

N° 66

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1996.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

FAMILLE

Par M. Jacques MACHET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Mmes Michelle Demessine, Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Claude Huriet, Bernard Seillier, Louis Souvet, vice-présidents ; Jean Chérioux, Charles Descours, Roland Huguet, Jacques Machet, secrétaires ; François Autain, Henri Belcour, Jacques Bialski, Jean Bizet, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Philippe Darniche, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Lariffa, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhbet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 3014, 3053, 3064 et T.A. 589.

Sénat : 61 et 68 (1996-1997).

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE BILAN DE LA POLITIQUE FAMILIALE MENÉE CES DERNIÈRES ANNÉES : COÛT PLUS ÉLEVÉ QUE PRÉVU DE L'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE À LA FAMILLE ET RÉSULTATS MITIGÉS, SELON LA COUR DES COMPTES, DES AIDES À L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS	5
A. LE COÛT PLUS ÉLEVÉ QUE PRÉVU DE L'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE À LA FAMILLE	10
B. LES RÉSULTATS MITIGÉS, SELON LA COUR DES COMPTES, DES AIDES À L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS	16
II. LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA POLITIQUE FAMILIALE DU PLAN DIT JUPPÉ TROUVENT LEUR PROLONGEMENT DANS LES MESURES CONTENUES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI OU ANNONCÉES DANS CE CADRE ET SE SONT ACCOMPAGNÉES D'UN NÉCESSAIRE MÉCANISME DE CONCERTATION, LA CONFÉRENCE DE LA FAMILLE	23
A. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA POLITIQUE FAMILIALE DU PLAN DIT JUPPÉ TROUVENT LEUR PROLONGEMENT DANS LES MESURES CONTENUES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI OU ANNONCÉES DANS CE CADRE	23
B. ... ET SE SONT ACCOMPAGNÉES D'UN NÉCESSAIRE MÉCANISME DE CONCERTATION, LA CONFÉRENCE DE LA FAMILLE	28
CONCLUSION	31

Mesdames, Messieurs,

Contrairement à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), qui ne sert que la moitié de l'ensemble des retraites, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) octroie la quasi-totalité des prestations familiales. Aussi, la politique familiale, telle qu'elle apparaît au sein du présent projet de loi de financement de la sécurité sociale et de son rapport annexé, sera-t-elle quasiment exclusivement étudiée par le biais de la situation de la CNAF, même si, bien sûr, il sera fait mention du passage, à compter du 1er janvier 1997, du taux de cotisation de l'Etat et des entreprises publiques de 4,8 % à 5,2 %.

Votre commission dressera, à cette occasion, un état des lieux de la CNAF dont la situation financière difficile a pâti, après avoir été pendant des années excédentaire, en 1995, de l'intervention de deux facteurs, l'un transitoire, à savoir la régularisation des comptes concernant l'assurance vieillesse des parents au foyer, l'autre, plus durable, comme la montée en charge, beaucoup plus forte que prévu, de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille. Cette situation financière préoccupante, alors que les conséquences de la loi précitée avaient été mal évaluées ainsi que le note également le rapport de la Cour des Comptes, sera, certes, améliorée par l'élargissement de l'assiette de la CSG qui devrait permettre à la CNAF de « récupérer » 3,1 milliards de francs.

Parallèlement, le présent texte, dans son article 33 sur l'allocation de parent isolé, et les mesures réglementaires, d'ores et déjà annoncées, et visant à substituer une seule APL (aide personnalisée au logement) aux APL1 et APL2 qui existent actuellement, devraient permettre, respectivement, d'économiser, pour la CNAF 150 millions et 600 millions de francs sur le plan des aides au logement. Diverses voix se sont élevées, dont celle, qu'il

convient de prendre en compte, du président de la CNAF, M. Jean-Paul Probst, pour exprimer leurs craintes sur les conséquences pour les plus démunis, de ces réformes des aides au logement. Car, il convient de le rappeler, les prestations servies par la CNAF et, en particulier, les aides au logement, servent d'amortisseur de crise et de réducteur des tensions sociales dans ces temps économiquement très difficiles. Le « trop grand succès » de l'allocation parentale d'éducation dès le deuxième enfant, instituée par la loi du 25 juillet 1994 précitée, qui est choisie par près d'une femme sur deux qui accouche -très exactement 45 %- est particulièrement sensible dans les régions touchées par le chômage.

Dans un premier temps, un bilan de la loi relative à la famille sera donc dressé et mentionnées les interrogations que peut susciter, compte tenu de la situation financière de la branche, la mise en oeuvre de son deuxième volet, à savoir les mesures en faveur des jeunes adultes. S'agissant des aides à la petite enfance, votre commission retracera l'analyse sur le rapport, assez critique à son sens, de la Cour des Comptes.

Dans un deuxième temps, votre commission examinera la mise en oeuvre des dispositions relatives à la politique familiale du plan dit « Juppé » qui trouvent leur prolongement dans le contenu des mesures du présent projet de loi et se sont accompagnées d'un nécessaire mécanisme de concertation : la conférence de la famille.

I. LE BILAN DE LA POLITIQUE FAMILIALE MENÉE CES DERNIÈRES ANNÉES : COÛT PLUS ÉLEVÉ QUE PRÉVU DE L'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE À LA FAMILLE ET RÉSULTATS MITIGÉS, SELON LA COUR DES COMPTES, DES AIDES À L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

Avant que de dresser un bilan de la loi relative à la famille, il a semblé important à votre commission de brosser le cadre général de la politique familiale française avec son contexte socio-démographique, tant sur le plan européen que national, par trois encadrés portant, respectivement, sur les évolutions familiales en Europe, sur la situation démographique française et sur l'utilisation des différents modes de garde dans notre pays.

Les différents modes de vie familiaux en Europe⁽¹⁾

Selon le dernier rapport d'Eurostat sur les modes de vie familiaux en Europe, 72 % des Européens vivent en couple avec ou sans enfant. Mais déjà 10 % des individus vivent seuls et 6 % dans des familles monoparentales. Pour les moins de 30 ans vivant en couple, 28 % ne sont pas mariés. Toutefois, les situations familiales restent contrastées entre les Etats-membres du Nord et ceux du Sud.

Ainsi, si 5,62 millions des 72 millions d'Européens de moins de 16 ans, soit 8 %, vivent dans des familles monoparentales, la proportion varie de 4 % en Grèce et en Espagne, à plus de 14 % au Danemark et plus de 15 % au Royaume-Uni.

Dans les états du sud auxquels il faut ajouter l'Irlande où l'influence de l'église catholique reste forte, les enfants continuent à vivre avec leurs parents jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de fonder leur propre foyer. Dans ces pays, un tiers des individus vivent dans un ménage où il y a encore au moins un enfant de plus de seize ans.

En revanche, dans les pays du Nord, la transition entre le foyer familial et la formation d'une nouvelle famille est moins directe car marquée par des périodes de vie seule ou en union libre.

Dans les pays du sud, une part non négligeable de la population vit encore dans un ménage où cohabitent plusieurs générations. Cette part s'élève ainsi à 20 % en Grèce, en Espagne ou au Portugal.

Plus globalement, dans l'Europe des Douze, 10 % des personnes vivent seules, 21 % dans des familles de deux personnes et 47 % dans des familles de trois ou quatre personnes alors que 22 % en comprennent cinq ou plus.

Fort logiquement, la solitude est plus fréquente dans les pays du Nord. Elle concerne 22 % des Danois, 14 % des Allemands et des Hollandais, mais seulement 7,5 % des Italiens, 6,7 % des Grecs, 6,6 % des Irlandais, 4,4 % des Portugais et 4 % des Espagnols.

Statistiquement, les modes de vie sont donc en train d'évoluer sur le plan européen vers davantage d'unions libres, davantage de familles monoparentales, plus de solitude aussi, même si le contraste entre les états du Nord et du sud de l'Europe perdure.

