

N° 58

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 2002

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de  
financement de la sécurité sociale pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE,*

Par M. Jean-Louis LORRAIN,

Sénateur.

Tome II : Famille

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juillard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Christian Bergelin, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 250, 327, 330 et T.A. 35

Sénat : 47 (2002-2003)

---

Sécurité sociale.

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	4
<b>I. UNE BRANCHE DYNAMIQUE</b> .....	6
<b>A. DES EXCÉDENTS CONVOITÉS</b> .....	6
1. <i>Une branche en excédent depuis 1999</i> .....	6
a) Un constat désormais bien connu .....	6
b) Une progression active des recettes .....	7
2. <i>Un dynamisme trop souvent mal utilisé</i> .....	9
a) Des excédents confisqués .....	9
b) Des relations complexes avec l'Etat et les autres caisses .....	12
<b>B. DES MISSIONS DIVERSIFIÉES</b> .....	14
1. <i>Une mission première à revaloriser</i> .....	14
a) Des prestations en perte de vitesse.....	14
b) Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 : un retour à une politique familiale plus universelle .....	17
2. <i>L'importance croissante de l'action sociale</i> .....	21
a) Des moyens d'action renforcés .....	21
b) Des prestations variées.....	23
3. <i>Le poids considérable des aides au logement</i> .....	25
a) Des aides différentes, qui ont évolué comme le PIB.....	25
b) Une réforme bienvenue pour les familles les plus modestes.....	27
<b>II. LES PRÉMISSSES D'UNE POLITIQUE FAMILIALE AMBITIEUSE</b> .....	30
<b>A. DES BESOINS IMPORTANTS</b> .....	30
1. <i>L'accueil des jeunes enfants : un nécessaire accompagnement</i> .....	30
a) Une situation démographique dynamique .....	30
b) La montée en charge des aides liées à la petite enfance .....	34
c) Un rééquilibrage nécessaire .....	36
d) La remise en ordre du FIPE.....	38
2. <i>Les jeunes adultes : une charge lourde pour les familles</i> .....	41
a) Un coût important pour les familles .....	41
b) La question de l'autonomie .....	46
<b>B. VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE FAMILIALE</b> .....	48
1. <i>Une politique familiale tournée vers l'universalité</i> .....	48
a) Le choix d'une politique familiale en faveur de tous.....	48
b) Une réflexion nécessaire sur une évolution de la BMAF.....	49
2. <i>Une Conférence de la famille au programme ambitieux</i> .....	51
a) Favoriser l'accueil de la petite enfance.....	51

b) Améliorer la vie quotidienne des familles .....	53
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>58</b>
<b>AUDITION DE MME NICOLE PRUD'HOMME, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF).....</b>	<b>58</b>

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La précédente législature n'a pas mis l'accent, c'est le moins qu'on puisse dire, sur la politique familiale.

Ainsi, en 1998, si la France y consacrait moins de ressources qu'aujourd'hui, elle dispensait néanmoins davantage de prestations : ce ne sont donc pas les familles qui ont profité des fruits de la croissance.

Pourtant, l'époque était celle d'une croissance forte, qui a permis une augmentation non négligeable des recettes de la branche, et donc, faute d'une revalorisation conséquente des prestations, de ses excédents.

Or, non content de transformer la politique familiale en une politique « sous conditions de ressources », le précédent gouvernement a également ponctionné les excédents générés par la branche.

Ainsi, depuis son retour à l'équilibre en 1999, la branche connaît d'innombrables transferts en direction de l'Etat mais également d'autres organismes de sécurité sociale, à l'instar du fonds de solidarité vieillesse.

La complexité des circuits financiers qui en résultent ne peut certes être réglée en un jour, à un moment de surcroît où les difficultés budgétaires s'amplifient, mais chaque étape, loi de financement de l'année ou « collectif social », devra être mise à profit pour restaurer les moyens de la politique familiale ambitieuse et plus universelle que souhaite le gouvernement.

Le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale marque à ce titre une transition.

De fait, pour la première fois depuis de nombreuses années, le conseil d'administration de la CNAF y a donné un avis favorable.

Certes, la branche famille continue d'être mise à contribution au titre du financement des majorations de pension pour enfants.

Pas plus qu'hier, votre commission ne considère que cette mesure est fondée. Tout au plus, constate-t-elle que la situation financière du fonds de solidarité vieillesse, durablement affaibli par les ponctions qu'il a lui-même subies au titre du financement du FOREC ou de l'allocation personnalisée d'autonomie, sinon justifie, du moins explique le concours demandé aujourd'hui à la CNAF.

En revanche, un effort certain est fait en direction des familles les plus nombreuses, avec le versement pendant un an d'une allocation forfaitaire pour les familles de trois enfants ou plus qui perdent le bénéfice des allocations familiales au 20<sup>e</sup> anniversaire de l'un d'entre eux.

Nul doute que la conférence de la famille, au printemps prochain, est un rendez-vous majeur. Elle verra la mise en place d'une politique familiale de grande ampleur autour de trois priorités : le libre de choix du mode de garde du jeune enfant, la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et le développement des services aux familles.

## I. UNE BRANCHE DYNAMIQUE

### A. DES EXCÉDENTS CONVOITÉS

#### 1. Une branche en excédent depuis 1999

##### a) Un constat désormais bien connu

Après quatre années de déficit (1997-1998), la branche a retrouvé, en 1999, un solde positif de 730 millions d'euros. Depuis lors, la branche est restée constamment en situation d'excédent.

#### Excédents de la branche famille

(en milliards d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003
0,73	1,4	1,7	1,1	1,7

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Entre 1968 et 1993, la CNAF n'a connu que trois années de déficit, dues d'ailleurs à des circonstances macroéconomiques ou politiques particulières : 1974, 1981 et 1982.

De sorte que, lors de la mise en place de l'autonomie des différentes branches de la sécurité sociale en 1993, le fonds de roulement positif de la CNAF, c'est à dire ses excédents cumulés, s'élevait à plus de 10 milliards d'euros.

Ces excédents constants depuis 1999 s'expliquent, pour une bonne partie, par l'écart structurel entre les recettes qui, à législation constante, évoluent comme la masse salariale et les prestations qui sont pour 80 % d'entre elles, réévaluées comme les prix.

## Evolution des recettes et des dépenses de la branche famille 1998-2003

(en pourcentage)

<i>Recettes</i>	
<b>Total</b>	<b>+ 26,4</b>
dont cotisations	+ 16,8
dont ITA	+ 19,8
<i>Dépenses</i>	
<b>Total</b>	<b>+ 23,2</b>
dont prestations familiales	+ 19,2
dont dépenses logement	+ 3,4
dont dépenses action sociale	+ 35,4

Source : Commission des Affaires sociales

Cette tendance, déjà observée par votre rapporteur l'année passée, se confirme **en 2003, avec une augmentation prévue des recettes de 4,1 %, contre seulement 2,9 % pour les dépenses.**

Mais cette marge est également le fait de la forte décélération des transferts traditionnels. Il en est ainsi des cotisations de vieillesse des parents au foyer (AVPF), prises en charge par la CNAF depuis 1972, à hauteur d'environ 3 millions d'euros chaque année, et dont le nombre de bénéficiaires diminue.

De même, jusqu'en 1999, la CNAF prenait en charge diverses cotisations d'assurance personnelle ainsi que l'allocation de parent isolé (API), qui ont été reprises par le budget de l'Etat.

Mais surtout la politique de faible revalorisation des prestations familiales aboutit de fait à un gonflement du compte de report à nouveau qui retrace les excédents cumulés de l'organisme.

### *b) Une progression active des recettes*

Dès lors, outre la faible augmentation des prestations familiales, **c'est bien au dynamisme des recettes qu'est due la constance des excédents de la branche depuis 1999.**

Les recettes de la branche famille, **47,9 milliards d'euros en 2003**, sont constituées de quatre sources principales :

- les cotisations dues par les employeurs et les professions libérales ;
- les remboursements d'exonérations de cotisations par l'Etat correspondant notamment aux dispositifs d'aide à l'emploi ;

- la contribution sociale généralisée (CSG) ;
- les remboursements dus par l'Etat pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de parent isolé (API).

**• les cotisations : une augmentations plus forte que celle du PIB**

Elles représentent 65 % des recettes. Comme pour les autres branches, la progression des cotisations sociales affectées à la branche famille a nettement ralenti en 2002 : + 3 % au lieu de +6,7 % l'année précédente, en raison du ralentissement de la croissance de la masse salariale. Cette décrue se stabilise en 2003 (+ 4,2 %), mais les dernières prévisions macroéconomiques laissent à penser que l'augmentation sera finalement moindre.

Les remboursements d'exonérations de cotisations correspondant notamment aux mesures liées aux bas salaires et aux dispositifs d'aide à l'emploi se sont élevés pour 2002 à 2,8 milliards d'euros.

**• les impôts et taxes : un poste dynamique malgré un rétrécissement de l'assiette**

Le montant total de ces recettes devrait être en 2003 de 9,9 milliards d'euros (+ 3,7 %).

Depuis l'année dernière, ce poste ne comprend plus que la seule CSG. En effet, l'article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a supprimé le versement à la branche famille du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement pour l'affecter en totalité à la couverture du risque vieillesse (FSV, FRR et CNAVTS).

Votre rapporteur déplore la perte pour la CNAF de cette recette très dynamique, qui aurait assuré un surplus de ressources pour la branche.

**• les subventions de l'Etat : délais de paiement et problème de la prise en charge des coûts de gestion**

Les subventions de l'Etat correspondent à la prise en charge des prestations servies par la branche famille pour le compte de celui-ci. Il s'agit de l'AAH, du solde des cotisations d'allocations familiales dues par l'Etat et des prestations servies aux fonctionnaires, le revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation spécifique d'attente (ASA) et, depuis 1999, de l'API.

La majoration de l'allocation de rentrée scolaire (MARS) étant désormais totalement intégrée dans l'allocation de base et financée par la branche famille, elle ne donne plus lieu à transfert.



### Remboursements de prestations par l'Etat à la CNAF

(en millions d'euros)

	2001	2002	%	2003	%
AAH	4.238	4.448	5,0	4.551	2,3
API	754	789	4,7	807	2,3
TOTAL	4.991	5.236	4,9	5.358	2,3

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

L'examen de la loi de finances rectificative pour 2002 fait en outre apparaître l'ampleur des décalages observés entre le service d'une prestation par la CNAF et le remboursement effectif par l'Etat.

### Dettes de l'Etat envers la CNAF au 31/12/2001

(en millions d'euros)

<b>TOTAL</b>	<b>586</b>
dont apurement CNAF	33
dont RMI	464
dont AAH	54
dont API	35

Source : annexe PLF pour 2003 – Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale.

Pour la plupart, les dettes constatées au 31 décembre 2001 ont fait l'objet d'ouverture de crédits en collectif d'été 2002. Ont notamment été apurées dans ce cadre les dettes constatées au titre du RMI, de l'AAH et de l'API.

Votre rapporteur regrette à cet égard que ces remboursements, qui s'élèveront à 5,3 milliards d'euros en 2003, ne couvrent que le montant des prestations, les coûts de gestion induits par cette activité n'étant pas pris en charge par l'Etat, alors que le fonds national de l'habitat (FNH) et le Fonds national d'aide au logement (FNAL) s'acquittent des frais de gestion pour le versement des prestations logement.

## 2. Un dynamisme trop souvent mal utilisé

### a) Des excédents confisqués

Comme votre rapporteur le déplore chaque année, des dépenses sans rapport avec la politique familiale, sont venues depuis 2000 amputer lourdement l'excédent de la branche.

**Pour les quatre exercices 2002, 2001, 2002 et 2003, cette charge sans bénéfice pour les familles atteint 5,7 milliards d'euros, à égalité entre la MARS et les majorations de pensions pour enfants.**

**• La prise en charge « progressive » de la majoration d'allocation de rentrée scolaire**

Ainsi, lors de la conférence de la famille de juin 1999, le gouvernement précédent a annoncé la *prise en charge progressive de la MARS* par la branche famille, auparavant versée par la CNAF et compensée par l'Etat. En contrepartie, ce dernier devait reprendre à sa charge le fonds d'action sociale des travailleurs immigrés (FASTIF).

En septembre 1999, l'Etat a inscrit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, dans l'objectif de dépenses de la branche famille, un premier montant de 380 millions d'euros au titre de ce transfert. En revanche, et comme s'en est étonnée à l'époque votre commission, ni la loi de finances initiale pour 2000, ni le collectif de printemps, ne prévoyait de dispositif de financement de la MARS en 2000.

C'est donc seulement lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2000 que les intentions du gouvernement ont été connues. Il a ainsi annoncé que serait inscrit, à la charge de la branche famille, un montant de 690 millions d'euros dès l'exercice 2000, procédant donc à une accélération de la débudgétisation de la MARS de 310 millions d'euros.

Puis, le même gouvernement ayant annoncé la débudgétisation totale de la MARS en 2001, soit une dépense de plus d'un milliard d'euros sur la base de l'évaluation 2000, celle-ci est mise en place dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Malgré la reprise du FASTIF par l'Etat, l'excédent réel de la branche est dégradé de 37 % par rapport à ce qu'il aurait été suivant son évolution tendancielle.

**• La prise en charge « progressive » de la majoration de pension pour enfants**

La ponction des excédents de la branche famille s'est poursuivie ensuite par la prise en charge progressive des majorations de pensions pour enfants, versées par le FSV en tant qu'avantage vieillesse, par la CNAF.

En effet, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a prévu un mécanisme progressif de prise en charge des majorations de pensions par tranche de 15 % par an.

Dans sa décision du 18 décembre 2001, le Conseil constitutionnel a semblé poser un curseur au-delà duquel cette prise en charge constituerait une rupture d'égalité entre les familles.

De fait, lorsque l'Etat a goûté d'un prélèvement, il peine à réguler son appétit.

De même qu'il avait accéléré la débudgétisation de la MARS, de même accélère-t-il aujourd'hui le transfert à la CNAF du coût des majorations de pension.

Ainsi, le présent projet de loi de financement porte la contribution de la branche famille à 60 % du coût de cette majoration, soit le franchissement d'une étape supplémentaire par rapport à un plan de marche dont, à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement pour 2001, votre rapporteur avait contesté le principe même.

Cette prestation reste pour lui un avantage vieillesse qui, historiquement, était un juste retour accordé aux parents qui avaient contribué, en élevant des enfants, à l'équilibre des régimes de retraite par répartition.

Tout au plus, votre rapporteur prend-il acte que, selon la sagesse populaire, il n'y a que le premier pas qui coûte et que les deux premiers ont été vivement franchis par le précédent gouvernement.

Ce dernier est, en outre, lourdement responsable de la situation financière très dégradée du fonds de solidarité vieillesse, résultant de la double ponction dont il a fait lui-même l'objet pour alimenter le fonds de financement des 35 heures (FOREC) et le fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FAPA).

Or, c'est cette situation alarmante qui, sinon justifie, du moins explique la contribution qu'il est encore demandé à la branche famille d'apporter en 2003.

**• Des tentatives de ponctions directes sur les réserves de la branche**

Votre rapporteur rappelle également que, sous la précédente législature, d'autres dépenses ont eu un impact, non sur les différents exercices, mais cette fois sur les excédents mis en réserve dans le compte de report à nouveau dont elles procèdent à l'affectation.

Ces dépenses en capital, pour un montant de 1,22 milliard d'euros sont de deux ordres : les dépenses en faveur du fonds d'investissement pour l'accueil de la petite enfance (FIPE I et II), pour un montant total de 460 millions d'euros, et le transfert de 760 millions d'euros des excédents de la branche au fonds de réserve des retraites prévu par le projet de loi de financement pour 2002.

Votre commission s'était alors montrée fort critique à l'égard de ces circuits financiers parallèles qui présentaient l'indéniable mérite pour le

Gouvernement d'alors de pouvoir utiliser deux fois les excédents de la branche famille : une première fois en affichage, pour équilibrer le résultat du régime général, puis, cet effet atteint, une seconde fois, pour financer des dépenses en marge des objectifs de la loi de financement.

De fait, ces deux mesures ont été annulées par le Conseil constitutionnel .

Le dynamisme de la branche, s'il a permis depuis 1999, on l'a vu, de dégager des marges non négligeables, n'a pas été utilisé au profit des familles et de la politique familiale.

*b) Des relations complexes avec l'Etat et les autres caisses*

Ces ponctions répétées sur les excédents de la branche s'accompagne en outre de relations complexes de celle-ci avec l'Etat, mais aussi avec les autres caisses.

En raison de sa bonne implantation sur le terrain, la CNAF gère en effet pour le compte du FNAL et du FNH les prestations de logement (APL, ALS et ALF) et pour le compte de l'Etat les minima sociaux (RMI, AAH, API et allocation spécifique d'attente).

Le poids de cette activité « pour le compte de tiers » au sein des missions de la CNAF ne cesse de croître, puisque **ces prestations représentent désormais plus de 40 % du montant des prestations légales** contre moins du quart en 1998.

De fait, le poste « *prestations gérées pour le compte de tiers* », au sein du tableau de dépenses, est d'ailleurs celui qui connaît la plus forte augmentation, puisqu'il a plus que doublé. Cette croissance est en particulier due à la forte augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AAH et à la budgétisation de l'API.

