

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 novembre 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, 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, 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, Patricia Schillinger, M. Jacques Siffre, Mme Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhét.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^e législ.) : 2575, 2609, 2610 et T.A. 496

Sénat : 63 et 71 (2005-2006)

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| I. DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE MOROSE, LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE TARDENT À SE REDRESSER | 7 |
| A. UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI SE DÉGRADE | 7 |
| 1. <i>Un déficit qui se creuse</i> | 7 |
| a) Une troisième année consécutive de déficit..... | 7 |
| b) Un impact qui devient sensible sur la situation nette de la branche..... | 9 |
| c) Des perspectives de moyen et long terme néanmoins rassurantes..... | 10 |
| 2. <i>Une progression modérée des recettes</i> | 11 |
| a) Des cotisations sociales pénalisées par la faible progression de la masse salariale..... | 11 |
| b) Les impôts et taxes : de nouvelles recettes affectées à la branche famille | 12 |
| c) Des remboursements de l'Etat toujours tardifs et incomplets | 13 |
| 3. <i>La CNAF au cœur d'un circuit de financement complexe</i> | 15 |
| a) Le remboursement au FSV des majorations de pensions pour enfants : une charge contestable enfin stabilisée | 15 |
| b) La question récurrente du remboursement des frais de gestion | 16 |
| B. DES DÉPENSES TOUJOURS DYNAMIQUES | 18 |
| 1. <i>Des prestations familiales tirées par la montée en charge de la Paje</i> | 18 |
| a) Des prestations d'entretien traditionnelles en perte de vitesse..... | 19 |
| b) Le poids des prestations « petite enfance » | 21 |
| c) Le dynamisme des prestations liées au handicap..... | 25 |
| 2. <i>Un renforcement des moyens destinés à l'action sociale</i> | 26 |
| a) Les orientations fixées par la nouvelle convention d'objectifs et de gestion | 27 |
| b) Des prestations de service renouvelées..... | 28 |
| c) La poursuite des actions de soutien à la parentalité..... | 29 |
| d) La politique en faveur des adolescents et des jeunes adultes : une priorité de la COG 2005-2008 | 31 |
| 3. <i>Les allocations logement : un poids toujours croissant pour la branche famille</i> | 34 |
| a) Des dépenses d'aide au logement en hausse constante | 34 |
| b) Un décrochage des aides par rapport aux loyers | 35 |
| II. LA POLITIQUE FAMILIALE FAIT FACE À DES ENJEUX RENOUVELÉS | 37 |
| A. ACCOMPAGNER LE DÉSIR D'ENFANT DES FAMILLES | 37 |
| 1. <i>La démographie française : peut-on encore être optimiste ?</i> | 37 |
| a) Un dynamisme relatif mais encore insuffisant..... | 37 |
| b) L'exception française : un taux d'activité des femmes qui pénalise moins qu'ailleurs la fécondité | 38 |
| c) Le désir d'enfant inassouvi : les obstacles à la réalisation des projets des familles | 39 |
| 2. <i>Des réformes au service des familles</i> | 41 |
| a) Favoriser une conciliation entre vie professionnelle et vie familiale sans effets pervers : la réforme du complément du libre choix d'activité | 41 |
| b) Accompagner les projets d'enfants sous toutes leurs formes : la réforme de l'adoption | 42 |
| c) Soutenir les familles dans l'épreuve : la réforme de l'allocation de présence parentale..... | 44 |

| | |
|---|----|
| 3. <i>Des outils concrets : le développement de l'offre de garde</i> | 45 |
| a) Un quatrième plan en faveur des crèches | 45 |
| b) La réforme du statut des assistantes maternelles | 47 |
| B. DEUX DÉFIS POUR L'AVENIR : LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ DES FAMILLES ET PROTÉGER LES ENFANTS SUR INTERNET | 48 |
| 1. <i>Lutter contre la pauvreté des familles : une exigence de solidarité</i> | 48 |
| a) Un constat : deux millions d'enfants pauvres | 49 |
| b) La problématique particulière des parents isolés | 51 |
| 2. <i>La protection des enfants sur Internet : un champ nouveau à défricher</i> | 53 |
| a) Internet : un outil ambivalent | 53 |
| b) Proposer des outils de protection qui confortent le rôle éducatif des parents | 55 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 57 |
| AUDITION DE MME NICOLE PRUD'HOMME, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION, ET DE M. PHILIPPE GEORGES, DIRECTEUR, DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF) | 57 |

Mesdames, Messieurs,

En 2006, pour la troisième année consécutive, les comptes de la branche famille sont attendus en déficit. Un déficit qui se creuse, puisqu'il devrait cette fois atteindre 1,2 milliard d'euros, mais qui demeure conjoncturel : la progression des recettes reste timide, contrairement à celle des dépenses, provisoirement tirées vers le haut par la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

Il convient d'ailleurs de se féliciter du succès de cette prestation qui a largement répondu aux attentes des Français : le nombre de familles bénéficiaires dépasse déjà de 50.000 l'objectif que s'était initialement fixé le Gouvernement. Les améliorations du complément de libre choix d'activité, prévues dans le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, vont également dans le sens d'une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle, qui est une demande constante de nos concitoyens.

Dans ces conditions, on peut estimer que le déficit de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) n'est pas réellement inquiétant. Mais il ne doit pas être banalisé car il entame les réserves de la branche, réserves qui lui permettent de mener une politique d'action sociale ambitieuse. Rappelons en effet que ce sont ces réserves qui, depuis 2000, financent les différents plans de création de places en crèche.

Cette priorité donnée à l'accueil de la petite enfance dans l'action sociale de la CNAF est confirmée par sa nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) pour les années 2005 à 2008. Une convention qui, malgré un contexte budgétaire difficile, formalise l'engagement commun de l'Etat et de la caisse pour garantir la pérennité de l'action sociale et développer une politique familiale renouvelée.

La préparation de la Conférence de la famille de septembre 2005 témoigne d'ailleurs des nouveaux défis de la politique familiale : en abordant la question de l'usage de l'Internet par les enfants et de ses dangers, elle a mis en lumière les nouveaux enjeux de la protection de l'enfance. Initialement retenu pour cette conférence, le thème de la pauvreté des enfants exige une mobilisation de la solidarité nationale.

Votre commission constate donc avec satisfaction que l'engagement du Gouvernement en faveur des familles ne se dément pas. Elle l'encourage à persévérer dans cette voie car de la vitalité des familles dépend l'avenir de notre protection sociale.

I. DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE MOROSE, LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE TARDENT À SE REDRESSER

A. UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI SE DÉGRADE

1. Un déficit qui se creuse

a) Une troisième année consécutive de déficit

Comme chaque année depuis trois ans, les comptes de la branche famille font apparaître un déficit, évalué pour 2006 à 1,2 milliard d'euros. En 2004 en effet, au lieu de l'équilibre des comptes anticipé par la loi de financement, le déficit s'était élevé à 357 millions d'euros. Le besoin de financement pour l'année 2005, estimé à 1,1 milliard d'euros, est quant à lui largement supérieur aux 31 millions d'euros prévus en septembre dernier.

Évolution du solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

| | 2004 (résultat) | 2005 (évaluation) | 2006 (prévision) |
|--------------|-----------------|-------------------|------------------|
| Dépenses | 49,2 + 4,5 % | 51,4 + 4,5 % | 53,4 + 3,8 % |
| Recettes | 48,8 + 2,8 % | 50,3 + 3,0 % | 52,2 + 3,6 % |
| Solde | - 0,4 | - 1,1 | - 1,2 |

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2005

Ce décalage par rapport aux prévisions tient davantage au dynamisme des prestations versées par la branche qu'à une faiblesse des recettes : les dépenses ont en effet progressé à **un rythme de 4,5 %**, alors que le projet de loi de financement pour 2005 tablait, de façon très optimiste, sur un rythme de 2,9 % seulement. Pour autant, il est vrai que, dans le même temps, les recettes de la branche ont cru de façon plus modérée que prévu (3 % au lieu de 3,6 %).

En outre, la conjoncture économique maussade a pesé tout à la fois sur les recettes qui, composées à 80 % de cotisations sociales et de CSG, suivent l'évolution de la masse salariale, et sur les dépenses, par le biais des prestations sous condition de ressources qui représentent désormais plus de la moitié des prestations versées par la CNAF.

Mais le principal facteur de dérapage des dépenses réside dans une montée en charge de la Paje beaucoup plus brutale que prévu : alors que son coût supplémentaire pour 2005 était évalué à 85 millions d'euros, il a été presque six fois plus élevé (500 millions d'euros). Ce dépassement explique, à lui seul, près de la moitié du déficit finalement constaté en 2005.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 n'avait pas non plus anticipé la modification des clés de financement de l'aide personnalisée au logement (APL), intervenue en cours d'année entre l'Etat et la CNAF et qui se traduit par une dépense supplémentaire de 270 millions d'euros pour la branche famille.

Par ailleurs, comme l'indique le tableau suivant, d'autres réformes poursuivent également leur montée en charge en 2005 :

Coût en 2005 de la montée en charge des mesures nouvelles prise depuis 2003

(en millions d'euros)

| | |
|---|------------|
| Maintien des allocations familiales pour les enfants de plus de 20 ans | 12 |
| Paje | 500 |
| Doublement de la prime d'adoption | 1 |
| Allocations logement | 230 |
| Majorations de pension pour enfant | 66 |
| Plans crèches (Fipe, AEI, DAIPE) | 32 |
| Transfert aux CAF de la gestion des prestations familiales des fonctionnaires | 56 |
| TOTAL | 909 |

Lecture : ce tableau présente le coût supplémentaire prévisionnel au 31 décembre 2005, par rapport à la base 2004, des mesures nouvelles adoptées depuis 2003. Ainsi, la Paje, mesure créée en 2004, a coûté en 2005, 500 millions d'euros de plus qu'en 2004.

De façon plus réaliste que l'année passée, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 tient compte du succès de la Paje et du déséquilibre conjoncturel engendré par la faiblesse de la croissance économique. Il prévoit non pas un retour à l'équilibre, ce qui serait irréaliste, mais une simple stabilisation du déficit de la branche. Il s'appuie sur une hypothèse d'augmentation des recettes de 3,6 %, en ligne avec celle prévue pour la masse salariale (+ 3,7 %), et des prévisions de dépenses croissant sur un rythme encore soutenu de 3,8 %.

Les charges nouvelles sont au nombre, limité, de quatre :

- la création du **complément optionnel de libre choix d'activité** (Colca), destiné aux parents de trois enfants et plus qui font le choix de s'arrêter de travailler pour élever leurs enfants, pour un montant de 35 millions d'euros ;

- la transformation de l'allocation de présence parentale en une **allocation journalière**, entraînant une dépense supplémentaire de 21 millions d'euros ;

- la mise en œuvre de la **nouvelle majoration d'allocation d'éducation spéciale** en faveur des parents isolés d'enfants handicapés, prévue par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, pour un montant de 15 millions d'euros. Cette dépenses est cependant neutre pour le solde de la branche famille, puisqu'elle est remboursée à la CNAF par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ;

- l'augmentation de 0,2 point des cotisations retraite qui a un impact de 50 millions d'euros pour la branche famille en tant que financeur de **l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**.

b) Un impact qui devient sensible sur la situation nette de la branche

Les déficits successifs de la branche famille depuis 2004 commencent à faire sentir leurs effets sur sa situation nette. Le compte de report à nouveau de la CNAF, qui retrace le solde cumulé de ses exercices passés, faisait état de 7,1 milliards d'euros d'excédents au 31 décembre 2004. Le déficit de l'année 2005, soit 1,1 milliard d'euros, vient en atténuation de ce fonds de roulement positif, conduisant à une situation nette prévisionnelle de 6 milliards d'euros fin 2005.

En deux ans, ces réserves ont donc fondu de 15,5 %. Depuis la mise en place de l'autonomie des branches de sécurité sociale en 1993, elles ont même régressé de 40 %.

Or, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 prévoit un retour à l'équilibre de la branche famille en 2010 seulement, les déficits restant significatifs durant les deux années à venir.

Solde prévisionnel de la branche famille sur la période 2006-2009

(en milliards d'euros)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Solde | - 1,2 | - 1,2 | - 0,8 | - 0,3 |

Source : PLFSS 2006 – Annexe B

Dans ces conditions, la situation nette de la branche devrait être considérablement dégradée, le compte de report à nouveau affichant un excédent cumulé réduit à 3,6 milliards.

En conséquence, les sommes disponibles sur son compte courant auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) diminuent et produisent moins d'intérêts. Déjà, les produits financiers reversés à la branche famille ne s'élevaient plus qu'à 98,5 millions d'euros en 2004, alors qu'ils étaient encore de 113 millions d'euros l'année précédente.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que ce sont ces réserves qui servent, depuis 2003, à alimenter les différents fonds de financement des plans crèches, soit 92 millions d'euros en 2004 et, respectivement, 104 et 107 millions d'euros en 2005 et 2006.

c) Des perspectives de moyen et long terme néanmoins rassurantes

Votre commission estime toutefois que le déficit actuel de la branche famille, bien qu'important, n'est pas aussi inquiétant que celui des autres branches de la sécurité sociale.

La composition des recettes et des dépenses de la branche famille en fait effectivement une branche structurellement excédentaire : les recettes évoluent comme la masse salariale, c'est-à-dire sur un rythme plus dynamique que les dépenses qui sont indexées sur les prix. Ainsi, les prévisions de croissance de la masse salariale pour la période 2005-2009 tablent sur 4,45 % alors que l'inflation ne serait que de 1,8 % en moyenne annuelle.

A l'horizon 2020, hors mesures nouvelles et compte tenu d'une hypothèse d'inflation constante de 1,75 % par an et d'une croissance du PIB de l'ordre de 2,6 % en 2006 se réduisant ensuite à 1,3 % en 2020 sous l'effet du choc démographique, le solde de la branche famille grimperait à 14,5 milliards d'euros. Même si le mode d'indexation des prestations changeait pour être fixé en fonction de la croissance du PIB, ce qui entraînerait une augmentation plus rapide des dépenses, ce solde resterait de 1,7 milliard d'euros.

**Excédents cumulés de la branche famille
projections à l'horizon 2020**

(en milliards d'euros)

| | 2010 | 2015 | 2020 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|
| Solde scénario 1 | 0,0 | 8,1 | 14,5 |
| Solde scénario 2 | 0,0 | 0,9 | 1,7 |

Scénario 1 : croissance des prestations égale à l'inflation

Scénario 2 : croissance des prestations égale à celle du PIB

Source : CNAF

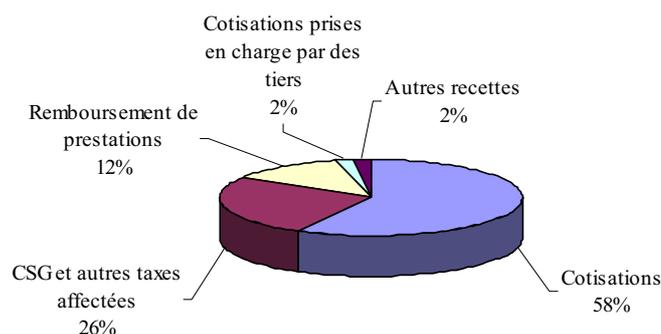
Votre commission considère en outre que, contrairement à celui des autres branches, le déficit de la branche famille prépare l'avenir dans la mesure où il contribue à la réalisation du désir d'enfant des familles et permet, à terme, une amélioration du nombre de cotisants.

2. Une progression modérée des recettes

Les recettes de la branche famille devraient s'élever à 50,3 milliards d'euros en 2005, en progression de 3 % par rapport à l'année précédente. Ce résultat reste toutefois inférieur aux prévisions réalisées en septembre dernier. Pour 2006, la loi de financement de la sécurité sociale table sur une accélération du rythme de croissance des recettes de la branche (+ 3,6 %), pour un total de 52,1 milliards d'euros.

Ces recettes ont trois origines principales : les cotisations sociales à la charge des employeurs, pour les deux tiers ; la contribution sociale généralisée (CSG) et les autres taxes affectées, pour un quart ; les transferts, enfin, qui recouvrent à la fois des remboursements par l'Etat de certains allègements de charges sociales et le remboursement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de parent isolé (API).

Poids relatif des différentes recettes de la branche famille en 2006



a) Des cotisations sociales pénalisées par la faible progression de la masse salariale

Principales recettes de la branche famille, les cotisations sociales devraient lui apporter 29,4 milliards d'euros en 2005. Leur rythme de croissance connaît un rebond sensible (+ 2,8 % contre + 2,1 % seulement en 2004) mais il s'agit essentiellement d'un effet d'optique, dû à une réforme du calendrier de recouvrement des cotisations des non-salariés qui a eu pour effet de reporter certaines recettes de 2004 sur 2005.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 table sur des recettes de cotisations de 30,1 milliards d'euros, cette nouvelle progression de 3,5 % étant fondée sur une hypothèse de croissance de la masse salariale de 3,7 %. Il s'agit d'une prévision optimiste bien supérieure aux 2,9 % enregistrés en 2004.

