

N° 67

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 2000

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean-Louis LORRAIN,

Sénateur.

Tome II : Famille

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Huguet, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Jean-Yves Autexier, Paul Blanc, Claire-Lise Campion, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Alain Hethener, Claude Huriet, André Jourdain, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Max Marest, Georges Mouly, Roland Muzeau, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylia Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 2606, 2631, 2633 et T.A. 567

Sénat : 64 (2000-2001).

---

Sécurité sociale.

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LES EXCÉDENTS PONCTIONNÉS.....</b>	<b>6</b>
A. UNE BRANCHE EN EXCÉDENT DEPUIS 1999 MAIS PROFONDÉMENT AFFECTÉE PAR LA MISE À SA CHARGE DE LA MAJORATION DE L'ALLOCATION DE RENTRÉE SCOLAIRE .....	6
1. 1999 : la branche famille renoue avec les excédents.....	7
a) 1999 : un retour à l'excédent sans véritables gains pour les familles .....	7
b) Le rétablissement de l'universalité des allocations familiales a donné lieu à un montage financier complexe et inutile pour les familles .....	8
2. En 2000, le retour à l'excédent confirmé mais parasité par la débudgétisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (MARS).....	9
a) Les difficultés méthodologiques posées par la MARS.....	9
b) En neutralisant les effets de cette débudgétisation, l'excédent de la branche serait de 10,2 milliards de francs.....	12
3. 2001 : un excédent toujours dégradé par la MARS .....	15
B. DES EXCÉDENTS CONFISQUÉS .....	17
1. Le discours de la méthode confiscatrice .....	18
a) Les familles victimes de « l'effet de cliquet » .....	18
b) Les « voies et moyens » du prélèvement sur la branche famille.....	19
2. Une mise en oeuvre exhaustive pour 2001 .....	24
a) Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 dégrade les comptes de la branche famille de 7,83 milliards de francs .....	24
<b>II. LES ATTENTES DÉÇUES.....</b>	<b>31</b>
A. LES MESURES DU PLFSS 2001 SONT DES MESURES UTILES MAIS QUI NE VONT PAS AU BOUT DE LEUR LOGIQUE .....	32
1. Les mesures en faveur de la petite enfance ne peuvent qu'être considérées comme une première étape.....	32
a) Un plan qui ne résout pas tous les problèmes d'accueil.....	32
b) La garde individuelle des enfants doit aussi être aidée .....	33
c) A ce titre le fonds d'investissement en faveur des crèches soulève des interrogations.....	35
2. L'allocation de présence parentale reste en recul par rapport à la proposition de « l'allocation de présence familiale » sénatoriale .....	37
a) La reprise d'une initiative sénatoriale à laquelle le Gouvernement s'était pourtant opposé.....	37
b) Un projet qui reste en deçà des ambitions du Sénat .....	37
3. La réforme des aides au logement : une réforme nécessaire mais qui doit davantage prendre en compte le fait familial.....	38
a) Une annonce gouvernementale qui reprend des propositions sénatoriales .....	38
b) Un financement incertain. ....	39
c) Une réforme qui met en lumière les confusions du Gouvernement entre politique de lutte contre l'exclusion et politique familiale.....	41
B. LES MOYENS CONFISQUÉS POURRAIENT PERMETTRE DE RÉPONDRE AUX ATTENTES DES FAMILLES.....	43
1. Une revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales qui ne soit pas symbolique.....	43

a) La base mensuelle de calcul des allocations familiale n'a pas augmenté sur l'ensemble de la décennie .....	43
b) Une telle stagnation souligne le recul important de la politique familiale dans notre pays .....	45
2. <i>Le soutien des familles qui ont à charge les jeunes adultes</i> .....	45
a) Un sujet important.....	45
b) Un problème qui reste encore sans réponse.....	46
3. <i>Une mesure d'équité et de redistribution horizontale : le rétablissement du quotient familial à son niveau initial</i> .....	47
a) La diminution du plafond du quotient familial avait engendré une augmentation d'impôt pour 500.000 familles en même temps qu'un recul important de la politique familiale menée depuis la Libération.....	47
b) Le projet de loi de finances pour 2001 propose une augmentation du quotient mais celle-ci est insuffisante .....	48
<b>C. DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA POLITIQUE FAMILIALE EN FRANCE DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ</b> .....	48
1. <i>Des conditions réunies</i> .....	49
2. <i>Les principes qui doivent guider notre politique familiale</i> .....	50
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	54
<b>AUDITION DE MME NICOLE PRUD'HOMME, PRÉSIDENTE DE LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)</b> .....	54

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Lieu privilégié de l'ouverture à l'autre, de l'éducation des enfants, de la solidarité entre les générations, la famille est l'une des valeurs essentielles sur laquelle repose notre société.

Cet attachement, notre pays l'a toujours affirmé. A la Libération, c'est dans la Constitution que furent gravées la fidélité et l'attention que porte la France à la famille.

Mais cette famille, qui n'est pas seulement une affaire privée, a besoin d'être soutenue.

C'est là la raison d'être de notre politique familiale : renforcer le maillon central par laquelle la République peut transmettre ses valeurs.

Le retour à la croissance économique a généré des moyens considérables qui ont fait naître, dans toutes les familles, l'espoir qu'elles seraient davantage écoutées, et surtout davantage aidées.

Mais le Gouvernement ne répond pas à leurs attentes.

Ces moyens, quand ils n'étaient pas au rendez-vous, ont justifié des mesures qui frappèrent durement les familles.

Aujourd'hui, les excédents importants de la branche ne serviront pas à doter notre pays d'une politique familiale à la mesure de ses besoins.

A ce titre, le présent projet de loi de financement n'est pas un bon projet pour les familles. C'est pourquoi votre Commission propose de l'amender profondément pour rendre à la branche famille les moyens qui sont les siens et pour rétablir ainsi les droits dont les familles ont été injustement privées.

## I. LES EXCÉDENTS PONCTIONNÉS

Le retour aux excédents de la branche famille a été constaté depuis 1999. Il se confirme en 2000 et en 2001.

Cependant, il semble désormais acquis que la majeure partie des excédents ne seront pas destinés à la mise en œuvre d'une politique ambitieuse en faveur des familles.

Les familles, qui ont été durement frappées par les mesures de redressement prises par le Gouvernement, ne devraient bénéficier qu'à la marge de l'embellie de la situation des comptes de leur branche.

### A. *UNE BRANCHE EN EXCÉDENT DEPUIS 1999 MAIS PROFONDÉMENT AFFECTÉE PAR LA MISE À SA CHARGE DE LA MAJORATION DE L'ALLOCATION DE RENTRÉE SCOLAIRE*

La branche famille connaissait, depuis quatre années, des déficits importants dont les causes étaient multiples, et la responsabilité partagée.

Comme le rappelait Mme Martine Aubry devant le Sénat lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998<sup>1</sup> « les raisons du déficit ont été rappelées, en particulier par M. Fourcade. Si le déplaçonnement intervenu en 1990 a entraîné une perte de 7 milliards de francs, 63 milliards de francs d'excédents accumulés ont été affectés aux autres branches en 1993. Enfin la loi de 1994, qui n'était pas financée, pèse aussi sur la situation actuelle. Je le répète ici, reconnaissons que nous avons tous une part de responsabilité dans le déficit actuel de la branche famille et parlons plutôt de l'avenir ».

En effet, la branche famille avait subi de nombreuses ponctions et la loi Famille de 1994<sup>2</sup>, ayant été en quelque sorte « victime » de son succès, a engendré des dépenses supérieures aux prévisions.

Le retour à l'excédent a été acquis au prix de mesures qui ont frappé durement les familles et altéré la politique familiale dans notre pays. Or votre rapporteur constate que les excédents nouveaux depuis 1999 n'ont guère servi les familles dont la branche demeure un instrument de débudgétisation.

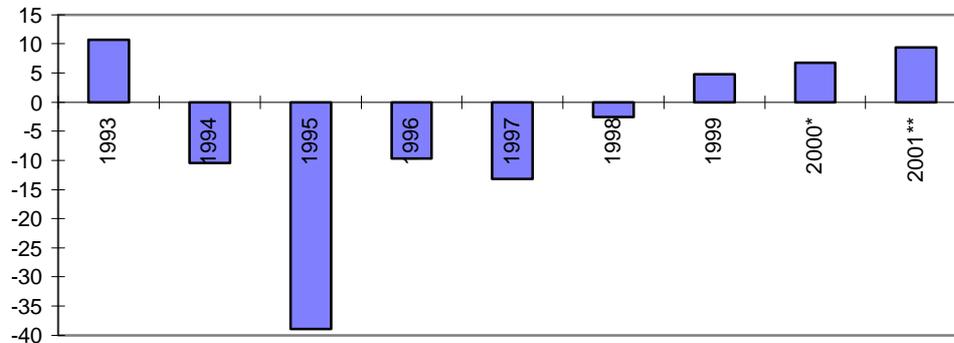
---

<sup>1</sup> Séance publique du 12 novembre 1997.

<sup>2</sup> Loi du 25 juillet 1994 relative à la famille.

### Evolution du solde de la branche famille (1993-2001)

(en milliards de francs)



\*en prévision

#### 1. 1999 : la branche famille renoue avec les excédents

a) 1999 : un retour à l'excédent sans véritables gains pour les familles

En 1999, la branche famille a retrouvé un solde positif après quatre exercices de déficit (1994-1998). En 1999, la branche affichait un excédent de 4,79 milliards de francs.

En recettes, les cotisations ont crû de 2,9 % par rapport à 1998. Les impôts et taxes affectés de 8,3 %. **La croissance totale des ressources de la branche est de 5,8 %.** En emplois, les dépenses de prestations en métropole n'ont augmenté que de 2,8 % et l'ensemble des dépenses de la branche n'ont crû que de 3,2 %.

Le retour à l'excédent en 1999 s'explique, malgré le retour à l'universalité des allocations familiales, par une évolution des prestations très en deçà de la croissance des ressources.

### **Les éléments déterminant les évolutions des prestations familiales**

Les évolutions annuelles des prestations familiales se partagent entre un élément volume et un élément prix. L'élément prix correspond, pour la majorité des prestations, à la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) à partir de laquelle sont calculées la plupart des prestations.

L'élément volume obéit à un ensemble de variables plus complexes : des facteurs démographiques, des facteurs économiques et l'évolution de la réglementation.

Parmi les facteurs démographiques, on distinguera l'influence de la natalité sur les prestations liées à la présence de jeunes enfants, de l'évolution plus générale du nombre d'enfants à charge et de la structure des familles :

- l'évolution du nombre des naissances influence particulièrement le nombre de bénéficiaires des prestations liées à la garde des jeunes enfants, de l'allocation parentale d'éducation et de l'allocation pour jeune enfant. Or, notre pays enregistre depuis deux ans une forte hausse des naissances ;

- la diminution du nombre de familles nombreuses et le remplacement des générations d'effectifs importants par des générations d'effectifs plus faibles ont une influence négative sur l'évolution du nombre des bénéficiaires des allocations familiales et du complément familial. En sens inverse jouent l'allongement de la scolarité et la modification des structures familiales qui résulte de la recomposition des familles ;

- l'évolution des naissances hors mariage, des divorces ou de la recomposition des familles est à mettre en parallèle avec l'évolution des prestations liées à la monoparentalité.

Les facteurs économiques sont par exemple la reprise de l'emploi, la diminution du chômage, la croissance des salaires qui influent sur le versement des minima sociaux et des prestations versées sous condition de ressources.

Enfin, comme l'illustre la mise sous condition de ressources des allocations familiales, les modifications de la législation peuvent affecter profondément l'évolution du nombre de bénéficiaires de certaines prestations.

#### *b) Le rétablissement de l'universalité des allocations familiales a donné lieu à un montage financier complexe et inutile pour les familles*

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 avait décidé la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

Cette mesure, qui modifiait profondément les fondements de la politique familiale, a suscité de vives réactions.

Dès la loi de financement pour 1999, le Gouvernement faisait marche arrière et rétablissait l'universalité des allocations familiales.

Mais ce rétablissement ne s'est pas fait sans contrepartie : le plafond du quotient familial a été fortement abaissé. De sorte que les familles ont bien subi, à compter de 1998, du fait des difficultés financières de la branche, une

forte baisse des avantages (prestations ou « dépenses fiscales ») dont elles bénéficiaient.

Le rétablissement de l'universalité des allocations familiales pesant sur la branche famille, le plafonnement du quotient familial entraînant des recettes supplémentaires pour le budget général, l'ajustement a été réalisé par la budgétisation d'une prestation familiale : l'allocation de parent isolé (API).

Or, les résultats de 1999 font apparaître clairement qu'avec un excédent de 4,79 milliards de francs, la branche famille aurait pu assurer sans difficulté financière le retour à l'universalité des allocations familiales sans qu'il soit besoin de demander aux familles, par le plafonnement du quotient familial, de financer ce retour.

#### Echanges financiers entre l'Etat la branche famille et les familles

	Branche Famille	Etat	Familles
Abandon du critère de ressources pour les allocations familiales	- 4,7		+ 4,7
Prise en charge de l'API par l'Etat	+ 4,2	-4,2	
Diminution du plafond du quotient familial		+ 3,9	-3,9
Solde	- 0,5	- 0,3	+ 0,8

Naturellement, le « gain » de 0,8 milliard de francs pour les familles, qui résulte de la substitution d'une mesure défavorable à une autre qui l'est légèrement moins, ne masque pas la perte enregistrée durablement par les familles à compter de 1998 et qui persiste aujourd'hui.

## **2. En 2000, le retour à l'excédent confirmé mais parasité par la débudgétisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (MARS)**

### *a) Les difficultés méthodologiques posées par la MARS*

#### 1. La première étape, le remboursement incertain.

L'analyse de l'évolution des recettes et des dépenses de la branche famille a toujours soulevé un problème méthodologique important : celui du

mode de comptabilisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (MARS).

L'Etat procède à la majoration systématique de l'allocation de rentrée scolaire depuis plusieurs années. Cette majoration est versée par la branche famille et compensée par l'Etat. Mais n'étant jamais acquise et son montant variant d'année en année, elle n'était donc pas comptabilisée dans les prévisions de dépenses figurant dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Les crédits nécessaires à sa compensation étaient inscrits en collectif budgétaire de fin d'année.

