

N° 57

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. André LARDEUX,
Sénateur.

Tome II : Famille

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Champion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Claude Bertaud, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontes, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Christiane Kammermann, M. André Lardeux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Jackie Pierre, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhét.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^e législ.) : 1830, 1876, 1877 et T.A. 341

Sénat : 53 et 58 (2004-2005)

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. LES CONTRAINTES FINANCIÈRES OBLIGENT LA BRANCHE FAMILLE À FAIRE DES CHOIX	6
A. UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE QUI SE FAIT ATTENDRE	6
1. <i>Un léger déficit confirmé en 2005</i>	6
a) La fin d'une période faste	6
b) Des recettes au dynamisme inégal	8
c) Des dépenses qui ne répondent qu'imparfaitement à l'objectif d'universalité	10
2. <i>Le maintien des charges indues</i>	14
a) Pourra-t-on maintenir le taux de participation aux majorations de pensions de retraite pour enfant ?.....	14
b) Les frais de gestion ou l'absence de paiement des services rendus	15
B. DEUX PRIORITÉS	16
1. <i>Favoriser l'accueil de l'enfant</i>	16
a) Le succès de la prestation d'accueil du jeune enfant	16
b) L'urgence d'une réforme du système d'adoption	18
c) La poursuite du développement de l'offre de garde.....	21
2. <i>Développer l'aide aux familles</i>	24
a) Le rôle essentiel de l'action sociale conforté.....	24
b) La réforme attendue du fonds UNAF.....	27
c) Les aides aux logements pénalisées ?.....	28
II. LA POLITIQUE FAMILIALE DOIT PRÉPARER L'AVENIR	31
A. L'ENJEU DE LA JEUNESSE	31
1. <i>Une meilleure prise en compte de l'adolescence</i>	31
a) Une aide partielle et fragmentée	31
b) Une conférence de la famille pour définir une politique globale pour l'adolescence.....	33
2. <i>L'accompagnement des jeunes adultes vers l'autonomie</i>	36
a) La politique familiale au milieu du gué.....	36
b) Le désengagement légitime de l'action sociale	37
B. LA DÉMOGRAPHIE ET LES FAMILLES FRAGILES : DEUX CHANTIERS POUR DEMAIN	39
1. <i>La démographie française : des améliorations à confirmer</i>	39
2. <i>Les familles en difficulté : une réalité inquiétante</i>	41
a) Les familles nombreuses.....	42
b) Les familles monoparentales.....	42
C. VERS UNE NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION	43
1. <i>Un bilan globalement positif</i>	43
a) Une relation de service améliorée malgré des charges en augmentation.....	45
b) Une action sociale au plus près des besoins des familles	46
c) Une gestion rigoureuse des prestations	46
d) Des acquis en matière de ressources humaines	47

e) Un approfondissement des démarches d'évaluation et de la mesure de la performance.....	47
2. <i>Des écueils à surmonter</i>	48
a) Un processus d'implantation de la réglementation insuffisamment maîtrisé	49
b) Un programme de simplification et d'aménagement de la réglementation incomplètement réalisé	49
c) Des écarts dans les délais de mise en œuvre de l'action institutionnelle.....	50
3. <i>La définition de nouvelles priorités</i>	51
TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
A. AUDITION DE MME MARIE-JOSÉE ROIG, MINISTRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE	53
B. AUDITION DE MME NICOLE PRUD'HOMME, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF).....	61

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Malgré un contexte budgétaire contraint, imputable à une conjoncture économique morose et au poids des charges indues qu'elle finance, la branche famille a choisi, en 2004, de mettre en oeuvre une politique ambitieuse.

Sa priorité a porté sur l'accueil des jeunes enfants, dans le souci d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Un travail préparatoire sans précédent, associant l'ensemble des acteurs concernés, a été mené lors de la Conférence de la Famille de juin 2003. Il a débouché sur la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) bénéficiant à la quasi-totalité des parents.

Cette méthode de travail inédite ayant fait ses preuves, le Gouvernement a entrepris un second chantier, celui de l'adolescence, auquel a été consacrée la Conférence de la famille de 2004. Les mesures proposées visent à prévenir les comportements à risque, à responsabiliser les adolescents et à promouvoir les activités sportives et les projets personnels. Elles seront progressivement mises en oeuvre en 2005, sans emporter toutefois d'impact direct sur les comptes de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Les objectifs de 2005 sont d'ores et déjà fixés : ils portent sur la démographie et les familles fragiles, objets d'étude de la Conférence de la Famille de 2005, sans oublier la définition d'une nouvelle convention d'objectifs et de gestion avec l'État pour les quatre années à venir.

Votre commission se réjouit de ce foisonnement d'initiatives, bienvenu après une longue période d'inertie de la politique familiale. Elle s'interroge toutefois sur la limite que la branche ne manquera pas de trouver si son champ d'intervention n'est pas requalifié au profit des seules familles, et de toutes les familles.

Tel est en effet, *in fine*, le véritable enjeu de la politique familiale : concentrer son action sur les familles, dans le respect du principe d'universalité. Il reste encore beaucoup à faire...

I. LES CONTRAINTES FINANCIÈRES OBLIGENT LA BRANCHE FAMILLE À FAIRE DES CHOIX

Après une longue période faste sur le plan financier, la branche famille découvre les difficultés du déficit qui l'obligent à cibler ses priorités vers l'accueil des jeunes enfants et le soutien des familles en difficulté.

A. UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE QUI SE FAIT ATTENDRE

La branche famille, jusqu'à présent épargnée par les déficits qui minent les autres branches, traverse à son tour une passe délicate, la mauvaise conjoncture économique, la convoitise de l'État et celles des autres caisses ayant eu raison de ses excédents.

1. Un léger déficit confirmé en 2005

a) La fin d'une période faste

Après vingt-cinq années quasi ininterrompues d'excédents, la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a connu, à partir de 1994, cinq exercices déficitaires successifs, avant de retrouver un solde positif en 1999.

Un nouveau retournement, prévisible compte tenu de la diminution continue de l'excédent de la branche entre 2001 et 2003, a eu lieu en 2004. **Le déficit devrait en effet atteindre près de 183 millions d'euros à la fin de l'année**, alors même que la loi de financement pour 2004 tablait sur un équilibre des comptes.

On constate ainsi que les recettes ont augmenté légèrement moins que prévu (+ 2,5 % contre 2,6 %), alors que, dans le même temps, les dépenses ont cru plus rapidement (+ 3,8 % au lieu de + 3,2 %). L'écart s'explique par une prévision de croissance économique trop optimiste s'agissant des recettes et par le mauvais calibrage des dépenses qui en résulte, les prestations sous conditions de ressources étant largement liées à la conjoncture. Mais c'est surtout le coût de la mise en oeuvre de la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui a été sous-estimé de plus de 120 millions d'euros : il s'élève à 265 millions d'euros au lieu des 140 millions précédemment budgétés.

Excédents de la branche famille

(en milliards d'euros)

2000	2001	2002	2003	2004	2005*
+ 1,4	+ 1,7	+ 1,1	+ 0,29	- 0,18	- 0,03

* Prévisions

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

La situation n'est guère plus encourageante pour 2005. **La branche devrait à nouveau connaître un déficit**, certes moindre (**31 millions d'euros**) mais, on l'a vu, les écarts peuvent se creuser rapidement entre les prévisions et la réalité.

Le projet de loi de financement pour 2005 affiche sa volonté d'un retour à l'équilibre en tablant sur une augmentation de 3,2 % de ses recettes et de seulement 2,9 % de ses dépenses. Les mesures nouvelles se limitent à la montée en puissance de l'existant (pour la PAJE et les majorations de pensions pour enfants) et des économies supplémentaires sont attendues sur le poste aides au logement (allocation de logement familiale – ALF – et financement des deux fonds).

Coûts estimés des mesures nouvelles en 2004 et 2005

(en millions d'euros)

	2004	2005
Allocations familiales	100	100
Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)	265	350
Allocation de logement familiale (ALF)	- 20	- 55
Allocation d'éducation spéciale	79	64
Total des mesures sur prestations légales	424	459
Dotations FNH-FNAL	- 20	- 55
Majorations pour enfants	971	990
Plans crèches (FIPE, AEI, DAIPE)	170	125
Transfert gestion prestations familiales des fonctionnaires		80
Congé de paternité	213	220

Lecture : ce tableau présente des écarts à législation constante. Ainsi, la mise en œuvre de la PAJE a un coût estimé de 265 millions d'euros en 2004 et 85 millions d'euros supplémentaires en 2005, soit 350 millions d'euros de coût cumulé fin 2005 par rapport à un compte tendanciel sans réforme.

Source : DSS

Ces déficits successifs ont des conséquences négatives sur le compte de report à nouveau, qui retrace les excédents cumulés de l'organisme. 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 s'élevait à plus de 10 milliards d'euros. Il est actuellement estimé à 7 milliards d'euros, et procure à la branche chaque année environ 112 millions d'euros de produits financiers.

Ce compte de report à nouveau a attiré les convoitises : des tentatives de ponctions directes ont déjà eu lieu sur les réserves de la branche sous la précédente législature. Ainsi, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 prévoyait d'y prélever le financement des fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE I et II) pour 460 millions d'euros et le transfert de 760 millions d'euros au fonds de réserve des retraites.

Ces mesures ont, à l'époque, été annulées par le Conseil constitutionnel, mais **le risque d'un transfert de ces reports est réel**, surtout

si la branche renoue avec les excédents dans les prochaines années. Il serait infiniment préférable que cette réserve soit, à tout le moins, effectivement utilisée dans l'intérêt des familles.

Les prévisions anticipent en effet un retour à l'équilibre dès 2006, mais elles se fondent sur des hypothèses relativement optimistes :

- une inflation constante de 1,5 % par an à partir de 2006, soit 0,3 point de moins qu'en 2005 ;

- une croissance du PIB de 2,5 % en volume en 2006, revenant ensuite, sous l'effet du choc démographique et de la baisse du nombre d'actifs, à 1,3 % en 2020 ;

- une croissance de la masse salariale égale au PIB en valeur ;

- enfin, et ce point n'est pas assuré, le maintien à 60 % de la participation aux majorations de pension de retraite pour enfants.

Soldes prévisionnels de la branche famille à l'horizon 2020

(en milliards d'euros)

	2005	2010	2015	2020
Solde scénario 1	0,0	4,1	8,9	13,6
Solde scénario 2	0,0	0,1	1,0	1,9

Le scénario 1 correspond à une croissance des prestations égale à l'inflation.

Le scénario 2 correspond à une croissance des prestations égale au PIB.

Source : CNAF

b) Des recettes au dynamisme inégal

Après les résultats décevants attendus pour 2004 (48,2 milliards d'euros perçus au lieu des 49,2 prévus), les recettes de la branche famille devrait augmenter plus favorablement en 2005 et atteindre **49,8 milliards d'euros**. Elles proviennent de trois sources principales et d'inégale importance : les cotisations dues par les employeurs et les professions libérales, la contribution sociale généralisée (CSG) et les remboursements dus par l'État pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de parent isolé (API).

- La stabilité des cotisations

Depuis 2002, les cotisations des employeurs, soit près de 60 % des recettes n'augmentent, que d'environ 3 % chaque année, y compris en 2005 ; ce taux était de 6,7 % en 2001. Cette moindre évolution est due au ralentissement de la croissance de la masse salariale.

Il convient par ailleurs de rappeler, que la hausse exceptionnelle de 12,7 % enregistrée en 2004 ne correspond qu'à un jeu d'écriture. En effet, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a supprimé le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), créé quatre ans auparavant. Cette mesure a eu pour conséquence

directe d'intégrer les remboursements de cotisations par l'Etat au titre des exonérations de charge dans la ligne « cotisations » des comptes de la CNAF.

- La reprise de la CSG

Les recettes provenant des impôts et taxes ne proviennent, depuis 2001, que de la CSG depuis la suppression du versement, à la branche famille, du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine. En 2005, la CSG devrait lui rapporter 10,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,5 % par rapport à 2004, grâce à la reprise économique attendue, qui améliore mécaniquement le rendement de cette cotisation.

En 2003, il était d'environ 8,9 milliards d'euros par point ; il devrait s'établir à 9,6 milliards d'euros en 2005, soit une augmentation de 7,4 % sur deux ans.

- Les subventions de l'État ou le problème récurrent des délais de remboursement

Les subventions de l'État, troisième source de recettes de la branche famille, correspondent au remboursement des prestations servies, pour son compte, par la branche famille. Il s'agit de l'AAH et, depuis 1999, de l'API. Les aides au logement et le RMI, également versés par les caisses d'allocations familiales (CAF) bénéficient d'un régime de remboursement particulier, le RMI étant par ailleurs remboursé par les départements depuis sa décentralisation en 2004.

Ces remboursements s'élèveraient à 5,9 milliards d'euros en 2005, soit une augmentation de 4,2 %. En effet, **les prestations versées pour le compte de tiers représentent désormais plus de 40 % du montant des prestations légales**, contre moins du quart en 1998.

Cette croissance est en particulier due à la forte augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AAH et de l'API.

L'État rembourse en outre à la branche famille le solde des cotisations d'allocations familiales qu'il doit en tant qu'employeur et les prestations familiales servies aux fonctionnaires. Les modalités vont d'ailleurs en être modifiées en 2005 puisque la branche famille versera désormais l'ensemble des prestations familiales et des subventions d'action sociale collective, notamment pour les séjours en crèche, aux fonctionnaires.

Tel est d'ailleurs déjà le cas pour la PAJE et les aides au logement. Cette mesure concerne 430.000 nouveaux allocataires : 190.000 au 1^{er} janvier 2005 et 240.000 (les personnels de l'éducation nationale) au 1^{er} juillet. Seule l'action sociale individuelle devrait rester du ressort de l'État, les plafonds de ressources requis actuellement pour les fonctionnaires étant supérieurs à ceux des CAF. Le coût de cette opération pour la CNAF est estimé à 80 millions d'euros en 2005.

En conséquence, le taux de cotisation employeur, à la base des remboursements de l'État à la branche famille, devrait s'établir à 5,3 %, soit

0,1 point de moins que le taux de droit commun, cette différence correspondant au coût de l'action sociale individuelle. De cette manière, l'État devrait pouvoir économiser l'équivalent de six cents emplois équivalent temps plein.

Votre rapporteur n'est pas hostile à cette mesure mais souhaite qu'elle constitue une **opération neutre pour la branche famille**, et notamment que l'État rembourse rapidement son dû à la CNAF.

En effet, **les remboursements de l'État sont bien souvent tardifs**, au détriment de la trésorerie de la CNAF. Votre commission souligne que l'exercice budgétaire se clôt chaque année sur une situation débitrice de l'État sur la CNAF. Certes, pour la plupart, les dettes constatées au 31 décembre font l'objet d'un apurement en loi de finances rectificative, mais cette situation est singulière et doit être corrigée.

Restes à recouvrer sur l'État en fin d'exercice ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
RMI	421,5	653,4	817,9	656,2	741
AAH	383,7	325,4	410,5	365,4	365
FNAL	408,7	288,4	315,6	355,5	493
API	61,3	57,8	96,5	86,2	114
Total	1.275,2	1.250	1.640,5	1.463,3	1.709

⁽¹⁾ Hors premier versement de l'année N + 1 au titre de l'année N

Sources : organismes de sécurité sociale

c) Des dépenses qui ne répondent qu'imparfaitement à l'objectif d'universalité

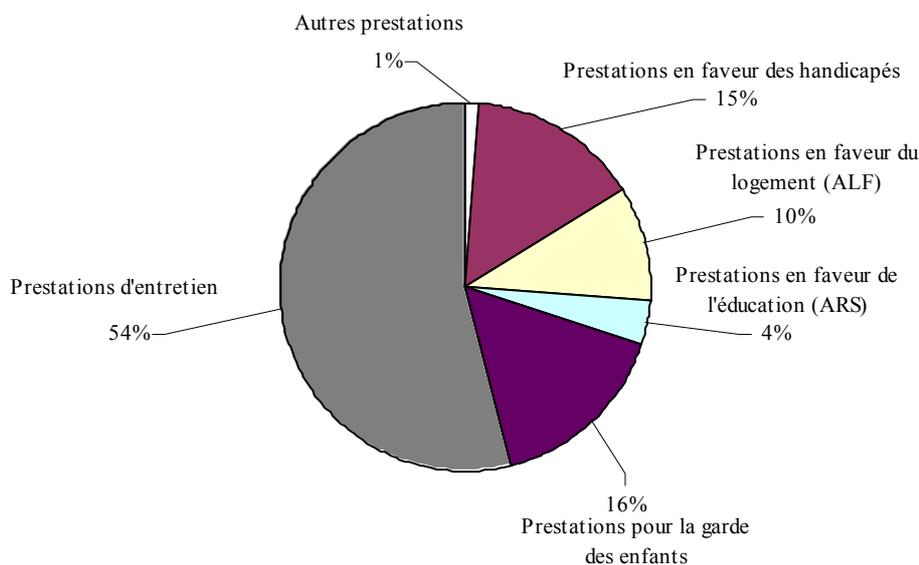
- L'évolution des prestations marquée temporairement par la mise en œuvre de la PAJE

La vocation première de la branche est de compenser les charges de famille par des prestations légales, qui représentent **70 % de ses dépenses**.

L'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale énumère ces prestations : les allocations familiales, le complément familial, l'allocation pour jeune enfant, l'allocation de logement familiale, l'allocation d'éducation spéciale, l'allocation de soutien familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de parent isolé (qui fait l'objet d'un remboursement de l'État à la CNAF), l'allocation parentale d'éducation et l'allocation d'adoption. Il convient d'y ajouter l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), ainsi que la PAJE, qui ont pour objet d'aider au financement de la garde des enfants de moins de trois ans. La mise en place de cette dernière prestation

aura pour conséquence, en 2007, la disparition de l'AGED, de l'AFEAMA, de l'APJE courte et longue, de l'APE et de l'allocation d'adoption.