(1) Source : Eurostat : Rapport « Vivre sous le même toit. Modèles familiaux dans l'Union Européenne. »

La situation démographique 1995-1996 de la France selon l'INSEE

Pendant près de trois décennies, de 1946 à 1973, plus de 800.000, voire plus de 850.000 naissances ont été comptabilisées chaque année. Depuis 1974, le nombre de naissances a toujours été inférieur à 800.000 sauf en 1980 et 1981. Mais avec l'arrivée, à l'âge de la maternité, des générations du Baby-boom, la baisse des naissances a été proportionnellement moins forte que celle de la fécondité amorcée dès 1965. Ainsi, la quasi-totalité des naissances provient-elle de mères nées avant 1975, donc de générations nombreuses, ce qui compense partiellement la baisse de la fécondité. Globalement, le taux de natalité est passé de 21,3 pour mille habitants en 1947 à 12,5 pour mille en 1995.

En 1995, la natalité a repris : 729.000 naissances, soit une croissance de 2,5 % par rapport à 1994. L'excédent naturel est donc de 200.000 personnes, dans la mesure où 529.000 décès ont été enregistrés. Ce solde de 200.000 personnes dépasse donc de 9.000 et de 21.000 ceux des années 1994 et 1993, très touchées par un recul de la natalité. Il reste, cependant, modeste comparé au passé : le taux d'accroissement naturel n'est que de 3,4 pour mille contre 4 pour mille avant 1993.

L'évolution des naissances par femme et âge moyen à la maternité

Années	Naissances par femme	Age moyen à la maternité
1982	1,91	27,1
1983	1,78	27,1
1984	1,80	27,2
1985	1,81	27,5
1986	1,83	27,6
1987	1,80	27,9
1988	1,80	28,0
1989	1,78	28,2
1990	1,78	28,3
1991	1,77	28,4
1992	1,73	28,5
1993	1,65	28,7
1994 (P)	1,65	28,8
1995 (P)	1,70	

Les naissances

Année	Ensemble des naissances	Enfants naturels	
		Nombre	%
1982	797.223	113.398	14,2
1983	748.525	118.851	15,9
1984	759.939	135.265	17,8
1985	768.431	150.492	19,6
1986	778.468	170.682	21,9
1987	767.828	184.926	24,1
1988	771.268	203.066	26,3
1989	765.473	216.063	28,2
1990	762.407	229.107	30,1
1991	759.056	241.628	31,8
1992	743.658	246.867	33,2
1993	711.610	248.331	34,9
1994 (P)	710.900		
1995 (P)	729.000		

De 1985 à 1990, le nombre annuel de naissances a été supérieur à 760.000 puis a diminué à la fin de 1991, pour chuter en 1992 et au début de l'année 1993. Le plus bas niveau a été atteint, lors de la période allant d'octobre 1993 à septembre 1994 avec seulement 706.000 naissances sur douze mois. Puis a commencé un redressement de la natalité qui a continué au cours du deuxième semestre 1995, sans que l'on puisse imputer les conséquences de la loi relative à la famille. En 1995, l'indicateur conjoncturel de fécondité était, en moyenne, de 1,7 enfant par femme contre 1,65 en 1993 et 1994. Or, il était encore de 1,78 en 1990. En 1994, la reprise des conceptions a pu coïncider avec une certaine baisse du chômage et un accroissement des opinions positives des ménages sur leur niveau de vie futur. En effet, face aux incertitudes des temps et au désir légitime des femmes d'avoir une activité professionnelle, celles-ci reculent leur maternité. Ce recul s'est poursuivi en 1994, où l'âge moyen à la maternité atteint 28,3 ans en 1990 et 27,5 ans en 1985. De plus, la reprise de 1995 n'a pas suffi à résorber le déficit antérieur. Il manque, en effet, plus de 200.000 naissances au regard de l'évolution tendancielle, sur la période 1991-1995.

Enfin, un nouveau facteur contribue à la baisse des naissances : l'effectif des femmes d'âge fécond diminue avec l'arrivée progressive à l'âge de la fécondité des générations moins nombreuses nées à partir de 1975.

Sur le plan de la nuptialité, l'évolution se poursuit. Si le nombre de mariages a chuté de 39 %, il s'est stabilisé pour la troisième année consécutive aux environs de 255.000, soit un niveau très faible. En 1994, les femmes célibataires se marient en moyenne à 26,7 ans contre 25,6 ans en 1990. A 26 ans, en 1994, 60 % des femmes ne sont pas mariées alors que 12 ans plus tôt elles n'étaient que 29 %.

De plus, vivre en couple ne signifie plus être marié : de 3 % en 1954, le pourcentage des couples non mariés est passé à 13 % en 1990. Et même si les différences entre milieux sociaux restent importantes, il existe un réel mouvement d'uniformisation des comportements puisque c'est au sein du milieu agricole que la proportion de couples non mariés a augmenté le plus rapidement entre 1982 et 1990.

Mais, même la vie en couple connaît un certain déclin puisque la proportion d'hommes vivant en couple à 25 ans est passée de 55 % en 1975 à 39 % en 1990 et celle des femmes du même âge, pour les mêmes dates, a évolué de 71 % à 58 %.

Enfin, les naissances hors mariage continuent de croître passant de 10 % en 1979, à 20 % en 1985, 30 % en 1990 et 36 % en 1994. Mais l'enfant né hors mariage est le plus souvent reconnu, dans 70 % des cas, par son père dès la naissance.

La situation en matière de garde d'enfants

Selon l'INSEE, en 1995, 31 % des 5 millions de ménages qui ont un enfant de moins de 11 ans, soit 1,5 million de ménages ont recours à une garde d'enfant rémunérée. En moyenne, les ménages mobilisent une garde payante 22 heures par semaine, un quart y recourant moins de 7 heures par semaine et un autre quart le faisant plus de 26 heures par semaine.

Dans la mesure où l'exercice d'une profession coïncide avec le domicile, il apparaît normal que les mères qui se trouvent dans cette situation aient moins recours à une garde. Ainsi, seulement 14 % des mamans artisans et 36 % des mamans agricultrices ont recours à une aide extérieure.

Le recours à une assistante maternelle hors domicile de l'enfant est le mode de garde le plus utilisé puisque environ 800.000 ménages -soit 17 % des familles- y ont recours alors que les 700.000 autres font appel au mode de garde collectif. La garde à domicile est moins répandue puisqu'elle ne concerne que 200.000 ménages, soit 4 % des familles.

En 1995, un ménage dépensait en moyenne 1.000 francs par mois pour une assistante maternelle ou une garde à domicile. Lorsqu'il y a appel à une garde collective, la famille dépense en moyenne 400 francs par mois pour une utilisation moyenne de 14 heures par semaine.

Cette proportion de familles ayant recours à une garde payante a crû en un peu plus de 10 ans puisqu'elle est passée de 22 % en 1984 à 31 % en 1995. On peut imputer cette évolution tant à l'accroissement du travail des femmes qu'à celui des aides publiques dans ce domaine. En effet, l'INSEE constate que la dépense moyenne mensuelle consacrée par les familles à la garde d'enfant a diminué de 1984 à 1995. Mais globalement, le montant a crû pendant la période du fait d'un nombre de familles plus important : passant de 16 milliards en 1984 (en francs de 1995) à 18 milliards de francs en 1995. Si l'on ajoute les 6,58 milliards conjugués de l'AFEAMA (Aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle) et de l'allocation de garde d'enfant à domicile, ce sont 24,58 milliards de francs de services de garde qui ont été consommés en 1995.

Le recours à la garde rémunérée augmente avec le revenu. En 1995, les 10 % de familles les plus pauvres ne recouraient à une garde payante qu'une fois sur six. En revanche, les 10 % plus aisées y recourent dans un cas sur deux.

La garde à domicile est le mode de garde qui a progressé le plus entre 1984 et 1995, mais elle reste l'apanage des ménages aisés. En 1995, les ménages dont le revenu annuel dépassait 300.000 francs constituaient 44 % des ménages employant une personne à domicile alors qu'ils ne représentent que 16 % des ménages qui ont recours à une garde.

Pour la garde collective, le facteur revenu est beaucoup moins discriminant.

Quant au recours à l'assistante maternelle, il s'adresse aux revenus moyens ou aisés.

Tous ces résultats semblent tout à fait confirmés par l'analyse de la CNAF ainsi que celle de la Cour des Comptes.