La Cour des comptes rappelle en outre dans son rapport de septembre 2001 que l'Etat refuse de s'acquitter des frais de gestion engendrés par le versement de ces prestations, estimés par la CNAF entre 1 et 2% de leur montant (c'est à dire plus de 150 millions d'euros), au motif qu'elle ne disposerait pas d'outil d'analyse des coûts réels suffisamment fiable.

*« La branche famille ne possède pas à ce jour de comptabilité analytique. Elle n'est donc pas à même de connaître avec précision les coûts supportés à raison de la gestion des prestation de solidarité qu'elle verse pour le compte de l'Etat. (...) Ce faisant, la CNAF se prive d'un élément d'éclairage utile dans le débat qui l'oppose à l'Etat. »<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale (septembre 2001).

Votre rapporteur souscrit à l'analyse de la Cour en ce qui concerne l'utilité de posséder une comptabilité analytique.

Il observe cependant que l'absence de mise en place de cette dernière, qui représente par ailleurs un coût, ne saurait dédouaner l'Etat de ses responsabilités : en effet, c'est hors de toute comptabilité analytique que l'Etat facture, arbitrairement, le concours de ses services fiscaux pour le recouvrement des recettes de la sécurité sociale.

Les relations entre l'Etat et la CNAF sont par ailleurs brouillées depuis 1999 par **diverses opérations de budgétisation et débudgétisation** :

- LFSS 1999 : l'universalité des allocations familiales est rétablie au bout d'un an en échange de l'abaissement du quotient familial, contrepartie superflue au regard des excédents de la branche. L'ajustement de ce gain fiscal pour l'Etat a été réalisé par la budgétisation d'une prestation familiale, l'API.

- LFSS 2000 : les comptes de la CNAF sont modifiés par la mise à la charge de la branche de la MARS, il est vrai contre la prise en charge, au coût bien plus modeste, du FASTIF par l'Etat.

Mais existent également des transferts entre la CNAF et d'autres organismes de sécurité social, à l'instar de sa contribution au FSV au titre des majorations de pension pour enfants.

C'est pourquoi une clarification et une simplification des comptes de la branche famille au regard de ses missions est aujourd'hui indispensable, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité d'une politique familiale intelligible pour nos concitoyens.

Auditionné par la commission des affaires sociales le 5 novembre dernier, M. Christian Jacob, ministre délégué à la famille, a rappelé la mise en place d'un groupe de travail placé auprès de M. Jean-François Mattei sur le thème de la clarification des relations entre l'Etat et la sécurité sociale.

Votre rapporteur espère qu'il portera des fruits dès le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

Il estime, pour sa part, que chaque étape, projet de loi de financement de l'année ou « collectif social », doit désormais être impérativement mise à profit pour réaliser un nouveau pas dans le sens de cette clarification indispensable.

## **B. DES MISSIONS DIVERSIFIÉES**

### **1. Une mission première à revaloriser**

#### *a) Des prestations en perte de vitesse*

La compensation des charges de famille par le biais des prestations légales représente **72 % des dépenses de la CNAF**.

Ces prestations, à travers les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946, ont une existence constitutionnelle.

*« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. »*

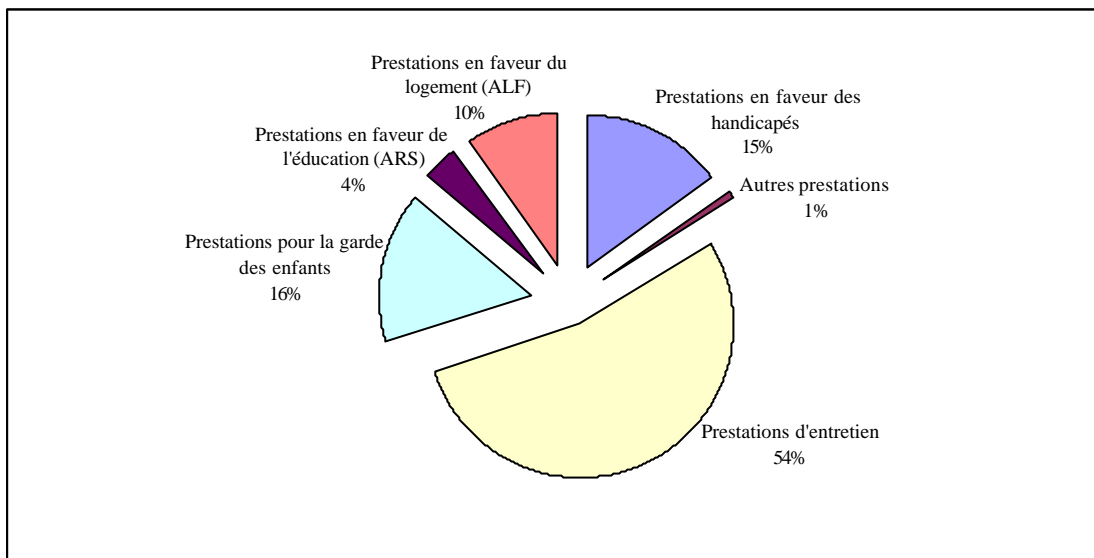
*« Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. »*

Enumérées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, ces prestations sont les suivantes :

- les allocations familiales,
- le complément familial,
- l'allocation pour jeune enfant,
- l'allocation de logement,
- l'allocation d'éducation spéciale,
- l'allocation de soutien familial,
- l'allocation de rentrée scolaire,
- l'allocation de parent isolé,
- l'allocation parentale d'éducation,
- l'allocation d'adoption,

auxquelles, par cohérence, votre rapporteur ajoute l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).

### La ventilation des prestations légales au 31 décembre 2001



Source : DSS (SDEPF/6A)

#### Bilan des contrôles d'attribution des prestations familiales

L'article L. 583-3 du code de la sécurité sociale oblige les organismes débiteurs de prestations familiales à effectuer des contrôles sur l'exactitude des déclarations des allocataires.

En effet, faciliter l'accès aux droits, simplifier les formalités administratives conformément aux orientations de la loi du 12 avril 2000 est un objectif prioritaire des CAF, dont la contrepartie doit être l'effectivité et l'efficacité des politiques de contrôle et une grande rigueur de gestion des organismes débiteurs.

Il s'agit de contrôles *a posteriori* des déclarations. Ces contrôles sont générés par un changement de situation de l'allocataire, une situation délicate, la vérification d'une condition de droit particulière ou le renouvellement des droits aux prestations.

Un contrôle annuel est également réalisé à l'égard des allocataires bénéficiant des prestations sous condition de ressources. Il est mis en œuvre à travers l'opération « transfert des données fiscales », testée en 1995 et généralisée en 1996, qui conduit à confronter les données relatives aux ressources entre les CAF et les services fiscaux (4,5 millions d'échanges).

Est en outre réalisé un transfert de données sociales, entre les caisses et les ASSEDIC (5,7 millions d'échanges), le CNASEA (centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) et l'ANPE.

En 2001, 3,28 millions de contrôles ont été effectués, c'est à dire un taux de 32,1 %. Les régularisations ont concerné 26 % des comptes contrôlés, dont 44 % sont des rappels (185.380 euros) et 56 % des indus (281.000 euros).

Toutefois, les cas de fraudes sont mineurs : 300 dossiers punis par les tribunaux, pour 700 dépôts de plaintes.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2001-2004 prévoit la mise en place d'un plan global de maîtrise des risques en améliorant les politiques de ciblage des contrôle et les transferts de données, ainsi que le pilotage de la fonction de contrôle entre la CNAF et les CAF. Une charte de contrôle a en outre pour objectif de mieux informer l'allocataire sur cette question, en particulier sur ses possibilités de contestation et de recours, et de fixer des règles de déontologie.

### Masse financière des prestations et évolutions

(en millions d'euros)

	2000	2001	%	2002	%	2003	%
<b>Total prestations familiales</b>	<b>30.242</b>	<b>31.237</b>	<b>3,3</b>	<b>32.455</b>	<b>3,9</b>	33.260	<b>2,5</b>
<b>Prestations d'entretien</b>	<b>16.863</b>	<b>17.148</b>	<b>1,7</b>	<b>17.474</b>	<b>1,9</b>	<b>17.763</b>	<b>1,6</b>
Allocations familiales	10.957	11.097	1,3	11.274	1,6	11.442	1,5
Complément familial	1.534	1.565	2,0	1.563	- 0,1	1.551	+ 0,7
Allocation jeune enfant	2.754	2.799	1,6	2.938	2,4	2.938	2,4
Allocation d'adoption	4	3	- 8,5	3	2,2	3	1,8
Allocation de soutien familial	892	924	3,6	966	4,6	1.007	4,2
Allocation de parent isolé	722	754	4,3	789	4,7	806	2,2
Allocation de présence parentale	0	6	-	10	80,8	15	50
<b>Prestations de garde</b>	<b>4.630</b>	<b>4.904</b>	<b>5,9</b>	<b>5.281</b>	<b>7,7</b>	<b>5.528</b>	<b>4,7</b>
Allocation parentale d'éducation	2.800	2.904	3,7	3.008	3,6	3.090	2,7
AFEAMA	1.695	1.871	10,4	2.143	14,5	2.305	7,5
Allocation de garde d'enfant à domicile	133	129	- 2,9	129	0,1	133	3
<b>Prestation pour l'éducation (ARS)</b>	<b>1.372</b>	<b>1.349</b>	<b>- 1,6</b>	<b>1.385</b>	<b>2,7</b>	<b>1.406</b>	<b>1,5</b>
<b>Prestation de logement (ALF)</b>	<b>2.819</b>	<b>3.043</b>	<b>7,9</b>	<b>3.252</b>	<b>6,9</b>	<b>3.318</b>	<b>2</b>
<b>Prestation pour handicapés</b>							
Allocation d'éducation spéciale	328	350	6,7	405	15,7	481	18,8
<b>Autres prestations</b>	<b>202</b>	<b>206</b>	<b>2,0</b>	<b>210</b>	<b>2,0</b>	<b>214</b>	<b>1,9</b>
<b>Prestations extra légales (congé de paternité)</b>	<b>2.000</b>	<b>2.110</b>	<b>5,5</b>	<b>2.331</b>	<b>10,5</b>	<b>2.566</b>	<b>10,1</b>

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

**Cette évolution modeste des prestations familiales (+ 2,5 % en 2003) s'explique par le moindre dynamisme des prestations d'entretien, qui diminuent même en volume (- 0,2 %).**



Ainsi, d'après la Commission des comptes de la sécurité sociale, « *les dépenses au titre des allocations familiales continuent à diminuer légèrement en volume (- 0,2 %). Si les entrées d'enfants dans le dispositif se maintiennent à un niveau élevé, l'effet conjugué des sorties (les générations nombreuses du début des années quatre-vingt) et de la déformation de la structure des familles bénéficiaires (poids décroissant des familles de trois enfants et plus) est plus fort.* »

En réalité, au sein des prestations d'entretien, seules l'ASF et l'API conservent une progression en volume soutenue, conforme à ce qui a été observé les années précédentes. Le nombre de familles monoparentales continueraient en effet de croître.

**Plus grave, la place des prestations légales en général au sein de la branche est en recul par rapport au dépenses d'action sociale et aux aides au logement, du fait de la faible revalorisation de la BMAF depuis plusieurs années.**

Ainsi, alors que les dépenses de la branche ont crû de 12,6 % au cours de la période 1998-2002, les prestations légales n'ont connu qu'une augmentation de 9,7 %, contre respectivement 19 et 27 % pour les aides au logement et l'action sociale.

Toutefois, des points positifs méritent d'être soulignés, à l'instar de la création d'une allocation de rentrée scolaire différentielle, pour un coût de 8,4 millions d'euros, qui a bénéficié cette année à près de 33.000 familles, jusqu'alors victimes d'un brutal effet de seuil. Cette année, le nouveau gouvernement a fait en sorte que l'ARS soit versée dès la mi-août, permettant ainsi aux familles de faire face sans retard aux charges de la rentrée.

*b) Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 : un retour à une politique familiale plus universelle*

Les prestations familiales sous condition de ressources ont connu une première phase de croissance au début des années 90 sous le double effet de la revalorisation de certaines d'entre elles (majoration d'ARS depuis 1993) et de l'augmentation, à réglementation constante, du nombre de leurs bénéficiaires, en raison de l'évolution ralentie de l'activité et des revenus.

Par la suite, la loi Famille de 1994 a favorisé le développement de prestations attribuées indépendamment des ressources du ménage : AGED, AFEAMA, allocation parentale d'éducation (APE).

En 1996, est toutefois mise sous condition de ressources l'allocation pour jeune enfant (APJE) courte.

Depuis 1998, on observe une multiplication des prestations familiales mises sous condition de ressources : l'APJE, l'API (qui est un minimum social), le complément familial, l'allocation d'adoption, l'APE, l'ARS, ainsi que l'AGED et l'aide à la scolarité.

**Ventilation des prestations familiales  
avec et sans condition de ressources**

<b>2000</b>	<b>sans condition de ressources</b>	<b>avec condition de ressources</b>
allocations familiales	+	
complément familiale		+
allocation pour jeune enfant		+
allocation de logement familiale		+
primes de déménagement ALF		+
allocation de soutien familial	+	
allocation de parent isolé		+
allocation de rentrée scolaire et majoration		+
allocation parentale d'éducation	+	
allocation différentielle	+	
aides à la scolarité		+
allocation de garde d'enfants à domicile		+
AFEAMA et majorations	+	
allocation d'adoption		+
allocation d'éducation spéciale	+	
allocation aux adultes handicapés		+
prestations transférées à l'étranger	+	+

**Les prestations sous condition de ressources représentent ainsi 50 % des prestations en 2002 contre 36,3 % en 1997, avec un pic à 78 % en 1998 du fait de l'éphémère mise sous condition de ressources des allocations familiales par le précédent gouvernement.**

Une étude récente de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), rendue publique en mai 2002, montre clairement que la politique familiale menée sous la dernière législature a entendu favoriser largement les familles nombreuses, monoparentales et les plus démunies, au détriment d'une aide en faveur de toutes les familles.

**Répartition des familles selon la tranche de revenu primaire  
après impôt en 2001**

*(en pourcentage)*

<b>Tranche de revenus primaires annuels après impôt et prime pour l'emploi</b>	<b>couples 1 enfant</b>	<b>couples 2 enfants</b>	<b>couples 3 enfants ou plus</b>	<b>isolés 1 enfant</b>	<b>isolés 2 enfants ou plus</b>
sans ressource	0,6	0,6	1,3	8,0	12,8
moins de 5.000 €	0,9	1,1	2,5	9,2	14,1
de 5.000 à 10.000 €	2,3	2,2	5,4	14,4	13,6
de 10.000 à 15.000 €	5,7	6,8	12,3	20,3	16,9
de 15.000 à 20.000 €	10,5	9,8	14,2	18,9	15,8
de 20.000 à 25.000 €	13,2	10,5	13,6	12,8	10,7
de 25.000 à 30.000 €	15,0	14,2	11,6	8,2	6,6
de 30.000 à 40.000 €	25,5	24,4	14,3	4,9	6,0
de 40.000 à 50.000 €	13,1	13,9	9,9	1,7	2,0
de 50.000 à 60.000 €	6,3	7,7	6,3	0,7	0,5
de 60.000 à 70.000 €	3,5	4,1	2,8	0,7	0,4
de 70.000 à 80.000 €	1,8	2,3	2,1	0,2	0,3
de 80.000 à 90.000 €	0,7	0,9	1,4	0,0	0,4
de 90.000 à 100.000 €	0,6	0,8	0,7	0,0	0,0
plus de 100.000 €	0,4	0,9	1,6	0,0	0,0
<b>Ensemble</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Effectif en milliers</b>	<b>2.278</b>	<b>2.487</b>	<b>1.308</b>	<b>696</b>	<b>551</b>

*En grisé, les cases pour lesquelles l'effectif non pondéré est inférieur à 50 (gris clair inférieur à 100).*

*Lecture : en 2001, 0,6 % des couples avec un enfant ont un revenu primaire annuel après impôt sur le revenu nul tandis que, pour 0,4 % d'entre eux, ce revenu dépasse 100.000 €. Ces ménages sont au nombre de 2.278.000.*

*Champ : ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans et n'est pas étudiante. Sont également exclus les ménages dont le revenu primaire annuel est négatif ou dont le revenu disponible est négatif ou nul.*

*Source : INSEE-DGI, enquête revenus fiscaux 1997, modèle INES, calculs DREES.*

Cette étude fait ainsi apparaître les limites de la compensation des charges de famille.

*« A configuration familiale identique, le niveau de vie des familles modestes augmente davantage sous l'effet des prestations familiales que celui des familles aisées.*

*« Cette réduction de l'écart entre niveau de vie est particulièrement importante pour les couples avec trois enfants et plus ou pour les familles monoparentales.*

*« Après prestations familiales, quel que soit le nombre d'enfants, le niveau de vie médian des couples est 1,9 fois plus élevé que celui en dessous duquel se situent les 10 % des couples les plus modestes alors qu'il est de 2 à 2,6 fois plus élevé avant transferts.*

*« Dans la moitié supérieure des niveaux de vie, les prestations familiales n'opèrent de redistribution verticale que pour les couples ayant trois enfants ou plus et les familles monoparentales ayant au moins deux enfants. »*

Sans nier l'utilité d'une certaine redistribution en faveur des familles les plus modestes, votre rapporteur déplore que, pour le moins, que celles qui disposent de revenus moyens (entre 1.067 et 2.134 euros par mois) pâtissent des effets de seuil.