Plusieurs mesures devraient influencer le rendement des cotisations sociales affectées à la branche famille en 2006 :

- l'assujettissement aux cotisations sociales des indemnités de rupture et des sommes versées en compensation de la **réduction du temps de travail**, prévue par l'article 12 du projet de loi de financement devrait accroître ses cotisations perçues de 6 millions d'euros ;

- la suppression de l'abattement en faveur du temps partiel devrait produire 12 millions d'euros de recettes supplémentaires ;

- l'augmentation du taux de cotisation des agents de l'Etat, prévue en échange du transfert à la CNAF des prestations familiales et de l'action sociale collective destinée aux fonctionnaires, devrait enfin entrer en vigueur, entraînant une recette supplémentaire estimée à 100 millions d'euros.

Votre commission souligne toutefois que ces 100 millions d'euros correspondent en réalité non seulement au produit pour 2006, mais encore à une régularisation au titre de l'année 2005 : en effet, alors que les prestations ont bien été transférées en 2005 à la branche famille, cette dernière n'a pas reçu les recettes correspondantes, faute de la parution du décret fixant le nouveau taux de cotisation des agents de l'Etat.

Si elle ne peut qu'approuver la régularisation de cette situation, votre commission déplore qu'une fois de plus, l'Etat ait joué la montre et ait profité de la trésorerie positive de la CNAF pour faire financer, pendant un an, les prestations familiales des fonctionnaires sans contrepartie.

b) Les impôts et taxes : de nouvelles recettes affectées à la branche famille

Les impôts et taxes affectées à la branche famille s'élèvent à 10,3 milliards d'euros en 2005, en progression de 3 % par rapport à l'année précédente. Leur croissance devrait se maintenir à un rythme sensiblement identique (3,2 %) en 2006, assurant à la CNAF des recettes de 10,6 milliards d'euros.

Jusqu'à présent, la branche famille bénéficiait d'une seule ressource fiscale, à savoir une partie du produit de la CSG. Son rendement en 2005 a été affecté par deux mouvements contraires consécutifs à la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie : celle-ci a élargi l'assiette de la CSG mais a parallèlement modifié sa répartition entre les branches, de façon à ce que l'intégralité des recettes nouvelles soit affectée à l'assurance maladie. En conséquence, s'agissant de la branche famille, l'élargissement de l'assiette a été neutralisé par l'abaissement de 1,1 à 0,8 %, du taux de prélèvement.

En 2006, le produit de la CSG affecté à la branche famille bénéficiera de l'impact de l'assujettissement à cette taxe des plans d'épargne logement (PEL) de plus de dix ans. L'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 prévoit en effet qu'au lieu de s'acquitter de cette

taxe lors du dénouement de leur PEL, les contribuables y seront soumis dès l'arrivée à échéance de leur plan. Les recettes de CSG s'en trouveront donc exceptionnellement majorées car le stock des PEL de plus de dix ans non encore dénoués y sera assujéti. La recette supplémentaire prévue est de 113 millions d'euros.

Enfin, à compter de 2006, la branche famille bénéficiera de nouvelles recettes fiscales : pour la première fois, la compensation des allégements de charges sociales s'effectuera non plus par une dotation budgétaire, mais par l'attribution d'un « panier de taxes », au rendement équivalent au manque à gagner pour la sécurité sociale. Si tel n'est pas le cas, ce panier sera révisé en 2007, une régularisation *a posteriori* étant prévue pour 2006. Le produit de ces taxes sera centralisé par l'Acoss qui le répartira en fonction du poids réel des allégements de charge pour chaque branche. Ces taxes devraient donc représenter une ressource de 3,3 milliards d'euros pour la branche famille en 2006.

Votre commission souligne l'innovation que représente ce mode de compensation des allégements de charges sociales et elle veillera à contrôler l'exactitude des compensations en 2006, et plus encore, pour les années suivantes.

c) Des remboursements de l'Etat toujours tardifs et incomplets

Les transferts reçus par la branche famille, d'un montant total de 7,3 milliards d'euros, sont de deux natures différentes et d'importance désormais très inégale :

- le remboursement, par l'Etat, des allégements de cotisations sociales : à compter de 2006, l'Etat ne remboursera, sous forme de dotation budgétaire, que les allégements de charges sur les dispositifs ciblés d'aide à l'emploi, les allégements généraux étant compensés par l'affectation de recettes fiscales. Par conséquent, ce remboursement ne s'élèvera qu'à 970 millions d'euros ;

- le remboursement de l'API et de l'AAH, versées par la branche famille pour le compte de l'Etat : le montant des remboursements prévus en 2006 est évalué à 6,3 milliards d'euros par la commission des comptes de la sécurité sociale, soit une hausse de 4,8 % par rapport à 2005, elle-même en augmentation de 5,7 % sur 2004.

Or, dans le même temps, le projet de loi de finances pour 2006 **ne prévoit que 6,1 milliards d'euros** de crédits au titre de ces deux allocations, ce qui semble d'ores et déjà augurer de nouvelles dettes de l'Etat à l'égard de la branche famille.

L'Etat est en effet un coutumier du fait : tous les exercices, depuis la mise en place de l'autonomie des différentes branches de sécurité sociale, se sont clos sur une situation débitrice de l'Etat. Il est vrai qu'une grande partie de ces dettes est due aux différences de règles comptables entre la CNAF et

l'Etat, la première fonctionnant en droits constatés et le second en comptabilité de caisse, et que ce décalage est apuré au cours du premier trimestre de l'année suivante. Les remboursements restent cependant tardifs et ne tiennent jamais compte des frais financiers engendrés par ces dettes pour la branche famille.

Mais au-delà de ces difficultés en gestion, les dotations budgétaires initiales sont, depuis 2002, systématiquement insuffisantes : en 2004, dernier exercice connu, la dette cumulée de l'Etat à l'égard de la CNAF s'élevait à 132 millions d'euros au titre de l'API et 205 millions d'euros pour l'AAH.

Dettes de l'État à l'égard de la CNAF au titre de l'API

(en millions d'euros)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Dépenses constatées | 796 | 833 | 90 | 970 |
| Dotations budgétaires | 740 | 805 | 770 | 863 |
| Solde annuel | - 56 | - 28 | - 130 | - 107 |
| Ouvertures LFS | 46 | 36 | 0 | n.c. |
| Dettes CNAF cumulées | - 10 | - 2 | - 132 | n.c. |

* *Prévisions*

Dettes de l'État à l'égard de la CNAF au titre de l'AAH

(en millions d'euros)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Dépenses constatées | 4.430 | 4.577 | 4.812 | 5.068 |
| Dotations budgétaires | 4.277 | 4.526 | 4.661 | 4.847 |
| Solde annuel | - 153 | - 51 | - 151 | - 221 |
| Ouvertures LFS | 150 | 0 | 101 | n.c. |
| Dettes CNAF cumulées | - 3 | - 54 | - 205 | n.c. |

* *Prévisions*

Même si elles ne figurent pas au bilan de la CNAF, il convient de noter que les restes à recouvrer au 31 décembre 2004, s'agissant de la part des allocations logement financées par l'Etat s'élèvent, selon la Cour des comptes, à 337 millions d'euros, pour l'allocation de logement sociale, et 656 millions d'euros, pour l'aide personnalisée au logement.

Compte tenu du fait que les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale sont d'ores et déjà supérieures aux crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2006, votre commission est en droit de s'interroger quant aux hypothèses retenues pour le calcul de ces dotations.

En effet, le projet annuel de performance de la mission « Solidarité et intégration » fait état d'une prévision d'augmentation du nombre de titulaires de AAH de 0,16 % et, s'agissant de l'API, d'une diminution de l'ordre de 7 % de ses bénéficiaires. Or, le taux de croissance des allocataires de ces minima

sociaux était en moyenne de 2,5 % pour l'AAH et de 4 % pour l'API. Le Gouvernement justifie ces prévisions optimistes par la mise en œuvre des nouvelles mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées prévues par la loi du 11 février 2005 et par une réforme à venir de l'intéressement pour l'API.

Compte tenu des inévitables délais de montée de charge de ces dispositifs, on peut avoir des doutes sur l'existence d'un effet aussi sensible dès 2006. Le risque de dérapage est réel et la CNAF devra, une fois de plus, en supporter les conséquences.

3. La CNAF au cœur d'un circuit de financement complexe

En dehors du remboursement des prestations versées pour le compte de l'Etat, la branche famille entretient avec ce dernier et avec les autres organismes de sécurité sociale - et plus récemment avec les départements - des relations financières complexes dont l'impact sur le solde n'est pas négligeable.

La situation structurellement excédentaire de la CNAF a en effet servi de prétexte pour mettre à la charge de la branche des dépenses n'ayant qu'un lien ténu avec la politique familiale et pour utiliser sa trésorerie comme une variable d'ajustement.

a) Le remboursement au FSV des majorations de pensions pour enfants : une charge contestable enfin stabilisée

La première et la plus importante de ces charges indues concerne le financement des majorations de pensions bénéficiant aux personnes ayant élevé trois enfants ou plus. En effet, au vu des excédents si tentants de la CNAF, le précédent gouvernement a décidé, en 2001, de transférer cette dépense du fonds de solidarité vieillesse (FSV) à la branche famille. Initialement fixé à 15 %, le taux de prise en charge de ces majorations par la CNAF devait augmenter progressivement jusqu'à atteindre 100 % en 2007.

En définitive, ce taux a été brutalement porté à 60 % dès 2003 et, grâce à une mobilisation à laquelle votre commission n'a pas été étrangère, il n'a plus été modifié depuis lors.

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2005, la Cour des comptes souligne que « *cette prise en charge a joué un rôle majeur ces dernières années dans la dégradation du solde de la branche* ». Le coût de ces majorations s'élève en effet à plus de 2 milliards d'euros en 2005. Depuis 2001, ce sont déjà 7,2 milliards d'euros qui ont été prélevés sur la branche famille.

**Montants et parts des majorations de pension
pris en charge par la CNAF**

(en millions d'euros courants)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* | 2006* |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Part transférée | 15 % | 30 % | 60 % | 60 % | 60 % | 60 % |
| Montants | 437 | 902 | 1.875 | 1.965 | 2.067 | 2.106 |

* *Prévisions*

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2005

Après quatre années et compte tenu de la situation extrêmement dégradée du FSV qui connaît lui-même un déficit de 2 milliards d'euros en 2005, il paraît aujourd'hui difficile de revenir sur ce transfert. Il en résulterait, par un système de vases communicants, un doublement du déficit du FSV.

Dans une décision du 18 décembre 2001, le Conseil constitutionnel avait considéré que l'ensemble des majorations de pensions pour enfants ne pouvait être mis à la charge de la branche famille car une telle mesure constituerait une rupture d'égalité par rapport aux familles élevant aujourd'hui des enfants. Au demeurant, ainsi que le soulignait la Cour des comptes dans son rapport précité, « à l'avenir l'augmentation [du taux de prise en charge] se heurtera au déficit de la branche famille ».

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 fixe de façon définitive ce taux de prise en charge à 60 %, mettant fin à l'incertitude de la branche famille sur l'éventualité d'un transfert intégral.

Votre commission en prend acte, même si elle en conteste toujours le principe. Elle considère en effet que ces majorations constituent la juste rétribution des familles qui ont contribué, en élevant trois enfants ou plus, à l'équilibre futur des régimes de retraite par répartition et qu'elles n'ont de ce fait pas le caractère de prestations familiales mais d'avantage vieillesse à part entière.

b) La question récurrente du remboursement des frais de gestion

Le non-remboursement des frais de gestion entraînés par le versement des prestations qu'elle verse pour le compte de l'Etat est un autre exemple de l'utilisation de la trésorerie de la CNAF comme variable d'ajustement du budget de l'Etat.

La question des frais de gestion est en effet une question récurrente pour la branche famille qui gère un nombre important de prestations pour le compte de tiers : l'AAH et l'API pour le compte de l'Etat, l'APL pour le compte du fonds national de l'habitat (FNH), l'allocation de logement sociale (ALS) pour celui du fonds national d'aide au logement (Fnal) et, depuis 2004, le revenu minimum d'insertion (RMI) pour celui des départements.

Alors que le versement des allocations logement fait l'objet de frais de gestion facturés aux deux fonds, celui des trois minima sociaux est assuré en quelque sorte « gratuitement » par la CNAF. Les départements bénéficient

en effet à cet égard d'un « droit de suite » : puisque l'Etat ne versait pas de frais de gestion au titre du RMI centralisé, les départements ont obtenu qu'il en soit de même une fois cette prestation décentralisée.

L'Etat s'abrite derrière l'absence de comptabilité analytique au sein de la CNAF pour refuser de rembourser ces frais de gestion, arguant qu'en l'absence de cet outil d'analyse des coûts, il est impossible de déterminer avec précision le montant des dépenses engagées pour la gestion des minima sociaux.

Si elle reconnaît qu'il lui serait précieux de disposer d'un tel outil, la CNAF estime que l'argument de l'Etat est spécieux, dans la mesure où son absence n'empêche en rien le Fnal et le FNH de rembourser à la branche famille les frais liés à la gestion des allocations logement.

Une enquête commune de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'Inspection générale des finances (IGF), en lien avec les travaux de l'observatoire national des charges de gestion a permis d'évaluer ainsi les coûts de gestion des prestations pour compte de tiers.

Evaluation des coûts de gestion des prestations versées pour le compte de tiers

| | Coût annuel par allocataire (en euros) | Coût total des prestations versées (en %) |
|-----------------------------------|---|--|
| Revenu minimum d'insertion | 184 | 4,2 |
| Allocation aux adultes handicapés | 140 | 2,4 |
| Allocation de parent isolé | 386 | 9,1 |
| Aide personnalisée au logement* | - | 3,9 |
| Allocation de logement sociale* | - | 5,8 |

* pour la part de l'État

Au total, la CNAF évalue son manque à gagner à près de 150 millions d'euros, au détriment des familles.

La COG signée avec l'Etat pour la période 2005-2008 prévoit que la CNAF se dote des méthodes et des outils permettant une meilleure connaissance de ses coûts d'ici décembre 2006. Si cet objectif est rempli, l'Etat n'aura plus aucune excuse pour refuser de s'acquitter auprès de la branche famille des frais de gestion des prestations qu'elle verse pour son compte.

B. DES DÉPENSES TOUJOURS DYNAMIQUES

1. Des prestations familiales tirées par la montée en charge de la Paje

La branche famille verse quatorze prestations légales destinées à compenser les charges de famille et qui représentent 70 % de ses dépenses :

- les **prestations d'entretien** comprennent les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de soutien familial, l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'allocation d'adoption, l'allocation de parent isolé (API), l'allocation de présence parentale (APP), la prime à la naissance et l'allocation de base de la Paje ;

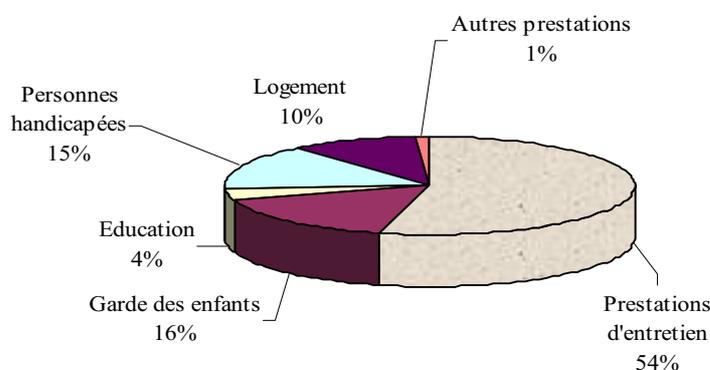
- les **prestations pour la garde des enfants** englobent l'allocation parentale d'éducation (APE), l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama), l'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged), le complément de libre choix d'activité et le complément de libre choix du mode de garde de la Paje ;

- les **prestations en faveur de l'éducation** recouvrent l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;

- les **prestations en faveur des personnes handicapées** se rapportent à l'allocation d'éducation pour enfant handicapé bien que la CNAF verse également l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour le compte de l'Etat ;

- les **prestations en faveur du logement** concernent l'allocation de logement familiale, la CNAF contribuant par ailleurs au financement des deux autres allocations (allocation de logement sociale - ALS - et aide personnalisée au logement - APL).

Structure des prestations légales en 2005



Ces prestations légales représentent 35,8 milliards d'euros en 2005, en hausse de 4,4 % par rapport à l'année précédente et une progression encore vive (3,7 %) est attendue en 2006. Ce dynamisme, qui ne saurait s'expliquer par la seule évolution des barèmes et du nombre de bénéficiaires, est en réalité en grande partie dû à la poursuite de la montée en charge de la Paje.