A. LE COÛT PLUS ÉLEVÉ QUE PRÉVU DE L'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE À LA FAMILLE

En effet, depuis 1995, la montée en charge beaucoup plus forte que prévu des conséquences de la mise en oeuvre de la loi relative à la famille a contribué au déficit préoccupant de la CNAF à côté des conséquences, d'une manière ponctuelle, mais fort importante pour la seule année 1995, de l'opération de régularisation concernant l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) pour un montant de 25,2 milliards de francs (cf. encadré ci-après) et d'opérations d'apurement comptable intervenues dans le cadre de l'apurement de la dette.

Ainsi, globalement, le solde pour 1995 de la branche famille a été fortement négatif de 38,4 milliards de francs (cf. tableau ci-dessous), soit une forte aggravation par rapport à 1994 où il n'était négatif « que » de 10,45 milliards.

Même en excluant les opérations de régularisation, le déficit reste significativement plus élevé que l'année précédente à 16,6 milliards de francs du fait de la progression des dépenses de prestations liées à la mise en oeuvre de la loi relative à la famille, alors même que le deuxième volet, fort coûteux mais nécessaire de celle-ci, relatif aux mesures en faveur des jeunes adultes n'entrera en application qu'en 1999, si les comptes de la branche ne sont pas excédentaires.

Variation du fonds de roulement de la branche famille

Années	1994 (constaté)	1995 (constaté)	1996 (prévisionnel)	1997 (prévisionnel)
Montants (en milliards)	- 10,5	- 38,9	- 12,8	- 8,7

En 1996, sur le plan des dépenses, cette progression mal anticipée lors de l'élaboration de cette loi, a été relativement masquée par le fait que la majoration d'allocation de rentrée scolaire a été moins forte que les années précédentes. Elle pourra l'être encore si, en 1997, ladite majoration est supprimée comme l'envisage le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1996.

**L'apurement des opérations CNAF/CNAVTS concernant l'assurance
vieillesse des parents au foyer**

Cet apurement a été prévu dans le cadre de la reprise de la dette du régime général par la CADES.

En effet, le versement de l'AVPF due par la CNAF à la CNAVTS -dont les modalités et la pertinence sont contestées par certains depuis de nombreuses années- intervenait avec un décalage d'une année et « pour certaines sommes »⁽¹⁾ avec un décalage croissant entre l'année d'exigibilité et la date de paiement. Cette régularisation devait intervenir avant le passage au mode de comptabilisation en droits constatés des opérations des organismes de sécurité sociale devant être effectué avec l'exercice comptable 1996. Les 25,2 milliards de francs précités imputés à la CNAF en 1995 se répartissent en 18,4 milliards de rattrapage pour cette même année et en 6,8 milliards de reliquat au titre des années antérieures. Ainsi, au total, le montant d'AVPF figurant dans les comptes de la CNAF pour 1995 s'est élevé à 45,625 milliards de francs.

En 1995, ont également été apurées deux opérations anciennes ; l'une d'un montant de 3,669 milliards de francs a été comptabilisé en recettes, l'autre, évaluée à 740 millions de francs l'a été comme une charge.

(1) Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1996, p. 155.

Il n'est pas inutile de rappeler que la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille, outre un certain nombre de dispositions ciblées comme l'allocation d'adoption, à caractère général, comme la modification du droit du travail et des différentes fonctions publiques, et la demande de la réunion

annuelle d'une conférence de la famille, prévoyait deux grands types de dispositions :

- les mesures à destination des jeunes adultes, c'est-à-dire la prolongation du versement des allocations familiales de 18 à 20 ans et pour les enfants qui poursuivent des études ou n'ont pas d'activité professionnelle suffisamment rémunérée (inférieure à 55 % du SMIC), de 20 à 22 ans. A l'origine, l'application de ce volet important et nécessaire de la loi relative à la famille dans la mesure où, avec la prolongation des études, le chômage des jeunes, les grands enfants et les jeunes adultes restent de plus en plus longtemps au foyer parental, était évaluée en année pleine à 8 milliards de francs. Il n'est pas exclu que ce chiffre soit plutôt voisin de 9 milliards avec un coût pour les 18 à 20 ans de 2,5 milliards et pour les 20-22 ans, de 6,5 milliards de francs. Cette application était subordonnée au constat d'excédents de la branche famille jusqu'au 31 décembre 1998. Mais en 1999, date de la fin de la loi quinquennale relative à la famille, cette série de dispositions devait être mise en oeuvre, quelle que soit la situation de la branche. Compte tenu de la dérive actuelle de l'application de la loi par rapport aux prévisions, il est permis de s'interroger, en l'absence de dispositions correctrices, comment ce deuxième volet pourra être réellement mis en oeuvre sans obérer de façon importante l'équilibre de la branche ;

- les dispositions visant à favoriser l'accueil des jeunes enfants, qui comprenaient, essentiellement l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) dès le deuxième enfant, la revalorisation¹ de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et sa création, à taux réduit, pour la garde d'un enfant âgé de 3 à 6 ans, ainsi que l'accroissement du montant de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistance maternelle agréée (AFEAMA) portée à 2.400 F par trimestre pour un enfant de trois ans -contre 1.590 F auparavant- et à 1.200 f contre 954 F antérieurement, pour un enfant de 3 à 6 ans. Elles comportaient également une mesure d'enrichissement des contrats enfance qui devait permettre au terme d'application de la loi d'accroître, en cumulé, le financement de ces derniers de 3 milliards.

Ces dispositions devaient, selon l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la famille, en 1994, être largement financées grâce notamment à l'indexation de la base mensuelle des prestations familiales sur les prix et aux conséquences, mécaniques, de la faible natalité déjà constatée. Selon les prévisions, le coût supplémentaire, pour la branche famille, devait être de

¹ Cette revalorisation qui est intervenue par décrets a permis de porter à compter du 1er janvier 1995, le montant maximal à 11.838 F par trimestre pour la garde d'un enfant de moins de trois ans et à compter du 1er janvier 1996 à 12.389 F. Pour la garde d'un enfant de 3 à 6 ans, le montant de 5.919 F au 1er janvier 1995 a été porté à 6.195 F à compter du 1er janvier en 1996.

2,9 milliards en 1995, de 5,5 milliards en 1996 et d'environ 10 milliards à la fin de la montée en charge.

Or, la montée en charge a été insuffisamment évaluée, comme on a pu s'en rendre compte à partir du second semestre 1995, avec un surcoût par rapport aux prévisions de 3 milliards de francs en 1996 et de 3,7 milliards en 1997. Ainsi, les dépenses supplémentaires engendrées par uniquement la mise en oeuvre de la première étape de la loi pourraient atteindre plus de 14 milliards de francs, selon les chiffres du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1996.

Ce sont les trois prestations précédemment citées, APE dès le deuxième enfant, AGED et AFEAMA, qui seraient cause de cette « dérive » que l'on pourrait également interpréter comme un regain d'intérêt pour la famille.

Ainsi, s'agissant de l'APE, dont le montant s'élève, depuis le 1er janvier 1995, à 2.964 francs par mois, sans condition de ressources, ce sont actuellement 45 % des femmes qui accouchent d'un deuxième enfant qui la demandent, que cela soit à taux plein, soit 35 %, ou à taux partiel, soit 10 %. Mais cette proportion impressionnante est encore bien plus importante pour les femmes ayant des revenus modestes dans les moyennes et petites agglomérations et, surtout, dans les régions touchées par le chômage. Un tiers des femmes ayant choisi l'APE étaient au chômage. Il y a, d'ailleurs, une quasi-superposition entre les départements comptant un fort taux de chômage, de personnes bénéficiaires du RMI, et de femmes demandant l'allocation parentale d'éducation dès le deuxième enfant. La CNAF analyse, donc, le « succès » de l'APE de rang 2, comme une sorte de transfert des indemnités de chômage vers la CNAF, par le biais de l'APE, effet qu'il est, bien évidemment, difficile de quantifier. En effet, il est malaisé de faire la part de ce qui résulte d'un véritable choix ou de la prise en considération du marché du travail local. De plus, on ne dispose d'aucun recul pour envisager les conséquences pour les femmes concernées (les hommes sont moins de 1 % à choisir la formule de l'APE) de leur retrait du marché de l'emploi et des difficultés à reprendre une activité au bout de trois ans.