L'impact de cette majoration rendait donc difficile l'analyse des évolutions de recettes et de dépenses d'une année sur l'autre. Comme l'a souligné de manière répétée cette Commission « *les variations du montant de la MARS et sa prise en charge partielle ou totale par l'Etat perturbent assez fortement la structure du compte* ». Pour avoir une idée fidèle de la branche famille, il faut donc neutraliser l'impact de la MARS

Jusqu'en 2000, l'impact de la MARS sur le solde final de la branche famille était neutre, si ce n'est les frais de trésorerie. La majoration payée le 25 août 1998 a été remboursée par l'Etat le 22 janvier 1999, et celle payée le 25 août 1999 a été remboursée par l'Etat le 18 janvier 2000. Les agios supportés par la branche pour chacun de ces deux exercices sont estimés à plus de 100 millions de francs.

#### **L'allocation de rentrée scolaire et sa majoration**

L'allocation de rentrée scolaire est une prestation attribuée au ménage ou à la personne dont le revenu net catégoriel de 1999 ne dépasse pas 102.558 francs pour un enfant, 126.225 francs pour deux enfants, 149.892 francs pour trois enfants et 23.667 francs par enfant supplémentaire. L'enfant ouvrant le droit à la prestation doit avoir atteint son sixième anniversaire avant le 1er janvier de l'année suivant celle de la rentrée scolaire. Au-delà de seize ans, l'allocation reste due pour chaque enfant poursuivant des études ou placé en apprentissage, n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans révolus au 15 septembre de l'année considérée.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a étendu son versement à toutes les familles d'un enfant, sous réserve qu'elles remplissent les conditions de ressources, d'âge et de scolarisation de l'enfant. Désormais, le versement de l'ARS n'est plus limité aux seules familles bénéficiant d'une prestation familiale ou d'une allocation logement.

L'allocation de rentrée scolaire se compose d'une base calculée sur un pourcentage de la base mensuelle d'allocations familiales (BMAF) et d'une majoration qui porte celle-ci, pour la rentrée 2000, à 1.600 francs.

Le financement de cette allocation reposait pour l'allocation sur la branche famille et sur le budget de l'Etat pour la majoration, c'est-à-dire la plus grande partie.

Or, lors de la conférence de la famille du 7 juillet 1999, le Premier ministre a annoncé la pérennisation de la majoration de l'ARS : « *la majoration de l'ARS a donc vocation à devenir une prestation familiale. De ce fait, son financement sera pris en charge par la branche famille, selon un calendrier à définir. Parallèlement, l'Etat reprendra à sa charge le financement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.* »

## 2. En 2000 intervient une seconde étape : la débudgétisation.

Lors de la Conférence de la Famille de juin 1999, le Gouvernement a annoncé la prise en charge progressive de la majoration par la branche famille « *selon un calendrier à définir* ». En contrepartie, l'Etat devait reprendre à sa charge le Fonds d'action sociale des travailleurs immigrés (FASTIF).

Pour 2000, l'Etat a inscrit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, dans l'objectif de dépenses de la branche famille, un montant de 2,5 milliards de francs au titre de ce transfert. En revanche, et comme s'en est étonnée votre Commission dans son rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale 2000<sup>1</sup>, ni la loi de finances initiale pour 2000, ni le collectif de printemps, ne prévoyaient de dispositif de financement de la MARS en 2000.

La CNAF, au début du mois de septembre 2000, formulait trois observations sur cette question.

Au moment du paiement de la majoration, le 25 août 2000, aucun dispositif légal n'était venu pérenniser la MARS pas plus que le partage de la charge de celle-ci entre la branche famille et l'Etat. Les délais de remboursement continuaient de générer des coûts financiers importants. En outre, l'engagement de l'Etat de reprendre le FASTIF à sa charge n'avait pas encore eu de suite.

Lors de la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 21 septembre 2000, le Gouvernement a dévoilé ses intentions. Il a annoncé que serait inscrit, à la charge de la branche famille, un montant de 4,5 milliards de francs dès l'exercice 2000. Le Gouvernement a ainsi, sans le consentement du Parlement, procédé à une accélération de la débudgétisation de la MARS de 2 milliards de francs. Le même rapport annonçait que l'Etat prendrait en charge le solde de la MARS en 2000, pour 2,1 milliards de francs. Il affirme par ailleurs que le montant de la majoration serait inscrit à la charge de la branche famille pour son intégralité en 2001.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 356 (1999-2000) Application de la loi de financement de la sécurité sociale. Un bilan à mi-parcours (24 mai 2000).*

Or, si le projet de loi de finances pour 2001 contient bien l'inscription de la reprise du FASTIF pour 1,1 milliard de francs en 2001, il faudra probablement attendre le collectif budgétaire 2000 de fin d'année pour régulariser les annonces faites par la Commission des comptes de la sécurité Sociales de septembre 2000, à savoir la prise en charge par l'Etat du FASTIF dès 2000, et du reliquat de la MARS en 2000 soit 2,1 milliards de francs.

**Les mécanismes de cette débudgétisation rendent particulièrement difficile une présentation fidèle de l'excédent de la branche en 2000.**

*b) En neutralisant les effets de cette débudgétisation, l'excédent de la branche serait de 10,2 milliards de francs.*

En dehors de toute débudgétisation c'est-à-dire hors de l'échange MARS - FASTIF, le solde prévisionnel de la branche pour 2000 serait de **10,2 milliards de francs**.

En prenant en compte le transfert prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, 2,5 milliards de francs au titre de la MARS, ce solde est ramené à 7,7 milliards de francs.

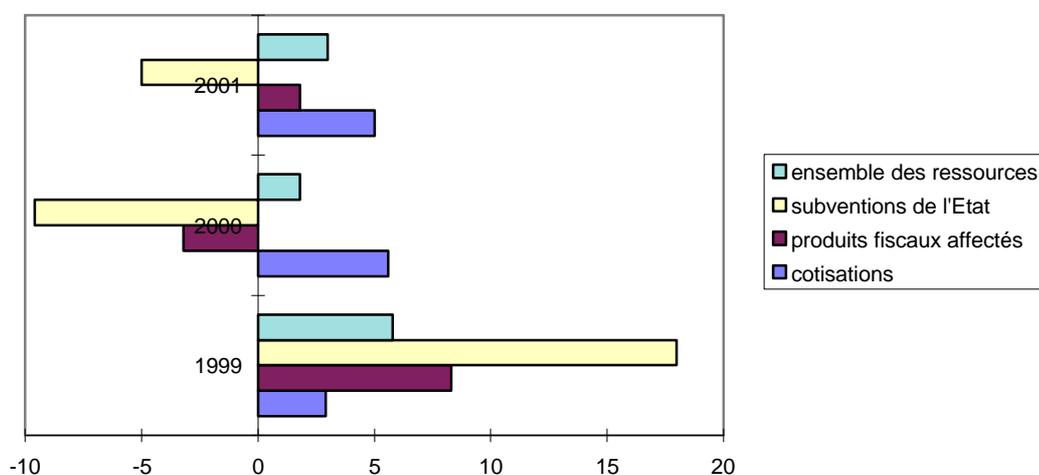
Dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2000, le solde prévisionnel est dégradé par les 4,5 milliards de francs de la MARS mis à la charge de la branche en 2000 et allégé des 1,1 milliard de francs du FASTIF et ramené en conséquence à 6,8 milliards de francs.

En ressources, les cotisations se sont accrues de 5,6 % tandis que les impôts et taxes affectés ont diminué de 3,2 %, dans un contexte pourtant de croissance économique soutenue<sup>1</sup>. Les subventions de l'Etat ont elles aussi fortement décru, de 9,6 %. Les recettes de la branche ont donc augmenté en 2000 de 1,8 % mais plus modestement que ce que la conjoncture économique favorable laissait espérer.

---

<sup>1</sup> Cf. IB Des excédents ponctionnés.

### Evolution des ressources de la branche famille (1999-2001\*), en %.



\* prenant en compte la suppression en 2001 de la part du prélèvement de 2 % affecté à la branche

En emplois, l'impact de la MARS gonfle fortement les prestations versées en 2000.

Hors effet MARS c'est-à-dire sans la débudgétisation, le montant des prestations en 2000 aurait baissé de 0,2 %. En prenant en compte le seul transfert inscrit dans la loi de financement de la sécurité sociale 2000, c'est-à-dire 2,5 milliards de francs, les prestations versées par la CNAF auraient augmenté de 0,04 % en métropole. La Commission des comptes de la sécurité sociale, qui intègre les 4,5 milliards de la débudgétisation, annonce une croissance des prestations en métropole de 1,8 %.

**Or la prise en charge de la MARS par la branche famille n'a pas apporté un centime de plus pour les familles.**

L'excédent de 6,8 milliards de francs annoncé pour 2000 s'explique donc par une « maîtrise » particulièrement efficace des dépenses en faveur de la politique familiale. **Malgré une forte diminution de ses recettes fiscales et parce que les augmentations de prestations ont été faibles, la branche affiche cet excédent.**

### **Evolution des prestations de la branche famille : des interrogations**

Dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2000, la Cour des comptes conclut son développement consacré aux dépenses de la branche famille en 1999<sup>1</sup> par la recommandation suivante : « *La CNAF et la DSS doivent conduire des études permettant de mieux comprendre les évolutions survenues* ».

La Cour ne parvient pas en effet à « *rendre complètement compte* » de l'évolution constatée des dépenses d'allocations familiales. De même, considère-t-elle comme « *a priori inattendu* », par rapport aux prévisions ex ante l'évolution des dépenses au titre de l'allocation de rentrée scolaire.

En résumé, les prestations familiales progressent en 1999 moins que prévu.

Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2000 confirme cette analyse pour 1999 et l'étend à l'exercice 2000 : « *Les statistiques disponibles sur le premier semestre 2000 arrivent à considérer les économies assez largement inexplicables enregistrées en 1999 comme durables, alors que la Commission des comptes de mai envisageait une correction par rapport au bas niveau de 1999, notamment concernant les allocations familiales, l'ARS et l'AGED* ». <sup>2</sup>

Aussi, votre commission a-t-elle souhaité interroger la Cour des comptes sur ce point.

La réponse suivante a été apportée, qui n'épuise pas le sujet :

« Dans son rapport, la Cour avait signalé que les dépenses d'allocation de rentrée scolaire s'écartaient sensiblement des prévisions. Au moment de la rédaction de ce rapport, la CNAF et la DSS poursuivaient leurs études sur ce point.

« Il apparaît désormais clairement que le chiffrage de la mesure d'extension de l'ARS aux familles d'un enfant qui ne perçoivent aucune prestation familiale était erroné. Sans qu'on puisse exclure qu'une partie des allocataires potentiels de cette mesure n'en aient pas bénéficié faute d'une information suffisante (les CAF ne possédant pas d'éléments dans leurs fichiers qui leur auraient permis de faire une prospection systématique de ces familles), l'effectif total des bénéficiaires devrait rester très en deçà des 350.000 familles estimées lors de la préparation de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

« L'évolution des effectifs –hors effet de l'extension visée ci-dessus– a été inférieure à la prévision. La CNAF a exploré cet été divers éléments qui pourraient expliquer cet écart :

« - sous estimation de l'incidence de l'écart entre le plafond d'exclusion de l'ARS (qui a été augmenté comme les prix) et le revenu des familles qui évolue à un rythme supérieur ;

« - légère surestimation de la cible qui évolue avec la sortie des enfants les plus âgés du système scolaire et l'entrée des plus jeunes à l'école d'une part, le taux de scolarisation au delà de 16 ans d'autre part ;

« - erreurs de gestion et/ou de la comptabilisation dans les CAF de la région parisienne dont les données s'écartaient, semble-t-il, de façon significative de l'évolution moyenne.

---

<sup>1</sup> Rapport p. 90 et suivantes.

<sup>2</sup> Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

« L'écart –de moindre intensité– entre prévisions et résultats sur les allocations familiales pourrait résulter d'une estimation imparfaite de l'évolution démographique (notamment de l'évolution de l'espacement des naissances ou du poids relatif des naissances de rang 1) ou du taux d'activité des jeunes adultes (qui n'ouvrent plus droit aux allocations familiales lorsque leur rémunération dépasse 55 % du SMIC). Par ailleurs, l'année 1999 a été marquée par deux réformes affectant les dépenses d'allocations familiales (report à 20 ans de l'âge limite permettant d'ouvrir droit à ces prestations d'une part, recul d'un an de l'âge d'octroi des majorations pour âge) ; il est possible que de légères erreurs de chiffrage soient intervenues sur ces points.

« Ce début d'explication des écarts devra être confirmé au cours des années prochaines. D'une façon générale, la Cour considère que c'est à la CNAF et au ministère de l'emploi et de la solidarité (DSS et DREES) de réaliser les études susceptibles d'éclairer sur ces écarts. »

### **3. 2001 : un excédent toujours dégradé par la MARS**

**Le Gouvernement ayant annoncé la débudgétisation totale de la MARS en 2001, soit une dépense de 6,6 milliards de francs sur la base de l'évaluation 2000, et inscrit en contrepartie la reprise du FASTIF pour 1,1 milliard de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, le solde excédentaire de la branche ne sera que de 9,4 milliards de francs contre 14,9 milliards de francs en évolution tendancielle.**

En 2001, une croissance de 5 % des cotisations est attendue. L'augmentation prévue par la Commission des comptes de la sécurité sociale des taxes et impôts affectés devait être de 4,4 % mais des mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 affectent négativement les produits fiscaux de la branche. Par ailleurs, l'Etat a revu à la baisse de 5 % ses transferts à destination de la CNAF.

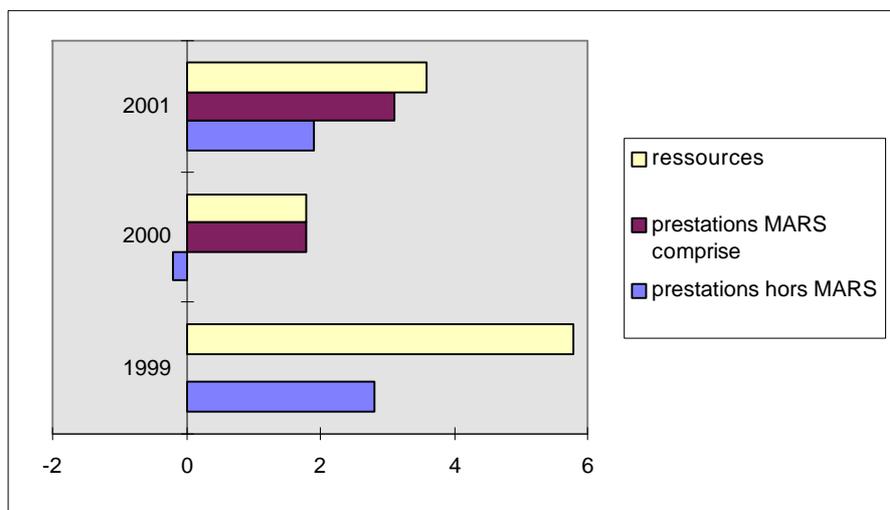
En conséquence, l'ensemble des ressources de la CNAF augmenteraient de 3,6 % mais le projet de loi de financement de la sécurité sociale, en supprimant pour 1,495 milliard de francs de recettes fiscales, minore ce chiffre de 0,6 %<sup>1</sup>.