Décomposition de l'évolution de la masse des prestations légales

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---------|---------|---------|
| Masse des prestations (en millions d'euros) | 34.307 | 35.816 | 37.157 |
| Variation par rapport à n-1 | + 4,2 % | + 4,4 % | + 3,7 % |
| - dont effet « mesures nouvelles » | 1,1 | 1,4 | 1,2 |
| - dont effet « revalorisation » | 2,0 | 2,1 | 1,8 |
| - dont effet « volume » | 1,0 | 0,8 | 0,7 |

Source : Direction de la sécurité sociale

Mais cette progression rapide des dépenses de prestations légales cache toutefois des évolutions contrastées, attestant des mutations de la politique familiale.

a) Des prestations d'entretien traditionnelles en perte de vitesse

Les prestations d'entretien versées par la branche famille progressent apparemment de 5,6 % en 2005. Mais si l'on exclut les prestations d'entretien liées à la petite enfance et que l'on se concentre sur les prestations d'entretien traditionnelles, au cœur desquelles on trouve les allocations familiales, la progression n'est plus que de 2,4 % en 2005 et 1,8 % en 2006, soit une évolution simplement conforme à celle de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF). Celle-ci progresse en effet de 2,2 % en 2005 et de 1,8 % en 2006.

Evolution des prestations d'entretien

(en millions d'euros)

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Allocations familiales | 11.699 + 2,2 % | 11.928 + 2,0 % | 12.102 + 1,5 % |
| Complément familial | 1.575 + 1,2 % | 1.601 + 1,7 % | 1.612 + 0,7 % |
| Sous-total prestations « généralistes » (1) | 13.273 + 2,11 % | 13.529 + 1,9 % | 13.714 + 1,4 % |
| API | 900 + 8 % | 970 + 7,9 % | 1.031 + 6,3 % |
| Allocation de soutien parental | 1.028 + 3,6 % | 1.059 + 3 % | 1.089 + 2,8 % |
| Sous-total prestations « familles monoparentales » (2) | 1.928 + 5,6 % | 2.029 + 5,3 % | 2.120 + 4,5 % |
| APJE | 1.783 - 36,7 % | 1.106 - 43 % | 323 - 68,2 % |
| Allocation d'adoption | 3 - 24,4 % | 2 - 35,5 % | 1 - 50 % |
| Prime à la naissance (Paje) | 586 <i>n.s.</i> | 591 + 0,9 % | 602 + 1,9 % |
| Allocation de base (Paje) | 754 <i>n.s.</i> | 2.185 + 190 % | 3.476 + 59 % |
| Sous-total prestations « petite enfance » (3) | 3.126 + 10,8 % | 3.794 + 21,4 % | 4.402 + 16 % |
| Allocation de présence parentale (4) | 35 + 22 % | 37 + 5,4 % | 39 + 4,9 % |
| Total (1)+(2)+(3)+(4) | 18.362 + 3,9 % | 19.390 + 5,6 % | 20.275 + 4,6 % |

Cette faible croissance s'explique par une progression en volume quasiment nulle de ces prestations d'entretien. Les allocations familiales et le complément familial reculent même en volume, ce phénomène s'expliquant par des raisons démographiques : malgré des entrées nombreuses dans le dispositif des prestations familiales (de l'ordre de 765.000 naissances), les sorties sont encore plus soutenues du fait de l'arrivée à l'âge de vingt ans des classes d'âge 85-86 relativement plus nombreuses que les précédentes.

On constate de plus une réduction de la taille des familles, et notamment une chute du nombre de familles de trois enfants et plus, pour lesquelles les allocations familiales sont particulièrement élevées et auxquelles est réservé le complément familial, ce qui entraîne une réduction des montants moyens versés aux familles.

Deux prestations font figure d'exception parmi les prestations d'entretien « traditionnelles ». Il s'agit de l'API et de l'allocation de soutien familial, toutes deux destinées aux familles monoparentales et versées sous condition de ressources : les dépenses relatives à ces prestations continuent d'augmenter de façon soutenue (7,8 % pour l'API et 3 % pour l'allocation de soutien familial en 2005), attestant de l'aggravation du phénomène de pauvreté des familles monoparentales.

Votre commission regrette la revalorisation plutôt timide de la BMAF : depuis plusieurs années, elle se limite strictement à l'obligation légale, c'est-à-dire à une revalorisation conforme à l'évolution des prix hors tabac, telle que prévue par le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année à venir. Un coup de pouce concernant la BMAF bénéficierait pourtant à toutes les prestations et surtout à toutes les familles, conformément à la vocation universelle des prestations familiales.

Dans un souci d'équité, votre commission vous propose par ailleurs de **supprimer le plafonnement à trois enfants des allocations familiales à Mayotte**. Plusieurs autres arguments militent en faveur de ce déplafonnement, parmi lesquels la nécessité de mettre fin au mouvement d'immigration vers La Réunion de mères mahoraises de familles nombreuses à la recherche d'une meilleure prise en charge. Ce déplafonnement serait également un moyen d'apporter un soutien aux femmes répudiées en raison de l'interdiction prochaine de la polygamie dans l'île. Cette mesure, dont le coût annuel serait limité à 3 millions d'euros, permettra enfin d'engager l'alignement des prestations familiales dans l'île, à un moment où la vocation de celle-ci à devenir un département est enfin reconnue.

b) Le poids des prestations « petite enfance »

Le montant des prestations légales relatives à la petite enfance est passé de 8,1 milliards d'euros en 2003 à 10,1 milliards en 2006, soit une progression de près de 25 % en trois ans, ce qui traduit la priorité donnée par le Gouvernement à l'accueil de l'enfant.

Coût des prestations familiales relatives à la petite enfance

(en millions d'euros)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Evolution 2003-2004 |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|------------------------|
| APJE | 2.816 | 1.783 | 1.016 | 323 | |
| Allocation d'adoption | 4 | 3 | 2 | 1 | |
| Prime à la naissance (Paje) | - | 586 | 591 | 602 | |
| Allocation de base (Paje) | - | 754 | 2.185 | 3.476 | |
| Total « Entretien » (1) | 2.820 | 3.126 | 3.794 | 4.402 | + 56 % |
| APE | 3.034 | 2.712 | 1.555 | 453 | |
| Complément de libre choix d'activité (Paje) | - | 290 | 1.249 | 2.063 | |
| Sous-total « Libre choix d'activité » (a) | 3.034 | 3.002 | 2.804 | 2.516 | - 17 % |
| Afeama | 2.168 | 2.225 | 1.670 | 1.105 | |
| Aged | 113 | 115 | 95 | 73 | |
| Complément de libre choix du mode de garde (Paje) | - | 179 | 1.100 | 2.020 | |
| Sous-total « Aide à la garde » (b) | 2.281 | 2.519 | 2.865 | 3.198 | + 40 % |
| Total « Libre choix des parents » (a)+(b)=(2) | 5.315 | 5.521 | 5.669 | 5.714 | + 7,5 % |
| Total « Aides à la petite enfance » (1)+(2) | 8.135 | 8.647 | 9.463 | 10.116 | + 24 % |

• Les prestations dédiées à l'enfant

Leur progression est surtout due au dynamisme de l'allocation de base de la Paje : les dépenses qui s'y rattachent augmentent en effet à un rythme annuel moyen de 15 %, du fait du relèvement de 37 % de son plafond de ressources par rapport à l'ancienne APJE.

Ces conditions de ressources plus favorables entraînent une augmentation du nombre de familles éligibles évalué à 15 % sur quatre ans. Le succès de l'allocation est tel que le nombre de familles bénéficiaires devrait finalement, au terme de la montée en charge de la prestation en 2007, être supérieur de 50.000 unités au chiffre initialement prévu par le Gouvernement.

Les dépenses d'allocation de base sont par ailleurs accrues par rapport à l'APJE du fait de la possibilité de cumuler allocation de base et complément de libre choix d'activité alors qu'il était impossible de cumuler APE et APJE. Près de 19.400 familles auraient bénéficié fin 2004 de ce nouvel avantage.

• Les prestations d'aide à la garde

La Paje entraîne également une forte hausse des dépenses d'aide à la garde : elles ont en effet progressé de 40 % en trois ans, ce qui correspond à un rythme annuel moyen de 12,5 %. Ceci s'explique par le fait que l'aide servie est nettement plus importante qu'avec les anciennes Afeama et Aged : si les modalités de prise en charge des cotisations sociales liées à l'emploi d'une assistante maternelle agréée ou d'une aide à domicile sont inchangées, l'aide forfaitaire versée aux familles a été fortement revalorisée.

En outre, la plage de revenu pour laquelle l'aide de niveau intermédiaire est servie a été étendue : plus de la moitié des bénéficiaires auraient relevé, dans l'ancien système, de l'aide minimum, alors qu'avec la Paje, ils touchent l'aide intermédiaire. Enfin, contrairement à l'ancien système, l'aide forfaitaire bénéficie désormais aux personnes employant une aide à domicile.

La meilleure solvabilisation apportée par la Paje a également un effet sur le comportement des parents si l'on en juge par le recours accru aux modes de garde onéreux, notamment aux services d'une assistante maternelle : ainsi, les parents qui ont eu un enfant au premier semestre 2004 sont 10 % de plus à utiliser les services d'une assistante maternelle que ne le faisaient les parents d'enfants nés au premier semestre 2002.

• Les prestations de remplacement d'un revenu d'activité

Contrairement aux deux autres catégories de prestations, les effets de la mise en œuvre de la Paje sur le choix des parents d'interrompre ou non leur activité professionnelle pour élever leur enfant sont difficiles à mesurer. En effet, l'ancienne APE n'a pas exactement le même champ que le nouveau complément de libre choix d'activité (CLCA), d'où une diminution apparente des aides versées aux parents qui font ce choix.

Les dépenses au titre du CLCA sont affectées par deux mouvements contraires : l'extension du congé parental au premier enfant et la revalorisation de l'allocation versée aux parents faisant le choix du temps partiel influent à la hausse sur ces dépenses ; à l'inverse, le plus haut degré d'exigence d'activité pour bénéficier du CLCA par rapport à l'APE¹ est un facteur d'économie.

¹ Deux ans d'activité dans les quatre dernières années au lieu de deux ans dans les cinq dernières années pour un octroi de la prestation au deuxième enfant et deux ans d'activité dans les cinq dernières années au lieu de deux ans dans les dix dernières années pour un octroi de la prestation au troisième enfant ou plus.

L'impact du durcissement des conditions d'activité antérieure sur le recours au complément libre choix de l'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant

« On ne dispose malheureusement pas de données précises sur la carrière professionnelle antérieure des bénéficiaires de l'APE pour évaluer la proportion qui est touchée par le durcissement des conditions d'activité. A défaut, on peut comparer les proportions des familles ayant eu une naissance qui recourent à l'APE à taux plein en 2003 et au CLCA en 2004.

« On constate ainsi, pour à peu près toutes les tailles de familles, une baisse de l'ordre de 5 % du recours au taux plein entre 2003 et 2004. Pour autant, cette diminution ne saurait être imputée exclusivement au durcissement des conditions d'activité antérieures. En effet :

« • on constate ces dernières années une désaffection, certes modérée, des familles envers l'APE à taux plein, au moins au rang 2 : le recours à l'APE à taux plein au rang 2 avait déjà baissé de près de 4 % entre 2001 et 2003. Ce phénomène est peut-être à relier à la progression de l'activité féminine et au souhait grandissant des mères de ne pas interrompre complètement leur carrière ;

« • avec la mise en place de la Paje, le recours au CLCA à taux partiel s'avère plus attractif qu'antérieurement, du fait à la fois du relèvement de 15 % des montants versés à taux partiel et de l'amélioration de la prise en charge des frais de garde (près de la moitié des bénéficiaires du CLCA à taux partiel le cumulent avec un complément de libre choix du mode de garde). Il semble donc que des familles qui antérieurement auraient opté pour l'APE à taux plein recourent maintenant au CLCA à taux partiel.

« Compte tenu de ces éléments, on estime que la proportion des bénéficiaires de l'APE à taux plein touchée par le durcissement des conditions d'activité antérieure est de l'ordre de 2 % au rang 2 (5.000 familles concernées), 4 % au rang 3 (5.000 familles concernées) et 5 % aux rangs 4 et plus (2.000 familles concernées), pour une économie de l'ordre de 50 millions d'euros par an pour le FNPF. Cette estimation de 12.000 familles concernées est évidemment fragile ; il est néanmoins peu vraisemblable que la réalité excède 20.000 familles. Un chiffre relativement modeste si on le compare aux 2,2 millions de familles qui ont un enfant de moins de trois ans. »

Source : Hubert Brin, « Enjeux démographiques et accompagnement du désir d'enfant des familles », Rapport préparatoire à la Conférence de la famille 2005.

A terme, la commission des comptes de la sécurité sociale pour 2005 prévoit une dépense au titre du CLCA sensiblement équivalente à celle de l'ancienne APE.

Une mesure pourrait toutefois venir bouleverser ces prévisions : la création, par le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'un complément optionnel de libre choix d'activité (Colca), plus court - un an - et mieux rémunéré - 750 euros au lieu de 512 euros actuellement - pour les parents de trois enfants et plus.

Ce nouveau complément devrait avoir deux effets contraires sur les dépenses de Paje : un effet d'économie, pour les personnes qui se seraient arrêtées de toute façon et qui décident de raccourcir leur congé pour profiter d'une meilleure rémunération, et un effet d'attraction, pour les parents aux salaires moyens qui jugeaient jusqu'ici que l'indemnisation du congé était trop faible rapportée à leur salaire antérieur.

Le Gouvernement table sur un chiffre prévisionnel de 50.000 bénéficiaires, pour un coût en année pleine de 140 millions d'euros. En 2006, les dépenses devraient s'élever à 35 millions d'euros, du fait d'une entrée en vigueur au 1^{er} juillet et d'une montée en charge nécessairement progressive. Si le nouveau Colca est, pour l'instant, limité au troisième enfant, le Gouvernement n'exclut pas, en cas de succès, d'en élargir le bénéfice pour les deux premiers enfants.

c) Le dynamisme des prestations liées au handicap

Les prestations liées au handicap représentent 5,9 milliards d'euros, répartis entre l'AAH (5,3 milliards d'euros) et l'AES (575 millions d'euros). Elles croissent en moyenne de 5 % par an.

Hormis pour ce qui concerne les délais et modalités de leur remboursement par l'Etat, les dépenses d'AAH n'ont pas d'impact sur le solde de la branche famille. S'agissant en revanche de l'AES, désormais intitulée « allocation d'éducation de l'enfant handicapé », son poids a doublé entre 1990 et 2004.

Deux facteurs principaux expliquent le dynamisme de ces dépenses :

- **l'augmentation du nombre de bénéficiaires** qui n'est pas due aux premières demandes - le taux de prévalence du handicap restant relativement stable - mais aux renouvellements. La durée de perception de l'AES est désormais plus longue, l'abaissement de l'âge des premières demandes résultant d'une meilleure information des familles ;

- **la réforme des compléments d'AES** qui a achevé sa montée en charge en 2005. Le passage de trois à six compléments, dont le montant évolue plus favorablement en fonction des besoins d'accompagnement de l'enfant, a permis à plus d'un tiers des familles bénéficiaires de voir leurs droits majorés. L'attribution d'un complément est, par ailleurs, plus fréquente depuis la réforme, ce qui contribue à l'alourdissement des dépenses totales d'AES.

En 2006, les dépenses d'AES subissent l'impact de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées qui crée notamment une majoration d'AES pour les parents isolés d'enfants handicapés. Cette mesure devrait bénéficier à environ 20 % des familles monoparentales bénéficiaires, pour un coût évalué à 15 millions d'euros.

Il convient en outre de rappeler que cette loi prévoit, d'ici cinq ans, l'harmonisation des règles applicables aux enfants et aux adultes handicapés en matière de compensation du handicap. Or, à l'heure actuelle, ce sont les compléments d'AES, financés par la branche famille, qui ont vocation à prendre en charge les besoins de compensation de l'enfant. La mise en œuvre de cette harmonisation suppose donc, à terme, une redéfinition des périmètres d'intervention respectifs de la CNAF et de la CNSA.

2. Un renforcement des moyens destinés à l'action sociale

Si l'action sociale ne représente que 6,5 % des dépenses totales de la branche famille (7 % si l'on se rapporte uniquement à ses dépenses d'intervention), elle constitue pour elle un levier d'action essentiel. La nouvelle COG signée avec l'Etat pour la période 2005-2008 insiste sur l'importance de l'action sociale de la CNAF, qui doit lui permettre d'être un acteur à part entière, et non un simple exécutant, de la politique familiale.