D'après une étude de la CNAF de septembre 1996, les régimes de sécurité sociale ont dépensé, en 1995, pour l'APE dès le deuxième enfant un peu moins de 2,4 milliards dont 2,1 milliards au titre de l'APE à taux plein, alors que les prévisions réalisées en 1994, avant le vote de la loi, tablaient sur 1,6 milliard dont 1,05 pour la seule APE à taux plein. Donc, par rapport aux prévisions de 1994, les dépenses en APE de rang 2 à taux plein sont doubles et ce, dès 1995.

Il y avait environ 150.000 femmes qui bénéficiaient, en 1995, de l'APE au titre du deuxième enfant, alors que les prévisions tablaient simplement sur un chiffre de 120.000. Au total, 309.000 personnes percevaient l'APE en 1995.

En effet, l'APE de rang 2 a, en quelque sorte, donné un nouveau « coup de fouet » fugace à l'APE de rang 3 et suivants. Ainsi, en croissance semestrielle, le taux de l'APE de rang 3 est-il redescendu de 17,2 % en juin 1995 à 2,4 % en décembre 1995. S'agissant de l'APE de rang 2 à taux plein, la croissance constatée s'avère particulièrement élevée. Ainsi, en évolution semestrielle, le taux est passé de + 341,4 % en juin 1995 à 83,8 % en décembre 1995 et à 59,3 % en août 1996. Pour l'APE à taux partiel, l'évolution est encore plus remarquable, avec, respectivement, pour les mêmes dates, +1.417,9 %, + 140, 2 % et + 79,4 %.

Compte tenu de ces évolutions, le coût pour 1996 a été revu à la hausse pour s'élever à 5,463 milliards, soit 136 millions de plus par rapport aux prévisions présentées dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1996. Pour 1997, le coût évalué pour l'APE de rang 2 s'élève à 7,758 milliards, ce qui est considérable. Toutefois, la dépense d'APE devrait être diminuée de l'économie réalisée sur l'APJE longue à laquelle l'APE peut se substituer sous certaines conditions. Le montant de l'APE étant beaucoup plus favorable et sans conditions de ressources, les familles optent pour celle-ci sans cumul possible avec l'APJE longue. Cette économie a été évaluée à 740 millions de francs en 1996 et 835 millions en 1997.

Coût de la loi relative à la famille du 25 juillet 1994

en millions de francs 1996

Prestations (métropole)	1994		1995		1996		1997	
	Initial	Actualisé	Initial	Actualisé	Initial	Actualisé	Initial	Actualisé
APE pour 2 enfants				2.360		6.203		8.593
Economie pour APJE longue				257		740		835
APE y compris économie sur APJE longue	118	260	1.491	2.103	3.193	5.463	4.720	7.758
AGED	87		260	290	260	795	260	795
AFEAMA	154		463	603	463	1.013	463	1.013
FNAS (Fonds national d'action sociale) petite enfance			642	380	1.284	830	1.926	1.230
APJE (Naissances multiples)				0	44	44	130	130
Allocation d'adoption			12	9	12	13	12	14
AVPF			23	33	212	367	434	722
TOTAL	360	260	2.891	3.418	5.468	8.526	7.945	11.663
Evolution initial/actualisé en %				18,2		55,9		46,8

Source : Direction de la Sécurité sociale

S'agissant de l'allocation de garde d'enfant à domicile pour laquelle on examinera plus avant les critiques formulées par la Cour des Comptes dans son rapport, on peut toutefois noter, que, sans remettre en cause son aspect d'aide à l'emploi, cette prestation n'est, selon le président de la CNAF, M. Jean-Paul Probst, intéressante qu'à partir du moment où le revenu du ménage est supérieur à deux SMIC. Ce dernier a donc proposé de mettre en oeuvre une réflexion sur cette prestation qui concernait, en 1995, 42.977 bénéficiaires et la manière de rendre plus équitable l'ensemble du dispositif.

En 1995, ainsi que l'indique le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1996, le montant de cette prestation tous régimes en métropole a été de 936 millions de francs, dont 290 millions au titre des effets de la loi relative à la famille, ce qui semble une réalisation proche des prévisions initiales (cf. coût de la loi relative à la famille ci-dessus). Il y a eu toutefois une erreur dans l'appréciation de la date de démarrage de la progression, puisque l'on escomptait un démarrage dès le deuxième trimestre 1995 alors qu'il n'a eu lieu qu'un trimestre plus tard. L'augmentation n'en est pas moins considérable de 88,6 % entre le quatrième trimestre 1994 et le quatrième trimestre 1995. Du fait de ce décalage, les prévisions ont été réévaluées pour 1996. Ainsi, pour cette année où la montée en charge du premier volet de la loi devrait s'achever, le surcoût entraîné par les effets dus à la loi relative à la famille est estimé à 795 millions de francs tous régimes confondus en métropole contre 610 millions pour le rapport de la commission des comptes présenté en juin 1996. A la fin du premier trimestre 1996, dernier chiffre connu, 48.978 familles bénéficiaient de cette allocation, soit une augmentation de 90,69 % par rapport à fin mars 1995. Globalement, pour 1996, l'AGED devrait atteindre 1,6 milliard, soit une croissance de 73 % par rapport à 1995. Dans la mesure où la montée en charge sera pratiquement terminée en 1997, la croissance sera plus faible quoique loin d'être négligeable avec 14,6 %. Le montant global de l'AGED devrait donc atteindre 1,855 milliard soit un doublement par rapport à 1995 où le total s'élevait alors à 936 millions et un quasi quadruplement par rapport à 1994.

Concernant l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, l'AFEAMA, le surcoût constaté en 1995, et imputable à la loi relative à la famille, évalué initialement (cf. tableau sur le coût de la loi) à 463 millions de francs pour l'ensemble des régimes en métropole, s'est élevé finalement à 603 millions de francs pour un montant global de 5,639 milliards. Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1996, cet écart peut s'expliquer par l'augmentation importante de la majoration d'AFEAMA déjà mentionnée et qui a provoqué un effet d'aubaine plus important que prévu. De décembre 1994 à décembre 1995, le nombre des bénéficiaires de l'AFEAMA en métropole a crû de 19,8 % passant de 267.550 à 320.529. Le dernier chiffre connu permet de

constater une croissance légèrement supérieure de 20,46 % pour la période fin mars 1995-fin mars 1996 avec 350.399 familles bénéficiaires.

Compte tenu de ce constat, la prévision de juin 1996 a été révisée à la hausse. Elle a été portée de 844 millions à 1.013 millions de coût induit pour 1996 du fait des effets de la loi relative à la famille. Globalement, si l'on analyse les évolutions de 1994 à 1996, on peut remarquer que le taux de croissance de la prestation est passé de 32,2 % pour 1994, à 34,9 % pour 1995 et 24,7 % en 1996. En 1997, les dispositions de la loi de 1994 devant achever leur montée en charge, la croissance « ne sera plus que » de 15 %. Sur le plan des montants, la croissance est impressionnante, puisque entre 1994, avec 4,18 milliards et 1997 avec 8,087 milliards, l'AFEAMA connaît un quasi doublement.

En revanche, du côté de l'amélioration de l'accueil de la petite enfance en collectivité et de l'enrichissement des contrats enfance, la montée en charge s'avère moins rapide que prévu. Ainsi, en 1995, les sommes dépensées n'ont été que de 380 millions contre 642 millions prévus initialement. Compte tenu de cet état de fait et des projets en cours, les montants prévisionnels pour 1996 et 1997 ont été portés à 830 millions et 1.230 millions.

Quoi qu'il en soit, comme l'analyse des conclusions du rapport de la Cour des Comptes le montrera et ainsi que le note le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1996, les dispositions de la loi relative à la famille, qui paraissent être à l'origine de « dérives importantes », selon votre commission, appellent un réexamen attentif.

B. LES RÉSULTATS MITIGÉS, SELON LA COUR DES COMPTES, DES AIDES À L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

La Cour des Comptes, dans son rapport annuel au Parlement sur la sécurité sociale, a procédé à l'analyse de l'AGED, de l'AFEAMA, et des contrats enfance, ainsi que de leurs conditions de mise en oeuvre et de fonctionnement.