L'effet de la MARS procède encore en 2001 au gonflement artificiel du volume des prestations. L'augmentation de ces prestations annoncées par la Commission des comptes est de 3,1 %, MARS comprise. En la soustrayant en 2000 et 2001 des montants des prestations versées aux familles, cette croissance n'est que de 1,9 %.

---

<sup>1</sup> cf I.B des excédents confisqués.

**Evolution des dépenses de prestations de la branche famille  
en comparaison des ressources (en %)**



**Les chiffres présentés lors de la Commission des comptes de la sécurité sociale tendent à faire croire que l'augmentation des prestations est aussi dynamique que l'augmentation des ressources, mais celles-ci incorporent les dépenses de MARS payées autrefois par le budget de l'Etat.**

**Nombre de bénéficiaires des prestations versées par la branche famille depuis 1995**  
(effectif au 31 décembre)

*en milliers*

	Tous régimes métropole et DOM				
	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Entretien des enfants</b>					
Allocations familiales (AF)	4.719	4.708	4.714	4.348	4.728
Complément familial « famille » (CF)	1.036	953	937	938	931
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	3.059	3.061	3.106	3.098	3.216
Aide à la scolarité	748	722	776	nd	nd
<b>Naissance, jeune enfant</b>					
Allocation pour jeune enfant (APJE)			1.410	1.415	1.407
dont APJE courte	485	421	418	428	429
APJE longue	1.167	1.132	1.072	1.068	1.061
Allocation parentale d'éducation (APE)	303	450	533	542	541
Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)	47	67	83	74	66
Aide emploi assistante maternelle (AFEAMA)	326	384	437	487	521
Allocation d'adoption	1	2	2	2	2
<b>Monoparentalité</b>					
Allocation de parent isolé (API)	164	163	164	163	168
Allocation soutien familial (ASF)	571	582	593	605	626
<b>Autres</b>					
Prestations hors métropole	68	63	59	51	31
Allocation différentielle	10	13	16	14	17
<b>Logement</b>					
Allocation logement familiale (ALF)	1.159	1.158	1.175	1.206	1.220
Aide personnalisée au logement (APL)	2.795	2.855	2.844	2.868	2.831
Allocation logement sociale (ALS)	2.069	2.145	2.155	2.235	2.227
<b>Invalidité</b>					
Allocation pour adultes handicapés (AAH)	614	631	648	668	693
Complément d'AAH	106	112	117	125	137
Allocation d'éducation spéciale (AES)	102	104	106	110	111
<b>Précarité</b>					
Revenu minimum d'insertion (RMI)	946	1.010	1.068	1.110	1.143
Allocation spécifique d'attente (ASA)					1

En outre, ces chiffres ne sont que des chiffres tendanciels ne prenant pas en compte les mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui vont les dégrader profondément.

**B. DES EXCÉDENTS CONFISQUÉS**

Le peu de clarté actuel des comptes de la branche famille n'est finalement que l'aboutissement d'un long processus de complexification de ses ressources et de ses dépenses.

En modifiant les clefs de répartition d'un prélèvement, en changeant l'organisme financeur d'une prestation, ou en substituant une source de recettes à une autre, un maquis inextricable de flux et de tuyauteries rend illisible la nature des prestations servies et leur mode de financement.

Cette situation pourrait être le fruit d'une stratification progressive, d'un « hasard administratif ». Pourtant, ces mécanismes n'ont qu'un même résultat : l'augmentation des charges de la branche, sans bénéfice pour les familles, ou la diminution de ses recettes.

## **1. Le discours de la méthode confiscatoire**

En 1998 et 1999, M. Jacques Machet recensait, dans ses rapports sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 et 2000, les mesures qui dégradaient les comptes de la branche famille.

Trois mécanismes qui ont permis, en effet, sur deux ans, de prélever plus de 13 milliards de francs sur la branche famille.

### *a) Les familles victimes de « l'effet de cliquet »*

Lors des années précédentes, dans un contexte de difficultés financières de la branche, les familles ont été lourdement pénalisées par les décisions gouvernementales qui ont eu pour effet de réduire fortement les prestations ayant un caractère universel. Ainsi, les allocations familiales ont été mises sous conditions de ressources, et les facilités offertes par l'AGED réduites.

L'argumentation gouvernementale soutenait qu'il était légitime de faire porter le coût des ajustements nécessaires sur les familles les plus favorisées.

La mise en place de ces mesures d'économies a ainsi frappé durement les familles et a accentué le caractère horizontal de la redistribution des prestations familiales.

Avec le retour de la croissance, les excédents de la branche famille redeviennent considérables. Toutefois, le Gouvernement n'entend pas restituer aux familles le fruit de leurs efforts et détourne les excédents de la branche à d'autres fins.

En conséquence, les familles sont les victimes d'un effet de cliquet qui bloque à la hausse les prestations lorsque la branche connaît des excédents mais baisse durement celles-ci lorsque sa situation financière est plus délicate.

### *b) Les « voies et moyens » du prélèvement sur la branche famille*

#### 1. La diminution de recettes

Une forte proportion des recettes fiscales affectées au financement de la sécurité sociale sont partagées entre les branches ou divers organismes.

La première méthode consiste alors à modifier les clefs de répartition entre les branches de ces recettes.

Le cas du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital est particulièrement significatif.

Ce prélèvement était initialement affecté aux branches vieillesse, maladie et famille dans des proportions variables. En 1998, la CNAF recevait 50 % du prélèvement de 2 % soit, en francs 2000, 5,75 milliards de francs.

En 1999, la loi créant la couverture maladie universelle minore de 28 % la part de la branche famille, en contrepartie de la reprise par l'Etat de diverses cotisations<sup>1</sup>.

Cette disposition n'est même pas entrée en vigueur car la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a diminué sa part de 28 à 13 %.

De 50 à 13 %, la ponction sur la branche famille est de 4,255 milliards de francs dont 2,4 milliards de francs seulement sont compensés par la prise en charge par l'Etat des cotisations précitées. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 entend d'ailleurs réduire cette part à zéro, soit une diminution supplémentaire de recettes de 1,495 milliard de francs.

### **La garantie de ressources de la branche famille n'a jamais fonctionné**

#### **1) La garantie prévue par la loi famille**

La garantie de ressources prévue par l'article 34 de la loi famille n'a jamais fonctionné

L'article 34 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille prévoit une garantie de ressources spécifique à la branche famille, assurant à la CNAF des ressources au moins égales, chaque année, au montant qui aurait résulté de la législation et de la réglementation applicable à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1993.

A ce titre, la Commission des comptes de la sécurité sociale est chargée de vérifier le maintien des ressources de la CNAF sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1994 au 31 décembre 1998. S'il est constaté que les ressources sont inférieures au montant évoqué, un versement de l'Etat équivalent à cette différence intervient selon les modalités prévues par la loi de finances établie au titre de l'année suivante. Jusqu'à présent, cette garantie de ressources n'a jamais joué, les différentes parties concernées (CNAF, ACOSS, Direction de la sécurité sociale, Ministère de l'agriculture, Direction du Budget) ne parvenant pas à s'accorder sur l'évaluation des pertes ou des gains de recettes enregistrés par la branche famille.

---

<sup>1</sup> Cotisations de titulaires de prestations familiales non couverts par un régime d'assurance maladie et de manière totale, celles des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé et des personnes veuves ou divorcées ayant eu au moins trois enfants à charge.

En réalité, deux interprétations de l'article 34 de la loi famille semblent possibles. D'une part, celle de la Direction du Budget qui considère qu'il faut retenir une appréciation globale des ressources de la Caisse nationale d'allocations familiales et qui estime que cette disposition ne s'applique pas seulement aux mesures pénalisantes. D'autre part, celle de la Caisse nationale d'allocations familiales qui considère qu'il faut retenir chaque catégorie de ressources séparément et souligne que la double garantie (article 34 de la loi famille et article L. 131-7 du code de la sécurité sociale) témoigne du souhait du législateur de prendre en compte les seules réductions de ressources, année après année.

## **2) La tentative d'une seconde garantie dans le projet de loi de financement pour la sécurité sociale 2000**

Le projet de loi de financement pour la sécurité sociale 2000 prévoyait un mécanisme de garantie de ressources pour la branche, car celui prévu par la loi famille de 1994 expirait fin 1999.

En effet, l'article 15 du projet de loi disposait :

*« La caisse nationale des allocations familiales bénéficie d'une garantie de ressources pour la période courant du 1<sup>er</sup> janvier 1998 au 31 décembre 2002.*

*« Les ressources de la Caisse nationale des allocations familiales perçues au titre de l'année 2002 ne seront pas inférieures aux ressources de cette caisse pour l'année 1997 revalorisées, déduction faite de la subvention versée par l'Etat au titre de la majoration d'allocation de rentrée scolaire et d'un montant équivalent aux ressources transférées en 2000 à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés en vertu de l'article 10 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.*

*« Dans le cas contraire, constaté à l'issue de la période mentionnée au premier alinéa par la Commission des comptes de la sécurité sociale, un versement de l'Etat à la Caisse nationale des allocations familiales permet, dans les conditions prévues par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, de combler la différence observée.*

*« La revalorisation mentionnée au deuxième alinéa est égale à l'évolution du produit intérieur brut en valeur au prix courant sur l'ensemble de la période visée au premier alinéa mentionné dans le rapport sur les comptes de la Nation. »*

Le Gouvernement avait donc demandé au Parlement de voter un mécanisme qui prévoyait une garantie en même temps qu'il en laissait apparaître les limites car si la débudgétisation de la MARS et le prélèvement au profit de la branche maladie pour le financement de la couverture maladie universelle sont mentionnés en « déduction », il ne peut en être ainsi pour les transferts futurs sauf à modifier chaque année les termes de la garantie. Comment, par exemple, aurait été traitée la prise en charge pour 2001 de la proposition de pension pour enfant ?

Quoi qu'il en soit, le Conseil constitutionnel a invalidé cette disposition dans sa décision 99-422 DC relative au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

## 2. Le transfert de charges

Ces deux dernières années ont été propices à de nombreux transferts de charges qui ont lourdement pénalisé la branche.

- Les charges indues

La CNAF supporte des frais de gestion importants relatifs à des prestations payées pour le compte de l'Etat.

La gestion de *l'allocation aux adultes handicapés* (AAH) et du *revenu minimum d'insertion* (RMI) a été confiée à la branche famille sans prise en charge de frais de gestion par l'Etat. Or ceux-ci s'élèvent à près de 1,5 milliard de francs.

En outre, les frais de tutelle aux prestations sociales adultes sont financés par la branche famille alors qu'elle n'est pas le prescripteur de ces mesures de tutelle et ne maîtrise pas l'évolution des sommes versées aux organismes gestionnaires sachant que plus de la moitié de ces frais sont dus au titre de l'AAH, prestation versée pour le compte de l'Etat.

### **Frais de gestion des prestations gérées par le régime général pour le compte de l'Etat**

	<i>(en %)</i>							
Prestations	AAH	ARS	API	RMI	APL	ALS	ALT	ASA
Frais de gestion	0	0	0	0	4	2	2	1*

\* montant porté dans le projet de convention

source : rapport CCSS septembre 2000

Enfin, *l'allocation spécifique d'attente* (ASA) versée par les caisses d'allocations familiales depuis 1998 n'a toujours pas été remboursée à la Caisse nationale d'allocations familiales par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui finance l'allocation. Celui-ci attend de disposer de la convention prévue par la loi. Un projet de convention adressé par la Caisse nationale d'allocations familiales en mai 1999 n'a toujours pas reçu la signature de l'Etat, un an et demi après son dépôt.

Il faut y rajouter les frais financiers qu'ont engendrés, pour la CNAF, les retards de paiement de la MARS durant des années.

- Le transfert de prestations

La prise en charge de telle ou telle prestation par telle ou telle branche de la sécurité sociale ou « *fonds contribuant à son financement* » ou encore par le budget de l'Etat, ne correspond pas à des principes absolus mais souvent à des raisons historiques et plus souvent encore à un « *jeu de mistigri* ».

Ainsi l'allocation de rentrée scolaire est une prestation familiale. Sa majoration relevait des dépenses d'intervention de l'Etat (budget général). Mais cette majoration est devenue une prestation familiale dès lors qu'elle a été pérennisée.

On se demande dans ces conditions, pourquoi l'Etat a tant attendu pour annoncer cette pérennisation qui lui permettait d'économiser 7 milliards de francs : **rare, en effet, sont les bonnes nouvelles qui peuvent être annoncées à si bon compte.**

De même, l'allocation de parent isolé qui était une prestation familiale est devenue une dépense d'intervention de l'Etat à la suite (voir plus haut) du « *pas de clerc* » qui a marqué la mise sous condition de ressources des allocations familiales. La « pérennité » de cette allocation justifiera-t-elle que le Gouvernement annonce un jour qu'il est « normal » qu'elle soit réintégré à la branche famille ?

- L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

L'assurance vieillesse des parents au foyer, créée en 1972, vise à prendre en charge les cotisations vieillesse au titre des périodes passées à élever un enfant, pour certains parents seulement.

Depuis 1975, la branche famille paye des « cotisations fictives » à la Caisse nationale d'assurance vieillesse afin « d'acheter » l'assurance vieillesse de ces parents. Or, si la branche famille verse près de 20 milliards de francs en 2000 au titre de cette cotisation, les prestations versées sont de l'ordre de 3 milliards de francs. La CNAVTS prétend devoir faire face, dans l'avenir, à des charges considérables au titre de cette assurance.

Mais comme le note M. Alain Vasselle dans le présent rapport (tome II - assurance vieillesse), la branche famille a versé, au titre de cette AVPF, près de 300 milliards de francs en vingt ans qui ont servi au paiement des retraites courantes.

- La majoration de l'allocation de rentrée scolaire (MARS)

Sans revenir sur ce qui a été dit ci-dessus, l'Etat a, en mettant à la charge de la branche famille 6,6 milliards de francs, débudgétisé une dépense qui lui incombait.

Il a donc allégé son budget d'autant sans que les familles ne perçoivent un centime de plus.