Structure des prestations légales en 2003



Source : Direction de la sécurité sociale

En 2005, la CNAF versera plus de 35 milliards d'euros de prestations légales aux familles, soit une augmentation de 2,8 % par rapport à 2004, cette hausse ayant atteint 3,5 % en 2004.

Cette évolution des prestations familiales s'explique par celle des prestations d'entretien, qui continuent de diminuer (- 4 % en 2004 et - 2,8% pour 2005). L'analyse est toutefois délicate cette année du fait de la mise en place de la PAJE, qui n'est curieusement pas comptabilisée dans les prestations d'entretien, ce qui a pour conséquence une diminution très importante de l'APJE (- 46,3 %) et de l'allocation d'adoption (- 30 %).

Masses financières des prestations familiales et évolution

	2002	2003	%	2004	%	2005	%
Total des prestations légales	32.237	32.910	2,1	34.069	3,5	35.017	2,8
Prestations d'entretien	17.404	17.677	1,6	16.967	- 4,0	16.498	- 2,8
- Allocations familiales	11.258	11.447	1,7	11.705	2,2	11.935	2,0
- Complément familial	1.555	1.556	0,1	1.570	0,9	1.591	1,4
- Allocation pour jeune enfant	2.819	2.820	- 0,1	1.741	- 38,3	934	- 46,3
- Allocation d'adoption	3	4	21,4	3	- 15,0	2,4	- 30,0
- Allocation de soutien familial	955	992	3,8	1.033	4,1	1.077	4,2,
- Allocation de parent isolé	796	833	4,7	880	5,7	922	4,8
- Allocation de présence parentale	18	29	60,0	34	20,0	36	5,0
Prestations pour la garde des enfants	5.177	5.315	2,7	4.951	- 6,8	3.263	- 34,1
- Allocation parentale d'éducation	2.996	3.034	1,3	2.740	- 9,7	1.677	- 38,8
- AFEAMA	2.065	2.168	5,0	2.097	- 3,3	1.449	- 28,8
- AGED	116	113	- 1,9	114	0,8	92	- 19,8
Prestations en faveur de l'éducation (ARS)	1.353	1.338	- 1,1	1.346	0,6	1.361	1,1
Prestations en faveur du logement (ALF)	3.228	3.267	1,2	3.370	3,2	3.375	0,2
Prestations en faveur des handicapés	4.818	5.045	4,7	5.277	4,6	5.498	4,2
- AAH	4.430	4.577	3,3	4.773	4,3	4.974	4,2
- AES	388	468	20,8	503	7,6	524	4,1
PAJE	-	-	-	1.880	-	4.733	-
- Prime de naissance et allocation de base	-	-	-	1.262	-	2.458	-
- Complément d'aide à la garde	-	-	-	295	-	1.160	-
- Complément d'activité	-	-	-	324	-	1.115	-
Autres prestations	257	267	3,9	278	4,0	289	4,0
Prestations extralégales	2.363	2.449	3,6	2.645	8,0	2.837	7,3
Contribution de la CNAF au FNH et au FNAL	3.135	3.183	1,5	3.230	1,5	3.225	- 0,2

Source : Direction de la sécurité sociale

C'est aussi la mise en place de la PAJE qui explique la croissance importante des prestations en 2004. Ainsi, la prime de naissance et l'allocation de base représentent plus de 60 % de la dépense en 2004 (soit 1,3 milliard d'euros) en raison, d'une part, de l'augmentation du plafond d'attribution de ces aides par rapport à celui de l'APJE, d'autre part, de la montée en charge, par construction très rapide, de la prime à la naissance.

Hors ce cas particulier, on observe depuis quelques années une évolution plutôt timide des prestations d'entretien. Ce constat s'explique tout d'abord par la transformation des structures familiales, notamment la diminution de la taille moyenne des familles et l'augmentation du nombre des foyers qui résultent, notamment des séparations familiales plus fréquentes.

En outre, la CNAF sert de plus en plus de prestations à des familles de un à deux enfants, alors que leur montant augmente en général très

sensiblement à partir de trois enfants, notamment pour ce qui concerne les allocations familiales ; le complément familial est d'ailleurs réservé, sous condition de ressources, aux seules familles de trois enfants et plus. Par ailleurs, les entrées d'enfants dans le dispositif, nombreuses ces dernières années, sont compensées par les sorties tout aussi importantes des générations nées au début des années quatre-vingt.

En définitive, **les dépenses de la branche famille consacrée aux prestations légales sont en recul par rapport à celles d'action sociale et aux aides au logement** versées aux familles les plus modestes. Ce constat est renforcé par le poids grandissant des prestations légales sous condition de ressources, au détriment d'une politique en faveur de l'ensemble des familles.

- L'atteinte au principe d'universalité

On constate enfin que, dans les périodes de morosité économique telles qu'en a connu la France ces dernières années, l'évolution des prestations familiales est fortement marquée par l'augmentation importante des prestations sous conditions de ressources.

Les prestations familiales sous condition de ressources ont connu une première phase de croissance au début des années quatre-vingt dix sous le double effet de la revalorisation de certaines d'entre elles (majoration d'ARS depuis 1993) et de l'augmentation automatique, à réglementation constante, du nombre de leurs bénéficiaires. En 1996, c'est au tour de l'allocation pour jeune enfant (APJE) courte, c'est-à-dire versée à partir du quatrième mois de grossesse et jusqu'aux trois mois de l'enfant, d'être placée sous condition de ressources.

Depuis 1998, les prestations familiales versées sous condition de ressources se sont multipliées : 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 même, temporairement, les allocations familiales en 1998.

Les prestations versées sous condition de ressources représentent **plus de la moitié du volume des prestations en 2004**, contre 36,3 % en 1997.

Sans nier la légitimité d'une certaine redistribution en faveur des familles les plus modestes, votre commission rappelle **la vocation universelle de la politique familiale**, symbolisée par les allocations familiales. Avec plus de 11,9 milliards d'euros prévus en 2005, celles-ci représentent le tiers des prestations légales et sont versées à toutes les familles sans condition de ressources.

Pour développer l'universalité de la politique familiale, il est aujourd'hui nécessaire d'**engager une réflexion sur les missions de la branche famille**, au travers de la mise sous condition de ressources de nombreuses prestations, et de **revaloriser plus largement la base mensuelle des allocations familiales (BMAF)**, pour favoriser une augmentation générale de l'ensemble des prestations, quelle que soit la situation économique.

La revalorisation de cette base intervient au 1^{er} janvier de chaque année, 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. Depuis 1997, elle a été strictement conforme à l'obligation légale et n'a pas dépassé l'inflation.

Ce sera à nouveau le cas en 2005 : la hausse est fixée à 2,2 %, soit 1,8 % au titre de l'évolution des prix retenue pour 2005 et 0,4 % au titre du rattrapage de la hausse des prix effective en 2004.

Une revalorisation plus généreuse de la BMAF aurait été possible au cours de ces dernières années, à un moment où la branche famille disposait encore de ressources financières suffisantes. Votre commission déplore que ce choix n'ait pas été fait.

Avec des perspectives financières moins favorables, dans un contexte économique dégradé, la branche famille doit désormais faire des choix, d'autant que sa marge de manoeuvre est réduite par des charges illégalement assurées par la CNAF.

2. Le maintien des charges indues

a) Pourra-t-on maintenir le taux de participation aux majorations de pensions de retraite pour enfant ?

Depuis 2002, des dépenses étrangères au champ d'activité de la CNAF sont venues amputer l'excédent de la branche, limitant d'autant sa capacité d'action en matière de politique familiale.

La plus coûteuse de ces dépenses illégitimes concerne la prise en charge progressive des majorations de pension de retraite pour enfants, versées par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) en tant qu'avantage vieillesse. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 avait prévu un mécanisme progressif de prise en charge de ces majorations, par tranche de 15 % supplémentaires par an. Or, dans sa décision du 18 décembre 2001, le Conseil constitutionnel a défini un curseur, sans toutefois en préciser le positionnement, au-delà duquel cette prise en charge constituerait une rupture d'égalité entre les familles ayant aujourd'hui des enfants à charge et celles qui voient leur pension de retraite majorée en raison des enfants qu'elles ont élevés par le passé.

En dépit de cette mise en garde, l'État a accentué le transfert, vers la CNAF, du coût des majorations de pension : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 a porté sa contribution à **60 % du coût de cette majoration**. Votre commission avait contesté le principe même de ce transfert dès 2001. Elle avait considéré qu'il s'agissait d'un juste retour accordé aux parents qui avaient contribué, en élevant au moins trois enfants, à l'équilibre futur des régimes de retraite par répartition.

Depuis lors, ce taux de prélèvement est resté fixé à 60 %. Ce remboursement coûtera à la CNAF, 1,97 milliard d'euros, en augmentation de 1,9 % par rapport à 2004 du fait du départ à la retraite de nombreux « baby boomers » nés après guerre.

**Montants et parts des majorations de pension
prise en charge par la CNAF depuis 2001**

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004*	2005*
Part transférée	15 %	30 %	60 %	60 %	60 %
Montants en millions d'euros	437	902	1.875	1.942	1.979

* Prévisions

Source : CCSS de septembre 2004 ; champ : régime général et régimes affiliés (salariés agricoles, commerçants, artisans) ; montants arrondis au million d'euros le plus proche

Si cette situation devait perdurer en l'état jusqu'en 2020, le montant cumulé mis à la charge de la branche famille sur l'ensemble de la période s'élèverait à près de **40 milliards d'euros**. Si le taux devait en être porté à 100 % à partir de 2006, les sommes versées par la branche famille sur la période 2000-2020 s'élèveraient à plus de 60 milliards d'euros qui ne seraient pas affectés à des mesures en faveur des familles.

b) Les frais de gestion ou l'absence de paiement des services rendus

La branche famille gère, pour le compte du Fonds national d'aide au logement (FNAL) et du fond national de l'habitat (FNH), les prestations de logement [aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement sociale (ALS) et allocation de logement familiale (ALF)] et, pour le compte de l'État les minima sociaux (RMI, AAH, et API). Ce service entraîne des coûts administratifs non négligeables.

Or, **l'État refuse de s'acquitter des frais de gestion** qui découlent du versement de ces prestations, frais estimés par la CNAF à environ 3 % de leur montant, soit plus de 150 millions d'euros, au motif que cette dernière ne disposerait pas d'une comptabilité analytique, seul outil fiable d'analyse des coûts réels.

La CNAF dispose en effet seulement d'une méthodologie d'analyse des coûts dite du « poids de l'allocataire », sur laquelle l'État pourrait se fonder pour rembourser ces frais. **Votre commission considère que l'absence d'une comptabilité analytique, dont la mise en place aurait un coût, ne saurait dégager l'État de ses responsabilités** : en effet, c'est hors de toute comptabilité analytique que l'État facture, arbitrairement, le concours de ses services fiscaux pour le recouvrement des recettes de la sécurité sociale.

Le FNH et le FNAL s'acquittent d'ailleurs auprès de la CNAF des frais de gestion pour le versement des prestations logement, dont votre

commission observe la diminution progressive. En effet, alors que, comme pour l'ensemble des prestations, ils sont estimés à 3 % des sommes versées, ils ont été réduits à 2 % en 2003 : la prise en charge de la différence repose à nouveau sur la branche, au détriment des familles.

Prestations pour lesquelles des frais de gestion sont facturés à l'État

(en millions d'euros)

Prestation (bénéficiaire entre parenthèses)	Frais de gestion 2001	Frais de gestion 2002	Frais de gestion 2003
<i>FNH</i> : gestion APL (CNAF)	109,0	84,9	55,8
<i>FNAL</i> : gestion ALS et ALT (CNAF)	70,8	75,8	76,4

* Prévisions

Source : CNAF

B. DEUX PRIORITÉS

Dans un contexte budgétaire sensible, la branche famille a dû arbitrer entre plusieurs priorités dans le choix de la politique mise en œuvre en direction des familles. L'accueil de l'enfant et l'aide aux familles défavorisées ont particulièrement été l'objet de son attention, ce que confirment les dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

1. Favoriser l'accueil de l'enfant

a) Le succès de la prestation d'accueil du jeune enfant

Mesure phare de la loi de financement pour 2004, la PAJE constitue indéniablement un progrès pour l'accompagnement financier des familles à la naissance ou l'adoption d'un enfant, puis à sa garde, dans le cadre familial ou par un tiers. Elle devrait bénéficier à 90 % des familles, soit 200.000 familles de plus qu'avec les précédentes prestations petite enfance, du fait de l'augmentation du plafond de ressources pris en compte.

La PAJE est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 pour tous les enfants nés ou adoptés à compter de cette date, en remplaçant l'allocation pour jeune enfant (APJE courte et longue), l'allocation d'adoption, l'allocation parentale d'éducation (APE), l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA). Elle comprend :

- **une prime à la naissance ou à l'adoption**, d'un montant de 812 euros, versée, sous condition de ressources, au septième mois de grossesse ou à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer des adoptants ;

- **une allocation de base**, d'un montant mensuel de 162 euros, versée, sous condition de ressources, jusqu'aux trois ans de l'enfant ;

- **un complément de libre choix d'activité**, versé au parent qui choisit de ne pas exercer d'activité professionnelle ou qui travaille à temps partiel pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans (six ans en cas de naissances multiples d'au moins trois enfants). Ce complément peut en effet être attribué à taux plein (504 euros par mois) ou à taux partiel (383 euros ou 289 euros par mois).

Sa perception suppose que le parent ait travaillé deux ans au cours d'une période de référence qui varie en fonction du rang de l'enfant : deux ans pour un enfant de rang un, quatre ans pour un enfant de rang deux et cinq ans pour un enfant de rang trois et plus.

Lorsqu'il est attribué pour un premier enfant, le complément est versé pour une durée maximale de six mois, à l'issue de la naissance ou du congé de maternité. Lorsqu'il est attribué pour un enfant de rang deux ou plus, il est versé jusqu'aux trois ans de l'enfant. Les premiers éléments chiffrés fournis par la CNAF montrent un fort taux de recours au complément de libre choix d'activité de rang un, qui constitue l'une des nouveautés de la PAJE.

A cet égard, **votre commission regrette que les conditions d'emploi préalables applicables au complément de libre choix d'activité soient sensiblement plus restrictives que dans le cadre de l'APE**, notamment pour les enfants de rang trois et plus pour lesquels la condition d'activité est de deux ans dans les dix dernières années. Le nouveau dispositif tend donc à pénaliser les familles nombreuses lorsque les naissances sont rapprochées. En outre, il rend plus difficile la situation des jeunes mères qui n'ont pas travaillé deux ans dans les deux années précédant la naissance de leur premier enfant. **Elle souhaite donc, cette année à nouveau, une réforme du décret pour introduire plus de souplesse dans le dispositif ;**

- **un complément de libre choix du mode de garde**, attribué jusqu'aux six ans de l'enfant, lorsque celui-ci est gardé par une assistante maternelle agréée ou par une employée à domicile. Il prend en charge les cotisations sociales (100 % pour une assistante maternelle et 50 % pour une garde à domicile dans la limite d'un plafond) et une partie de la rémunération versée au salarié, dans la limite d'un plafond variable en fonction des revenus du ménage.

Ce complément est attribué par enfant, en cas de garde par une assistante maternelle, et par famille, en cas de garde à domicile. Son montant est réduit de moitié lorsque l'enfant est âgé de trois à six ans.

1,9 milliard d'euros ont été consacrés à la PAJE en 2004. **Les prévisions pour 2005 s'élèvent à 4,7 milliards**, pour assurer la montée en charge de la prestation jusqu'en 2007.

Le premier bilan de cette prestation établi par la CNAF montre que :

- plus de 50.000 familles ont bénéficié chaque mois de la prime à la naissance, dont environ 140 au titre de l'adoption ;

- près de 550.000 familles ont bénéficié de l'allocation de base, dont près de 1.000 au titre d'une adoption, et 25 % pour la naissance d'un premier enfant, 46 % pour le deuxième et 29 % pour un enfant de rang trois et plus. Dans un cas sur cinq, la prestation est perçue à taux réduit car le parent continue à exercer une activité à temps partiel. Ce choix est plus fréquent pour l'enfant de rang un (28 % des cas) qu'aux rangs deux (23 %) et trois ou plus (13 %). Cette possibilité a été largement améliorée par la PAJE puisque le complément d'activité versé en cas de temps partiel est 15 % plus élevé que celui précédemment versé dans le cadre de l'APE. Il s'agit de favoriser les parents qui souhaitent concilier vie familiale et vie professionnelle, objectif que votre commission soutient compte tenu de la difficulté à se réintégrer dans le monde du travail après un congé parental ;

- enfin, le 100.000^e bénéficiaire du complément de libre choix du mode de garde a été enregistré en septembre et ce complément a permis l'embauche de 48.000 salariés, dont 45.000 assistants maternels.

Votre commission regrette que ce bilan positif ait été entaché par la question du **cumul avec l'allocation de parent isolé (API)**.

En effet, l'API est versée lorsque la totalité des ressources de la famille monoparentale, y compris les prestations familiales, est inférieure à un plafond qui varie selon la situation familiale du bénéficiaire. Or, l'APJE courte (versée du quatrième mois de la grossesse jusqu'aux trois mois de l'enfant) et l'AFEAMA étaient exclues des ressources, ce qui permettait leur cumul avec l'API. Cette solution n'avait pas été choisie pour la PAJE dans le premier décret d'application.

La CNAF et plusieurs associations ont alors attiré l'attention des pouvoirs publics sur cette « anomalie » qui privait d'API, à compter de janvier 2004, 40.000 ménages en grande difficulté potentiellement bénéficiaires de la PAJE.

