

N° 59

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 2006

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de
financement de la sécurité sociale pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

Par M. André LARDEUX,
Sénateur.

Tome III :
Famille

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, 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. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^e législ.) : 3362, 3384, 3388 et T.A. 613

Sénat : 51 et 60 (2006-2007)

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. EN 2007, LA BRANCHE FAMILLE PREND LE CHEMIN D'UN RETOUR VERS L'ÉQUILIBRE	9
A. UN REDRESSEMENT DES COMPTES ENCORE TIMIDE	9
1. <i>Une quatrième année de déficit qui fragilise temporairement la branche famille</i>	9
a) Un solde toujours négatif mais en nette amélioration	9
b) Des réserves financières durement sollicitées	11
c) Un rétablissement prévisible à moyen terme	12
2. <i>Des recettes en meilleure forme</i>	13
a) Les cotisations sociales sont dopées par la croissance de la masse salariale	14
b) La CSG et les taxes affectées retrouvent leur rythme de croissance de longue période	14
c) Les remboursements de prestations : l'Etat reste mauvais payeur	15
B. DES DÉPENSES PARFOIS DIFFICILES À MAÎTRISER	18
1. <i>Des prestations familiales au dynamisme contrasté</i>	18
a) Des prestations d'entretien de moins en moins universelles	19
b) La part croissante réservée aux prestations en faveur de la garde des enfants	22
c) Des prestations liées au handicap en vive augmentation	23
2. <i>Les dépenses d'action sociale : la difficulté de mettre fin à une politique de guichet ouvert</i>	25
a) La nécessité de maîtriser le dérapage des dépenses constaté en 2005	27
b) La poursuite du soutien aux actions d'aide à la parentalité	29
c) Le difficile recentrage de l'aide à domicile	31
3. <i>Des dépenses d'allocation logement qui fléchissent</i>	32
a) Des dépenses d'aide au logement qui profitent de l'embellie de l'emploi	33
b) Un taux d'effort des ménages malgré tout en progression constante	34
4. <i>Des charges indues en voie de banalisation</i>	35
a) Le poids toujours croissant des majorations de pension pour enfants	36
b) La question récurrente des frais de gestion	37
II. DE LA PETITE ENFANCE AU GRAND ÂGE, LA POLITIQUE FAMILIALE COUVRE DÉSORMAIS QUATRE GÉNÉRATIONS	39
A. UNE POLITIQUE TRADITIONNELLE QUI S'ADRESSE EN PRIORITÉ À LA PETITE ENFANCE	39
1. <i>Le succès des politiques en faveur du libre choix des parents</i>	39
a) L'amélioration du taux de couverture de la population	39
b) La réduction du reste à charge des parents pour les modes de garde payants	40
2. <i>Le développement sans précédent de l'offre de garde</i>	44
a) Un effort exceptionnel en faveur des crèches	44
b) Soutenir la création de structures innovantes	46

B. LA SOLIDARITÉ ENTRE GÉNÉRATIONS, NOUVEL ENJEU DE LA POLITIQUE	
FAMILIALE	48
1. <i>La solidarité familiale à l'épreuve du vieillissement et des mutations sociales</i>	49
a) La coexistence de quatre générations	49
b) La grande diversité des expressions de la solidarité familiale	50
c) Les cinquante-soixante ans, une génération pivot	51
d) Un soutien encore balbutiant de la part des pouvoirs publics	51
2. <i>Encourager la complémentarité entre solidarités familiale et collective</i>	52
a) Accompagner les familles dans l'insertion de leurs jeunes adultes.....	53
b) Reconnaître le rôle irremplaçable des aidants familiaux	55
TRAVAUX DE LA COMMISSION	57
• Audition de MM. Jean-Louis DEROUSSSEN, président du conseil d'administration, et Philippe GEORGES, directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)	57

Les propositions de la commission des affaires sociales pour la branche famille en 2007

En 2007, avec un déficit divisé par deux par rapport à l'année précédente, la branche famille prend le chemin du retour à l'équilibre de ses comptes. Si cette évolution favorable tient en grande partie à la fin de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), il faut saluer les efforts de bonne gestion engagés par la Cnaf dans le cadre de sa nouvelle convention d'objectifs et de gestion qui y ont également contribué.

Dans ce contexte, ses propositions, défendues par son rapporteur André Lardeux, se concentrent sur deux points :

• Assurer la neutralité des opérations d'adossment des régimes spéciaux de retraite sur le régime général pour la branche famille

En tant que cofinanceur des majorations de pensions accordées aux parents de famille nombreuse, la branche famille subit les conséquences des différentes réformes des régimes de retraite. C'est ainsi que l'adossment du régime des industries électrique et gazière a engendré, pour la Cnaf, une dépense supplémentaire d'au moins 30 millions d'euros.

La commission a toujours été opposée au principe du transfert du financement de ces majorations de pensions pour enfants du fonds de solidarité vieillesse (FSV) vers la Cnaf. Si elle en prend acte désormais, c'est parce qu'un retour en arrière conduirait, par un jeu de vases communicants, à doubler le déficit du FSV. Mais elle considère que les assurés sociaux de la branche famille n'ont pas à supporter, en plus de cette charge induite, les conséquences des adossements des régimes spéciaux.

Elle propose donc, d'accorder à la branche famille, le même principe de stricte neutralité financière des opérations d'adossment que celui prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 à l'égard des assurés sociaux du régime général d'assurance vieillesse.

• Conforter le nouveau congé de soutien familial et préciser les conditions de son financement

La commission est très favorable à la création du nouveau congé de soutien familial qui constitue une mesure de reconnaissance bienvenue du rôle essentiel des aidants familiaux dans la prise en charge de nos concitoyens âgés ou handicapés. Il est légitime que la solidarité nationale accompagne ainsi la solidarité à l'intérieur des familles.

Elle souhaite toutefois compléter le dispositif proposé par le Gouvernement :

- pour autoriser les salariés à recourir au congé de soutien familial plusieurs fois dans leur carrière pour autant que la durée totale de ces congés n'excède pas un an : il serait en effet dommage que les salariés qui ne renouvellent pas leur congé au delà des trois mois initiaux perdent définitivement le reste de leurs droits ;

- pour mettre à la charge de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) l'ensemble du coût de l'affiliation des bénéficiaires du congé de soutien familial à l'assurance vieillesse des parents au foyer, et non simplement celle des personnes qui assistent une personne âgée. Cette unification se justifie par des motifs de simplicité de gestion et de cohérence du champ d'intervention de la CNSA, qui s'étend également aux personnes handicapées.

Mesdames, Messieurs,

En 2007, la branche famille devrait, pour la quatrième année consécutive, enregistrer un déficit. Mais celui-ci est en nette régression, attestant à la fois du jeu des stabilisateurs automatiques, qui conduisent à un ralentissement des dépenses de prestations sous conditions de ressources et à un dynamisme retrouvé des recettes, de la fin de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et des efforts de bonne gestion effectués par la Cnaf dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion 2005-2008.

Dans ces conditions, l'objectif affiché par le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale dans ses projections quadriennales d'un retour à l'équilibre de la branche dès 2008 est sans aucun doute réalisable. Le rétablissement des comptes devenait toutefois urgent pour éviter un épuisement total des réserves de la caisse qui lui ont permis jusqu'à présent, à la différence des autres branches de sécurité sociale, de financer de façon autonome ses variations de trésorerie.

Malgré une nécessaire rigueur budgétaire, la politique familiale est consolidée et renouvelée. La politique traditionnelle en faveur de la petite enfance affiche un bilan plus que satisfaisant, tant en termes de taux de couverture de la population que d'amélioration de l'offre de services à destination des jeunes parents. De même, l'action sociale, assainie par une gestion plus rigoureuse, devrait permettre de contribuer à la réduction des inégalités sur l'ensemble du territoire.

Mais 2007 marque surtout un élargissement très net des problématiques abordées par la politique familiale : prenant acte du fait que les familles comptent désormais quatre générations, elle quitte le strict champ de l'enfance pour aborder la question de la solidarité intergénérationnelle. L'accent est mis sur l'aide à apporter aux familles pour l'insertion de leurs jeunes adultes dans la société et sur la reconnaissance du rôle des aidants familiaux dans la prise en charge des personnes âgées ou handicapées.

Votre commission se félicite de cet enrichissement de la politique familiale. L'engagement du Gouvernement en faveur des familles a su s'adapter aux évolutions sociales et votre commission ne peut que l'encourager à poursuivre sur ce chemin.

I. EN 2007, LA BRANCHE FAMILLE PREND LE CHEMIN D'UN RETOUR VERS L'ÉQUILIBRE

A. UN REDRESSEMENT DES COMPTES ENCORE TIMIDE

1. Une quatrième année de déficit qui fragilise temporairement la branche famille

a) Un solde toujours négatif mais en nette amélioration

En 2007, pour la quatrième année consécutive, le solde de la branche famille présente un déficit, évalué à 0,7 milliard d'euros par le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Il convient de préciser que cette prévision est inférieure de 200 millions d'euros à celle de la commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2006. L'écart s'explique par le fait que la commission des comptes publie un solde « spontané » de la branche, c'est-à-dire un solde prévisionnel avant prise en compte des mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il faut y voir l'expression de la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre les mesures d'économies nécessaires pour permettre le rétablissement rapide des comptes de la branche.

Evolution du solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2005 (résultat)	2006 (évaluation CCSS)	2007 (prévisions CCSS)	2007 (prévisions PLFSS)
Dépenses	52,1	53,9	55,6	55,3
	+ 5,8 %	+ 3,6 %	+ 3,1 %	+ 2,6 %
Recettes	50,7	52,7	54,7	54,6
	+ 3,9 %	+ 3,8 %	+ 3,9 %	+ 3,6 %
Solde	- 1,3	- 1,3	- 0,9	- 0,7

Source : commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2006)
et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007

Incontestablement, en dépit de ce solde négatif, la situation de la branche famille est en nette amélioration : le déficit serait en effet presque moitié moins élevé qu'en 2006.

Deux facteurs qui, les années précédentes, pesaient en sens inverse sur les comptes de la branche, expliquent cette amélioration :

- **la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)** achève l'essentiel de sa montée en charge en 2007 : le surcoût lié à cette prestation n'est plus que de 271 millions d'euros en 2007, alors qu'il s'élevait à 504 millions d'euros en 2006 et 588 millions d'euros en 2005.

Or, ce sont les dépenses liées à la Paje qui ont à la fois joué sur le dynamisme général des dépenses de la branche famille et provoqué les dérapages successifs de ses comptes depuis 2003. Son succès avait été largement sous-estimé, puisque le nombre de familles concernées est finalement supérieur de 50.000 unités aux prévisions initiales du Gouvernement.

Globalement, la situation financière de la Cnaf bénéficie de la modération dont a fait preuve la politique familiale depuis 2004 : en effet, le coût de la montée en charge, en 2007, des mesures nouvelles adoptées pendant cette période ne s'élève qu'à 286 millions d'euros, alors qu'il était encore de 909 millions d'euros en 2006.

**Coût, en 2007, de la montée en charge
des mesures nouvelles prises depuis 2004**

(en millions d'euros)

Maintien des allocations familiales pour les enfants de plus de vingt ans	1
Paje	271
Réforme de l'allocation journalière de présence parentale	14
Total	286

Source : commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2006)

- **l'évolution de la situation de l'emploi** joue en 2007, contrairement aux années précédentes, un rôle positif à la fois sur les recettes et les dépenses de la branche famille : ses recettes, composées à 80 % de cotisations sociales et de contribution sociale généralisée (CSG), profitent d'une reprise de la croissance de la masse salariale due à l'embellie du marché du travail et ses dépenses ralentissent, grâce à une relative modération de la hausse des prestations sous conditions de ressources.

D'une façon générale, tirant les leçons des dérapages passés, le Gouvernement fait preuve d'une plus grande prudence dans ses prévisions de recettes. Ainsi, pour 2007, le projet de loi de financement de la sécurité sociale table sur une croissance modérée des recettes de la branche famille de 3,6 %, inférieure par rapport aux prévisions d'augmentation de la masse salariale qui s'établissent à 4,6 %.

En revanche, en ce qui concerne les dépenses de la branche, le texte anticipe une augmentation limitée à 2,6 %, prévision qui paraît plus difficile à respecter. Il est vrai cependant que seules trois mesures nouvelles sont attendues en 2007 :

- la création d'un prêt à taux zéro en faveur des jeunes qui s'insèrent dans la vie active, dont les intérêts bonifiés seront pris en charge par la branche famille pour un montant de 15 millions d'euros ;

- l'abondement, par la Cnaf, d'un fonds en faveur de la protection de l'enfance, destiné à financer le coût, pour les départements, du projet de loi en cours d'examen qui s'y rapporte. La caisse y consacrerait 30 millions d'euros en 2007 ;

- la prise en charge de l'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) des bénéficiaires du nouveau congé de soutien familial qui cessent ou réduisent leur activité professionnelle pour se consacrer à un parent âgé ou handicapé. Cette mesure, dont le coût est évalué à 10,5 millions d'euros, serait toutefois en partie neutre pour le solde de la branche dans la mesure où les dépenses afférentes seraient remboursées à la Cnaf par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), lorsqu'elles concernent le soutien à une personne âgée.

b) Des réserves financières durement sollicitées

Quatre années consécutives de déficit ont fait fondre les réserves financières de la branche famille : alors que sa situation nette s'élevait à 7,5 milliards d'euros au 31 décembre 2003, elle ne devrait plus représenter fin 2006 que 4,2 milliards d'euros. Après imputation du déficit attendu pour 2007, les réserves de la branche ne seront plus que de 3,5 milliards d'euros, soit pratiquement une division par deux de leur montant en quatre ans.

Votre commission reconnaît que l'accumulation ou la préservation des réserves financières ne peuvent pas être l'objectif unique d'une branche de la sécurité sociale : cela signifierait en effet que les prélèvements auxquels les citoyens sont soumis systématiquement surdimensionnés. Cependant, la brutalité de cette baisse n'est pas sans conséquences.

Ainsi, les sommes disponibles sur le compte courant de la Cnaf à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) se raréfient et produisent moins d'intérêt. La caisse voit ainsi diminuer de façon sensible ses produits financiers : en 2007, ils ne s'élèveraient plus qu'à 9,6 millions d'euros, alors qu'ils lui apportaient encore 108 millions d'euros en 2004.

De même, pour la première fois en 2007, les liquidités disponibles sur son compte courant ne suffiront plus à couvrir ses besoins quotidiens en trésorerie : obligée de recourir à l'emprunt, la Cnaf paiera des charges financières, pour un montant prévisionnel estimé à 33 millions d'euros.

c) Un rétablissement prévisible à moyen terme

Le déficit de la branche famille est cependant conjoncturel et la pression exercée sur ses réserves financières est en conséquence transitoire. Il est donc moins inquiétant que celui des autres branches de la sécurité sociale.

Le mode d'indexation des dépenses et des recettes de la branche en fait effectivement une branche structurellement excédentaire : ses recettes évoluent comme les salaires. Or, leur progression est, sur le moyen et le long terme, toujours plus dynamique que celle des prix qui servent de référence pour la revalorisation des prestations.

Les projections quadriennales figurant à l'annexe B du présent projet de loi de financement font ainsi état, quel que soit le scénario économique retenu¹, d'un retour à l'équilibre de la branche famille dès 2008.

**Solde prévisionnel de la branche famille
sur la période 2008-2010**

	2007	2008	2009	2010
Scénario économique bas	- 0,7	0,2	1,1	2,1
Scénario économique haut	- 0,7	0,5	1,7	3,1

Source : PLFSS 2007 - Annexe B

Dans l'hypothèse basse, qui reste la plus vraisemblable dans la mesure où le taux de croissance retenu pour le PIB et la masse salariale sont en ligne avec ceux constatés ces deux dernières années, le retour à l'équilibre suppose un strict respect des enveloppes prévisionnelles affichées par le présent projet de loi de financement. Compte tenu du caractère limité des excédents prévisionnels (200 millions d'euros), tout défaut de calibrage se paie par une année supplémentaire de déficit.

A long terme, le retour à l'excédent ne fait en revanche aucun doute : ainsi, à l'horizon 2020, hors mesures nouvelles et compte tenu d'une hypothèse d'inflation de 1,75 % sur l'ensemble de la période et de croissance de la masse salariale en moyenne égale à 4,4 %, toutes données cohérentes avec la croissance observée par le passé sur longue période, les excédents cumulés de la branche famille atteindraient **21 milliards d'euros**. Même si l'on modifiait le mode d'indexation des prestations pour les faire évoluer non plus en fonction de l'inflation mais en fonction du produit intérieur brut (PIB), les réserves resteraient de l'ordre de 7 milliards d'euros.