### 3. La confiscation des excédents futurs

Il est évident que toute ponction sur recettes ou transferts de charges induit des effets sur l'avenir, pour peu qu'ils soient décidés à titre permanent.

Lorsque le Gouvernement décide la substitution d'une recette à une autre recette, d'une charge à une recette, ou d'une charge à une autre charge, il est rare dans les faits, que les « échanges » de recettes ou de charges soient un jeu à somme neutre ou positive pour les comptes de la branche famille.

En raison du dynamisme différent de ces ressources et charges, le Gouvernement peut substituer une ressource qui croît lentement à une ressource qui croît plus vite, sans que l'échange apparaisse déséquilibré l'année de la substitution.

- La substitution de cotisations diverses au prélèvement de 2% sur les revenus du capital.

La loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle prévoyait une baisse de la part du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital affecté à la Caisse nationale d'allocations familiales en contrepartie de la prise en charge par l'Etat des cotisations des titulaires de prestations familiales non couvertes par un régime d'assurance maladie, et de manière totale, celles des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) et des personnes veuves ou divorcées ayant eu au moins trois enfants à charge.

L'effet immédiat sur le solde ne devait être, pour la Caisse nationale d'allocations familiales, « que » de 300 millions de francs puisque l'Etat lui retirait pour 2,4 milliards de francs de dépenses et 2,7 milliards de francs de recettes.

**La ponction réelle ne se révèle qu'avec le temps car, en échange de cotisations dont le montant s'accroissait peu d'une année sur l'autre, la branche famille a dû céder une recette très dynamique dont le rendement a progressé de 25 % en 1999.**

Le temps passant, la ponction sur la branche famille s'accroît de l'écart entre le taux de croissance de la recette perdue et celui de la dépense enlevée.

- La substitution de l'allocation de parent isolé au quotient familial

En contrepartie du retour à l'universalité des allocations familiales (rétablissement d'une dépense de 4,7 milliards de francs pour la branche famille), le Gouvernement a pris à sa charge l'allocation de parent isolé (API), soit un montant de 4,2 milliards de francs.

Mais l'Etat s'est en quelque sorte remboursé sur les familles en diminuant le plafond du quotient familial, générant ainsi, pour le budget général, une recette supplémentaire de 3,9 milliards de francs.

A première vue, l'Etat s'est montré libéral puisqu'il a consenti à prendre en charge une dépense nette de 300 millions de francs (4,2 milliards de francs - 3,9 milliards de francs). Mais après les fortes années de croissance, les rentrées fiscales supplémentaires engendrées par le plafonnement du quotient familial se sont révélées bien supérieures à la croissance de l'allocation de parent isolé.

Ce sont donc les familles qui ont, grâce à cette substitution, abondé les caisses de l'Etat et financé partiellement la « cagnotte ».

En conclusion, le Gouvernement dispose d'une batterie de moyens pour procéder à des ponctions sur la branche famille. Mme Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale d'allocations familiales, devant votre commission, a pu ainsi déclarer que la branche portait financièrement tout le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

## **2. Une mise en oeuvre exhaustive pour 2001**

- a) Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 dégrade les comptes de la branche famille de 7,83 milliards de francs*

Le Gouvernement, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, fait usage d'une gamme complète des techniques confiscatoires pour prélever 7,83 milliards de francs sur la branche.

1. Au titre des diminutions de recettes, le Gouvernement a supprimé le résidu de la part du 2 % de la branche famille.

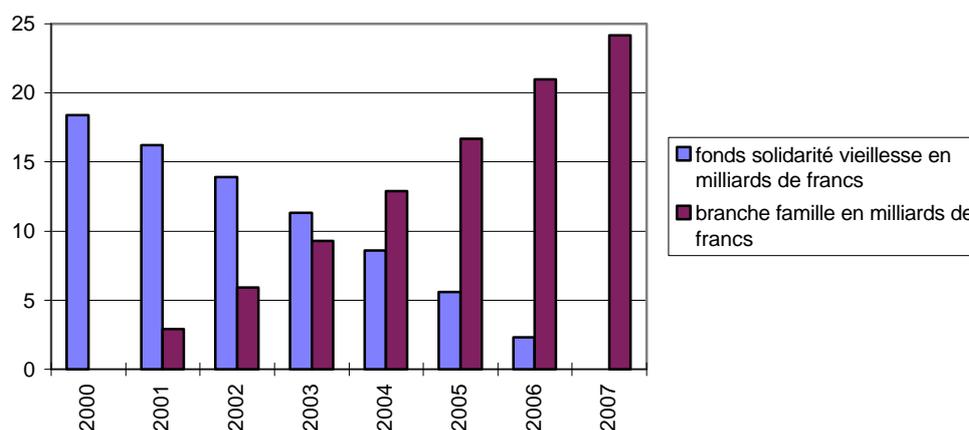
Au titre des ponctions sur recettes, l'article 24 supprime la part de la taxe de 2 % sur les revenus du capital attribuée à la Caisse nationale d'allocations familiales, soit 1,495 milliard de francs.

2. Au titre des transferts de prestations, le Gouvernement met à la charge de la branche famille la majoration des pensions de retraite pour enfants, et le reliquat de la MARS.

- La majoration de pensions pour enfant permet de réaliser une économie de 2,9 milliards de francs au détriment des familles.

Le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale la prise en charge par la branche famille d'une majoration des pensions pour les retraités ayant élevé trois enfants ou plus. Cette mesure coûtera, en 2001, 2,9 milliards de francs à la branche au titre d'une première tranche de 15 % du total, actuellement financé par le fonds de solidarité vieillesse. Cette contribution devrait s'élever avec le temps comme le suggère le graphique ci dessous.

**Transfert progressif de la majoration de pension pour enfant du FSV à la branche famille (sur une base de 15 % par an et une progression des prestations tendancielle de 4 % par an)**



## **La majoration de pension pour les retraités ayant élevé trois enfants et plus**

### **Historique**

Cette majoration est la plus ancienne de toutes les majorations de pension car elle a été instituée en même temps que le régime général sur laquelle elle s'appuie.

C'est l'article 68 de l'ordonnance du 19 octobre 1945 qui crée cette majoration, symbolique du consensus issu de la résistance.

Elle a toujours été versée par la CNAVTS, car son caractère de prestation vieillesse n'a jamais été contesté.

Néanmoins, et comme le rappelle le ministre de l'Economie et des Finances en réponse à une question de la Cour des Comptes, les régimes de retraite ayant supporté des réformes importantes en 1993-1994, le législateur a souhaité que la solidarité nationale prenne en charge le complément de retraite via le fonds de solidarité vieillesse.

La solidarité nationale s'est substituée à la branche vieillesse, mais il n'appartient pas à la branche famille à se substituer à la solidarité nationale sauf à vouloir prétendre que ces deux ne font qu'un.

### **Dispositif**

Cette majoration ne concerne que le régime général de base et les régimes alignés. Des prestations équivalentes existent pour les régimes spéciaux et complémentaires de solidarité.

Elle n'est ouverte qu'aux parents de trois enfants et plus et majore de 10 % les pensions des parents. Elle n'est pas imposable.

Cette majoration coûtera en 2000 de l'ordre de 14 milliards de francs pour le régime général et 3 milliards de francs pour les régimes alignés.

A cette somme, s'ajoute la dépense fiscale de 2,3 milliards de francs due à la non-imposition de ces sommes.

### **Projet de transfert**

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoit ce transfert, par tranche progressive, commençant par un prélèvement de 2,9 milliards de francs pour 2001.

Le Gouvernement justifie ce transfert en prétendant qu'il s'agit d'une part d'une prestation familiale et d'autre part qu'en la mettant à la charge de la CNAF et eu égard à la situation de la branche famille, celle-ci se trouverait en quelque sorte pérennisée.

Or, il n'en est rien. La majoration de pension est par essence une prestation vieillesse. L'esprit de ses initiateurs, issu de la Résistance, était de prendre acte que les familles avec de nombreux enfants, trois ou davantage, ne peuvent se constituer un capital comparable à celui des familles de plus petite taille (célibataires, couples 0-2 enfants).

Il s'agissait à l'époque de promouvoir le régime de retraite par répartition. La majoration a été adoptée en même temps que le régime général. Accorder un complément de revenu aux parents de familles nombreuses, **c'est consentir une prime à ceux qui, par leurs choix familiaux, assurent la pérennité du système de répartition.** Or, qui peut nier que l'équilibre de ce système n'est pas aujourd'hui précarisé par les perspectives démographiques françaises ?

- La MARS sera intégralement financée par la branche famille dès 2001

Le Gouvernement a annoncé le transfert du financement de la MARS à la branche pour sa totalité en 2001.

Évalué sur la base de l'exercice 2000, ce transfert représente une charge de 6,6 milliards de francs.

Compte tenu de la provision de 2,5 milliards de francs inscrite dans la loi de financement pour 2000, **ce transfert dégrade les comptes de la branche famille de 4,1 milliards de francs par rapport à l'an dernier.**

Comme la promesse de budgétiser en contrepartie la charge du FASTIF (1,1 milliard de francs) ne s'était pas traduite en loi de financement pour 2000, mais est effective dans le projet de loi de financement pour 2001, cette dégradation du solde se limite comptablement à **3 milliards de francs** (4,1 milliards de francs - 1,1 milliard de francs).

On observera toutefois que cette prise en charge du FASTIF par l'Etat semblait être acquise dès l'origine et être la contrepartie de la provision de 2,5 milliards de francs au titre de la MARS.

De fait, cette prise en charge apparaît dès 2000 dans les comptes de la branche famille (voir plus haut).

En revanche, on observera que l'accélération de la débudgétisation de la MARS (4,5 milliards de francs dès 2000) conduit à **transférer, au terme de cet échange inégal, une charge de près de 9 milliards de francs sur la branche famille pour les deux exercices 2000-2001** (4,5 milliards de francs en 2000 et 6,6 milliards de francs en 2001, au titre de la MARS, diminués de 1,1 milliard de francs au titre du FASTIF pour chacun de ces exercices).

3. Au titre de confiscation des excédents futurs, le Gouvernement substitue une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance à une partie de la CSG affectée à la branche.

Afin de combattre la « *trappe à inactivité* », le ministre de l'Economie et des Finances a décidé d'une ristourne dégressive de CSG jusqu'à 1,3 SMIC, portée à 1,4 SMIC par l'Assemblée nationale.

A titre de compensation il a annoncé l'attribution, à l'ensemble des organismes de sécurité sociale affectés par la mesure, d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance.

Si cette substitution semble neutre pour l'année 2001, aux alentours de 1 milliard de francs, l'échange pourrait se révéler inéquitable sur le long terme.

La taxe sur les conventions d'assurance est une taxe dotée d'un faible dynamisme, qui est de surcroît contestée, notamment en raison des distorsions qu'elle introduit entre les assurances et les mutuelles.

De surcroît, la mesure d'exonération de CSG jusque 1,4 SMIC risque de générer un effet de « *trappe à bas salaire* » qui risque fort de l'emporter sur la « *trappe à inactivité* ».

Le manque à gagner risque donc d'être double : d'une part, une recette nouvelle à l'avenir incertain, d'autre part, une réforme qui risque, en accentuant le freinage des salaires, d'affecter la totalité de la CSG perçue par la CNAF.

4. Le total du prélèvement en 2001 atteindra donc 7,4 milliards de francs.

L'ensemble de ces prélèvements obère fortement les moyens de la politique familiale.

**Prélèvement supplémentaire sur la branche famille en 2001**

*(en milliards de francs)*

Prélèvement de 2 %	1,5
MARS	4,5
Majoration de pension pour enfant	2,9
Reprise par l'Etat du FASTIF	-1,1
<b>Total</b>	<b>7,4</b>

Cumulées sur deux ans, les ponctions sur la branche famille laissent entrevoir des moyens considérables qui ont fait naître des attentes de la part des familles. Or l'utilisation de ces excédents ne leur est pas acquise.

5. La destination des excédents : le financement des 35 heures

- En 2000, 1 milliard de francs avait été prélevé sur la branche famille pour le financement du FOREC.

Ce mécanisme avait été démontré par M. Jacques Machet dans son rapport « Famille » sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 :

*Le Gouvernement avait prévu initialement un prélèvement affecté au financement de la réduction du temps de travail.*

*L'article 2 du projet de loi prévoyait ainsi la création d'un fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale qui devait être notamment alimenté par une contribution versée par les organismes de protection sociale (...).*

***Contraint de reculer sur cette mesure, le Gouvernement n'a pas pour autant renoncé à ponctionner le régime général.*** Les branches du régime général de la sécurité sociale devaient logiquement « récupérer » les 5,5 milliards de francs « provisionnés » par le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Mais le Gouvernement a décidé de **diminuer les ressources affectées aux différentes branches de 5,5 milliards de francs pour alimenter le fonds de réserve pour les retraites.**

***La contribution des organismes de sécurité sociale est donc maintenue ; elle devient désormais indirecte.***

*Le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale, en première lecture, un nouveau dispositif qui permet de ponctionner la branche famille de manière plus subtile et sans doute moins voyante.*

*L'amendement présenté par le Gouvernement à l'article 10 du projet de loi modifie la clé de répartition applicable au prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine. Cette répartition avait déjà été modifiée -il faut le souligner- en juillet dernier par la loi portant création d'une couverture maladie universelle (CMU).*

*Cette loi prévoit notamment la suppression au 1<sup>er</sup> janvier 2000 de l'assurance personnelle et la prise en charge par la CNAMTS de la couverture maladie de base sur le critère de la résidence. Elle devait se traduire par des conséquences financières non négligeables pour la branche famille.*

*Les caisses d'allocations familiales prennent en effet en charge, de manière totale ou partielle, les cotisations des titulaires de prestations familiales non couverts par un régime d'assurance maladie et, de manière totale, celles des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) et des personnes veuves ou divorcées ayant eu au moins trois enfants à charge.*

*La loi portant création de la CMU a donc affecté à la CNAMTS de nouvelles recettes afin de compenser la suppression des cotisations d'assurance personnelle qui étaient auparavant prises en charge par les CAF, le fonds de solidarité vieillesse (FSV), les départements ou l'Etat.*

*Pour compenser la suppression de la prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance personnelle par les caisses d'allocations familiales, la loi a modifié l'affectation du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine, réparti alors pour moitié entre la CNAF et la CNAVTS.*

*Elle prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'attribution d'une partie de ce prélèvement à une troisième branche du régime général : la CNAMTS. **La répartition serait de 50 % pour la CNAVTS (situation inchangée), 28 % pour la CNAMTS et 22 % pour la CNAF.***

*La perte de recettes aurait été, pour la CNAF, de 2,7 milliards de francs, pour une moindre dépense de 2,4 milliards de francs. L'opération n'était donc pas*

neutre pour la branche famille : elle devait en effet se traduire par une dégradation de 300 millions de francs de son solde en 2000.