S'agissant de l'AGED, dans un premier temps, la Cour des Comptes a récapitulé les différents avantages dont celle-ci bénéficie depuis la loi de 1994 et la loi de finances pour 1995, soit au 1er janvier 1996, 12.389 francs par trimestre pour un enfant de moins de trois ans et 6.195 francs pour un enfant de trois à six ans, auxquels s'ajoute la réduction d'impôt dans la limite de 45.000 francs. Certains, d'ailleurs, ont pu s'interroger sur la pertinence de ce cumul.

La Cour des Comptes a, ensuite, procédé à un calcul du coût de la garde à domicile à temps plein pour un enfant de moins de trois ans qui confirme que ledit coût est considérablement réduit pour les familles aisées. Selon ce calcul, une famille de deux enfants disposant d'un revenu annuel égal à 400.000 francs employant une auxiliaire parentale rémunérée sur la base du salaire brut conventionnel, c'est-à-dire 6.380 francs en 1995, soit, avec les cotisations patronales, 10.126 francs par mois, voit ses cotisations patronales prises en charge à hauteur de 3.946 francs. Le coût mensuel qui reste à sa charge est donc de 6.180 francs. Mais de cela, il faut défalquer la réduction d'impôt, dans le cas précis, 37.080 francs. La famille n'a donc plus réellement à sa charge que 3.090 francs par mois, ce qui est peu pour un emploi à temps plein.

Il est clair que, jusqu'à la loi de 1994 et la loi de finances pour 1995, les avantages accordés dans le cadre de l'AGED sont apparus insuffisamment attractifs à ses bénéficiaires potentiels. Ainsi, en 1994, le nombre d'emplois créés ou solvabilisés et déclarés a pu être estimé à 20.000, soit 10.000 équivalent temps plein et 10 % de l'objectif fixé.

A partir de 1994, on l'a vu, le recours à l'AGED s'est fortement accru, qui, selon la Cour des Comptes, risque de faire apparaître encore plus clairement les défauts de cette prestation.

Tout d'abord, la Cour des Comptes remarque que « jusqu'en 1995, la CNAF n'a pas mis en place de dispositif d'évaluation permettant de suivre le profil des allocataires et les conditions de liquidation de l'aide. De ce fait, la revalorisation de l'AGED intervenue dans le cadre de la loi relative à la famille, a été réalisée sans évaluation préalable alors que, comme on l'a souligné, l'allocation n'avait pas connu la montée en charge attendue.

De même, constate la Cour des Comptes, aucun dispositif de suivi n'a été mis en place pour évaluer l'efficacité de la mesure en matière de création d'emplois. Ainsi, l'ACOSS n'individualise pas les comptes des employeurs de personnels de maisons bénéficiant de l'AGED, au sein des employeurs de maison. Parallèlement, les caisses primaires d'assurance maladie ne peuvent identifier les employés qui correspondent à un compte employeur « AGED ». Il conviendrait donc, pour clarifier la situation, selon votre rapporteur, que l'ACOSS puisse individualiser les bénéficiaires de l'AGED.

Par ailleurs, les conditions d'ouverture du droit restent complexes. Tout d'abord, ce droit reste subordonné à la condition d'exercice d'une activité professionnelle minimum, au moins pour les salariés. Car en ce qui concerne les non salariés, seuls sont appréciés leur affiliation et le paiement des cotisations au régime de vieillesse. Il y a donc rupture d'égalité entre les deux types de travailleurs.

Selon la Cour des Comptes, pourrait donc être pris en considération le nombre d'heures travaillées et non la rémunération, pour ne pas exclure ceux dont les revenus sont insuffisants, ou même, dans une conception plus large d'aide à la création d'emplois familiaux, il suffirait de justifier d'une activité professionnelle.

De plus, le bénéfice de l'AGED semble trop largement attribué dans la mesure où aucune qualification n'est exigée et surtout où les personnes employées peuvent ne pas se consacrer exclusivement à la garde d'enfant mais aussi aux tâches d'entretien ménager courant. Sur ce point également, votre rapporteur estime qu'il faudrait préciser la législation.

Parallèlement, la Cour des Comptes estime que la vérification des droits trimestrielle est administrativement excessive et qu'une procédure annuelle serait suffisante.

Parallèlement, l'AGED a connu une forte instabilité des textes qui la régissent et qui empêche la bonne maîtrise de son dispositif ; qu'on en juge : depuis sa création, l'AGED a connu cinq modifications législatives, quatre de niveau réglementaire, trois circulaires ministérielles, plus d'une vingtaine de circulaires de la CNAF et près d'une dizaine de circulaires de l'ACOSS.

Le mécanisme de tiers payant instauré en 1991 l'a été sans que les contraintes techniques et opérationnelles aient été prises en compte, ce qui a nécessité plusieurs années de mise au point sans que toutes les difficultés aient été surmontées. Les procédures de coordination entre la CAF et les URSSAF au plan local et, entre la CNAF et l'ACOSS au niveau régional, induisent des retards dans les ouvertures des droits.

Enfin, et la Cour des Comptes le soulignait à titre liminaire, la conjonction de l'AGED et de l'avantage fiscal très substantiel depuis 1995 a entraîné une très forte solvabilisation de la garde à domicile. Ainsi, la collectivité prend en charge jusqu'à 70 % du coût total de l'emploi, dont 50 % du salaire net. En 1995, cette situation concernait 5,10 % des bénéficiaires pour lesquels le montant de l'AGED était égal au plafond de 11.838 francs. Les autres bénéficiaires bénéficient d'une réduction un peu moindre qui peut être estimée, pour 56 % d'entre eux, à moins de 15.000 francs et, pour 37 % d'entre eux, entre 15.000 et 37.000 francs.

Ce constat a suscité trois observations de la part de la Cour des Comptes :

- tout d'abord, elle a conclu, comme le président de la CNAF, que cette allocation ne peut concerner que les familles bénéficiant de revenus élevés ;

- elle a estimé que le développement de ce type d'aide était conditionné davantage à la pérennité de la réduction fiscale plus qu'à celle de ses propres avantages ;

- enfin, elle a noté qu'en raison du cumul de la prise en charge des cotisations sociales par l'AGED et de la réduction d'impôt, un employeur de personnel de maison ne pouvait maximiser l'avantage fiscal qui lui était consenti.

Compte tenu de ces différentes remarques, la Cour des Comptes propose trois modifications concernant l'AGED : la clarification des conditions d'ouverture du droit à cette prestation en fonction des objectifs assignés à cette allocation, l'annualisation de la vérification du droit et la simplification des procédures.

A la différence de l'AGED, l'AFEAMA n'ouvre pas droit à d'autre réduction d'impôt que celle prévue pour la garde d'un jeune enfant, soit 25 % dans la limite de 15.000 francs et 3.750 francs par an.

Dès sa création, l'AFEAMA a connu une rapide montée en charge. Créée par la loi du 6 juillet 1990, l'AFEAMA a crû de 20 % en 1991, de 34 % en 1992, de 24 % en 1993 et de 26 % en 1994. Il est toutefois difficile de faire la part des créations nettes d'emploi et des régularisations d'emplois non déclarés. A la fin de 1995, cette allocation a créé ou régularisé environ 137.600 emplois.

Concernant cette prestation, la Cour des Comptes a constaté le manque de coordination entre les CAF et les départements qui ne communiquent pas à celles-ci les décisions d'agrément des assistantes maternelles.

Lors de l'instruction des dossiers d'AFEAMA, les caisses ne savent donc pas si cet agrément a été accordé suite à une instruction de la PMI ou tacitement, trois mois après la date du dépôt de la demande des CAF. Elles ne connaissent pas non plus, bien évidemment, le nombre d'enfants pour lequel il est octroyé.

Selon la Cour des Comptes, « aucune des CAF interrogées n'a pu produire le nombre et la liste des retraits et suspensions d'agrément des

dernières années, ce qui montre le caractère inopérant du dispositif prévu par l'article 123-1-4 du code de la famille et de l'aide sociale en matière de suspension du bénéfice de l'AFEAMA si la condition d'agrément n'est plus remplie ».