Bilan du Fonds national d'action sociale (Fnas)

(en milliers d'euros)

| | 2003 | 2004 | 2005* | 2006* |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Dotations d'action sociale (1) | 790.224 | 803.734 | 812.604 | 827.231 |
| Prestations de service ordinaires 0 - 6 ans | 618.417 | 759.471 | 881.962 | 974.457 |
| Prestations de service ordinaires 6 - 18 ans | 192.957 | 206.861 | 219.542 | 231.755 |
| Autres prestations de service ordinaires | 141.640 | 154.451 | 164.505 | 186.781 |
| Prestations de service fonctionnaires | 55.512 | 62.718 | - | - |
| Contrats enfance | 437.840 | 549.881 | 602.201 | 672.837 |
| Contrats temps libre | 187.453 | 269.151 | 324.123 | 369.370 |
| Total prestations de service (2) | 1.633.819 | 2.002.533 | 2.192.333 | 2.435.200 |
| Fonds d'investissement pour la petite enfance (Fipe) | 48.137 | 42.635 | 31.839 | 15.801 |
| Aide exceptionnelle à l'investissement (AEI) | 21.326 | 46.227 | 44.794 | 36.707 |
| Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE) | - | 2.928 | 26.941 | 35.308 |
| 4 ^e plan crèches | - | - | - | 19.281 |
| Total fonds d'investissement « petite enfance » (3) | 69.463 | 91.790 | 103.574 | 107.097 |
| Fonds d'action sociale CNAF | 8.416 | 7.283 | 7.283 | 7.283 |
| - Remboursements de prêts | - 3.012 | - 2.449 | - 1.504 | - 924 |
| Total Fonds d'action sociale (Fas) (4) | | | | |
| Participation au fonds « aide à domicile » | 54.781 | 57.123 | 58.781 | 70.879 |
| Participation Agirc-Arrco | 6.613 | 7.098 | 8.000 | 8.000 |
| Total transferts (5) | 61.394 | 64.221 | 66.781 | 78.879 |
| Total général (1) + (2) + (3) + (4) + (5) | 2.560.304 | 2.967.112 | 3.181.071 | 3.454.766 |

* Prévisions

Source : CNAF

a) Les orientations fixées par la nouvelle convention d'objectifs et de gestion

Le budget du fonds national d'action sociale (Fnas) de la CNAF devrait s'élever, en 2006, à 3,5 milliards d'euros, en progression de 8,6 % par rapport à l'année précédente.

Les dépenses d'action sociale de la branche famille ont été plus dynamiques en 2005 que ce qui avait été initialement prévu (7,2 % contre 3,2 %). Ainsi, contrairement aux craintes émises par le mouvement familial l'an passé, l'arrivée à terme de la COG 2001-2004 ne s'est pas traduite par un essoufflement de la politique d'action sociale de la CNAF.

Bien au contraire, cette politique est à nouveau réaffirmée comme une priorité de la nouvelle COG, avec deux axes forts :

- **l'amélioration de la vie quotidienne des familles**, à travers la mise à disposition d'une offre de service adaptée, notamment dans le domaine de la petite enfance : une enveloppe de 165 millions d'euros est prévue au sein du Fnas pour le financement de 15.000 nouvelles places de crèche, conformément aux annonces du Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale, le 8 juin 2005. Le budget prévisionnel du fonds tient également compte des conséquences de ces créations de places en termes de prestations de services ;

- **le renforcement de l'accompagnement des familles**, surtout dans les moments difficiles : un accent particulier est mis sur le développement de la médiation familiale et, plus généralement, sur le soutien à la parentalité. La COG prévoit également un engagement de la branche famille en faveur des familles qui font face à des difficultés liées au logement et à l'habitat, à travers une participation aux dispositifs de lutte contre le surendettement, d'une part, et de lutte contre l'habitat insalubre, d'autre part.

Cette priorité de l'action sociale se traduit sur le plan financier par un budget prévisionnel du Fnas en hausse de plus d'un tiers sur la durée de la COG, soit un rythme de croissance annuel moyen de 7,5 %.

Budget prévisionnel du FNAS 2005-2009

(en milliers d'euros)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Dotations d'action sociale des caisses | 813 | 827 | 842 | 857 |
| Prestations de service | 2.192 | 2.435 | 2.614 | 2.892 |
| Fonds d'investissement « petite enfance » | 104 | 107 | 130 | 127 |
| Fas (dépenses nettes) | 6 | 6 | 7 | 7 |
| Transferts | 67 | 79 | 79 | 79 |
| Total | 3.181 (+ 7,2 %) | 3.454 (+ 8,6 %) | 3.672 (+ 6,3 %) | 3.962 (+ 7,9 %) |

Source : COG 2005-2008 CNAF-État

b) Des prestations de service renouvelées

Les prestations de service versées par la CNAF aux structures d'accueil de la petite enfance représentent 70 % de ses dépenses d'action sociale. Elles progresseront de 7,2 % en 2005 et de 8,8 % en 2006.

Cette hausse s'explique par l'augmentation du nombre de places d'accueil, et notamment en crèches grâce aux quatre plans d'investissement qui se sont succédé depuis 2001. Ainsi, s'agissant **des prestations de service ordinaires, la croissance en volume atteint 3,1 % en 2005**. Le coût des 15.000 créations de places annoncées par le Premier ministre s'élève à lui seul à 55 millions d'euros pour la période 2005-2008, soit un peu moins des trois-quarts des mesures nouvelles prévues à ce jour par la COG.

Si son impact financier est plus modeste (23 millions d'euros), la mise en œuvre de la prestation de service unique (PSU) renouvelle les pratiques professionnelles des gestionnaires de crèches et s'inscrit également dans l'esprit de la nouvelle COG, dont l'un des objectifs réside dans la simplification de la réglementation et l'adaptation de l'offre de service aux besoins des parents.

La prestation de service unique

Mise en place par une lettre circulaire du 31 janvier 2002, la PSU vise à rendre plus lisibles et plus simples les aides au fonctionnement accordées aux gestionnaires de crèches et de haltes-garderies, en substituant aux trois prestations régissant auparavant l'accueil des enfants de moins de quatre ans une prestation unique.

Elle vise également à rendre possibles les adaptations justifiées par l'évolution des besoins des familles, notamment en termes d'amplitude des horaires d'ouverture, d'accueil à la carte et d'accueil d'urgence. Elle incite donc les structures à mettre en place des formules multi accueil.

Elle a également pour objectif de favoriser une plus grande équité sur l'ensemble du territoire, grâce à la mise en place d'un barème national pour le calcul de la participation des familles et à un mode de calcul de l'aide versée aux structures qui neutralise, pour les gestionnaires, la faible participation des familles les plus modestes.

En pratique, un contrat d'accueil horaire est proposé aux familles, en fonction de leurs besoins d'accueil et la prestation de service est versée à raison du nombre d'heures d'accueil par enfant.

S'il est encore impossible d'évaluer avec précision les effets de la PSU sur le taux d'occupation des structures, la première année pleine de fonctionnement de cette nouvelle prestation permet d'ores et déjà de constater que le nombre moyen d'enfants par place offerte a sensiblement augmenté.

Au 30 juin 2005, au terme de trois ans de transition, 99,7 % des gestionnaires avaient signé une convention PSU. Hormis les quelques gestionnaires qui refusent le principe même de cette réforme, l'absence de signature est le plus souvent le fait de très petites structures, comme les crèches familiales, pour lesquelles l'optimisation du taux d'occupation exigé par la PSU est particulièrement difficile à mettre en œuvre.

Pour résoudre ces dernières difficultés, la CNAF a introduit trois séries d'assouplissements :

- elle a d'abord prévu le versement de trois heures de concertation et d'accompagnement par place et par an pour toutes les structures d'accueil, afin de compenser les coûts imputables à la conclusion, avec chaque famille, d'un contrat d'accueil ;

- elle a ensuite assoupli la règle de la tarification horaire, en autorisant les structures qui en éprouvent le besoin et le souhaitent à prévoir un système de réservation par séquence horaire ;

- elle a enfin mis en place un dispositif de « contrat d'objectifs » pour les gestionnaires qui, en dépit des deux précédentes mesures, enregistreraient une baisse de leurs recettes, afin de leur garantir temporairement, et sous certaines conditions, un niveau de prestation de service équivalent à celui obtenu antérieurement.

Votre commission souscrit tout à la fois à la démarche de simplification qui a présidé à la mise en œuvre de la PSU et au pragmatisme dont la CNAF a fait preuve pour permettre à l'ensemble des structures de s'approprier cette réforme. Elle estime en effet que les conditions sont désormais réunies pour que cette réforme bénéficie à la fois aux gestionnaires et aux familles.

c) La poursuite des actions de soutien à la parentalité

L'accompagnement de la fonction parentale a constitué un nouveau secteur d'intervention pour la branche famille, encouragée dans cette voie par la COG 2001-2004 qui lui a fixé deux objectifs spécifiques : valoriser les compétences parentales et renforcer les liens parents - enfants. Les budgets consacrés à l'appui à la parentalité sont en augmentation constante depuis 2001. Ils s'élèvent à plus de 117 millions d'euros en 2004.

**Crédits consacrés par les caisses d'allocations familiales
au soutien à la parentalité en 2004**

(en milliers d'euros)

| | |
|---|-------|
| Accompagnement dans la scolarité | 19,7 |
| Médiation familiale | 4,8 |
| Lieux d'accueil enfants-parents (LAEP) | 3,9 |
| Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) | 2,6 |
| Education familiale et parentale | 3,4 |
| Aide à domicile | 69,9 |
| Prestation de service « Animation collective-famille » | 12,3 |
| Espace rencontre | 0,5 |
| TOTAL | 117,1 |

Source : CNAF

La CNAF participe plus particulièrement à trois dispositifs d'envergure nationale : les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), les points info famille et la médiation familiale.

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

A ce jour, 4.819 actions de soutien à la fonction parentale bénéficient d'un financement dans le cadre des REAAP, pour un montant total de 31,3 millions d'euros. Si le financement principal des réseaux est apporté par l'Etat (à hauteur de 18,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006), les CAF y contribuent pour un montant de 2,6 millions d'euros.

Depuis la création de ces réseaux en 1999, les CAF leur apportent leur expertise et leurs guichets. En 2004, 119 caisses ont pris part au fonctionnement du REAAP de leur département et cinquante-trois en ont même assuré le pilotage ou le copilotage.

• Les points info famille

Issus d'une proposition de la Conférence de la famille pour 2003, les points info famille visent à offrir aux parents un accès centralisé à l'information et une meilleure orientation vers les services les plus adaptés à leurs demandes. Ils sont notamment encouragés à développer un site Internet permettant aux familles d'avoir accès aux informations nationales et locales du guide « Vos droits et démarches » de la Documentation française.

Après une période d'expérimentation menée au premier semestre 2004, le dispositif a été généralisé sur l'ensemble du territoire. Il a d'ores et déjà abouti à la labellisation de 234 points info famille, dont soixante disposent d'un site Internet dédié, et, à ce jour, 270 nouveaux projets sont en attente.

Les points info famille peuvent être portés par différents partenaires, communes, CAF ou encore associations. Au 30 mars 2005, trente-deux CAF avaient développé ce service, avec une valeur ajoutée spécifique : la possibilité pour les familles d'accéder à des prises en charge sociales dans les domaines d'action des caisses (accès aux prestations légales, soutien et conseil budgétaire, médiation familiale ou encore insertion et accompagnement social).

La COG 2005-2008 reconnaît le rôle des CAF dans ce domaine. En conséquence, elle leur fixe désormais pour mission d'organiser territorialement ces points info famille, en lien avec les REAAP, dans le cadre de leurs schémas directeurs d'action sociale.

• La médiation familiale

Depuis l'origine, les CAF ont été des acteurs essentiels de la médiation familiale. Ainsi, en 2004, 110 CAF ont financé des associations et services de médiation familiale, soixante-six avaient mis en place une information à destination des familles et trente géraient elles-mêmes un service de médiation.

La médiation familiale, en tant que mode alternatif de règlement des conflits, a été consacrée par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale et par la Conférence de la famille pour 2003 qui prévoyait une professionnalisation de ce secteur et une consolidation de son financement à travers la création d'une prestation de service.

Conformément au vote positif émis par le conseil d'administration de la CNAF le 25 mai 2004, la COG 2005-2008 prévoit la mise en place de cette prestation de service à compter du 1^{er} janvier 2006, une enveloppe spécifique étant réservée à son financement au sein du Fnas. Ainsi, la branche famille consacrera 4,8 millions d'euros à cette prestation de service en 2006, puis 6,1 millions d'euros et 7,9 millions d'euros les deux années suivantes.

Votre commission se félicite de la mise en place de cette nouvelle prestation de service « médiation familiale » qui permettra d'accompagner la professionnalisation de ce secteur et améliorera l'accessibilité de ces services pour les familles, en rendant plus équitable le calcul de leur participation financière.

d) La politique en faveur des adolescents et des jeunes adultes : une priorité de la COG 2005-2008

Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2001-2004, l'action sociale des CAF avait été plus particulièrement orientée vers l'éducation à l'autonomie des adolescents et des jeunes adultes.

• **L'engagement en faveur du temps libre et des loisirs**

Pour les adolescents, les temps de loisirs peuvent être l'occasion d'accéder progressivement à l'autonomie. C'est la raison pour laquelle, conformément aux orientations de la COG, la branche famille intervient pour soutenir les politiques de loisirs. Elle dispose de cinq outils :

- **les contrats temps libre**, qui incitent les communes à mettre en place des services de loisirs collectifs pour les enfants de six à dix-huit ans, grâce à une prise en charge des dépenses nouvelles à hauteur de 50 à 70 %. Ces contrats rencontrent un succès important : en 2004, le taux d'enfants couverts par un contrat temps libre atteint 62 %, au-delà de l'objectif initialement fixé par la COG à 50 % ;

- **le financement des centres de loisirs sans hébergement (CLSH)** qui accueillent, en dehors du temps scolaire et pendant les vacances, des jeunes auxquels ils offrent des activités de loisirs diversifiées ;

- **le soutien aux vacances et aux loisirs de proximité** par des aides directes aux familles, versées sous conditions de ressources. Ce mode d'intervention est toutefois en régression, car l'action sociale des CAF a vocation à soutenir en priorité des équipements et des services collectifs ;

- **le financement de formations au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa)** dans le double objectif de donner aux jeunes en formation la possibilité d'une première prise de responsabilité et de fournir aux structures un nombre suffisant de jeunes formés ;

- **la participation aux opérations Ville-Vie-Vacances**, mises en place par le ministère des affaires sociales depuis 1992. Ce dispositif, qui s'adresse aux jeunes de treize à dix-huit ans des quartiers en difficulté, mobilise chaque année plus de la moitié des CAF.

Au total, en 2004, la dépense des CAF dans ce domaine s'est élevée à près de 607 millions d'euros.

**Crédits consacrés par les CAF en 2004
au financement du temps libre**

(en millions d'euros)

| | |
|------------------------------|--------------|
| Contrats temps libre | 269,1 |
| CLSH | 283,1 |
| Soutien direct aux vacances | 47,5 |
| Formation Bafa | 5,2 |
| Opération Ville-Vie-Vacances | 1,7 |
| TOTAL | 606,6 |

Source : CNAF

• Le soutien à l'autonomie des jeunes adultes

La COG 2001-2004 fixait aussi aux CAF un rôle d'accompagnement des jeunes adultes vers l'autonomie, en particulier à travers l'accès au logement. Cette priorité s'est traduite dans les faits par un accroissement de 6,3 % des dépenses d'action sociale des caisses en faveur de ce public et de 23 % pour le logement des jeunes.

Dépenses d'action sociale de la CNAF en direction des jeunes adultes en 2004

(en millions d'euros)

| | |
|---|-------------|
| Logement | 22,9 |
| - dont foyer de jeunes travailleurs | 21,5 |
| - dont comités locaux pour le logement des jeunes | 0,3 |
| - dont autres actions logement | 1,1 |
| Prestations extralégales | 12,8 |
| - étudiants | 7,7 |
| - rentrée scolaire | 3,9 |
| - apprentis | 1,2 |
| Accompagnement social | 4,9 |
| - insertion des jeunes | 3,0 |
| - fonds d'aide aux jeunes | 1,1 |
| - information des jeunes | 0,8 |
| TOTAL | 40,6 |

Source : CNAF

Les dépenses d'action sociale en matière de logement des jeunes adultes recouvrent le financement des 450 foyers de jeunes travailleurs qui accueillent chaque année environ 100.000 personnes. Le financement de ces structures s'élevait à 21,5 millions d'euros en 2004, dont près des trois quarts au titre de la prestation de service « fonction socio-éducative ». Une rénovation de celle-ci est prévue dans le cadre de la nouvelle COG 2005-2008 et une enveloppe de 11,8 millions d'euros est affectée à sa revalorisation.

Les autres actions des CAF en faveur des jeunes adultes sont plus ponctuelles : si des aides ponctuelles individuelles existent, l'action sociale de la CNAF n'a pas pour vocation de solvabiliser les jeunes adultes, mais de les aider dans leur projet d'autonomie. C'est la raison pour laquelle ces aides transitent de plus en plus à travers les fonds d'aide aux jeunes, afin qu'elles soient replacées dans un parcours plus global d'insertion professionnelle et sociale.