On ajoutera qu'elle privait la branche famille d'une part importante d'une recette très dynamique -le rendement du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine a progressé de 25 % en 1999- en contrepartie de la suppression d'une charge qui augmentait à un rythme très modéré.

**Avant même d'être entrée en vigueur, cette disposition est remplacée par une nouvelle répartition prévue dans le présent projet de loi.**

Après avoir vu sa part du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine passer de 50 % à 22 % dans la loi « CMU », la branche famille enregistre une nouvelle diminution des sommes qui lui seraient affectées puisque sa part tomberait à 13 % !

Le prélèvement de 2 % devrait rapporter 11,3 milliards de francs en 2000 : la branche famille ne percevra finalement que 1,47 milliard de francs contre 2,49 milliards prévus dans le cadre de la loi CMU. Cette perte de 1,017 milliard de francs est sensiblement équivalente, à 7 millions près, à la somme qui devait lui être prélevée pour financer la réduction du temps de travail (1,01 milliard de francs).

**La branche famille sera toujours ponctionnée de plus d'un milliard de francs.**

Dans le schéma initial, la branche famille se voyait imposer une dépense nouvelle : la participation au financement des « 35 heures » ; dans le nouveau schéma, elle perd le bénéfice d'une recette qui lui était affectée initialement pour moitié. Les nouvelles propositions du Gouvernement font véritablement tomber la branche famille de Charybde en Scylla !

**Aucune des deux solutions n'est préférable ; elles aboutissent toutes deux au même résultat : ponctionner la branche de plus d'un milliard de francs. La branche famille finançait les « 35 heures », elle finance désormais le fonds de réserve pour les retraites.**

**En réalité, elle continue à financer indirectement les « 35 heures » . En effet, la contribution du régime général au fonds de réserve est justifiée par l'affectation au financement des « 35 heures » d'une partie des droits sur les alcools qui constituait une recette du fonds de solidarité vieillesse (FSV).**

Le FSV se voyant privé d'une recette importante, il ne pourra plus alimenter le fonds de réserve pour les retraites. C'est donc au régime général qu'incombera désormais cette charge. La boucle est bouclée !

- En 2001, ce sont près de 7,4 milliards de francs qui viendront abonder le FOREC en provenance de la branche famille.

Comme le démontre M. Charles Descours dans son rapport sur les équilibres financiers du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, la même opération se reproduit pour 2001 mais, cette fois, à hauteur de 7,4 milliards de francs.

L'intégralité du prélèvement sur la branche famille est ainsi affectée au FOREC par le truchement :

- du budget de l'Etat grâce à la débudgétisation totale de la MARS ;

- du FSV grâce au transfert de la majoration de pension pour enfant et de la modification de la clef de répartition du 2 % sur les revenus du capital.

**En conséquence, après avoir subi une ponction de 7,4 milliards de francs en 2001, la branche famille ne dispose plus des moyens de répondre aux attentes des familles, attentes que les excédents de la branche avaient fait naître et que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 déçoit.**

## II. LES ATTENTES DÉÇUES

La comparaison des sommes prélevées sur la branche et des mesures nouvelles en faveur des familles génère une véritable déception.

### Comparaison des prélèvements opérés sur la branche famille et des mesures en faveur des familles

*En millions de francs*

Mesures ponctionnant la branche famille en 2001		Mesures du PLFSS en faveur des familles en 2001	
Suppression du produit de la taxe de 2 %	- 1.495	Réforme AFEAMA	500
Reprise du FASTIF par le budget de l'Etat	+ 1.100	Allocation présence parentale	500
Transfert majoration pension pour enfant	- 2.900	Cumul APE et activité	-100
Transfert de la MARS	- 4.100	Fonds investissement pour les crèches	1.500
		Hausse du budget du FNAS	1.700
		Réforme des aides au logement	700
Total des ponctions en 2001	- 7.395	TOTAL	4.900

**En 2001, le Gouvernement prélève 1,60 franc sur la branche à chaque fois qu'un franc est dépensé en faveur des familles.**

**Ces prélèvements ont pour conséquence que les mesures annoncées par le Gouvernement, pour utiles qu'elles soient, ne répondent pas à l'attente des familles.**

**A. LES MESURES DU PLFSS 2001 SONT DES MESURES UTILES MAIS QUI NE VONT PAS AU BOUT DE LEUR LOGIQUE**

**1. Les mesures en faveur de la petite enfance ne peuvent qu'être considérées comme une première étape**

Le Premier ministre, lors de la conférence de la Famille du 15 juin 2000, avait annoncé une forte relance de la politique en faveur des jeunes enfants.

*« Le Gouvernement a pour cela dégagé 3 milliards de francs afin que 70.000 enfants puissent être accueillis de façon collective ou individuelle ».*

Le Gouvernement a proposé un plan de trois mesures pour faciliter l'accueil des jeunes enfants : un plan en faveur des crèches, une réforme de l'AFEAMA, une croissance du budget du fonds d'action sociale de la branche famille.

Votre rapporteur regrette néanmoins que le Gouvernement n'aille pas au terme de sa démarche.

*a) Un plan qui ne résout pas tous les problèmes d'accueil*

Lors de la conférence de la Famille, le Premier ministre appelait de ses vœux *« une politique familiale féministe c'est-à-dire qui aide les deux parents à concilier vie familiale et vie professionnelle ».*

Il ajoutait pour cela : *« le regard de la société sur les mères de famille doit changer. Rien ne justifie que le statut de mère soit, comme c'est encore trop souvent le cas, vécu comme un obstacle à l'engagement dans la vie professionnelle. L'activité des femmes est en effet un facteur de la croissance et du dynamisme de notre économie. Cette activité ne doit pas les priver de leur liberté de choisir le moment et le nombre de leurs grossesses. Afin que l'emploi du temps des femmes ne soit plus à la merci d'une réunion de fin d'après-midi qui s'éternise alors que la crèche va fermer et qu'une « deuxième journée de travail » va bientôt débiter pour elles, il est temps de prendre davantage en compte, dans l'entreprise, les obligations familiales et, dans le partage des tâches familiales, l'activité professionnelle des femmes. C'est pourquoi l'accueil des enfants est l'affaire de tous. Le Gouvernement, pour sa part, s'efforce d'apporter des réponses concrètes aux obstacles que les femmes rencontrent ».*

Or les réponses concrètes que le Gouvernement apporte sont imparfaites. Les rythmes de travail ont évolué. L'accès des femmes, en nombre

de plus en plus élevé, à des emplois à forte responsabilité suppose une disponibilité accrue.

**Or, les modes d'accueil collectifs, en contrepartie d'éveil à la vie sociale, n'offrent pas toujours la souplesse et la disponibilité nécessaires.**

Les amplitudes des horaires des femmes s'étendent. Comme le souligne le Premier Ministre, l'emploi du temps des femmes est fermement encadré par les horaires d'ouverture des crèches et les tâches qui leur incombent au titre de leurs responsabilités professionnelles.

Or, la question des amplitudes d'horaires ne touche pas seulement les femmes cadres, qui disposent souvent de plus de moyens pour assurer la garde de leurs enfants. Elle affecte également les femmes dont l'emploi ne peut s'exercer que le soir, ou qui, en raison d'un temps partiel non choisi, sont amenées à travailler en dehors des heures d'ouverture des modes d'accueil collectif.

Ceux-ci n'apportent pas toujours une réponse pertinente au problème de la garde en milieu rural, où les distances plus grandes augmentent les contraintes et réduisent les gains du mode d'accueil collectif.

**Pour toutes ces raisons, les mesures annoncées en faveur de la garde des enfants demeurent insuffisantes parce que fortement tournées vers le collectif.**

Certes, le Gouvernement justifie sa démarche par des enquêtes qui font de la crèche le mode de garde favori des parents. D'autres enquêtes sont moins affirmatives. Mais l'essentiel n'est pas là.

**Lors de son audition par votre commission, la présidente de la CNAF, Mme Nicole Prud'homme, a rappelé que seulement 9 % des enfants étaient accueillis dans des cadres collectifs, que 530.000 enfants étaient gardés par leurs parents dans le cadre de l'APE et que le mode de garde de 500.000 autres enfants n'était pas répertorié, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas trouvé, pour beaucoup, dans les dispositifs existants, une réponse à leurs besoins.**

*b) La garde individuelle des enfants doit aussi être aidée*

**Il est nécessaire de renforcer la possibilité pour chaque famille de recourir au mode de garde de son choix.**

Le Gouvernement souhaite un aménagement des actuels barèmes de l'aide familiale pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA). A

l'aide unique de 826 francs mensuels pour un enfant, le Gouvernement introduit trois niveaux, selon trois tranches de revenus.

Dans le même temps, la Cour des comptes a noté dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2000, que le dispositif de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), rendu moins attractif par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 1998, soutient de moins en moins de familles.

#### Nombre d'allocataires de l'AGED

1997	1998	1999
81 875	72 899	65 385

Source : Cour des comptes

La Cour note « *les dépenses diminuent fortement (moins 689 millions de francs en 1999 par rapport à 1998, soit une baisse de 42,2 %) après le recul déjà significatif constaté en 1998 (- 13,6 %). En deux ans, les dépenses d'AGED ont été réduites de moitié .*

« *D'abord, l'impact sur la situation financière des ménages est très difficile à apprécier. Il dépend de leurs comportements. Ont-ils réduit le recours à une employée de maison ? Ont-ils maintenu le taux d'emploi mais en le sous-déclarant pour ajuster l'emploi déclaré aux nouvelles conditions de l'AGED ?* ».

Les débats qui ont entouré la réforme de cette prestation n'étaient pas suffisamment sereins pour trouver un équilibre conforme à l'intérêt des familles. M. Jacques Machet, dans son rapport sur la loi de financement pour 1998<sup>1</sup> avait souligné que la diminution de cette prestation était une régression pour les femmes qui travaillent mais surtout un risque pour l'emploi. Au vu de l'enquête de la Cour des Comptes, ce dernier pronostic est confirmé.

Votre rapporteur tient à insister sur la nécessité de conduire une politique familiale pragmatique, qui réponde aux besoins des familles et non à des impératifs idéologiques.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 73 (1997-1998), tome II - Famille.

*c) A ce titre le fonds d'investissement en faveur des crèches soulève des interrogations*

Lors du vote de la loi Famille de 1994, un accroissement de l'enveloppe des prestations de service de 3 milliards de Francs sur la période 1995 a été prévu.

Il s'agissait de l'ensemble des prestations de service destinées aux jeunes enfants, y compris les subventions d'investissement liées aux contrats enfance. Or, comme le souligne la CNAF, au total sur cette période, seulement 2,13 milliards de francs ont été dépensés.

Votre rapporteur ne se satisfait pas de la multiplication des fonds, qui caractérise aujourd'hui les finances sociales, parce qu'ils accroissent l'opacité de l'action publique. Il constate par ailleurs que les sommes mises à la disposition des crèches n'ont pas été dépensées en totalité.

**Il reste un reliquat de 870 millions de francs, qui, n'étant plus utilisable au terme de l'année 1999, viendra gonfler l'excédent de cet exercice. Le Gouvernement propose donc de recycler pour la moitié des sommes qu'il annonce, des fonds qui n'ont pas été dépensés alors qu'ils avaient une finalité semblable.**

**Evolution des capacités d'accueil des modes collectifs depuis 1994**

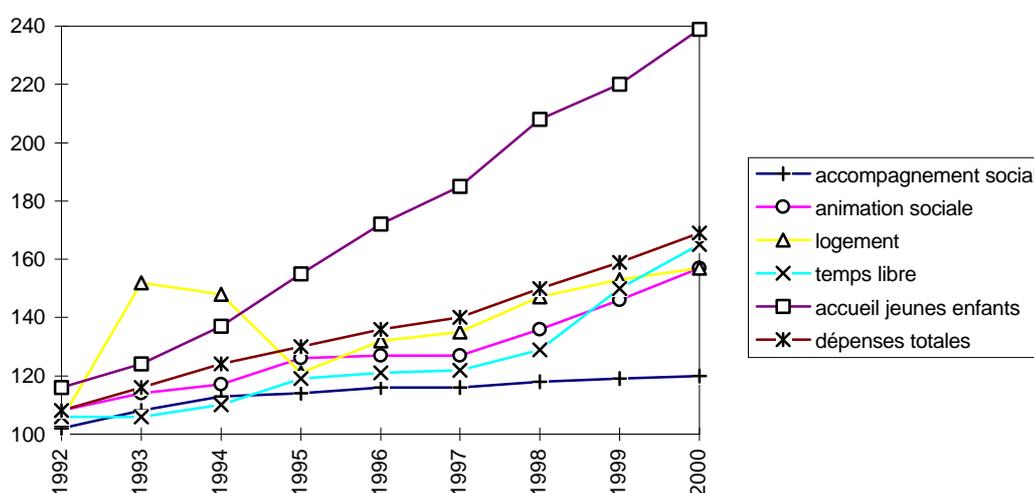
	1994	1995	1996	1997	1998	Evolution 98/94
<b>Crèches collectives</b>	130 200	133 900	135 500	137 200	138 400	+ 6,3 %
<i>dont parentales</i>	8 200	8 500	8 600	8 500	8 500	
<b>Crèches familiales (enfants inscrits)</b>	64 900	63 100	60 600	61 400	60 900	- 6,2 %
<b>Haltes garderies</b>	63 300	64 700	66 600	68 100	68 100	+ 7,6 %
<i>dont parentales</i>	6 100	6 300	6 700	6 100	6 000	
<b>Jardins d'enfants</b>	11 800	12 000	11 200	10 900	10 400	- 11,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>270 200</b>	<b>273 700</b>	<b>273 900</b>	<b>277 600</b>	<b>277 800</b>	<b>+ 2,8%</b>

**Les résultats de ce fonds seront ce que les collectivités locales et les associations en feront.** Une politique à l'égard des crèches suppose, en

dehors des investissements de structures, une situation des finances locales susceptible de porter le projet, en regard notamment des coûts de fonctionnement inhérents à toute structure nouvelle.

L'augmentation de 1,7 milliard de francs du budget du fonds national d'action sociale (FNAS) de la Caisse nationale d'allocations familiales pourrait accompagner le plan. Aujourd'hui, 2,9 milliards de francs sont consacrés par ce fonds aux crèches et subventionnent massivement les dépenses de fonctionnement de celles-ci.