¹ *Scénario économique bas : croissance du PIB en volume de 2,25 %, croissance de la masse salariale de 4,4 % et inflation hors tabac de 1,75 % (en moyenne sur quatre ans).
Scénario économique haut : croissance du PIB en volume de 3 %, croissance de la masse salariale de 5,2 % et inflation hors tabac de 1,75 % (en moyenne sur quatre ans).*

Excédents cumulés de la branche famille Projections à l'horizon 2020

(en milliards d'euros)

	2015	2020
Total scénario 1	10,2	21,0
Total scénario 2	4,1	6,9

Scénario 1 : croissance des prestations en fonction de l'inflation

Scénario 2 : croissance des prestations en fonction du PIB

2. Des recettes en meilleure forme

En 2005 et 2006, la progression des recettes de la branche famille a été plus favorable que ne le laissaient entendre les projections (3,9 % en 2005, au lieu des 3 % attendus, et 3,8 % au lieu des 3,6 % attendus), grâce notamment à une croissance plus importante que prévue de la masse salariale.

Pour 2007, le présent projet de loi de financement table sur une progression encore soutenue (3,6 %) de ces recettes, pour un total de 54,6 milliards d'euros. Elles se décomposent en trois catégories principales : les cotisations sociales à la charge des employeurs ; la contribution sociale généralisée (CSG) et les autres taxes affectées ; les remboursements par l'Etat au titre de certains allègements de charge et au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de parent isolé (API).

Evolution des recettes de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2005	2006	2007
Cotisations sociales	29,3	30,4	31,6
Impôts et taxes affectés	10,8	14,4	15,1
Remboursements de l'Etat	9,2	7,0	7,1
<i>- au titre des allègements ciblés de charges sociales</i>	3,2	0,6	0,6
<i>- au titre de l'AAH et de l'API</i>	6,0	6,4	6,5
Autres recettes	1,4	0,9	0,7
<i>- dont cotisations prises en charge par la sécurité sociale</i>	0,3	0,2	0,3
TOTAL	50,7	52,7	54,6

*Sources : commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2006)
et PLFSS 2007 - Annexe C*

a) Les cotisations sociales sont dopées par la croissance de la masse salariale

Avec 58 % du total, les cotisations sociales représentent toujours la première source de financement de la branche famille. Elles s'élèvent à 30,4 milliards d'euros en 2006, en progression de 3,6 % par rapport à 2005. Cette hausse est conforme aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. En 2007, leur croissance devrait encore s'amplifier, pour s'établir à 4,1 %, et atteindre un montant total de 31,6 milliards d'euros.

Cette accélération est rendue possible par une croissance de la masse salariale supérieure à celle constatée au cours des années passées (4,3 % en 2006 et 4,6 % en 2007, contre 3,5 % seulement en 2005), qui s'explique non seulement par la progression de l'emploi salarié (+ 0,3 point sur le taux de croissance) mais encore par l'augmentation du salaire moyen (+ 0,6 point), due notamment à la convergence des Smic opérée par la loi Fillon du 17 janvier 2003¹.

Le décrochage constaté entre la progression de la masse salariale et celle des cotisations tient à l'existence des exonérations de charges sociales : plus leur proportion augmente, plus le rythme de croissance des cotisations tend à s'éloigner de celui des salaires.

Cet effet est particulièrement sensible en 2006, avec le passage de nombreuses entreprises des allègements dits « Aubry » aux allègements dits « Fillon », plus généreux. A l'inverse, en 2007, les exonérations Fillon auront fini pour l'essentiel leur montée en charge : l'évolution des cotisations devrait donc suivre davantage celle de la masse salariale.

b) La CSG et les taxes affectées retrouvent leur rythme de croissance de longue période

• **En 2006**, les impôts et taxes affectés à la branche famille représentent 14,4 millions d'euros, en hausse de plus de 34 % par rapport à l'exercice précédent. Il s'agit d'une progression exceptionnelle qui ne s'explique naturellement pas uniquement par une progression du rendement des recettes fiscales concernées. Plusieurs événements concourent en effet à faire de 2006 un exercice particulier :

- tout d'abord, à compter de 2006, **la compensation des allègements de charges sociales** s'effectue non plus par une dotation budgétaire de l'Etat, mais par l'attribution de nouvelles recettes fiscales dont le rendement doit permettre de couvrir le manque à gagner pour la sécurité sociale. Le produit de ce « panier de taxes » est centralisé par l'Acoss qui le reverse à chaque branche, au prorata du poids des allègements de charges qu'elle supporte. En 2006, la branche famille a donc perçu 3,4 milliards d'euros à ce titre ;

¹ Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

- ensuite, le rendement de la CSG a été affecté par une opération exceptionnelle. L'article 10 de la loi de financement pour 2006 prévoyait en effet une modification de **la taxation des plans épargne logement (PEL)** : désormais, la taxation intervient non plus lors de la liquidation du plan mais à la date de son arrivée à échéance.

Cette modification a eu pour effet de majorer exceptionnellement les recettes de CSG, du fait de l'assujettissement du stock des PEL de plus de dix ans non encore liquidés. Les recettes supplémentaires apportées par cette mesure ont d'ailleurs été plus importantes que prévues, puisqu'elles se sont élevées à 210 millions d'euros, alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 n'en attendait que 100 millions d'euros.

• **En 2007**, les recettes fiscales devraient retrouver un rythme de croissance plus conforme à leur rythme de longue période, puisque le projet de loi de financement de la sécurité sociale table sur une progression de 4,9 %. Hors mesures nouvelles, l'évolution spontanée de l'assiette de la CSG et des autres impôts et taxes affectés à la branche famille devraient en effet conduire à la progression respective de leur produit de 3 % et 3,8 %. Mais ce rendement devrait être majoré par trois mesures nouvelles :

- la modification des acomptes de la CSG sur les produits de placement devrait ainsi rapporter 50 millions d'euros supplémentaires ;

- conformément à la règle, posée en 2006, de compensation des exonérations de charges sociales par l'affectation de recettes fiscales nouvelles, les allègements de cotisation en faveur des entreprises de moins de vingt salariés conduisent à attribuer à la branche famille 51 millions d'euros supplémentaires sur le produit du « panier de taxes » affecté à la sécurité sociale ;

- enfin, pour compenser les frais financiers liés aux créances qu'elle détient sur l'Etat, la branche famille se voit affecter une fraction supplémentaire de droits sur les tabacs, pour un montant de 42 millions d'euros.

c) Les remboursements de prestations : l'Etat reste mauvais payeur

Les remboursements de l'Etat à la branche famille recouvrent deux dispositifs, d'ampleur désormais très différente :

- l'Etat rembourse à la Cnaf les allègements de cotisations sociales portant sur les dispositifs ciblés d'aide à l'emploi, les allègements généraux étant compensés, on l'a vu, par l'affectation de recettes fiscales. Ces remboursements devraient s'élever à 610 millions d'euros en 2007 ;

- il rembourse également à la caisse les dépenses d'API et d'AAH, versées en pratique par les caisses d'allocations familiales mais qui relèvent du budget de l'Etat. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 prévoit à ce titre une dotation de l'Etat de 6,5 milliards d'euros.

Ces prévisions de recettes sont cohérentes avec les crédits ouverts au titre de ces deux allocations dans le projet de loi de finances pour 2007 (6,6 milliards d'euros) mais elles restent inférieures aux prévisions établies en septembre dernier par la commission des comptes de la sécurité sociale : hors mesures nouvelles, les dépenses d'AAH et d'API étaient attendues en hausse de 4,8 %, pour un montant total de 6,7 milliards d'euros.

Pour cette raison, votre commission craint que, comme chaque année, les remboursements prévus ne se révèlent en réalité insuffisants pour faire face aux dépenses réelles d'allocation. Or, depuis maintenant plusieurs années, force est de constater que les faits lui donnent raison.

- Pour l'AAH, la dépense réelle en 2006 devrait à nouveau être supérieure aux crédits ouverts en loi de finances initiale. Or, la dotation prévue pour 2007 n'augmente que de 170 millions d'euros, alors que le rebasage nécessaire par rapport aux dépenses réelles de 2006 s'élève déjà à 120 millions d'euros.

Sachant que le projet de loi de finances pour 2007 table sur une augmentation de 1,5 % du nombre de bénéficiaires et une hausse de 1,5 % du montant moyen des allocations versées. Le respect de l'enveloppe budgétaire apparaît peu probable, d'autant plus que la réforme de l'accès à la prestation des personnes handicapées dont le taux d'invalidité est compris entre 50 % et 80 %, proposée pour limiter la progression du nombre de bénéficiaires, est soumise à d'inévitables délais de mise en œuvre.

- Les dépenses d'API sont, quant à elles, systématiquement sous-estimées depuis trois ans. C'est tout particulièrement le cas en 2006 car la dotation budgétaire avait été déterminée à partir d'une hypothèse d'évolution du nombre de bénéficiaires particulièrement irréaliste : la loi de finances initiale pour 2006 anticipait en effet une baisse de 7 % de leur nombre, alors que leur croissance moyenne, ces dernières années, s'élevait à plus de 3 %. Comme c'était prévisible, leur progression est restée positive (3,5 %), ce qui conduit à un nouveau dépassement des crédits.

En 2007, la dotation budgétaire est fixée sur la base d'une hypothèse de progression du nombre de bénéficiaires de 3 % et d'une diminution sensible (12 %) du montant moyen versé grâce, d'une part, à l'application d'un strict principe de subsidiarité de l'API par rapport aux autres droits sociaux, notamment par rapport à l'allocation de soutien familial (ASF), d'autre part, à l'augmentation du forfait logement, désormais aligné sur celui du RMI.

Mais même corrigées de l'impact de ces deux mesures d'économies, soit 141 millions d'euros, les dépenses prévisionnelles d'API publiées par la commission des comptes de la sécurité sociale restent supérieures aux crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2007.

Pour toutes ces raisons, votre commission ne peut ignorer le risque d'augmentation des dettes de l'Etat à l'égard de la Cnaf. Or, leur montant devient critique : au 31 décembre 2006, et si aucune ouverture de crédits n'intervient en loi de finances rectificative pour 2006, l'Etat sera redevable à la branche de **708 millions d'euros**, soit 377 millions d'euros au titre de l'API et **331 millions d'euros au titre de l'AAH**.

Dette de l'Etat à l'égard de la Cnaf au titre de l'API depuis 2002

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006*
Dépenses constatées	796	833	900	972	1.043
Dotations budgétaires initiales	740	805	770	863	875
Ouvertures en LFR	46	36	0	32	n.c.
Solde annuel	- 10	8	- 130	- 77	- 168
Dette cumulée	- 10	- 2	- 132	- 209	n.c

* Prévisions

Dette de l'Etat à l'égard de la Cnaf au titre de l'AAH depuis 2002

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006*
Dépenses constatées	4.430	4.577	4.812	5.032	5.307
Dotations budgétaires initiales	4.277	4.526	4.661	4.847	5.187
Ouvertures en LFR	150	0	101	78	n.c.
Solde annuel	- 3	- 51	- 50	- 107	- 120
Dette cumulée	- 3	- 54	- 104	- 211	n.c.

* Prévisions

A cette dette, il convient d'ajouter, même si elle ne figure pas au bilan de la Cnaf, celle relative aux allocations de logement, qui s'élèvent, au 31 décembre 2005, à 11 millions d'euros selon la commission des comptes de la sécurité sociale.

Votre commission regrette et dénonce cette méthode qui consiste à sous-estimer de façon presque systématique les dépenses relatives à ces allocations et qui conduit à faire financer par la trésorerie de la branche famille des dépenses normalement à la charge de l'Etat. Cette dette permanente de l'Etat vis-à-vis de la Cnaf a des conséquences pratiques, puisqu'elle contribue de façon déterminante à réduire les sommes disponibles sur le compte courant de la Caisse à l'Acoss, ce qui la mettra en 2007 dans l'obligation de recourir à l'emprunt pour financer son déficit de trésorerie.

Certes, à compter de 2007, l'Etat prévoit d'affecter des recettes fiscales à la branche famille pour couvrir les frais financiers liés à ces dettes. Mais c'est un pis-aller et votre commission redoute que cette mesure soit en réalité la manifestation d'une méthode trop souvent employée par l'Etat qui consiste à ne payer que les intérêts de sa dette, et non le capital.

B. DES DÉPENSES PARFOIS DIFFICILES À MAÎTRISER

1. Des prestations familiales au dynamisme contrasté

Les prestations familiales sont au nombre de neuf. Il convient d'y ajouter deux des cinq prestations désormais remplacées par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) mais qui continuent de concerner les enfants de moins de six ans, nés avant le 1^{er} janvier 2004, à savoir l'allocation pour garde d'enfant à domicile (Aged) et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama). En 2007, l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'allocation d'adoption et l'allocation parentale d'éducation (APE) s'éteindront en effet définitivement, puisque tous les enfants susceptibles d'y ouvrir droit auront plus de trois ans.

Les prestations familiales peuvent être classées en cinq grandes catégories :

- les **prestations d'entretien** qui rassemblent les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation de parent isolé (API), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), la prime à la naissance et l'allocation de base de la Paje ;

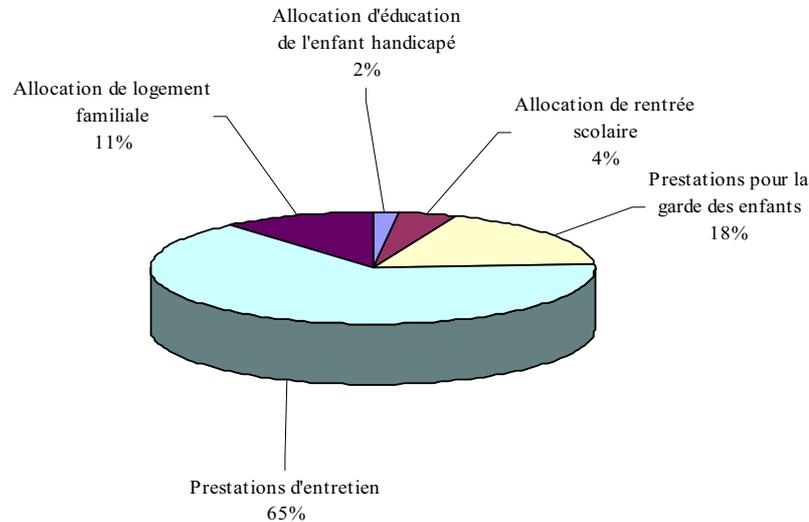
- les **prestations en faveur de la garde des enfants** qui comprennent les compléments de libre choix d'activité et de libre choix du mode de garde de la Paje, ainsi que, pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004, les anciennes allocations de garde d'enfant à domicile (Aged) et aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama) ;

- les **prestations en faveur de l'éducation** qui ne concernent que l'allocation de rentrée scolaire ;

- les **prestations en faveur des personnes handicapées** qui recouvrent l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), la Cnaf versant par ailleurs l'AAH pour le compte de l'Etat ;

- les **prestations en faveur du logement** qui visent l'allocation de logement familiale (ALF). Elle seule est une prestation familiale au sens strict, bien que la branche famille participe également au financement de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement social (ALS), qu'elle verse pour le compte de l'Etat.

Structure des prestations familiales en 2007



Tout naturellement, les prestations familiales représentent, avec 31,8 milliards d'euros en 2006, le **premier poste de dépenses** de la branche famille. Le montant versé en 2007 est attendu en hausse de 3 % hors mesures nouvelles et atteindrait 32,7 milliards d'euros. Si l'on y inclut les dépenses d'AAH - qui ne constitue pas **au sens strict** une prestation familiale au sens du code de la sécurité sociale mais qui est versée par les Caf -, ces dépenses s'élèvent à **38,3 milliards d'euros**, en augmentation de 3,2 % par rapport à 2006.

La progression réelle pourrait toutefois être moindre, en raison des économies attendues :

- de l'application du principe de subsidiarité et de la réforme du forfait logement pour l'API (26 millions d'euros d'économies nettes pour la branche famille) ;

- des mesures d'incitation à la reprise d'activité pour les bénéficiaires de l'AAH (177 millions d'euros) ;

- des mesures générales de lutte contre la fraude et de recouvrement des indus (120 millions d'euros).

a) Des prestations d'entretien de moins en moins universelles

On regroupe sous le terme de « prestations d'entretien » les prestations qui, à la différence des allocations versées pour la garde des enfants, les frais de rentrée scolaire ou les dépenses de logement, ne sont pas affectées à des dépenses particulières mais peuvent être employées, à la discrétion des parents, pour l'entretien général de la famille.