Votre commission approuve les limites posées par la branche famille à son action sociale en faveur des jeunes adultes. Elle estime en effet que les difficultés rencontrées par ce public exigent des réponses qui ne se limitent pas à la politique familiale mais qui concernent, plus largement, les politiques de l'emploi, de la formation professionnelle, voire dans certains cas de la lutte contre les exclusions.

Dans une approche plus strictement familiale, il reste que l'allongement de la durée des études et les difficultés pour les jeunes à trouver un premier emploi font peser une lourde charge sur la solidarité familiale. Votre commission estime donc qu'à l'avenir, notre pays ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur le soutien aux familles en charge de jeunes adultes.

3. Les allocations logement : un poids toujours croissant pour la branche famille

a) Des dépenses d'aide au logement en hausse constante

Les aides au logement représentent en 2005 un montant total de 14,2 milliards d'euros, dont 7 milliards sont financés par la branche famille. Compte tenu de la morosité persistante de la conjoncture économique, ces dépenses devraient progresser de 2,5 %, en 2006, pour la part prise en charge par la CNAF, portant l'effort de la branche en faveur du logement à 7,2 milliards d'euros.

La progression des dépenses d'allocations logement retrouve donc son rythme de longue période, après les évolutions erratiques des années 2003 et 2004. Les dépenses de l'année 2003 avaient en effet été minorées, du fait de l'absence de revalorisation des aides au 1^{er} juillet. Cette revalorisation est finalement intervenue au cours de l'année 2004, avec effet rétroactif à cette date, majorant du même coup les dépenses de cet exercice.

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). Ce fonds est alimenté par deux cotisations à la charge des employeurs et équilibré par une subvention de l'État. La branche famille ne finance donc pas l'ALS.

- 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. L'APL est financée par le fonds national de l'habitat (FNH), lui-même alimenté par une contribution de la branche famille et du Fnal (au prorata des montants d'ALF et d'ALS qui auraient été versés aux ménages en l'absence d'APL) et par une subvention d'équilibre de l'Etat.

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.

Depuis 2005, le FNH et le Fnal ont été fusionnés en un fonds unique, le Fonds national d'aide au logement, chargé de financer l'ALS et l'APL.

Le Gouvernement poursuit, cette année encore, la mise en œuvre de mesures d'économies pour contenir la progression des aides au logement : en 2004 l'abattement sur les revenus pris en compte pour l'attribution des aides au logement au titre des frais de garde d'enfant avait été supprimé, ce sont cette fois les majorations de pensions pour enfants, pourtant exonérées de l'impôt sur le revenu, qui sont désormais réintégrées dans la base ressources des aides personnelles. Cette mesure, qui ne s'appliquera - certes - qu'aux nouvelles demandes, devrait permettre à l'Etat d'économiser 4 millions d'euros en année pleine.

Toujours au titre des mesures d'économie, le minimum de versement de l'aide au logement avait été porté, en 2004, de 15 à 24 euros. Le Gouvernement avait alors justifié cette mesure par des considérations de bonne gestion : le traitement et la mise en paiement de petits montants pèseraient fortement sur les coûts administratifs de la CNAF sans améliorer de façon significative la situation faite aux familles. Il estimait également que, dans la mesure où le montant de l'aide varie en fonction des ressources, le non versement des aides en deçà d'un certain seuil ne concernait que la frange des bénéficiaires les plus solvables.

Votre commission avait alors contesté cette analyse. Elle observe à nouveau qu'une allocation de 24 euros par mois correspond à un montant annuel de 288 euros, ce qui est loin d'être négligeable pour les ménages situés à ce niveau de revenu : cette somme est d'ailleurs comparable à celle de l'allocation de rentrée scolaire (263 euros) que personne ne songerait à supprimer pour des raisons de coûts de gestion pour les CAF. Votre commission réitère donc sa demande de versement annuel ou semestriel des allocations lorsque la mensualité est inférieure à 24 euros, ce qui permettrait d'éviter des frais de gestion inutiles à la CNAF tout en préservant les droits des allocataires.

b) Un décrochage des aides par rapport aux loyers

Pour 2006, les prévisions de dépenses d'allocations logement tablent sur un ralentissement de la hausse des loyers et une amélioration de la situation du marché de l'emploi permettant une diminution du montant moyen des allocations versées.

S'agissant de la revalorisation des allocations elles-mêmes, seule une extension en année pleine des mesures décidées en 2005, et notamment de la revalorisation de 1,8 % des loyers plafonds servant de base au calcul des aides au logement, est prévue.

Il convient de rappeler que la loi ne prévoit, de façon explicite, des modalités de revalorisation que pour l'APL. Ainsi, la revalorisation de l'ALS et de l'ALF relève du bon vouloir des pouvoirs publics. Dans les faits, les trois allocations logement sont revalorisées dans les mêmes proportions, suivant les règles prévues pour l'APL. Celles-ci sont fixées par l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que « *le barème révisé chaque année à une date fixée par décret, tient compte de l'évolution constatée des prix de détail et du coût de la construction* ».

En pratique, le montant des allocations logement subit deux influences contradictoires : la revalorisation des plafonds de ressources en fonction de l'inflation diminue le nombre de bénéficiaires par un phénomène d'éviction par le haut, alors que celle des loyers plafonds conduit à une augmentation des montants moyens versés.

L'indexation des loyers plafonds sur l'indice de la construction – dont la progression a été sensiblement plus faible que celle des loyers réels – explique que dans près de 70 % des cas le loyer réel soit supérieur, parfois de beaucoup, au loyer plafond. Compte tenu de l'envolée des loyers, cette proportion tend d'ailleurs à s'accroître et la part de loyer qui dépasse le plafond est, surtout en région parisienne, de plus en plus importante.

Le mode d'indexation des aides au logement conduit donc à une dégradation continue de leur pouvoir solvabilisateur, entraînant une augmentation importante du taux d'effort des ménages : pour un ménage habitant dans une agglomération de province de plus de 100.000 habitants, ces taux seraient passés, entre 2003 et 2004, de 26,9 % à 27,6 % pour une personne seule disposant d'un revenu égal à un SMIC et de 22,8 % à 23,2 % pour un ménage avec deux enfants et des revenus équivalant à deux SMIC.

Conscient de cette difficulté, le Gouvernement a mis en place une réforme de l'indice de référence des loyers, dont le but est d'éviter les variations erratiques que connaît aujourd'hui l'indice du coût de la construction, du fait de la variation des prix des matières premières. Le nouvel indice, opérationnel à compter du 1^{er} juillet 2006, devrait donc tenir compte à la fois de l'évolution des prix à la consommation, du coût de la construction et de l'évolution des prix d'entretien et d'amélioration du logement. Votre commission ne peut qu'approuver cette évolution et elle engage le Gouvernement à en tirer les conséquences en termes de règles de revalorisation des aides au logement.

II. LA POLITIQUE FAMILIALE FAIT FACE À DES ENJEUX RENOUEVÉLÉS

A. ACCOMPAGNER LE DÉSIR D'ENFANT DES FAMILLES

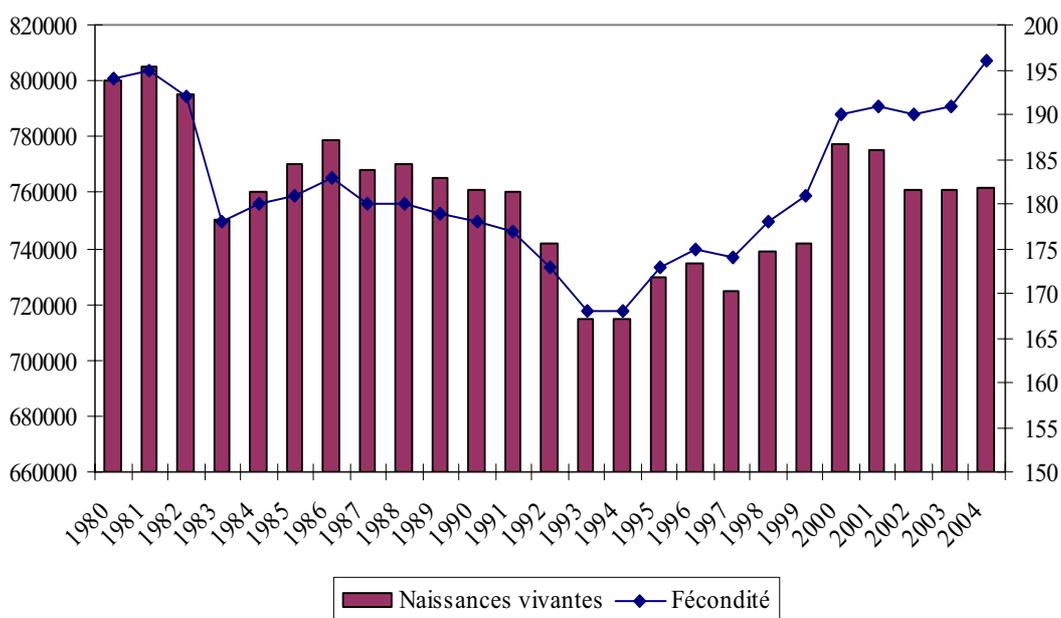
1. La démographie française : peut-on encore être optimiste ?

a) Un dynamisme relatif mais encore insuffisant

Avec un taux de natalité d'environ treize naissances pour mille habitants et un indicateur conjoncturel de fécondité de 1,96 enfant par femme, la France se situe au deuxième rang de l'Union européenne derrière l'Irlande pour sa croissance démographique.

Depuis 2000, la natalité française connaît une relative embellie, avec un nombre de naissances systématiquement supérieur à 760.000, alors que ce chiffre était tombé à 710.000 au milieu des années 90. Ainsi, en 2004, les naissances restent à un niveau relativement élevé de 765.000 naissances, en légère progression par rapport à 2003 (+ 3.200 naissances) mais en retrait par rapport aux années 2000 et 2001, où les naissances avaient atteint le chiffre de 770.000, soit un niveau proche de celui du début des années 80.

Naissances vivantes et fécondité de 1980 à 2004



Source : Insee

Si ces résultats sont encourageants, une analyse, sur longue période, met en évidence la diminution régulière de la natalité dans notre pays : le taux de natalité est ainsi passé de 20,5 ‰ en 1950, à moins de 13 ‰ aujourd'hui. Par ailleurs, avec un indicateur conjoncturel de fécondité inférieur à deux enfants par femme en 2004, la France n'assure pas le renouvellement effectif de ses générations.

L'examen de la descendance finale des femmes confirme cette analyse. Au cours de la période récente, l'augmentation de la proportion de femmes n'ayant aucun enfant et l'âge plus élevé de la mère à la première naissance font que la descendance finale des femmes parvenant aujourd'hui à la ménopause est insuffisante pour assurer le renouvellement des générations : près de 60.000 naissances devraient manquer à la génération née en 1970 pour assurer son renouvellement.

La démographie française est également caractérisée par une réduction de la taille des familles, causée à la fois par le recul de l'âge de la maternité et par un espacement croissant des naissances : en moyenne, la deuxième naissance intervient un peu moins de quatre ans après la première et les suivantes sont espacées de quatre ans et demi à cinq ans.

Cette situation met en lumière les enjeux de la politique familiale : au dynamisme démographique sont liées des questions aussi importantes que l'avenir des régimes de retraite ou la capacité de la population à intégrer le progrès technique. Il est donc indispensable d'améliorer les conditions d'accueil de l'enfant, en contribuant aux coûts supplémentaires assumés par les familles et, surtout, en favorisant une meilleure conciliation entre vie familiale et professionnelle.

b) L'exception française : un taux d'activité des femmes qui pénalise moins qu'ailleurs la fécondité

Le taux d'activité professionnelle féminine français entre trente et cinquante-quatre ans atteignait 80,7 % en 2004, supérieur à la moyenne européenne, ce qui tend à prouver qu'une activité professionnelle féminine importante n'est pas incompatible avec le maintien d'une fécondité élevée.

A cet égard, la France occupe une position originale en Europe : dans certains pays tels que la Suède, le nombre d'enfants n'a pas d'incidence sensible sur le taux d'emploi des femmes mais le taux de fécondité reste pourtant bas ; dans d'autres, comme l'Allemagne ou la Suisse, le taux d'emploi diminue nettement dès la première naissance, preuve que le travail féminin reste largement incompatible avec la maternité, avec pour conséquence un taux de fécondité particulièrement bas. Près de 40 % des femmes diplômées de l'enseignement supérieur y renoncent d'ailleurs à la maternité pour pouvoir exercer une activité professionnelle.

En France, même si la première naissance a lieu de plus en plus tard, les femmes continuent de donner naissance à au moins un enfant : seule une femme sur dix n'aura, au terme de sa vie féconde, aucun enfant.

Taux d'emploi féminin (25-54 ans) en 2000 selon le nombre d'enfants

(en %)

| | Sans enfant | Un enfant | Deux enfants et + |
|-------------|-------------|-----------|-------------------|
| Belgique | 65,6 | 71,8 | 69,3 |
| Danemark | 78,5 | 88,1 | 77,2 |
| Allemagne | 77,3 | 70,4 | 56,3 |
| Grèce | 53,1 | 53,9 | 50,3 |
| Espagne | 54,6 | 47,6 | 43,3 |
| France | 73,5 | 74,1 | 58,8 |
| Irlande | 65,8 | 51,0 | 40,8 |
| Italie | 52,8 | 52,1 | 42,4 |
| Luxembourg | 68,7 | 65,8 | 50,1 |
| Pays-Bas | 75,3 | 69,9 | 63,3 |
| Autriche | 76,0 | 75,6 | 65,7 |
| Portugal | 72,6 | 78,5 | 70,3 |
| Finlande | 79,2 | 78,5 | 73,5 |
| Suède | 81,9 | 80,6 | 81,8 |
| Royaume-Uni | 79,9 | 72,9 | 62,3 |

Source : OCDE

Ces résultats attestent que le modèle familial français, fondé sur l'acceptation d'un taux d'activité féminin important et sur le soutien de la collectivité au libre choix des parents, tant en termes d'activité que de natalité, porte ses fruits en matière de fécondité.

c) Le désir d'enfant inassouvi : les obstacles à la réalisation des projets des familles

Les dernières enquêtes de l'Institut national des études démographiques (Ined) montrent qu'il existe un décalage entre le nombre d'enfant souhaité par les familles et les projets d'enfant finalement réalisés.

Fécondité envisagée, fécondité réalisée : un lien complexe

Les enquêtes traditionnelles sur les intentions de fécondité des ménages comportent un biais important : elles comparent à un instant donné les intentions de fécondité et le niveau réel de la fécondité, alors que la réalisation des intentions, par définition, requiert du temps.

C'est la raison pour laquelle, entre 1998 et 2001, l'Insee et l'Ined ont procédé à une enquête d'un genre nouveau sur les intentions de fécondité des ménages, basée sur une approche longitudinale : un groupe représentatif de la population française en âge de procréer a été interrogé, une première fois, en 1998 sur ses désirs d'enfants, puis, à nouveau, cinq ans plus tard, en 2001, afin de comparer ces intentions aux réalisations.

Cette enquête montre que les intentions de fécondité ne sont pas un indicateur fiable des naissances à venir, en premier lieu parce que six personnes sur dix n'ont pas d'intention ferme quant aux enfants qu'elles pourraient avoir dans les cinq ans à venir. En conséquence, le lien entre intentions de fécondité et réalisations ne peut pas se mesurer, puisqu'il n'y avait pas d'intentions claires au départ. Le lien n'apparaît qu'aux extrêmes : plus on était décidé à avoir - ou à ne pas avoir - d'enfants, plus on a réalisé ses intentions.

L'enquête met en lumière d'autres facteurs pesant sur la fécondité des couples et qui atténuent considérablement le poids des projets initiaux d'enfant : ainsi, la probabilité d'avoir un enfant dans les cinq ans dépend de l'âge, de la situation de couple et de la durée de l'union. Il dépend également de facteurs sociaux également, comme la situation de l'emploi, les ressources financières, le niveau d'instruction. Ces facteurs pèsent eux-mêmes sur l'expression des intentions de fécondité.

Un facteur important réside dans le nombre d'enfants déjà nés : à situation sociodémographique et intentions de fécondité comparables, les chances d'avoir effectivement un enfant dans les cinq ans sont aussi élevées pour les personnes ayant déjà un enfant que pour celles n'en ayant encore aucun. Elles baissent en revanche quand on a deux enfants. Mais les chances de poursuivre remontent pour les familles ayant déjà atteint le seuil des trois enfants.

Enfin, fait intéressant, l'enquête montre que, contrairement aux idées reçues, la fécondité est maximale quand les deux conjoints travaillent et qu'elle recule fortement dès que l'un d'eux est au chômage, l'effet dépressif étant particulièrement marqué pour le premier enfant.