**Evolution des dépenses d'action sociale des CAF de 1992 à 2000**



Le fonds spécifique d'investissement sera-t-il suffisant pour convaincre l'ensemble des partenaires concernés de la possibilité d'investir dans une politique de long terme en matière de crèche.

**Ces incertitudes font du plan gouvernemental en faveur de la petite enfance un plan déséquilibré. Pour que la politique d'accueil des enfants « marche sur ses deux jambes », il lui faut avancer à la fois dans la direction collective et dans la direction individuelle.**

Or la réforme de l'AFEAMA entraînera en année pleine un coût d'environ 1 milliard de francs contre des dépenses bien supérieures -si et seulement si les projets de création sont au rendez-vous- pour les modes collectifs.

**Est-il bien sage de mettre ainsi « tous les œufs de la garde des enfants dans le même panier de l'accueil collectif » ?**

**2. L'allocation de présence parentale reste en recul par rapport à la proposition de « l'allocation de présence familiale » sénatoriale**

*a) La reprise d'une initiative sénatoriale à laquelle le Gouvernement s'était pourtant opposé*

Le Sénat a voté le 15 juin dernier une proposition de loi ayant pour objet d'instituer une allocation de présence familiale. Le souci de la Haute Assemblée était de prendre en compte les difficultés rencontrées par les familles dont l'enfant souffre d'une maladie grave.

Protéger l'emploi du parent qui choisit d'interrompre son activité professionnelle pour assister son enfant ; assurer un revenu de substitution à la famille pour compenser la perte résultant de la cessation d'activité : telle était l'ambition de la Haute Assemblée.

**Le Gouvernement avait alors opposé l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution à la proposition du Sénat**, tout en s'engageant à reprendre son objet dans le cadre de la conférence de la Famille.

*b) Un projet qui reste en deçà des ambitions du Sénat*

**Annoncée par cette Conférence le 15 juin dernier, l'allocation de présence parentale ne reprend que partiellement la proposition de la Haute Assemblée.**

Elle propose la faculté de recourir à un congé non rémunéré et compensé en fonction du taux d'activité concerné. En cas de cessation complète de celle-ci, le montant de l'allocation serait de 3.000 francs mensuel. Ce montant a été majoré à l'Assemblée nationale en faveur des familles monoparentales.

**Mais la reprise de la proposition sénatoriale n'est que partielle et ne traite pas le cas d'accompagnement d'un proche en fin de vie.** Lors du dépôt de la proposition de loi, le Sénat avait souhaité étendre la faculté de recourir à ce congé pour assister un proche en fin de vie. **Lors du vote de la loi sur les soins palliatifs<sup>1</sup>, un large consensus s'est dessiné pour rendre plus humaines les conditions entourant les soins de maladies douloureuses et incurables.**

Permettre à une personne d'accompagner non seulement son enfant, comme le dispositif le prévoit, mais également son conjoint ou ses parents afin

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-882 du 9 juin 1999 visant à garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs.

que la solitude n'entoure pas les derniers moments du malade, ressort sans conteste de la politique familiale.

**Aussi, l'adoption de ce dispositif est une étape importante mais qui doit être complétée.** Il gagnerait à être étendu dans un certain nombre de cas qui appellent un traitement plus humain de ces situations douloureuses.

En l'état, il n'est destiné qu'à 10.000 familles, c'est-à-dire celles dont un enfant est gravement malade. Votre rapporteur se réjouit que le public concerné par cette mesure soit peu nombreux : la grave maladie d'enfants est toujours une tragédie.

Mais il rappelle avec force que ce n'est pas l'adoption de cette mesure consensuelle, engageant 500 millions de francs par an en faveur des familles, qui pourrait masquer les insuffisances de la politique familiale française.

### **3. La réforme des aides au logement : une réforme nécessaire mais qui doit davantage prendre en compte le fait familial**

#### *a) Une annonce gouvernementale qui reprend des propositions sénatoriales*

##### 1. Une simplification que le Sénat appelait de ses vœux

Dans son rapport sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999<sup>1</sup>, M. Jacques Machet prenait acte de l'augmentation des loyers plafonds de l'allocation de logement familiale (ALF). Il constatait : « *Ce rapprochement des loyers plafonds de l'ALF et de l'APL est en outre un premier pas vers une simplification du système des aides au logement dont chacun s'accorde à reconnaître la complexité. Cet effort de simplification doit être poursuivi. Votre rapporteur souligne à cet égard la nécessité de rapprocher encore davantage les trois aides existantes (APL, ALF et ALS) et d'étudier la possibilité de fusionner ces trois aides en une seule. La lisibilité de la politique d'aide au logement en faveur des familles y gagnerait certainement* ».

Votre rapporteur note de surcroît que cette réforme avait été également préconisée par le rapporteur pour avis de notre commission sur les crédits budgétaires du logement social, M. Jacques Bimbenet.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 58 (1998-1999), tome II - Famille.

## 2. Un axe fort des annonces gouvernementales

Le Premier ministre, lors de la dernière conférence de la Famille, a souhaité faire du logement un axe fort de sa politique familiale.

*« Pour plus de solidarité, nous réformons les aides au logement. Lors de notre dernière Conférence, l'an passé, j'ai confirmé la volonté du Gouvernement de poursuivre la réforme de ces aides autour de deux axes : justice et simplification.*

*« Cet engagement, nous le tenons aujourd'hui. Nous mettons en œuvre une réforme ambitieuse. Ambitieuse parce qu'elle touche un élément essentiel de la vie quotidienne des familles : leur logement. Ambitieuse parce qu'elle concernera 4,8 millions de ménages, parmi les plus modestes de nos concitoyens. Ambitieuse parce qu'elle mobilisera 6,5 milliards de francs.*

*« Cette réforme, préparée par Jean-Claude Gayssot et Louis Besson, vise à fusionner les barèmes des différentes aides existantes dans le secteur locatif : l'allocation de logement familiale, créée en 1948, la plus ancienne d'entre elles, l'allocation de logement sociale, l'aide personnalisée au logement. Les nouvelles aides personnelles au logement seront ainsi plus simples, leur barème plus facilement compréhensible pour l'ensemble des bénéficiaires. Elles seront aussi plus justes. Cette réforme permettra d'une part d'améliorer sensiblement les aides versées aux familles ayant les revenus les plus faibles. Elle introduira d'autre part plus d'équité dans la prise en compte des ressources de chacun -c'est également un point essentiel- et permettra de supprimer l'une des plus importantes « trappes à inactivité » de notre système de protection sociale. Aujourd'hui, le bénéficiaire de minima sociaux qui retrouve un emploi voit ses aides au logement diminuer sensiblement, au point parfois de ne pas trouver avantage à sa nouvelle situation. Demain, cette diminution sera moins importante, afin qu'il ne soit pas dissuadé de reprendre une activité.*

*« Cette réforme sera mise en œuvre en deux étapes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, les différents barèmes seront fusionnés et simplifiés et le principe d'une aide indépendante de la nature des revenus, jusqu'à environ 75 % du RMI, sera instauré. La seconde étape débutera le 1<sup>er</sup> janvier 2002. »*

**Votre rapporteur salue cette annonce de réforme mais formule à son égard une objection et un souhait.**

### *b) Un financement incertain.*

La réforme des aides à la personne annoncée pour un montant de 6,5 milliards de francs doit prendre effet sur deux ans, au 1<sup>er</sup> janvier 2001 et 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## 1. Un financement d'une grande complexité

- Un financement fractionné

Dans le dossier de presse du budget de l'urbanisme et du logement, accompagnant le projet de loi de finances 2001, le Gouvernement prévoit de consacrer 3,5 milliards de francs en 2001 à cette réforme dont 2 milliards de francs prélevés sur le budget de l'Etat.

L'annexe C du présent projet de loi fait état d'une contribution de la CNAF à la réforme des aides au logement de 710 millions de francs.

En conséquence, l'effort social de la Nation fait pour cette réforme des aides au logement, tel qu'il est annoncé dans les documents de la loi de finances et la loi de financement pour la sécurité sociale, n'est que de 2,71 milliards de francs.

De surcroît, cet effort de 2,7 milliards de francs ne se traduit pas par des débours équivalents.

**Une ligne budgétaire du projet de loi de finances pour 2001 ouvre bien 2 milliards de francs de crédits en faveur de cette réforme mais une autre ligne mineure de 1,345 milliard de francs la contribution de l'Etat au fonds national de l'habitat et au fonds national des aides au logement, qui sont les organismes financeurs des aides à la personne.**

- Un financement qui repose en fait sur une diminution des prestations d'aide au logement

**Le Gouvernement justifie cette mesure d'économie par les moindres prestations versées du fait de la croissance.** En effet, avec la baisse du chômage et l'augmentation des salaires, les ayants droit d'allocations touchent un montant moins élevé d'aides, voire sortent du dispositif en dépassant le niveau plafond de revenu pour prétendre à une aide au logement.

Au moment où le Gouvernement annonce la mise en place d'une réforme généreuse, un nombre considérable de nos concitoyens, parce que leur situation s'est un peu améliorée, sortent du dispositif et perdent leur aides au logement.

L'effort budgétaire annoncé n'est que de 655 millions de francs c'est-à-dire inférieur à l'effort supporté par la branche famille qui est, lui, de 710 millions.

## 2. Une réforme dont le coût pourrait exploser si la conjoncture se retournait

M. Jacques Bimbenet, dans son rapport pour avis sur les crédits budgétaires consacrés au logement social, salue une réforme qu'il avait lui-même proposée l'année dernière mais sous des modalités différentes et constate que le coût de la réforme à terme était loin d'être maîtrisé.

La fusion des trois types d'aide à la personne en un barème unique se faisant « par le haut », c'est-à-dire par une augmentation généreuse des barèmes, conduirait à une explosion des coûts si la conjoncture se retournait.

### *c) Une réforme qui met en lumière les confusions du Gouvernement entre politique de lutte contre l'exclusion et politique familiale*

#### 1. Une réforme qui ne prend pas assez en compte le fait familial

Les liens entre politique familiale et politique de solidarité sont forts. Mais ces deux politiques ne sauraient se confondre.

Or, le Gouvernement, qui présente lors de la conférence de la Famille la réforme des aides au logement comme un considérable effort en faveur des familles, révèle la véritable nature de celle-ci dans les documents de presse relatifs au budget de l'urbanisme et du logement accompagnant le projet de loi de finances pour 2001.

*« Cette réforme, dont le coût s'élèvera à 3,5 milliards de francs en 2001, dont près de 2 milliards pour le budget de l'Etat, a pour objectif de corriger les phénomènes de « trappes à inactivité » et de contribuer à la politique du Gouvernement en matière de retour à l'emploi ».*

La réforme des aides au logement ne ressort manifestement pas d'un souci de politique familiale mais d'une meilleure articulation avec la politique de l'emploi.

**Il n'est possible d'annoncer une vraie réforme en faveur des familles que lorsque celle-ci améliore sensiblement la situation des familles.**

**La réforme des aides au logement :  
politique familiale ou politique contre l'exclusion ?**

Dans le document, le Gouvernement annonce l'exemple suivant :

*« A titre d'exemple, un couple avec deux enfants vivant en location dans le parc privé avec un salaire mensuel de 7.500 francs pourra bénéficier en 2002, à la faveur du nouveau barème, d'une allocation de logement familiale de l'ordre de 1.550 francs par mois, soit près de 350 francs de plus qu'avec le barème actuel. De même, une personne seule bénéficiant du RMI et retrouvant un emploi au SMIC à mi-temps partiel verra son aide passer à environ 1.500 francs en 2002, au lieu de 1.088 francs avec le barème antérieur qui pénalisait le retour à l'emploi ».*

**Ainsi une famille de quatre personnes dispose d'un revenu global de 7.500 francs.** En comptant chaque enfant pour un demi-adulte, ce qui est le cas dans le mécanisme de quotient familial, bien qu'un adolescent coûte probablement plus cher, **le revenu de cette famille par unité de consommation est de 2.500 francs.** De son côté, **le bénéficiaire du RMI dispose d'un revenu de 2.552 francs mensuels** soit, par unité de consommation, 52 francs de plus que cette famille de quatre personnes.

La famille verra augmenter son allocation de 350 francs, soit de 14 % de son revenu par unité de consommation. La personne au RMI profitera, elle, d'une augmentation de 412 francs soit 16 %.

Au terme de la réforme, la famille qui dispose d'un revenu par unité de consommation inférieur à celui du RMIste aura une aide pour le paiement d'un loyer de quatre personnes supérieure de 50 francs environ à celle accordée pour le logement d'une personne seule !

L'incitation à l'activité des titulaires du RMI est une politique utile car il n'est pas admissible de laisser perdurer des allocataires en situation de « trappe à pauvreté ».

Par ailleurs, cette réforme améliore la situation de la famille dans l'absolu, puisque son gain est de 350 francs, mais c'est au titre d'une réforme en faveur des moins favorisés et non au titre de la politique familiale. Les aides au logement ressortent avant tout de la politique de lutte contre l'exclusion, même si elles améliorent la situation de nombreuses familles, parmi les plus modestes.

**Elles doivent donc être prioritairement financées par la solidarité nationale et elles ne sauraient être présentées comme une mesure phare en faveur des familles sauf à prendre résolument en compte le fait familial dans leur calcul c'est-à-dire une forte progressivité des aides en fonction du nombre d'enfants.**

Votre rapporteur appelle donc de ses vœux une meilleure prise en compte des charges de famille dans la politique menée au titre de la solidarité, tant pour les prestations d'aides au logement que pour les minima sociaux.

### Le financement des aides au logements par la branche famille

(en millions de francs)

	1999		2000			2001
	Provisoire mai 2000	Résultats	Prévision mai 2000	Prévision	Ecart	Prévision
ALF tous régimes métropole	16.249	16.249	17.288	17.117	- 171	18.231
Contribution au FNH (au titre de l'APL)	20.527	20.420	21.046	20.581	- 465	20.938
Contribution au FNAL (au titre de l'ALT)	128	136	141	142	1	188
Contribution au FNH/FNAL	20.655	20.556	21.187	20.724	- 463	21.126
Ensemble	36.904	36.805	38.475	37.840	- 635	39.447

Source : Direction de la sécurité sociale (SDPEF/6A)

#### **B. LES MOYENS CONFISQUÉS POURRAIENT PERMETTRE DE RÉPONDRE AUX ATTENTES DES FAMILLES**

Pour la branche famille, l'année 2001 restera, comme on l'a vu, l'année de tous les prélèvements.