Cette catégorie recouvre cependant des prestations de nature différente : aux allocations à vocation « universelle », comme les allocations familiales ou, dans une moindre mesure, le complément familial, sont venues s'ajouter au fil des ans des prestations plus ciblées, spécifiquement destinées à certains types de familles (familles monoparentales, pour l'API et l'allocation de soutien familial, familles ayant à charge des enfants en bas âge, comme la prime à la naissance et l'allocation de base de la Paje).

En 2006, le montant de l'ensemble des prestations d'entretien progresse de 5,1 %, pour s'établir à 20,3 milliards d'euros. Mais cette hausse sensible cache en réalité des évolutions contrastées selon que l'on s'attache aux prestations d'entretien « généralistes » ou aux prestations ciblées.

- Les **prestations généralistes** ont un rythme de progression constant depuis trois ans, qui s'établit aux alentours de 1,3 %. Les allocations familiales et le complément familial décroissent même en volume car l'arrivée à l'âge de vingt et vingt et un ans des générations nées en 1985 et 1986 entraîne des sorties de ces deux prestations supérieures aux entrées, et ce malgré une natalité toujours soutenue (807.400 naissances en 2005, ce chiffre étant attendu en relative stabilité pour 2006 et 2007).

Les prévisions de croissance pour 2006 et 2007 sont même inférieures à la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), qui s'établit pour ces deux années respectivement à 1,8 % et 1,7 %.

Cette situation s'explique par le fait que le montant moyen des allocations versées est lui aussi en diminution, en raison de la réduction de la taille des familles : ainsi, le nombre de familles de trois enfants et plus, ouvrant donc droit à une majoration du montant des allocations familiales, a diminué de 115.000 unités depuis 1990, alors que le nombre total de bénéficiaires a crû durant cette période de près de 550.000 unités.

- L'évolution est exactement inverse pour les **prestations ciblées** :

- les **prestations destinées aux familles monoparentales** ont augmenté à un rythme soutenu de 5,3 % en 2006 et devraient encore croître de 5 % en 2007, pour atteindre un montant de 2,3 milliards d'euros. Cette hausse est nourrie par l'augmentation continue du nombre de familles monoparentales. Le léger tassement anticipé pour 2007 tient à l'amélioration de la conjoncture économique et à la baisse corrélative du chômage, qui jouent dans un sens positif sur ces prestations sous conditions de ressources ;

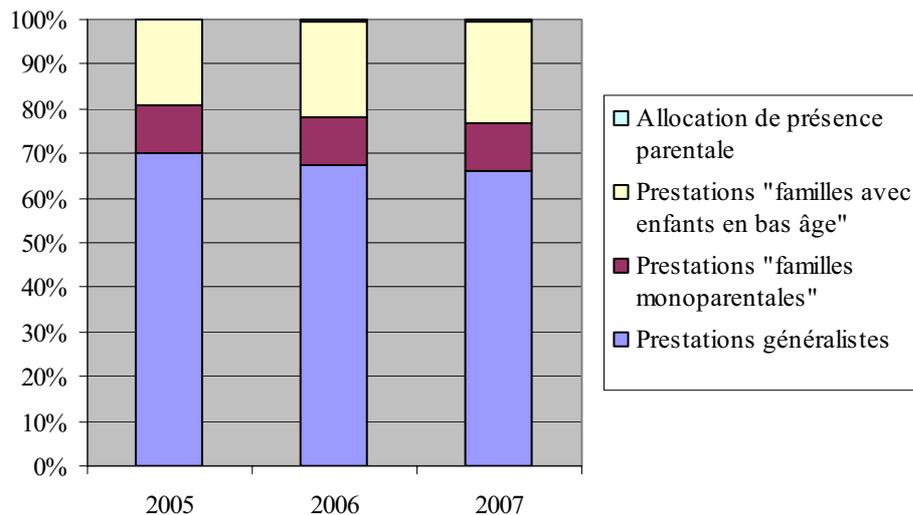
- les **prestations d'entretien en faveur des familles ayant à leur charge des enfants de moins de trois ans** connaissent une évolution encore plus dynamique, puisqu'elles enregistrent en 2006 une croissance de plus de 18 %. C'est le remplacement des anciennes APJE et allocation d'adoption par la Paje, dont le plafond de ressources est plus généreux, qui explique la majeure partie de cette forte augmentation. Par ailleurs, la modification des règles de cumul entre allocation de base de la Paje et complément de libre

choix d'activité par rapport au dispositif antérieur majore encore cette progression, en opérant un transfert de charge du complément de libre choix d'activité vers l'allocation de base.

En 2007, la fin de la montée en charge de la prime à la naissance et de l'allocation de base de la Paje devrait permettre un net ralentissement de la progression des dépenses, le taux de croissance se limitant désormais à 8 %.

Au total, on assiste donc à un mouvement de fond qui tend à éloigner les prestations d'entretien de l'universalité, et ce d'autant plus que les prestations ciblées sont toutes, à l'exception de l'AJPP, soumises à une condition de ressources. **En deux ans, la part des prestations généralistes est passée de 70 % à 66 %, attestant d'une érosion progressive mais continue de leur place dans le dispositif des prestations familiales.**

Evolution du poids relatif des prestations généralistes et des prestations ciblées



Source : commission des affaires sociales, d'après les données de la commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2006)

Sans nier la légitimité d'une politique de redistribution entre les familles et de l'attention particulière portée à certains types de foyers, plus en difficulté, votre commission tient à rappeler la vocation universelle de la politique familiale, symbolisée par les allocations familiales.

Si la passe difficile dans laquelle la branche famille a pu se trouver pendant quelques années a pu justifier une concentration des efforts sur les familles les plus modestes, la perspective maintenant proche d'un retour à des excédents structurels doit conduire à une réflexion sur la manière de faire profiter l'ensemble des familles des produits de la croissance.

Un bon outil pourrait être la **revalorisation de la BMAF** : au lieu de se contenter d'un rebasage minimal en fonction de l'inflation, il devrait être possible de programmer à l'avenir une progression plus généreuse.

b) La part croissante réservée aux prestations en faveur de la garde des enfants

Les prestations d'aide à la garde des jeunes enfants constituent le deuxième volet des prestations familiales. Profondément réformées lors de la création de la Paje en 2004, elles connaissent depuis cette date une évolution contrastée.

Evolution des prestations en faveur de la garde des jeunes enfants

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007*
Allocation parentale d'éducation (APE)	1 569,1 - 42,1 %	453,1 - 71,1 %	0,0 --
Complément de libre choix d'activité	1 169,6 ++	2 000,4 + 71,0 %	2 382,6 + 19,1 %
Sous-total « Revenu de remplacement »	2 738,7 - 8,8 %	2 453,5 - 10,4 %	2 382,6 - 2,9 %
Emploi d'une assistante maternelle (Afeama)	1 611,4 - 27,6 %	867,5 - 46,2 %	563,6 - 35 %
Garde d'enfant à domicile (Aged)	97,9 - 15,2 %	47,1 - 51,9 %	23,5 - 50,1 %
Complément de libre choix du mode de garde (Paje)	1 329,6 ++	2 468,5 + 85,7 %	3 011,9 + 22 %
Sous-total « Mode de garde payant »	3 038,9 + 20,6 %	3 383,1 + 11,3 %	3 599,0 + 6,4 %
Total « Aides à la garde des jeunes enfants »	5 777,6 + 4,6 %	5 836,6 + 1,0 %	5 981,6 + 2,5 %

* Prévisions

Source : commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2006

• Les prestations assurant un revenu de remplacement

Les prestations dont l'objet est d'assurer un revenu de remplacement au parent qui cesse ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant ont été fortement réduites à la suite de la mise en place de la Paje (10 % en 2006 et encore 3 % en 2007).

Mais il s'agit d'un effet d'optique, due à la modification des règles de cumul entre l'allocation de base de la Paje et le complément de libre choix d'activité, par rapport à celles en vigueur entre l'APJE et l'APE : alors qu'aucun cumul n'était possible entre ces deux dernières allocations, les bénéficiaires du nouveau complément de libre choix d'activité peuvent percevoir l'allocation de base, son montant étant alors déduit des sommes versées au titre du complément.

Ce faisant, les charges relatives au complément sont minorées par rapport à celles de l'APE, ce qui explique que les dépenses liées à la montée en charge du complément ne compensent pas totalement l'extinction progressive de l'APE. Toutefois, dans la mesure où l'arrivée à l'âge de trois ans des enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004 entraînera la disparition définitive de cette prestation en 2007, cet exercice sera le dernier pour lequel l'effet de report entre allocation de base et complément sera sensible.

• Les prestations pour frais de garde d'enfant

Les allocations pour frais de garde d'enfant - Aged, Afeama et complément de libre choix du mode de garde de la Paje - ont, à l'inverse, connu une forte augmentation depuis 2004. Leur montant s'établit en 2006 à 3,4 milliards d'euros, en progression de 11,3 % par rapport à l'année précédente.

Il semble que la meilleure solvabilisation permise par la Paje contribue à faire évoluer le comportement des familles qui ont, de façon beaucoup plus marquée, porté leur choix vers les modes de garde individuels et payants. C'est tout particulièrement le cas pour le recours aux assistants maternels agréés, qui s'est accru de 10 % depuis 2003. Encore convient-il d'ailleurs de préciser que cette augmentation eut été encore plus importante si la demande des familles pour ce mode de garde ne se heurtait pas à une pénurie évidente de personnel qualifié.

En 2007, les dépenses à ce titre devraient connaître une décélération sensible, leur taux de croissance étant ramené à 6,4 %. Ce ralentissement s'explique par la fin de la montée en charge du premier volet de la Paje, qui concerne les enfants de moins de trois ans, pour lesquels le recours à un mode de garde onéreux est de loin le plus fréquent.

c) Des prestations liées au handicap en vive augmentation

Parmi les prestations liées au handicap versées par les Caf, seule l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) a le caractère de prestation familiale au sens strict.

Les dépenses relatives à cette allocation s'élèvent à 569 millions d'euros en 2006, en progression de 9,2 % par rapport à l'année précédente. Cette forte hausse s'explique par la montée en charge de la majoration pour parent isolé, qui contribue à amplifier un rythme de croissance déjà soutenu.

L'AEEH connaît en effet une augmentation sensible de ses bénéficiaires, du fait d'un allongement de la durée de perception de l'allocation : les parents connaissent désormais mieux leurs droits, sont mieux orientés et donc demandent une aide pour leur enfant à un âge de plus en plus précoce.

La majoration pour parent isolé

Le décret n° 2005-1761 du 31 décembre 2005 a précisé les conditions nécessaires pour bénéficier de la majoration de parent isolé de l'AEEH :

- être isolé au sens de la législation sur l'API ;
- bénéficiaire de l'AEEH et d'un de ses compléments à partir de celui de deuxième catégorie : le complément doit en effet avoir été attribué à raison d'un handicap exigeant soit le recours à une tierce personne rémunérée, soit le renoncement, la cessation ou la réduction d'activité de l'un des parents.

Son montant, fixé en pourcentage de la BMAF, varie de 48 à 394 euros en fonction de la lourdeur du handicap, donc du complément d'AEEH versé. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, elle a concerné près de 10.000 enfants entre janvier et août, pour un coût total de 1,2 million d'euros. Au terme de sa montée en charge, son coût annuel devrait être de 15 millions d'euros. La majoration est toutefois neutre pour la branche famille, puisque les sommes correspondantes lui sont remboursées par la CNSA.

(Montants en euros au 1^{er} janvier 2006)

Complément	Montant de la majoration	Montant total perçu par la famille	Nombre de bénéficiaires (au 31 août 2006)
2 ^{ème} catégorie	48	405	4.227
3 ^{ème} catégorie	66	522	2.340
4 ^{ème} catégorie	210	852	2.116
5 ^{ème} catégorie	269	1.057	316
6 ^{ème} catégorie	394	1.493	806

Il convient enfin de rappeler qu'à compter de 2008, conformément aux objectifs de rapprochement des législations applicables aux enfants, aux adultes et aux seniors handicapés, la **prestation de compensation du handicap** devrait être ouverte aux enfants. Cette réforme entraînera nécessairement une refonte des compléments d'AEEH, dans la mesure où ils ont une vocation compensatrice et, par conséquent, une nouvelle répartition des charges entre la branche famille et la CNSA.

S'agissant de l'AAH, la croissance des dépenses en 2006 devrait s'élever, d'après la commission des comptes de la sécurité sociale, à 5,5 %. Hors mesure nouvelle, elle est encore attendue en hausse de 4,3 % pour 2007, en raison principalement de la montée en charge des nouveaux compléments d'AAH.

Les nouveaux compléments d'AAH

La loi « Handicap » du 11 février 2005 a remplacé l'ancien complément d'AAH par deux nouvelles prestations :

- la **majoration pour la vie autonome** : elle concerne les bénéficiaires de l'AAH au titre de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale (c'est-à-dire celles qui ont un taux d'invalidité supérieur ou égal à 80 %), qui perçoivent une AAH à taux plein ou en complément d'un avantage vieillesse, invalidité ou accident du travail (ce qui exclut les personnes qui touchent une AAH en complément d'un revenu d'activité) et disposent d'un logement indépendant pour lequel elles reçoivent une aide au logement. Son montant mensuel est de 101,80 euros au 1^{er} juillet 2006 ;

- le **complément de ressources** : ajouté à l'AAH, il constitue la garantie de ressources des personnes handicapées. Ses critères d'attribution sont plus sévères que ceux de la majoration pour la vie autonome : aux critères précédemment énoncés, s'ajoute le fait d'avoir une capacité de travail inférieure à 5 % et celui de n'avoir pas eu de revenus professionnels depuis plus d'un an. Son montant mensuel est de 179,31 euros au 1^{er} juillet 2006.

Ces nouveaux compléments, entrés en vigueur au 1^{er} juillet 2005, comptent à la fin de cette même année 152.977 bénéficiaires, soit 25.808 au titre de la garantie de ressources et 127.169 au titre de la majoration pour la vie autonome.

A la même date, subsistent 16.006 bénéficiaires de l'ancien complément : il s'agit des personnes qui, ne remplissant pas les conditions des nouveaux compléments, voient leurs droits maintenus jusqu'au prochain renouvellement de leur AAH. En 2006, le nombre de bénéficiaires de l'ensemble des compléments progresse de 2,8 %, pour atteindre 169.641 au 30 juin.

A la fin 2005, l'enveloppe consacrée aux compléments s'élève à 206 millions d'euros, dont 102 millions pour les nouveaux compléments entrés en vigueur seulement six mois auparavant. Elle est donc supérieure de 8,4 millions d'euros à ce qu'elle aurait été sans réforme. En 2006, si le taux de croissance des bénéficiaires se maintient par rapport aux six premiers mois de l'année, la dépense supplémentaire sera de l'ordre de 90 millions d'euros, dont 10 millions correspondent à un report de charge de 2005 sur 2006.

2. Les dépenses d'action sociale : la difficulté de mettre fin à une politique de guichet ouvert

Bien qu'elle ne représente que 6,7 % de ses dépenses totales, l'action sociale constitue un moyen d'action essentiel pour la branche famille. La convention d'objectifs et de gestion (Cog), signée avec l'Etat le 2 août 2005 pour la période 2005-2008 prend acte de l'importance de cet outil, puisqu'elle prévoit une augmentation des ressources du fonds national d'action sociale (Fnas) de 7,5 % par an pendant toute la durée de la convention, soit une hausse de plus de 30 % des moyens de l'action sociale en cinq ans.