*Source : INED, Population et sociétés, n° 415, septembre 2005
« Fécondité envisagée, fécondité réalisée : un lien complexe »*

Plusieurs facteurs influent sur la réalisation de ces projets d'enfants, et, en tout premier lieu, l'activité professionnelle féminine qui, lorsqu'elle ne s'accompagne pas de mesures permettant de mieux concilier vie familiale et professionnelle, a un impact négatif important sur le taux de fécondité.

Dans le même temps, l'état des mœurs et des mentalités joue un rôle important, dans la mesure notamment où il influe sur le partage des tâches entre hommes et femmes. Ainsi, l'acceptation du congé parental masculin a été un facteur non négligeable de la remontée du taux de fécondité des femmes suédoises.

L'existence de structures de garde facilement accessibles et adaptées aux exigences de la vie professionnelle des parents constitue un élément clé de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et, par conséquent, influe également sur la réalisation des projets d'enfant. A cet égard, sans juger de son opportunité pour le développement de l'enfant, la possibilité d'une scolarisation précoce des enfants constitue un élément d'encouragement de la fécondité, notamment parce qu'elle permet un moindre écart entre les naissances.

C'est dans ce contexte que la Conférence de la famille pour 2005 a émis ses propositions pour un meilleur accompagnement des familles dans leur désir d'enfant :

« S'agissant, en France, de permettre aux femmes de réussir sur le plan professionnel aussi bien que les hommes sans exclure, dans le même temps, la réalisation complète de leur désir d'enfants :

« - pour le premier enfant, des progrès restent indispensables pour que les jeunes femmes - et les jeunes hommes - puissent bénéficier d'une insertion professionnelle de qualité et de conditions d'articulation entre leurs parcours familial et professionnel leur permettant, si c'est leur souhait, de ne plus retarder la naissance de ce premier enfant ;

« - pour les enfants de rang deux, trois et suivants, dans le respect de la liberté de choix des femmes et des hommes d'interrompre ou non leur activité professionnelle, il s'agit de permettre aux parents qui le souhaitent d'avoir ces enfants sans porter atteinte au développement de leurs parcours professionnel. »¹

2. Des réformes au service des familles

Conformément aux conclusions de la Conférence de la famille pour 2005, le Gouvernement a décidé d'agir pour mieux accompagner le désir d'enfant des familles, à travers une amélioration des modalités d'accueil du jeune enfant. Des réformes déjà adoptées et en cours de mise en œuvre, comme le soutien à cette forme particulière de parentalité qu'est l'adoption, contribuent à cet objectif.

a) Favoriser une conciliation entre vie professionnelle et vie familiale sans effets pervers : la réforme du complément du libre choix d'activité

Fondée sur le principe de libre choix des parents, la Paje est emblématique de la nouvelle politique familiale du Gouvernement. Bien qu'il soit encore trop tôt pour mesurer ses effets sur la réalisation des projets d'enfant des familles, le succès de cette nouvelle prestation est avéré.

¹ Hubert Brin, « Démographie et accompagnement des familles dans leur désir d'enfant », rapport préparatoire à la Conférence de la famille pour 2005.

Cependant, à la lumière des conclusions du rapport de Hubert Brin, président de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), dans son rapport préparatoire à la Conférence de la famille de septembre 2005, le Gouvernement a décidé de perfectionner ce dispositif, dans sa composante relative au libre choix d'activité.

Le montant et la durée de versement de l'actuel complément de libre choix d'activité orientent vers ce dispositif les parents dont les salaires sont les moins élevés et contribuent à éloigner durablement du marché du travail ceux qui avaient déjà du mal à se placer. A l'inverse, la faiblesse du montant de l'indemnité dissuade les femmes engagées dans des parcours professionnels plus valorisants d'y recourir.

C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi de financement ouvre aux parents une nouvelle option, à travers une allocation versée pour une durée plus courte, mais d'un niveau plus élevé : réservé, dans un premier temps au moins aux parents de trois enfants et plus, le Colca, d'un montant de 750 euros, leur sera versé pendant un an seulement.

Afin d'éviter que ce nouveau dispositif ne constitue un encouragement à l'inactivité et pour qu'il contribue au contraire à une meilleure conciliation de la vie professionnelle et familiale, il concernera uniquement les parents en congé parental, c'est à dire en situation d'emploi au moment de la naissance de leur enfant, et le fait d'opter pour le congé plus court sera irrévocable pour un même enfant.

Votre commission se félicite de la nouvelle souplesse apportée par la création du Colca. Elle considère cependant que son versement devrait pouvoir être étendu au-delà des seuls parents de trois enfants et plus, après une ou plusieurs années d'expérimentation : en effet, du point de vue de l'intérêt de l'enfant comme de celui du parent qui cesse son activité, de telles différences dans la durée de versement de l'allocation ne semblent pas se justifier.

Elle regrette qu'à l'occasion de cette réforme, le Gouvernement n'ait pas jugé bon, comme le suggérait le rapport Brin, de modifier les règles régissant le congé parental lui-même : il pourrait en effet être intéressant d'ouvrir au salarié la possibilité de convenir à l'avance avec son employeur de la durée de son congé, afin que le retour dans l'entreprise se passe ensuite dans de meilleures conditions. Une telle réforme permettrait peut-être de modifier le regard des employeurs sur le congé parental, lequel est encore trop souvent vécu négativement par l'entreprise.

b) Accompagner les projets d'enfants sous toutes leurs formes : la réforme de l'adoption

Votre commission s'inquiétait l'an passé des difficultés rencontrées par les parents qui souhaitent adopter un enfant. Accompagner le désir d'enfant des familles, sous toutes ses formes, supposait en effet également une réforme des procédures d'adoption, tant en matière d'agrément des candidats à l'adoption qu'en ce qui concerne l'adoption internationale. Un soutien

financier accru aux familles adoptantes était également indispensable car le coût des adoptions internationales ne réservait cette possibilité qu'aux familles les plus aisées.

Elle constate avec satisfaction que la loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption permet la simplification des démarches pour les parents :

- un agrément plus précis et surtout harmonisé entre les départements est mis en place. Il devrait faciliter les démarches des parents, notamment à l'étranger, grâce à sa meilleure lisibilité et à sa référence au projet des familles ;

- les départements devront, par ailleurs, proposer aux familles des réunions d'information, afin de les aider à mûrir leur projet ;

- une Agence française de l'adoption internationale (AFA) est créée. Elle est chargée d'aider les familles à constituer leurs dossiers en vue d'une adoption internationale et de servir d'interlocuteur aux pays étrangers, notamment aux pays fermés aux démarches individuelles d'adoption ;

- la prime à l'adoption de la Paje a été doublée, afin d'améliorer la compensation des frais liés à l'adoption, notamment internationale. Une enveloppe de 1,3 million d'euros est d'ailleurs prévue par le présent projet de loi de financement pour la prise en charge de cette mesure.

L'Agence française de l'adoption devrait être opérationnelle au cours du premier semestre 2006, après signature et approbation par arrêté de la convention constitutive du groupement d'intérêt public qui en est le support. Une mission de préfiguration composée de représentants de chacun des ministères concernés par l'adoption a été mise en place à cet effet en juin 2005, en lien avec les départements. Les crédits nécessaires à son fonctionnement ont été prévus dans le projet de loi de finances pour 2006 et s'élèvent à 4 millions d'euros.

Votre commission souhaite toutefois attirer encore une fois l'attention sur la situation des pupilles de la Nation, qui trouvent de moins en moins de familles prêtes à les adopter, soit en raison de leur âge (près de la moitié ont plus de douze ans), soit en raison d'un handicap ou, plus généralement, de leur état de santé, soit enfin parce qu'ils appartiennent à des fratries.

Elle demande également qu'une réflexion soit menée sur la question des enfants délaissés par leurs parents biologiques mais non adoptables car non légalement abandonnés. La solution de l'adoption simple, qui préserve le lien juridique avec la famille biologique, pourrait utilement être développée à leur endroit.

c) Soutenir les familles dans l'épreuve : la réforme de l'allocation de présence parentale

Mieux concilier vie professionnelle et vie familiale devient une extrême nécessité quand la maladie, un handicap ou un accident frappe l'enfant et exige une présence soutenue et des soins intensifs de la part de ses parents.

A l'heure actuelle, les familles confrontées à cette douloureuse situation disposent d'une aide, mise en place en 2001 : **l'allocation de présence parentale**, qui permet aux parents de mettre entre parenthèses leur vie professionnelle pour s'occuper de leur enfant malade. Mais, ce dispositif reste limité, puisque seules 3.600 familles en bénéficiaient au 31 décembre 2004, alors que le public attendu lors de sa création était évalué à 13.000 familles.

Le manque d'attractivité du dispositif s'explique par le caractère rigide des modalités du congé de présence parentale : les parents sont en effet obligés de cesser totalement ou partiellement leur activité professionnelle pour une période incompressible de quatre mois, renouvelable deux fois. Or, les traitements peuvent parfois s'étaler sur une durée beaucoup plus longue, sans toutefois requérir en permanence la présence d'un parent.

A la lumière de ces difficultés, le Gouvernement propose donc, à l'article 53 du présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, un dispositif rénové, beaucoup plus souple, qui prend la forme d'un « **compte crédit** » **de 310 jours d'absence** au sein d'une période maximale de droit de trois ans. Le bénéfice du congé de présence parentale rénové sera ouvert sur simple présentation d'une attestation du médecin précisant que le traitement de l'enfant nécessite la présence soutenue des parents ou des soins contraignants et que sa durée prévisible est supérieure à quatre mois.

Une fois ouvert ce droit au congé de présence parentale, les parents pourront adopter l'organisation la mieux adaptée à la situation sanitaire de l'enfant, leur seule obligation étant de respecter un délai de prévenance de 48 heures vis à vis de leur employeur avant chaque jour de congé. Chaque jour de congé ouvrira droit au versement d'une indemnité journalière d'un montant de 38,44 euros, majorée en cas d'isolement du parent pour atteindre 45,65 euros par jour.

Conscient par ailleurs des coûts qui pèsent sur les parents lors d'hospitalisations de longue durée, parfois loin du domicile familial, le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit également la création d'un complément forfaitaire mensuel de 100 euros, pour la prise en charge des frais de déplacement des parents.

Le coût total de cette réforme de l'allocation de présence parentale est évalué, au terme de sa montée en charge en 2008, à 79 millions d'euros : si le montant de l'allocation est inchangé par rapport à l'allocation actuelle, le dispositif devrait être plus attractif et permettre d'atteindre la cible de

13.000 familles potentielles, ce qui explique son surcoût par rapport au système actuel, surcoût auquel contribue également la création du nouveau complément pour frais de déplacements. Compte tenu d'une entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} juillet 2006 et des délais de montée en charge du dispositif, le coût en 2006 devrait se limiter à 21 millions d'euros.

Votre commission approuve la souplesse apportée par le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale au dispositif de l'allocation de présence parentale : dans des situations aussi difficiles, il convient en effet de ne pas imposer aux parents une multiplication des démarches. Le système de décompte en jours permettra également aux salariés de conserver le lien avec leur entreprise : il est en effet indispensable de ne pas doubler la situation de détresse personnelle des parents par une situation d'exclusion professionnelle.

Votre commission souhaite par ailleurs contribuer, elle aussi, à l'accompagnement des familles qui font face à l'hospitalisation de leur enfant, en prenant en compte la situation particulière des mères d'enfants prématurés.

A l'occasion de la loi du 11 février 2005, le Sénat avait en effet prévu un allongement du congé maternité au profit des mères d'enfants prématurés, mais faute de l'avoir expressément prévu, les caisses de sécurité sociale interprètent cette disposition comme n'ouvrant pas droit à une indemnisation : depuis l'entrée en vigueur de la loi, les employeurs ne peuvent donc plus s'opposer en prolongement du congé maternité, mais celui-ci reste un congé sans solde. Votre commission vous propose donc de remédier à cette situation, en prévoyant l'indemnisation de ce congé supplémentaire.

3. Des outils concrets : le développement de l'offre de garde

a) Un quatrième plan en faveur des crèches

Parallèlement au développement de l'aide aux familles pour financer les modes de garde ou indemniser la cessation d'activité d'un des parents, le Gouvernement poursuit une politique active de créations de places en crèches.

Depuis 2000, trois fonds exceptionnels se sont succédés pour financer l'investissement nécessaire à la création de nouveaux berceaux : le fonds d'investissement pour la petite enfance (Fipe), créé en 2000 et doté de 288,7 millions d'euros, l'aide exceptionnelle à l'investissement (AEI), d'un montant identique et mis en place en 2002, et, en 2004, le dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE) dont les crédits s'élèvent à 200 millions d'euros.

Au 1^{er} mars 2005, plus de 98 % de ces crédits étaient engagés. Ils ont été attribués à 4.000 projets, dont 3.122 créent des places nouvelles, le solde correspondant au financement de relais d'assistantes maternelles (RAM) et de lieux d'accueil enfant - parents (LAEP) qui, par définition, ne créent pas de places de garde. Dans l'ensemble, ces projets privilégient le développement du multi accueil (55 % des projets financés) ; viennent ensuite les RAM (19 %) et les haltes-garderies collectives (11 %).

Bilan des fonds d'investissement petite enfance

| | Nombre de places financées | dont places nouvelles |
|-------------------|----------------------------|-----------------------|
| Fipe | 32.790 | 18.599 |
| AEI | 29.387 | 18.217 |
| DAIPE | 18.358 | 12.081 |
| Financement mixte | 7.948 | 5.064 |
| TOTAL | 88.483 | 53.961 |

Source : CNAF

Le troisième fonds d'investissement (DAIPE) comportait plusieurs innovations importantes :

- le financement accordé est majoré pour les créations de places en milieu rural, où les structures ont beaucoup de difficultés à s'implanter : ainsi, les porteurs de projets se voient attribuer une prime de 2.000 euros par place pour tous les projets implantés dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) ;

- l'accueil des enfants handicapés devient une condition de l'attribution de l'aide à l'investissement ;

- une priorité est donnée aux projets de création de crèches innovants, notamment les projets de crèches reposant sur des financements mixtes des communes, des CAF et des entreprises, les projets de crèches interentreprises ou encore les projets proposant des amplitudes des horaires d'accueil élargis et adaptés aux attentes des parents.

Le financement des entreprises de crèche se voit réserver une enveloppe de 40 millions d'euros au sein du DAIPE. En avril 2005, 88 demandes d'information émanant d'entreprises intéressées avaient été reçues par la CNAF. Sur vingt et un projets finalement adressés à la cellule entreprise, dix ont reçu un avis favorable. Ils permettront la création de 318 places, pour une aide totale à l'investissement de 2,4 millions d'euros. Pour les années à venir, la CNAF anticipe une demande potentielle située entre 21 et 24 millions d'euros.

Il convient enfin de souligner que la moitié des projets ayant bénéficié d'une subvention ont d'ores et déjà ouvert leurs portes, attestant d'une vitesse de réalisation des projets très nettement supérieure à celle du secteur associatif.

Conformément à la déclaration de politique générale du Premier ministre du 8 juin 2005, le Gouvernement a décidé du lancement d'un quatrième plan crèches, destiné à financer 15.000 nouvelles places dans les structures d'accueil de la petite enfance. En conséquence, il a fait inscrire les crédits correspondants, soit 165 millions d'euros, dans la COG 2005-2008 signée avec la CNAF.

L'Etat et la branche famille se sont accordés sur un objectif prioritaire d'homogénéisation de l'offre de services sur le territoire et, notamment, de mise en place d'une offre minimale sur les territoires qui en sont dépourvus. Contrairement aux deux premiers plans crèches qui avaient financé les projets selon leur ordre d'arrivée, la répartition des crédits de ce quatrième plan crèches s'effectuera sur la base des analyses de besoins réalisées par les commissions départementales de la petite enfance, lorsqu'elles existent. Les critères retenus devraient tenir compte du niveau de couverture des besoins déjà atteints et des possibilités de financement des opérateurs, eu égard au potentiel fiscal des collectivités locales.

Votre commission ne peut qu'approuver le nouvel effort engagé par le Gouvernement pour développer l'offre de garde. Elle observe cependant qu'une fois de plus, ces places nouvelles seront financées sur les excédents de la branche famille. Enfin, elle regrette que le Gouvernement ait conservé la mauvaise habitude, maintes fois dénoncée lors de la précédente législature, d'inscrire ces dépenses nouvelles dans le cadre de la COG, ce qui prive le Parlement de la faculté de se prononcer sur cette mesure.

b) La réforme du statut des assistantes maternelles

Avec 750.000 enfants de moins de six ans, dont près de 500.000 de moins de trois ans, aujourd'hui accueillis par près de 300.000 professionnels, les assistants maternels constituent le premier mode d'accueil des enfants dans notre pays.