En revanche, toujours selon la Cour des Comptes, la simplicité des conditions d'ouverture du droit et du système de liquidation ont permis de mettre en oeuvre l'AFEAMA dans de bonnes conditions. Par ailleurs, la Cour des Comptes a constaté que les revalorisations consécutives à la mise en oeuvre de la loi relative à la famille ont entraîné une forte solvabilisation de la garde au domicile d'une assistante maternelle agréée. A cet égard, la CNAF a estimé qu'au quatrième trimestre de 1995, pour 21 % des 332.665 familles bénéficiaires, les dépenses étaient totalement prises en charge à l'exception des frais d'entretien. La garde est même totalement gratuite pour celles d'entre elles qui bénéficient de l'APJE. A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de rendre ce type de service complètement gratuit dans la mesure où, d'une certaine façon, cela déresponsabilise la famille. Il pense donc qu'il faudrait laisser un minimum à la charge de la famille.

Enfin, la Cour des Comptes a également examiné la mise en oeuvre des contrats-enfance qui étaient 1.840 à avoir été signés à la fin de l'année 1995, témoignant d'un succès rapide. Ces contrats programment l'accueil de 185.000 enfants supplémentaires dont 40.000 enfants en accueil permanent, 124.000 en accueil temporaire et 21.000 dans d'autres structures avec leurs parents.

Le coût total de ce dispositif est estimé à 838 millions de francs en 1996 dont 640 millions de francs au titre de la prestation de service versée aux communes de métropole. L'augmentation des dépenses a été de 214 millions de francs en 1995. Elle est évaluée à 174 millions de francs en 1996 alors que l'augmentation globale des dépenses de prestations de service reste nettement inférieure à l'objectif de 600 millions de francs prévu par la loi relative à la famille.

Qualifiant ce dispositif d'innovant, la Cour des Comptes en a relevé les limites : tout d'abord, un champ d'intervention et des critères mal définis, le seul, en fait, étant l'amélioration du service rendu aux familles. Or, selon la Cour des Comptes, ce critère est imprécis. La satisfaction des familles est difficile à mesurer notamment en ce qui concerne la garde temporaire. De plus, les différentes CAF ont adopté des pratiques divergentes. Ensuite, toujours, selon la Cour des Comptes, bien que financé sur des fonds nationaux, ce dispositif n'a pas défini de priorités au niveau national. Les caisses n'ont ainsi aucun niveau de référence qui leur permettrait de comparer leur département avec des normes nationales, et la situation des différentes communes de leur base territoriale.

Par ailleurs, il apparaît à la Cour des Comptes que les conseils d'administration des caisses n'ont pas assuré le pilotage du dispositif, se limitant à entériner des propositions formulées par des services communaux. La Cour des Comptes estime donc que les contrats enfance constituent un « dispositif expansionniste », caractérisé par le financement quasi automatique d'une grande variété d'action et l'absence de responsabilité financière des caisses. Une telle affirmation semble tout à fait inquiétante à votre rapporteur qui souhaiterait que les caisses s'impliquent davantage dans le contrôle des actions qu'elles financent.

La Cour des Comptes craint également que ne se développent des risques d'inégalité de traitement entre les communes dans la mesure où le mécanisme de calcul du taux de cofinancement pénalise les communes qui n'ont réalisé aucun effort financier antérieur dans ce secteur en les faisant bénéficier du taux minimal de prise en charge, c'est-à-dire 40 % lors de la mise en oeuvre des contrats enfance, 60 % à compter de 1995. Ces collectivités doivent donc fournir un effort financier difficilement compatible avec leurs moyens budgétaires, même si, à terme, elles peuvent bénéficier d'un taux de cofinancement de 70 % sur la totalité de leur parc d'accueil. De plus, le mode de calcul de la prestation de service prend en compte le taux de ressortissants du régime général, d'où un taux de cofinancement très diminué dans les communes rurales. A cet égard, plusieurs caisses ont essayé, par convention, d'articuler leur contrat enfance avec la politique d'accueil de jeunes enfants menée par la MSA. Parallèlement, malgré une importante revalorisation des taux à destination des petites communes, l'effort qui reste à leur charge reste élevé. De même, dans les communes à fort taux de populations défavorisées, la rentabilisation des structures d'accueil permanent se heurte au faible potentiel de contribution des familles et à la condition de bi-activité des parents pour obtenir une place de crèche.

Enfin, si le dispositif des contrats enfance est adapté à un contexte d'augmentation de demande d'accueil, il ne l'est pas lorsqu'il s'agit de restructurer le parc existant. Ainsi, par sa logique financière, il incite plutôt, selon la Cour des Comptes, une commune dont le parc est sous-utilisé à le développer plutôt qu'à le diminuer, puisqu'alors le coût de cette opération serait intégralement à sa charge.

La Cour des Comptes s'est également intéressée au caractère redistributif ou non des aides à la garde d'enfant et de leurs conséquences sur la concurrence entre les différents modes de garde.

Ainsi, elle a pu constater que la participation financière des collectivités locales au fonctionnement des crèches a, par l'intermédiaire du barème de participation, un impact redistributif important en faveur des bas revenus (rapport de 1 à 2 pour les crèches collectives et de 1 à 1,8 pour les

crèches familiales entre les familles dont le revenu est compris entre 8 SMIC et 1 SMIC).

En revanche, l'impact de la réduction d'impôt est anti-redistributif puisque son effet n'est déterminant que pour la garde à domicile au profit des hauts revenus ; la fiscalité, selon la Cour des Comptes, est source de distorsion importante entre les modes de garde.

L'analyse des taux d'effort des familles démontre qu'à partir d'un revenu supérieur à 2,5 SMIC, le taux d'effort pour la garde à domicile d'une assistante maternelle est inférieur à celui de la crèche collective. S'agissant de la comparaison entre garde au domicile et crèche familiale, le seuil se situe au niveau de 3,5 SMIC. Enfin, on peut remarquer que le taux d'effort des familles bénéficiaires de l'AGED disposant d'un revenu supérieur à 7 SMIC est inférieur au taux d'effort des familles disposant de 1 à 2 SMIC et qui utilisent la crèche collective.

Ces éléments expliquent que l'augmentation de la majoration d'AFEAMA a entraîné une diminution de la fréquentation des crèches familiales.

Par ailleurs, la concurrence réelle entre l'AGED et les crèches notamment collectives, conduit de plus en plus les familles aisées à préférer la garde à domicile, d'où, selon la Cour des Comptes un risque de ségrégation sociale ainsi qu'un risque financier sur l'équilibre des équipements collectifs. Toutefois, l'effet de cette concurrence peut être relativisé par l'écart important entre le nombre de places de crèches et celui des bénéficiaires de l'AGED, ainsi que par la pénurie de places de crèches qui subsiste dans certaines villes. Par ailleurs, il est permis de s'interroger s'il entre dans les compétences de la Cour des Comptes de statuer en opportunité sur des dispositions prises par le législateur.

La Cour des Comptes dresse donc un constat mitigé de la politique d'accueil à la petite enfance, soulignant l'absence d'une vue d'ensemble cohérente et en considérant que l'allocation des ressources publiques engendre des inégalités en fonction des revenus que l'objectif de création d'emplois ne saurait justifier.

II. LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA POLITIQUE FAMILIALE DU PLAN DIT JUPPÉ TROUVENT LEUR PROLONGEMENT DANS LES MESURES CONTENUES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI OU ANNONCÉES DANS CE CADRE ET SE SONT ACCOMPAGNÉES D'UN NÉCESSAIRE MÉCANISME DE CONCERTATION, LA CONFÉRENCE DE LA FAMILLE

A. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA POLITIQUE FAMILIALE DU PLAN DIT JUPPÉ TROUVENT LEUR PROLONGEMENT DANS LES MESURES CONTENUES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI OU ANNONCÉES DANS CE CADRE

Les dispositions annoncées dans le cadre du plan du 15 novembre 1995 et qui ont été détaillées par M. Charles Descours, rapporteur de votre commission pour le projet de loi d'habilitation étaient au nombre de sept. Parmi celles-ci, l'une a été déplorée par votre commission qui maintient son sentiment. Il s'agit de la mise sous condition de ressources intégrales de l'allocation pour jeune enfant (APJE). Votre commission, cohérente dans son souhait de voir la situation de la démographie et de la mortalité infantile de la France s'améliorer, avait regretté que, d'une part, cette allocation n'ait plus son aspect de prime à la naissance et que, d'autre part, elle perde, par le canal des visites médicales obligatoires pour le versement de cette prestation pour la femme enceinte et l'enfant de moins de trois mois, la possibilité de mener une politique de santé publique efficace parce que touchant dès la naissance l'ensemble d'une classe d'âge. Pour ces effets négatifs, l'économie envisagée apparaissait faible. Même s'il est mentionné que seules 20 % des familles sont exclues du bénéfice de l'APJE, votre rapporteur estime que les seuils de ressources sont peu élevés dans la mesure où un couple bi-actif gagnant 16.000 francs par mois ne peut obtenir cette prestation. De plus, selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1996, la mise sous condition de ressources de l'APJE courte a provoqué plus d'économies que prévu, ce qui semble donc signifier que les familles exclues sont plus nombreuses que cela n'était envisagé à l'origine. En effet, alors que la mesure était prévue pour économiser 600 millions de francs, son rapport devrait être de 730 millions (cf. tableau ci-dessous).

Plan de réforme de la sécurité sociale du 15 novembre 1995
Ecart entre les chiffreages initiaux et les estimations actuelles

(Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1996)

(en milliard de francs)

	Chiffrage initial	Chiffrage actuel
TOTAL	7,2	5,125
Stabilité de la BMAF en 1996	2,6	2,6
Mise sous condition de ressources de l'APJE courte	0,6	0,730
Rationalisation des prestations familiales	0,6	0,18
Rationalisation des aides au logement	1,2	0,9
Mesures de gestion ⁽¹⁾	1,5	0,272
Réforme des régimes spécifiques ⁽²⁾	0,7	0,443
<i>1) La somme initialement inscrite concerne l'ensemble des organismes de sécurité sociale. Le chiffreage actualisé ne concerne que la branche famille</i>		
<i>2) Cette réforme ne sera finalement réalisée qu'au 1er janvier 1997</i>		

Extrait de l'addendum au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 intitulé « mise en oeuvre du plan de réforme de la sécurité sociale annoncé le 15 novembre 1995 »

Effets des mesures d'urgence en 1996

(en milliards de francs)

Mesures annoncées le 15 novembre 1995	Prévision	Réalisation
Branche Famille	5,7	4,3
Stabilité de la base mensuelle des allocations familiales en 1996	2,6	2,6
Recentrage de l'APJE sur les familles les plus modestes	0,6	0,6
Rationalisation des prestations familiales et des aides au logement	1,8	1,1
Hausse du taux de cotisations familiales des entreprises publiques	0,7	0

Il faut noter, d'ailleurs, que si l'on confronte les deux tableaux, les chiffreages en réalisation ne sont pas tout à fait identiques et que l'annexe au projet gouvernemental ne mentionne pas la part imputable à la branche famille pour les économies de gestion.

- La deuxième disposition, mais la plus importante en ce qu'elle engendrait le plus d'économie était la dérogation à l'indexation inscrite dans la loi relative à la famille, qui aboutissait à ne pas revaloriser la base mensuelle des prestations familiales en 1996. Ceci devait économiser 2,6 milliards de francs.

- La troisième disposition visait à imposer les prestations familiales à l'impôt sur le revenu, disposition pour laquelle votre commission était très réservée. Compte tenu de l'opposition des mouvements familiaux, cette mesure n'a pas été mise en oeuvre.

Quant à la quatrième disposition sur la rationalisation des prestations familiales qui devait rapporter 600 millions de francs, elle n'a été mise en oeuvre qu'en partie, puisque, sous l'action de votre commission, la réduction des délais de prescription pour les usagers n'a pas été mise en oeuvre.

Quant à la cinquième disposition, elle concernait la rationalisation des aides au logement et devait permettre d'économiser 1,2 milliard de francs. Le résultat est un peu moindre, soit 900 millions de francs.

- La sixième disposition était, en fait, la contribution de la branche famille aux mesures d'économie concernant la gestion administrative des organismes sociaux. Ceci devait engendrer une économie globalement évaluée à 1,5 milliard. Limitée à la branche famille, cette disposition devrait permettre d'économiser 0,272 milliard de francs.

Enfin, l'harmonisation des modalités de gestion des prestations familiales pour l'ensemble des entreprises publiques qui devaient augmenter leur taux de cotisations d'allocations familiales de 4,8 % à 5,2 % à compter du 1er janvier 1996, harmonisation qui devait rapporter à la branche famille 0,700 milliard de francs, n'est finalement pas entrée en application.

Globalement, le plan du 15 novembre 1995 prévoyait donc, dès 1996, des mesures d'économies et l'affectation, dès 1997, de ressources nouvelles à la branche famille grâce à l'élargissement de l'assiette de la CSG. Ce plan devait ramener, en 1996, le déficit de la branche à 4,8 milliards de francs, hors frais financiers. Or, ce dernier devrait être, selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1996, de 12,8 milliards de francs.

Hormis les exceptions déjà mentionnées, le dispositif a été mis en oeuvre par l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 dans ses titres II et, pour partie, III.

Ainsi, l'article 2 de cette ordonnance prévoit-il que les bases mensuelles de calcul des prestations familiales ne sont pas revalorisées.

De même, l'article 5 mentionne la mise sous condition de ressources de l'APJE courte à laquelle votre commission continue d'être hostile pour des raisons déjà évoquées.

Ensuite, les articles 3 et 4 de cette même ordonnance ont prévu le gel des plafonds de ressources en 1996 et leur indexation sur les prix à partir de 1997. Un décret intègre, à cet égard, dans les ressources prises en compte pour l'attribution des prestations sous condition de ressources les indemnités journalières maladie et accidents du travail. Le rendement de ces mesures devrait être de 0,18 milliard, l'écart avec la prévision du plan du 15 novembre 1995 résultant de la non intégration dans la base ressources précitée, des rentes d'accidents du travail.

Par ailleurs, certaines mesures prises en mars 1996, en ce qui concerne les aides au logement ont dû limiter l'amélioration du solde de la branche à 0,4 milliard de francs. Mais, du fait de la non revalorisation du barème des aides au logement au 1er juillet 1996, une économie induite supplémentaire apparaît cette même année, légèrement supérieure à 0,5 milliard.

Enfin, l'article 7 de cette ordonnance qui prévoit le transfert progressif de la gestion des prestations familiales des entreprises publiques à la CNAF n'a pas encore été appliqué.

Les dispositions, peu nombreuses, qui concernent la branche famille dans le présent texte et celles qui ont été annoncées dans ce cadre se situent dans le prolongement du plan du 15 novembre 1995. Et si votre commission juge certaines d'entre elles positives, elle peut s'interroger sur les conséquences, pour les familles modestes, d'autres comme la réforme des aides au logement.

En effet, sur les aspects positifs, puisqu'ils donnent de nouvelles ressources à la branche famille, votre commission en note deux : tout d'abord, le passage des taux de cotisation de l'Etat et des entreprises publiques, en matière d'allocations familiales, de 4,8 % à 5,2 %, ce qui les rapproche du taux de droit commun qui est de 5,4 %. Cela devait déjà être effectué au 1er janvier 1996, selon l'application du plan du 15 novembre 1995, mais ne l'a pas été. Il est, d'ailleurs, permis de s'interroger sur la date à laquelle les taux deviendront parfaitement identiques.

Ensuite, et c'est la mesure la plus importante, le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit l'extension de l'assiette de la CSG qui permettra à la branche famille à qui en est affectée 1,1 % de bénéficier de 3,1 milliards de francs supplémentaires.

A côté de ces recettes supplémentaires, figurent deux mesures d'économies dont l'une est inscrite dans l'article 33 du présent projet de loi, et qui ont trait, globalement, aux aides au logement.