Bilan du fonds national d'action sociale (Fnas) pour la période 2004-2007

(en milliers d'euros)

	2004	2005	2006*	2007*
Prestations de service	2.002.532 + 22,6 %	2.440.678 + 21,9 %	2.618.534 + 7,3 %	2.810.939 + 7,3 %
Prestations de services ordinaires	1.183.500 + 17,6 %	1.383.651 + 16,9 %	1.512.774 + 9,3 %	1.617.643 + 6,9 %
- prestations de service ordinaires « petite enfance »	759.471 + 22,8 %	983.493 + 29,5 %	1.068.941 + 8,7 %	1.145.942 + 7,2 %
- autres prestations de services ordinaires	361.311 + 8,0 %	400.158 + 10,8 %	443.833 + 10,9 %	471.701 + 6,3 %
- prestations de services « fonctionnaires »	62.718 + 13,0 %	0 -	0 -	0 -
Contrats « enfance »	549.881 + 25,6 %	685.966 + 24,7 %	712.707 + 3,9 %	783.461 + 9,9 %
Contrats « temps libre »	269.151 + 43,6 %	371.061 + 37,9 %	393.053 + 5,9 %	409.835 + 4,3 %
Fonds d'action sociale de la Cnaf	4.834 - 10,5 %	4.788 - 1,0 %	7.698 + 60,8 %	8.127 + 5,6 %
Dotations d'action sociale des caisses	803.734 + 1,7 %	812.320 + 1,1 %	827.231 + 1,8 %	840.782 + 1,6 %
Fonds d'investissement « petite enfance »	91.790 + 32,1 %	97.523 + 6,2 %	104.656 + 7,3 %	86.839 - 17,0 %
Fonds d'investissement pour la petite enfance (Fipe)	42.635 - 11,4 %	27.253 - 36,1 %	24.563 - 9,9 %	5.836 - 76,2 %
Aide exceptionnelle à l'investissement (AEI)	46.227 +++	50.622 + 9,5 %	42.601 - 15,8 %	25.024 - 41,3 %
Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE)	2.928 -	19.648 +++	29.538 + 50,3 %	36.354 + 23,1 %
Quatrième plan crèches	0 -	0 -	7.954 +++	19.625 +++
Transferts	64.221 + 4,6 %	64.544 + 0,5 %	79.866 + 23,7 %	78.879 - 1,2 %
Participation au fonds « aide à domicile »	57.123 + 4,3 %	57.414 + 0,5 %	71.866 + 25,2 %	70.879 - 1,4 %
Participation Agirc-Arrco	7.098 + 7,3 %	7.130 + 0,5 %	8.000 + 12,2 %	8.000 -
TOTAL	2.967.111 + 15,9 %	3.419.853 + 15,3 %	3.637.985 + 6,4 %	3.825.566 + 5,2 %

* Prévisions

Source : Cnaf

a) La nécessité de maîtriser le dérapage des dépenses constaté en 2005

Le budget prévisionnel du Fnas, adopté en août 2005, devait permettre de respecter l'ensemble des engagements déjà pris par les caisses, notamment auprès des collectivités locales et autres partenaires, et de créer les 15.000 places de crèche supplémentaires annoncées par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 8 juin 2005, les financements devant être orientés en priorité vers les territoires aux besoins sociaux les plus importants, notamment ceux qui souffrent d'un retard en matière d'équipements pour la petite enfance.

Mais l'année 2005 s'est traduite par un dérapage sensible des dépenses d'action sociale par rapport aux prévisions de la Cog : elles ont en effet été supérieures de 248 millions d'euros aux crédits ouverts.

Ce dépassement est lié, pour l'essentiel, à une **augmentation plus rapide que prévue des dépenses de prestations de services**, ordinaires mais surtout contractuelles (20 % en un an, au lieu des 13 % prévus dans la Cog). D'après la Cour des comptes, le dérapage des dépenses au titre des contrats « enfance » et des contrats « temps libre » s'explique par les modalités mêmes de fonctionnement de ces contrats :

« La prestation de service contractuelle versée à la commune signataire est (...) assise sur l'augmentation constatée de ses dépenses au titre du contrat. Concrètement, les dépenses dites nouvelles de la commune, c'est-à-dire les dépenses supplémentaires effectuées par cette dernière par rapport à celles enregistrées l'année antérieure à la signature du contrat sont partagées entre la caisse et la commune en fonction du taux de cofinancement du contrat.

« (...) Généralement, elles [les caisses] procèdent à la liquidation de la prestation de service contractuelle sur la base d'un état certifié par les communes de leurs dépenses nouvelles détaillées par action, sans que les pièces à l'appui permettent un réel contrôle de l'assiette des dépenses retenues. En outre, lorsque les actions des contrats portent sur l'accroissement des capacités d'accueil de services et d'équipements sociaux percevant une subvention de fonctionnement ou d'équilibre des communes signataires, de nombreuses communes calculent le montant de leur dépense nouvelle sur la base de l'augmentation du montant de la subvention versée. Ce mécanisme conduit les caisses à cofinancer le renchérissement des coûts de revient des structures concernées, sans service supplémentaire.

Le dispositif contractuel mis en place par la Cnaf présente là une notable différence avec le système des prestations de services ordinaires, qui prémunit les caisses contre l'augmentation du coût de revient des structures grâce au mécanisme des prix plafonds. »¹

¹ Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2006.

En l'absence de mesures correctrices, la simple reconduction de ces dépenses en 2006 aurait conduit à une évolution des dépenses de prestations de service bien supérieure à celle prévue par la Cog.

C'est la raison pour laquelle la commission d'action sociale de la Cnaf a dû adopter une série de mesures de régulation, visant à maîtriser l'évolution des dépenses au titre des prestations de services :

- tout d'abord, les subventions accordées dans le cadre des nouveaux contrats « enfance - jeunesse », ainsi que celles liées au fonctionnement des places nouvelles créées au titre du quatrième plan crèches, sont désormais accordées dans le cadre d'enveloppes limitatives. Au niveau national, cette enveloppe est de 56,2 millions d'euros à l'horizon 2008 et sa répartition entre les caisses locales sera établie en fonction du taux de couverture des besoins sur le terrain. De plus, les Caf sont désormais soumises à des critères de sélection des projets pour la gestion de ces enveloppes ;

- pour les contrats en cours, une distinction est opérée entre les projets, selon qu'ils présentent ou non des développements nouveaux : les projets inchangés sont renouvelés pour trois ans aux conditions anciennes, mais le montant de la subvention accordée est plafonné à celui constaté à l'échéance du contrat actuel ; pour les projets comprenant des actions nouvelles, l'ancien contrat sera prolongé de six mois aux conditions anciennes, seules les actions nouvelles étant soumises aux nouvelles règles de financement.

D'une façon générale, les Caf ont été appelées à une plus grande vigilance lors du renouvellement des contrats. Il leur est demandé de faire le point avec les structures et les collectivités qui les cofinancent sur la pertinence des activités, afin de concentrer les aides de la branche famille sur les actions considérées comme prioritaires, à savoir notamment l'augmentation nette de places d'accueil. Le réexamen des conditions de financement ne doit naturellement toutefois pas conduire à remettre en cause la pérennité d'une structure.

D'après la Cnaf, la mise en œuvre de ces différentes mesures devrait se traduire par les économies suivantes :

(en milliers d'euros)

	Contrats enfance	Contrats temps libre
Révision du profil des contrats	20.952	16.789
Signature des contrats à partir du 1 ^{er} juillet	10.267	5.371
Centrage des contrats sur l'augmentation nette de places	7.913	7.195
Ajustement des prévisions de dépenses des nouveaux contrats	8.619	5.508
TOTAL	47.751	34.863

Ces mesures ont permis de bâtir un nouveau budget primitif pour 2006 plus compatible avec le cadrage budgétaire fixé par la Cog, tout en préservant les sommes nécessaires au financement du quatrième plan crèches.

Votre commission approuve ces mesures qui doivent permettre la pérennité de l'action sociale de la branche famille, dans des conditions de gestion renouvelées. Elle constate d'ailleurs qu'en moyenne, les nouvelles conditions de financement des contrats « enfance - jeunesse » ne conduisent à une réduction de la participation des Caf que de deux points (elle passerait de 80 % à 78 %).

Elle soutient par ailleurs la demande de la Cour des comptes en faveur d'une **plus grande rigueur du contrôle** exercé par les Caf sur les structures financées : il lui semble en effet insuffisant que seules 70 % des caisses aient mis en place une fonction de contrôle sur place en action sociale.

b) La poursuite du soutien aux actions d'aide à la parentalité

L'accompagnement de la fonction parentale est un domaine d'investissement récent pour la branche famille mais son implication y est croissante, encouragée en cela par les deux dernières Cog signées avec l'Etat : ainsi, les budgets consacrés à l'aide à la parentalité ont augmenté de 77 % au cours de la Cog 2001-2004, alors que la nouvelle convention 2005-2008 encourage les Caf à poursuivre dans cette voie, notamment en améliorant l'accès des familles les plus vulnérables à ces actions.

La première année de mise en œuvre de cette nouvelle Cog confirme cette orientation : les crédits consacrés à l'appui à la parentalité sont en augmentation de **plus de 13 % en 2005**.

Evolution des crédits consacrés par les Caf au soutien à la parentalité

(en millions d'euros)

	2004	2005	Progression
Accompagnement dans la scolarité	19,7	22,8	15,7 %
Médiation familiale	4,8	5,4	13,6 %
Lieu d'accueil enfant-parents (Laep)	3,9	4,1	3,2 %
Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap)	2,6	2,8	10,8 %
Espaces rencontre	0,5	0,6	12,0 %
TOTAL	31,5	35,7	13,3 %

Source : Cnaf

Parmi les dispositifs financés et structurés par les Caf, deux méritent une attention plus particulière : les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) et la médiation familiale.

• **Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents**

Annoncés lors de la conférence de la famille de 1998, les Reaap ont pour objectifs d'aider et d'accompagner les parents en valorisant leurs compétences, dans le cadre d'une logique d'entraide et de solidarité entre les familles.

Il s'agit d'un dispositif cofinancé par l'Etat et la branche famille et dont le pilotage est assuré en partenariat avec les grandes associations familiales. L'engagement des Caf dans ce dispositif continue de s'accroître puisque celles-ci assurent le pilotage de 58 réseaux en 2005, contre seulement 53 en 2004.

Un premier bilan de ces réseaux a été réalisé en 2005 : il en ressort qu'à cette date, 3.629 actions de soutien à la parentalité ont été réalisées dans le cadre des Reaap, touchant un public de plus de 550.000 familles. Ces actions visent principalement à proposer un appui aux parents les plus fragilisés (27 % des actions) ainsi qu'un accompagnement aux parents de jeunes enfants (15,3 % des actions).

Le bilan très positif de ces actions et la prise de conscience de leur utilité en matière de prévention conduisent le Gouvernement à proposer au Parlement le doublement des Reaap en 2007.

• **La médiation familiale**

L'implication des Caf dans le développement de la médiation familiale est précoce - dès 1998, soit quatre ans avant son inscription officielle dans le code civil - et ne s'est jamais démentie. Le budget qui y est consacré au sein du Fnas a augmenté de 63 % entre 2001 et 2005. Preuve de leur adhésion à ce mode alternatif de règlement des conflits, trente caisses gèrent elles-mêmes un service de médiation familiale.

Afin de consolider le financement de la médiation familiale, la Cog 2005-2008 avait prévu les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'une nouvelle prestation de service spécifiquement dédiée à cette activité. Celle-ci est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 et s'inscrit dans le cadre d'un partenariat institutionnel entre la branche famille et les ministères de la justice et des affaires sociales, formalisé par la signature d'un protocole le 30 juin 2006.

Votre commission ne peut que se féliciter du soutien apporté par la branche famille à ces actions qui doivent encore être encouragées et développées pour pouvoir faire face aux nouvelles missions que le législateur leur confie : en effet, la loi du 31 mars 2006 relative à l'égalité des chances prévoit la possibilité de mobiliser les outils d'aide à la parentalité dans le cadre du contrat de responsabilité parentale.

De même, le projet de loi sur la protection de l'enfance, en cours d'examen, mise sur ces mêmes outils pour prévenir et repérer les situations d'enfants en danger. Enfin, aux termes du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, également en navette, propose que ces mêmes dispositifs puissent être mobilisés par les maires, dans le cadre de la mesure d'accompagnement parental.

c) Le difficile recentrage de l'aide à domicile

L'intervention à domicile, à travers l'action des techniciens en intervention sociale et familiale (TISF) est une action des Caf particulièrement appréciée des familles. En 2004, 105.368 familles ont bénéficié de ce service, pour un montant total de 37,6 millions d'euros.

Mais si la branche famille a été l'une des premières à investir ce terrain, dès l'après-guerre, elle n'en a désormais plus l'apanage exclusif : les autres branches de sécurité sociale ont également mis en place ou financé des services d'aide à domicile.

Ainsi, la branche vieillesse contribue au développement des services d'aide ménagère pour les personnes dépendantes et la branche maladie à celui des services en faveur des personnes handicapées, et plus largement des services en faveur des familles dont l'assuré social est, pour une durée plus ou moins longue, dans l'incapacité d'assumer seul les charges de la vie courante. L'Etat intervient aussi dans ce domaine, à travers le financement des services d'auxiliaires de vie. Plus récemment, un nouvel acteur est encore apparu dans ce secteur, à savoir la CNSA.

C'est la raison pour laquelle, dès 2004, la Cnaf a souhaité réexaminer la pertinence de son implication dans le secteur de l'aide à domicile et en actualiser les modalités de mise en œuvre. Elle y a d'ailleurs été incitée par l'adoption de la Cog 2005-2008 qui prévoit, pour l'aide à domicile, un net infléchissement de l'évolution des crédits.

Dans ces conditions, la Cnaf a décidé de rationaliser ses motifs d'intervention au domicile des familles, en limitant les cas de renouvellement de l'aide et en faisant précéder ses interventions d'un diagnostic destiné à mieux définir la prestation nécessaire.

Elle a également modifié les modalités de calcul de la prestation de service « aide à domicile » : jusqu'à présent, les services de TISF percevaient un financement calculé sur une base horaire, ce qui obligeait les Caf à financer, sans aucune maîtrise, l'accroissement de l'activité de ces services. La prestation de service sera désormais attribuée sur une base annuelle, l'enveloppe totale affectée à chaque caisse devenant en outre limitative.

Votre commission ne peut qu'approuver les efforts entrepris par la Cnaf pour maîtriser la dérive des coûts de l'action sociale. Elle insiste cependant sur la nécessité de préserver l'outil que constitue l'aide à domicile. Il s'agit d'abord de l'un des derniers outils d'action sociale individuelle à la

disposition des caisses, qui permet d'adapter le soutien de la collectivité à la situation particulière des familles. L'aide à domicile reste en outre un moyen incomparable de prévention, grâce à l'ouverture sur l'extérieur apportée par les travailleurs sociaux intervenant au sein des familles.

3. Des dépenses d'allocation logement qui fléchissent

Les aides personnelles au logement représentent, en 2006, 14,4 milliards d'euros, dont 7,2 sont à la charge de la branche famille. Avec 13,4 % du total, ces dépenses constituent le troisième poste de dépenses de la Cnaf.

Celle-ci gère et verse les trois allocations logement. Mais elle n'assure le financement intégral que d'une seule d'entre elles, l'allocation de logement familiale (ALF), qui est une prestation familiale. Pour les autres (aide personnalisée au logement [APL] et allocation de logement sociale [ALS]), la Cnaf ne fait que contribuer à leur financement, *via* une participation à un fonds, désormais unique, le fonds national de l'aide au logement (Fnal).

Les aides au logement

Trois aides, versées sous conditions de ressources, sont destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement :

- **l'allocation de logement familiale (ALF)**

Financée intégralement par la branche famille, elle est attribuée aux ménages ayant une ou plusieurs personnes à charge et aux jeunes couples mariés depuis moins de cinq ans.

- **l'allocation de logement sociale (ALS)**

Destinée aux personnes isolées et aux ménages sans personne à charge, elle est financée par le fonds national de l'aide au logement (Fnal).

- **l'aide personnalisée au logement (APL)**

Elle est versée aux ménages qui occupent un logement conventionné, c'est-à-dire un logement - en location ou en accession à la propriété - dont la construction a fait l'objet d'un prêt aidé. Depuis 2005, l'APL est également financée par le Fnal.

Il existe également une quatrième forme d'aide, l'allocation de logement temporaire (ALT), destinée aux associations qui hébergent pour de courtes périodes des personnes défavorisées. L'ALT est versée par le Fnal et financée pour moitié par l'État et pour moitié par la branche famille.

Le Fnal dispose de quatre ressources :

- les cotisations versées par les employeurs, au titre de ce qu'on appelle communément le « 1 % logement ». A compter de 2007, les cotisations, jusque là versées par les seuls employeurs privés, seront également dues par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics ;

- à compter de 2006, une fraction des droits sur les tabacs, en compensation de la perte de recette engendrée par l'exonération de cotisation au Fnal pour les entreprises de moins de vingt salariés ;

- une contribution de la branche famille, égale au montant des prestations qui auraient été versées, en l'absence d'APL, au titre de l'allocation de logement familiale et de la prime de déménagement ;

- une subvention d'équilibre de l'Etat.

a) Des dépenses d'aide au logement qui profitent de l'embellie de l'emploi

En 2006, la Cnaf a versé pour 3,6 milliards d'euros d'ALF et contribué pour un montant sensiblement identique au Fnal. Au total, ses dépenses ont progressé de 3,2 % par rapport à 2005. Cette progression cache toutefois des évolutions plus contrastées :

- les dépenses d'ALF ont été particulièrement dynamiques (+ 4,7 %) : la fin de la montée en charge des mesures d'économie amorcées en 2004 les ont ramené à leur rythme de croissance tendanciel, plus soutenu. Cet effet a été majoré par le fait que la revalorisation du barème est une nouvelle fois intervenue très tardivement (en septembre), ce qui a conduit à un report de charge de 2005 sur 2006 ;

- la participation de la Cnaf au Fnal a connu, en revanche, une croissance beaucoup plus modérée, de l'ordre de 1,7 % : cet infléchissement est principalement dû au contrecoup de l'augmentation brutale de la contribution de la Cnaf, intervenue en 2005 après la modification de son mode de calcul. La forte hausse de 2005 donne ainsi l'illusion d'un ralentissement de la progression en 2006.