Pour remédier à ces nouvelles inégalités, il est indispensable de revenir à une politique qui favorise, au sein des différentes prestations offertes par la branche, les allocations familiales qui, avec près de 11,5 milliards d'euros prévus en 2003, représentent le tiers des prestations légales et sont versées à toutes les familles sans condition de ressources.

Si elles ne devraient augmenter que de 1,7 % cette année, votre rapporteur se réjouit néanmoins de **l'effort du Gouvernement en faveur d'une extension de leur champ de distribution.**

En effet, l'article 40 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 dispose que :

*« Une allocation forfaitaire par enfant d'un montant fixé par décret est versée pendant un an à la personne ou au ménage qui assume la charge d'un nombre minimum d'enfants également fixé par décret lorsque l'un ou plusieurs des enfants qui ouvraient droit aux allocations familiales atteignent l'âge limite mentionné au 2° de l'article L. 512-3. Cette allocation est versée à la condition que le ou les enfants répondant aux conditions autres que celle de l'âge pour l'ouverture du droit aux allocations familiales. »*

Cette mesure, qui touchera une population d'environ 143.700 familles en 2003, a pour objet de verser un montant d'allocation forfaitaire de 70 euros aux familles nombreuses (trois enfants ou plus à charge), qui perdent le bénéfice des allocations familiales au vingtième anniversaire d'un ou de plusieurs enfants. L'avantage pour ses familles peut être évalué pour 2003 à 840 euros supplémentaires par an.

Le coût de cette mesure est estimé à environ 130 millions d'euros en année pleine et à 32,5 millions en 2003 du fait que son entrée en vigueur n'interviendra qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003.

Cette disposition permettra à toutes les familles qui reçoivent les allocations familiales de bénéficier d'une aide significative, au moment même où la charge due à la présence d'enfants plus âgés dans le foyer s'alourdit.

Elle complète ainsi le dispositif en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, qui a reporté de 20 à 21 ans l'âge au-delà duquel l'enfant cesse d'être considéré comme à charge pour le versement du complément familial et des aides personnelles au logement.

Votre rapporteur ne peut que saluer une telle mesure, qui va dans le sens d'une politique familiale moins sociale mais plus universelle, à l'image de sa vocation première.

## **2. L'importance croissante de l'action sociale**

### *a) Des moyens d'action renforcés*

Si elle ne représente que 8 % des dépenses de la CNAF, l'action sociale n'en est pas moins importante pour la branche puisque c'est là que réside son « espace de liberté », en particulier au niveau local.

En effet, selon la CNAF, l'action sociale est déterminée par « *son caractère décentralisé qui permet à chaque conseil d'administration, dans le cadre des orientations nationales, des interventions au plus près des besoins sociaux* ».

Depuis 1998, les crédits qui lui sont consacrés, au sein du fonds national d'action sociale (FNAS) augmentent fortement ; cette hausse atteint 10,5 % entre 2002 et 2003 et 63,4 % depuis 1998.

Cette forte augmentation des dépenses d'action sociale s'explique en particulier par la mise en place de la COG 2001-2004, qui prévoit une augmentation du FNAS de 910 millions d'euros sur quatre ans, orientés vers trois objectifs principaux : l'accueil des jeunes enfants, les loisirs et les vacances des enfants et des familles, et l'accompagnement des familles par le biais de la médiation familiale.

**Montant du Fonds national d'action sociale (1998-2003)**  
*hors coûts de gestion de l'action sociale*

*(en milliers d'euros)*

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Prévision 2002</b>	<b>Prévision 2003</b>
<b>Dotations action sociale</b>	<b>705.377</b>	<b>713.841</b>	<b>720.266</b>	<b>738.124</b>	<b>771.993</b>	<b>788.466</b>
(avec coûts de gestion de l'action sociale)	(912.026)	(922.530)	(931.357)			
<b>Prestations de service</b>	<b>906.294</b>	<b>1.025.839</b>	<b>1.161.997</b>	<b>1.230.236</b>	<b>1.495.586</b>	<b>1.757.006</b>
<b>PS enfants – 6 ans</b>	<b>643.396</b>	<b>716.455</b>	<b>792.108</b>	<b>840.955</b>	<b>1.045.094</b>	<b>1.246.141</b>
PS ordinaires accueil jeune enfant	393.090	417.929	458.859	490.027	629.787	703.373
<i>dont réforme financement crèches</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>15.245</i>	<i>30.490</i>	<i>45.735</i>	<i>60.980</i>
contrats enfance crèches	250.306	298.526	333.249	350.927	415.307	542.768
<b>PS enfants de 6 à 16 ans</b>	<b>145.538</b>	<b>180.921</b>	<b>230.426</b>	<b>256.984</b>	<b>301.807</b>	<b>358.225</b>
PS ordinaires	139.699	152.915	173.629	167.583	195.110	208.751
contrats temps libres	5.839	28.006	56.797	89.401	106.697	149.475
<b>Autres PS ordinaires</b>	<b>117.360</b>	<b>128.463</b>	<b>139.462</b>	<b>132.297</b>	<b>148.684</b>	<b>152.639</b>
<b>FAS</b>	<b>8.720</b>	<b>9.575</b>	<b>7.470</b>	<b>5.615</b>	<b>7.897</b>	<b>7.932</b>
<b>FIPE + AEI</b>				<b>26.567</b>	<b>106.714</b>	<b>91.469</b>
<b>- RECETTES</b>	<b>- 38.874</b>	<b>- 13.568</b>	<b>- 8.095</b>	<b>- 4.507</b>	<b>- 3.192</b>	<b>- 2.774</b>
<b>+ TRANSFERTS</b>	<b>111.638</b>	<b>109.611</b>	<b>115.937</b>	<b>114.283</b>	<b>125.972</b>	<b>125.153</b>
<b>Total loi de financement de la sécurité sociale</b>	<b>1.693.155</b>	<b>1.845.297</b>	<b>1.997.575</b>	<b>2.110.318</b>	<b>2.504.970</b>	<b>2.767.252</b>

Source : CNAF

Selon la Cour des comptes<sup>1</sup>, « en 2000, au niveau national, le total de dépenses par secteur d'intervention et rapporté au total de dépenses d'action sociale était ainsi réparti : petite enfance (38,1 %), temps libre (16,9 %), accompagnement social (17,7 %), logement (7,5 %), vie sociale (8,9 %), prestations supplémentaires (1,1 %), divers (0,8 %, pilotage d'action sociale (8,9 %). »

Il faut en outre noter que le transfert des frais de gestion administrative de l'action sociale au fonds national de gestion administrative (FNGA) à partir de 2001 a dégagé de nouveaux moyens pour ce poste.

<sup>1</sup> Rapport de la sécurité sociale (septembre 2001).

Pour autant, cette évolution n'apparaît pas problématique puisque le FNAS ne représente toujours que 10 % des prestations légales et moins de 30 % des aides au logement. Cette évolution ne saurait s'apparenter à une substitution des prestations légales au profit de l'action sociale, comme d'aucuns le craignent.

La CNAF elle-même, dans la COG 2001-2004, précise, à propos de l'action sociale menée par la branche, « *sa complémentarité avec les prestations légales et les autres politiques sociales* ».

Toutefois, votre rapporteur souhaite souligner à nouveau une incohérence : la montée en puissance des prestations de service est notamment le fait du financement du fonctionnement des crèches, qui est une obligation quasi légale et un besoin uniforme sur l'ensemble du territoire, alors même que le FNAS doit avoir une vocation décentralisée et proches des demandes locales.

#### *b) Des prestations variées*

Outre les dotations d'action sociale, l'essentiel de cette action est menée par le biais des prestations de service qui assurent la prise en charge du coût de fonctionnement des équipements et services sociaux limitativement énumérés et répondant à un certain nombre de critères. Elles sont de plusieurs sortes :

- les prestations de service « à l'acte » : elles se définissent par un pourcentage du prix de revient des actes dispensés par les services sociaux, dans la limite d'un prix plafond fixé par la CNAF, et s'appliquent à l'accueil des jeunes enfants, les centres de loisirs sans hébergement et les services de travailleuses familiales.

- les prestations de service « à la fonction » concernent les centres sociaux, les foyers de jeunes travailleurs, les relais assistantes maternelles.

- les prestations de service « sur projet » pour le lieux d'accueil parents-enfants, les maisons ouvertes, les petites structures de proximité dans le cadre de l'animation de la vie sociale, les projets d'animation collective famille dans les centres sociaux et les actions d'accompagnement à la scolarité.

- les prestations de service « bonifiées » ont été instituées dans le cadre des contrats crèches, enfance et temps libre ; elles constituent un financement complémentaires aux prestations de service de base dans le cadre d'objectifs contractuels de développement quantitatif et qualitatif spécifiques avec les collectivités locales.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2003 vont être appliquées diverses mesures nouvelles : intégration des contrats crèches dans les contrats enfance, création d'une prestation de service d'accompagnement des centres de vacances à vocation sociale et de loisirs familiaux.

Par ailleurs, par le biais du FAS, la branche finance également, à hauteur de 3,4 millions d'euros, certains projets d'action sociale présentée par des associations nationales.

La CNAF a d'ailleurs mis en place en 2001 une réforme rigoureuse du financement des associations nationales. Le partenariat avec les associations est désormais fondé sur des conventions d'objectifs et de financement pluriannuelles afin de renforcer les relations de coopération et de réciprocité entre la CNAF, les CAF et le réseau associatif.

Toutefois, l'indépendance relative des CAF en matière d'action sociale, à travers leur dotation d'action sociale, aboutit à une grande hétérogénéité des subventions aux associations sur le terrain, mise en lumière par la Cour des comptes<sup>1</sup>.

### **La politique des concours financiers accordés par les CAF aux associations**

Dans son rapport paru en septembre 2002, la Cour des comptes dresse un bilan des contrôles effectués par les COREC dans 31 CAF.

Elle met en lumière une grande stabilité des secteurs d'intervention (désenclavement des zones rurales, soutien à la fonction parentale et aide au vacances, ce dernier secteur devant pourtant disparaître depuis la COG) et des associations aidées. Mais seules cinq caisses ont défini et quantifié des objectifs pluriannuels par domaine.

Si la plupart recourent à des conventions pour les subventions les plus importantes, la pratique contractuelle n'en est pas moins apparue défailante dans près de la moitié des caisses (pas de contreparties exigées pour les allocataires des CAF, ni de clause de garantie en cas de cessation d'activité de l'association).

En investissement, les caisses participent, en principe, à hauteur de 20 % des dépenses subventionnables et accordent des aides ponctuelles de faible montant pour le fonctionnement. Mais le défaut de définition *a priori*, par les caisses, des taux d'intervention ne garantit pas une équité de traitement entre toutes les demandes.

Le suivi budgétaire des subventions fait également apparaître des défaillances, en particulier au niveau des délais de versement, qui peuvent excéder un an dans un tiers des CAF contrôlées. En outre, et ce malgré les instructions de la CNAF, les caisses sont rarement vigilantes sur le respect des délais limites pour l'utilisation des crédits (deux ans en matière d'investissement, un an pour le fonctionnement).

Enfin, concernant le contrôle des subventions, si onze CAF exercent des plans de contrôle des organismes subventionnés, ce n'est pas le cas de quatorze d'entre elles. Les contrôles, sur pièces et sur place, doivent normalement porter à la fois sur la sincérité des comptes et sur l'existence du service rendu et de sa conformité. Il s'opère également par la représentation des caisses au sein des conseils d'administration des structures financées.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes – Rapport sur la sécurité sociale (septembre 2002).



### 3. Le poids considérable des aides au logement

Les aides au logement méritent ici d'être abordées comme troisième mission importante de la branche puisqu'à côté des aides versées pour le compte du fonds national de l'habitat (FNH) et du fonds national d'aide au logement (FNAL), la CNAF finance intégralement l'allocation de logement familial, au bénéfice des familles les plus modestes.

#### *a) Des aides différentes, qui ont évolué comme le PIB*

Représentant 20 % des dépenses de la branche, les allocations logement constituent un poste significatif pour cette dernière.

Les aides personnelles au logement sont de trois sortes :

- l'allocation de logement familial (ALF), financée par la CNAF dans son intégralité ;
- l'allocation de logement social (ALS), financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté par une contribution de l'Etat et le produit de deux cotisations à la charge des employeurs. La CNAF verse à ce fonds une subvention pour une micro-prestation, l'ALT au profit des associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ;
- l'allocation personnalisée au logement (APL), financée par le fonds national de l'habitat (FNH), alimenté par des contributions provenant des régimes de prestations familiales et du FNAL. Il est équilibré par une subvention de l'Etat.

L'effort de la CNAF en faveur de l'aide au logement est essentiellement retranscrit dans les lignes ALF et dotations FNH-FNAL. Il s'établit en 2003 à environ 6,5 milliards d'euros, partagés de manière quasiment équivalente entre les deux lignes, soit une **augmentation de 1,5 % par rapport à 2002 et de 20,4 % par rapport à 1998.**

Ainsi, les aides au logement augmentent parallèlement au PIB, c'est à dire de manière plus importante que les prestations légales, alors même qu'elles ne sont pas au cœur des missions de la branche famille.

Votre rapporteur observe par ailleurs que l'effort de 1,5 milliard d'euros annoncé par le précédent gouvernement en faveur des aides au logement ne s'est pas retranscrit dans les comptes de la CNAF, puisque l'évolution des aides au logement est identique à celle du PIB au long de la période.

La réforme des aides au logement, dont la dernière étape a été mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2002, n'a en outre représenté que 144,8 millions d'euros supplémentaires, trop peu pour infléchir la tendance et parler d'un effort marqué en faveur de ce poste.

Les aides au logement sont perçues par environ six millions de ménages, aux caractéristiques sociologiques différentes : l'ALS est ainsi versée en majorité aux âges « extrêmes » (moins de 25 ans et plus de 65 ans), c'est à dire à des inactifs, alors que les deux autres aides bénéficient à un public plus varié.

**Bénéficiaires des aides au logement selon l'âge des bénéficiaires  
au 31 décembre 2001 (CAF métropole)**

	<b>ALF</b>	<b>APL</b>	<b>ALS</b>
Moins de 25 ans	69.443	319.966	721.999
25 à 29 ans	163.935	249.494	244.821
30 à 34 ans	253.755	340.095	120.368
35 à 39 ans	250.486	372.027	88.723
40 à 44 ans	179.112	339.039	81.397
45 à 49 ans	101.773	263.428	89.765
50 à 54 ans	48.918	199.259	100.638
55 à 59 ans	17.837	131.782	82.488
60 à 64 ans	7.195	104.681	67.304
65 ans et plus	6.648	422.576	419.147
âge non connu	244	300	405
<b>Total</b>	<b>1.099.346</b>	<b>2.642.917</b>	<b>2.017.055</b>

Source : CNAF

Ces aides sont revalorisées tous les ans au 1<sup>er</sup> juillet. En 2002, le calendrier a obligé le gouvernement à une revalorisation rétroactive au mois de septembre.

Cette revalorisation est intégrée dans le poste « logement » en loi de finances pour 2003, pour un montant total de 144 millions d'euros, soit une **hausse des aides au logement de 2,8 %**.

Dans son projet de budget, le Gouvernement prévoit également une augmentation de la participation minimale des ménages bénéficiaires des APL à leur loyer. Fixée actuellement à 8,5 % du montant du loyer, charges comprises, cette part devrait être augmentée, dans une proportion encore inconnue à ce jour.

Lors de la réunion de son conseil d'administration le 22 octobre dernier, la CNAF a exprimé un avis défavorable sur la revalorisation des aides au logement annoncée par le gouvernement, la jugeant insuffisante. La CNAF a également regretté la parution tardive des barèmes qui entraîne une désolvabilisation de fait des allocataires pendant plusieurs mois, un coût en gestion qui a été chiffré à 4,5 millions d'euros, ainsi que des remontées automatiques d'indus pesant sur les budgets de l'Etat et de la CNAF.

Votre rapporteur regrette donc ce retard pris dans la revalorisation des aides à la personne, mais se félicite de l'orientation générale prise par la politique de l'aide au logement depuis la réforme, qui s'est traduite par une amélioration de la situation financière des familles les plus modestes.

En effet, si les prestations légales se doivent d'être suffisamment universelles pour compenser la charge de l'enfant, il n'en est pas de même des aides au logement, dont l'esprit est plus proche de celui des aides sociales.

*b) Une réforme bienvenue pour les familles les plus modestes*

La clé de la réflexion menée courant 1999 par le ministère du logement, la CNAF et M. Pierre-Louis REMY, délégué interministériel à la famille, se situe dans l'analyse de la situation comparée des bénéficiaires de l'ALF (la cible famille), et celle des bénéficiaires de l'APL (moitié familles, moitié non-familles).

