



N° 3384

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2007* (n° 3362)

TOME III

FAMILLE

PAR Mme MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	13
A. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE	13
1. Les facteurs démographiques.....	13
<i>a) Des entrées nombreuses dans le dispositif des prestations familiales</i>	13
<i>b) La réduction de la taille des familles</i>	14
2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes	14
<i>a) L'impact de la loi de financement pour 2003</i>	14
<i>b) L'impact de la loi de financement pour 2004</i>	15
<i>c) L'impact de la loi de financement pour 2005</i>	16
B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE EN 2005	18
1. Le bilan de la branche famille pour les années 2005 et 2006.....	18
2. Les prévisions pour 2006 et 2007.....	19
<i>a) Les charges</i>	19
<i>b) Les produits</i>	20
C. L'ÉVOLUTION DES RECETTES	20
1. Les cotisations.....	21
2. Les impôts et taxes	22
3. Les subventions de l'Etat.....	22
D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES	23
1. Une croissance soutenue des dépenses de prestations.....	23
2. Un bloc de dépenses « petite enfance » encore très dynamique.....	24
3. Une croissance modérée des prestations d'entretien.....	25
4. Une forte croissance des prestations liées au handicap	26
5. Une progression dynamique des aides au logement.....	27

II.- QUEL BILAN POUR LA POLITIQUE D’ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE FAMILLE ?	29
A. UNE POLITIQUE D’ACTION SOCIALE DYNAMIQUE POUR AIDER À LA CONCILIATION DE LA VIE FAMILIALE ET DE LA VIE PROFESSIONNELLE.....	30
1. L’originalité de l’action sociale de la branche famille	30
2. La priorité donnée aux modes de garde des jeunes enfants	31
a) <i>Le soutien à l’offre d’accueil collectif</i>	31
b) <i>Les aides à l’investissement pour financer les établissements d’accueil</i>	32
c) <i>Le développement des contrats temps libre</i>	35
3. La réponse à de nouveaux besoins non satisfaits	36
4. La volonté de développer les partenariats locaux.....	38
a) <i>Les prestations de service ordinaires</i>	40
b) <i>Le développement de partenariat avec les collectivités locales : les contrats enfance et temps libre</i>	43
5. Des résultats positifs conditionnés par l’engagement des collectivités locales	47
6. Une croissance non maîtrisée des dépenses cofinancées	51
B. UNE POLITIQUE D’ACTION SOCIALE RECENTRÉE SUR LES TERRITOIRES PRIORITAIRES.....	52
1. Une réorganisation décidée dans l’urgence en raison des contraintes financières	52
2. Des critères de sélectivité pour financer les équipements ou services prioritaires	53
3. La mise en œuvre du contrat « enfance et jeunesse »	54
C. UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA BRANCHE FAMILLE	56
1. La nécessité d’une clarification des compétences des différents acteurs	56
2. Vers un service public de la petite enfance ?	56
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE	59
Section 4 : <i>Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille</i>	59
<i>Article 63 : Attribution du complément de libre choix du mode de garde de la prestation d’accueil du jeune enfant (PAJE) aux familles ayant recours à des établissements d’accueil expérimentaux</i>	59
<i>Article 64 : Report de la date de versement de l’allocation de base de la PAJE</i>	61
<i>Article 65 : Possibilité de partage des allocations familiales entre les parents séparés en cas de garde alternée des enfants</i>	63

<i>Article 66</i> : Création du congé de soutien familial.....	69
<i>Article 67</i> : Création d'un prêt à taux zéro pour les jeunes entrant dans la vie active.....	73
<i>Article 68</i> : Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2007	76
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	77

INTRODUCTION

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 affiche de grandes ambitions : rééquilibrer les comptes, préparer l'avenir, renforcer la solidarité ; c'est en ces termes que M. Philippe Bas, ministre en charge de la famille a présenté ce projet loi lors de son audition par la commission des affaires culturelles familiales et sociales de l'Assemblée nationale le 11 octobre dernier.

Affichant un optimisme surprenant, il annonçait que dans le domaine de la politique familiale la solidarité à l'égard des jeunes, des personnes âgées et des personnes handicapées était renforcée tout en permettant un retour rapide de la branche famille à l'équilibre. Le déficit de la branche devrait diminuer de moitié en 2007 passant de 1,3 milliard à 700 millions d'euros grâce à des mesures d'économie et à la réforme des mécanismes de financement de l'action sociale.

La rapporteure ne parvient pas à se laisser convaincre par un tel volontarisme politique, qui a du mal à masquer certaines réalités concrètes défavorables aux familles.

En 2005, le gouvernement s'était engagé à faire de la question des enfants pauvres sa priorité. La Conférence de la famille devait annoncer des mesures propres à améliorer la situation des familles vulnérables mais le sujet fut déprogrammé au dernier moment.