Pourtant, les attentes des familles demeurent très importantes et ces moyens auraient dû répondre à celles-ci.

##### **1. Une revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales qui ne soit pas symbolique**

###### *a) La base mensuelle de calcul des allocations familiale n'a pas augmenté sur l'ensemble de la décennie*

Chaque année, il est procédé à une revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF).

Les prestations de la branche, à l'exception de l'AGED, des aides au logement et de l'AFEAMA, sont calculées en fonction d'un pourcentage de cette base mensuelle.

Depuis 1993, la revalorisation intervient au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

La loi relative à la famille du 25 juillet 1994 a imposé une revalorisation de la BMAF « une ou plusieurs fois par an conformément à

*l'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue par le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année à venir<sup>1</sup> ».*

En 2000, l'augmentation de la BMAF n'a été que de 0,52 % alors que l'inflation constatée a été de 1,5 %. La perte du pouvoir d'achat des prestations familiales indexées sur la BMAF a été de près de 1 % en 2000.

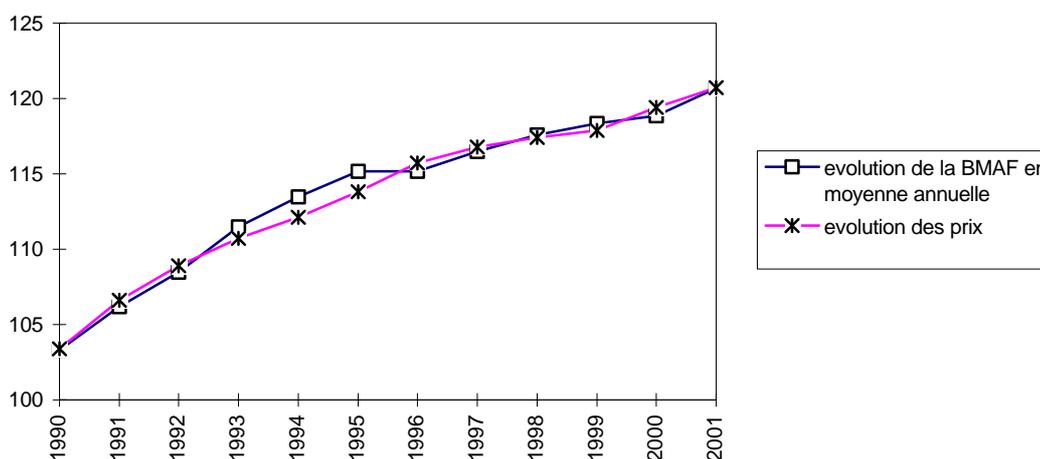
En 2001, l'inflation prévue est de 1,3 point pour une hausse de 1,8 point de la BMAF. Le rattrapage de la moindre évolution de l'inflation pour 2000 n'a été que de 50 %.

**Sur deux ans, le pouvoir d'achat des prestations familiales indexées sur la BMAF a reculé de 0,48 %.**

Sur l'ensemble de la législature actuelle (1998, 1999, 2000, 2001), le pouvoir d'achat de ces prestations n'aura augmenté que de 0,19 %. Sous la législature précédente (1993-1997), cette croissance aura été de 0,08 %, dans un contexte de conjoncture économique, il est vrai, moins favorable.

**Votre rapporteur constate que, sur onze ans, de 1990 à 2001, le pouvoir d'achat de la BMAF aura régressé de 0,04 %. Ce constat inquiétant est à mettre au passif de l'ensemble des majorités qui se sont succédé sur la période.**

**Evolution comparée de la BMAF et des prix (en base 100 : 1989)**



Source corrigée : commission des comptes de la sécurité sociale

<sup>1</sup> Article 36 de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1999. Cette disposition valait pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1995 au 31 décembre 1999.

*b) Une telle stagnation souligne le recul important de la politique familiale dans notre pays*

1. Une stagnation qui signifie une baisse de l'effort en faveur des familles dans notre pays

Cette stagnation de la BMAF a accompagné un recul des prestations familiales dans le produit intérieur brut. **Il n'est pas possible de dire que la France conduit une politique familiale ambitieuse lorsque la part de son effort en faveur des familles dans le PIB se réduit.**

**La BMAF, qui est le curseur d'une politique en faveur de toutes les familles, doit augmenter.**

2. Une augmentation inférieure à celle des retraites

Le présent projet de loi fixe la revalorisation des pensions de retraite à 2,2 %.

Il est vain de vouloir opposer les générations. Les retraités, dont les pensions sont le principal revenu, doivent pouvoir bénéficier des fruits de la croissance.

Néanmoins, votre rapporteur s'interroge sur l'équité du sort qui est fait aux familles, notamment au regard des perspectives de chacune des branches. En outre, votre rapporteur rappelle que la contribution des excédents de la branche famille à l'équilibre courant de la branche vieillesse s'accroît d'année en année. En conséquence, l'évolution de la BMAF ne devrait pas être inférieure à l'évolution des pensions.

## **2. Le soutien des familles qui ont à charge les jeunes adultes**

*a) Un sujet important*

Ce besoin demeure inabordable par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Et pourtant, il constitue un délicat problème que relaie l'ensemble des associations familiales.

Le coût d'éducation d'un enfant ne s'arrête pas à la petite enfance ; il est au contraire croissant, les frais d'études d'un lycéen sont supérieurs à ceux d'un collégien, les études en filières techniques coûtent cher parce qu'elles supposent un investissement en matériel onéreux.

**Les prestations existantes -par exemple l'allocation de rentrée scolaire- doivent prendre en compte ces spécificités par une modulation pertinente.**

**Mais la question des 18-25 ans se pose avec davantage d'acuité.**

Aujourd'hui, du fait de l'allongement de la durée des études, d'une entrée dans la vie active retardée, les familles supportent financièrement plus longtemps leurs « grands enfants » qui ont déjà des besoins d'adultes.

Les budgets de transport et d'éducation ont fortement augmenté et un minimum de 3.000 francs par mois est nécessaire pour assurer la vie indépendante d'un étudiant.

*b) Un problème qui reste encore sans réponse*

**Les prestations familiales ne traitent guère cette question.**

Les allocations ne sont versées que jusqu'à l'âge de 20 ans. Mme Nicole Prud'homme a néanmoins rappelé que la CNAF fournissait un effort considérable en faveur des jeunes adultes en versant des allocations de logement à près de 600.000 étudiants.

**La conférence de la Famille du 15 juin 2000 a abordé cette question que le Gouvernement a laissée pour l'instant sans réponse.**

*Pourtant, le Premier ministre a déclaré à cette occasion : « nous devons également aborder la situation des jeunes adultes encore à la charge de leur famille. Ces dernières années, l'allongement de la durée des études et une entrée dans la vie active plus tardive et parfois incertaine ont conduit beaucoup de jeunes à rester vivre chez leurs parents. Ce problème est à l'intersection des mutations de la famille, des évolutions du monde du travail et de la formation. Il fait apparaître de fortes inégalités entre jeunes ».*

Des demandes ont été exprimées en faveur de la création d'un revenu minimal en faveur des jeunes, sur le modèle du RMI.

Le Premier ministre a plusieurs fois récusé cette éventualité. Hormis l'incidence budgétaire d'une telle mesure, elle aurait le paradoxal inconvénient de vouloir favoriser la prise d'autonomie des jeunes par le biais d'un revenu d'assistance.

**Votre rapporteur suggère pragmatiquement que les familles, qui, aujourd'hui, soutiennent leurs enfants étudiants, ou non étudiants, soient aidées.**

### **3. Une mesure d'équité et de redistribution horizontale : le rétablissement du quotient familial à son niveau initial**

- a) *La diminution du plafond du quotient familial avait engendré une augmentation d'impôt pour 500.000 familles en même temps qu'un recul important de la politique familiale menée depuis la Libération*

#### 1. Une mesure d'équité pour les familles datant de la Libération

Le système du quotient familial adapte le montant de l'impôt sur le revenu aux facultés contributives de chacun, en prenant en compte le nombre de personnes vivant des ressources du foyer fiscal.

**Ce système n'est que la traduction, pour l'impôt sur le revenu, de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».**

Le quotient familial reposant sur la division du revenu imposable par le nombre de parts du foyer fiscal, il tend à atténuer la progressivité de l'impôt en fonction du revenu.

C'est pourquoi la législation a choisi, depuis 1992, de plafonner les effets du quotient familial : la réduction d'impôt résultant d'une demi-part additionnelle de quotient familial ne peut ainsi excéder un certain montant actualisé chaque année en fonction de l'évolution des tranches du barème de l'impôt sur le revenu. Ce plafond avait été fixé par la loi de finances pour 1998 à 16.380 francs.

#### 2. Pour 1999, le Gouvernement avait fortement diminué cette mesure d'équité en faveur des familles

Fin 1998 (loi de finances pour 1999), la diminution du plafond du quotient familial de 16.380 francs à 11.000 francs, avait été présentée par le Gouvernement comme la contrepartie indispensable du rétablissement des allocations familiales pour toutes les familles.

**Or M. Didier Migaud, rapporteur général pour la commission des Finances de l'Assemblée nationale, avait évalué à 500.000 les foyers affectés par la mesure générant une recette de l'ordre de 3,2 milliards de francs, soit un supplément d'imposition d'environ 6.400 francs par foyer et par an.**

Comme l'avait rappelé M. Jacques Machet dans son rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999<sup>1</sup>, **les estimations faites par M. Migaud démontraient que le retour à l'universalité des allocations familiales contre la baisse du quotient avait bénéficié à 225.000 ménages et en avait pénalisé 425.000.**

En outre, ce « jeu de dupes » avait porté un rude coup au principe d'équité horizontale. La France avait choisi, dès 1946, à la Libération, d'assurer une certaine égalité entre les familles dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Deux familles qui ont les mêmes revenus, mais non les mêmes charges doivent être imposées en fonction de leur capacité contributive réelle.

**Ce système du quotient familial ne procure aucun avantage aux familles. Il vise seulement à garantir une répartition équitable du prélèvement en fonction des capacités de chacun.**

Votre rapporteur souligne encore une fois que le système du quotient est une mesure de justice fiscale qui n'a jamais été remise en cause depuis 1946, date de sa création.

*b) Le projet de loi de finances pour 2001 propose une augmentation du quotient mais celle-ci est insuffisante*

Le projet de loi de finances pour 2001, dans son article 2, prévoit un relèvement du plafond à 13 020 francs.

L'Etat avait transféré en 2000, 4,5 milliards de son budget au titre de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire au budget de la branche famille. Ce transfert sera porté à 6,6 milliards de francs en 2001. Il n'a, dans le même temps, compensé ce transfert que par la reprise du FASTIF (fonds d'intervention en faveur des travailleurs immigrés) à hauteur de 1,1 milliard de francs.

**En conséquence, il serait équitable que le budget de l'Etat rétablisse le quotient familial à son niveau de 1998, actualisé, réparant ainsi l'injustice qui avait été faite à plus de 400.000 familles.**

### ***C. DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA POLITIQUE FAMILIALE EN FRANCE DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ***

Malgré la création d'un ministère délégué à la famille en 2000, et malgré la conférence de la Famille qui a le mérite de réunir une fois l'an les interlocuteurs de la politique familiale, cette dernière demeure anémique.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 58 précité.

En témoigne la faiblesse des mesures annoncées pour 2001, faiblesse résultant des prélèvements effectués au détriment des moyens de la branche famille.

Pourtant, les conditions sont réunies pour donner un nouveau souffle à une politique familiale que quelques principes simples doivent guider.

### **1. Des conditions réunies**

Votre rapporteur met ici encore une fois l'accent sur le montant des excédents affichés par la branche famille.

Ces excédents sont certes dus à la croissance exceptionnelle qu'a connue la France, à l'instar de ses partenaires européens, en 1999 et 2000.

**Mais ils prennent également une tournure structurelle et rappellent que de nombreux besoins des familles demeurent insatisfaits.**

**Or la situation démographique de la France appelle un effort accru.**

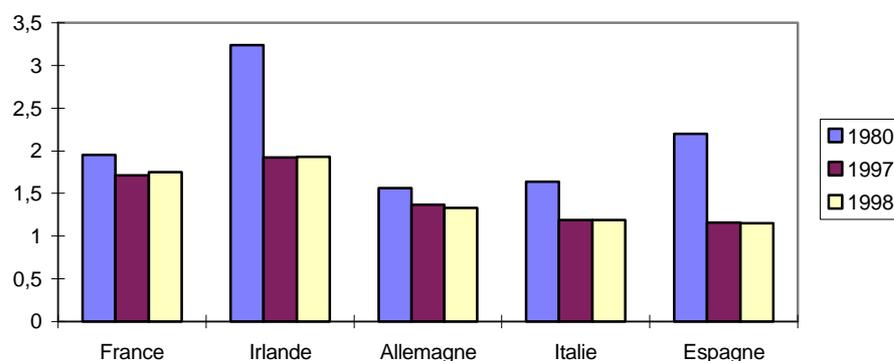
Selon l'Institut national d'études démographiques (INED), la natalité française a fait preuve d'une vitalité accrue en 1999, avec 744.000 naissances.

Pour 2000, les chercheurs de cet organisme ont constaté 17.400 naissances supplémentaires sur les cinq premiers mois de l'année par rapport à l'année précédente.

La reprise de la natalité s'était amorcée en 1994 et elle s'est confirmée en 1998 et 1999.

Deux facteurs expliquent ce renouveau qui confirme la place de la France dans le peloton de tête de natalité européenne.

### Evolution de l'indicateur conjoncturel de fécondité



**D'une part, la fécondité des mères les plus jeunes s'est stabilisée après plusieurs années de baisse.**

Le recul de l'entrée dans la vie active, le désir légitime de conforter leur vie professionnelle avaient conduit de nombreuses femmes à retarder la première grossesse.

D'autre part, les démographes constatent une hausse de la fécondité des femmes de 28 ans et plus. Il semble que les femmes, après avoir retardé l'âge du premier enfant, pourraient chercher à combler ce décalage par une fécondité accrue dans la trentaine.

Même si les chercheurs de l'INED n'établissent pas de relations formelles entre conjoncture économique et fécondité, votre rapporteur considère que le retour de la croissance, en générant des perspectives d'avenir plus favorables, peut lever les réticences des futurs parents.