**Ventilation des bénéficiaires des aides au logement selon la taille de la famille et par prestation au 31 décembre 2001 (CAF métropole)**

(en pourcentage)

METROPOLE				
	ALF	ALS	APL	Ensemble
<b>Isolés</b>	<b>37,0</b>	<b>90,8</b>	<b>58,5</b>	<b>65,7</b>
sans personne à charge	0,4	-	38,9	-
avec une personne à charge	20,6	-	9,6	-
avec 2 personnes à charge	11,0	-	6,2	-
avec 3 personnes à charge ou +	5,0	-	3,8	-
<b>Couples</b>	<b>63,0</b>	<b>9,2</b>	<b>41,5</b>	<b>34,3</b>
sans personne à charge	2,4	-	6,8	-
avec une personne à charge	16,1	-	7,1	-
avec 2 personnes à charge	23,5	-	12,3	-
avec 3 personnes à charge ou +	21,0	-	15,3	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : CNAF

Ainsi, paradoxalement et contrairement à la situation constatée en 1977 (date de création de l'APL), les 1,1 million de bénéficiaires de l'ALF avaient un loyer moyen retenu pour le calcul de l'aide à la personne de 415 euros en moyenne, tandis que les 2,6 millions de bénéficiaires de l'APL avaient un loyer moyen de 242 euros.

Ceux qui avaient la charge de logement la plus forte étaient ceux qui bénéficiaient d'un barème moins solvabilisateur. **En termes de taux d'effort, les familles étaient donc largement perdantes.**

L'harmonisation des barèmes s'était, il est vrai, esquissée :

- en 1992 par une poussée du paramètre nombre d'enfants à charge ;

- en 1994 par un rapprochement des forfaits charges pris en compte dans les formules de calcul ;

- en 1998 par une revalorisation des loyers plafonds plus forte en ALF qu'en APL ;

- en 1999, à la suite de la conférence de la famille, par une poursuite de l'effet de rapprochement de 1998.

### **La réforme des aides au logement**

L'idée de la réforme, annoncée lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, est de remonter le barème ALF vers le barème APL et de créer un « plateau » dans la zone des petits revenus pour éviter les « trappes à inactivité ».

Ce barème unique, dont la mise en place est prévue en deux étapes (1<sup>er</sup> janvier 2001 et 1<sup>er</sup> janvier 2002), s'applique à l'ensemble du secteur locatif éligible aux deux aides, soit aux trois quarts des bénéficiaires des aides au logement.

L'unification du barème locatif, qui repose sur la notion de participation personnelle des locataires à leur dépense de logement, est pleinement effectué dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

En revanche, l'objectif d'égalité de traitement selon l'origine des revenus jusqu'au niveau du RMI n'a été atteint qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

D'après la Cour des comptes<sup>1</sup> « le coût de cette réforme est évalué à 0,99 milliards d'euros se décomposant comme suit :

- 442 millions d'euros en 2004 et 548 millions d'euros en 2002 ;

- 442 millions d'euros pour la CNAF et 548 millions d'euros pour l'Etat (au titre des allocataires n'ayant pas d'enfant à charge) ».

Toujours selon la Cour, « le nouveau barème a notamment eu deux effets :

- une augmentation de l'aide pour les allocataires de faibles revenus (ceux situés au voisinage du RMI) ;

- une augmentation sensible de l'ALS pour les 75 % d'allocataires dont le loyer était supérieur aux plafonds (les plafonds de loyers en ALF qui étaient inférieurs à ceux de l'APL ont été alignés sur ces derniers). »

---

<sup>1</sup> Rapport sur la sécurité sociale (septembre 2002).

Le gain mensuel moyen est d'environ 16,5 euros, soit 10 % de l'aide versée et supérieur à 30,5 euros pour 1,2 million d'allocataires, en particulier de l'ALF. Une compensation, limitée à 30 euros, a été par ailleurs mise en place jusqu'au 30 juin 2002, pour ceux qui ont vu leur aide diminuer.

On aurait pu -et d'aucuns le préconisaient- simplement relever le niveau des loyers plafonds en ALF, pour cesser de pénaliser les familles à revenus très modestes et à taux d'effort tendus. Mais, selon votre rapporteur, la réforme a été plus utile, car elle a construit un socle de barème en location porteur de progrès ultérieur, peut-être dans le sens d'une aide unique.

Toutefois, comme votre rapporteur le soulignait déjà l'année dernière, c'est bien la CNAF, et non l'Etat, qui a financé le gros de la réforme. En effet, l'ALF, dont le coût à cru de 34,6 % depuis 1998 du fait de la réforme (contre une augmentation de 7,5 % pour les deux autres aides sur la période), est financée à 100 % par la branche famille.

En outre, les crédits déployés par l'Etat au titre de l'ALS et de l'APL sont en réalité financés par des économies sur ce même poste.

En effet, les aides au logement étant d'une part sous condition de ressources et fortement redistributives et, d'autre part, la croissance économique ayant amélioré leur revenu moyen, de nombreuses familles ont vu leur aide diminuer, voire disparaître. Du fait de la croissance, beaucoup d'allocataires sont donc sortis du système. Il est vrai qu'un ralentissement de la croissance produira l'effet inverse.

Ces éléments conjugués démontrent que le coût de la réforme, en particulier pour le budget de l'Etat, qui ne dégagera en outre plus d'économies sur ce poste, mais aussi pour celui de la CNAF, ne s'est pas encore véritablement sentir.

## II. LES PRÉMISSSES D'UNE POLITIQUE FAMILIALE AMBITIEUSE

### A. DES BESOINS IMPORTANTS

#### 1. L'accueil des jeunes enfants : un nécessaire accompagnement

##### a) Une situation démographique dynamique

Plus qu'un épiphénomène, l'embellie démographique que connaît la France depuis 1995 semble devenir une tendance de fond.

En effet, avec 774.800 naissances, l'année 2001 confirme les orientations démographiques observées en 2000, soit une augmentation du nombre des naissances de plus de 5 %, « *la plus forte hausse enregistrée depuis 20 ans* » (1981-1982) selon l'Institut national d'études démographiques (INED), dans un rapport rendu public en octobre 2001<sup>1</sup>.

La hausse remarquable des naissances observée en l'an 2000 n'était donc pas due à la volonté d'une partie des couples d'avoir un enfant pour le « millésime 2000 », comme certains l'avaient pensé.

Cette tendance est d'autant plus vraie qu'elle semble se confirmer dans les premiers mois de 2002.

Depuis 1995, le nombre de naissances est ainsi supérieur à 730.000 par an, alors qu'il avait chuté à 711.000 en 1993 et 1994, années durant lesquelles le nombre de nouveaux-nés a été le plus faible de ces cinquante dernières années.

Cette « performance » est d'autant plus remarquable que le nombre de femmes françaises en âge de procréer diminue depuis 1995, les générations nées avant 1975 étant remplacées par des générations moins nombreuses.

L'INED confirme d'ailleurs ce constat :

**« L'augmentation des naissances depuis 1995 traduit une hausse de fécondité encore plus importante en valeur relative car l'effectif des femmes d'âge fécond baisse progressivement ».**

---

<sup>1</sup> La situation démographique de la France – INED – rapport 2001.

L'indice de fécondité se situait ainsi à 1,90 enfant par femme en 2001, contre 1,79 en 1999 (et 1,83 en 1986), avec une nombre de naissance presque identique. Il retrouve donc son niveau du début des années quatre-vingt.

#### Fécondité pour 100 femmes

Année	Naissance par femme (enfants)	Age moyen de la maternité (ans)
1982	1,91	27,1
1983	1,78	27,1
1984	1,80	27,2
1985	1,81	27,5
1986	1,83	27,6
1987	1,80	27,9
1988	1,80	28,0
1989	1,78	28,2
1990	1,78	28,3
1991	1,77	28,4
1992	1,73	28,5
1993	1,65	28,7
1994	1,66	28,8
1995	1,71	29,0
1996	1,73	29,1
1997	1,73	29,2
1998	1,76	29,3
1999 (p)	1,79	29,3
2000 (p)	1,89	29,4
2001 (p)	1,90	29,7

(p) Provisoire

Source : INED

On peut toutefois noter une particularité : les mères des nouveaux-nés sont plus nombreuses en 2001 aux âges extrêmes. La fécondité des femmes de moins de 25 ans augmente encore en 2001, pour la troisième année consécutive, alors que la reprise de la natalité de la seconde moitié des années 1990 ne concernait que les femmes de 30 ans et plus. Celle des femmes de 25 à 29 ans diminue légèrement.

Mais c'est surtout après 30 ans que les femmes ont plus d'enfants. La hausse de la fécondité est d'autant plus forte que l'âge est élevé. On considère ainsi aujourd'hui que parmi les femmes de 34 ans n'ayant pas eu d'enfant, une sur deux aura un enfant plus tard. En 1970 comme en 1980, cette proportion n'atteignait pas 30 %.

**Fécondité par groupe d'âges (nombre d'enfants pour 100 femmes)**

Année	Total	Détail par groupe d'âges						Age moyen des mères
		15-19 ans	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40 ans et plus	
1980	194,5	8,9	60,8	72,0	37,0	12,7	3,0	26,8
1985	181,4	5,7	48,4	70,8	39,4	13,9	3,1	27,5
1990	177,8	4,4	37,3	69,1	45,4	17,9	3,8	28,3
1991	177,0	4,4	35,9	68,8	45,7	18,3	3,9	28,4
1992	173,3	4,2	33,5	67,1	46,0	18,5	4,0	28,5
1993	166,0	4,0	30,4	64,3	45,2	18,1	4,0	28,7
1994	166,3	3,7	28,8	64,4	46,6	18,8	4,1	28,8
1995	171,3	3,5	27,9	65,8	49,9	19,8	4,3	29,0
1996	173,3	3,5	27,1	65,5	51,8	20,9	4,5	29,1
1997	172,6	3,5	26,5	64,1	52,4	21,4	4,7	29,2
1998	179,3	3,7	26,9	64,5	55,6	23,5	5,2	29,3
1999	58.496,6	744,8	537,7	207,1	45,0	12,7	9,2	3,5

Source : INSEE, tableau 44 de la situation démographique en 1999.

La fécondité augmentant à la fois chez les jeunes femmes et les plus âgées, l'âge moyen à la maternité reste stable à 29,4 ans. Le recul de l'âge à la maternité, important pendant près de deux décennies, est ainsi pratiquement interrompu.

Selon l'INED, « *c'est la première fois depuis de longues années que la fécondité des plus jeunes femmes augmente : non seulement le long processus de retard des maternités, engagé depuis le milieu des années 1960, touche à sa fin, mais il pourrait laisser place à un mouvement inverse* ».

Avec **1,9 enfant par femme en moyenne**, la France se place au deuxième rang de l'Union européenne, derrière l'Irlande, et au troisième rang de l'Europe occidentale derrière l'Irlande et la Norvège.

La France est donc aujourd'hui le pays de l'Union européenne où naissent le plus d'enfants, d'autant plus que le nombre de naissances en Europe diminue légèrement (- 0,1 %) selon les premières estimations pour 2001 publiées par Eurostat, l'office statistique européen.



**Indicateurs de fécondité en Europe occidentale (nombre d'enfants par femme)**

Pays	Indicateur conjoncturel de fécondité				
	1995	1990	1995	1998	1999
<b>Europe du nord</b>					
Danemark	1,45	1,67	1,80	1,72	1,74
Finlande	1,65	1,78	1,81	1,70	1,73
<i>Islande</i>	<i>1,93</i>	<i>2,31</i>	<i>2,08</i>	<i>2,05</i>	<i>1,99</i>
<i>Norvège</i>	<i>1,68</i>	<i>1,93</i>	<i>1,87</i>	<i>1,81</i>	<i>1,85</i>
Suède	1,74	2,13	1,73	1,50	1,50
<b>Europe de l'Ouest</b>					
Allemagne	1,37	1,45	1,25	1,36	1,37
Autriche	1,46	1,45	1,40	1,34	1,32
Belgique	1,51	1,62	1,55	1,53	1,61
<b>France</b>	<b>1,81</b>	<b>1,78</b>	<b>1,71</b>	<b>1,76</b>	<b>1,79</b>
Irlande	2,50	2,12	1,86	1,93	1,89
Luxembourg	1,38	1,61	1,69	1,68	1,71
Pays-Bas	1,51	1,62	1,53	1,63	1,64
Royaume-Uni	1,79	1,83	1,70	1,71	1,68
<i>Suisse</i>	<i>1,52</i>	<i>1,59</i>	<i>1,48</i>	<i>1,46</i>	<i>1,48</i>
<b>Europe du Sud</b>					
Espagne	1,63	1,34	1,18	1,15	1,20
Grèce	1,68	1,39	1,32	1,29	1,30
Italie	1,39	1,30	1,17	1,19	1,23
Portugal	1,72	1,57	1,40	1,46	1,49
<b>Union européenne</b>	<b>1,60</b>	<b>1,57</b>	<b>1,43</b>	<b>1,45</b>	<b>1,45</b>

*En italique : pays non membres de l'Union européenne*

Source : INED

Les démographes n'hésitent cependant pas à avouer leurs difficultés à interpréter les évolutions récentes.

D'après l'étude d'octobre 2001 menée par l'INED, « *lorsqu'on essaie de corrélérer les naissances et des évolutions macroéconomiques (chômage, investissement, moral des ménages, etc.), on s'aperçoit que c'est à l'indice du moral des ménages (par rapport à la situation présente, et non future) que les naissances correspondent le mieux* ».

Votre rapporteur remarque donc que les questions relatives à l'apparition de ce « mini baby-boom » reste posées, puisqu'on ne sait pas aujourd'hui analyser les raisons des variations de l'optimisme des Français !

D'autres explications intéressantes sont cependant plausibles : la généralisation de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux mères de deux enfants ; une politique familiale plutôt favorable aux naissances ; la possibilité de concilier vie professionnelle et maternité plus facilement que dans d'autres pays européens, notamment du Sud ; ou encore l'arrêt, pour les plus jeunes, de l'allongement de la durée des études et amélioration de leur situation sur le marché de l'emploi.

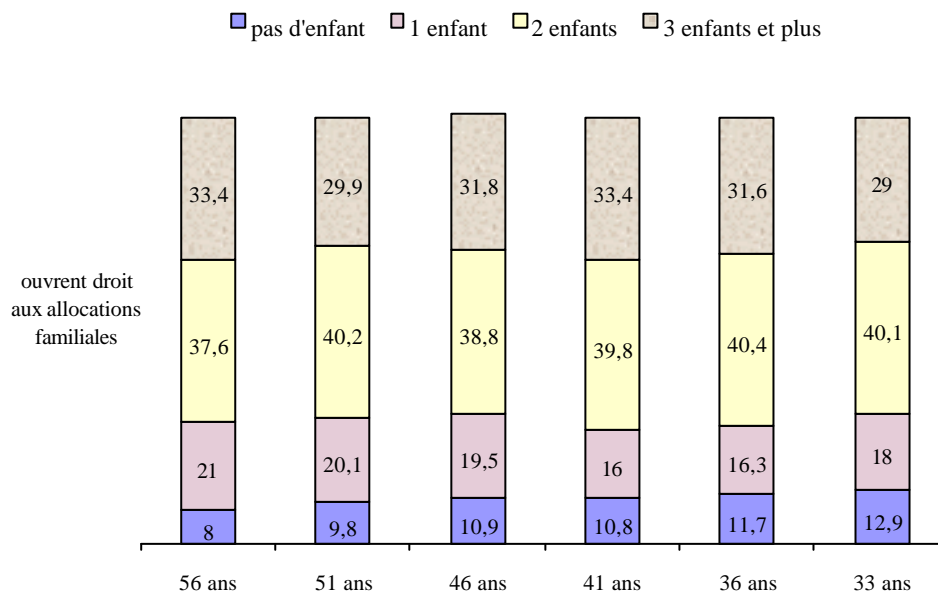
*b) La montée en charge des aides liées à la petite enfance*

Au vu de ce constat démographique, la remarque qu'avait faite votre rapporteur en 2001 concernant la répercussion de cette évolution de grande ampleur sur les comptes de la branche, est plus que jamais d'actualité.

En effet, la forte augmentation des dépenses génère mécaniquement des dépenses supplémentaires naturellement prises en charge par la branche famille.

Un certain nombre de ces naissances sont en outre des enfants dits de « rang 2 ou supérieur », ouvrant droit ou majorant le montant des allocations familiales perçues par les familles.

**Répartition des femmes nées depuis 1945 selon le nombre final d'enfants nés vivants**



Source : L. Toulemon et M. Mazuy, 2001 (d'après l'enquête Etude de l'histoire familiale, 1999), et statistiques de l'état civil.

**Représentant 25,5 % du total des prestations légales famille, les prestations concernant la garde des enfants entre 0 et 3 ans devraient être fortement sollicitées, d'autant plus que les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du second enfant, le coût du premier enfant n'étant alors pris en charge que par les prestations en faveur de la petite enfance.**

**Compensation par les prestations familiales de l'impact de la présence d'enfants sur le niveau de vie ne fonction de la configuration familiale**

*(en pourcentage)*

Type de famille	Aucune compensation	Compensation totale ou surcompensation	Compensation d'au moins la moitié
Ensemble	23	6	9
Couples, 1 enfant	62	2	6
Couples, 2 enfants	3	5	7
Couples, 3 enfants ou plus	0	9	21
Isolés, 1 enfant	27	6	6
Isolées, 2 enfants ou plus	1	18	11

Champ : ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans et n'est pas étudiante. Sont également exclus les ménages dont le revenu primaire est négatif ou dont le revenu disponible est négatif ou nul et dont le revenu après impôt est dans le dernier centile de leur type de ménage.