Evolution des dépenses d'aide au logement à la charge de la branche famille

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
ALF	3.495,2 + 0,6 %	3.660,9 + 4,7 %	3.759,0 + 2,7 %
Participation au Fnal	3.490,6 + 6,7 %	3.550,0 + 1,7 %	3.532,2 - 0,5 %
Total	6.985,8 + 3,6 %	7.210,9 + 3,2 %	7.291,2 + 1,1 %

En 2007, l'ensemble des allocations logement devrait profiter de l'amélioration de la conjoncture économique et, notamment, de la situation de l'emploi : on estime en effet que le retour à l'emploi entraîne une diminution d'environ 100 euros de l'aide mensuelle versée aux ménages ayant repris une activité, avec toutefois un décalage moyen de six mois dans le temps.

Les économies anticipées grâce à la baisse du chômage devraient permettre de financer une revalorisation de 1,8 % du montant moyen des allocations, y compris du forfait charge qui était inchangé depuis plusieurs années. Elles devraient également autoriser une actualisation du barème pour permettre le maintien de l'aide maximale pour tous les revenus ne dépassant pas le montant du RMI.

Votre commission ne peut ici qu'approuver cette mesure qui va dans le sens d'**une plus grande neutralité des aides au logement à l'égard du statut des allocataires**, et donc d'une meilleure incitation à la reprise d'activité.

b) Un taux d'effort des ménages malgré tout en progression constante

Votre commission ne se satisfait pas, en revanche, de la nouvelle mesure d'économie proposée par le Gouvernement, consistant à relever d'un euro la participation minimale des allocataires à leurs dépenses de logement. Cette mesure serait juste s'il ne s'agissait effectivement que d'un simple rattrapage visant un paramètre stable depuis plusieurs années et si l'ensemble des autres critères des aides au logement permettait effectivement de stabiliser le taux d'effort des ménages. Mais il n'en est rien.

Depuis plusieurs années, on constate en effet un décrochage des aides par rapport aux loyers : les aides sont indexées sur l'indice de la construction, dont la progression a été sensiblement plus faible que celle des loyers réels. Ainsi, dans plus des deux tiers des cas, le loyer réellement acquitté est supérieur au loyer qui sert de référence pour le calcul de l'allocation logement. Compte tenu de l'envolée des loyers, notamment en région parisienne et, dans une moindre mesure, dans les grandes agglomérations, cette proportion est en hausse continue.

Ainsi, les indicateurs du programme annuel de performance de la mission « Ville - Logement », annexés au projet de loi de finances pour 2007 font état, quelle que soit la catégorie visée, d'une progression moyenne du taux d'effort de près de deux points en une année seulement : il serait passé de 17,7 % à 19,5 % pour les bénéficiaires de minima sociaux, et de 25,7 % à 27,4 % pour un salarié au Smic.

C'est également la raison pour laquelle votre commission continue à s'opposer au relèvement du minimum de versement des aides au logement intervenu en 2004, car il contribue à accentuer davantage le taux d'effort des ménages.

Il est vrai que cette mesure ne concerne que la frange des allocataires les plus solvables. Cependant, le manque à gagner annuel pour les familles est loin d'être négligeable, puisqu'il atteint 288 euros, soit un montant supérieur à celui de l'allocation de rentrée scolaire.

Votre commission est naturellement sensible à l'argument selon lequel la mise en paiement mensuel d'allocations de très faible montant pèserait sur les coûts de gestion de la Cnaf. Elle estime qu'il est toutefois possible de concilier rationalité en gestion et équité vis-à-vis des allocataires, en prévoyant un versement trimestriel, voire annuel de l'allocation logement, lorsque son montant est inférieur au plancher actuel de versement.

On peut toutefois espérer une plus grande modération dans l'évolution des loyers réels, et donc un moindre décalage avec les loyers plafonds retenus pour le calcul des aides au logement, grâce à l'entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006 du nouvel indice de révision des loyers.

L'indice de révision des loyers

Le nouvel indice de révision des loyers (IRL) est désormais un indice composite : il est calculé à partir de l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration des logements à la charge des bailleurs et de l'indice du coût de la construction.

La pondération des trois indices retenus dans le nouvel indice est de 60 % pour l'indice des prix à la consommation, de 20 % pour l'indice des prix d'entretien et d'amélioration et de 20 % pour l'indice du coût de la construction.

Ce nouvel indice, plus équilibré, devrait permettre de mieux tenir compte de l'évolution de la capacité financière des locataires. Ses variations devraient, en outre, être mieux lissées que celles de l'indice du coût de la construction, qui pouvait présenter des fluctuations importantes sur de courtes périodes, en raison notamment de variations brutales du prix des matières premières.

4. Des charges indues en voie de banalisation

La situation structurellement excédentaire de la branche famille a conduit l'Etat par le passé à mettre à sa charge des dépenses dont le lien avec la politique familiale est contestable, voire inexistant. Ces charges indues sont loin d'être négligeables : elles s'élèvent, dans le présent projet de loi de financement, à près de 3 milliards d'euros.

a) Le poids toujours croissant des majorations de pension pour enfants

Le financement par la branche famille d'une partie des majorations de pension de retraite pour les personnes ayant élevé trois enfants ou plus est la plus importante de ces charges que l'on peut qualifier d'indues. Il représente une dépense de 2,7 milliards d'euros en 2007 et devrait continuer à croître à un rythme soutenu, en ligne avec l'évolution générale du coût des retraites.

Ces majorations ont été mises à la charge de la Cnaf en 2001, lorsque ses excédents étaient encore élevés et constituaient une réserve financière tentante pour équilibrer l'ensemble du régime général. Initialement fixé à 15 %, le taux de prise en charge devait augmenter progressivement pour atteindre 100 % en 2007, mais il a été finalement porté brutalement à 60 % en 2003 et n'a pas été modifié depuis. A cet effet, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a définitivement fixé à 60 % ce taux de prise en charge, levant ainsi l'épée de Damoclès d'un transfert intégral de ces majorations qui pesait sur la branche famille depuis 2001.

Montants et parts des majorations de pension pour enfants pris en charge par la Cnaf

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*
Part transférée	15 %	30 %	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %
Montant	437	902	1.875	1.965	2.087	2.189	2.290

* *Prévisions commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2006.*

Votre commission ne considère pas pour autant que le problème soit réglé : la levée de l'incertitude sur la part financée par la branche famille ne doit pas conduire à banaliser l'existence même de cette charge induite, à son sens. Elle tient en effet à réaffirmer son opposition de principe à ce transfert de charge, car elle estime que les majorations de pension pour enfants n'ont en aucune façon le caractère d'une prestation familiale, mais bien au contraire celui d'un avantage vieillesse à part entière.

Elle est néanmoins consciente que la suppression pure et simple de ce transfert est impossible, car elle conduirait à mettre l'ensemble des majorations à la charge du fonds de solidarité vieillesse, ce qui aurait pour conséquence de doubler le déficit, déjà abyssal, de ce fonds.

Revenir sur ce transfert suppose donc la mobilisation de nouvelles ressources au profit du FSV, ce qui ne peut être envisagé que dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le financement des régimes de retraite. Elle plaide donc pour que cette question soit mise à l'ordre du jour du rendez-vous de 2008.

Dans l'immédiat, votre commission s'inquiète donc davantage de l'équité du financement des majorations par la branche famille. Or, en 2006, est intervenu l'adossment au régime général du régime des industries électriques et gazières (IEG) **qui a conduit la branche famille à devoir reprendre à son compte le financement de ses avantages familiaux, soit un surcoût de 30 à 50 millions d'euros pour la Cnaf.**

A défaut d'une résolution de l'ensemble de la question des majorations de pension pour enfants, votre commission estime que le minimum serait d'assurer la **neutralité**, pour la branche famille, de l'adossment des IEG. Elle déposera d'ailleurs un **amendement** dans ce sens et veillera à ce que cette neutralité soit également assurée à l'avenir si la même méthode d'adossment était retenue pour d'autres régimes spéciaux.

b) La question récurrente des frais de gestion

La branche famille gère, pour le compte de l'Etat mais aussi des départements, un grand nombre de prestations : les deux allocations logement que sont l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS), l'AAH, l'API et le RMI.

Le versement des deux allocations logement fait l'objet de frais de gestion facturés au fonds national de l'aide au logement (Fnal). Ils se sont élevés en 2005 à 137 millions d'euros. La gestion des trois autres prestations est en revanche assurée **sans contrepartie** par la Cnaf, les départements ayant obtenu lors de la décentralisation du RMI que leur soient appliquées en la matière les mêmes règles que celles applicables antérieurement à l'Etat.

Interrogée sur cet état de fait, la Cnaf montre désormais une certaine résignation. Mais votre commission ne saurait se résoudre à la même attitude car, d'après ses calculs, la gestion de ces prestations coûte à la branche famille la bagatelle de 480 millions d'euros.

**Evaluation des frais résultant pour la Cnaf
de la gestion des prestations pour le compte de tiers et non compensés**

(en millions d'euros)

	Montant des prestations versées en 2007 (prévisions)	Taux de gestion	Montant des frais de gestion
RMI	5.810	4,20 %	244
API	1.118	9,10 %	102
AAH	5.533	2,40 %	133
Total des frais de gestion			479

Sources : commission des affaires sociales, d'après les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale et les taux de gestion calculés par l'observatoire national des charges de gestion.

Or, de façon continue, l'Etat refuse de s'acquitter de ces frais de gestion. Pour justifier sa position, il avance que la Cnaf ne dispose pas d'une comptabilité analytique et qu'elle ne peut pas, de ce fait, individualiser de façon précise le coût de gestion de chaque prestation.

Cet argument est tout à fait spécieux : l'absence d'une telle comptabilité n'a jamais empêché la Cnaf de facturer des frais de gestion au Fnal pour la gestion des allocations logement, ni l'Etat d'en facturer de la même manière à l'Acos pour la contribution de ses services fiscaux en matière de recouvrement des recettes de la sécurité sociale.

Votre commission reconnaît toutefois qu'il serait utile à la Cnaf de disposer d'un tel outil pour progresser dans la connaissance de ses coûts et tenir les objectifs de rationalisation du service fixés par le cadre de la Cog. Cette dernière prévoit d'ailleurs, dans son article 39-3, le développement d'une comptabilité analytique qui devrait être opérationnelle fin 2006. Si tel est le cas, ni l'Etat, ni les départements qui profitent de son immobilisme en la matière ne pourront plus s'abriter derrière cet argument pour refuser de s'acquitter des frais de gestion afférents aux prestations dont ils ont la charge.

II. DE LA PETITE ENFANCE AU GRAND ÂGE, LA POLITIQUE FAMILIALE COUVRE DÉSORMAIS QUATRE GÉNÉRATIONS

A. UNE POLITIQUE TRADITIONNELLE QUI S'ADRESSE EN PRIORITÉ À LA PETITE ENFANCE

1. Le succès des politiques en faveur du libre choix des parents

Depuis 2002, l'un des axes forts de la politique du Gouvernement en direction des familles a été l'accueil du jeune enfant et la conciliation de la vie familiale et professionnelle. Près de 2 milliards d'euros y ont été consacrés.

Plusieurs conférences de la famille, notamment en 2003 et 2005, ont abordé ces problématiques et les mesures qui ont été adoptées sur le fondement de leurs conclusions - création de la Paje, développement des crèches d'entreprise, mise en œuvre du nouveau complément optionnel de libre choix d'activité - ont largement contribué à améliorer la vie des familles et favorisé un réel libre choix autour de l'accueil de l'enfant.

a) L'amélioration du taux de couverture de la population

La politique en faveur de la petite enfance s'était d'abord fixé pour but d'accroître le nombre de familles aidées, conformément à l'objectif d'universalité de la politique familiale.

Cet objectif est largement atteint : grâce au relèvement du plafond de ressources pour l'accès à l'allocation de base de la Paje par rapport à celui de l'APJE, ce sont 500.000 familles supplémentaires qui devraient bénéficier, fin 2007 - date de l'extinction de l'APJE - d'une prestation destinée aux jeunes enfants. Le succès dépasse d'ailleurs de beaucoup les prévisions initiales du Gouvernement : l'objectif premier de 200.000 familles supplémentaires couvertes par la Paje a ainsi été atteint dès la mi-2005, au lieu de fin 2007.

En ce qui concerne les compléments de la Paje, la hausse du nombre de bénéficiaires, certes moins spectaculaire, est néanmoins réelle et sensible : le **complément de libre choix du mode de garde** compte 58.000 bénéficiaires de plus que les anciennes Aged et Afeama réunies. Ce chiffre signifie que le recours à un mode de garde payant a augmenté de 8,5 % attestant de la meilleure solvabilisation autorisée par la Paje.

Le **complément de libre choix d'activité** concerne 44.000 bénéficiaires de plus que l'ancienne APE, et ce malgré des conditions d'activité plus exigeantes. Son succès résulte de l'octroi du congé parental dès le premier enfant et d'une meilleure indemnisation du congé à temps partiel.

Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations « petites enfance »

	2003	2004	2005	2006*	2007*	Progression 2003/2007
APJE	1.363.000	703.000	322.000	n.c.	n.c.	+ 37,3 %
Allocation de base	0	690.000	1.332.000	1.885.000	1.871.000	
Total « prestations d'entretien »	1.363.000	1.393.000	1.654.000	1.885.000	1.871.000	
Aged	53.000	46.000	35.000	18.000	12.000	+ 8,5 %
Afeama	629.000	567.000	391.000	184.000	125.000	
CLCMG	0	112.000	317.000	525.000	603.000	
Total prestations « garde payante »	682.000	725.000	743.000	727.000	740.000	
APE	563.000	409.000	191.000	300	0	+ 7,8 %
CLCA	0	186.000	415.000	606.000	607.000	
Total prestations « revenu de remplacement »	563 000	595.000	606.000	606.300	607.000	

* Prévisions réalisées en juillet 2006

Source : Cnaf

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004, la Paje a pourtant déjà su s'adapter aux besoins des familles : ainsi, la prime à l'adoption a été doublée en 2005, dans l'intérêt notamment des parents qui recourent à l'adoption internationale et qui engagent à cette occasion des frais très importants.

En 2006, c'est le complément de libre choix d'activité qui a évolué pour faciliter le retour à l'emploi de ses bénéficiaires : le complément optionnel de libre choix d'activité, ouvert aux parents de trois enfants et plus, permet aux intéressés de bénéficier d'un congé plus court et mieux rémunéré, offrant ainsi un choix supplémentaire. Il est cependant encore trop tôt pour en mesurer le succès, car il n'est entré en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2006.

b) La réduction du reste à charge des parents pour les modes de garde payants

Depuis 2002, le Gouvernement a concentré ses efforts sur la réduction du reste à charge des parents qui recourent à un mode de garde payant, afin de les aider à concilier vie professionnelle et vie familiale et de leur proposer un véritable choix, d'abord entre cessation et reprise d'activité, ensuite entre les différents modes de garde.

Outre la mise en œuvre de la Paje, qui s'est traduite par une simplification sensible des aides attribuées aux parents, et par une augmentation importante de leur niveau, plusieurs autres réformes ont contribué à la réduction du taux d'effort des familles.

• **La mise en œuvre de la prestation de service unique**

Appliquée à compter de l'exercice 2002, la prestation de service unique (PSU) vise à la fois à simplifier les aides au fonctionnement attribuées aux crèches et haltes-garderies et à améliorer la qualité du service rendu aux familles, en rendant les modalités d'accueil plus souples.

La mise en œuvre de la PSU s'est ainsi d'abord accompagnée d'une unification, au niveau national, du barème de calcul de la participation des familles. Cette mesure s'est traduite par une diminution du montant moyen versé par les parents.

Par ailleurs, la PSU prévoit le passage d'un mode de calcul mensuel à un mode de calcul horaire qui a entraîné, à lui seul, une baisse de 6 % en moyenne des participations familiales en 2005, année de passage à cette nouvelle prestation de service d'une grande majorité de structures. En effet, les familles ne payent plus de participations sur la base d'une journée théorique de dix heures mais en fonction de la présence réelle des enfants, de l'ordre de huit heures et demie par jour.

Enfin, la PSU assure une neutralisation des participations familiales pour le calcul du montant des subventions versées, ce qui contribue également de façon décisive à la réduction du taux d'effort des familles.