Le décret n° 2004-189 du 27 février 2004 a corrigé cette erreur, sans doute imputable à une mauvaise préparation du premier décret. Ce nouveau texte prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2004, la prime à la naissance, l'allocation de base servie jusqu'aux trois mois de l'enfant et le complément de libre choix du mode de garde sont totalement **cumulables avec l'API**.

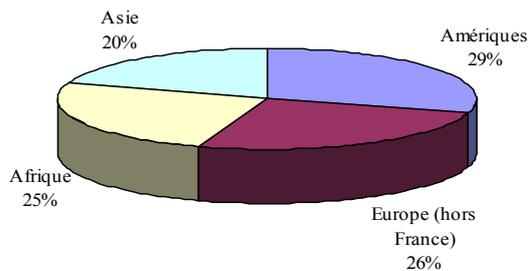
Votre commission souligne enfin l'effort mené par la branche famille en matière de simplification administrative, tant pour les familles employeurs que pour le salarié et les CAF, avec la mise en place du **chèque PAJEmploi**, sur le modèle du chèque emploi-service.

b) L'urgence d'une réforme du système d'adoption

En 1980, moins de 1.000 enfants étrangers, provenant de dix pays d'origine, étaient accueillis en France, soit un nombre équivalent à celui des pupilles de l'État confiés à des familles françaises. En vingt ans, le nombre d'adoptions internationales a quadruplé, atteignant, en 2003, le chiffre record

de 3.995 enfants provenant de soixante-dix pays. Mais malgré cette progression, ce sont au mieux 5.000 enfants qui sont adoptés chaque année.

Répartition des adoptions par continent d'origine de l'enfant (en 2002)



Source : Ministère de la famille et de l'enfance

Pourtant, 23.000 familles sont à ce jour en attente d'adoption et 8.000 nouveaux agréments sont délivrés chaque année. Ce fort déséquilibre est dû à plusieurs facteurs :

- un encadrement plus strict des procédures, conforme aux conventions internationales, et notamment celle signée à La Haye le 29 mai 1993, dans de nombreux pays d'origine qui ont souhaité renforcer les garanties accordées aux enfants adoptés ;

- une hétérogénéité des pratiques s'agissant des procédures d'agrément, variables pour les parents en fonction de leur département de résidence, et de la présence ou non d'un organisme agréé pour adoption (OAA). A cet égard, un rapport de l'IGAS de janvier 2004 atteste des fragilités du dispositif français d'adoption internationale. Il met notamment en cause l'efficacité des OAA qui, saturés, ne traitent que 40 % des adoptions ;

- la prépondérance des démarches individuelles (65 %) alors que de plus en plus de pays d'origine souhaitent développer des dispositifs de protection de l'enfance et s'orientent vers l'interdiction de l'adoption individuelle, comme le Vietnam en 2000, puis la Russie et la Roumanie ;

- enfin, l'inégalité d'accès des familles à l'adoption selon leurs revenus. Le coût d'une adoption internationale varie entre 10.000 et 20.000 euros¹.

¹ Il convient toutefois de rappeler que la PAJE offre désormais des prestations identiques pour une naissance ou une adoption

Ce constat a conduit le Gouvernement à présenter les axes d'une réforme qui devrait être opérationnelle en 2005 :

- améliorer les procédures pour aider les candidats à l'adoption.

Une concertation va s'engager avec l'Assemblée des départements de France (ADF) afin d'établir un document-type d'agrément. En outre, les services départementaux développeront des journées d'information à destination des parents en attente d'adoption, en particulier sur les questions de santé des enfants adoptables ;

- refondre le dispositif d'adoption internationale pour une meilleure lisibilité, afin de faciliter les démarches des familles et d'améliorer les conditions de la mise en relation de la famille et de l'enfant.

Une agence française de l'adoption sera créée, aux côtés des OAA. Elle aura des fonctions d'opérateur et sa mission consistera à accompagner les familles d'adoption dans leurs démarches. L'agence reprendra à sa charge toutes les compétences de gestion de l'actuelle mission de l'adoption internationale (MAI) avec les personnels correspondants. 3 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 au titre de la création de l'agence et du soutien aux OAA.

De son côté, l'autorité centrale pour l'adoption internationale sera renforcée et dotée d'un secrétariat général qui reprendra les attributions « étatiques » de l'actuelle MAI. Ses compétences seront réorientées sur les fonctions interministérielles de régulation, de coordination, d'impulsion et de coopération institutionnelle interétatique. Enfin, avec le transfert des missions consultatives de l'autorité centrale au conseil supérieur de l'adoption, cette instance pourra assumer intégralement ses compétences sur les questions d'adoption nationale et internationale ;

- améliorer l'implication du réseau consulaire et favoriser le développement des actions de coopération en matière de protection de l'enfance. A cet effet, les services consulaires apporteront un appui renforcé aux familles grâce au « référent adoption » désigné dans chaque consulat. Le conseil supérieur des Français de l'étranger sera également étroitement associé aux problématiques de l'adoption internationale ;

- enfin, **améliorer la prise en charge, le suivi et la santé des enfants adoptés** via un réseau pluridisciplinaire de professionnels permettant d'accompagner les enfants et leur famille adoptive.

« En harmonisant les procédures et en permettant des conditions d'adoption plus sûres et plus adaptées à l'intérêt des enfants, le Gouvernement permet aux familles de mener leur projet d'adoption avec un maximum de sérénité » a conclu Marie-Josée Roig lors du Conseil des ministres du 16 juin 2004, au cours duquel le dispositif a été présenté.

Votre commission approuve la mise en œuvre d'une réforme d'envergure des procédures d'adoption. Elle salue la poursuite de l'effort

gouvernemental en la matière qui, après l'intégration des enfants adoptés dans le dispositif PAJE en 2004, propose, dans le cadre du présent PLFSS, **de doubler la prime à l'adoption, soit 1.600 euros, pour un coût total de 2 millions d'euros**. Compte tenu du coût des démarches effectuées par les familles, cette mesure est largement justifiée.

Elle souhaite toutefois qu'une réflexion soit menée sur l'adoption des pupilles de la Nation, dont le nombre ne cesse de diminuer.

Ainsi, en 2001, seuls 1.150 des 3.223 pupilles ont fait l'objet d'un placement en vue d'adoption. Près de 2.000 enfants n'ont pas trouvé de parents en raison de leur état de santé, de leur appartenance à une fratrie ou de leur âge (1.142 pupilles ont plus de douze ans). Deux fichiers nationaux recensant ces pupilles et les parents prêts à adopter des enfants « à particularité » ont été ouverts récemment pour faciliter les rapprochements. Autre problème régulièrement soulevé par les associations de parents adoptifs : celui des enfants délaissés par leurs parents biologiques et placés sous la protection de l'aide sociale à l'enfance, mais qui ne peuvent être adoptés parce qu'ils n'ont pas été légalement abandonnés. Dans ce dernier cas, votre commission estime qu'il conviendrait de développer les adoptions simples, qui permettent de conserver un lien juridique avec la famille biologique.

c) La poursuite du développement de l'offre de garde

La troisième piste retenue par le Gouvernement pour favoriser l'accueil de l'enfant concerne le développement et l'amélioration de l'offre de garde.

- La réforme du statut des assistants maternels

Un projet de loi actuellement en cours d'adoption a pour objectif de rendre ce métier plus attractif pour attirer les candidats et répondre à la demande. Ce mode de garde, compromis entre accueil individuel et garde collective, est en effet largement plébiscité par les familles.

Il propose d'abord d'encadrer les conditions d'activité des assistants maternels, notamment la durée du travail.

En outre, pour améliorer la qualité de l'accueil des enfants, il double le temps consacré à la formation initiale et continue des assistants maternels.

Votre commission souhaite que ce texte, voté par le Sénat le 25 mai 2004, soit rapidement adopté, d'autant que la convention collective des assistants maternels précisant les modalités de mise en œuvre des dispositions du projet de loi et les éventuels aménagements, a été signée le 1^{er} juillet 2004 par les partenaires sociaux concernés.

- Un troisième fonds pour le financement de places de crèche

Après deux fonds exceptionnels de 228,7 millions d'euros chacun en 2000 (le fonds d'investissement pour la petite enfance - FIPE) et 2002 (l'aide

exceptionnelle à l'investissement - AEI), un troisième fonds décentralisé de 160 millions d'euros a été mis en place au mois d'avril 2004 (le dispositif d'aide à l'investissement petite enfance - DAIPE). Au 31 juillet 2004, 475 millions d'euros ont été engagés sur l'ensemble de ces fonds pour 3.189 projets, permettant le financement de 70.517 places, dont 42.207 places nouvelles.

Les projets financés par les fonds d'investissement petite enfance

	Financement FIPE	Financement AEI	Financement DAIPE	Financement mixte	TOTAL
Nombre de projets	1.497	1.406	146	140	3.189
Total places financées	32.649	30.378	3.357	3.933	70.517
Total places nouvelles	18.238	19.257	2.059	2.653	42.207
Montant FIPE engagé	208.085.417 €			11.104.763 €	219.190.181 €
Montant AEI engagé		207.931.385 €		13.240.791 €	221.172.176 €
Montant DAIPE engagé			29.076.214 €	5.652.367 €	34.728.581 €

Source : CNAF

Trois catégories d'établissements bénéficiaires sont concernées :

- les structures relevant du décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000, éligibles aux prestations de service des caisses d'allocations familiales ;
- les relais assistants maternels et les lieux d'accueil « enfants-parents » éligibles aux prestations de service ;
- les services de garde à domicile ou les crèches familiales au sein desquels les familles sont bénéficiaires du complément mode de garde de la PAJE.

En sont en revanche exclus les équipements dont la conception, la réalisation et les modes de fonctionnement ne permettraient pas l'accueil d'enfants handicapés, ainsi que les centres de loisirs sans hébergement et les équipements relatifs à l'accueil périscolaire.

Trois catégories de travaux peuvent être financés dans le cadre de ces fonds : prioritairement, la création de nouveaux équipements en vue d'accroître les capacités d'accueil des jeunes enfants ; la rénovation d'établissements existants prévoyant la création de places nouvelles ou d'adaptation de places existantes pour être réservées à l'accueil d'urgence ou au multi-accueil ; les transferts d'équipements existants dans de nouveaux locaux à la condition qu'ils créent des places nouvelles.

La majorité des projets (53 %) concernent des structures multi-accueil, qui représentent 73 % des structures financées. Les caisses d'allocations familiales financent 46 % du total des travaux, les communes intervenant ensuite à hauteur de 33 %.

La structure du financement des projets

(en millions d'euros)

Fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE)	219,2 €	17,75 %
AEI	221,2 €	17,91 %
Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE)	34,7 €	2,81 %
FIPE+AEI+DAIPE	475,0 €	38,47 %
Fonds propres CAF	91,7 €	7,43 %
Subv. Investiss. Contrat enfance	10,3 €	0,84 %
Commune	409,8 €	33,18 %
Département	90,5 €	7,33 %
État	54,6 €	4,42 %
Entreprise	1,0 €	0,08 %
Autres	101,9 €	8,25 %
Montant total	1.234,9 €	100,00 %

Source : CNAF

En 2005, 761 projets doivent être mis en œuvre, financés pour 30,2 millions d'euros par le FIPE, 30,2 millions d'euros par l'AEI et 18 millions d'euros par le DAIPE.

- L'aide aux crèches privées

Il existe deux types de crèches privées : les crèches d'entreprise et les entreprises de crèches, que le Gouvernement a souhaité encourager.

Ces structures peuvent recevoir des subventions des CAF pour réduire significativement les coûts restant à la charge des parents et sont éligibles, pour leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement, au crédit impôts famille institué par l'article 98 de la loi de finances pour 2004. Toutefois, le décret d'application n'ayant été publié que le 24 août 2004, il est aujourd'hui difficile d'en établir un premier bilan.

En outre, les entreprises qui mettent en place un service d'accueil pour les enfants de leur personnel peuvent, désormais, signer un contrat enfance et bénéficier d'un cofinancement de la CAF. La lettre-circulaire 2004-047 fixe les modalités d'une première phase expérimentale, au travers de deux possibilités :

- un contrat entre la CAF et l'entreprise, qui permet le financement de 50 % du coût de fonctionnement des places nouvelles par la branche famille ;

- un contrat entre la CAF, l'entreprise et la commune, permettant un cofinancement compris entre 50 et 70 % du coût de fonctionnement des places nouvelles.

Par ailleurs, une enveloppe de 40 millions d'euros a été réservée sur le DAIPE pour leur financement. Cette enveloppe, non décentralisée, est gérée directement par la CNAF. Dans ce cadre, près de 4 millions d'euros ont déjà été engagés pour un total de 476 places de crèches.

Votre commission salue ce foisonnement d'initiatives en faveur de l'offre de garde. Elle déplore toutefois les conséquences de la mise en place de la **prestation de service unique (PSU) sur certaines structures** de garde, en particulier les crèches familiales, qui souffrent au même moment de la suppression des contrats aidés. En effet, la PSU, qui vise l'augmentation du taux d'occupation des établissements de garde d'enfant, est versée par heure d'accueil (et non plus par jour de garde de l'enfant dans le mois), ce qui a parfois conduit à une diminution des recettes de certaines crèches.

Elle souhaite donc que des mesures d'assouplissement soit rapidement prises par la CNAF avant la généralisation du dispositif au 1^{er} janvier 2005.

2. Développer l'aide aux familles

a) Le rôle essentiel de l'action sociale conforté

Si elle ne représente que 8 % des dépenses de la branche, l'action sociale constitue un pilier essentiel de la politique menée par les CAF en direction des familles : à la différence des prestations légales et des aides au logement, les caisses disposent d'une relative marge de liberté en la matière. En effet, chaque fonds d'action sociale (FAS) est alimenté en fonction des prestations familiales versées par la CAF à laquelle il est attaché.

Au total, le fonds national d'action sociale (FNAS) devrait dépasser, en 2005, 3,1 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,2 % par rapport à 2004. Cette évolution marque un infléchissement au regard des années précédentes puisqu'en 2004, le FNAS avait enregistré une hausse de 10 % de sa dotation. On peut toutefois supposer qu'il s'agit d'une conséquence légitime de la fin de la mise en œuvre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2004, significativement orientée vers l'action sociale.

Fonds national d'action sociale

(en milliers d'euros)

	Dépenses 2000	Dépenses 2001	Dépenses 2002	Dépenses 2003	Prévision 2004	Prévision 2005
Dotations d'action sociale	720.266	738.124	771.527	790.224	806.497	819.514
Prestations de Service	1.161.997	1.230.236	1.494.306	1.578.308	1.897.186	2.164.330
Prestations de Service ordinaires	771.951	789.907	916.133	953.015	1.123.258	1.249.100
<i>dont PS ordinaires 0-6 ans</i>	<i>458.859</i>	<i>490.027</i>	<i>592.017</i>	<i>618.990</i>	<i>766.753</i>	<i>877.738</i>
<i>dont PS ordinaires 6-16 ans</i>	<i>173.629</i>	<i>167.583</i>	<i>182.781</i>	<i>192.627</i>	<i>208.037</i>	<i>218.439</i>
<i>dont autres PS ordinaires</i>	<i>139.462</i>	<i>132.297</i>	<i>141.335</i>	<i>141.398</i>	<i>148.468</i>	<i>152.922</i>
Contrats enfance crèches	333.249	350.927	441.027	437.862	532.308	600.360
Contrats temps libre	56.797	89.401	137.145	187.431	241.620	314.870
FAS	7.470	5.615	7.474	8.416	8.042	8.195
Sous-total (DAS+PS+FAS)	1.889.732	1.973.975	2.273.306	2.376.948	2.711.725	2.992.039
AEI			3.180	21.326	119.291	46.481
DAIPE					50.000	50.000
- RECETTES	- 8.095	- 4.507	- 3.822	- 3.012	- 2.507	- 1.504
+ TRANSFERTS	113.571	114.283	115.615	116.906	117.738	67.118
<i>CNAMTS</i>	53.984	53.700	51.145	54.781	58.000	55.600
<i>PS fonction publique</i>	50.427	54.011	57.794	55.512	51.738	3.518
<i>Régime retraite</i>	9.160	6.572	6.676	6.613	8.000	8.000
FIPE		26.567	39.643	48.137	68.877	8.946
TOTAL FNAS yc. FIPE	1.995.208	2.110.318	2.427.922	2.560.304	3.065.125	3.163.080

Source : CNAF

L'action sociale a largement développé son champ d'action ces dernières années. Elle y a été encouragée tant par les Conférences de la famille que par les récentes lois, notamment pour ce qui concerne l'information des familles et la médiation familiale.

- Les points info famille

Actuellement en phase d'expérimentation dans quinze sites, les points info famille, dont la création a été entérinée lors de la Conférence de la famille 2003, devraient progressivement se généraliser à la suite d'un appel à projet lancé par circulaire. A ce jour, près de 260 dossiers ont été déposés.

Le dispositif vise à favoriser l'accès de toutes les familles à l'information et à simplifier leurs démarches quotidiennes. Les points info famille sont conçus d'abord comme des lieux d'accueil et d'information, chargés d'offrir une information complète, actualisée et généraliste sur les services auxquels les familles peuvent avoir accès. Ils les orientent également vers les dispositifs d'aide aux familles et à la parentalité les mieux adaptés à leurs besoins.

La généralisation des points info famille passe par une campagne de labellisation, prioritairement axée sur les structures déjà existantes qui répondent, ou s'engagent à répondre, aux règles fixées par un cahier des charges annexé à la circulaire. Une première labellisation est accordée pour deux ans, les suivantes pour quatre ans.

Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) sont chargés d'assurer la mise en œuvre et le suivi du dispositif. A ce titre, chaque comité départemental de pilotage des REAAP doit réaliser un diagnostic territorial des besoins des familles dans le domaine de l'information ainsi qu'un recensement des services existant en matière de soutien à la parentalité, afin de répartir, de manière équilibrée, l'implantation des points info famille.

Une aide de l'État de 1,7 million d'euros a été inscrite au projet de loi de finances pour 2005 pour le financement de la campagne de labellisation.

- La médiation familiale

L'action sociale des CAF s'est également beaucoup enrichie en matière de soutien aux familles *via* la médiation familiale.

Son utilité a été consacrée par la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, qui lui a confié la charge de lutter contre l'absentéisme scolaire en aidant les familles concernées, la sanction de la suspension du versement des allocations familiales ayant été supprimée par ce texte.

Les CAF sont, à ce jour, les premiers financeurs de la médiation familiale. Elles y ont consacré 3,5 millions d'euros en 2003 prélevés sur leurs dotations d'action sociale.

La CNAF a engagé une réflexion sur la création d'un financement pérenne pour favoriser le développement de services qui s'appuient sur des professionnels qualifiés. La création d'une prestation de service pour la médiation familiale a été votée par la commission d'action sociale du 25 mai 2004. Les moyens financiers liés à sa mise en œuvre seront négociés avec l'État dans le cadre de la prochaine COG.

Le coût d'une prestation de service pour 2005 a été estimé à 5 millions d'euros pour 130 postes. Cette estimation a été calculée à partir des données statistiques et des projections établies par le Conseil national consultatif de la médiation familiale pour les années 2003 à 2005.

Votre commission est favorable aux orientations données par l'État et la CNAF en matière d'action sociale, même si elle considère que la mission centrale de la branche famille doit demeurer le versement des prestations légales.

b) La réforme attendue du fonds UNAF

Créée par l'ordonnance du 3 mars 1945, l'union nationale des associations familiales (UNAF) est chargée de promouvoir, de défendre et de représenter les intérêts des familles.

Les unions départementales (UDAF) jouent un rôle essentiel en matière de médiation familiale, de tutelle aux prestations sociales et d'aide aux familles immigrées, ce qui en fait des partenaires privilégiés des CAF et des pouvoirs publics.

La loi du 24 mai 1951 a institué un fonds spécial alimenté par un prélèvement effectué chaque année sur certains régimes de prestations familiales et destiné à assurer le fonctionnement de l'UNAF et des unions départementales.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 propose de le réformer dans l'objectif :

- d'établir des bases de financement de l'UNAF et des UDAF à la fois plus explicites et plus vertueuses, notamment en déconnectant l'évolution de l'enveloppe de la progression dynamique de la masse des prestations familiales ;

- de moderniser le dispositif de financement des associations familiales en assignant à celles-ci des objectifs à réaliser en lien avec la politique familiale définie par les pouvoirs publics ;

- de prévoir le contrôle des fonds ainsi attribués, notamment par l'instauration d'une commission nationale de contrôle et d'évaluation, présidée par un magistrat de la Cour des comptes.

Cette réforme s'appuie sur les travaux menés par le ministère de la famille et de l'enfance, en liaison avec l'UNAF, et sur les observations de la Cour des comptes.

Dans le nouveau dispositif, le montant du fonds spécial serait arrêté à 24,31 millions d'euros en 2005 et se décomposerait en deux enveloppes :

- la première, 80 % de la dotation, permettrait de financer les quatre missions traditionnelles de l'UNAF : représentation des familles et appui au développement de la vie associative, émission d'avis aux pouvoirs publics, actions en justice et gestion des services d'intérêt général ; elle évoluerait comme l'inflation ;

- le solde permettrait de financer des actions nouvelles liées à la politique familiale dont le contenu sera précisé par convention conclue entre l'UNAF et le ministre chargé de la famille ; cette enveloppe évoluerait de façon plus dynamique, comme les prestations familiales.

Les organismes financeurs du fonds spécial sont la CNAF et la caisse centrale de mutualité sociale agricole, qui se répartiront la charge en proportion du montant respectif des prestations familiales qu'elles versent.

Votre commission soutient la démarche de clarification qui a présidé à cette réforme. Elle souhaite que, disposant d'un financement pérenne et transparent, les UDAF continuent à mener, en partenariat avec les CAF et les départements, les indispensables actions d'aide et de représentation des familles.

c) Les aides aux logements pénalisées ?

Après les prestations légales et l'action sociale, les aides au logement constituent le troisième domaine d'intervention de la branche famille et absorbent 20 % de ses dépenses.

Les aides au logement

Il existe trois sortes d'aides personnelles au logement qui se distinguent par le profil de leurs bénéficiaires et par leur mode de financement :

- l'allocation de logement familiale (ALF)

Elle est financée intégralement par la CNAF *via* le fonds national des prestations familiales (FNPF), alimenté par les cotisations familiales des employeurs et par 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG).

Elle est attribuée aux couples ayant des personnes à charge, aux personnes isolées et aux jeunes ménages mariés depuis moins de cinq ans.

- l'allocation de logement sociale (ALS)

Elle est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), comme l'aide aux organismes hébergeant temporairement des personnes défavorisées et l'aide à la gestion des aires d'accueil pour les gens du voyage,

Le FNAL, mis en place par la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement, est alimenté par le produit de deux cotisations à la charge des employeurs. La première (0,1 %) est assise sur les salaires plafonnés de toutes les entreprises ; la seconde (0,4 % sur la totalité des salaires déplafonnés) n'est due que par les employeurs de plus de neuf salariés, à l'exception de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole au sens de la sécurité sociale. Le fonds est équilibré par une subvention de l'État.

L'ALS est attribuée aux ménages répondant aux critères de ressources et ne bénéficiant d'aucune autre aide au logement. En pratique, elle est versée le plus souvent à des jeunes de moins de vingt-cinq ans et à des personnes âgées.

- l'aide personnalisée au logement-(APL)

L'APL absorbe la moitié des sommes consacrées à l'aide au logement. Elle se distingue nettement des deux allocations précédentes : n'étant pas une prestation sociale (elle est régie par le code de la construction et de l'habitation et non par celui de la sécurité sociale), elle ne s'applique pas à un public particulier mais un parc de logements ciblé, en location (80 % des ménages) ou en accession à la propriété.

Les bénéficiaires de l'APL doivent habiter un logement conventionné, financé grâce un prêt aidé : prêt locatif à usage social (PLUS, anciennement prêt locatif aidé - PLA), prêt locatif social (PLS), prêt conventionné ou prêt aidé pour l'accession à la propriété (PAP). L'APL s'applique également aux logements destinataires de subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et à ceux appartenant à des organismes HLM ou à d'autres bailleurs, lorsqu'ils ont bénéficié des aides de l'État avant 1977.

L'APL est financée par le Fonds national de l'habitat (FNH). Celui-ci est alimenté par des contributions provenant des régimes de prestations familiales (FNPF) et du FNAL, correspondant au montant des ALS et ALF qui auraient été versées à ces ménages en l'absence d'APL. Le FNH reçoit également de l'État une subvention d'équilibre.

Ces aides sont versées, sous condition de ressources, aux personnes qui acquittent un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois par an par elles-mêmes, leur conjoint ou des personnes à charge.

La CNAF devrait participer au financement de ces aides à hauteur de 6,6 milliards d'euros en 2005, soit autant qu'en 2004, ce qui contraste avec les précédentes évolutions qui s'établissaient à environ 3 % d'augmentation chaque année.

Votre commission pourrait, certes, se réjouir de cette limitation de dépenses, s'il était avéré qu'elle soit la conséquence d'une meilleure conjoncture économique. Or, ce n'est pas entièrement le cas.

Elle déplore, en effet, les mesures d'économies dont ont fait l'objet les aides au logement et, plus généralement, l'ensemble des prestations sous condition de ressources.

Ainsi, avec neuf mois de retard, le Gouvernement a fait connaître les barèmes des aides personnelles au logement qui se traduisent par un accroissement du taux d'effort des ménages, notamment en raison d'un forfait charges inchangé.

De plus, l'augmentation de 15 euros à 24 euros du montant mensuel en deçà duquel les aides ne seront plus versées (soit 288 euros par an), va exclure environ 75.000 familles du bénéfice de ces aides (décrets n^{os} 2004-463 et 2004-464 du 28 mai 2004). Cette disposition serait justifiée par les coûts de gestion proportionnellement plus importants requis pour des petites sommes. **Si elle ne conteste pas cet argument technique, votre commission souhaite qu'une réflexion soit menée pour prévoir un versement annuel de l'aide au logement, lorsque la mensualité est inférieure à 24 euros.**

En outre, votre commission s'étonne du contenu de deux décrets visant à modifier la prise en compte des revenus pour les allocations versées sous condition de ressources, qui représentent aujourd'hui 60 % des prestations (décrets n^{os} 2004-710 et 2004-711 du 15 juillet 2004). Ainsi, les frais de garde des enfants (jusqu'à 762 euros pour un enfant de moins de sept ans) ne seront plus déductibles des ressources prises en compte pour bénéficier des prestations familiales. Cette décision risque d'exclure environ 60.000 familles aux revenus moyens du droit à l'ARS et à la PAJE. Ces mesures ne sont pas, à proprement parler, des économies puisque ces familles sont ensuite, pour partie, prises en charge par d'autres dispositifs d'aide sociale, notamment, financés par les départements.

Elle appelle donc de ses vœux une révision de ces décrets. Pour réduire les frais de gestion des aides au logement par les CAF, elle considère plus efficace de s'inspirer des mesures qui seront proposées par ordonnance en application de la dernière loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Ce texte prévoit ainsi que les règles applicables aux différentes aides seront harmonisées et le FNH et le FNAL regroupés en un fonds unique.

II. LA POLITIQUE FAMILIALE DOIT PRÉPARER L'AVENIR

Après plusieurs années consacrées à la mise en œuvre d'un dispositif complet de mesures destinées à favoriser l'accueil et la garde des jeunes enfants, la branche famille doit désormais se consacrer à de nouveaux défis, ceux de la jeunesse, de la démographie et des familles fragiles, et moderniser ses instruments de gestion.

A. L'ENJEU DE LA JEUNESSE

Age charnière, période décisive, si les qualificatifs ne manquent pas pour définir l'adolescence comme une étape essentielle du développement de l'enfant, la politique familiale s'est encore peu penchée sur les besoins spécifiques à cet âge, de même qu'elle peine à s'investir en faveur des jeunes adultes.

1. Une meilleure prise en compte de l'adolescence

a) *Une aide partielle et fragmentée*

Au-delà de la petite enfance, les prestations versées par la branche famille ne varient pas en fonction de l'âge des enfants, exception faite de l'allocation de rentrée scolaire, dont le 1,3 milliard d'euros annuels peut être considéré comme une aide indirecte en faveur des familles qui ont des enfants à charge scolarisés au collège ou au lycée.

L'essentiel des actions menées en direction des 5,4 millions d'adolescents de onze à dix-huit ans (soit 9 % de la population française) entre en conséquence dans le cadre de son activité d'aide sociale. Ces mesures prennent la forme d'aides au financement du temps libre et des loisirs et d'un accompagnement à la scolarité.

- **Le financement du temps libre et des loisirs**

Les CAF développent et soutiennent, pendant les périodes scolaires et les vacances, un certain nombre d'actions en matière de loisirs et de vacances, ainsi que des activités sportives ou culturelles à condition qu'elles s'intègrent dans un projet d'animation excluant les pratiques de compétition ou les apprentissages particuliers.

Les CAF disposent de plusieurs outils pour soutenir les politiques de loisirs en direction des adolescents : les contrats temps libres, le financement des centres de loisirs sans hébergement (CLSH), le soutien aux vacances et loisirs de proximité, la participation au financement des opérations ville-vacances et le financement du BAFA.

En 2003, la dépense totale des CAF dans ces domaines a atteint près de 530 millions d'euros.

- Les contrats temps libre

Lancés en 1998, ces contrats visent à inciter les communes à développer des services de loisirs collectifs pour les enfants et adolescents de six à dix-huit ans. Ils promeuvent des loisirs de qualité, adaptés aux attentes des jeunes, accessibles à tous et laissant une place à l'implication des parents.

Les CAF apportent leur soutien technique et financier pour 50 à 70 % des dépenses nouvelles consacrées à cette politique par les communes ou structures intercommunales. Elles y ont consacré 194,6 millions d'euros en 2003.

- Le soutien aux CLSH

Les CLSH sont des entités éducatives soumises à une déclaration obligatoire auprès des services du ministère de la jeunesse pour accueillir, de manière habituelle et collective, des mineurs à l'occasion des loisirs en dehors du temps scolaire. Ils offrent des activités de loisirs diversifiées, sportives, culturelles et artistiques, définies dans le cadre d'un projet éducatif. En 2003, l'engagement financier global des CAF a atteint 238,2 millions d'euros pour l'ensemble des enfants et des jeunes accueillis.

Les CAF – souvent en partenariat avec les directions départementales de la jeunesse et des sports – impulsent ou soutiennent également des actions plus particulièrement destinées aux adolescents : animations « au pied d'immeubles », animations socioculturelles ou sportives, camps de vacances, pour un total de 26,7 millions d'euros en 2003.

- Le soutien aux loisirs de proximité et aux vacances

En fonction de leurs politiques familiales, les CAF peuvent mettre en place des aides financières permettant aux adolescents et aux jeunes de pratiquer, de manière autonome, différentes activités sportives, culturelles et sociales. Ces aides prennent différentes appellations : « tickets loisirs », « tickets temps libres », « passeports loisirs » ou encore « bons vacances ».

La moitié des CAF verse ces aides, attribuées selon des critères de ressources des familles et d'âge des bénéficiaires et dont le montant moyen est de 60 euros par an et par enfant.

En 2003, la dépense totale des CAF pour le départ en vacances de l'ensemble des enfants et des jeunes, s'est élevée à 50,6 millions d'euros, dont 79 % représentent des aides financières aux familles.

- La participation au financement des opérations ville-vie-vacances

Le dispositif ville-vie-vacances, mis en place en 1992 par le ministère des affaires sociales, s'adresse principalement aux jeunes de treize à dix-huit ans issus des quartiers défavorisés. Plus de la moitié des CAF sont impliquées dans ce dispositif. En 2003, elles y ont consacré environ 1,8 million d'euros.

- L'aide au BAFA

En aidant les jeunes à acquérir le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur de centre de vacances et de loisirs (BAFA), l'objectif des CAF est double : favoriser la prise de responsabilité des jeunes et leur engagement citoyen d'une part, permettre aux structures de loisirs de disposer de suffisamment de jeunes ayant cette formation, d'autre part. L'engagement financier s'élève à environ 4,7 millions d'euros.

- L'accompagnement à la scolarité

L'objectif premier des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité est de prévenir les échecs scolaires. Ils contribuent aussi à élargir les centres d'intérêt des enfants et des adolescents, à renforcer leur autonomie personnelle et leur capacité de vie collective et à accompagner les parents dans la scolarité de leurs enfants. L'accompagnement scolaire contribue ainsi à prévenir l'absentéisme scolaire des enfants et surtout des adolescents.

La quasi-totalité des CAF interviennent dans ce dispositif aux côtés de leurs partenaires (DDASS, FASILD jeunesse, politique de la ville, éducation nationale, collectivités territoriales). En 2003, elles y ont consacré environ 12,8 millions d'euros.

b) Une conférence de la famille pour définir une politique globale pour l'adolescence

Comme en 2002 puis en 2003, la Conférence de la famille du 29 juin 2004 est le fruit du travail préparatoire mené par trois groupes de réflexion réunissant l'ensemble des acteurs concernés (éducateurs, associations familiales, médecins, élus, etc.). Mis en place le 12 novembre 2003, ces groupes ont étudié un aspect de la prise en compte des spécificités de l'adolescence par la politique familiale : les liens entre l'adolescent et sa famille dans le cadre des loisirs, pour le groupe présidé par Louis de Broissia ; la santé, avec le professeur Marcel Rufo ; la question des projets personnels et des engagements collectifs, dans le cadre du groupe de travail de Gérard Longuet.

A cet égard, votre commission se félicite que deux sénateurs aient été désignés à la présidence des groupes de travail, ce qui marque la reconnaissance des travaux menés de longue date par le Sénat sur les questions touchant à l'adolescence, notamment dans le cadre du groupe d'étude sur les problématiques de l'enfance et de l'adolescence¹.

Douze mesures ont été proposées, à la suite des travaux de ces groupes, et approuvées lors de la Conférence de la Famille.

¹ *Adolescence, comment en sortir ? Les enjeux d'une politique publique. M. Jean-Louis Lorrain. Rapport d'information n°242 (2002-2003).*

Douze mesures en faveur des adolescents

Après la petite enfance en 2003, et avant les « familles fragiles » en 2005, la **Conférence de la famille** a cette année ciblé ses travaux sur la population des **onze-dix-sept ans**. Et si le Gouvernement s'était engagé l'an dernier à déboursier 1,2 milliard d'euros pour les parents des zéro-six ans, notamment à travers la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), il s'agit plutôt cette fois de donner des « impulsions » aux collectivités locales ou aux entreprises. De chiffres il n'est en effet question qu'à l'évocation du soutien de l'État, *via* des cofinancements, accordé, « dans la limite de 5 millions d'euros par an pendant cinq ans », pour la généralisation des « maisons de l'adolescent », ou encore l'idée d'une « consultation médicale approfondie en classe de cinquième » dont le coût annuel est estimé à 15 millions d'euros, ainsi que l'augmentation de 15 % de la part régionale du Fonds national de développement du sport. Sur la base des rapports émis par les **trois** groupes de travail préparatoire constitués en novembre dernier, le Gouvernement a retenu douze mesures destinées aux quelque 5,4 millions d'adolescents et organisées en trois chapitres : **engagement, prévention des risques, autonomie.**

Valoriser l'engagement personnel de l'adolescent

1/ Réaménagé et proposé à l'entrée en 6^{ème}, le « **passport de l'engagement** » permettra à l'adolescent de décrire les expériences menées et de définir les compétences acquises dans divers domaines (sport, culture, monde du travail). Les partenaires des projets, employeurs ou associations, attesteront des actions réalisées. Parallèlement, **les maires sont incités à organiser un événement particulier à l'occasion de la remise de la carte électorale**, afin de solenniser davantage l'accès à la citoyenneté.