Lecture : considérons les couples avec deux enfants. 3 % de ces couples ne perçoivent aucun transfert au titre de la politique familiale. Les prestations familiales compensent intégralement, voire sur-compensent la perte de niveau de vie liée à la présence d'enfants pour 5 % d'entre eux et elles en compensent plus de la moitié pour 7 %.

Source : INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997, modèle INES, calculs DREES.

Votre rapporteur constate qu'au sein de l'Union européenne, la France est le seul pays à ne pas prendre en compte la première naissance au titre des allocations familiales, mesure réclamée par l'ensemble des associations familiales. Il constate toutefois que son coût (1,5 milliard d'euros) serait actuellement prohibitif, sauf à revoir les priorités de la politique familiale et des dépenses de la branche.

Ces prestations sont variées : l'AGED et l'AFEAMA pour la garde d'enfant, l'allocation d'adoption, ou encore l'APJE et l'APE.

Cette dernière prestation est destinée à compenser forfaitairement la perte de revenus liée à la cessation totale ou partielle d'activité à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un deuxième enfant (ou plus) jusqu'aux trois ans révolus du plus jeune.

### Évolution des prestations petite enfance dans le PLFSS 2003

(en millions d'euros)

	2002	2003	Evolution
<b>AGED</b>	129,1	132,9	3,0 %
<b>AFEAMA</b>	2.143,0	2.304,7	7,5 %
<b>Allocation d'adoption</b>	3,4	3,5	1,8 %
<b>APJE</b>	2.869,9	2.937,6	2,4 %
<b>APE</b>	3.008,5	3.090,2	2,7 %
<b>TOTAL</b>	<b>8.153,9</b>	<b>8.468,9</b>	<b>3,9 %</b>

Leur montant croît de **3,9 %** entre **2002** et **2003** avec une augmentation notable de l'AFEAMA. Toutefois, si elle reste importante à + 7,5 %, elle n'atteint pas les hausses spectaculaires des années précédentes (+ 10,4 % en 2000 et en 2001, + 14,5 % en 2002).

Cette croissance de l'AFEAMA n'a cependant que peu été affectée par la réforme de cette prestation (loi de financement pour 2001), qui ne semble pas avoir eu un effet incitatif très marqué, puisque son coût n'a été en 2001 que de 38 millions d'euros, contre le double prévu.

Cette réforme consistait en la création de trois compléments d'AFEAMA afin d'ouvrir aux familles modestes (30.000 à 40.000 en prévision, s'ajoutant aux 540.000 familles déjà bénéficiaires de la prestation) l'accès à la garde par une assistante maternelle, par un rapprochement des taux d'effort avec ceux observés en crèche.

Au sein de allocations en faveur des familles qui ont de jeunes enfants à charge peut être ajouté le congé de paternité, annoncé par la conférence de la famille de juin 2001 et mis en œuvre dans la loi de financement pour 2002.

En cas de naissance après le 1<sup>er</sup> janvier 2002, ce congé, qui s'applique à l'ensemble des actifs et aux chômeurs indemnisés, permet aux pères de cesser leur activité pendant une période maximale de 11 jours (18 jours en cas de naissances multiples), qui ne peut être fractionnée. Une indemnité journalière lui est alors versé par les Caisses primaires d'assurance maladie.

Près de 53.000 pères ont bénéficié du congé de paternité lors du premier semestre 2002, pour un montant de 26,6 millions d'euros.

#### *c) Un rééquilibrage nécessaire*

Sous la précédente législature, un choix a clairement été opéré au profit de l'AFEAMA et des crèches, au détriment de l'AGED, dont seulement 60.000 familles profitent aujourd'hui.

**Les crèches et les assistantes maternelles constituent désormais les deux modes de garde les moins onéreux pour les parents.**

Les crèches, qui ont le coût le plus élevé pour la collectivité, sont particulièrement avantageuses financièrement à la naissance du premier enfant pour les revenus modestes et moyens. Le taux d'effort associé aux crèches est même négatif jusqu'à 1,4 SMIC en raison du bénéfice de l'APJE, d'un montant supérieur aux dépenses.

Le coût d'une place en crèche, hors FIPE, (environ 57,50 euros par jour et par enfant) est pris en charge en grande majorité par les prestations de services de la CNAF (28 %), les collectivités locales (36,2 %) et les familles (28,6 %).

Le recours à une assistante maternelle, système de garde le moins coûteux pour la collectivité, revient moins cher aux ménages les plus aisés pour le premier enfant (à partir de trois SMIC). En outre, le complément d'AFEAMA permet d'assurer une certaine stabilité des taux d'effort pour les revenus inférieurs à 1,8 SMIC.

En revanche, l'AGED et l'APE ne compensent que de façon limitée les coûts induits par la garde d'enfant.

**Étude des coûts comparatifs entre plusieurs systèmes d'accueil, pour un mois pour une famille avec 1 enfant de 1 an**

*Coût mensuel d'un accueil à temps complet, par an*

Type d'accueil	Éléments de calcul	Revenus 833 €/mois, soit 10.000 €annuels (environ 1 SMIC)	Revenus 2.416 €/mois soit 29.000 €annuels (environ 3 SMIC°)
<b>Assistante maternelle</b>	<b>Coût total (base 2,5 SMIC/J)</b>	<b>7.152 €</b>	<b>7.152 €</b>
	■ AFEAMA		
	Cotisations	2.376 €	2.376 €
	Complément	2.352 €	2.352 €
	■ Famille	2.424 €	3.240 €
	(- réduction d'impôt)		(- 576 €)
	Coût net pour la famille		2.664 €
<b>Garde à domicile</b>	<b>Coût total</b>		<b>18.744 €</b>
	■ SMIC net		10.416 €
	Cotisations sociales		8.328 €
	■ AGED	Impossible à ce niveau de revenu	6240 €
	■ Famille		12.504 €
	(- réduction d'impôt)		(- 900 €)
	Coût net pour la famille		11.604 €

Source : CNAF

Ainsi, l'emploi à taux plein d'une garde à domicile ne peut être financièrement supporté que par les ménages les plus aisés (3/4 des bénéficiaires de l'AGED appartiennent aux 20 % de familles les plus aisées parmi celles qui ont un enfant de moins de six ans).

Votre rapporteur déplore ce choix et souhaite le développement de la diversification des modes de garde, afin que les familles puissent réellement choisir celui qui leur convient, sans que ce choix soit le fait de contraintes financières trop lourdes.

*d) La remise en ordre du FIPE*

Comme l'a souligné votre rapporteur, la précipitation dans laquelle fut conduite l'attribution des crédits du premier *fonds d'investissement pour la petite enfance* (FIPE I) (1,5 milliard de francs, soit 230 millions d'euros), mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2001, a exclu, de fait, de nombreux dossiers.

En effet, dès le 4 janvier 2001, les crédits du FIPE I étaient engagés à 56 %, et 80 % au 30 mars 2001, après seulement trois mois d'existence. Mme Nicole Prud'homme pouvait donc constater donc logiquement le 17 octobre 2001 devant votre commission : « *la première tranche de 1,5 milliard de francs s'était révélée insuffisante puisqu'aujourd'hui 500 millions de francs restaient nécessaires pour faire face aux demandes* ».

En conséquence, le précédent gouvernement a annoncé, lors de la conférence de la famille du 11 juin 2001, l'ouverture d'une nouvelle tranche de crédit pour 150 millions d'euros, le FIPE II.

En définitive, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 prévoyait un abondement de 230 millions d'euros, à engager selon quasiment la même procédure critiquable que le FIPE I, à savoir « *un appel à projet limité dans le temps (date butoir fixée en concertation avec les associations d'élus locaux)* ».

Une seconde fois, une dépense importante de la branche famille, prise sur ses excédents (exercice 2000) et inscrite en dépenses exceptionnelles, n'était pas validée par un vote du Parlement, puisque n'étant traduite ni par un article de la loi de financement, ni intégrée à l'objectif de dépenses, lui même voté.

De fait, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 18 décembre 2001, a annulé la disposition de l'article 59 de la loi de financement pour 2002 au motif, comme l'admettait d'ailleurs le gouvernement de l'époque, qu'elle n'aurait eu d'incidence que sur l'exercice 2000, et non sur l'objectif de dépenses voté pour 2002, ni même sur celui révisé de 2001.

Toutefois, si le Conseil a bien considéré que cet article n'avait pas sa place en loi de financement, sa décision n'en est pas moins sibylline car elle n'aborde pas la question de l'absence de vote de cette dépense par le Parlement.

Le Gouvernement s'est alors retrouvé dans l'obligation de trouver une solution pour permettre le décaissement des crédits prévus par le FIPE II, alors même que certains avaient déjà été engagés.

Pour ce faire, un amendement au projet de loi sur l'autorité parentale (février 2002) se proposait de contrer la jurisprudence du Conseil en votant à nouveau cette enveloppe de 230 millions d'euros.

Votre commission a dû constater que cet amendement tombait sous le coup de l'irrecevabilité tirée de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dispose en effet que seule une loi de financement de la sécurité sociale peut modifier les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Aussi, est-ce sous la forme paradoxale d'un avenant à la COG 2001-2004, signé entre l'Etat et la CNAF que le FIPE II a été mis en œuvre.

Cet avenant précise que :

*« les subventions d'aide à l'investissement versées par les caisses d'allocations familiales pour financer l'effort de développement et la diversification des propositions d'accueil des jeunes enfants, et notamment de l'accueil des 2-3 ans, ainsi que les aides à l'équipement des assistantes maternelles, seront financées en fin d'exercice comptable par un prélèvement sur le fonds de roulement, résultant notamment de l'excédent 2000 à hauteur de 228.673.525,86 euros (soit 1.500.000.000 francs). Ces charges seront imputées en dépenses exceptionnelles, et donneront lieu chaque année à inscription de crédits budgétaires au FNAS, à hauteur des montants suivants :*

*« - 30.490.000 euros (200.000.000 francs) en 2002 ;*

*« - 106.714.000 euros (700.000.000 francs) en 2003 ;*

*« - 91.470.000 euros (600.000.000 francs) en 2004. »*

Auditionné par votre commission le 20 mai dernier, M. Pierre-Louis Bras, alors directeur de la sécurité sociale au ministère de l'emploi et de la solidarité, a indiqué que **la dépense de 230 millions d'euros correspondant au FIPE II prévue par l'avenant à la COG serait imputée sur les comptes de la CNAF et relevait bien des agrégats de dépenses de la loi de financement de la sécurité sociale.**

Il a en outre précisé que **le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, faisant alors office de loi de loi de financement rectificative pour l'exercice 2002, pourrait, le cas échéant, valider ultérieurement cette opération.**

La complexité de la situation appelle ainsi une clarification.

Concernant le FIPE I, il a été considéré *dans un premier temps* que les termes de l'article 23 de la loi de financement pour 2001 autorisaient la non-inscription du fonds dans l'agrégat de dépenses, alors même que le compte de la CNAF l'avait prise en compte.

Mais, *dans un deuxième temps*, a été mise en place une imputation pluriannuelle du FIPE I en fonction des décaissements qui pose deux problèmes : un problème de conformité avec le système des droits constatés et une difficulté plus grave d'inscription de cette enveloppe dans l'agrégat de dépenses rectifié pour 2002 et l'objectif de dépenses pour 2003, alors que cette dépense n'apparaissait pas dans l'objectif de dépenses pour 2001.

#### Répartition du FIPE

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003
FIPE I	26,50	81,00 FNAS 26,50 charges exceptionnelles	65,00 FNAS 26,50 charges exceptionnelles
FIPE II	-	30,49	106,00

Source : Commission des Affaires sociales

En conséquence, **votre rapporteur pose la question de l'existence d'une base légale à cette inscription, qui n'a été prévue ni par les voies législative ou réglementaire, ni par celle d'une convention.**

Quant au FIPE II, dénommé *aide exceptionnelle à l'investissement* (AEI) depuis l'avenant à la COG 2001-2004, il est désormais une prestation extralégale exceptionnelle, qui trouve de fait une ratification dans le projet de loi de financement pour 2003 (objectif révisé pour 2002 et objectif pour 2003).

Cette base légale peut être considérée valide au regard des dispositions de l'article L 263-1 et R 263-1 du code de la sécurité sociale, suffisamment larges quant à la définition des prestations légales pour y intégrer l'AEI.

Mais la situation actuelle n'est pourtant pas totalement satisfaisante, en raison du défaut d'information du Parlement sur la question du FIPE, puisqu'il n'en est aucunement fait mention dans les annexes à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

Ceci appelle un double commentaire de la part de votre rapporteur.



En premier lieu, **une meilleure information du Parlement sur le sous-agrégat de l'action sociale est indispensable** dans les annexes, afin d'éclairer le vote du Parlement.

**Une réflexion doit être menée en second lieu sur une réforme de deux lacunes de la loi organique de 1996 : la possibilité d'inscrire des mesures d'urgence donnant lieu a posteriori à ratification, et la nécessité éventuelle d'un outil de financement pluriannuel.**

## **2. Les jeunes adultes : une charge lourde pour les familles**

### *a) Un coût important pour les familles*

Une étude de la CNAF datant de mars 2001<sup>1</sup> brosse un tableau statistique et commenté de la situation des jeunes adultes qui traduit une dégradation régulière de leur situation depuis une décennie ou deux et un accès à l'autonomie plus tardif et plus difficile, même si l'on peut noter à cet égard la persistance d'une disparité sociale importante.

### **Situation des jeunes adultes selon la scolarisation, l'emploi et la résidence**

*(en pourcentage)*

Age atteint durant l'année	Part des jeunes scolarisés		Taux de chômage des jeunes actifs		Part des jeunes résidant chez leurs parents	
	1990	2000	1999	2000	1999	2000
16 – 19 ans	84,8	87,3	19,0	22,3	90,3	91,6
20 – 24 ans	32,7	44,0	19,2	20,5	54,4	58,9
25 – 29 ans	3,7	5,8	11,6	12,6	18,2	20,7

Source : enquête emploi, INSEE

Les jeunes hommes sont particulièrement affectés par ces changements. Ils se lancent dans la vie avec une ou deux années de retard par rapport aux jeunes femmes.

D'après une étude de la DREES parue en décembre 2000<sup>2</sup>, cette situation serait commune à l'ensemble des pays de l'Union européenne.

<sup>1</sup> Isabelle Amrouni, Anne-Catherine Rastier, « Les CAF et les jeunes adultes » - Dossiers d'études –Allocations familiales, n° 18, mars 2001.

<sup>2</sup> Murielle Monroe DREES - Etudes et résultats n° 93 – Décembre 2000.

Ainsi, plus de la moitié des jeunes Européens de 18 à 29 ans vivent chez leurs parents. Un pourcentage très variable de leurs ressources (2 à 38 %) est constitué de prestations sociales, qui sont plus faibles dans le sud de l'Europe et différentes selon les pays. Malgré les transferts sociaux, 14 % d'entre eux se trouvent sous le seuil de pauvreté (contre 11 % de l'ensemble de la population).

En outre, une étude de l'INSEE (juillet 2000)<sup>1</sup> montre que **davantage de jeunes prennent aujourd'hui leur indépendance grâce à une aide de leurs parents** : 30 % des hommes et 20 % des femmes nés entre 1968 et 1972, ayant quitté le domicile des parents après leurs études et avant 24 ans, ont ainsi bénéficié d'une aide parentale pour se loger, contre moins de 10 % pour les jeunes nés entre 1963 et 1967.

L'élargissement des contributions d'attribution des allocations logement aux étudiants (l'ALS en 1991 et l'APL en 1996), incite ces derniers à prendre plus facilement un logement indépendant, moyennant un complément financier parental.

Ainsi, du fait de la prolongation de la durée des études et de la fixation d'un seuil pour l'octroi des minima sociaux, à 26 ans par exemple pour le RMI, les jeunes adultes représentent aujourd'hui une lourde charge financière pour les familles, souvent bien au-delà de l'âge limite de versement des prestations familiales.

La question de l'aide aux familles ayant de jeunes adultes à charge s'est donc rapidement confondue avec celle de la prolongation de la limite d'âge pour le versement des prestations familiales.

La loi relative à la famille du 25 juillet 1994 prévoyait ainsi le relèvement progressif de cette limite afin de tenir compte de ce nouveau phénomène social.

- La première étape consistait au relèvement de 18 à 20 ans du versement des prestations familiales, qu'elle que soit la situation de l'enfant (sous la seule réserve qu'il ne perçoive pas un revenu supérieur à 55 % du SMIC).

- Les étapes suivantes concernaient les enfants pour lesquels la limite d'âge est actuellement fixée à 20 ans (étudiants, apprentis, stagiaires de la formation professionnelle, infirmes). Cette limite devait être portée à 22 ans, successivement pour le droit :

- aux prestations de logement ;
- à l'allocation de soutien familial et à l'allocation de parent isolé ;

---

<sup>1</sup> « Jeunes : L'âge des dépendances – Economie et statistiques.

- au complément familial ;

- aux allocations familiales et à leurs majorations, pour les familles de trois enfants et plus, puis pour les familles de deux enfants.

Le calendrier de mise en œuvre de la loi, qui devait être entièrement réalisée au 31 décembre 1999, dépendait des excédents dégagés par la branche.