L'attrait des familles pour ce mode de garde à mi-chemin entre accueil individuel et garde collective - le nombre d'enfants accueillis dans ce cadre a doublé depuis 1992 - a conduit le Gouvernement à rénover le statut des assistants maternels et à revaloriser cette profession qui constitue, à l'évidence, un vivier d'emplois.

La loi n° 2005-706 du 27 juillet 2005 améliore tout d'abord la qualité de la prise en charge des enfants, grâce à un renforcement de leur formation et de leur suivi. A ce titre, les relais d'assistantes maternelles (RAM) reçoivent une consécration législative.

Elle modernise, par ailleurs, le statut de ces professionnels en termes de droits et de protection au travail. Un rapprochement avec le droit commun du travail a été recherché à chaque fois que possible : ainsi, les assistants maternels bénéficieront désormais obligatoirement d'un contrat de travail écrit et le passage à une rémunération horaire permettra une plus juste rétribution

pour ceux qui acceptent de larges amplitudes horaires pour l'accueil des enfants. La durée hebdomadaire de travail a également été limitée : elle ne pourra plus excéder 48 heures par semaine, sauf accord de leur part.

Il convient de rappeler que ces importantes améliorations s'ajoutent à celles prévues par la nouvelle convention collective nationale des assistants maternels du particulier employeur, signée le 1^{er} juillet 2004, étendue par le ministre du travail fin 2004 et applicable depuis le 1^{er} janvier 2005.

Votre commission a largement approuvé la revalorisation du métier d'assistant maternel mise en œuvre par la loi du 27 juillet 2005. Elle regrette toutefois qu'à ce jour, aucune des mesures réglementaires nécessaires pour son application n'ait été publiée, privant de portée des dispositions pourtant essentielles, comme les nouvelles procédures d'agrément des professionnels, la durée de leur formation ou encore les modalités de rémunération, de repos et de prise de congé. Votre commission engage donc le Gouvernement à prendre ces dispositions dans les meilleurs délais.

Elle ne peut en revanche que se féliciter du fait que le Gouvernement ait également décidé de renforcer encore la solvabilisation des familles qui recourent aux services d'une assistante maternelle agréée : l'article 62 du projet de loi de finances pour 2006 prévoit en effet le doublement du plafond du crédit d'impôt applicable aux frais de garde d'enfant à l'extérieur du domicile familial.

B. DEUX DÉFIS POUR L'AVENIR : LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ DES FAMILLES ET PROTÉGER LES ENFANTS SUR INTERNET

1. Lutter contre la pauvreté des familles : une exigence de solidarité

Initialement envisagé pour la Conférence de la famille de septembre 2005, le thème de la pauvreté des familles est certainement l'un des grands chantiers de la politique familiale de ces prochaines années.

Il paraît en effet indispensable, pour des raisons évidentes de justice sociale, de lutter plus particulièrement contre la pauvreté des enfants, dans la mesure où ces derniers en subissent les conséquences sans pouvoir modifier une situation qu'ils subissent. Cette exigence est d'autant plus forte que la pauvreté éprouvée durant l'enfance conduit le plus souvent, à l'âge adulte, à la pauvreté ou à l'exclusion sociale.

a) Un constat : deux millions d'enfants pauvres

Publié en janvier 2004, le rapport du conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc) sur la pauvreté des enfants¹ indiquait qu'environ un million d'enfants de moins de 18 ans, soit 8 % des mineurs, vivaient en dessous du seuil de pauvreté monétaire en 1999.

La pauvreté est toutefois un phénomène relatif : si l'on retient le seuil de pauvreté tel que défini par l'Union européenne (60 % du revenu médian et non 50 %, qui est le niveau retenu par l'Insee), ce chiffre monte à deux millions de mineurs pauvres, ce qui met en lumière la forte concentration des situations de pauvreté : 1,7 million d'enfants ont donc un niveau de vie compris entre 450 et 670 euros mensuels.

Si l'on considère les bénéficiaires de minima sociaux, on note que 600.000 enfants vivent dans des familles bénéficiaires du RMI et 295.000 dans des familles titulaires de l'API. La pauvreté est ensuite un phénomène persistant : la moitié environ des enfants de familles percevant le RMI fin 2002 est dans cette situation depuis au moins trois ans.

Par ailleurs, le taux de pauvreté des enfants (8 %) est supérieur au taux de pauvreté des adultes (6,5 %), attestant d'un risque accru de pauvreté des ménages avec enfant.

Le rapport du Cerc met en outre en lumière les conséquences de la pauvreté persistante pour l'avenir des enfants. On constate ainsi que l'échec scolaire touche particulièrement les enfants des familles à bas revenu : à 17 ans, 18 % des enfants du premier décile ont arrêté leurs études (dont 12 % sans aucun diplôme) contre 1 % seulement en moyenne pour les trois déciles les plus favorisés.

• Des familles à risque : les familles monoparentales et les familles nombreuses

Le risque pour un enfant d'être pauvre se concentre dans deux types de familles : les familles monoparentales, quel que soit le nombre d'enfants, et les couples avec quatre enfants et plus. Les enfants issus de familles monoparentales représentent en effet 23 % du total des enfants pauvres et les familles nombreuses, 26 %. Mais si le risque de pauvreté est plus faible pour les couples avec un à trois enfants, la fréquence de ce type de familles conduit cependant à ce qu'elles rassemblent la majorité des enfants pauvres.

¹ « Les enfants pauvres en France », La Documentation française, 2004.

**Répartition des enfants pauvres
par type de famille**

| | Taux de pauvreté | Poids relatif au sein des familles pauvres |
|-------------------------------|-----------------------------|---|
| Familles monoparentales | | |
| - avec un seul enfant | 10,2 % | 5 % |
| - avec deux enfants ou plus | 16,8 % | 18 % |
| Couples | | |
| - avec un enfant | 4,8 % | 10 % |
| - avec deux enfants | 5,0 % | 24 % |
| - avec trois enfants | 5,8 % | 17 % |
| - avec quatre enfants ou plus | 17,3 % | 26 % |

Source : Insee - DGI, enquêtes revenus fiscaux 1999 et 2000, Calculs CERC.

Les familles monoparentales pauvres se caractérisent principalement par un taux d'activité très faible et par un taux de chômage élevé, correspondant à près d'un tiers des chefs de familles monoparentales pauvres.

S'agissant des familles pauvres de quatre enfants et plus, de la même façon, dans près de la moitié des cas, aucun adulte n'a d'emploi. Par ailleurs, les trois quarts des chefs de familles nombreuses sont sans diplôme et près de la moitié est d'origine étrangère non européenne.

• L'impact du système de prestations familiales sur la réduction de la pauvreté

Prises dans leur ensemble, les prestations familiales françaises présentent quatre caractéristiques principales :

- elles assurent une **redistribution horizontale importante** entre ménages sans enfants et ménages avec enfants. Elles évitent donc, pour un revenu primaire donné, que le niveau de vie monétaire des familles soit tiré vers le bas : le Cerc calcule ainsi que la présence d'un enfant apporte, en moyenne, à sa famille un montant de prestations de l'ordre de 200 euros par mois ;

- elles ont en revanche un **rôle de redistribution verticale peu significatif** : même si un nombre croissant de prestations est versé sous condition de ressources, le poids des allocations familiales - qui concernent toutes les familles de deux enfants et plus - a pour conséquence que le montant total des prestations familiales varie peu en fonction du revenu d'activité des familles. Pour autant, même si elles sont versées sans condition de ressources, les allocations familiales contribuent, pour une part importante, au niveau de vie des foyers d'allocataires de minima sociaux : elles représentent ainsi 23 % des transferts sociaux en faveur des ménages les plus pauvres, soit 12 % de leur revenu global.

- leur montant moyen par enfant est **plus élevé pour les familles monoparentales que pour les couples**, du fait notamment de l'allocation de soutien familial et de l'API. En tenant compte des allocations logement, les prestations sont trois fois plus élevées que celles dont bénéficient l'ensemble des ménages et deux fois plus élevées que celles des couples avec enfants ;

- les prestations sont particulièrement concentrées sur les familles avec des **enfants de moins de trois ans** : la Paje, accessible à 250.000 familles supplémentaires par rapport à l'ancienne APJE, accentue encore ce phénomène.

b) La problématique particulière des parents isolés

Depuis 1989, le législateur a pris en compte le phénomène particulier de la pauvreté des familles monoparentales, à travers la création de l'allocation de parent isolé (API). Celle-ci est servie aux personnes seules ayant un ou plusieurs enfants à charge, à condition que l'un d'entre eux ait moins de trois ans. Elle leur est versée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant le plus jeune, après quoi les personnes concernées retombent dans le droit commun du RMI. Elles peuvent également percevoir l'API de façon transitoire, pendant l'année qui suit leur divorce, leur séparation ou leur veuvage (API dite « courte »).

Or, contrairement à ce qui se passe pour le RMI, il n'existe aucun mécanisme d'accompagnement personnalisé des bénéficiaires de l'API pour les aider à se réinsérer sur le marché du travail. La perception de l'API est d'ailleurs souvent ressentie comme un droit au retrait temporaire du marché du travail par les jeunes femmes concernées ou comme une alternative au congé parental pour celles qui ne remplissent pas les conditions d'activité antérieure requises pour en bénéficier.

L'absence de démarche d'insertion organisée au profit des bénéficiaires de l'API a pour conséquence une moindre mobilisation des dispositifs d'aide au retour à l'emploi à leur profit, qu'il s'agisse de la formation ou des dispositifs d'emplois aidés, par rapport aux autres bénéficiaires de minima sociaux, notamment les titulaires du RMI.

Accès aux emplois aidés : comparaisons entre le RMI et l'API

| Type de mesure | Part des bénéficiaires du RMI (en %) | Part des bénéficiaires de l'API (en %) |
|--|--------------------------------------|--|
| Contrat emploi-solidarité (CES) | 37,2 | 1,8 |
| Contrat emploi consolidé (CEC) | 24,6 | 1,2 |
| Contrat initiative-emploi (CIE) | 19,5 | 0,5 |
| Stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) collectif | 31,0 | n.c. |
| Stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) individuel | 15,0 | n.c. |

Source : Dares

Les bénéficiaires de l'API relèvent donc, en matière d'accompagnement vers l'emploi, du dispositif de droit commun qu'est le plan d'aide au retour à l'emploi (Pare), dispositif qui reste trop peu ciblé sur les personnes les plus en difficulté et qui n'est pas à même d'accompagner les parents isolés dans la résolution des problèmes spécifiques que pose leur retour à l'emploi.

La reprise d'activité des bénéficiaires de l'API et, dans une moindre mesure, de ceux du RMI ayant des enfants à charge, se heurte en effet à la question de l'accès aux modes de garde et au coût de ces derniers : en 2000, seuls 3 % des enfants issus de familles bénéficiaires d'un minimum social étaient gardés en crèche et 80 % n'étaient confiés à aucun mode d'accueil et restaient à la garde de leurs parents.

Les difficultés d'accès à un mode de garde payant pour les bénéficiaires de l'API sont de plusieurs natures :

- dans un contexte qui reste encore celui de la pénurie de places en crèche, le règlement de la plupart des établissements prévoyait jusqu'à présent une priorité d'accès pour les enfants de couples bi-actifs. Les personnes en recherche d'emploi ne pouvaient donc que très difficilement accéder à ce mode de garde, pourtant moins onéreux, et se trouvaient enfermées dans un cercle vicieux où l'absence d'emploi entraînait l'absence de système de garde qui lui-même empêchait une recherche d'emploi efficace ;

- le coût d'accès aux autres modes de garde payants reste, malgré la mise en œuvre de la Paje, trop élevé : bien que théoriquement suffisante pour rémunérer une assistante maternelle, l'aide versée ne permet de faire face à cette dépense qu'à la condition que celle-ci soit rémunérée au salaire minimum, ce qui est rarement le cas, notamment en région parisienne.

Des démarches ont toutefois été entreprises dans le but de lever ces obstacles à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'API :

- la mise en œuvre de la prestation de service unique s'est accompagnée d'une obligation pour les crèches de supprimer de leur règlement intérieur la condition de double activité professionnelle des parents ;

- la COG 2005-2008 de la CNAF a fait de l'accès des bénéficiaires de l'API aux modes de garde une priorité de son action sociale : à ce titre, la mise en place d'un accompagnement social spécifique de ces parents isolés est prévue.

Dans son allocution devant le Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE) le 16 septembre 2005, le Premier ministre a annoncé une série de mesures en faveur du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. S'agissant de l'API, il a précisé que ses bénéficiaires se verraient reconnaître une priorité pour l'accès aux places de crèche, dans le cadre du quatrième plan de création de places dans ces structures lancé en 2006.

Il a également annoncé une réforme de l'intéressement à la reprise d'activité, dans le cadre du projet de loi relatif au retour à l'emploi qui devrait être présenté au Conseil des ministres du 9 novembre prochain, et la mise en place d'une démarche d'insertion au profit des titulaires de l'API. Il a enfin confié à Michel Mercier et Henri de Raincourt, sénateurs, une mission de réflexion sur l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux, et notamment des bénéficiaires de l'API.

Votre commission ne peut que se féliciter de cette prise de conscience des difficultés spécifiques du retour à l'emploi des parents isolés. Elle restera toutefois vigilante, conformément au constat qu'elle dressait en juin dernier¹, à la cohérence des mesures proposées entre les différents minima sociaux.

2. La protection des enfants sur Internet : un champ nouveau à défricher

Internet renouvelle la problématique de la protection de l'enfance : s'il est sans conteste un élément d'enrichissement, d'information, d'éducation et de service pour les familles, il peut également présenter des risques, en particulier pour les enfants. Parents et enfants ne sont pas toujours conscients des dangers de ce nouveau média.

C'est la raison pour laquelle le ministre de la santé et des solidarités avait confié à un groupe de travail, présidé par Joël Thoraval, président de la commission nationale consultative des droits de l'homme, le soin de présenter des propositions dans le cadre de la Conférence de la famille de septembre 2005.

a) Internet : un outil ambivalent

Après un démarrage assez lent dans notre pays, Internet est désormais présent dans 56 % des foyers français. C'est à la fois un espace de liberté, une source inépuisable d'information et de services et un moyen de communication puissant, mais aussi un lieu où, selon les termes employés par le rapport Thoraval, « *comme dans les rues d'une ville, l'enfant peut faire de mauvaises rencontres* ».

Les dangers d'Internet sont multiples :

- la violence des images : un enfant sur trois est inopinément confronté à des contenus choquants voire traumatisants, qu'il s'agisse d'images ou de textes à caractère pornographique, haineux, antisémite, raciste ou portant atteinte, de toute autre façon, à la dignité humaine. On estime par exemple entre 200.000 et 1 million le nombre d'images pédo-pornographiques circulant sur Internet ;

¹ « *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité* », rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Valérie Létard, fait au nom de la commission des affaires sociales, 11 mai 2005.

- les risques liés aux jeux en ligne : beaucoup sont excessivement violents et peuvent inciter les plus influençables à passer à l'acte dans la vie réelle ;

- les pressions psychologiques : incitations à l'anorexie, à l'usage de la drogue, au suicide, au harcèlement sexuel... Internet est un lieu d'impunité où l'émetteur d'un message peut, sans trop de risques, dire ce qu'il veut, sans se faire connaître du récepteur ;

- les risques de rencontres de personnes malintentionnées : un tiers des enfants dialoguant dans un « chat » se voit proposer une rencontre physique, un sur cinq reçoit des sollicitations d'ordre sexuel. Dans le même temps, moins de 25 % de ceux qui ont été confrontés à de telles approches en ont parlé à leurs parents ;

- les risques liés aux « spam » et aux virus : les enfants sont la cible privilégiée des messages publicitaires non sollicités (ou « spam »). En répondant à ces messages, ils ne sont pas toujours conscients des dangers de collecte abusive par un tiers de données personnelles (carte bleue) et d'informations (adresse, photo, habitudes), ni des risques d'intrusion dans leur système informatique ;

- les risques liés aux « blogs » ou pages personnelles sur Internet : trompé par le relatif anonymat d'Internet, l'enfant peut être tenté de publier sur son site personnel des injures et des propos diffamatoires, comme dans un journal intime, sans se rendre compte qu'il engage la responsabilité de ses parents.

Il convient enfin de prendre en compte les risques pour la santé de l'enfant, liés aux phénomènes de dépendance : 51 % des jeunes passent plus de cinq heures en ligne par semaine, mais seulement 29 % des parents en ont connaissance.

Ces risques sont accrus par le fait que la majorité des enfants et des jeunes surfent seuls sur Internet. Un sondage de l'Ifop fait d'ailleurs apparaître que 32 % des enfants bénéficiant d'une connexion au domicile de leurs parents naviguent dans une pièce où ils peuvent rester seuls, telle que leur chambre ou un bureau.