2/ Afin d'**encourager les adolescents à accéder à des responsabilités associatives**, la Conférence recommande de poser clairement le principe selon lequel, en vertu de l'article 1990 du code civil, les adolescents peuvent effectivement exercer les fonctions de mandataire et occuper toutes les fonctions de direction, dont celles de trésorier et de président.

3/ Constatant qu'en France, à peine 7 % de la population est formée aux premiers secours (contre 22 % en Suède, par exemple), la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) intégrera « une **information pratique à la gestuelle des premiers secours** d'une durée de 75 minutes ».

4/ Pour encourager le **travail saisonnier et temporaire des adolescents de seize à dix-sept ans**, le Gouvernement entend promouvoir les « **titres emplois entreprise** » (TEE) auprès des employeurs, leur rappeler qu'ils peuvent bénéficier des exonérations de cotisations sociales prévues dans le cadre de l'emploi des jeunes. Il s'agirait aussi d'**aligner le régime fiscal des salaires des adolescents pendant leurs vacances scolaires sur celui des apprentis** (exonération de l'impôt sur le revenu sur les sommes perçues à concurrence d'un plafond).

Prévenir les comportements à risques

5/ Afin de faciliter la mise en réseau des professionnels et des familles confrontés à des problèmes de santé ou de comportements chez les adolescents, et de mettre à disposition de ces derniers un lieu d'écoute et d'information dédié, la Conférence recommande la **généralisation des « maisons de l'adolescent »**. D'accès facile, l'adolescent pourra y faire part de toutes les questions qu'il se pose à un instant donné et qu'il n'ose pas aborder nécessairement avec son médecin traitant ou sa famille. Ces maisons permettent en outre de **mutualiser les compétences** et de créer un **partenariat avec les institutions et les professionnels** intervenant dans les champs sanitaire, social, éducatif et judiciaire. Le maître d'ouvrage pourrait être notamment une collectivité locale (département, ville) ou une association. Les moyens dégagés par l'État lui permettront de participer financièrement dans la limite de **5 millions d'euros par an pendant 5 ans.**

6/ Repérer les troubles sanitaires et sociaux susceptibles d'intervenir dans le développement de l'adolescent, détecter précocement les situations à risque (troubles psychologiques, conduites addictives), et accompagner la prise en charge si nécessaire, ce sont les objectifs de la mise en place d'une « **consultation approfondie en classe de 5^{ème}** ». Mené par des médecins libéraux « avec information aux médecins scolaires », cet entretien personnalisé concernerait une classe d'âge de 740.000 adolescents, **pour un coût estimé à une quinzaine de millions d'euros, pris en charge intégralement par l'assurance maladie**. La consultation, fortement conseillée en début d'année scolaire, donnera lieu à l'envoi d'un document spécifique par le ministère de l'éducation nationale.

7/ et 8/ Ces deux mesures visent à **améliorer la formation en santé des professionnels** qui sont en contact avec les adolescents, et à mettre les différents services d'écoute téléphonique (« fil santé jeunes », « sida info service », « drogue alcool tabac info service ») en mesure d'apporter des réponses spécifiques aux comportements des adolescents. En 2005, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé lancera par ailleurs une **campagne d'information sur ces dispositifs d'écoute téléphonique**.

Développer l'autonomie de l'adolescent

9/ Le ministère de la famille s'engage à proposer à la CNAF, dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) entre la CNAF et l'État **d'harmoniser davantage les pratiques des CAF** et de veiller à ce que **l'éducation à l'autonomie** des adolescents soit mieux prise en compte dans les politiques d'action sociale, en particulier pour l'accès aux activités sportives, culturelles et de loisirs.

10/ La création du « **week-end du sport en famille** » favorisera toutes les initiatives émanant des fédérations, des collectivités locales mais aussi des clubs, des caisses d'allocations familiales et des associations familiales pour animer cette journée. Parallèlement, les associations sportives continueront d'être soutenues dans la mise en place de projets en faveur des adolescents *via* **l'augmentation de 15 % de la part régionale du fonds national du développement du sport (FNDS)**.

11/ Faire connaître les usages sociaux de l'Internet à toutes les générations, c'est l'objectif de la création d'un réseau de « **jeunes médiateurs Internet** » (JMI), chargés de diffuser leur savoir-faire auprès d'autres générations. Les unions départementales des associations familiales (UNAF) leur offriront la possibilité de suivre une **formation de cinq fois deux heures** validant et approfondissant leur connaissance des usages sociaux mais aussi civiques de l'Internet (accès aux droits, télé-procédures...). Le particulier bénéficiaire peut rémunérer le JMI avec un « chèque emploi-service ». L'UNAF sera chargée de sélectionner les départements expérimentaux.

12/ Enfin, la dernière mesure s'adresse aux adolescents en formation professionnelle en alternance ou d'apprentissage, employés saisonniers ou en stage d'initiation au sport, contraints à des **séjours temporaires hors du domicile familial**. L'UNAF se propose de rédiger un cahier des charges pour établir au plan national un **contrat d'accueil et de responsabilité entre l'accueillant et le jeune**.

Ces choix, qui suivent une ligne directrice articulée autour des valeurs de liberté, d'autonomie et de responsabilité, prennent en compte l'ensemble des aspects de cet âge et apportent des réponses adaptées, ainsi que le souhaitait Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, dans son discours introductif à la Conférence de la famille du 29 juin : *« L'adolescence doit être une période exaltante : celle de tous les enthousiasmes, de toutes les utopies, de toutes les générosités. Elle est parfois celle de tous les dangers. Nous devons avoir à la fois le souci de répondre aux*

souffrances de certains adolescents mais aussi de permettre à tous ceux qui vont bien de s'intégrer dans un projet de société. »

Votre commission souhaite une mise en œuvre rapide de ces dispositions, d'autant qu'elles ne devraient avoir que des conséquences financières limitées.

Elle souhaite également que cette orientation nouvelle de la politique familiale permette le développement d'actions qui, au-delà de la stricte période de l'adolescence, prenne en compte les spécificités du jeune adulte.

2. L'accompagnement des jeunes adultes vers l'autonomie

a) La politique familiale au milieu du gué

La prise en compte des charges incombant aux familles qui assument l'entretien d'un jeune adulte est une problématique récente de la politique familiale.

En effet, alors que le versement des allocations familiales était à l'origine prévu jusqu'aux dix-huit ans de l'enfant, un nombre croissant de familles sont confrontées à des difficultés financières dans le cadre de la prise en charge d'un jeune adulte, encore étudiant ou en recherche d'emploi, d'autant que les minima sociaux (le RMI) ne « prennent le relais » qu'à partir de vingt-six ans.

C'est pourquoi votre commission regrette que n'ait jamais été entièrement mis en œuvre le programme de relèvement progressif de certaines prestations familiales **jusqu'à vingt-deux ans** prévu par la loi relative à la famille du 25 juillet 1994.

Une application incomplète des dispositions de la loi « Famille » de 1994 relatives aux prestations familiales

Ce texte prévoyait le relèvement progressif de l'âge limite du versement des prestations familiales, suivant deux étapes distinctes :

- le relèvement de dix-huit à vingt ans, quelle que soit la situation de l'enfant, sous réserve qu'il ne perçoive pas un revenu supérieur à 55 % du SMIC. L'âge limite a été porté à dix-neuf ans au 1^{er} janvier 1998, soit près de quatre ans après la publication de la loi « famille », puis à vingt ans un an plus tard ;

- le relèvement à vingt-deux ans pour les prestations familiales déjà versées jusqu'à vingt ans dans des cas bien précis (étudiants, apprentis, stagiaires de la formation professionnelle, infirmes), ce qui n'a jamais été fait.

Deux mesures de moindre portée sont venues utilement compléter cette évolution encore limitée :

- la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a étendu le droit au complément familial et aux aides au logement jusqu'à vingt et un ans ;

- la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 a instauré une allocation forfaitaire de 70 euros au bénéfice des familles nombreuses dont l'aîné des trois enfants à charge atteint l'âge de vingt ans.

Au-delà du relèvement de cet âge limite à vingt-deux ans, qu'elle estime indispensable compte tenu de l'évolution des réalités familiales, votre commission demande que soit étudiée la possibilité d'assurer le versement des prestations familiales jusqu'à la fin des droits du dernier enfant à charge.

b) Le désengagement légitime de l'action sociale

Réorienter la politique familiale vers les jeunes adultes permettrait aussi de compenser le fait que l'action sociale des CAF tend à se désengager progressivement du financement d'actions destinées aux jeunes adultes.

Au total, plus de 44 millions d'euros ont été consacrés, en 2003, aux actions identifiables menées par les CAF en direction de ce public, soit 2 % des dépenses totales d'action sociale : les interventions en faveur du logement, les prestations extralégales accordées aux familles et aux jeunes, les aides au financement des formations BAFA et Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centre de vacances et de loisirs (BAFD), et les actions d'accompagnement social.

Evolution des dépenses en direction des jeunes adultes

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2000-2003
Logement	21,6	18,6	22,7	21,1	stable
Foyers jeunes travailleurs	20,4	17,6	21,5	19,9	stable
Comité local pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ)	0,2	0,3	0,2	0,2	stable
Autres actions logement	1,0	0,7	1,0	1,0	stable
Prestations extralégales	21,8	16,9	15,4	13,8	-36,7 %
Etudiants	15,2	11,2	9,9	8,0	-47,4 %
Rentrée scolaire	5,9	5,2	5,0	4,9	-16,9 %
Apprentis	0,6	0,5	0,5	0,9	50,0 %
Temps libres –BAFA	5,0	4,4	4,4	4,7	stable
Accompagnement social	4,2	3,8	3,8	4,5	7,1 %
Insertion jeunes	2,4	2,1	2,2	2,5	stable
Fonds d'aide aux jeunes	1,1	1,1	1,1	1,2	stable
Information des jeunes	0,7	0,6	0,5	0,8	14,3 %
TOTAL	51,9	43,1	45,8	44,1	-15,0 %

Source : CNAF

Entre 2000 et 2003, l'évolution des dépenses des CAF en direction des jeunes adultes marque un fléchissement de 15 %, lié essentiellement à la décroissance du poste de prestations extralégales (- 36,7 %), celle-ci n'ayant, selon les termes de la COG « *pas vocation à solvabiliser les jeunes adultes mais (pouvant) les aider dans leur projet d'autonomie* ».

- L'accès des jeunes au logement

En 2003, les interventions en faveur du logement (21,1 millions d'euros) ont représenté 48 % des dépenses consacrées aux jeunes adultes. L'intervention des CAF en ce domaine est principalement marquée par le soutien aux 450 foyers de jeunes travailleurs (FJT) qui accueille chaque année près de 100.000 jeunes. La prestation de service « fonction socio-éducative » représente environ 72 % des dépenses. Elle est complétée par des aides au fonctionnement et à l'investissement.

- Les aides financières individuelles ou prestations extralégales

Ces aides (13,8 millions d'euros en 2003), qui constituent 31 % des dépenses d'action sociale en direction des jeunes adultes, sont destinées à soutenir les étudiants et les apprentis. Elles tendent à diminuer conformément aux orientations d'action sociale des CAF.

- Les actions d'accompagnement social

Les travailleurs sociaux des CAF interviennent pour favoriser l'accès aux droits et accompagner des projets personnels ou collectifs (loisirs culturels, vacances, engagement citoyen ou humanitaire). Les CAF s'impliquent dans des actions d'information destinées aux jeunes et interviennent de manière complémentaire dans les dispositifs d'accompagnement social visant les jeunes en difficulté d'insertion. Une quarantaine de CAF contribuent au fonds d'aide aux jeunes (4,5 millions d'euros en 2003).

Convaincue qu'une politique d'aide aux jeunes adultes n'est efficace que si elle a pour objectif l'autonomie et la responsabilisation, votre commission approuve les nouvelles orientations de dépenses d'action sociale. Elle appelle de ses vœux le développement de dispositifs de soutien à la formation et à l'emploi, comme le proposait la commission nationale pour l'autonomie des jeunes dans son rapport d'avril 2002, alors que la proportion des jeunes adultes en situation de chômage ne cesse de croître depuis 2001.

Les 18-25 ans face à l'emploi

(en %)

	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de scolarité	Taux de chômage	Part dans le chômage
1998	45,0	34,0	50,5	24,2	10,9
2001	45,6	37,5	49,6	17,8	8,1
2002	46,7	37,9	48,3	18,8	8,8
2003	49,9	40,8	43,3	18,1	9,1
2004	50,8	40,5	42,1	20,2	10,3

Source : INSEE - Enquêtes « Emploi 1998, 2001, 2002 » et « Emploi en continu 2002 et 2003 »

B. LA DÉMOGRAPHIE ET LES FAMILLES FRAGILES : DEUX CHANTIERS POUR DEMAIN

Après l'adolescence en 2004, le ministre de la famille et de l'enfance a choisi de consacrer la prochaine Conférence de la famille en 2005 à deux sujets essentiels : le soutien de la démographie et les familles fragiles, afin de trouver les moyens adaptés à leur prise en compte par la politique familiale.

1. La démographie française : des améliorations à confirmer

Le soutien de la natalité est au cœur de la politique familiale, dont l'objet est d'inciter à l'accueil d'un enfant, par une contribution aux coûts supplémentaires assumés par les familles et une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Si la natalité française a connu une embellie depuis la fin des années 1990, la prochaine Conférence de la famille aura pour but de donner à la politique familiale les moyens de confirmer cette orientation au cours des prochaines années.

Après le fléchissement observé en 2002, l'année 2003 a été marquée par une légère croissance du nombre annuel de naissances. Il convient de rappeler que ce nombre est supérieur à 730.000 depuis 1995 (contre 711.000 en 1993 et 1994) et qu'il a atteint 804.000 en 2001.

D'après le bilan démographique de l'INSEE¹, 792.000 enfants sont nés en 2003. Depuis 1994, les femmes de vingt à quarante ans, qui ont donné naissance à 96 % des bébés nés en 2003, sont pourtant de moins en moins nombreuses. En effet, les générations du baby-boom sont progressivement remplacées par des générations moins nombreuses : entre 2002 et 2003, le nombre de femmes de vingt à quarante ans continue de diminuer de 0,4 %.

Si les naissances se maintiennent à ce niveau, c'est que les femmes continuent à avoir en moyenne plus d'enfants qu'au cours des années quatre-vingt-dix : en 2003, l'indicateur conjoncturel de fécondité est de 191 enfants pour 100 femmes. Après un léger recul en 2002, il augmente en 2003 et retrouve le niveau de 2001. Entre 2000 et 2001, la hausse de la fécondité était principalement due aux femmes de moins de vingt-cinq ans ; entre 2002 et 2003, elle est due surtout aux femmes plus âgées (30-35 ans). En conséquence, l'âge moyen de la maternité, resté stable de 1998 à 2001, progresse à nouveau légèrement (29,5 ans contre 29,4 ans en 2002).

¹ Bilan démographique de l'année 2003 – INSEE – Février 2004.

Fécondité, selon l'âge, pour 100 femmes

Année	Indicateur conjoncturel de fécondité					Age moyen des mères ⁽¹⁾
	Total	15-24 ans	25-29 ans	30-40 ans	35 ans ou plus	
1994	168,3	33,7	64,5	46,9	23,2	28,8
1995	173,0	32,7	65,8	50,0	24,5	28,9
1996	175,0	32,0	65,5	51,9	25,7	29,0
1997	174,5	31,4	64,2	52,5	26,5	29,1
1998	177,9	31,0	64,6	54,3	27,9	29,3
1999	181,0	31,9	64,5	55,6	29,0	29,3
2000	190,0	33,5	66,8	58,6	31,1	29,3
2001 (p)	190,7	34,3	66,0	58,6	31,9	29,3
2002 (p)	189,9	33,3	65,6	58,6	32,4	29,4
2003 (p)	191,2	32,6	65,6	60,0	33,1	29,5

(1) Age moyen calculé à partir des taux de fécondité.

(p) Résultats provisoires.

Champ : France entière (métropole et départements d'outre-mer).

Lecture : 100 femmes qui auraient à tous les âges les conditions de fécondité de 2003

Source : Statistiques de l'état-civil et « enquête villes », INSEE

Ainsi, la France se situe au deuxième rang de l'Union européenne, en matière de taux de fécondité, derrière l'Irlande.

Ce constat ne serait toutefois pas complet sans faire mention du rôle des femmes étrangères vivant en France, dont le taux de fécondité est souvent plus élevé et pèse positivement sur la moyenne nationale. Ce taux s'est stabilisé au cours de la décennie 90, d'autant que le nombre d'enfants par femme tend à diminuer avec le temps passé en France.