Les excédents étaient bien au rendez-vous sur la période, mais les réformes ambitieuses prévues par la loi de 1994 sont aujourd'hui loin d'avoir toutes été mises en place.

En effet, l'âge limite a certes été relevé à 20 ans (19 ans au 1<sup>er</sup> janvier 1998 puis 20 ans au 1<sup>er</sup> janvier 1999), mais est resté identique pour les catégories de jeunes pour lesquelles la limite était déjà fixée à 20 ans.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000 a seulement permis d'extension du droit au complément familial et des aides au logement jusqu'à 21 ans.

Deux autres réformes de moindre importance ont également vu le jour : la réforme de l'évaluation forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans et, plus à la marge, et celle de l'AES qui a permis d'étendre son champ d'application pour une meilleure prise en compte des contraintes familiales liées au handicap.

#### **La réforme de l'évaluation forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans**

Les ressources prises en comptes pour le calcul des prestations sous condition de ressources sont constituées des revenus nets catégoriels de l'année civile précédent la période de paiement qui débute le 1<sup>er</sup> juillet.

Une dérogation à cette règle a été instituée afin d'éviter que les personnes qui débutent ou reprennent une activité leur procurant un revenu élevé ne puissent percevoir ces prestations alors qu'elles ont peu ou pas de ressources dans l'année de référence.

Elle consiste à procéder à une évaluation forfaitaire (ou à une reconstitution fictive) des ressources dans les conditions suivantes :

- à l'ouverture du droit lorsque les revenus perçus au cours de l'année de référence sont inférieurs à 812 fois le SMIC horaire brut au 31 décembre de l'année de référence ;

- au premier renouvellement du droit (au 1<sup>er</sup> juillet) si les ressources, lors de l'ouverture du droit, ont été évaluées forfaitairement ;

- à chaque renouvellement du droit si ni le bénéficiaire ni son conjoint ou concubin n'a disposé de ressources pendant l'année de référence.

Pour les salariés, l'évaluation forfaitaire consiste à prendre en compte 12 fois le salaire du mois précédent l'ouverture du droit ou du mois précédent le renouvellement du droit.

**Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2002 (avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> juillet 2001), cette procédure a été supprimée pour les jeunes de moins de 25 ans ayant un revenu mensuel inférieur à un certain seuil (1068 euros pour une personne seule) afin de leur faciliter l'accès à un logement autonome.**

Malgré les nombreuses déclarations du précédent gouvernement en faveur des familles ayant de grands enfants à charge lors des différentes conférences de la famille, les progrès ont donc été minces.

**A cet égard, votre rapporteur se félicite donc de la mesure figurant à l'article 40 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, qui va permettre une réelle amélioration de la situation des familles de trois enfants et plus dans ce cas.**

Il souhaiterait également que soit menée une réflexion sur la possibilité d'un maintien des allocations familiales jusqu'au dernier enfant, mesure dont le coût est aujourd'hui estimé à 137 millions d'euros, soit à peu de chose près celui, en année pleine, de la mesure prévue par l'article 40.

Devant la longue carence gouvernementale, c'est l'action sociale des CAF qui a développé de nombreuses aides en faveur des jeunes adultes, permettant ainsi également de soulager la charge pour leurs familles.

Au total, 43,1 millions d'euros ont été consacrés en 2001 aux actions identifiables menées par les CAF en direction des jeunes adultes, soit 2 % des dépenses totales d'action sociale.

Ce poids financier est toutefois sous évalué en raison de l'absence de données sur les parts respectives consacrées aux jeunes adultes dans les politiques temps libre, animation de la vie sociale, centres sociaux ou encore Fonds de solidarité logement (FSL). Par ailleurs, les jeunes parents ont recours à d'autres services financés par l'action sociale des CAF, notamment les services d'accueil de jeunes enfants.

Les quatre axes spécifiquement identifiables de l'action sociale des CAF en direction des jeunes adultes sont les interventions en faveur du logement, les prestations extralégales accordées aux familles et aux jeunes, les aides au financement des formations *brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur* (BAFA) et *brevet d'aptitude aux fonctions de directeur* (BAFD), et les actions d'accompagnement social.

### Évolution des dépenses d'action sociale en direction des jeunes adultes

(millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1996
<b>Logement</b>	<b>20,40</b>	<b>19,10</b>	<b>19,60</b>	<b>20,00</b>	<b>21,60</b>	<b>18,60</b>	<b>- 8,9 %</b>
Foyers jeunes travailleurs	20,00	18,50	18,70	18,80	20,40	17,60	- 12,1 %
CLLAJ	0,09	0,14	0,30	0,40	0,15	0,32	250,0 %
Autres actions logement	0,32	0,46	0,61	0,76	1,02	0,70	119,0 %
<b>Prestations extra-légales</b>	<b>39,10</b>	<b>35,40</b>	<b>35,80</b>	<b>36,30</b>	<b>21,80</b>	<b>16,90</b>	<b>- 56,2 %</b>
Étudiants	27,10	25,70	25,90	2,60	15,30	11,20	- 58,8 %
Rentrée scolaire	10,80	9,10	9,30	9,50	5,10	5,10	- 52,4 %
Apprentis	0,55	0,51	0,66	0,81	0,61	0,55	0,0 %
<b>Temps libres – BAFA</b>	<b>3,50</b>	<b>5,00</b>	<b>5,20</b>	<b>5,30</b>	<b>4,90</b>	<b>4,40</b>	<b>26,5 %</b>
<b>Accompagnement social</b>	<b>2,70</b>	<b>2,80</b>	<b>3,20</b>	<b>3,50</b>	<b>3,60</b>	<b>3,20</b>	<b>18,2 %</b>
Insertion jeunes (dont jeunes chômeurs)	2,30	2,50	2,60	2,80	2,40	2,11	- 7,3 %
Fonds d'aide au jeunes	0,40	0,38	0,53	0,69	1,13	1,05	165,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>65,10</b>	<b>62,40</b>	<b>63,7</b>	<b>65,10</b>	<b>51,90</b>	<b>43,1</b>	<b>- 33,8 %</b>

Source : CNAF

De 1996 à 2001, l'évolution des dépenses des CAF en direction des jeunes adultes marque un fléchissement d'environ 34 % lié à la diminution du poste de prestations extralégales(- 56 %), conformément aux orientations d'action sociale des CAF préconisées pour les années 1997 à 2000.

Les sommes affectées aux actions en faveur du logement des jeunes connaissent entre 1996 et 2001 quelques fluctuations et une diminution globale de 9 %, mais elles affichent une récente augmentation avec les nouvelles orientations nationales d'action sociale des CAF, fixées en juillet 2001.

L'aide aux formations BAFA et BAFD affiche une croissance de plus de 26 % sur la même période, et le domaine de l'action sociale des familles et des jeunes, faiblement représenté dans la structure des dépenses, connaît une progression de 18 %.

**Les orientations de l'action sociale des CAF  
en direction des jeunes adultes 2001-2004**

Les orientations de l'action sociale des CAF pour 2001-2004 marquent un positionnement clarifié en direction des jeunes adultes, dans la mesure où l'implication des CAF dans ce domaine est explicitement identifiée parmi les axes d'intervention de l'action sociale familiale. Il faut également noter une expérimentation d'extension des contrats temps libre en 2002, en faveur des jeunes de 16 à 18 ans.

Les nouvelles orientations prévoient un renforcement du soutien au projet d'autonomie des jeunes, notamment dans le champ du logement. Le soutien aux foyers jeunes travailleurs constitue un outil privilégié de cet objectif. L'article 9-4 de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF, signée le 3 juillet 2001, engage la CNAF à redéfinir dans les deux ans les modalités de soutien aux foyers jeunes travailleurs, notamment en ce qui concerne le versement de la prestation de service et l'appui à l'élaboration du projet d'établissement. Un groupe CNAF/CAF associant divers partenaires a débuté ses travaux en juin 2002 en vue d'élaborer des propositions auprès du Conseil d'administration de la CAF.

Les moyens financiers accompagnant ces nouvelles orientations en direction des jeunes adultes, devraient résulter d'un redéploiement à l'intérieur du budget d'action sociale des CAF, en tenant compte de l'évolution des prestations légales.

Si votre rapporteur comprend l'utilité d'une telle action sociale en faveur de la population des jeunes adultes, il ne considère pas pour autant qu'elle doive être un palliatif à l'inaction du Gouvernement, comme cela a été le cas, on l'a vu, sous la précédente législature.

*b) La question de l'autonomie*

Plus largement, c'est bien la question de l'autonomie des jeunes adultes vis-à-vis de leur famille qui se pose.

Créée par la *loi du 4 juillet 2001 relative à la mise en place d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans*, la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes a été installée en décembre dernier avec pour mission d'étudier la création « *d'un contrat d'allocation d'autonomie en contrepartie d'un engagement pour les jeunes de 16 à 25 ans* ».

Elle comprend 71 membres, dont des représentants de l'Etat, du Parlement, d'élus locaux, d'organisations d'employeurs et de salariés, d'étudiants et de lycéens, d'associations de chômeurs, de mutuelles, de la CNAF, du conseil national de la jeunesse, des fédérations de parents d'élèves et des personnalités qualifiées.

Dans son rapport d'avril 2002, la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes préconise la mise en place d'un ensemble d'aides insérées dans une refonte de l'environnement des aides à la formation et à l'emploi, laissant de côté l'idée d'une allocation unique.

Pour permettre une « *autonomie responsable et solidaire* » des 16-25 ans, la commission propose un « *compromis évolutif en deux étapes* » inscrit « dans la durée », qui comprendrait la création d'une « *allocation de formation* » et d'un « *revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité* ».

La première étape « *se déroulerait pendant les cinq prochaines années et aurait pour but de fournir une réponse globale mais diversifiée aux besoins des jeunes et d'amorcer l'éducation tout au long de la vie* », explique la commission. Elle se caractériserait notamment par la création d'une « *allocation de formation* » versée sous barème de condition de ressources de leur famille aux jeunes en formation de plus de 16 ans. Cette allocation se substituerait au système actuel des bourses. Parallèlement se mettrait « *progressivement en place un revenu contractuel d'accès à l'autonomie* » destiné aux jeunes en difficulté qui ne bénéficient ni de formation, ni de travail rémunéré, ni de revenu.

La seconde étape, « *axée sur l'individualisation des aides, consisterait à généraliser l'allocation formation en l'attribuant à tous les jeunes en formation, en fonction de leurs propres ressources mais indépendamment de celles des parents, qui cesseraient alors -à la majorité de l'enfant- de bénéficier des prestations familiales* ».

Sur la question du financement, la commission estime que, pour la seule première phase, « *la marge de manœuvre financière est de l'ordre de 2 milliards d'euros* », une somme qui « *n'est à pas aisée à mobiliser* », reconnaît-elle.

**Votre rapporteur se réjouit que l'idée d'une allocation universelle, coûteuse et peu efficace, n'ait pas été retenue. Il rejoint totalement le point de vue de ses collègues, Mme Valérie Létard et M. Philippe Nogrix, membres de la commission pour l'autonomie des jeunes, qui ont résumé leur position dans une contribution annexée au rapport de cette commission.**

Il rappelle que la solution doit être ciblée, en tenant compte de l'hétérogénéité des parcours, exigeante en terme de contrepartie de la part des jeunes, et respectueuse des familles.

Sur ce dernier point, il n'y a en effet aucune justification à vouloir construire l'autonomie des jeunes en opposition avec leur famille, qui s'avère être une aide majeure dans la plupart des situations. Du fait de l'allongement des études, les familles fournissent au contraire un effort accru en faveur de leurs grands enfants -le coût de l'enfant a été multiplié par 3,8 en 30 ans- et l'âge de départ du domicile familial, a lui aussi reculé.

Il importe donc de **continuer à soutenir les familles lorsqu'elles assument la charge de leurs jeunes adultes**. C'est pourquoi votre rapporteur est bien plutôt favorable au versement des allocations familiales jusqu'à 22 ans et jusqu'au dernier enfant.

## ***B. VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE FAMILIALE***

### **1. Une politique familiale tournée vers l'universalité**

#### *a) Le choix d'une politique familiale en faveur de tous*

Il est nécessaire aujourd'hui de redonner à la politique familiale toute son importance et de rappeler sa vocation universelle initiale.

Or, votre rapporteur constate que ce principe a le plus souvent été oublié au profit de considérations sur les effets redistributifs qui relèvent d'une toute autre logique ; c'est la légitimité même des prestations familiales qui est en cause, puisqu'elles ne deviennent qu'un outil parmi d'autres de lutte contre la pauvreté.

Alfred Sauvy avait énoncé l'idée maîtresse des allocations familiales : de même que la personne âgée a droit à une retraite, au titre des services rendus à la collectivité, de même l'enfant, futur producteur, a droit à un présalaire. **Le législateur a pourtant délaissé cette logique universaliste au profit d'une politique de secours**, d'assistance aux plus nécessiteux comme les familles modestes, plus exposées aux emplois précaires et flexibles.

Mais c'est bien plutôt à la politique fiscale qu'il revient d'assurer la solidarité verticale. La politique familiale a une autre vocation : garantir la solidarité horizontale, c'est-à-dire permettre une égalisation des niveaux de vie entre les familles restreintes et celles de plus grande taille.



A cet égard, votre rapporteur ne peut que se féliciter des propos de M. Christian Jacob, ministre délégué à la famille<sup>1</sup>, selon lesquels « *la politique familiale doit prendre davantage en compte le coût de l'enfant, plutôt que de faire de la redistribution à tout prix* ».

*b) Une réflexion nécessaire sur une évolution de la BMAF*

Comme votre rapporteur l'a souligné précédemment, les prestations familiales sous condition de ressources sont nombreuses.

Votre rapporteur considère qu'un signe fort en faveur de l'ensemble des familles est aujourd'hui nécessaire.

Pour développer l'universalité de la politique familiale, c'est donc vers une revalorisation de la *base mensuelle des allocations familiales* (BMAF), plus importante que celle qui est habituellement pratiquée depuis quelques années, qu'il faut se diriger, afin que toutes les prestations augmentent, et non uniquement celles sous condition de ressources.

En effet, 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 24 juin 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* ».

Pendant la dernière législature, la revalorisation annuelle de la BMAF n'a pas dépassé l'inflation.

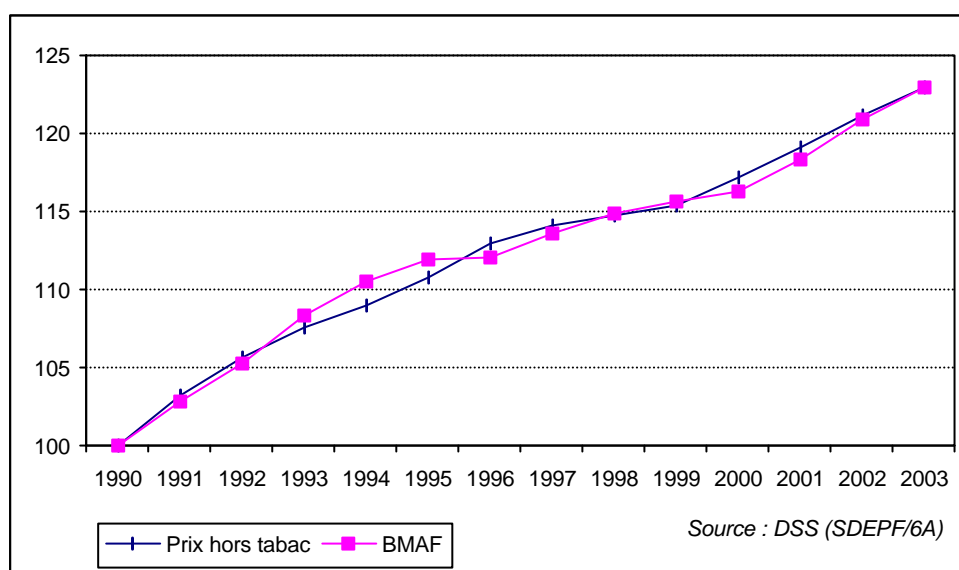
Ainsi, les prestations familiales représentaient 1,68 % du PIB en 1998 mais seulement 1,57 % en 2002.

Depuis 1998, l'écart de revalorisation atteint près de 5,5 milliards d'euros en cumulés, dont les familles auraient pu bénéficier, alors même que, on l'a vu, la France connaît depuis 1996 une embellie démographique.

---

<sup>1</sup> Entretien au journal *Les Echos* - 9 octobre 2002.

### Évolution de la BMAF et de l'inflation 1990-2003



En 2003, la hausse prévue de la BMAF est fixée à 1,7 %, soit 1,5 % au titre de l'évolution des prix retenue pour 2003 et 0,2 % au titre du rattrapage de la hausse des prix constatée en 2002 par rapport à la prévision initiale.

### Décomposition de la revalorisation de la BMAF

	2001	2002	2002 (p)
Evolution prévisionnelle des prix hors tabac	1,2 %	1,5 %	1,5 %
Rattrapage*	0,6 %	0,6 %	0,2 %
Revalorisation totale	1,8 %	2,1 %	1,7 %
<b>Coût (en millions d'euros)</b>	<b>394</b>	<b>468</b>	<b>389</b>

\* Ecart entre la prévision d'évolution des prix hors tabac et la réalisation Source : DSS (SDEPF/6A)

A l'évidence, une revalorisation plus généreuse de la BMAF aurait été possible et souhaitable au cours de ces dernières années, à un moment où la branche famille disposait sans nul doute des ressources financières suffisantes.