• **Les réformes fiscales en faveur de la garde des enfants**

Plusieurs réformes fiscales sont également venues encourager le recours à un mode de garde payant, en réduisant le taux d'effort final des parents :

- la loi de finances pour 2005 a transformé l'ancienne réduction d'impôt en faveur de la garde des enfants hors du domicile en un crédit d'impôt, plus avantageux pour les ménages modestes ; celle pour 2006 a porté de 25 % à 50 % le taux de ce crédit, sans toutefois en modifier le plafond (2.300 euros par an et par enfant) ;

- la loi de finances pour 2006 a porté de 10.000 à 12.000 euros par foyer et par an le plafond de la réduction d'impôt applicable en cas de recours à une garde à domicile. Le taux, égal à 50 % des sommes effectivement supportées par les parents, reste lui inchangé ;

- enfin, pour contribuer à l'amélioration de la couverture sociale des salariés à domicile, sans pénaliser l'emploi dans ce secteur, la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne a prévu un abattement de quinze points de cotisations sociales en faveur des employeurs qui optent pour la déclaration de leur salarié sur une base réelle¹. Cet abattement est cumulable avec la prise en charge des cotisations sociales par la

¹ Les particuliers employeurs ont la possibilité de déclarer leur salarié sur une base forfaitaire (moins onéreuse car les cotisations sont calculées sur un salaire minimum fixé au Smic, mais moins favorable pour le salarié qui ne bénéficie que d'une couverture sociale minimum) ou sur une base réelle.

Paje, calculé avant l'application de celle-ci et compensé à la sécurité sociale par l'Etat.

Evolution des avantages fiscaux en faveur de la garde des enfants

	Garde effectuée en	2004	2005	2006
	Législation fiscale	2005	2006	2007
Garde à l'extérieur du domicile	Type d'avantage fiscal	Réduction d'impôt	Crédit d'impôt	Crédit d'impôt
	Taux accordé	25 %	25 %	50 %
	Plafond	2.300 euros par enfant	2.300 euros par enfant	2.300 euros par enfant
Garde à domicile	Type d'avantage fiscal	Réduction d'impôt	Réduction d'impôt	Réduction d'impôt
	Taux accordé	50 %	50 %	50 %
	Plafond	10.000 euros par foyer	12.000 euros par foyer	12.000 euros par foyer
	Exonération	-	Abattement de 15 points	Abattement de 15 points

Au total, désormais, hormis pour la garde à domicile, le taux d'effort des parents est toujours inférieur à 10 % des ressources de la famille, quels que soient ses revenus.

Ce sont en outre les parents les plus modestes qui ont le plus profité de la baisse du taux d'effort : ainsi, pour un ménage dont les revenus sont équivalents à un Smic, la diminution se situe entre trois et quatre points, pour les modes de garde à l'extérieur du domicile. Le taux d'effort reste naturellement le plus bas pour l'accueil collectif (4,3 %), puis pour l'accueil chez une assistante maternelle agréée (9,1 %), ces chiffres étant calculés pour un accueil à temps plein (neuf heures par jour, dix-huit jours par mois).

Accueil en établissement collectif

Garde effectuée en		2004	2005	2006
1 Smic	Taux d'effort	8,4 %	6,4 %	4,3 %
	Reste à charge	89 euros	70 euros	49 euros
3 Smic	Taux d'effort	8,6 %	7,9 %	6,4 %
	Reste à charge	242 euros	233 euros	197 euros
6 Smic	Taux d'effort	6,8 %	6,5 %	5,5 %
	Reste à charge	357 euros	364 euros	323 euros

Accueil chez une assistante maternelle

Garde effectuée en		2004	2005	2006
1 Smic	Taux d'effort	12,3 %	10,8 %	9,1 %
	Reste à charge	130 euros	119 euros	104 euros
3 Smic	Taux d'effort	7,4 %	6,6 %	5,1 %
	Reste à charge	207 euros	196 euros	156 euros
6 Smic	Taux d'effort	5,4 %	5,3 %	4,5 %
	Reste à charge	284 euros	297 euros	259 euros

Garde à domicile

Garde effectuée en		2004	2005	2006
1 Smic	Taux d'effort	121,3 %	106,4 %	106,2 %
	Reste à charge	1.277 euros	1.168 euros	1.210 euros
3 Smic	Taux d'effort	45,5 %	39,2 %	38,7 %
	Reste à charge	1.282 euros	1.159 euros	1.192 euros
6 Smic	Taux d'effort	17,6 %	14,5 %	14,7 %
	Reste à charge	931 euros	812 euros	858 euros

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2006

Il convient toutefois de nuancer ce constat : il existe en effet des disparités au sein même des différents modes de garde, notamment en fonction de la rémunération réelle de l'assistante maternelle ou du type de crèche choisi.

Ainsi, lorsque la rémunération de l'assistante maternelle est fixée à son niveau le plus faible autorisé (soit 2,25 Smic brut par jour, en application de la convention collective), le taux d'effort est inférieur à 2 %, quels que soient les revenus des parents. En revanche, lorsque la rémunération est portée à son niveau maximal (soit 5 Smic brut par jour, plafond pour le bénéfice du complément de libre choix du monde de garde de la Paje), le taux d'effort des parents s'élève jusqu'à 24,3 % pour les plus modestes et 7,4 % pour les plus aisés. Or, cette situation est fréquente dans les grandes agglomérations, et notamment en région parisienne.

2. Le développement sans précédent de l'offre de garde

a) Un effort exceptionnel en faveur des crèches

Depuis 2001, quatre plans d'investissement en faveur des crèches se sont succédé, pour financer la création de nouveaux berceaux :

- le fonds d'investissement pour la petite enfance (Fipe), créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 et doté d'une enveloppe de 229 millions d'euros, s'est fixé pour objectif de permettre l'accueil de 30.000 à 40.000 enfants supplémentaires à l'horizon 2006, ce qui correspond à 25.000 créations de places nettes ;

- l'aide exceptionnelle à l'investissement (AEI), instituée en mai 2002 par un avenant à la Cog 2001-2004 n'avait pas d'objectifs chiffrés en termes de créations de places ou d'enfants supplémentaires accueillis, mais dans la mesure où elle est dotée d'un budget équivalent au Fipe (soit 229 millions d'euros), on estime à un niveau équivalent le nombre de places envisagées (soit 25.000 places supplémentaires) ;

- le dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE), annoncé lors de la conférence de la famille de 2003 et mis en place à compter d'avril 2004, prévoit la création de 20.000 places nouvelles : 16.000 places traditionnelles, financées par une enveloppe décentralisée, et 4.000 places destinées aux « entreprises de crèches », financées par une enveloppe gérée directement par la Cnaf. Le montant total des subventions prévues au titre de ce troisième plan s'élève à 200 millions d'euros ;

- le dispositif d'investissement petite enfance (Dipe), annoncé lors de la déclaration de politique générale du Premier ministre, le 8 juin 2005, inscrit dans la Cog 2005-2008 et mis en œuvre à compter de 2006, est doté d'une enveloppe de 165 millions d'euros pour financer la création de 15.000 places de crèches d'ici 2011, dont 10.000 devraient être opérationnelles à l'échéance de la présente Cog.

En cinq ans, le Gouvernement aura donc lancé trois plans et en aura assumé un quatrième. Il convient en outre de souligner que contrairement au premier plan, les trois fonds mis en place depuis 2002 ont été financés sur les recettes courantes de la Cnaf, et non par une ponction sur les réserves de la branche.

• Plus de 50.000 créations de places en cinq ans : un bilan plus que satisfaisant pour les trois premiers plans

Sur les 618 millions d'euros de crédits mobilisés au travers des trois premiers plans d'investissement en faveur des crèches, 98 % étaient engagés au 30 juin 2006. Ce taux particulièrement élevé met en lumière le rôle de déclencheur de ces subventions : il existait des projets, ainsi que des associations ou des communes susceptibles de les porter qui n'attendaient qu'un coup de pouce pour démarrer, ce qu'ont permis les différents plans.

A la même date, les trois plans avaient permis de financer 4.020 projets, dont 3.136 créent directement des places nouvelles, le solde (884 projets) concernant des projets de création de relais d'assistantes maternelles (Ram) et de lieux d'accueil enfants-parents (Laep). Au total, **88.923 places de crèches ont bénéficié d'un financement dans le cadre des trois plans d'investissements, dont 54.588 places nouvelles.**

Si les résultats n'atteignent pas l'objectif initial cumulé de 66.000 places, c'est en raison de la forte proportion de projets d'adaptation ou de transplantation de places (42 % des projets et 39 % des places financées) parmi les opérations subventionnées, qui s'explique par la volonté de favoriser la transformation des crèches et haltes-garderies traditionnelles en établissements « multi-accueil ».

En conséquence, l'augmentation du taux de couverture des enfants de moins de trois ans par un mode de garde collectif est supérieure au volume des places nettes créées, car le multi-accueil permet d'améliorer le taux d'occupation des places : le nombre total d'enfants accueillis a crû plus que proportionnellement au nombre de créations de places.

Le taux de réalisation des opérations financées est lui aussi exceptionnel : au 31 décembre 2005, sur les 54.588 places nouvelles financées, 29.506 sont déjà opérationnelles, soit un coefficient qui atteint même 86 % pour les places financées au titre du plan le plus ancien, le Fipe.

**Nombre de places réellement installées
grâce aux trois premiers plans crèches**

Année d'ouverture	FIPE	AEI	DAIPE	Financement mixte	Total
2000	218				218
2001	3.318	35			3.353
2002	3.459	490		120	4.069
2003	3.368	1.937		175	5.480
2004	3.554	3.618	418	736	8.326
2005	2.056	3.648	1.152	1.204	8.060
Total	15.973	9.728	1.570	2.235	29.506

Source : Cnaf

D'après la Cnaf, au 31 décembre 2006, 17.860 places nouvelles supplémentaires devraient être ouvertes, notamment du fait de l'arrivée à échéance du Fipe et de l'AEI, ce qui porterait le taux de réalisation des trois plans à 87 %.

• **Le quatrième plan « crèches » programme 15.000 places supplémentaires sur six ans**

Le dispositif d'investissement petite enfance (Dipe), doté de 165 millions d'euros, doit permettre la création de 15.000 places nouvelles d'ici 2011. L'originalité de ce quatrième plan consiste à concentrer les financements sur les projets garantissant une création nette de places et mieux sélectionner les structures financées afin de répondre à un objectif d'aménagement du territoire.

Les 165 millions d'euros du Dipe ont d'ores et déjà été répartis entre les Caf en fonction des besoins d'accueil non satisfaits, de la composition sociale des territoires et du taux d'utilisation des précédents fonds.

A l'avenir, au niveau de chaque caisse, les demandes seront classées par ordre de priorité en fonction des besoins non satisfaits, du potentiel financier de la commune d'implantation et de l'importance du nombre de familles modestes, appréciée à partir du pourcentage de bénéficiaires de l'API.

De même, le montant de l'aide accordée pourra varier entre 6.500 et 12.500 euros par place, dans la limite d'un plafond de 80 % du coût total de l'investissement. En effet, au socle de base de 6.500 euros pourront s'ajouter deux bonifications : la première, d'un montant de 1.000 euros par place nouvelle, pour les structures intercommunales, la seconde, d'un montant maximum de 5.000 euros, pour tenir compte des ressources de la commune d'implantation.

Votre commission, même si elle regrette que Gouvernement ait une fois encore choisi d'inscrire ce quatrième plan dans le cadre de la Cog, ce qui prive le Parlement de la possibilité de se prononcer sur cette mesure, ne peut qu'approuver l'effort continu engagé en faveur de la création de places en crèches et qui devrait encore être prolongé, dans le cadre du nouveau plan « petite enfance », annoncé par le ministre de la famille le 7 novembre 2006.

Elle se félicite tout particulièrement des deux objectifs d'aménagement du territoire et de facilitation de l'accès pour les bénéficiaires de minima sociaux que s'est fixés le Gouvernement dans le cadre de ces nouveaux plans.

b) Soutenir la création de structures innovantes

Au-delà des investissements réalisés pour développer quantitativement l'offre de places en crèches, le Gouvernement s'est attaché à promouvoir la création de structures innovantes, soit à travers un partenariat avec le monde de l'entreprise, soit à travers l'expérimentation de structures plus adaptées à certains publics ou certains territoires.

• **Le développement d'un partenariat avec les entreprises**

Depuis 2004, dans le prolongement de la conférence de la famille 2003, l'Etat et la branche famille ont souhaité développer un partenariat entre

les Caf et les entreprises afin d'accroître et de diversifier l'offre d'accueil pour les jeunes enfants. A ce titre, trois mesures ont été prises :

- les crèches d'entreprises, c'est-à-dire les crèches créées par les entreprises pour leurs propres salariés, peuvent désormais bénéficier, comme les autres opérateurs, des prestations de service servies par les Caf ;

- les « entreprises de crèche », c'est-à-dire les entreprises souhaitant faire de la gestion d'un ou plusieurs établissements d'accueil de jeunes enfants leur activité principale, ont été rendues éligibles, à hauteur de 20 % de son montant, soit 40 millions d'euros, aux subventions d'investissements attribuées dans le cadre du dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE) ;

- enfin, les entreprises qui construisent des structures de garde ou participent aux frais de garde de leurs salariés peuvent déduire ces dépenses du montant de leur impôt sur les sociétés, dans le cadre du crédit d'impôt famille.

Force est toutefois de reconnaître que ces dispositifs connaissent pour l'instant une montée en charge très progressive. Ainsi, si le crédit d'impôt famille a concerné en 2005 1.095 entreprises, seules douze d'entre elles en ont bénéficié au titre de la création ou du fonctionnement d'une crèche d'entreprise. La grande majorité s'y est trouvée éligible pour les dépenses engagées au titre du maintien du salaire supérieur aux obligations légales pour les salariés en congé de paternité, de maternité ou congé parental d'éducation.

S'agissant des entreprises de crèches, le démarrage est là aussi très lent : au 31 juillet 2006, seuls vingt-quatre projets avaient bénéficié d'un financement dans le cadre du DAIPE centralisé. Ce bilan doit toutefois être nuancé, car les contacts pris avec les Caf ont été bien supérieurs, au nombre de 180, mais le faible taux d'aboutissement de ces demandes tient à une mauvaise connaissance réciproque entre l'entreprise et les Caf : on constate ainsi un nombre très important de dossiers incomplets. Au total, 952 places gérées par des entreprises de crèches sont malgré tout déjà opérationnelles en 2006, ce qui atteste d'une vitesse de réalisation des projets largement supérieure à celle du secteur associatif.

Votre commission constate cependant que les aides accordées au titre du DAIPE centralisé ne représentent que 7,9 millions d'euros, soit un taux d'engagement de 19 % seulement. Elle souhaite donc que ce mouvement encore timide soit encouragé.

• La définition d'un cadre juridique rénové pour les structures expérimentales

Le décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil de jeunes enfants prévoyait la possibilité de créer des structures d'accueil expérimentales, autorisées à déroger aux règles de droit commun en matière de nombre de places et de qualification des personnels, sur décision de la collectivité concernée et après avis des services de protection maternelle et infantile.

Mais cette possibilité a été jusqu'ici largement sous-employée, en raison notamment de la difficulté de financer ce type de structures. En effet, aucune des prestations de services versées par les Caf n'est réellement adaptée à leur situation.

Votre commission rejoint le Gouvernement pour regretter le manque de mobilisation autour de cette possibilité d'expérimentation qui permettrait pourtant de trouver des solutions de garde pour des publics ou des zones géographiques particulières, notamment en milieu rural.

Dans le cadre du nouveau plan « petite enfance » présenté le 7 novembre dernier, le ministre a fait part de sa volonté de relancer la création d'établissements expérimentaux, sous la forme de microstructures, accueillant moins de dix enfants, ou encore de réunion d'assistantes maternelles dans un lieu extérieur au domicile. Il s'agirait dans ce dernier cas d'encourager les demandes d'agrément et de lever les obstacles à cette activité pour des femmes qui résident dans des quartiers difficiles, des zones isolées ou qui ont un logement trop petit pour obtenir un agrément de droit commun.

Pour lever l'obstacle que constitue jusqu'à présent le financement de ces structures, le Gouvernement propose de les affranchir du système des prestations de service versées par les Caf, inadapté et trop lourd à mettre en œuvre pour de si petites unités, et de le remplacer par une possibilité, pour les parents recourant à ce type d'établissements, de bénéficier du complément de libre choix du mode de garde de la Paje, normalement réservé aux modes de garde individuels.

Votre commission salue cette initiative, estimant que ces microstructures pourraient combler un manque entre le dispositif des assistantes maternelles agréées et celui des crèches et haltes-garderies. Cette mesure lui apparaît d'autant plus positive qu'elle s'inscrirait dans le cadre d'une réflexion plus vaste sur la réglementation imposée aux crèches par le décret du 1^{er} août 2000, et notamment sur la nécessité d'assouplir les conditions de diplômes, les normes techniques et les modalités de direction des crèches.