**Le désir d'enfant des parents reste important. A 2,2 enfants par femme, il est supérieur à celui qui permettrait le renouvellement des générations (2,1).**

**La croissance retrouvée ne peut pas tout ; c'est pourquoi la politique familiale doit aider les familles à réaliser ce désir du second ou du troisième enfants.**

## **2. Les principes qui doivent guider notre politique familiale**

**Lors du discours prononcé à l'occasion de l'inauguration de la Caisse d'allocations familiales de Nantes, le 6 avril 2000, le Président de la République a rappelé les principes qui doivent guider notre politique familiale.**

**La conduite d'une politique familiale ambitieuse ne peut reposer que sur des moyens importants.**

**Le premier de ces principes doit être la sécurité des ressources de sa branche.** Comme le rappelle le Président de la République : *« il est indispensable de garantir la progression des recettes de la branche « famille » et d'appliquer scrupuleusement ce principe fondamental de la sécurité sociale qui veut que les excédents de la Caisse nationale d'allocations familiales ne puissent ne puissent être dérivés pour le financement d'autres branches ».*

**La politique familiale s'adresse à toutes les familles,** son caractère universel ne doit donc pas être mis en cause même si une attention particulière doit être accordée aux familles les plus modestes.

Comme le note le Président de la République : *« la France a su prendre des options essentielles qu'il faut préserver : l'universalité des allocations familiales (...) ; des prestations sous condition de ressources pour aider les familles modestes ».*

La politique familiale doit respecter les choix de vie des familles, en termes notamment de logement, d'éducation, de travail ou non des deux parents. Cet **impératif de neutralité**, le Président le rappelle avec force :

*« Il est primordial que la politique familiale soit neutre à l'égard des femmes et des options qu'elles prennent pour organiser leur vie. Elle n'a pas à peser sur des décisions aussi personnelles que l'activité professionnelle et le temps familial ».*

**Aucune politique familiale ne saurait être mise en place sans ou contre l'avis des intéressés.**

Tant sur les volets financiers que sur la mise en place des mesures nouvelles, la concertation fait défaut. Malgré la conférence de la Famille, le Gouvernement a déjà trop imposé, comme en témoigne l'avis défavorable donné à l'unanimité par le conseil d'administration de la CNAF au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001<sup>1</sup>.

Or, comme le souligne le Président de la République, aucune avancée sérieuse en matière de politique familiale ne peut être faite, sans, ou contre, les partenaires sociaux.

*« D'autres moyens, beaucoup plus efficaces, doivent être explorés. Ils passent par une forte implication des partenaires sociaux, qui pourraient en*

---

<sup>1</sup> Le conseil d'administration de la CNAF a rejeté le projet de loi de financement de la sécurité sociale soumis par le Gouvernement par 24 voix contre, 5 abstentions et 4 prises d'acte.

*faire une priorité du dialogue social au moment où ils entreprennent de moderniser en profondeur leurs relations ».*

Enfin le Président de la République a rappelé **l'enjeu qu'était la modernisation du service public**, qui prend une acuité particulière dans le cadre de la politique familiale.

*« La modernisation du service public, le combat plus que jamais nécessaire de l'insertion, la politique familiale et les conditions d'une plus grande liberté de choix pour les femmes, autant de questions qui vous placent au centre des problématiques du XXI<sup>ème</sup> siècle ».*

En effet, la complexité des droits gérés par les caisses d'allocations familiales est indéniable. De fait, celles-ci gèrent environ 25 prestations légales qui représentent 15.000 règles de droit.

La complexité de ce droit s'est d'ailleurs fortement accrue avec le temps. Depuis la création de l'aide personnalisée au logement en 1977, environ 150 textes sont venus modifier le dispositif initial.

La Cour des comptes, qui s'est livrée à une étude détaillée des relations de la branche famille avec ses usagers lors de son rapport avec la sécurité sociale de septembre 2000, a souligné que *« la branche famille est celle qui est le plus en contact direct avec la population, qu'il s'agisse des familles percevant des prestations ou, depuis une dizaine d'années, des personnes recevant les minima sociaux : RMI, AAH (allocation pour adultes handicapés), API (allocation pour parent isolé). Aussi est-il capital d'assurer un excellent service : accueil, expertise, résolution des problèmes, souci de l'accès des personnes à leurs droits, etc.*

*« La question du service rendu est nettement perfectible. L'accueil téléphonique en particulier est très défectueux dans les caisses d'allocations familiales, provoquant, par son insuffisance même, un surcroît de déplacements des personnes, donc l'accueil physique. Cette lacune n'est sans doute pas spécifique à la branche famille, mais elle devrait faire en sorte, comme dans d'autres services publics, de répondre correctement au téléphone. L'information écrite donnée aux usagers dans les deux branches paraît également inadaptée, soit trop standard, soit insuffisamment précise et fréquente, notamment sur leurs droits. Enfin, et c'est un autre aspect mais qui est préoccupant, le service est très inégalement rendu sur le territoire, d'une caisse d'allocations familiales à l'autre .*

*« Les caisses doivent mieux s'organiser pour, au-delà d'une simple culture de la liquidation, du versement des prestations et des retraites, davantage se tourner vers leur usager, leur « client », l'informer, l'écouter, l'aider, bref lui rendre un meilleur service. »*

Les caisses d'allocations familiales ont entrepris et doivent poursuivre leurs efforts en ce domaine.

La Caisse nationale d'allocations familiales a par ailleurs rappelé le faible intérêt du « fabricant de règles » pour sa gestion par la caisse d'allocations familiales et sa compréhension par l'allocataire.

**Les effets de la complexité sont importants ; celle-ci aboutit notamment à une incompréhension des usagers, des ciblage sociaux et une augmentation des coûts de gestion.**

Il est paradoxal pour l'Etat de demander à la branche famille une amélioration de ses rapports avec les usagers tout en compliquant la base légale de ces rapports.

**En conséquence, et parce qu'il s'agit *in fine* d'un projet politique, votre rapporteur appelle de ses vœux une fusion de certaines prestations et une simplification de leurs modalités d'octroi afin de redonner de la cohérence et de la lisibilité au système de prestations qui porte notre politique familiale.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### AUDITION DE MME NICOLE PRUD'HOMME, PRÉSIDENTE DE LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

*La commission a ensuite entendu Mme Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).*

*Mme Nicole Prud'homme s'est réjouie de voir le projet de financement de la sécurité sociale bâti sur les excédents de la branche famille, mais elle a indiqué qu'elle aurait préféré prendre acte de davantage de mesures nouvelles en faveur des familles.*

*Elle a rendu compte à la commission de l'avis défavorable rendu par le conseil d'administration de la CNAF sur le projet de financement de la sécurité sociale pour 2001. Elle a précisé que 24 voix s'étaient exprimées contre le projet, 5 abstentions et 4 prises d'acte.*

*M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille, s'est montré heureux que la commission puisse entendre Mme Nicole Prud'homme et a tenu à rendre hommage à M. Jacques Machet qui avait souhaité être déchargé de son rapport famille. Il a demandé à Mme Nicole Prud'homme l'avis de la CNAF sur le transfert de financement de la majoration de pensions pour enfant à la branche famille qu'il a hésité à qualifier de « mesure nouvelle en faveur des familles ».*

*En réponse, Mme Nicole Prud'homme a déclaré que ce transfert constituait en réalité une « mesure nouvelle en défaveur des familles ». Elle a rappelé que la majoration de pension pour enfant était à la charge du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et que le FSV avait été créé, notamment, pour assurer une solidarité des citoyens à l'égard des parents. Elle a évalué à 20 milliards de francs le montant annuel mis ainsi à la charge de la branche famille. Elle a constaté que la situation des parents retraités n'était pas affectée par ce transfert mais que les excédents de la branche famille ne seront plus disponibles pour des mesures nouvelles.*

*Elle a rappelé que le Gouvernement avait prévu ce basculement sur sept ans. Elle a formulé toutefois la crainte de voir ce calendrier accéléré en cas d'excédents importants de la branche famille.*

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille, a demandé à Mme Nicole Prud'homme l'avis de la CNAF sur l'accélération du transfert du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire à la branche famille.**

**Mme Nicole Prud'homme a dénoncé la méthode choisie par le Gouvernement.** Elle a rappelé que la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (MARS), dès lors qu'elle était pérennisée, devenait légitimement une prestation à la charge de la branche famille. Elle a cependant précisé qu'il avait été annoncé, lors de la conférence de la famille de juin 1999, que cette prise en charge serait progressive, sur trois ou quatre ans. Elle a constaté que les excédents dégagés par la branche ont incité le Gouvernement à accélérer le rythme de ce transfert. Elle a également souligné que les 6,6 milliards de francs de cette majoration, qui « plombent les comptes de la branche », étaient versés dès le premier enfant sous des conditions de ressources restrictives et qu'elle générerait des effets de seuil considérables. Elle a indiqué, en outre, qu'une modulation de l'allocation de rentrée scolaire selon l'âge et la scolarisation de l'enfant était à l'étude pour 2001.

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille, a demandé à Mme Nicole Prud'homme si la CNAF estimait que l'exonération de CSG sur les bas salaires était équitablement compensée et si la CNAF avait été consultée pour la suppression de sa part du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine.**

**Mme Nicole Prud'homme a déclaré ne pouvoir répondre que partiellement aux interrogations du rapporteur.** Elle a rappelé que les chiffres communiqués à la CNAF par le ministère de l'économie et des finances faisaient apparaître une affectation de taxe sur les conventions d'assurance équivalente à la perte de CSG. Elle a toutefois précisé que la CNAF ne disposait pas de moyens techniques pour se livrer à des vérifications. Elle a, en revanche, regretté de ne pas avoir été prévenue, lors de ses rencontres avec la ministre déléguée à la famille et à l'enfance, de la suppression de la part du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine affectée à la CNAF, non plus que du transfert de la majoration de pension pour enfant, qu'elle a donc découverts lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale. Elle a toutefois émis l'hypothèse que la ministre ignorait elle-même ces mesures. Elle a déclaré souhaiter, en tout état de cause, plus de dialogue et de consultation à l'avenir.

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille, a demandé à Mme Nicole Prud'homme si les mesures en faveur des crèches et de l'aide**

*maternelle étaient susceptibles de résoudre les problèmes de la garde des enfants, notamment celui des gardes de fin de journée ou de début de soirée.*

**Mme Nicole Prud'homme** a souligné que la garde des enfants était un problème sensible qui a deux volets distincts : la garde d'enfant par un tiers et celle par les parents.

*Elle a indiqué que l'allocation parentale d'éducation (APE) s'inscrit dans le principe de libre choix du mode de garde et concerne 530.000 enfants. Elle a rappelé que la suppression de cette possibilité pourrait conduire près de 250.000 femmes à retourner sur le marché du travail, ce qui poserait alors la question de la garde de leurs enfants.*

*Elle a déclaré, en outre, que les modes de garde de près de 500.000 enfants ne sont pas répertoriés. Elle a précisé que seuls 9 % des enfants sont gardés dans un mode collectif et a rappelé qu'il ressortait des études conjointes de la CNAF et du Centre de recherche et de documentation sur la consommation (CREDOC) une forte demande des familles pour des modes de garde collectifs.*

**Mme Nicole Prud'homme** a ajouté espérer que la réduction de la durée du travail apporte des solutions nouvelles au problème des gardes de fin de journée. Elle a estimé que cette question touchait l'ensemble des femmes actives, tant celles occupant des emplois d'encadrement que celles subissant des temps partiels non choisis. Elle a rappelé que si les équipements existants ne couvraient pas tous les besoins, la femme française avait un taux d'activité supérieur aux autres femmes européennes et que cette particularité devait être mise au crédit de la politique familiale.

*Elle a, par ailleurs, souligné que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoyait un prélèvement de 1,5 milliard de francs sur l'excédent de la branche famille en 1999 pour alimenter un fonds d'investissement des crèches. Elle a rappelé le souhait de la CNAF que soient majorées les subventions d'investissement quand ces centres d'accueil élargissent leur amplitude d'horaires. Elle a néanmoins mis en garde contre une trop grande flexibilité des horaires qui bouleverserait les rythmes de vie des enfants.*

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille,** a demandé à Mme Nicole Prud'homme si le projet de loi de financement de la sécurité sociale lui semblait répondre à la question du coût des jeunes adultes et les mesures qui seraient susceptibles d'être prises pour soulager les familles.

**Mme Nicole Prud'homme** a constaté l'absence de mesures concernant la question des jeunes dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Elle a insisté sur la diversité de cette population et

*a cité la mise en place d'un groupe de travail au ministère de la famille, de même que la perspective d'un avis du Conseil économique et social qui devraient trouver un écho dans le cadre de la conférence de la famille en 2001.*

*Elle a, en outre, souligné que la branche famille fournissait un effort considérable en faveur des jeunes adultes, au travers des allocations de logement qu'elle verse à 600.000 étudiants. Elle a indiqué qu'une action spécifique serait possible en 2002 si un excédent sur l'exercice 2001 le permettait.*

***M. Gilbert Chabroux** s'est félicité des excédents enregistrés par la branche famille et a rappelé que ceux-ci n'avaient pas toujours été le lot de la branche. Il a demandé à Mme Nicole Prud'homme l'avis du conseil d'administration de la CNAF sur le congé de présence parentale.*

***M. Jean Delaneau, président,** a tenu à rappeler que le congé de présence parentale avait fait l'objet d'une proposition de loi sénatoriale à laquelle le Gouvernement avait opposé l'irrecevabilité financière.*

***M. Gilbert Chabroux** a fait observer que le Gouvernement s'était alors toutefois engagé à faire aboutir le projet.*

***M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse,** a interrogé Mme Nicole Prud'homme sur la part respective des prestations de solidarité versées sous condition de ressources et des prestations purement familiales servies universellement.*

*Il s'est par ailleurs interrogé, les crèches ne couvrant que 9 % de l'accueil des enfants, sur la possibilité de privilégier l'assistance maternelle en milieu rural.*

*En réponse à M. Alain Vasselle, **Mme Nicole Prud'homme** a rappelé qu'il était nécessaire de distinguer l'aide sociale et l'action sociale. Elle a souligné que l'inscription de 1,7 milliard de francs par le projet de loi de financement de la sécurité sociale au fonds national d'action sociale donnerait à la CNAF les moyens d'une action sociale dynamique.*

*Elle a regretté que l'annonce par le Gouvernement du congé et de l'allocation de présence parentale ait eu lieu avant même la saisine du conseil d'administration de la CNAF et a souligné la diligence dont faisait preuve le personnel des caisses d'allocations familiales pour mettre en œuvre, dans les meilleures conditions, les mesures nouvelles en faveur des familles. Elle s'est toutefois inquiétée de la cohérence entre cette nouvelle mesure et celle existant déjà traitant la question de l'enfant sévèrement malade.*