Ce choix n'a pas été fait. Au contraire, les excédents de la branche ont été détournés pour financer la politique de réduction du temps de travail, par ponction sur ses recettes (confiscation du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement) et transferts de charges (majoration de l'allocation de rentrée scolaire et majoration de pension pour enfants).

Aujourd'hui, la branche famille est certes encore excédentaire, mais avec des perspectives beaucoup moins favorables dans un contexte économique dégradé.

Avec des marges de manœuvre réduites par l'accumulation des prélèvements, elle se trouve désormais à devoir arbitrer au sein des mesures attendues par les familles.

Ainsi votre rapporteur, tout en regrettant que le présent projet de loi ne fasse pas apparaître une rupture dans l'évolution de la BMAF, ne peut-il que constater que les finances de la CNAF seront, à terme, mobilisées par la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui sera présentée à la prochaine Conférence de la famille.

## **2. Une Conférence de la famille au programme ambitieux**

Il est aujourd'hui important que la politique familiale prenne mieux en compte les évolutions sociologiques en cours et à venir, tant dans la structure de la famille que dans le domaine de son organisation quotidienne.

A cet effet, **trois groupes de travail** : « **prestation de libre choix** », « **service à la famille et à la parentalité** » et « **famille et entreprise** » ont été mis en place pour préparer la prochaine conférence de la famille. Ils sont composés d'élus, des associations familiales, des partenaires sociaux, d'experts et d'acteurs du privé. Leurs travaux seront transmis au gouvernement le 15 février prochain.

### *a) Favoriser l'accueil de la petite enfance*

Les mesures envisagées par le Gouvernement en direction des familles qui ont de jeunes enfants sont de deux ordres : **la création d'une « allocation de libre choix » et une réforme du statut des assistantes maternelles.**

Les besoins de garde sont en effet importants : 50 % des enfants sont gardés par leurs parents, dont moins de la moitié avec l'APE, 13 % par une assistante maternelle, 2 % grâce à l'AGED, 9 % sont en crèche ; 26 % d'entre eux sont donc gardés en faisant appel à la solidarité familiale ou de voisinage sans que l'on sache s'il s'agit d'un choix réel ou si cette solution a été adoptée faute d'autre possibilité.

La prestation de libre choix, qui fait l'objet du premier groupe de travail mis en place, a été présentée par le ministre délégué à la famille, lors du lancement de la Conférence de la famille en conseil des ministres le 9 octobre dernier.

« La prestation de libre choix constitue l'un des engagements majeurs du Président de la République et du gouvernement. Elle pourrait prendre la dénomination de **prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)**. Elle aura pour objectif de :

- **simplifier** l'existant, puisqu'il s'agit de réduire très significativement le nombre de prestations et de mieux articuler les différentes formes d'intervention (allocations, remboursement ou allègement de charges, avantages fiscaux) ;

- garantir **le libre choix du comportement d'activité**, puisque cette prestation sera accordée au parent qui travaille ou qui ne travaille pas, tout en évitant un phénomène de désincitation au travail dont les conséquences pourraient être néfastes pour les familles les plus fragiles ;

- garantir **le libre choix du mode de garde**, puisqu'elle doit aider les familles à trouver et financer le mode de garde le plus adapté à leurs besoins.

Définir le périmètre de cette nouvelle prestation constituera le premier exercice du groupe car ces prestations ont chacune leur finalité propre : maternité, accueil d'un enfant, création d'emplois familiaux ou fixation d'un minimum social.

C'est un exercice techniquement délicat car elles se traduisent soit par un versement en numéraire, soit par la prise en charge de cotisations sociales, soit par un avantage fiscal, et dans un cas combinent même parfois les trois. Elles génèrent en outre pour les ménages des taux d'efforts qui varient, sans véritable cohérence, selon les revenus et selon les modes de garde. »

Ces mesures, présentées au printemps à la conférence de la famille, pourraient être mises en place dès le premier semestre 2004.

Ainsi pourrait être étudiée, d'après le gouvernement, l'idée d'une prestation en nature, conçue comme un « **crédit-temps** » ouvrant un droit de tirage pendant une période déterminée, matérialisée éventuellement par des « chèques-services », qui matérialiseraient la nouvelle PAJE en se substituant à nombre de prestations actuelles, utilisables auprès des différents organismes en fonction du but recherché.

« Au-delà des mesures nécessaires de simplification attendues par les familles, la réflexion sur la nouvelle prestation doit prendre en compte, pour définir les moyens de la développer, **l'offre de garde**. Un juste équilibre doit être recherché entre le développement quantitatif de l'offre et l'adaptation de celles-ci aux besoins effectifs des familles selon leur mode de vie et leur localisation géographique. Si l'effort portant sur l'offre de garde collective doit se poursuivre, il faut initier une réflexion d'ensemble sur les conditions dans lesquelles on peut inciter les familles à devenir elles-mêmes employeurs et à conserver la capacité à le rester. »

Si votre rapporteur se réjouit d'une telle initiative, il souhaite néanmoins attirer l'attention sur la question de la simplification, comme l'ont fait de nombreuses personnes qualifiées qu'il a pu auditionner à ce sujet, à l'instar de Mme Jeanne FAGNANI, chercheur sur la famille au CNRS.

Ainsi, si elle est, à l'évidence, nécessaire puisqu'on compte aujourd'hui 27 prestations légales famille pour environ 15.000 règles de droit et 550 faits déclencheurs de droits, **cette simplification des prestations ne doit pas aboutir à une fusion des différentes aides en raison de la diversité originelle des situations familiales.**

Concernant, les assistantes maternelles, une réforme de leur statut est également à l'étude.

En effet, ainsi que le mentionne l'association des familles rurales, dont les adhérents souffrent particulièrement des difficultés à faire garder leurs jeunes enfants, une réforme du système des assistantes maternelles est aujourd'hui indispensable. La limite actuelle maximum de trois enfants en garde n'est guère tenable avec le développement du temps libre chez les parents du fait de la réduction du temps de travail. Leur situation financière devient ainsi précaire.

Si cette réforme est donc bienvenue, votre rapporteur souhaite qu'elle soit menée en liaison étroite avec une réflexion sur **l'amélioration de la formation et de la professionnalisation des autres métiers de la petite enfance**, pour éviter des lacunes comme il en a été constaté pour les personnels rémunérés dans le cadre de l'AGED.

C'est également le souhait qu'a exprimé Mme Nicole Prud'homme, présidente du conseil d'administration de la CNAF, devant votre commission : *« Il est nécessaire d'avoir des personnels qualifiés dans le domaine de la petite enfance ; il s'agit là de véritables métiers dont la qualité est fondamentale quelque soit le choix du mode de garde. »*

Dans le domaine des emplois familiaux, votre rapporteur se félicite également de la mesure inscrite à l'article 4 du projet de loi de finances initiale pour 2003 qui permet le relèvement du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile de 6.900 à 10.000 euros.

Cette nouvelle mesure fiscale va permettre ainsi de mieux prendre en compte les frais exposés par les familles pour la garde de leurs enfants.

#### *b) Améliorer la vie quotidienne des familles*

Un second groupe de travail a également été instauré par le ministre délégué à la famille dans le but de **faciliter la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.**

Ce groupe de travail est plus précisément chargé d'étudier l'ensemble des moyens permettant d'amplifier les actions des entreprises en faveur des familles et, plus particulièrement, des mères de familles actives.

M. Christian JACOB en a ainsi présenté les grandes lignes devant le conseil des ministres :

*« Il nous faut définir des **mesures incitatives, non contraignantes pour les entreprises**. Au-delà de la non-intervention de l'Etat dans l'action quotidienne des entrepreneurs, il s'agira de souligner auprès d'eux l'intérêt qu'auront leurs entreprises, compte tenu des départs massifs à la retraite de ces prochaines années, à chercher les meilleurs moyens de rendre leur outil de travail attractif pour les salariés et les fidéliser. Des mesures permettant à ces derniers de concilier leurs impératifs familiaux et leur activité professionnelle me paraissent de nature à répondre à ceux-ci ».*

Les propositions avancées par le gouvernement concernent l'amélioration du système des congés parentaux et le soutien aux entreprises en allégeant leurs dépenses destinées à faciliter la garde d'enfants par la mise en œuvre d'un **crédit d'impôt famille** à leur profit.

Enfin, un troisième groupe de travail s'est vu confier la charge de réfléchir aux **services à la famille et à la parentalité**.

En effet, pour soutenir et accompagner les parents qui ont pu avoir le sentiment de perdre leurs repères et qui ont besoin d'une écoute ou d'une aide adaptée, les pouvoirs publics ont encouragé le développement de démarches ou de dispositifs de soutien à la parentalité. Médiation familiale, accompagnement à la scolarité, conseil conjugal, parrainage, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, tous ces dispositifs, tant nationaux que locaux, doivent être simplifiés, optimisés dans leurs actions, leur lisibilité, leur financement et leur évaluation.

#### **L'action de soutien à la parentalité de la CNAF**

Afin de mieux répondre aux évolutions importantes dans le domaine de la famille –diversification des formes familiales, évolutions des rôles parentaux et des rapports entre parents et enfants, fragilisation des couples et augmentation du nombre de séparations- la branche famille a développé depuis plusieurs années une politique d'accompagnement de la fonction parentale.

Cette politique se décline dans les différents domaines de l'action sociale des CAF -accueil des jeunes enfants, loisirs/vacances des enfants et des familles, accompagnement des familles, logement et habitat, animation de la vie sociale locale- autour d'actions particulières visant à conforter, maintenir ou restaurer le lien parents/enfants, ce lien constituant un point d'appui essentiel pour permettre à l'enfant de se construire dans de bonnes conditions.

En 2001, la branche famille a consacré 25 millions d'euros à cette politique, sans compter la part des contrats Enfance et des contrats temps libres consacrée au soutien à la parentalité, ni les interventions des travailleurs sociaux des CAF dans ce domaine.

Pour développer cette politique d'accompagnement de la fonction parentale qui constitue un axe essentiel des orientations de l'action sociale familiale des CAF pour les années 2001-2004, des inflexions nouvelles ont été apportées dans un certain nombre de dispositifs existants :

- dans la nouvelle charte de l'accompagnement à la scolarité, la branche famille s'est impliquée dans le financement des actions qui visent à développer les relations avec les familles, l'accompagnement à la scolarité offrant aux parents un espace d'information, de dialogue, de soutien leur permettant une plus grande implication dans le suivi de la scolarité de leurs enfants ;

- les financements apportés par les CAF aux centres sociaux ont été enrichis par la création d'une nouvelle prestation de services en 1998 visant à développer des actions collectives à destination des familles et de nouveaux projets intégrant une dimension parentale ;

La branche famille s'est par ailleurs engagée dans le financement de *nouvelles modalités d'accompagnement du lien parent/enfant*, et principalement dans trois d'entre elles :

- les lieux d'accueil enfants-parents qui développent une approche particulière de l'accompagnement précoce de la fonction parentale basée sur l'écoute et l'échange autour du lien familial et social. La prestation de service créée en janvier 1996 a été rénovée en janvier 2002 pour consolider le soutien de l'institution à ces structures.

- la médiation familiale qui a pour objectif essentiel d'accompagner les situations de divorce ou de séparation afin de favoriser la préservation du lien de l'enfant avec ses deux parents. Les CAF ont été invitées en juillet 1998 à accompagner son développement. Elles sont à ce jour les premiers financeurs des associations et services de médiation familiale.

- les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), dispositif récent mis en place par la délégation interministérielle à la famille pour conforter les parents dans leur rôle. Une trentaine de caisses d'allocations familiales sont actuellement pilotes ou co-pilotes des REAAP dans leurs départements. De nombreuses CAF sont par ailleurs engagées dans l'animation de ces réseaux et dans le financement des actions mises en place pour accompagner les parents.

Les crédits déconcentrés inscrits au projet de loi de finances 2003 (*chapitre 46-31 article 20 du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées*) s'élèvent à 17,7 millions d'euros. Ils permettront notamment de poursuivre les actions menées au titre du soutien à la fonction parentale.

ACCOMPAGNEMENT DE LA FONCTION PARENTALE		
Financements mobilisés	2001	
Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité	12.104.500 €	79.400.000 F
Médiation familiale	3.308.143 €	21.700.000 F
Actions collectives famille dans les centres sociaux	7.530.098 €	49.400.000 F
Lieux d'accueil enfants parents	1.250.081 €	8.200.000 F
Réseaux d'écoute, d'appui, d'accompagnement des parents	1.128.122 €	7.400.000 F
<b>TOTAL</b>	<b>25.321.800 €</b>	<b>166.100.000 F</b>

Pour le ministre délégué à la famille, « *il convient donc d'examiner dans une perspective résolument décentralisatrice les modalités les plus efficace de coopération entre les différents partenaires associatifs, mais aussi avec les administrations déconcentrées de l'Etat et les collectivités locales.* »

Ses priorités « *consistent à dégager les conditions d'une information accessible et claire pour les parents, poser les principes d'une meilleure couverture territoriale, professionnaliser davantage les intervenants, rationaliser et faciliter les financements et définir les conditions d'une évaluation extérieure et régulière des dispositifs et des actions.* »

### **LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION**

L'an dernier, la commission des Affaires sociales avait constaté que la précédente législature laissait les comptes sociaux sans ressources pour affronter des réformes différées.

Elle y voyait un immense paradoxe alors que notre pays avait bénéficié d'une conjoncture économique exceptionnellement dynamique.

De fait, les lois de financement de la sécurité sociale de 2000 à 2002 ont mis en place un système complexe de liens financiers entre l'Etat et la sécurité sociale.

A cet égard, et compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 est un texte de transition, et non de rupture, le transfert à la CNAF des majorations de pension pour enfants se poursuit.

Une clarification et une simplification des relations entre l'Etat et la sécurité sociale, et plus particulièrement la branche famille qui intéresse le présent rapport, sont donc plus que jamais nécessaires.

**En conséquence, votre commission propose une clarification des missions de la branche famille, afin de lui permettre de retrouver son autonomie financière.**

Aujourd'hui, la branche famille prend en charge le financement d'une partie de la majoration de pension pour enfants, prestation relevant initialement de l'assurance vieillesse puis prise en charge, au titre de la solidarité, par le FSV.

A contrario, pour des raisons anecdotiques liées à la nécessité de bouclages financiers conjoncturels, l'allocation de parent isolé (API), prestation familiale historique, est inscrite au budget général.

Enfin, le FSV est mis à contribution pour apurer la dette de l'Etat à l'égard des régimes complémentaires de retraite, mission tout à fait étrangère à sa raison d'être et à sa place au sein des lois de financement qui ne traitent que des régimes de base.

En résumé, au terme de trois ans de manipulation des flux financiers, l'Etat finance une prestation familiale, la CNAF finance une prestation de solidarité vieillesse et le FSV prend en charge les dettes de l'Etat.

• **La CNAF** serait allégée de la charge des majorations de pension pour enfants et retrouverait le service de l'API. La neutralisation financière de cette opération serait effectuée par un transfert de 0,1 point de CSG famille au FSV ; le taux de la CSG Famille serait de fait figé à 1 point ;



La branche famille serait ainsi garantie contre une nouvelle progression de sa contribution au titre des majorations de pension pour enfants, progression au demeurant irréaliste d'un point de vue financier et fragile d'un point de vue constitutionnel.

- Retrouvant le service de la majoration de pension pour enfants qui relève bien de sa mission, le **FSV** en serait compensé, comme il a été dit, par 0,1 point de CSG famille mais également par deux moyens s'inscrivant eux-mêmes dans un souci de cohérence :

- il serait libéré de la charge de la dette de l'Etat à l'égard des régimes de retraite complémentaire qui lui a été imposée en 2001 ;

- il rentrerait en possession de la *taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire* (dite *taxe sur les contrats de prévoyance*) créée à son profit en 1996, détournée depuis au bénéfice du FOREC ;

- **l'Etat** reprendrait en charge sa dette à l'égard des régimes de retraite complémentaire mais verrait ses masses budgétaires dégonflées par le retour de l'API au sein de la branche famille ; il limiterait les interfaces complexes dans le domaine fiscal qu'il entretient aujourd'hui avec la sphère sociale ; il bénéficierait en outre en 2003 du reversement des excédents du FOREC.