B. LA SOLIDARITÉ ENTRE GÉNÉRATIONS, NOUVEL ENJEU DE LA POLITIQUE FAMILIALE

En abordant la question de la solidarité entre les générations, la conférence de la famille de juin 2006 consacre l'élargissement de la politique familiale, jusqu'ici traditionnellement centrée sur la famille nucléaire, composée des parents - ou d'un seul d'entre eux, dans le cas des familles monoparentales - et de leurs enfants à charge.

Les deux rapports publiés à cette occasion¹ montrent que, sans remettre en cause les acquis accordés à l'enfance, la politique familiale devra à l'avenir, de façon croissante accompagner et encourager la solidarité entre toutes les générations, compte tenu de leurs besoins propres.

1. La solidarité familiale à l'épreuve du vieillissement et des mutations sociales

a) La coexistence de quatre générations

La relative bonne tenue de la fécondité en France ne peut pas cacher que notre pays, comme l'ensemble des autres pays occidentaux, est confronté à un vieillissement démographique important. Plusieurs facteurs y contribuent : ainsi, les classes d'âge particulièrement nombreuses du baby-boom, qui avaient à l'époque agi comme un facteur de rajeunissement de la population, accentuent le vieillissement naturel lié à l'allongement de l'espérance de vie.

Celle-ci s'accroît chaque année d'un trimestre supplémentaire, ce qui se traduit par une augmentation continue de la proportion des personnes âgées de plus de soixante ans au sein de la population : leur nombre devrait en effet doubler d'ici 2050, tandis que celui des personnes âgées de plus de soixante-quinze ans devrait tripler et celui des personnes de plus de quatre-vingt-cinq ans quadrupler. Au total, le vieillissement modifie profondément la structure des différentes classes d'âge : **en 2020, les personnes âgées de plus de soixante ans seront plus nombreuses que celles âgées de moins de vingt ans.**

Dans ces conditions, le modèle social traditionnel, bâti autour de trois générations, tend à disparaître au profit d'un modèle à quatre, voire cinq générations. Ainsi, d'après les données sociales de l'Insee, la France compterait aujourd'hui près de 13 millions de grands-parents, 2 millions d'arrière-grands-parents et même environ trente mille arrière-arrière-grands-parents.

La principale conséquence de ce nouveau modèle social à quatre générations est qu'il fait coexister trois générations d'adultes, aux caractéristiques très différentes :

- la génération la plus ancienne a été marquée par les deux conflits mondiaux, les débuts de l'urbanisation et de l'industrialisation. Elle a commencé à travailler jeune et connu des carrières longues. Sa vie active s'est déroulée principalement pendant les Trente Glorieuses et elle n'a, par conséquent, pas ou peu connu le chômage. Aujourd'hui, son niveau de vie est

¹ « La famille, espace de solidarité entre les générations », rapport du groupe de travail présidé par Alain Cordier, président de la CNSA, et « La société intergénérationnelle au service de la famille », rapport du groupe de travail présidé par Raoul Briet, président du conseil de surveillance du FSV, remis au ministre chargé de la famille, en préparation de la conférence de la famille de juin 2006.

moyen car elle n'a pas pu profiter du plein effet de la généralisation des retraites ;

- la génération suivante est la génération du baby-boom, qui a grandi en bénéficiant de la croissance économique et de l'amélioration du système éducatif. Elle est caractérisée par la généralisation du travail des femmes, par la libéralisation des mœurs et a connu les bouleversements de la structure familiale. Ayant bénéficié d'une ascension sociale forte, malgré l'apparition d'un chômage de masse, ses revenus sont nettement plus élevés que ceux de la génération précédente ;

- la génération la plus jeune est née au début des années 80. Elle se distingue par un allongement important de la durée des études et une entrée particulièrement tardive sur le marché du travail. Très marquée par le chômage et la précarité, elle peine à prendre son autonomie et quitte difficilement le foyer familial. Elle a souvent le sentiment que l'ascenseur social qui avait profité à ses parents est désormais en panne et que le système de protection sociale ne joue pas en sa faveur.

b) La grande diversité des expressions de la solidarité familiale

Contrairement aux idées reçues, ni le développement de l'Etat providence, ni les mutations qu'a connues la famille depuis plusieurs décennies n'ont porté un coup fatal à la solidarité familiale. Cette solidarité a simplement changé de visage : elle s'est à la fois resserrée dans son champ relationnel, puisqu'elle concerne désormais principalement la famille proche - parents, frères, sœurs, enfants et grands-parents -, et diversifiée dans ses modes d'expression.

D'après une étude réalisée par l'institut Ipsos pour la délégation interministérielle à la famille (Dif) en avril 2006, 75 % des Français déclarent apporter régulièrement ou ponctuellement leur aide morale ou matérielle à un membre de leur famille ne vivant pas avec eux. Pour 60 % d'entre eux, cette aide prend la forme d'une présence, de temps passé ensemble ; pour 43 %, il s'agit de services rendus. Enfin, à côté de ces aides concrètes, une majorité de Français (57 %) déclare aider financièrement un ou plusieurs membres de sa famille.

Les aides apportées varient également en fonction du niveau de vie des ménages : le soutien scolaire, l'aide pour accomplir des démarches administratives, ainsi que les dons et prêts se rencontrent plus fréquemment chez les ménages aisés. La solidarité familiale prend des aspects plus pratiques chez les familles d'employés ou d'ouvriers (courses, lessive, garde d'enfants, bricolage).

Enfin, la solidarité familiale est plus féminine que masculine : 66 % des femmes déclarent consacrer régulièrement du temps à un membre de leur famille, contre 54 % des hommes ; 47 % leur rendent des services, contre 38 % seulement pour les hommes.

c) Les cinquante-soixante ans, une génération pivot

La génération des cinquante-soixante ans, composée de ceux que l'on appelle les seniors, apparaît dans ce panorama à la fois comme la génération qui a le plus profité des progrès de la protection sociale et comme celle qui contribue le plus, désormais, à la solidarité familiale.

L'allongement de l'espérance de vie sans incapacité a en effet permis l'apparition d'une période de vie nouvelle, située entre la cessation d'activité professionnelle et la véritable entrée dans la vieillesse, celle de la « retraite active ». Celle-ci constitue un acquis appréciable des progrès de la santé et de la protection sociale au cours du siècle dernier. Mais elle place en même temps la génération du baby-boom devant l'obligation d'une double solidarité :

- **une solidarité envers ses enfants**, souvent encore mal insérés dans la vie professionnelle et sociale, qui requièrent encore leur soutien, sous diverses formes. Ainsi, plus de 50 % des jeunes actifs de dix-huit à vingt-cinq ans habitent encore chez leurs parents et ils sont encore 29 % dans ce cas entre vingt-six et vingt-neuf ans. Lorsque les parents n'hébergent plus leurs enfants, ils participent encore souvent à l'effort de logement, que ce soit à travers une caution, des prêts, une prise en charge partielle du loyer. Plus tard, le soutien des parents persiste, notamment à travers la garde régulière de leurs petits-enfants ;

- **une solidarité envers ses propres parents**, confrontés de façon de plus en plus importante aux difficultés sensorielles et motrices liées à l'âge, voire à une dépendance psychique ou à la démence.

Or, le phénomène de la dépendance des personnes âgées devrait prendre de l'ampleur dans les années à venir, compte tenu de la poursuite du vieillissement démographique : d'ici 2040, le nombre de personnes âgées dépendantes pourrait, selon les scénarios retenus, augmenter de 35 % à 80 %. Dans le même temps, d'après l'Insee, le nombre des personnes aidants potentiels, soit le nombre des personnes âgées de cinquante ans à soixante-neuf ans, ne devrait augmenter que de 10 %. Le poids de la solidarité familiale envers les aînés devrait donc encore s'accroître.

d) Un soutien encore balbutiant de la part des pouvoirs publics

Les politiques publiques en général peinent encore à accompagner la mutation démographique et sociale que constitue la coexistence de quatre générations.

Ainsi, l'allongement de la cohabitation avec les parents remet en cause les frontières de la politique familiale traditionnelle : la fin du droit aux prestations familiales lorsque les enfants atteignent l'âge de vingt ans semble souvent brutale aux familles pour qui la charge représentée par un jeune majeur est finalement plus lourde que celle d'un jeune enfant.

Et lorsque la solidarité familiale est absente, ces jeunes adultes ne trouvent pas, ou difficilement, du côté de la solidarité collective le soutien qu'ils sont en droit d'espérer, car l'accès aux prestations sociales est soumis soit à une condition d'âge minimum, soit à des conditions d'activité antérieure, ce qui les exclut souvent en pratique de leur bénéfice.

La politique familiale s'adapte cependant progressivement : ainsi, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 a prévu le maintien pendant un an d'un droit réduit aux allocations familiales lorsque le benjamin d'une famille de trois enfants atteint l'âge de vingt ans. De même, pour favoriser la prise d'autonomie des jeunes, la loi de finances pour 2006 a autorisé les parents à déduire de leur revenu imposable les salaires perçus (dans la limite de 2 Smic) par leurs enfants dans le cadre de jobs d'été.

Des mesures ont également été prises pour aider les jeunes et leurs familles à accéder au logement : depuis 2001, les avances et les garanties Locapass, financées par le « 1 % logement » et qui permettent de financer le dépôt de garantie et assurent une garantie contre les impayés de loyer, sont accessibles aux personnes âgées de moins de trente ans, en situation ou en recherche d'emploi, en formation ou en stage, ainsi qu'aux étudiants boursiers.

S'agissant de la reconnaissance du rôle des aidants familiaux auprès des personnes malades, âgées ou handicapées, les pouvoirs publics sont là encore restés longtemps en retrait, jusqu'à la contribution décisive apportée par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées.

Jusqu'à cette date en effet, les mesures prises en faveur des aidants familiaux se limitaient à la création de structures d'accueil temporaire, encore appelées structures de « répit », destinées à accueillir la personne âgée ou handicapée, à la journée ou à la demi-journée, ou encore pour un court séjour en cas de maladie de l'aidant, d'indisponibilité ou de besoin de repos.

Mais ces structures souffrent pour l'instant d'une politique tarifaire inadaptée : devant l'exigence constante des financeurs de maintenir un taux d'occupation proche de 100 %, les places d'accueil temporaire se transforment vite en places d'accueil permanent, privant ainsi les familles d'une soupape de sécurité pourtant bien nécessaire.

2. Encourager la complémentarité entre solidarités familiale et collective

Certains estiment que le développement de l'Etat providence conduit peu à peu à une dilution des solidarités familiales. Mais ce sont finalement bien plus les mutations de la famille elle-même (augmentation des divorces, phénomène des familles recomposées...), celles du marché du travail (chômage, mobilité entraînant un éloignement géographique...) qui expliquent les difficultés d'expression de ces solidarités.

Le Gouvernement fait le choix d'affirmer la complémentarité de la solidarité collective et de la solidarité familiale et votre commission ne peut qu'approuver cette orientation : il semble en effet aujourd'hui illusoire d'imaginer pallier une insuffisance de financements publics par le recours accru à la solidarité familiale, comme en sens inverse d'imaginer que seule une solidarité collective serait en mesure de répondre aux défis de la solidarité entre les générations. C'est la raison pour laquelle il est indispensable de chercher à faire en sorte qu'elles se renforcent mutuellement.

a) Accompagner les familles dans l'insertion de leurs jeunes adultes

S'il est évident que l'insertion des jeunes passe avant tout par une politique de l'emploi ciblée sur leurs spécificités, la politique familiale doit également offrir des moyens pour faciliter la prise d'autonomie des jeunes et encourager la solidarité familiale à leur égard.

La branche famille participe déjà à plusieurs dispositifs en faveur des jeunes adultes. Elle y consacrait 45 millions d'euros en 2005, soit 2 % environ de ses dépenses d'action sociale. Encore convient-il de préciser que ce chiffre ne concerne que les dispositifs spécifiquement consacrés à ce public, car il est impossible d'individualiser la part qui leur revient dans les politiques en faveur du temps libre et de l'animation de la vie sociale ou encore dans les aides attribuées par les fonds solidarité logement (FSL) auxquels participe également la Cnaf.

Dépenses d'action sociale de la Cnaf en faveur des jeunes adultes en 2005

(en millions d'euros)

	Montant	Part dans le total
Logement	25,1	56 %
- dont foyers de jeunes travailleurs	23,6	52 %
- dont comités locaux pour le logement des jeunes	0,4	1 %
- dont autres actions logement	1,1	3 %
Prestations extralégales	10,2	23 %
- étudiants	5,9	13 %
- rentrée scolaire	3,5	8 %
- apprentis	0,8	2 %
Formation Bafa - Bafd	5,1	11 %
Accompagnement social	4,7	10 %
- insertion des jeunes	3,1	7 %
- participation aux fonds d'aide aux jeunes	0,9	2 %
- information des jeunes	0,7	1 %
Total	45,1	100 %

Source : Cnaf

Sur la période 2001 à 2005, les dépenses de la branche famille en faveur des jeunes adultes ont progressé de 4,6 %. Celles relatives à leur logement augmentent en particulier de près de 35 %, attestant de l'effort des Caf pour favoriser cette modalité de l'autonomie des jeunes.

Les Caf soutiennent en particulier près de 450 foyers de jeunes travailleurs qui accueillent chaque année environ 100.000 jeunes. En 2005, les montants qu'elles versent à ces foyers se sont élevés à 23,6 millions d'euros, les deux tiers de cette dépense correspondant à une prise en charge de la fonction socio-éducative.

Les autres interventions des Caf, notamment les aides extralégales individuelles, revêtent un caractère plus ponctuel et devraient encore décroître, en application de la nouvelle Cog 2005-2008.

Votre commission approuve cette rationalisation de l'action sociale des Caf en direction des jeunes adultes, notamment son ciblage sur la problématique du logement et l'encadrement de l'action sociale individuelle qui n'a pas vocation à solvabiliser à long terme les jeunes adultes, mais qui doit viser à leur donner un « coup de pouce » dans leur projet d'autonomie.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le « **prêt Jeunes** » créé par le présent projet de loi de financement, conformément aux propositions de la conférence de la famille de juin 2006. Ce prêt vise à soutenir les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans qui entrent dans la vie active.

Il s'agira d'un **prêt à taux zéro**, remboursable sur cinq ans, d'un montant maximum de 5.000 euros et qui sera garanti par le fonds de cohésion sociale. Il pourra financer toute dépense liée à l'entrée dans la vie active, comme l'achat d'un véhicule, l'acquisition de meubles et d'équipements pour la maison ou encore l'habillement et l'équipement professionnel. Il ouvrira droit en outre à un Locapass, afin d'aider le bénéficiaire à accéder plus facilement à un logement. Opérationnelle à compter du 1^{er} janvier 2007, l'enveloppe consacrée à ces prêts pourrait atteindre 150 millions par an et concerner 75.000 jeunes chaque année.

Votre commission approuve la création de ce nouveau dispositif, qui devrait permettre aux jeunes dont les familles ne peuvent pas, ou pas suffisamment, soutenir la prise d'autonomie de mieux démarrer dans la vie. Elle rappelle cependant encore une fois que la solidarité collective en direction des jeunes adultes ne peut pas s'exercer uniquement à partir des moyens de la branche famille et qu'elle suppose aussi la mobilisation des politiques de l'éducation, de l'emploi, de la formation professionnelle, voire de la lutte contre les exclusions.

b) Reconnaître le rôle irremplaçable des aidants familiaux

Le second nouveau défi de la politique en faveur des familles réside dans l'aide aux aidants familiaux, c'est-à-dire aux personnes qui apportent au quotidien leur assistance à une personne âgée dépendante ou à une personne handicapée.

Aujourd'hui, près de la moitié des aidants familiaux sont le conjoint de la personne dépendante, le plus souvent l'épouse (dans les deux tiers des cas) ou, pour un tiers, ses enfants, avec là encore une majorité de femmes (elles représentent les trois quarts des enfants qui assistent un parent âgé). L'âge moyen des aidants familiaux est de soixante et onze ans, lorsqu'il s'agit du conjoint, cinquante-cinq ans, dans le cas des enfants. Au total, pour les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), 79 % des aidants familiaux ont entre cinquante et soixante-dix-neuf ans.

La mise en œuvre de l'APA et celle, plus récente de la prestation de compensation du handicap (PCH), qui donnent aux personnes dépendantes ou handicapées les moyens de recourir, au moins partiellement, à une aide professionnelle, n'ont pas conduit à une réduction de la place des aidants familiaux : ainsi, 75 % des bénéficiaires de l'APA restent aidés par leurs proches, avec un investissement horaire en moyenne deux fois supérieur à celui des intervenants professionnels. De même, 66 % des personnes handicapées sont aidées exclusivement par un ou plusieurs aidants familiaux, tandis que 25 % le sont à la fois par des professionnels et des membres de leur entourage.