Ainsi, l'article 33 précité prévoit une harmonisation avec le RMI de la prise en compte des aides au logement dans les ressources qui sont prises en considération pour l'attribution de l'allocation parent isolé (API). Toutefois, votre rapporteur espère qu'une telle disposition n'aboutira pas à exclure complètement de l'API des personnes en réelle difficulté. L'application de la mesure devrait, en effet, conduire à une économie de 150 millions de francs.

Par ailleurs, mais ceci est d'ordre réglementaire, une réforme des aides au logement a été annoncée dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997. Cette réforme qui, selon les chiffres gouvernementaux, permettrait d'économiser en 1997 environ 600 millions de francs, consisterait globalement, sous certaines conditions, à la prise en compte de certains revenus de transfert pour le calcul des aides au logement. De plus, les deux aides personnalisées au logement APL 1 et APL 2 devraient être unifiées.

Or, l'ensemble de ces deux mesures logement ont suscité nombre d'interrogations et également de critiques.

En effet, le présent projet de loi de financement a fait l'objet d'un vote partagé par le Conseil d'administration de la CNAF, avec 11 voix pour (3 CFDT, 2 CFTC, 2 CFE-CGC, 4 personnes qualifiées), 11 voix contre (3 CGT, 3 FO et 5 UNAF) et 13 abstentions (patronat et travailleurs indépendants). Toutefois, même les avis favorables ont été assortis de certaines réserves dans la mesure où les administrateurs CFDT se sont montrés sceptiques sur les réformes prévues en matière d'aides personnelles au logement et concernant l'allocation de parent isolé (API).

Plus précisément, le conseil d'administration de la CNAF a émis le mardi 22 octobre 1996 un avis défavorable au projet de réforme des aides au logement qui risque, selon lui, d'avoir « un impact à la baisse » pour les familles modestes. Ainsi, l'ensemble des représentants des organisations syndicales et des associations familiales du conseil d'administration, soit 18 administrateurs, ont émis un avis défavorable, tandis que 13 administrateurs représentant les employeurs et travailleurs indépendants ont voté pour.

S'agissant de la fusion de l'APL 1 et de l'APL 2, certains craignent, notamment, que celle-ci ne se fasse en faveur de la plus basse des APL et que l'on organise un transfert des aides entre les moins pauvres des bénéficiaires - revenus entre 1 et 2 SMIC et les plus pauvres - revenus entre 0,5 et 1 SMIC ce qui est le cas de 60 % des bénéficiaires.

Parallèlement, le président de la CNAF, M. Jean-Paul Probst a fait part de ses inquiétudes sur les conséquences de l'impact de cette réforme tant au ministre concerné M. Jacques Barrot, qu'à votre rapporteur. Ses préoccupations concernaient trois points que votre commission a souhaité rappeler.

Tout d'abord, pour une réforme qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1997, la CNAF ne connaît pas encore les nouveaux barèmes des aides au logement qui ne lui seront communiqués qu'à la fin du mois de novembre, ce qui est trop court tant sur le plan informatique que sur le plan de la formation des personnels, alors même que son conseil d'administration a dû se prononcer sur le bien fondé de ladite réforme sans en connaître le chiffrage.

Ensuite, en lien avec ce qui précède, le président de la CNAF a souhaité qu'en même temps que ces barèmes, lui soient communiquées des simulations sur l'impact de la réforme sur les familles, car il craint une réduction des droits avec des incidences sur les familles les plus fragiles.

Enfin, M. Probst souhaite pouvoir bénéficier d'un argumentaire simple tant pour ses services que pour les familles qui voient changer les critères d'attribution selon la prestation concernée et qui ne s'y retrouvent plus.

Votre rapporteur estime également qu'il convient de simplifier l'ensemble des milliers de règlements qui régissent les prestations familiales, les prestations elles-mêmes, qui souffrent d'un manque de lisibilité pour leurs bénéficiaires et même pour les personnels de la CNAF et souhaite également que ne soient pas fréquemment modifiés les accès aux droits pour les plus faibles, ce qui est facteur d'inquiétude pour ceux-ci. Il ne faut pas oublier, en effet, le rôle d'amortisseur de crise et de tensions sociales que jouent les prestations familiales dans une conjoncture aussi difficile que la nôtre. Ainsi, si elles ne constituent que 12 % des ressources des familles de deux enfants, elles représentent 25 % du budget des familles de 3 enfants et 45 % des familles de quatre enfants et plus.

B. ... ET SE SONT ACCOMPAGNÉES D'UN NÉCESSAIRE MÉCANISME DE CONCERTATION, LA CONFÉRENCE DE LA FAMILLE

Même si des conférences de la famille avaient pu être réunies auparavant, c'est la loi n° 94-624 du 25 juillet 1994 relative à la famille, qui, par son article 41, a institutionnalisé une conférence nationale de la famille. Ainsi, d'après cet article 41, le Gouvernement devait organiser celle-ci annuellement et y convier le mouvement familial et les organismes qualifiés.

Mais ce n'est que le 6 mai 1996 qu'a été effectivement réunie cette conférence depuis le vote de la loi de 1994. A cet égard, votre rapporteur estime que le Parlement aurait pu être plus étroitement associé à celle-ci ainsi qu'aux groupes de travail constitués à son issue. Il pense également qu'une telle manifestation instaure un mécanisme de concertation et d'échange nécessaire pour l'élaboration d'une politique familiale ambitieuse pour l'avenir de notre pays. Il convient, en effet, que celui-ci reste en pointe sur le plan européen par l'effort qu'il consacre aux familles, y compris sur le plan fiscal. Votre commission salue donc, à cet égard, le remplacement de la décote par une tranche d'imposition à taux zéro fortement élargie.

Afin de remettre la famille au coeur de notre société, votre commission souhaite que soit solennisée cette instance de concertation qu'est la conférence de la famille en inscrivant son principe et ses modalités de fonctionnement au sein du code de la famille et de l'aide sociale. Lesdites modalités pourraient s'inspirer fortement de celles qui ont été définies pour la conférence nationale de la santé qui a été inscrite dans le code de la santé publique par l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins.

S'agissant de la conférence de la famille tenue le 6 mai 1996, à Matignon, sous l'égide du Premier ministre, M. Alain Juppé, elle a été suivie par la mise en place de cinq groupes de travail qui ont été chargés d'examiner l'ensemble des problèmes des familles et d'entreprendre une réflexion approfondie sur la politique familiale. La coordination de ces travaux a été confiée à Mme Hélène Gisserot.

Les cinq groupes de travail ont eu pour thème, respectivement, la famille aujourd'hui, la compensation des charges familiales et les aides aux familles, la famille avec enfant et son environnement, les relations intergénérationnelles, la famille et le travail.

Ces différents groupes doivent remettre leurs conclusions au comité de pilotage à la fin du mois de novembre ou au début du mois de décembre. A cet égard, un véritable regret de la part de votre commission : elle aurait souhaité pouvoir en disposer pour pouvoir se prononcer, en toute connaissance de cause, sur le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elle estime que les propositions de cette conférence auraient pu, avec profit, être soumises à l'examen des parlementaires surtout dans la mesure où ces derniers n'avaient pas été associés à ses travaux. Ces propositions devraient être discutées lors d'une prochaine conférence de la famille qui se tiendrait au début de 1997.

CONCLUSION

En conclusion, votre commission estime que le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale en ce qu'il concerne la branche famille suscite un certain nombre d'interrogations notamment eu égard à la réforme des aides au logement. Elle pense qu'il conviendra d'être vigilant sur ce point. Par ailleurs, elle souhaite que le Parlement soit davantage associé aux travaux de la conférence de la famille dont elle veut solenniser le principe et que les aides à la petite enfance soient revues dans un sens de plus grande simplicité et équité. Elle souligne, à cet égard, la nécessité de mettre en oeuvre le plus tôt possible le deuxième volet de la loi relative à la famille concernant les aides aux jeunes adultes tout en étant attentive à la dérive financière de l'application du premier volet de celle-ci. Cependant, eu égard à l'amélioration des ressources de la branche famille, grâce à l'élargissement de l'assiette de la CSG qui permettra à ladite branche de bénéficier de 3,1 milliards de francs supplémentaires, **votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale**, en ce qui concerne les dispositions relatives à la famille et aux prestations familiales.