Une récente étude de l'INSEE sur cette question indique ainsi :

« Comme en 1990, les étrangères vivant en France en 1999 ont en moyenne trois enfants. Les Espagnoles et les Italiennes ont toujours moins d'enfants que les Françaises, et les Africaines restent les plus fécondes. Plus l'immigration est ancienne, plus le comportement des étrangères tend à être proche de celui des Françaises. Comme les Françaises, les étrangères deviennent mères plus tard qu'auparavant. Le calendrier des naissances des Algériennes et des Marocaines, qui était déjà voisin de celui des Françaises, évolue peu. Celui des Tunisiennes se rapproche de celui des Françaises. La fécondité ayant fortement chuté dans certains pays d'origine, la fécondité des étrangères résidant en France est parfois supérieure à celle du pays de départ : c'est le cas des femmes portugaises. Les naissances hors mariage sont de plus en plus fréquentes pour les étrangères comme pour les Françaises. »

Votre commission souhaite que la prochaine Conférence de la famille propose des mesures fortes en faveur des familles qui souhaitent

accueillir des enfants, notamment des familles nombreuses. A cet égard, elle attend beaucoup des résultats du prochain recensement de la population qui, mené avec de nouvelles méthodes depuis le 15 janvier 2004, devrait permettre de suivre régulièrement l'évolution de la composition des familles pour répondre au mieux à leurs besoins.

2. Les familles en difficulté : une réalité inquiétante

Le second thème de travail proposé par Marie-Josée Roig pour la Conférence de la famille de 2005 est malheureusement d'actualité.

De nombreux instituts d'études et de statistiques se sont en effet fait l'écho, en 2004, d'une augmentation du nombre de ménages vivant en-dessous du seuil de pauvreté, phénomène inconnu depuis trente ans. Ainsi, en 2001, 6,1 % des ménages vivaient sous le seuil de pauvreté (qui s'établissait à 602 euros par mois et par adulte, contre 650 euros en 2003), alors qu'ils étaient 15 % dans cette situation en 1970.

Ces chiffres, tirés de l'enquête Revenus fiscaux de l'INSEE, seraient d'ailleurs plus élevés si l'on retenait les critères d'Eurostat, l'office statistique des communautés européennes, qui fixe le seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian, contre 50 % en France. A cette aune, la proportion de familles très défavorisées en France s'élèverait à 12,40 % pour l'année 2001, soit plus de 7,1 millions de personnes.

Or, les familles les plus fragiles sont également les plus touchées par la régression. Ainsi, la proportion de familles en butte à des contraintes budgétaires et à des restrictions de consommation a progressé entre 2001 et 2003, d'après l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages, publiée par l'INSEE en octobre 2003. De même, les familles monoparentales sont les plus touchées par les problèmes de surendettement¹.

Une étude complète a été réalisée par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale² et traite du poids des transferts sociaux, dont font partie les prestations familiales et l'API, sur le niveau de vie des familles les plus démunies.

Deux catégories de familles y apparaissent particulièrement exposées au risque de pauvreté : les familles nombreuses et les familles monoparentales.

¹ DREES – Etudes et résultats n° 251 – Août 2003 – Endettement et surendettement : des ménages aux caractéristiques différentes.

² Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004 – La documentation française.

**Taux de pauvreté avant et après transferts sociaux des ménages
selon la configuration familiale**

	Avant transfert	Après transfert
Couple un enfant	5,0	4,6
Couple deux enfants	6,5	5,4
Couple trois enfants	14,7	6,1
Couple quatre enfants et plus	44,5	17,5
Familles monoparentales	33,0	15,4

Sources : INSEE-DGI – Enquêtes Revenus fiscaux 2000, calculs DREES

a) Les familles nombreuses

Malgré les transferts sociaux, le taux de pauvreté des familles nombreuses reste plus élevé que pour la moyenne des ménages, avec, au sein des familles ayant des enfants à charge, une forte progression en fonction de leur taille : 5,4 % des familles avec deux enfants sont en dessous du seuil ; c'est le cas de 6,1 % de celles avec trois enfants et de 17,5 % de celles ayant quatre enfants ou plus, notamment en raison d'un faible taux d'activité des mères.

Mais ces écarts sont bien plus élevés avant les transferts sociaux qui ramènent leur taux de pauvreté à un niveau plus proche du taux de l'ensemble des ménages, même s'il reste significativement plus élevé. Ainsi, les prestations accordées au troisième enfant sont beaucoup plus importantes que celles dont bénéficient le premier et le second enfant : allocations familiales plus importantes, octroi du complément familial accordé aux familles modestes à partir du troisième enfant, régime plus favorable des majorations pour âge, majoration de l'aide au logement.

b) Les familles monoparentales

La France a connu, comme d'autres pays occidentaux, une croissance importante de la monoparentalité. En 2000, 15 % des familles avec enfants, soit 1,5 million de ménages, sont des familles monoparentales. Elles ne représentaient que 9 % des familles avec enfants en 1970.

Dans 86 % des cas, c'est la mère qui élève seule ses enfants. La proportion d'enfants vivant ainsi au sein d'une famille monoparentale a augmenté régulièrement sur les dernières décennies : 15 % des enfants de moins de vingt-cinq ans, soit 2,4 millions d'enfants en 1999, contre 11 % en 1990 et 9 % en 1982.

A nombre d'enfants identique, le taux de pauvreté varie du simple au double entre couples et familles monoparentales. Cette situation n'est pas propre à la France. Au niveau européen, les familles monoparentales ont en moyenne un niveau de vie inférieur de 11 % à celui des ménages avec enfants

comptant un seul actif et de 23 % à celui de l'ensemble des ménages avec enfants.

Le faible niveau des pensions alimentaires et la fréquence des défaillances dans le paiement expliquent par ailleurs la modestie de leur apport dans les ressources de nombre de ces familles. Là encore, les prestations sociales jouent un rôle essentiel.

Taux de pauvreté (en %) avant et après transferts des familles monoparentales selon l'âge et le nombre des enfants

	Avant transferts		Après transferts		Répartition des familles monoparentales
	Taux de pauvreté	Intensité de pauvreté	Taux de pauvreté	Intensité de pauvreté	
Enfant de moins de trois ans	46	78	7	24	9,7 %
Plusieurs enfants dont un de moins de trois ans	70	78	9	26	10,6 %
Enfant de plus de trois ans	25	58	13	26	48,9 %
Plusieurs enfants tous de plus de trois ans	40	59	19	23	30,8 %
ENSEMBLE	36	65	14	24	100,0 %

Source : Enquêtes Revenues fiscaux 1996, 1997, 1998, 1999 et 2000 (INSEE-DGI), calculs DREES

Votre commission considère justifiée l'attention qui peut être portée à ces familles fragilisées. Elle observe toutefois que ces situations relèvent davantage de la politique sociale que de la politique familiale. La logique veut que les prestations familiales restent universelles et varient en fonction du nombre d'enfants à charge, les transferts sociaux ayant alors pour objet de corriger les inégalités de revenus.

C. VERS UNE NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION

Les nouvelles priorités de la politique familiale devront être traduites dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la CNAF. Celle-ci veillera également à dépasser les insuffisances constatées dans l'actuelle COG qui arrive à échéance.

1. Un bilan globalement positif

Les COG constituent un outil remarquable d'amélioration de la gestion du régime général et de renouvellement des relations de travail entre les organismes de sécurité sociale et leurs tutelles. Les premières COG, mises en œuvre dès 1997-1998, ont constitué une phase d'apprentissage. C'est la deuxième génération de COG, mise en place à partir de 2000 pour quatre ans, qui en a porté les premiers fruits.

Le principe des COG

Les conventions d'objectif et de gestion (COG), instaurées par l'ordonnance n° 344 du 24 avril 1996, conclues entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale, ont pour but de formaliser dans un document contractuel la délégation de gestion du service public de sécurité sociale aux organismes gestionnaires. Leur conclusion s'inscrit dans une démarche de modernisation du service public de la protection sociale. Elles obligent les caisses et l'État à s'engager sur des objectifs clairs et publics pour améliorer les performances des organismes de sécurité sociale.

Signées pour une durée de quatre ans, ces conventions réunissent cinq éléments essentiels : un pacte, une stratégie, une programmation des moyens, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et une évaluation. Les conventions, qui sont signées par le président et le directeur de la caisse concernée et par les ministres de tutelle, sont déclinées en contrats pluriannuels de gestion (CPG) entre la caisse nationale et les caisses locales. L'intérêt des COG est multiple :

- elles permettent une réflexion stratégique pluriannuelle qui oblige l'État et les organismes de sécurité sociale à clarifier leurs objectifs et leur rôle ;
- elles constituent une démarche objectif/résultat qui fait l'objet d'une évaluation.

Les directions régionales des affaires sanitaires et sociales sont chargées de l'évaluation des COG dont l'objectif est : d'impulser une démarche de confrontation objectifs/résultats dans les organismes ; de permettre un suivi de l'exécution des conventions par les partenaires à la convention ; de fournir au ministre chargé de la sécurité sociale les informations lui permettant de mener à bien la négociation des conventions ultérieures ; et enfin, d'assurer l'information du Parlement, via les conseils de surveillance, sur le fonctionnement des organismes de sécurité sociale.

Les évaluations sont réalisées en cours ou en fin de convention pour apprécier les résultats atteints dans la mise en œuvre des contrats entre la caisse nationale et les caisses locales ou pour évaluer certains thèmes spécifiques.

Identiques dans leurs principes généraux, les COG diffèrent selon chaque branche en fonction de la déclinaison d'objectifs choisie.

S'agissant de la branche famille, la COG signée le 3 juillet 2001 pour la période 2001-2004 a choisi **d'améliorer l'accès aux droits, la qualité du service, la proximité, la simplification des procédures et de renforcer l'action sociale**. Différents indicateurs de performance ont été choisis en matière de gestion des ressources humaines, d'informatique, de contrôle interne et de maîtrise des coûts.

Les premiers résultats de la COG 2001-2004 tendent majoritairement à confirmer les progrès accomplis par la CNAF depuis les objectifs de la COG initiale.

a) Une relation de service améliorée malgré des charges en augmentation

La période 2000-2003 a été marquée par une amélioration importante de la qualité de service aux allocataires :

- les délais de traitement des dossiers ont été raccourcis : plus de 95 % des courriers sont traités dans un délai inférieur à vingt et un jours en 2003 alors que ce taux était d'environ 90 % en 2000 ;

- les temps d'attente à l'accueil ont été réduits : plus de 96 % des allocataires sont reçus avec un temps d'attente inférieur à trente minutes alors que ce taux était d'environ 85 en 2000 ;

- la progression enregistrée en matière de relation téléphonique, traditionnel point noir de la relation de service, permet d'envisager l'atteinte de l'objectif fixé par la convention à la fin 2004 : le taux d'appels traités a été de l'ordre de 87 % sur les six premiers mois de l'année 2004 alors qu'il était d'environ 60 % en 2000.

La branche a également développé de nouveaux services électroniques facilitant les démarches des allocataires pour effectuer des simulations de droits, télécharger des formulaires, remplir en ligne la déclaration de ressources à la CAF, une demande de complément mode de garde à la prestation au jeune enfant ou une demande d'aide au logement.

S'inscrivant dans le mouvement général de simplification des démarches administratives engagé par les pouvoirs publics, **des mesures ont en outre été prises pour simplifier les procédures et les formalités :**

- trente pièces justificatives, sur les 270 environ existantes, ont été supprimées ;

- les formulaires ont été révisés pour être plus lisibles ;

- les informations sur les changements de situation des allocataires communiquées par téléphone et ne nécessitant pas de pièces justificatives sont désormais prises en compte ;

- les téléservices et les téléprocédures ont été développés.

La création de la PAJE a ainsi permis de réduire le nombre des pièces à fournir pour les formalités administratives liées aux examens prénataux et de simplifier les démarches pour les parents employant une assistante maternelle ou une garde d'enfant à domicile.

Les progrès ont été confortés par des **initiatives locales**. Des caisses de plus en plus nombreuses ont pris des dispositions pour rationaliser leurs procédures et pour simplifier celles qui, en action sociale, relèvent de leurs compétences.

Le développement des partenariats a constitué un autre levier pour faciliter l'accès aux droits. Ainsi le développement des échanges automatisés avec les autres institutions mérite d'être souligné, même si des marges de

progression demeurent. Dans le même sens, le recours accru à internet pour mettre à la disposition des partenaires, dans le respect des règles de la CNIL, des informations personnalisées sur les dossiers des allocataires, témoigne du renforcement de la coopération avec les autres organismes sociaux en matière de contrôle.

La progression enregistrée sur les indicateurs de la relation de service est largement confirmée par celle de la satisfaction des usagers. Selon l'étude conduite par le Credoc au début 2004, **81 % se déclarent globalement satisfaits de leur caisse**, soit une **progression de 14 %** par rapport aux résultats mesurés en 2000. Une nette amélioration de l'accueil physique et de la relation téléphonique est également observée, même si les critiques demeurent encore majoritaires sur la possibilité de joindre sa caisse au téléphone et sur les délais d'attente à l'accueil.

b) Une action sociale au plus près des besoins des familles

Avec une progression de près de 40 % des ressources consacrées à l'action sociale familiale sur la période, la COG 2001-2004 a été largement orientée vers l'action sociale :

- **le nombre de structures d'accueil des jeunes enfants** a connu une progression très importante grâce au développement des contrats enfance et des prestations de service et à la mise en place, à l'initiative des pouvoirs publics, de trois fonds de soutien à l'investissement ;

- **la forte augmentation des contrats temps libre** signés avec les municipalités témoigne du soutien renforcé aux actions en faveur des loisirs des enfants ;

- **le soutien à la fonction parentale** a connu un développement significatif mis en évidence par la progression des actions conduites par les CAF dans le domaine de la médiation familiale et leur implication dans les réseaux d'écoute et d'appui aux parents ;

- **le soutien aux familles en difficulté** a constitué un investissement majeur pour les CAF qui y ont consacré près de la moitié de leur dotation locale d'action sociale, notamment à travers les interventions de travail social qui sont de plus en plus souvent orientées sur l'accès aux droits et le développement social local.

c) Une gestion rigoureuse des prestations

De façon complémentaire aux objectifs de qualité de service, la COG 2001-2004 a porté une attention particulière à la maîtrise des risques financiers inhérents au versement des prestations légales et au financement des interventions sociales.

Les objectifs de contrôle en matière de versement des prestations fixés par la COG, dans l'attente de la définition d'une politique globale de maîtrise de risques, ont été dépassés sur l'ensemble de la période, notamment

grâce au développement des échanges automatisés d'informations avec l'administration fiscale et les autres institutions sociales. Le **taux de contrôle est supérieur à 30 %** depuis l'exercice 2000 alors que la cible fixée était de 25 %.

En outre, dans un contexte marqué par l'amélioration des principaux paramètres de la qualité de service, par l'augmentation de la charge de travail et par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, on constate que la part des coûts de gestion par rapport aux prestations versées oscille entre 3,1 % et 3,3 % avec un coût de gestion par allocataire se situant aux alentours de 144 euros en 2003 (contre 134,76 euros en 2001), soit une quasi-stabilisation.

d) Des acquis en matière de ressources humaines

La première COG avait été marquée par une certaine dispersion de l'action institutionnelle.

La signature de la COG étant concomitante à la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, de nombreux organismes ont saisi l'opportunité de nouvelles embauches pour renforcer les moyens humains affectés à la relation de service avec les usagers.

L'appui à l'évolution des métiers et des compétences s'est concrétisé notamment à travers la poursuite du programme de formation en direction des techniciens-conseils et la constitution d'un « pôle métiers » destiné à développer l'ingénierie d'actions de formation et de perfectionnement.

e) Un approfondissement des démarches d'évaluation et de la mesure de la performance

Concernant l'évaluation des politiques, grâce aux conventions conclues entre l'État et la CNAF, les échanges d'informations statistiques ont été renforcés. Malgré l'absence de définition du programme annuel d'évaluation des prestations versées prévu par la COG, une coopération s'est instaurée, notamment sur la dernière période, pour assurer une évaluation partagée de la mise en œuvre de la nouvelle prestation d'aide au jeune enfant. De nombreuses recherches, mieux centrées sur les préoccupations de la branche famille, ont été conduites dans le cadre de la commission de la recherche du conseil d'administration de la CNAF. Un prix des jeunes chercheurs a été créé.

S'agissant de l'évaluation de la gestion des caisses, le dispositif lancé par la CNAF durant la précédente convention a été renforcé durant la COG 2001-2004. L'objectif d'une évaluation de l'ensemble des organismes sur la période de la convention sera presque atteint à la fin 2004 puisqu'elle a concerné 94 % des structures visées. Le dispositif est désormais bien intégré dans le fonctionnement de la branche et constitue un levier pour soutenir les démarches de changement.

En outre, **une fonction d'audit** a été instituée avec l'objectif de réaliser des analyses de terrain sur les outils et les processus institutionnels et d'analyser les difficultés que peuvent rencontrer certaines caisses.

2. Des écueils à surmonter

Le bilan de la COG 2001-2004 n'est toutefois pas exempt de toute critique, comme le montre le dernier rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale. Deux difficultés y ont été particulièrement mises en exergue : le choix des indicateurs et les limites des orientations stratégiques dégagées par la Caisse nationale.