Enfin, il convient de signaler que le rôle d'aidant principal revient souvent aux enfants qui n'exercent pas ou plus d'activité professionnelle. Parmi ceux qui continuent de travailler, 36 % déclarent avoir dû aménager leurs horaires.

L'ensemble de ces éléments explique l'aspiration forte des aidants familiaux à être reconnus et surtout à pouvoir bénéficier d'éléments de sécurisation sociale.

C'est ce à quoi s'attache le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, à travers la **création du nouveau congé de soutien familial**. Il devrait permettre aux personnes qui souhaitent s'occuper d'un membre de leur famille, âgé ou handicapé, de bénéficier d'un congé d'une durée maximale d'un an, pendant lequel leur contrat de travail est simplement suspendu, leurs droits sociaux - assurance maladie, retraite - maintenus et à l'issue duquel elles ont la garantie de retrouver leur poste ou un poste équivalent.

Votre commission soutient cette mesure qui constitue un début de statut pour les aidants familiaux. La question du maintien des droits à la retraite constituait une aspiration forte et légitime des aidants et il est particulièrement significatif que le premier pas réalisé en direction de la

reconnaissance du rôle incontournable des aidants familiaux le soit dans ce domaine particulier.

Elle estime toutefois que la question du statut des aidants familiaux doit encore être approfondie. L'une des manières de valoriser leur rôle pourrait être de leur accorder un droit à la formation, notamment pour apprendre les gestes les plus efficaces pour aider leurs proches, voire un droit à la validation des acquis de l'expérience : il s'agirait alors de reconnaître l'expertise acquise au cours du temps passé à aider un proche malade ou handicapé. Votre commission insiste tout particulièrement sur ce deuxième aspect qui lui paraît essentiel dans la perspective du retour à l'emploi de l'aidant.

Il convient en outre d'améliorer l'articulation entre aide professionnelle et aide familiale. Il s'agit à la fois de mieux coordonner les interventions entre professionnels et membres de la famille, mais aussi de prévoir l'aide professionnelle dont peuvent avoir besoin les aidants eux-mêmes, notamment en matière d'accompagnement psychologique. Il serait bon que les plans de compensation établis dans le cadre de la PCH et les plans d'aide élaborés pour les bénéficiaires de l'APA comportent à l'avenir un volet dédié aux relations entre aidants professionnels et familiaux et aux besoins spécifiques de ces derniers.

D'aucuns regretteront sans doute que le nouveau congé de soutien familial ne soit pas indemnisé. Votre commission estime qu'il convient sans doute dans un premier temps de renvoyer cette question aux partenaires sociaux, qui peuvent - comme ils le font d'ailleurs en matière de congé parental - prévoir un maintien au moins partiel de la rémunération pendant la durée du congé.

Dans cette perspective, il pourrait d'ailleurs être opportun d'envisager l'élargissement de l'objet du « crédit d'impôt famille », dont bénéficient aujourd'hui les entreprises qui engagent des dépenses pour aider les salariés en matière de garde d'enfant, aux entreprises qui maintiendraient le salaire ou une partie de celui-ci pendant la durée du congé de soutien familial, afin d'inciter à la mise en place, par la voie conventionnelle, d'une indemnisation de ce congé.

*

* *

Sous réserve des observations qui précèdent et des amendements 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 2007.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de MM. Jean-Louis DEROUSSEN, président du conseil d'administration, et Philippe GEORGES, directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)

Réunie le mercredi 18 octobre 2006, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a entendu MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Philippe Georges, directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf).

A titre liminaire, M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Cnaf, s'est réjoui de cette première rencontre avec la commission des affaires sociales depuis son élection au conseil d'administration de la Caisse. Il a rappelé qu'il a déjà travaillé avec les parlementaires lors des réformes des retraites et de l'assurance maladie.

Il a indiqué que le conseil d'administration de la Cnaf avait émis un avis favorable sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, assorti toutefois de réserves sur la possibilité à la fois d'honorer la convention d'objectifs et de gestion (Cog), d'assurer la prise en charge de nouvelles prestations et de respecter les équilibres financiers prévus par le texte. Il a en effet souligné que les nouvelles prestations mises à la charge des caisses d'allocations familiales ou la réforme de certaines prestations existantes s'accompagnent de coûts de gestion de plus en plus élevés.

M. André Lardeux, rapporteur pour la branche famille, a rappelé que le compte de report à nouveau de la Cnaf a fondu de plus de 56 % en deux ans, passant de 7,1 milliards d'euros fin 2004 à 3,1 milliards d'euros fin 2006. Il a voulu connaître les conséquences pour la branche famille de cette réduction brutale de ses réserves et s'est notamment inquiété du financement des différents « plans crèches » traditionnellement prélevé sur ces réserves.

M. Jean-Louis Deroussen a reconnu que les déficits enregistrés par la branche famille depuis trois ans ont fait chuter les réserves mais il a assuré que cette situation ne remet pas en cause le respect par la Cnaf de ses engagements en matière de création des places de crèches.

M. Philippe Georges, directeur de la Cnaf, a fait observer que seul le premier des quatre « plans crèches » a été financé sur les réserves de la

branche, les trois autres l'ayant été sur les cotisations courantes. Ce premier « plan crèches » représente un investissement de 48 millions d'euros, soit une somme tout à fait finançable sur les réserves restantes.

M. Guy Fischer a déclaré que ces affirmations sur le respect des « plans crèches » sont en contradiction avec les décisions des caisses d'allocations familiales (Caf) au niveau local. Depuis un an, on constate en effet une remise en cause des contrats « enfance » consécutive à une restriction de l'enveloppe financière consacrée aux crèches, imposée par le Gouvernement.

M. Nicolas About, président, a précisé que les « plans crèches » évoqués par le rapporteur concernent des dépenses d'investissement alors que les contrats « enfance » mentionnés par M. Guy Fischer visent le fonctionnement des structures d'accueil. Ces contrats « enfance » sont financés non pas sur les réserves de la branche famille mais sur le fonds national d'action sociale (Fnas). Celui-ci a connu un dérapage de 15 % de ses dépenses en 2005, ce qui a conduit le Gouvernement à demander à la Cnaf davantage de sélectivité dans les projets financés, afin d'assurer le respect des engagements financiers de la Cog. Il a indiqué qu'en tant que président du Conseil de surveillance de la Cnaf, il a obtenu l'assurance que ce resserrement financier ne remettra pas en cause les projets en cours.

M. André Lardeux, rapporteur pour la branche famille, a rappelé que les dépenses d'action sociale de la branche famille ont connu une progression beaucoup plus vive que prévu, ce qui a conduit la Cour des comptes à dénoncer l'absence de maîtrise par les Caf des coûts en la matière et la faible sélectivité des projets financés par le Fnas. Il s'est enquis des mesures prises par la Caisse pour assurer le respect de l'enveloppe dévolue par la Cog à l'action sociale. Il a demandé des précisions sur les conséquences de cette politique de rigueur pour les structures déjà financées, pour celles dont la convention de financement arrive à échéance et pour les nouveaux projets.

M. Philippe Georges a répété que les dépenses d'investissement seront respectées dans leur intégralité. S'agissant des contrats « enfance-jeunesse », qui prennent la suite des anciens contrats « petite enfance » et « temps libre », les financements accordés dans ce cadre devraient passer d'un taux de progression de 15 % par an à un taux de progression de 7,5 % seulement. Le financement des structures existantes ne sera pas remis en cause de façon brutale : ce n'est qu'à l'occasion du renouvellement des contrats que les structures se verront appliquer les nouvelles conditions de financement, qu'il a reconnu être moins favorables. Des clauses transitoires sont prévues, permettant une diminution progressive de 3 % par an des prestations de service, la baisse étant par ailleurs plafonnée en valeur absolue pour chaque structure.

M. Guy Fischer a considéré qu'il est difficile de réduire le financement des crèches au moment où on leur demande un effort particulier

pour accueillir des enfants issus de familles défavorisées, notamment des enfants de titulaires de minima sociaux qui acceptent de reprendre un emploi. Il s'est par ailleurs inquiété des conséquences de cette rigueur budgétaire sur les investissements futurs.

***M. Alain Milon** a souligné qu'au niveau local, les Caf évoquent ouvertement la possibilité d'un non-renouvellement des contrats de financement de certaines structures, en contradiction avec le discours tenu par les responsables de la Caisse nationale.*

***Mme Sylvie Desmarescaux** a regretté la mauvaise circulation de l'information entre la Cnaf et les caisses locales qui tiennent un discours beaucoup plus sévère que ne l'exige en réalité le respect des engagements de la Cog.*

***M. Alain Vasselle, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie,** a souhaité connaître les motifs de la baisse des financements accordés dans le cadre des contrats « enfance ». Il a également voulu savoir quel serait, dans le cadre de la nouvelle enveloppe fermée, l'équilibre retenu entre les financements accordés pour la petite enfance et ceux consacrés aux adolescents. Il a plaidé pour le maintien des actions en faveur des jeunes, estimant qu'il est préférable de consacrer des moyens à cette politique de prévention plutôt qu'à une politique répressive de lutte contre la délinquance.*

***M. Nicolas About, président,** a fait observer qu'une progression annuelle de 7,5 % des dépenses du Fnas pendant toute la durée de la Cog constitue déjà un effort financier très important. La situation de la branche famille est désormais incompatible avec un rythme de dépenses d'action sociale supérieur à 15 % par an. Les financements attribués par les caisses devront désormais être ciblés sur les zones les plus prioritaires, notamment sur les quartiers dits sensibles.*

***M. Jean-Louis Deroussen** a reconnu que le financement des crèches s'était opéré ces dernières années sans grande sélectivité. Il a également admis que le passage d'un mode de financement « à guichet ouvert » à un mode de financement « sur enveloppe fermée » a pu conduire certaines caisses à des conditions de subvention particulièrement sévères au cours des six derniers mois.*

***Mme Bernadette Dupont** a souligné que la baisse des financements de la part des Caf risque d'entraîner une augmentation des impôts locaux dans la mesure où la participation demandée aux parents est nécessairement plafonnée.*

***M. André Lardeux, rapporteur pour la branche famille,** a observé que les dépenses d'action sociale ne peuvent pas continuer à augmenter indéfiniment sur un rythme de 15 % par an alors que les recettes de la branche famille ne progressent que de 4 %. Il était nécessaire de donner aux Caf les moyens de négocier de façon plus efficace les conditions de*

financement des crèches. Il a toutefois plaidé pour que les nouveaux critères de répartition des subventions n'avantagent pas exclusivement les zones urbaines au détriment des communes rurales pour lesquelles le déficit en mode de garde est important.

Evoquant l'article 65 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 qui prévoit la possibilité de partager les allocations familiales entre parents séparés en cas de résidence alternée de leurs enfants, il a souhaité connaître les difficultés techniques que la mise en œuvre de cette mesure risque de poser aux Caf. Il s'est également interrogé sur la possibilité d'étendre un tel partage aux autres prestations familiales.

***M. Jean-Louis Deroussen** a reconnu qu'il existe des attentes importantes en la matière de la part des familles concernées. Mais si cette demande apparaît à première vue légitime, sa mise en œuvre est techniquement très difficile. S'agissant des allocations familiales, le partage se heurte au fait qu'aucune allocation n'est normalement versée pour le premier enfant : or, lorsque deux enfants seront en résidence alternée, leurs parents seront en droit de demander des allocations équivalentes à l'accueil d'un enfant à temps plein alors que les autres familles continueront de n'avoir droit à aucune allocation en cas d'enfant unique. Une difficulté du même ordre se pose du fait de la majoration des allocations familiales à partir du troisième enfant, notamment dans le cas des familles recomposées. Il serait encore plus difficile de partager les prestations sous conditions de ressources et les allocations de logement. Pour ces prestations, envisager le partage semble aujourd'hui prématuré.*

***M. Philippe Georges** a indiqué que les difficultés techniques pour les Caf en matière de partage des allocations familiales dépendent du dispositif finalement retenu. Diviser en deux le montant des allocations familiales dans le cas de parents séparés et non remariés est une opération relativement simple. Elle devient nettement plus complexe dans le cadre de familles recomposées car cela revient à gérer trois foyers différents dont l'un est en réalité fictif.*

*Abordant la question du congé de soutien familial créé par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, **M. André Lardeux, rapporteur pour la branche famille**, a indiqué que celui-ci comporte notamment une affiliation gratuite au régime de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). Le coût de ce régime repose aujourd'hui sur la branche famille qui rembourse les cotisations correspondantes à la branche vieillesse. Or, il est prévu que le coût du congé de soutien familial en matière d'AVPF sera pris en charge par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). La CNSA remboursera donc la Cnaf afin que celle-ci puisse rembourser à son tour la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav). Il s'est interrogé sur les raisons qui ont conduit à choisir un dispositif de financement aussi compliqué en lieu et place d'un versement direct de la CNSA à la Cnav.*

M. Philippe Georges a expliqué que les informations nécessaires à l'affiliation des personnes concernées au régime de l'AVPF sont détenues par les Caf. Il est donc plus simple que ce soit la Cnaf qui centralise ces informations et rembourse la Cnav. Le Gouvernement a privilégié la simplicité et la fluidité du circuit d'information et de liquidation des droits.

M. André Lardeux, rapporteur pour la branche famille, a souhaité des précisions sur les modalités de prise en charge par la Cnaf des bonifications d'intérêts sur les nouveaux prêts accordés aux jeunes actifs.

M. Philippe Georges a indiqué que ce nouveau dispositif est un sujet de préoccupation pour la Cnaf qui garde un souvenir mitigé du précédent dispositif de prêt aux jeunes ménages.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, a considéré que le transfert d'une recette de la CNSA vers la Cnaf aurait permis de concilier à la fois simplicité du circuit d'information et simplicité du circuit de financement en matière de prise en charge de l'AVPF pour les bénéficiaires du congé de soutien familial.

Il a souhaité connaître l'avis de la Cnaf sur les perspectives de retour à l'équilibre de la branche famille à moyen et long termes. Evoquant ensuite le compte créditeur de la Cnaf auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), il a voulu savoir si les excédents de trésorerie de la caisse sont utilisés par l'Agence centrale pour financer la trésorerie des autres branches. Il s'est également enquis de l'existence et du montant éventuel des produits financiers perçus par la caisse en rémunération de ses réserves placées à l'Acoss.

M. Philippe Georges a confirmé que la branche famille perçoit des intérêts créditeurs de la part de l'Acoss. Il s'est engagé à faire parvenir les éléments financiers correspondants aux rapporteurs.

M. Guy Fischer s'est inquiété d'une dégradation des relations entre les départements et les Caf dans le cadre de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI).

M. Philippe Georges a estimé que les relations entre les départements et les Caf sont globalement satisfaisantes, mais il a reconnu qu'un litige subsiste sur la question de la prise en charge des indus de versement du RMI, ce point ayant fait l'objet d'une cristallisation particulière dans le département du Rhône. Le RMI est une prestation très volatile qui exige des révisions de situation fréquentes, ce qui entraîne nécessairement des versements indus parfois élevés, en raison notamment de la règle selon laquelle les ruptures de droits doivent être évitées au maximum. Il en a conclu que le législateur devrait trancher la question de savoir qui, des départements ou de la branche famille, doit prendre en charge ces indus.

M. Nicolas About, président, s'est interrogé sur le coût, pour la **branche famille**, de l'adossement du régime des industries électrique et gazière (IEG) sur le régime général. Il a voulu savoir si la Cnaf envisage de

demander une renégociation de la soulte versée par ce régime pour intégrer le surcoût de 50 millions d'euros lié à la prise en charge de ses avantages familiaux par la branche famille. Il a plaidé pour une grande vigilance en la matière en prévision des futurs adossements envisagés pour d'autres régimes spéciaux.

***M. Jean-Louis Deroussen** a expliqué que la Cnaf n'avait pas participé à la négociation de la soulte pour les IEG. Il a reconnu que la branche famille devrait en faire la demande dans le cadre des futurs adossements.*

***M. Paul Blanc** a souhaité savoir si la gestion du RMI par les Caf est une opération qui coûte ou qui rapporte à la branche famille.*

***M. Philippe Georges** a précisé que les Caf assurent gratuitement la gestion du RMI pour les départements, de la même façon qu'elles le faisaient précédemment pour le compte de l'Etat. En revanche, lorsque les départements demandent aux caisses des services supplémentaires, notamment lorsqu'ils leur délèguent l'instruction des demandes, ces services sont facturés au département, à prix coûtant.*