Sous réserve des observations qui précèdent et des amendements qu'elle propose dans le tome IV du présent rapport, **vostra commission vous demande d'adopter le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour ses dispositions relatives à la famille.**

## **TRAVAUX DE LA COMMISSION<sup>(1)</sup>**

### **AUDITION DE MME NICOLE PRUD'HOMME, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)**

*Réunie le mercredi 30 octobre 2001, sous la présidence de M Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Nicole Prud'homme, présidente du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.*

*Mme Nicole Prud'homme, présidente du conseil d'administration de la CNAF, a constaté que la branche famille affichait encore des excédents dans un contexte marqué par le déficit du régime général dans son ensemble.*

*Elle a rappelé que le conseil d'administration de la CNAF souhaitait que ces excédents bénéficient à la politique familiale, notamment par une augmentation significative de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF).*

*Elle a estimé que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 semblait marqué par la volonté d'aller vers une plus grande autonomie des différentes branches.*

*Elle a toutefois exprimé un souci d'importance face à la contribution versée par la CNAF au fonds de solidarité vieillesse (FSV) au titre des majorations de pensions pour enfants.*

*(1) Voir également (Tome I du présent rapport) l'audition de MM. Jean-François Mattei, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, Christian Jacob, ministre délégué à la famille) et Mme Marie-Thérèse Boisseau, secrétaire d'état aux personnes handicapées.*

*Rappelant que le même phénomène s'était produit par le passé pour la prise en charge de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, elle a déploré aujourd'hui qu'on «force le pas» en doublant le prélèvement de la CNAF au profit du FSV.*

*Elle a déclaré qu'une telle mesure ne pouvait convenir à la CNAF qui considère qu'une telle prestation ne doit pas être supportée par la branche famille.*

*Elle a estimé que d'autres mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 étaient plus positives, à l'image de l'allocation de 70 euros par mois pour les familles de trois enfants et plus quand l'aîné des enfants à charge atteint l'âge de 20 ans et jusqu'à son 21<sup>e</sup> anniversaire.*

*Répondant à une question de **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille**, elle a constaté que cette mesure, universelle et sans condition de ressources, allait dans le sens de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille qui envisageait le maintien des allocations familiales jusqu'à 22 ans, mais qu'il était trop tôt pour considérer cette mesure comme une étape dans cette direction.*

*Elle a affirmé que, compte tenu des excédents de la branche, il y avait nécessité d'aider les familles nombreuses -au demeurant... peu nombreuses- du fait de l'allongement des études et de leur coût.*

*Elle a souligné que ce dispositif pourrait être mis en place aisément par le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF), sans problème particulier et avec des délais suffisants, puisque cette allocation n'entrerait en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2003.*

***Mme Nicole Prud'homme** a estimé que des interrogations fortes restaient posées, en particulier concernant l'allocation de libre choix dans la perspective de la réunion au printemps prochain de la Conférence de la famille.*

*Elle s'est félicitée, à cet égard, de la mise en place, par le ministre délégué à la famille, d'un groupe de travail sur ce sujet, comportant des représentants des partenaires sociaux et des différentes composantes du conseil d'administration de la CNAF, ainsi que de son intervention prévue à la fin du mois de novembre devant les présidents de caisses.*

***M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille**, a évoqué les observations de la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2002, concernant l'hétérogénéité de l'utilisation de l'enveloppe financière dont disposent les CAF pour les associations qu'elles subventionnent.*

*Il a demandé à Mme Nicole Prud'homme comment la CNAF envisageait de mieux coordonner l'octroi de ces subventions sur l'ensemble du territoire pour permettre la mise en oeuvre d'une action sociale plus efficace au niveau local.*

**Mme Nicole Prud'homme** a rappelé que la CNAF n'intervenait pas directement dans la gestion de l'action sociale des CAF, établissements privés bénéficiant d'une liberté simplement encadrée par la convention d'objectifs et de gestion conclue avec l'Etat.

Elle a estimé que le débat devait être vu sous un autre angle pour prendre en compte les réalités locales et a rappelé que l'action sociale des CAF était menée à travers un diagnostic partagé dans le cadre d'un schéma directeur pluriannuel.

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille**, a observé qu'un avenant à la convention d'objectifs et de gestion 2001-2004 liant l'Etat et la CNAF prévoyait une aide exceptionnelle sur trois ans de 228,67 millions d'euros à destination des structures d'accueil de la petite enfance.

Il a interrogé Mme Nicole Prud'homme sur la façon dont la mise en oeuvre de cet avenant apparaissait dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

**M. Marcel Lesbros** a fait valoir que les départements étaient déjà très actifs en matière de petite enfance avant la mise en oeuvre du fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE) et a demandé que les actions dans ce domaine soient mieux coordonnées.

**M. Jean Chérioux** a souligné le développement des règles de sécurité et d'hygiène qui nécessitait souvent la mise en oeuvre de travaux urgents par les associations gestionnaires.

Il a constaté que les délais d'instruction des demandes de subventions adressées aux CAF étaient excessifs, de sorte que les associations s'acquittaient en définitive des travaux sur leurs fonds propres avec l'aide du département et de la commune.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a demandé à Mme Nicole Prud'homme si les prêts sans intérêt se développaient aux côtés des subventions pour financer le secteur de la petite enfance, et si auquel cas, avec leur remboursement, les dotations étaient majorées.

**M. Gilbert Chabroux** s'est inquiété de la mise en oeuvre de nouveaux projets dans le cadre du FIPE en 2003 si rien n'était inscrit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

Il a demandé des réponses claires sur les modes de garde. Il a souhaité savoir, en particulier, si l'allocation pour la garde d'enfant à domicile (AGED) allait être privilégiée aux dépens de la création de places de crèches.

**Mme Claire-Lise Champion** a rappelé que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 avait fait l'objet d'un recours au Conseil constitutionnel et que, de ce fait, l'engagement des crédits avait pris du retard.

Elle a demandé à Mme Nicole Prud'homme une estimation sur le devenir des projets d'ici la fin de l'année et rappelé que cela posait de graves problèmes de financement pour les collectivités locales.

**M. Nicolas About, président**, a indiqué que la disposition annulée, à juste titre, par le Conseil constitutionnel au regard de règles organiques régissant les lois de financement, avait été en réalité reprise sous la forme d'une convention entre l'Etat et la CNAF.

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille**, a regretté que l'on impute au recours devant le Conseil constitutionnel, totalement légitime, le retard d'engagement des crédits.

**Mme Michèle Demessine** a constaté que le manque de fonds ne permettait pas à la CNAF d'accepter de nouveaux projets aujourd'hui.

**Mme Nicole Prud'homme** a indiqué que le FIPE était intégré au fonds national d'action sociale (FNAS), même s'il n'avait pas de caractère pérenne, et qu'il était inscrit sous une ligne de « dépenses exceptionnelles ». Elle a ajouté que sa dotation était de 107 millions d'euros en 2003 et 91 millions d'euros prévus en 2004.

Elle a expliqué que ces enveloppes étaient fermées et qu'un appel à projet avait été lancé à hauteur de ces enveloppes. Elle a indiqué que les projets validés, selon les critères retenus, avaient été signifiés aux collectivités locales et que les crédits seraient consommés en totalité.

Elle a fait valoir, à ce titre, qu'il n'y avait pas aujourd'hui de projets bloqués mais seulement des projets non retenus. Elle a indiqué à la commission qu'elle mettrait à sa disposition un tableau de bord précis des engagements du FIPE.

Puis **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille**, a souhaité connaître les propositions qu'entendait formuler la CNAF dans la perspective de la prochaine Conférence de la famille.

Concernant la Conférence de la famille de 2003, **Mme Nicole Prud'homme** a estimé qu'il était trop tôt pour que le conseil d'administration de la CNAF se prononce sur des propositions.

Elle a souligné que la CNAF était présente dans le groupe de travail sur l'allocation de libre choix et sur celui du service aux familles, et a estimé

*qu'après la remise de leurs travaux au Gouvernement, le 14 février prochain, les positions du conseil d'administration de la CNAF seraient établies.*

*Elle a indiqué toutefois que les propositions de la CNAF devraient aller dans le sens d'une prolongation de l'allocation de 70 euros et d'une augmentation conséquente de la BMAF, et traiter de la question de l'autonomie des jeunes.*

*Mais elle a reconnu avoir de fortes incertitudes, du fait de la conjoncture et de l'évolution de la démographie, quant à la pérennité d'excédents de la branche famille permettant de financer des mesures nouvelles significatives.*

*Elle a souligné, par ailleurs, l'intérêt du troisième groupe de travail mis en place sur l'entreprise et la famille.*

*Elle a rappelé qu'il ne s'agissait là que d'un retour aux sources puisque ce sont le patronat et la CFTC qui ont été à l'origine des allocations familiales.*

*Elle a ajouté que cette question était fondamentale car un retour en arrière du salariat féminin n'était pas envisageable.*

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur pour la famille**, a indiqué que, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, la CNAF finançait une prestation d'assurance vieillesse –les majorations de pension pour enfants- et que le FSV prenait en charge, quant à lui, la dette de l'Etat à l'égard des régimes de retraites complémentaires alors que, dans le même temps, l'Etat finançait une prestation familiale historique, l'allocation de parent isolé (API).

*Il a interrogé Mme Nicole Prud'homme sur ce que pensait la CNAF de cette situation, a priori paradoxale.*

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour les équilibres financiers généraux, la sécurité sociale et l'assurance maladie**, a constaté que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 portait à 60 % la prise en charge, par la CNAF, des majorations de pension pour enfants.

*Il a rappelé que la commission avait dénoncé, depuis trois ans, la multiplication des branchements financiers opérés au détriment de la sécurité sociale, et a estimé que le moment était venu d'opérer une clarification des circuits financiers conforme au principe d'autonomie des branches.*

**Mme Nicole Prud'homme** a reconnu que l'imputation de la charge des majorations de pensions pour enfants à la CNAF par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 s'inscrivait, à l'évidence, dans le cadre de

*l'utilisation de l'excédent de la branche pour la couverture d'avantages sociaux n'entrant manifestement pas dans le champ des prestations familiales.*

*Elle a toutefois fait valoir que, dans sa rédaction, ce texte instaurait, au-delà du dispositif transitoire de montée en charge progressive de la contribution de la CNAF, une véritable charge structurelle, ce qui supposait, pour le moins, une pérennité excédentaire de la branche.*

*Elle a estimé que le système adopté il y a deux ans n'était tout simplement pas viable à terme, même sans intégrer, dans la prévision pour les années 2003 et suivantes, les éléments de dynamique positive de la charge (l'augmentation de l'effectif retraité) et de dynamique négative de la ressource (assiette de la contribution sociale généralisée (CSG)).*

*Elle a indiqué que cette évolution se lisait sans difficulté dans le chiffrage du solde de la branche famille dans le projet de loi de financement pour 2003 qui, si on le prolongeait sur 2004, en tant qu'élément « tendanciel », à législation constante, aboutissait à une situation déficitaire, puisqu'un excédent du niveau de 2003 (912 millions d'euros) ne serait plus suffisant pour financer la poursuite du transfert à la CNAF de la majoration pour pension, soit un prélèvement supplémentaire de 1.260 millions d'euros, si on passait du taux de 60 % au taux final de 100 %.*

*Elle a estimé qu'il s'agissait d'une charge induite dont le financement à long terme, au titre de la solidarité, ne pouvait être assumé par la branche famille, contrairement à l'API qui est une prestation familiale pouvant être financée, dans son principe et dans son montant, par la CNAF.*

*Elle a fait valoir qu'elle partageait totalement le souci de clarification exprimé par les rapporteurs et que la CNAF accueillerait sans doute favorablement une mesure législative de dégagement du financement du FSV et, en sens inverse, de transfert de l'API à sa charge.*

*Néanmoins, elle a rappelé qu'il faudrait faire très attention au fait que la marge financière dégagée par une telle opération (soit environ 1,1 milliard d'euros) était tout à fait insuffisante pour gager une diminution structurelle des ressources de la branche famille, telles qu'elles avaient été fixées, notamment en 1991, par l'attribution de 1,1 point de CSG.*

*En effet, elle a indiqué à titre d'exemple que 0,10 point de CSG en prévision 2003 équivalait à 900 millions d'euros, c'est-à-dire très exactement à 2 % des prestations sociales.*

*Elle a souligné qu'en cas de transfert de ressources, si minime en apparence exprimé en taux de cotisation, la marge dégagée par la suppression de la contribution au FSV et la réinscription en contrepartie de l'API serait vite consommée et, dans un deuxième temps, dès 2004 probablement,*

manquerait pour le financement de la revalorisation des prestations familiales elles-mêmes.

Elle a donc conclu que la CNAF pouvait encore supporter en 2003, au titre de la solidarité, le financement du FSV à hauteur de 60 % mais qu'il fallait utiliser ce délai pour dégager des solutions durables, à la fois pour la branche famille et le FSV, plutôt que de mettre en place dans la précipitation des transferts définitifs de ressources qui risqueraient de déséquilibrer structurellement la branche famille, sans d'ailleurs conférer au FSV un financement adapté à long terme.

Revenant sur la question de la petite enfance, **M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé qu'il ne fallait pas opposer les modes de garde les uns aux autres, mais augmenter l'allocation pour la garde d'enfant à domicile (AGED) tout en soutenant les structures collectives, dans le but de répondre le mieux possible aux besoins des familles.

**Mme Michèle Demessine** a déploré la diminution de deux tiers de la participation du patronat au financement de la branche famille.

Elle a pris acte du dispositif prévu par l'article 40 du projet de loi, mais a déploré que les besoins des familles de deux enfants ne soient pas pris en compte.

Elle a estimé qu'on revenait aujourd'hui à la case départ concernant l'autonomie des jeunes et a souhaité que soit instaurée l'allocation au premier enfant, ce qui résoudrait par là même le problème que traite partiellement l'article 40.

Elle a interrogé Mme Nicole Prud'homme sur le coût d'une telle mesure et lui a demandé son avis sur le projet éducatif global dont la CNAF est partie prenante, qu'elle a estimé difficile à mettre en place.

**M. Alain Gournac** a affirmé que l'approche du contrat enfance était remarquable et qu'il fallait rester attentif à l'équilibre et au libre choix des modes de garde.

Il a rappelé qu'une réflexion, initiée par le ministre délégué à la famille, était en cours sur la question des assistantes maternelles.

Il a demandé à Mme Nicole Prud'homme si elle voyait un inconvénient à ce qu'un contact soit pris avec les CAF pour profiter de leur expertise sur ce sujet.

**M. Alain Vasselle** rapporteur pour les équilibres financiers généraux, la sécurité sociale et l'assurance maladie, a remercié Mme Nicole Prud'homme de la clarté de ses réponses et a souhaité que soit revu le



*quotient familial, diminué par le précédent gouvernement, afin que les familles soient aidées au-delà du dispositif prévu par l'article 40 du projet de loi.*

***M. Nicolas About, président,** a rappelé l'importance pour les familles de l'aide au dernier enfant.*

***Mme Nicole Prud'homme** a indiqué que le coût d'une allocation au premier enfant, environ 1,5 milliard d'euros, serait prohibitif, sauf à introduire une condition de ressources.*

*Elle a estimé qu'il était plus raisonnable de réfléchir à la poursuite du versement des allocations familiales jusqu'au dernier enfant.*

*Concernant l'autonomie des jeunes, elle a rappelé que le conseil d'administration de la CNAF s'était prononcé à l'unanimité sur le principe d'une « aide familiarisée ».*

***Mme Annick Bocandé** a rappelé qu'elle avait déjà proposé le maintien des allocations familiales jusqu'au dernier enfant, et que le coût de cette mesure avait alors été estimé à 137 millions d'euros.*

*Rappelant les raisons compréhensibles du départ du mouvement des entreprises de France (MEDEF) et de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) du conseil d'administration de la CNAF, **Mme Nicole Prud'homme** n'a pas dissimulé la gravité de ses conséquences, quant à la place des partenaires sociaux, au moment même où des voix s'élèvent pour demander une évolution du mode de financement de la politique familiale.*

*A propos du débat autour des assistantes maternelles, elle a souligné la nécessité d'avoir des personnels qualifiés dans le domaine de la petite enfance et a rappelé qu'il s'agissait là de véritables métiers, dont la qualité était fondamentale, quel que soit le choix du mode de garde.*

## **Rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003**

### **Sommaire abrégé**

#### ***Tome I - Equilibres financiers généraux et assurance maladie*** **(Rapporteur : M. Alain Vasselle)**

#### **Exposé général sur les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie**

##### *Travaux de la commission - Audition de :*

- MM. Jean-François Mattei, *ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées*, Christian Jacob, *ministre délégué à la famille* et Mme Marie-Thérèse Boisseau, *secrétaire d'Etat aux personnes handicapées* ;
- MM. François Logerot, *Premier président de la Cour des comptes*, Bernard Cieutat, *président de la 6<sup>e</sup> chambre* et Denis Morin, *rapporteur général* ;
- M. Jean-Marie Spaeth, *président du conseil d'administration de la CNAMTS* ;
- M. Pierre Burban, *président du conseil d'administration de l'ACOSS* ;
- M. Michel Laroque, *président du conseil d'administration du FOREC*.

##### *Annexe :*

- Réponses de la Cour des comptes au questionnaire de la commission

#### ***Tome II - Famille***

**(Rapporteur : M. Jean-Louis Lorrain)**

#### **Exposé général sur la famille**

##### *Travaux de la commission - Audition de :*

- Mme Nicole Prud'homme, *présidente du conseil d'administration de la CNAF*

#### ***Tome III - Assurance vieillesse***

**(Rapporteur : M. Dominique Leclerc)**

#### **Exposé général sur l'assurance vieillesse**

##### *Travaux de la commission - Auditions de :*

- Mme Danièle Karniewicz, *présidente du conseil d'administration de la CNAVTS*
- M. Michel Laroque, *président du conseil d'administration du FSV*

#### ***Tome IV - Examen des articles***

**(Rapporteur : M. Alain Vasselle)**

#### **Commentaire des articles et propositions d'amendements**

##### *Travaux de la commission - Examen du rapport*

#### ***Tome V - Tableau comparatif***

**(Rapporteur : M. Alain Vasselle)**