- S'agissant tout d'abord des **indicateurs**, il est ainsi indiqué : *« La COG de la branche famille comporte 53 indicateurs, mais une partie d'entre eux ne visent pas de valeur cible, notamment les indicateurs de productivité et ceux portant sur les coûts de gestion. »*

« (...) Les indicateurs relatifs aux paiements indus peuvent être critiqués : ils se dégradent, en effet, quand le nombre d'indus identifiés augmente ; or l'augmentation des indus peut trouver son origine dans un resserrement de l'action de contrôle menée par la caisse. »

« Dans ce dernier cas, l'indicateur peut avoir un effet pervers. De même, le conseil donné aux agents des plateformes téléphoniques de ne pas dépasser un temps moyen de communication de trois minutes peut dégrader, dans certains cas, la qualité de l'accueil. »

- Concernant ensuite les **orientations stratégiques**, la Cour note que : *« Par nature, les caisses nationales devraient normalement être les mieux placées pour dégager les orientations stratégiques de leur branche. Force est cependant de constater qu'il n'en a pas toujours été ainsi dans tous les domaines stratégiques pour l'évolution des caisses. »*

« Dans les préoccupations des caisses et notamment de leurs conseils d'administration, les questions les plus présentes sont la relation avec l'usager et donc principalement la qualité de service et les délais de traitement des prestations. Les autres questions, comme la productivité ou la maîtrise des coûts, ne viennent qu'au second plan, ce qui induit un déséquilibre dans la perception des choix stratégiques. »

« (...) Dans la branche famille, le constat qu'en 2002 le coût par allocataire des vingt-deux caisses d'allocations familiales gérant plus de 100.000 allocataires (hors région parisienne) est d'environ 20 % inférieur à celui des vingt-deux caisses d'allocations familiales gérant moins de 30.000 allocataires n'a conduit la CNAF ni à promouvoir une évolution du nombre de caisses, en renforçant l'échelon départemental pour tenir compte du rôle désormais majeur des conseils généraux en matière d'action sociale, ni même à engager résolument une forte mutualisation. De même, c'est en

2002 que la CNAF a engagé ses premières réflexions sur les besoins à moyen terme de la branche en ce qui concerne tant le nombre d'emplois que les qualifications recherchées. Le postulat de base semble être le maintien du niveau actuel des effectifs. »

Le bilan de l'exécution de la COG établi par la CNAF au 30 juin 2004 fait également état de plusieurs insuffisances dans sa mise en œuvre.

a) Un processus d'implantation de la réglementation insuffisamment maîtrisé

Si l'association de la CNAF à la préparation des mesures de politique familiale décidées par les pouvoirs publics a été renforcée, **les processus de décision au sein de l'État n'ont pas toujours permis d'assurer leur mise en œuvre de façon optimale**. Les administrateurs de la CNAF ont été également conduits à déplorer les saisines tardives pour donner leur avis sur les projets des pouvoirs publics. La mise en place, prévue par la convention, d'un processus formalisé depuis la conception des textes par l'État jusqu'à leur mise en œuvre par les CAF, n'a pas été réalisée malgré les propositions faites par la CNAF. Cette maîtrise insuffisante de l'implantation des nouvelles réglementations n'a pas toujours permis d'assurer, dans des conditions satisfaisantes, leur intégration dans le système d'information, la formation des personnels et la communication vers les allocataires.

b) Un programme de simplification et d'aménagement de la réglementation incomplètement réalisé

Si des avancées importantes ont été effectuées en matière de simplification, l'ensemble du programme prévu n'a toutefois pas été réalisé. C'est le cas de **la simplification des bases ressources** pour le calcul des prestations légales qui, malgré les travaux de réflexion conduits, n'a pas été concrétisée à l'échéance prévue par la COG. Il en est de même en ce qui concerne **l'établissement de propositions de simplification des prestations de service**, des progrès étant toutefois acquis avec la création d'une prestation de service unique pour l'accueil des jeunes enfants, même si celle-ci nécessiterait certains aménagements.

Par ailleurs, le plan d'action visant à prévenir et à réduire les indus et l'étude sur l'amélioration de leur recouvrement et leur fongibilité, que devaient élaborer conjointement l'État et la CNAF, n'a pas été réalisé.

• Une offre de service qui reste hétérogène malgré les progrès réalisés

L'objectif d'une offre de service plus homogène sur l'ensemble du territoire n'est que partiellement atteint. Si l'amélioration de la qualité de service (taux d'efficacité téléphonique, temps d'attente à l'accueil physique, délai de traitement des dossiers) est allée de pair avec un mouvement de convergence entre les différentes CAF, celle-ci n'est encore que partielle. Par ailleurs, l'atteinte des objectifs de façon constante n'est pas complètement

acquise comme le montrent les résultats obtenus certains mois de l'année et la légère détérioration des délais de traitement des courriers en 2002.

Une grande diversité peut être observée dans l'offre de service développée localement. A titre d'exemples :

- l'amplitude de l'accueil téléphonique varie, selon les organismes, de façon importante par rapport à la cible de 25 heures par semaine fixée par la COG : elle peut aller de 21 heures à 45 heures par semaine ;

- la procédure (dite « Oheix ») de maintien des droits au 1^{er} juillet en cas de non-fourniture de la déclaration de ressources n'est pas mise en œuvre par une trentaine d'organismes ;

- une vingtaine d'organismes n'a pas institué la fonction de médiation.

c) Des écarts dans les délais de mise en œuvre de l'action institutionnelle

Si les avancées dans la réalisation de l'action institutionnelle sont importantes, **des écarts par rapport aux échéances prévues par la COG doivent être constatés pour plusieurs projets** dont certains sont essentiels au regard des priorités stratégiques de la branche. C'est notamment le cas pour :

- l'amélioration de la lisibilité des notifications informatiques qui était prévue à l'échéance de fin 2003 ;

- la définition d'une politique de maîtrise globale des risques prévue initialement pour fin 2002 ;

- le développement d'un système de gestion de la relation avec les allocataires assurant la mémorisation des contacts et des actes de gestion prévue en 2002.

Des raisons ponctuelles expliquent les écarts dans la réalisation du plan d'action institutionnel, notamment l'installation parfois tardive des instances de travail en raison des délais intervenus dans la signature de la convention et la volonté d'associer largement une représentation des caisses.

Plus fondamentalement, il convient de souligner **la complexité de certains projets** pour lesquels les ressources nécessaires ont été parfois sous-estimées ou qui ont nécessité des études préalables et des expérimentations, non prévues au moment de l'établissement des échéances de la convention.

Enfin, **la période a été marquée par une production législative et réglementaire particulièrement dense** dont les conditions de mise en œuvre n'ont pas été optimales. La priorité donnée à son intégration a donc obligé à repousser les échéances de certaines améliorations.

3. La définition de nouvelles priorités

Partant des nombreux points positifs comme des aspects moins réussis de la COG 2001/2004, la CNAF s'apprête à bâtir et à négocier avec l'État les lignes directrices d'une nouvelle convention.

Il s'agit de consolider les acquis et d'orienter l'action de la branche famille vers de nouvelles priorités, notamment celles qui se sont fait jour lors des Conférences de la famille.

La prochaine COG devrait s'attacher tout d'abord à consolider les acquis obtenus en matière de qualité de service. Il importe en effet de **maintenir un niveau de service constant**.

Par ailleurs, sur de nombreux points, elle devrait se situer dans la continuité de l'actuelle convention, soit parce que les échéances de mise en œuvre n'ont pas été tenues, soit parce que l'objectif fixé se limitait à la production d'une étude. Dans cette logique, la prochaine COG devrait intégrer notamment la concrétisation de la politique globale de maîtrise des risques qui sera définie d'ici la fin 2004.

En outre :

- le constat de la grande diversité dans l'offre définie localement devrait conduire à mieux qualifier l'offre de service de la branche et à rechercher de nouveaux leviers pour la rendre plus homogène, au travers de l'affirmation du rôle de la CNAF comme tête de réseau des caisses ;

- l'impulsion donnée par les pouvoirs publics au développement de l'administration électronique devrait accroître les investissements pour développer les échanges dématérialisés avec les partenaires de la branche et l'utilisation d'internet ;

- une adaptation des modalités de la contractualisation avec les partenaires et des outils de son financement pourrait être envisagée pour construire des réponses plus globales aux besoins sociaux, ce qui suppose des diagnostics plus précis et mieux partagés avec les partenaires ;

- le développement des outils du système d'information devrait être poursuivi pour amplifier le retour sur investissement en matière de productivité et de gestion de la relation avec les allocataires ;

- une opérationnalité encore plus forte dans la conduite de l'action institutionnelle devrait être recherchée en liant la définition des objectifs et des échéances de la prochaine convention à une réflexion sur la trajectoire et les moyens pour les atteindre ;

- les dispositifs d'évaluation des politiques d'études et de recherches devraient sans doute être encore plus recentrés sur les préoccupations prioritaires de la branche ;

- les efforts engagés en matière de dispositifs d'aide au pilotage doivent être renforcés pour améliorer la fiabilité et la pertinence des indicateurs et permettre une mesure plus globale de la performance.

Les objectifs proposés par la CNAF semblent pertinents à votre commission qui demande une signature rapide de la nouvelle convention, faisant siennes les remarques de la Cour des comptes sur les signatures tardives des textes au regard de leur date d'application :

« Ces retards systématiques ne peuvent que diminuer l'effet réel des COG. Ils contribuent aussi à expliquer la date encore plus tardive de signature des contrats pluriannuels de gestion entre les têtes de réseau et les organismes de base. Compte tenu de la lourdeur de la procédure de négociation des COG, il semblerait préférable d'allonger leur période de validité de quatre à cinq ans et de mener des négociations dès le début de la dernière année de la COG précédente. »

*

*

*

Sous réserve des observations qui précèdent et de l'amendement qu'elle propose, **votre commission vous demande d'adopter les dispositions relatives à la famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. AUDITION DE MME MARIE-JOSÉE ROIG, MINISTRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

Réunie le mercredi 13 octobre 2004 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

Présentant les comptes de la branche famille, Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a fait observer que le déficit d'environ 180 millions d'euros, qui devrait apparaître en 2004, sera le premier depuis 1998 et ne correspond pas à une donnée structurelle.

Relevant que le taux de transfert au fonds de solidarité vieillesse, au titre des majorations de pension pour enfant, sera maintenu à 60 % en 2005, comme pour les deux années précédentes, elle a indiqué que les membres du conseil d'administration de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ont pris acte, avec satisfaction, de cette stabilisation.

Elle a rappelé que la Commission des comptes de la sécurité sociale prévoit pour l'année prochaine un déficit-limite de 31 millions d'euros, ce qui devrait permettre de préparer dans de bonnes conditions la prochaine Conférence de la famille consacrée au soutien aux familles fragiles et aux enjeux démographiques.

Parmi les mesures novatrices du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a tout d'abord relevé l'institution de l'entretien de santé personnalisé qui met en œuvre l'une des mesures décidées par la Conférence de la famille du 29 juin 2004. Cet entretien s'adressera aux jeunes en classe de cinquième, afin de repérer au plus tôt les troubles susceptibles d'altérer leur développement. A cette occasion, le médecin scolaire interrogera l'adolescent sur son état de santé, sur son environnement et cherchera à détecter d'éventuelles difficultés d'ordre extra médical, comme les souffrances psychiques et les situations de maltraitance. Cette prestation n'entraînera aucune dépense à la charge des familles, l'article 11 du projet de loi de financement de la sécurité sociale organisant l'exonération du paiement du « ticket modérateur ».

La deuxième disposition importante pour la branche famille concerne le doublement de la prime à l'adoption, qui passe de 812 à 1.624 euros en 2005. Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a considéré que les parents en quête d'adoption devaient faire face à des démarches coûteuses et qu'il était légitime qu'il en soit tenu compte. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'adoption, actuellement en cours d'élaboration, qui fait l'objet d'une concertation avec l'ensemble des parties concernées et le Conseil supérieur de l'adoption et qui envisage la création d'une agence française de l'adoption. Elle a estimé indispensable de l'accompagner, au niveau national, d'un effort en faveur des pupilles de l'État, dont près des deux tiers ne sont pas adoptés chaque année.

Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a ensuite indiqué que la troisième mesure notable pour la branche famille concerne la réforme des modalités de financement de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) qui prévoit la définition de deux enveloppes : la première correspond aux missions législatives de l'UNAF, la seconde est destinée à financer les actions qui lui sont confiées en tant qu'opérateur qu'elle entreprend pour le compte de l'État, comme le soutien à la parentalité ou les services aux familles.

Puis elle a exposé les orientations de la politique familiale, dont le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 poursuit la mise en œuvre, au premier rang desquelles figure l'action en faveur de la petite enfance, qui repose sur la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) instaurée, le 1er janvier 2004.

Elle a ainsi rappelé que l'allocation de base et la prime à la naissance de la PAJE bénéficieraient, à terme, à 200.000 familles supplémentaires et qu'un effort financier avait été engagé pour permettre aux familles de bénéficier des services d'une assistante maternelle. Globalement, les 850 millions d'euros supplémentaires, dont 350 millions au titre de la PAJE pour 2005, versés aux parents de jeunes enfants, abonderont le pouvoir d'achat des familles.

Elle s'est également félicitée du succès des procédures de télédéclaration, ainsi que du dispositif du chèque « PAJEmploi », qu'utilisent désormais 100.000 bénéficiaires, ce qui facilite le recours à l'emploi des salariés à domicile.

S'agissant toujours de la petite enfance, Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a fait valoir la priorité accordée au développement de l'offre de garde avec la rénovation du statut des assistants maternels et familiaux proposée par le projet de loi adopté en première lecture par le Sénat en mai dernier et qui devrait être inscrit prochainement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Elle a aussi indiqué qu'une convention collective nationale a été signée au mois de juillet dernier entre les syndicats d'assistantes maternelles et les particuliers employeurs et qu'en conséquence, la branche famille

prendra en charge, pour un coût de 50 millions d'euros, l'amélioration correspondante de la couverture sociale des assistants maternels. Après avoir rappelé que le plan de création de 20.000 places de crèches a commencé à être mis en œuvre en 2004, elle a indiqué que 20 millions d'euros de dépenses étaient prévus à ce titre en 2005, sur une enveloppe pluriannuelle de 200 millions.

*En conclusion, **Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance**, a considéré qu'une politique familiale efficace doit s'inscrire dans la durée, que la PAJE a permis de mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle et que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 poursuit cet effort, en particulier dans les domaines de l'adolescence et de l'adoption.*

***M. André Lardeux, rapporteur pour la famille**, a demandé si, depuis la mise en place de la PAJE, une évolution des choix du mode de garde avait pu être observée. Il a considéré qu'il était difficile, pour les familles, de recruter un salarié pour garder leur enfant à domicile compte tenu des contraintes d'horaires et de niveaux de qualification.*

***Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance**, a indiqué que le nombre de primes à la naissance versées chaque mois depuis le début de l'année 2004 atteignait environ 50.000, que 550.000 familles avaient bénéficié de l'allocation de base - dont plus de 1.000 au titre d'une adoption - versée dans 43 % des cas pour la naissance d'un premier enfant. Elle a ajouté qu'environ 75.000 familles avaient perçu le complément de libre choix d'activité, dont 25 % pour le premier enfant, 46 % pour le deuxième et 29 % pour un enfant de rang trois et plus. Pour ce qui concerne le complément de libre choix du mode de garde, elle s'est félicitée de ce que le 100.000^e bénéficiaire avait été atteint, ce qui avait été l'occasion d'une visite, avec Jean-Pierre Raffarin, au Centre PAJemploi du Puy-en-Velay.*

Elle a toutefois reconnu qu'il était encore trop tôt pour tirer de ces chiffres une conclusion sur l'évolution des choix des modes de garde même si la PAJE, en revalorisant le montant des aides perçues par les familles et en simplifiant les démarches administratives, allait nécessairement dynamiser l'embauche d'assistantes maternelles. Elle a ainsi indiqué qu'à la fin du mois de septembre, 48.000 salariés avaient été recrutés sous la procédure du chéquier PAJE, dont 45.000 assistantes maternelles et 3.000 salariés à domicile.

Elle a fait valoir que l'objectif du Gouvernement était de ne privilégier aucun mode de garde et d'aider toutes les familles, quels que soient leurs revenus et leur choix de garder ou de faire garder leur enfant. Elle a indiqué à cet égard que le coût d'une place en crèche et celui de l'embauche d'une assistante maternelle étaient désormais quasiment équivalents et correspondaient en moyenne à 12 % des revenus d'une famille.

***M. André Lardeux, rapporteur pour la famille**, s'est enquis de la mise en œuvre des mesures annoncées lors des deux dernières conférences de*

la famille et des dispositions prévues par la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, notamment la création du nouvel Observatoire de lutte contre l'enfance maltraitée.

***Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance,** a rappelé que les Points Info Famille, identifiables grâce à un logo commun, constituaient des lieux d'information et de conseil pour simplifier les démarches quotidiennes des familles. Afin d'aider à la mise en place de ces structures et de leur portail internet, elle a annoncé que des crédits de 1,7 million d'euros étaient inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 et qu'après une expérimentation du dispositif dans quinze sites au cours de l'année 2004, le dispositif serait généralisé. A cet égard, elle a précisé que 258 opérateurs avaient déjà présenté leur projet aux directions départementales des affaires sanitaires et sociales.*

Concernant le développement de la médiation familiale, elle a indiqué que 97.000 euros de crédits non déconcentrés y avaient été consacrés en 2004 à travers le soutien au fonctionnement des associations, auxquels s'étaient ajoutés 3 millions d'euros de crédits déconcentrés. Elle a annoncé la création prochaine d'une prestation de service par la CNAF et la MSA dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion signée par les caisses et l'État pour la période 2005-2008.

Elle a ensuite indiqué que, à la suite de la conférence de la famille de 2004 consacrée à l'adolescence, 15 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 étaient destinés à la mise en place des entretiens de santé. De même, le développement des Maisons des adolescents serait poursuivi et doté de 319 millions d'euros en 2005, l'objectif demeurant d'en créer une dans chaque département ou académie.

***Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance,** s'est également félicitée de la mise en place du numéro azur « SOS enfants disparus » le 25 mai dernier dans le cadre d'une convention-cadre signée avec M. Dominique Perben, garde des sceaux, et Mme Anne-Aymone Giscard d'Estaing, présidente fondatrice de la Fondation pour l'enfance. Elle a indiqué que ce dispositif était destiné à apporter une aide aux familles d'enfants disparus, enlevés, grâce à un référent unique en liaison avec les associations spécialisées et les administrations concernées, et à garantir la qualité de la réponse apportée aux parents. Elle a fait valoir à cet égard que l'exemplarité de la France avait été unanimement saluée lors de la présentation, le 2 juin dernier, du deuxième rapport sur l'application par la France de la convention internationale des droits de l'enfant devant le Comité des droits de l'enfant des Nations unies. Afin de poursuivre sur cette voie, elle a souhaité une réforme de la protection de l'enfance pour améliorer les procédures de repérage de la maltraitance et leur coordination.*

Concernant la mise en place de l'Observatoire, elle a indiqué que 2004 constituait une année de démarrage pour les infrastructures et l'établissement de réseaux avec les différents partenaires, même si une

journée de recherche scientifique sur la prévention des mauvais traitements avait déjà été organisée le 15 juin. Elle a annoncé que l'Observatoire serait doté de 800.000 euros de crédits en 2005 afin de permettre le recrutement d'un magistrat, d'un inspecteur d'académie et d'un médecin.

***M. André Lardeux, rapporteur pour la famille**, s'est soucié des conséquences financières de l'augmentation de la prime d'adoption, des avantages attendus de la réforme du mode de financement du fonds de l'UNAF et a espéré le retour à l'équilibre financier de la branche famille dans les années à venir.*

***Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance**, s'est félicitée du doublement de la prime à l'adoption prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, considérant que les familles adoptives étaient souvent contraintes à mettre en œuvre des démarches longues et coûteuses pour mener à bien leur projet d'adoption pouvant aller jusqu'à 12.000 euros pour un enfant adopté à l'étranger.*

Rappelant que 23.000 parents disposaient d'un agrément pour adopter, mais que seulement 5.000 adoptions, dont 4.000 à l'étranger, avaient lieu chaque année, elle a appelé à une réforme de l'adoption. Elle s'est inquiétée des décisions prises par le Vietnam, la Roumanie ou la Russie pour interdire les adoptions internationales individuelles, alors qu'elles constituent la procédure choisie pour 65 % des adoptions en France. Il en résultera des conséquences négatives sur le nombre d'adoptions, sachant que le stock de familles en demande s'accroît du fait des 8.000 nouveaux agréments attribués chaque année. Afin de rassurer les pays d'origine et de faciliter les démarches des familles, elle a proposé l'harmonisation des procédures de candidature et la création d'une Agence française de l'adoption au côté des organismes autorisés existants. Cette agence, qui remplacera l'actuelle mission de l'adoption internationale, assumera des fonctions d'opérateur et assistera les familles. En outre, l'implication du réseau consulaire sera renforcée avec la désignation d'un référent adoption dans chaque consulat et l'État français s'engagera auprès des pays d'origine dans le suivi et la santé des enfants adoptés.

***M. André Lardeux, rapporteur pour la famille**, a souhaité des précisions sur le projet de gestion des allocations familiales des fonctionnaires de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale par la CNAF. Il a demandé si une compensation à la branche famille des 60 millions d'euros que coûte cette mesure était prévue.*

***Mme Marie-Thérèse Hermange** s'est interrogée sur l'éventualité d'une prise en charge de l'entretien de santé personnalisé par la protection maternelle et infantile (PMI) et a proposé, plus largement, que cette dernière soit désormais compétente jusqu'aux douze ans de l'enfant.*

***Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance**, a souhaité que les missions de la PMI soient effectivement développées au-delà de la petite enfance, mais a indiqué qu'une telle réforme n'ayant pas encore*

fait l'objet d'un arbitrage, l'entretien de santé personnalisé était à la charge de la médecine scolaire.

A cet égard, M. André Lardeux, rapporteur pour la famille, s'est interrogé sur le bien-fondé d'une décentralisation de la médecine scolaire.

Mme Marie-Thérèse Hermange s'est montrée dubitative quant à la nécessité de créer une agence supplémentaire en matière d'adoption. Elle a fait valoir que la réforme du fonds UNAF pourrait amener certaines associations à réclamer également un financement spécifique pour leurs actions. Elle a ensuite demandé le coût de fonctionnement du centre PAJemploi, regrettant que la CNAF n'ait pas elle-même pris en charge la gestion de la nouvelle prestation. Elle a enfin souhaité une modification de la convention d'objectif et de gestion pour permettre aux CAF de subventionner les communes désireuses d'aider les familles à faire appel à une assistante maternelle.

M. Paul Blanc a souligné l'aspect relationnel essentiel existant entre le médecin scolaire et les enseignants, qui détectaient souvent les premiers troubles affectant leurs élèves et a estimé que la PMI pouvait difficilement tenir ce rôle.

Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a précisé que la future Agence française de l'adoption regroupera les structures administratives existantes et que son action consistera à aider les adoptants individuels dans leurs démarches à l'étranger.

M. Nicolas About, président, a fait valoir, sur ce dernier point, que le caractère trop contraignant des barèmes des CAF conduisait précisément de nombreuses communes à renoncer à créer des places de crèches.

Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a précisé que l'un des thèmes principaux de la prochaine conférence de la famille sera l'accès des familles fragiles aux modes de garde de leurs enfants.

M. François Autain a considéré que la politique de la famille menée par le Gouvernement tendait, par la diminution progressive des prestations versées sous condition de ressources, à privilégier les familles aisées. Il a ainsi invoqué le caractère pénalisant des règles d'abattement appliquées dans plusieurs mesures réglementaires publiées cette année pour justifier l'inquiétude que lui inspire le sort réservé aux familles modestes fragilisées. Il a demandé s'il était exact que le plan crèche n'ambitionnait que la création de cinquante places supplémentaires en moyenne par département, rappelant qu'en deux années seulement, le gouvernement de Lionel Jospin en avait créé 54.000. Il a enfin considéré que si l'objectif consistant à développer la prévention des risques encourus par les adolescents paraissait louable, il semblait contredit par l'absence de relance de la politique de santé scolaire.

Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a confirmé le caractère volontariste de la politique du Gouvernement en matière de médecine scolaire, tout en reconnaissant la faiblesse des moyens humains

disponibles : 2.000 médecins seulement devront prendre en charge les 700.000 enfants de la classe d'âge des onze douze ans. Après avoir déploré que la France soit le pays d'Europe présentant le plus fort taux de suicide des jeunes, elle a estimé que les quinze millions d'euros consacrés aux entretiens de santé traduisaient l'engagement du Gouvernement. Elle a souligné, par ailleurs, l'importance de l'apport de la PAJE en termes d'aide aux familles, en relevant qu'un couple ayant des revenus correspondant à deux fois le SMIC recevait 350 euros d'allocation par mois. Elle a enfin indiqué que 20.000 places de crèches seraient créées d'ici à 2007.

M. François Autain s'est déclaré déçu de la faiblesse de cet objectif.

Mme Claire-Lise Champion a fait valoir l'impatience des assistants maternels qui attendent la réforme de leur statut et s'est enquis de la date d'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a annoncé qu'il aurait lieu le 6 décembre prochain.

Revenant sur la question des cahiers des charges des CAF, **Mme Isabelle Debré** a confirmé les réticences de nombreux élus locaux en raison de l'absence de souplesse des formules proposées. Elle a insisté sur la difficulté, pour les collectivités territoriales, de recruter des personnels compétents et formés, estimant que la validation des acquis de l'expérience permettrait d'y faire face.

M. Jean-Claude Etienne a demandé quels étaient les moyens des maisons d'adolescents pour fournir une réponse appropriée au problème du suicide des jeunes.

Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a précisé que le rôle de ces maisons sera complémentaire de l'action de la médecine scolaire et qu'elles devront se préoccuper d'informer, de détecter et prévenir les pathologies du type de l'anorexie. Elle s'est déclarée favorable, à titre personnel, au fait de compléter, à terme, la première visite médicale proposée aux élèves de cinquième, par une seconde destinée à ceux de classe de troisième.

M. Nicolas About, président, s'est inquiété du coût des places de crèche pour les communes qui s'élève à 4.500 euros par an et par berceau, soit une charge insupportable pour les communes pauvres.

M. Jean-Claude Etienne s'est également prononcé en faveur d'un ajustement des barèmes de la CNAF en fonction des revenus.

Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, a estimé qu'il convenait d'encourager l'amplitude des horaires des crèches et cité l'exemple exceptionnel de la crèche du personnel navigant de Roissy qui est ouverte de quatre heures du matin à minuit.

M. Paul Blanc a estimé qu'il convenait d'encourager le regroupement de plusieurs entreprises pour la création de places de crèches communes destinées à leurs personnels.

Mme Marie-Thérèse Hermange a jugé, dans l'hypothèse où il serait impossible de faire évoluer les barèmes de la CNAF pour les tarifs des crèches, qu'il conviendrait de fournir aux communes un complément de ressources pour les aider à financer des aides complémentaires aux familles destinées à l'embauche d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile.

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

Réunie le mercredi 27 octobre 2004, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a entendu **Mme Nicole Prud'homme, présidente du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**.

Mme Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale des allocations familiales, a indiqué que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 prévoyait un léger déficit de 31 millions d'euros pour la branche famille, et qu'il constituait la traduction budgétaire des décisions prises lors de la conférence de la famille de 2003 qui avait conduit à la mise en œuvre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

En ce qui concerne la politique menée en direction des adolescents, thème de la conférence de la famille du 29 juin 2004, elle a estimé que les éventuelles mesures qui seront arrêtées devraient faire l'objet d'une réorientation de l'action sociale des caisses d'allocations familiales (CAF), dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) en cours de discussion avec l'État, ce qui expliquait l'absence de mesures spécifiques dans le cadre du PLFSS pour 2005.

M. André Lardeux, rapporteur pour la famille, s'est interrogé sur le bilan qu'il était aujourd'hui possible de tirer des premiers mois de mise en place de la PAJE, notamment concernant sur d'éventuels changements de comportements en matière de libre choix d'activité des parents et du mode de garde des enfants.

Mme Nicole Prud'homme a indiqué que, selon les chiffres dont disposait la CNAF au 31 juillet 2004, 380.000 familles bénéficiaient de l'allocation de base, dont 1.200 au titre d'une adoption, et que 55.000 primes à la naissance étaient versées chaque mois. S'agissant des compléments de la prestation, elle a indiqué que 75.000 familles avaient opté pour le complément de libre choix d'activité, dont 25 % au titre du premier enfant, ce qui constitue une particularité de la PAJE par rapport à l'allocation parentale d'éducation (APE), 47 % au titre d'un cadet et 28 % pour un enfant de rang trois et plus. Elle a estimé que, dans un cas sur cinq, ce complément était perçu à taux réduit lorsque le parent avait décidé d'exercer son activité à temps partiel, hypothèse fréquente lorsque la prestation était versée pour une première naissance. Elle a ajouté que 37.000 familles bénéficiaient du complément de libre choix du mode de garde, une hausse importante de ce nombre étant attendue au quatrième trimestre compte tenu des reprises d'activité suivant les naissances intervenues au cours du premier semestre.

Elle a fait valoir qu'au total, la création de la PAJE profitait à plus de familles que les anciennes prestations, puisque le plafond de ressources pris en compte était plus élevé, cette proportion atteignant 37 % entre le plafond de l'allocation de base de la PAJE et celui de l'allocation pour jeune enfant (APJE).

Elle a rappelé que cette nouvelle prestation s'accompagnait d'une simplification pour les familles employeurs grâce au chèque Pajemploi et aux procédures de télédéclaration, même si la mise en place de ces dispositifs constituait une difficulté nouvelle pour les caisses.

Elle a enfin estimé qu'il était encore trop tôt pour observer une modification dans les comportements et les choix des familles.

***M. André Lardeux, rapporteur pour la famille,** a voulu connaître l'opinion de la CNAF sur le doublement de la prime à l'adoption prévu dans le PLFSS.*

***Mme Nicole Prud'homme** a approuvé cette mesure et a rappelé que 70 % des 5.000 enfants adoptés chaque année en France étaient nés à l'étranger, ce qui imposait aux parents adoptant des démarches longues et coûteuses, dont le coût était estimé entre 10.000 et 20.000 euros par famille.*

Elle a souhaité que cette mesure justifiée de doublement de la prime soit renforcée par la mise en œuvre rapide de la réforme annoncée des procédures d'adoption et de la création de la future Agence française de l'adoption.

***M. André Lardeux, rapporteur pour la famille,** a rappelé combien il lui semblait important que la France se dote d'un interlocuteur institutionnel unique avec les pays étrangers en matière d'adoption, rappelant les mesures prises récemment par la Roumanie pour lutter contre les abus trop fréquents dont étaient victimes les enfants et les familles de la part d'associations peu scrupuleuses.*

***Mme Nicole Prud'homme** a estimé, à titre personnel, que, face aux dérives liées aux trafics d'enfants et d'organes, la réaction de la Roumanie paraissait pleinement justifiée.*

***M. Nicolas About, président,** a signalé que les problèmes rencontrés dans le cadre des adoptions en Roumanie avaient régulièrement été dénoncés au Conseil de l'Europe depuis plusieurs années.*

***M. André Lardeux, rapporteur pour la famille,** a ensuite souhaité faire le point sur la réforme proposée pour les modalités de financement du fonds de l'Union nationale des associations familiales (UNAF).*

*Rappelant que la Cour des comptes avait régulièrement dénoncé les dysfonctionnements et l'opacité de l'utilisation du fonds UNAF, ce qui justifiait cette réforme, **Mme Nicole Prud'homme** a indiqué que le fonds était actuellement adossé aux prestations et recevait, à ce titre, 0,1 % des prestations versées l'année précédente par l'ensemble des régimes. Elle s'est*

félicitée de la clarification proposée qui consiste à ventiler le fonds en deux enveloppes : la première serait dotée de 80 % des crédits alloués au fonds (19,3 millions d'euros en 2005) pour les missions traditionnelles de l'UNAF (représentation des familles, études et propositions sur la politique familiale, possibilité d'ester en justice) et serait indexée sur l'inflation ; la seconde bénéficierait du solde des crédits (4,8 millions d'euros en 2005) pour les actions spécifiques de l'UNAF (médiation familiale, Points Info Famille, etc.) et évoluerait en fonction du montant des prestations familiales. Seules la CNAF et la Mutualité sociale agricole (MSA) participeraient désormais au financement du fonds, à l'exclusion des autres régimes.

***M. André Lardeux, rapporteur pour la famille,** s'est enfin interrogé sur le déficit annoncé des comptes de la branche famille et sur les moyens d'y remédier.*

***Mme Nicole Prud'homme** a indiqué que ce déficit avait été limité grâce à l'intervention de Mme Marie-Josée Roig, ministre de la famille et de l'enfance, qui avait permis de préserver le principe d'un taux de prise en charge des majorations de pension pour enfant par la branche famille à 60 %, alors que ce taux aurait logiquement dû augmenter en 2005.*

Elle a fait valoir que l'objectif de la CNAF n'était pas d'avoir des excédents mais d'utiliser l'ensemble des crédits disponibles en faveur des familles. Elle a souhaité que le retour annoncé de la croissance économique permette, via l'augmentation des recettes de la branche, un rapide retour à l'équilibre des comptes.

***M. Nicolas About, président,** a estimé que les majorations de pension au titre des enfants contribuaient indirectement à la politique familiale, ce qui pouvait justifier leur prise en charge par la CNAF.*

*A l'inverse, **M. André Lardeux, rapporteur pour la famille,** a considéré que, les familles nombreuses ayant contribué à l'équilibre des comptes des retraites, cette charge devait au contraire incomber à la branche vieillesse. Évoquant, par ailleurs, la mise en œuvre de la prestation de service unique (PSU) pour les structures d'accueil des jeunes enfants, il a soulevé les difficultés de financement rencontrées par les crèches familiales.*

***Mme Nicole Prud'homme** a fait valoir que la PSU avait pour objet d'améliorer le service rendu aux familles en incitant, notamment, les structures de garde à assouplir leurs horaires et leurs conditions d'accueil. Elle a reconnu que certaines d'entre elles pouvaient effectivement connaître des difficultés de financement à la suite de cette réforme, même si l'objectif n'était évidemment pas de les pénaliser.*

***M. Nicolas About, président,** a estimé que les difficultés rencontrées aujourd'hui par de nombreuses crèches familiales étaient également dues à la suppression de certains contrats aidés.*

***M. Michel Esneu** a demandé de quelle manière la CNAF allait accompagner la mise en œuvre de l'entretien de santé en classe de cinquième.*

M. Alain Gournac a estimé que la PSU constituait un frein à la création de nouvelles structures, compte tenu des difficultés de financement qu'elle pouvait entraîner et a appelé de ses vœux une réforme rapide de ses conditions d'attribution.

Mme Isabelle Debré a confirmé cette analyse, tout en reconnaissant que la PSU avait apporté quelques éléments positifs, comme l'amélioration de la prise en compte financière de l'accueil des enfants âgés de plus de trois ans.

En réponse, **Mme Nicole Prud'homme** a indiqué que, face aux conséquences de la redistribution des financements entre les structures du fait de la PSU, la CNAF travaillait à mieux adapter le dispositif aux différentes structures de garde.

En réponse à M. Michel Esneu, elle a précisé que, si l'entretien de santé relevait de la compétence de l'assurance maladie, la branche famille allait mettre en œuvre des actions en faveur des adolescents dans le cadre de la prochaine COG.

M. Nicolas About, président, a souhaité, cette année encore, l'assouplissement des barèmes des CAF pour le financement des crèches, afin d'accorder aux communes les marges de manœuvre suffisantes en matière de gestion de l'offre de garde pour jouer leur rôle d'acteur de la politique familiale.

Mme Nicole Prud'homme, a considéré qu'une mesure de ce type pourrait être prise dans le cadre de la prochaine COG, mais a rappelé que l'enveloppe action sociale de la branche famille se trouvait limitée par le nombre sans cesse croissant d'actions qu'elle était appelée à financer.