Face à ces dangers, les parents sont souvent désemparés, en grande partie du fait de leur connaissance imparfaite de l'outil Internet : d'après le même sondage, 72 % des parents ont le sentiment que leur enfant connaît mieux l'Internet qu'eux-mêmes ne le maîtrisent.

b) Proposer des outils de protection qui confortent le rôle éducatif des parents

Le rapport Thoraval insiste sur le fait que les parents ne peuvent et ne doivent pas rester en marge du phénomène d'Internet et laisser seuls leurs enfants, en particulier les plus jeunes, découvrir cet outil d'information et de communication. Il leur appartient d'exercer vis-à-vis d'Internet, comme dans tous les autres domaines de la vie de l'enfant, leur rôle d'éducateur et leurs responsabilités parentales.

Mais pour cela, ils doivent être informés et sensibilisés, disposer de repères sur la qualité des outils, des services et des contenus proposés et bénéficier des moyens de sécurisation de la navigation de l'enfant, simples, performants et évolutifs.

• **La sécurisation de la navigation de l'enfant**

Malgré un progrès continu, les logiciels de filtrage ou de contrôle parental peuvent être contournés par ceux qui y sont déterminés. C'est cependant un premier outil qui permet de réduire les risques. De plus en plus de dispositifs performants sont d'ailleurs mis en place, notamment par les rectorats.

Depuis 2000, la loi oblige les fournisseurs d'accès à proposer à leurs internautes des logiciels de protection. Cinq ans après, seuls 15 % des parents disent les avoir mis en place. La plupart n'en ont même pas connaissance.

Face à cette situation inquiétante, et sans exonérer les parents de leurs responsabilités éducatives, le Gouvernement propose la mise en place courant 2006 d'un outil de protection actif par défaut, pour que les enfants soient protégés lorsqu'ils naviguent sur Internet, même en l'absence d'initiative volontaire et expresse de leurs parents et que l'adulte pourrait désactiver, s'il le souhaite, pour son propre usage.

Cette nouvelle approche doit pouvoir s'opérer dans le plus grand dialogue avec les acteurs concernés, notamment les fournisseurs d'accès, mais à défaut de solution concertée, la loi sera modifiée pour assurer une protection adéquate des mineurs.

• **La création d'un label « Famille »**

Les parents expriment le besoin de disposer d'un repère simple et performant qui leur permette de savoir que les services, informations et outils de contrôle parental proposés sur Internet sont adaptés à leur enfant.

Selon la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), seuls 30 % des « chats » et forums proposés aux mineurs prennent déjà en compte la protection de l'enfant. Les contenus présents sur Internet sont proposés et disponibles indistinctement pour tous les internautes, quel que soit leur âge.

Pour remédier à cette situation, un label « Famille » va être mis en place. Il s'agira d'un signe distinctif clair qui indiquera que les services, contenus et outils répondent à un cahier des charges respectueux des règles de protection de l'enfant, notamment par la modération des propos échangés sur les forums et les « chats », ou encore par la régulation de la collecte de données personnelles à des fins commerciales auprès des mineurs.

Les labels commenceront à être mis en œuvre au cours du premier semestre 2006.

• **Une campagne de sensibilisation des parents et des enfants**

Les parents doivent être sensibilisés aux réalités de l'Internet et à la nécessaire protection de leur enfant lorsqu'il navigue sur ce media.

Un sondage de la commission européenne a fait apparaître fin 2004 que 55 % des parents français d'enfants internautes souhaitaient être mieux informés sur les risques présents sur le réseau. Le centre de recherche pour l'étude et la recherche sur les conditions de vie (Credoc) indique, en outre, que si 87 % des 12-17 ans se sentent familiarisés à Internet, seulement 45 % de leurs parents le sont.

Le Gouvernement prévoit donc de lancer une campagne de sensibilisation qui mobilisera les acteurs publics et privés concernés par l'Internet, en proposant des séquences télévisées d'information courtes mettant en scène des situations réelles, vécues par les familles.

La campagne télévisée devrait être prolongée par la diffusion, dans des lieux d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire, d'un programme pédagogique proposé gratuitement aux familles, ainsi que par la mobilisation des supports habituels d'information.

Le coût de cette mesure, estimé à 5 millions d'euros, sera réparti entre les ministères concernés et les partenaires publics et privés.

Votre commission ne peut qu'encourager le Gouvernement à poursuivre dans la voie d'une meilleure protection de l'enfant sur l'Internet. Toutefois, compte tenu de la dimension internationale de ce réseau et des stratégies de contournement toujours plus pointues des pirates et autres délinquants informatiques, elle estime que la coopération internationale doit également être activement recherchée, afin de mettre fin à des situations d'impunité intolérables.

*

* *

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 2006.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DE MME NICOLE PRUD'HOMME, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION, ET DE M. PHILIPPE GEORGES, DIRECTEUR, DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

Réunie le mercredi 19 octobre 2005, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a entendu Mme Nicole Prud'homme, présidente du conseil d'administration, et M. Philippe George, directeur, de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Mme Nicole Prud'homme, présidente du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales, a indiqué que son conseil d'administration avait émis un avis partagé sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, qui s'explique notamment, à son sens, par l'ambiguïté de la procédure d'avis des caisses, les membres des conseils d'administration ne sachant pas s'ils doivent se prononcer sur l'ensemble du texte ou uniquement sur les dispositions relatives à leur branche. Elle a estimé que si chacun s'était prononcé sur la seule branche famille, l'avis du conseil d'administration aurait été plus largement positif.

Au nom de M. André Lardeux, rapporteur de la branche famille, M. Nicolas About, président, a souhaité connaître les modalités de financement du déficit de la branche famille et son impact sur sa trésorerie. Il a voulu savoir si, compte tenu de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et du poids des majorations de pension pour enfant, un retour à l'équilibre sera possible sans recourir à de nouvelles recettes.

Mme Nicole Prud'homme a précisé que les précédents excédents de la branche famille permettent de financer le déficit des années 2004 à 2006 au prix d'une dégradation de sa trésorerie. Le déséquilibre des comptes de la branche tient en grande partie à des facteurs exogènes, notamment à la faiblesse de la croissance économique puisque les recettes sont indexées sur l'évolution de la masse salariale : une reprise de la croissance permettrait un retour à l'équilibre relativement rapide.

M. Nicolas About, président, a demandé le bilan tiré par la CNAF de la première année pleine de mise en œuvre de la prestation de service unique (PSU), la nature des difficultés rencontrées par les structures d'accueil de la petite enfance et les éventuelles adaptations prévues de ce dispositif.

Mme Nicole Prud'homme a souligné que la mise en œuvre de la PSU a permis de mesurer la difficulté qu'il y a à changer les habitudes des gestionnaires, ceux-ci ayant souvent eu jusqu'à présent le sentiment que les caisses d'allocations familiales (CAF) devaient se cantonner au rôle de payeur. Toutefois, au 1er janvier 2005, 94 % des structures d'accueil de la petite enfance étaient passées dans le système de la PSU. Elle a insisté sur l'important travail de pédagogie et d'accompagnement réalisé par les CAF, rappelant que la PSU résulte d'une décision de 2002 et que les structures ont donc eu trois ans pour s'y préparer. Au 1^{er} juillet 2005, seules, 16 structures sur 4.730 n'avaient toujours pas signé de convention PSU, soit à cause des problèmes posés par le nouveau contrat horaire pour les petites crèches familiales, soit au nom d'un refus de principe. Au terme de plusieurs semaines d'efforts, neuf dossiers seulement restaient en suspens au 30 août 2005, dont sept en cours de résolution.

M. Philippe George, directeur de la CNAF, a précisé que la mise en œuvre de la PSU n'a pas été engagée pour des motifs de restrictions budgétaires, bien au contraire, puisque 23 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés pour le secteur de la petite enfance à l'occasion de cette réforme.

Indiquant que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 propose de réformer l'allocation de présence parentale (APP), **M. Nicolas About, président**, a voulu savoir quels seront les changements introduits dans la gestion de cette nouvelle allocation par les CAF lors du passage à un « compte crédit » de 310 jours sur trois ans.

Mme Nicole Prud'homme a considéré que cette réforme répond au souci des parents pour lesquels le précédent système de tranches incompressibles de quatre mois était trop rigide et ne permettait pas d'optimiser leur présence auprès de leur enfant malade. D'ailleurs, 4.000 familles seulement bénéficient à l'heure actuelle de l'APP, alors que le public cible de cette allocation est estimé à 13.000 familles. Ce nouveau système de congé fractionnable offrira également l'occasion aux parents d'établir un dialogue avec leur employeur sur les conditions les plus à même de leur permettre de concilier leurs vies familiale et professionnelle. Elle a expliqué que cette réforme suppose un changement des applications informatiques des CAF et considéré que le système de déclaration sur l'honneur du nombre de jours de congés pris par des parents constituera une simplification bienvenue permettant de verser plus rapidement les indemnités.

M. Nicolas About, président, s'est ensuite penché sur la réforme du complément du libre choix d'activité de la PAJE proposé par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. Il a voulu savoir si cette

mesure est de nature à répondre à l'attente des familles en matière d'accompagnement de leur désir d'enfant.

***Mme Nicole Prud'homme** a d'abord insisté sur le fait que la politique familiale française est sensiblement plus favorable à la conciliation de la vie familiale et professionnelle que celle des autres pays de l'Union européenne, ce dont témoigne le fait que les Françaises affichent à la fois un taux d'activité et un taux de fécondité élevés. Dans le cadre de l'actuel complément de libre choix d'activité, les femmes qui cessent totalement leur activité bénéficient d'une allocation de 513 euros par mois versée au maximum jusqu'aux trois ans de l'enfant. Le nouveau dispositif est intéressant à double titre : mieux rémunéré, il pourra attirer des jeunes femmes qui, jusqu'à présent, trouvent leur cessation d'activité trop peu indemnisée ; plus court, il évitera qu'elles se trouvent longtemps éloignées du marché du travail, ce qui est source de difficultés de réinsertion professionnelle. Elle s'est déclarée satisfaite de constater que ce nouveau dispositif s'ajoute, et ne se substitue pas, au précédent, confirmant la logique de libre choix adoptée pour l'ensemble de la PAJE.*

***Mme Claire-Lise Champion** a relevé que la conclusion de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) entre la CNAF et l'État avait été difficile, la branche famille ayant été obligée de ramener de 12 à 7,5 % ses ambitions en termes de progression des crédits d'action sociale. Elle a considéré que cette moindre hausse des crédits d'action sociale entraînera mécaniquement une sélectivité plus grande de la CNAF vis-à-vis des projets proposés par les acteurs locaux. Elle a voulu savoir quels seraient les critères retenus pour l'attribution des subventions d'action sociale et si ceux-ci seraient nationaux.*

Observant qu'un bilan sera tiré du dispositif d'aide à l'investissement « petite enfance » au 30 juin 2006, elle s'est interrogée sur le taux de consommation des crédits de l'enveloppe centralisée de ce plan réservée aux projets de crèches d'entreprise et d'entreprises de crèche. Elle a voulu savoir si les crédits disponibles sur cette enveloppe sont susceptibles, en cas d'absence de projets nationaux, d'être décentralisés aux CAF pour financer des projets locaux. Dans l'affirmative, elle a souhaité connaître les critères de répartition qui seraient retenus.

Enfin, prenant acte de l'économie réalisée en n'intégrant pas, au 1^{er} janvier 2007, les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004 dans le système de la PAJE, contrairement à ce qui était précédemment envisagé, elle s'est interrogée sur l'utilisation qui serait faite de ces marges de manœuvre financière.

***Mme Nicole Prud'homme** a considéré que les difficultés de conclusion de la COG étaient liées aux contraintes financières résultant de la situation économique et que la progression de 7,5 % des crédits d'action sociale constitue un effort très appréciable dans ce contexte. Elle a concédé que les caisses seront amenées à opérer une sélection parmi les projets*

proposés au niveau local et elle a souhaité que les commissions départementales de la petite enfance jouent davantage leur rôle d'aménagement du territoire en hiérarchisant les projets soumis au financement des CAF. S'agissant du plan crèche, elle a précisé que l'ensemble des crédits étaient, sinon consommés, en tout cas engagés. A l'avenir, la répartition des subventions d'action sociale se fera sur la base de critères nationaux adaptables localement, la priorité étant donnée aux territoires les plus mal dotés les années précédentes.

Abordant la question du dispositif d'aide à l'investissement « petite enfance », Mme Nicole Prud'homme a justifié l'existence d'une enveloppe centralisée réservée aux crèches d'entreprise et aux entreprises de crèches par la nécessité d'un pilotage national de projets particulièrement innovants. Elle a déclaré qu'il est évident que les crédits non consommés au 30 juin 2006 seraient reversés aux CAF pour le financement de projets locaux, mais que l'établissement d'un bilan de ces expériences après une année seulement de fonctionnement est difficile. On observe toutefois que les entreprises de crèches agissent la plupart du temps comme opérateurs pour des entreprises souhaitant mettre à la disposition de leurs salariés une structure de garde, sans toutefois en assumer directement la gestion, et certaines collectivités territoriales font également appel à ces nouveaux opérateurs.

M. Philippe George a précisé que le taux de consommation des crédits de l'enveloppe nationale est encore faible, mais que la multiplication des projets de crèches d'entreprise et d'entreprises de crèche montre la vitalité de ce secteur.

Mme Marie-Thérèse Hermange a d'abord fait part de ses craintes quant à l'avenir des contrats enfance. Elle a également insisté sur la nécessité d'engager une réflexion sur l'optimisation du taux d'occupation des places en crèche. Elle a enfin voulu savoir si une adaptation de la PAJE est envisagée conformément aux propositions du rapport qu'elle a établi dans le cadre de la conférence de la famille de 2004.

M. Paul Blanc a souhaité connaître les modalités de participation des CAF aux maisons départementales des personnes handicapées et aux fonds départementaux de compensation du handicap.

M. Alain Vasselle s'est interrogé sur les perspectives liées à une situation financière qui redeviendrait excédentaire pour la branche famille pour savoir quelle utilisation la CNAF compterait faire de ses recettes supplémentaires éventuelles. Il a également voulu recueillir l'opinion de la caisse sur le principe d'étanchéité des branches de la sécurité sociale posé par la loi organique. Il a enfin souhaité connaître la façon dont les CAF envisagent leur rôle dans le cadre de la nouvelle prestation de compensation du handicap.

M. Guy Fischer s'est inquiété de la fixation définitive à 60 % du taux de prise en charge, par la branche famille, des majorations de pension pour enfant. Il s'est également interrogé sur les relations entretenues par les

départements avec les CAF dans le cadre de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) et sur celles qui devront être établies pour la gestion de la prestation de compensation du handicap.

Mme Valérie Létard a fait part de son inquiétude sur le financement durable des structures d'accueil de la petite enfance en cours de réalisation, dans un contexte de raréfaction des crédits d'action sociale de la CNAF.

M. Bernard Seillier a rappelé que le Premier ministre s'était engagé devant le conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE) à instaurer un accompagnement systématique des familles surendettées. Il a voulu connaître le rôle que les CAF comptent jouer dans ce dispositif.

M. Claude Domeizel s'est interrogé sur le poids budgétaire des aides au logement. Il a souhaité qu'une réflexion soit engagée sur l'évolution de ces aides dans un contexte de forte augmentation des charges locatives.

Mme Nicole Prud'homme a tout d'abord insisté sur le fait que la priorité de la COG porte sur la petite enfance et elle a déclaré n'avoir aucune crainte pour le financement des structures de garde en cours de réalisation et à venir. Elle a par ailleurs indiqué que la CNAF n'avait été saisie d'aucun projet de réforme de la PAJE. S'agissant de l'amélioration du taux d'occupation des crèches, elle a observé que la PSU conduit nécessairement les structures à prendre en compte ce paramètre en raison du calcul de la prestation de service sur une base horaire.

Elle a confirmé que les CAF participent, conformément à la loi du 11 février 2005, aux maisons départementales des personnes handicapées, sans pouvoir préciser quel sera leur rôle dans la gestion de la prestation de compensation du handicap, les départements étant maîtres de l'organisation institutionnelle au niveau local. En tout état de cause, les CAF n'assureront pas gratuitement le service de cette nouvelle prestation et la charge de travail supplémentaire résultant de cette nouvelle responsabilité exige une augmentation de leurs effectifs.

Abordant la question du surendettement, **Mme Nicole Prud'homme** a confirmé que les travailleurs sociaux des CAF seront partie prenante au dispositif de prévention annoncé par le Premier ministre, à la mesure toutefois de leurs moyens. S'agissant de l'étanchéité des comptes des différentes branches de sécurité sociale, elle a constaté que ce principe avait tendance à faiblir dans les périodes de difficultés financières. Elle a affirmé que les excédents éventuels serviraient à financer des mesures nouvelles au profit des familles, de même que les excédents des exercices antérieurs avaient permis de financer les différents plans de création de places en crèche.