Un groupe de travail avait pourtant été mandaté par M. Philippe Douste-Blazy, alors ministre de la famille, pour travailler sur le thème « Familles, vulnérabilité, pauvreté ». Cette commission, présidée par M. Martin Hirsch, et composée aussi bien de représentants des partenaires sociaux, des associations familiales que des associations de lutte contre l'exclusion a rendu public un rapport ⁽¹⁾ très novateur en juin 2005, qui incite à avoir une approche totalement nouvelle pour éradiquer la pauvreté.

Le Premier ministre promet alors que le sujet serait à l'ordre du jour de la Conférence contre l'exclusion du printemps 2006 et il déclarait, le 6 avril 2006, que « *La Nation doit aussi pouvoir afficher et atteindre des objectifs ambitieux de réduction de la pauvreté, à partir d'indicateurs précis portant notamment sur la pauvreté des enfants* ».

Il est regrettable de constater que dans les mesures annoncées lors du dernier comité interministériel de lutte contre l'exclusion le 12 mai 2006, aucune mesure significative n'a été annoncée susceptible de changer le quotidien des deux millions d'enfants pauvres que compte notre pays. Il est d'ailleurs symptomatique que le ministère de la famille n'ait pas été associé étroitement à la préparation de ces mesures, comme si la dimension familiale de la pauvreté était sous-estimée.

(1) Rapport de la commission présidée par M. Martin Hirsch sur le thème « Familles, vulnérabilité, pauvreté ».

Au terme de cette législature, la rapporteure constate une fois de plus, avec regret, que les aides individuelles au logement n'assurent pas une solvabilisation correcte de l'accès au logement, les familles devant consacrer une part croissante de leur revenu pour se loger. La dernière revalorisation de l'allocation logement, en septembre 2005, après le retard cumulé les trois années précédentes est nettement insuffisante pour compenser l'augmentation des loyers. La rapporteure espère qu'une réforme de ces aides personnelles au logement pourra être possible pour mieux prendre en compte les difficultés de logement des jeunes en voie d'insertion professionnelle et la situation des familles recomposées qui, proportionnellement aux autres familles, supportent des frais de logement supérieurs pour pouvoir accueillir les enfants dont elles n'ont pas la charge à temps plein.

Les articles relatifs à la famille dans ce PLFSS s'apparentent un peu à la signature d'un chèque en blanc : les parlementaires sont invités à se prononcer sur des principes sur lesquels un large consensus peut se dégager mais sans qu'il soit possible de savoir comment ces principes seront mis en œuvre.

L'article 63 du projet de loi vise, par exemple, à permettre aux parents qui auront recours à des modes de garde expérimentaux de bénéficier de l'allocation dite de complément de libre choix du mode de garde qui jusqu'ici était réservée à la prise en charge des frais de garde individuels (assistant maternel ou garde à domicile). La définition de ces modes de garde innovants et expérimentaux est renvoyée au décret. La rapporteure ne conteste pas l'argument juridique qui empêche que ces établissements expérimentaux aient une définition légale mais elle constate que le législateur va voter un article sans en connaître réellement le champ d'application.

L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés à but non lucratif du secteur médico-social (Uniopss) a d'ailleurs attiré l'attention sur les dérives possibles que ces établissements expérimentaux peuvent représenter et elle préconise qu'ils restent financés, comme tous les autres établissements d'accueil de la petite enfance, par le biais de la prestation de service unique versée par la caisse d'allocations familiales (CAF) et non pas par cette prestation qui solvabilise les familles.

La rapporteure souhaite donc interroger le ministre sur ses intentions lorsqu'il dit souhaiter encourager la création de micro-structures de garde. Le risque est en effet que ces établissements pratiquent soit des prix très bas au détriment de la qualité de l'accueil puisque les normes fixées dans le futur décret seront très allégées par rapport aux crèches, soit des tarifs élevés au détriment de la mixité sociale et du respect du barème des participations familiales mis en place par la CNAF pour l'ensemble des crèches.

Quant à l'article 65, qui prévoit pour les parents séparés dont les enfants vivent sous le régime de la garde alternée la possibilité de se partager le droit aux allocations familiales, il s'agit là encore d'un principe louable mais dont les

conséquences concrètes ne peuvent être évaluées en l'état. Un groupe de travail vient d'ailleurs d'être constitué pour étudier la faisabilité d'un tel partage ! Il y a tout lieu de craindre que l'application de cet article pose des difficultés considérables qui n'auront pu être détectées avant le vote de cet article.

Tous les parlementaires seront aussi d'accord pour voter un dispositif de prêt à taux zéro pour aider à l'insertion professionnelle des jeunes. Là encore les parlementaires risquent d'adopter une disposition qui restera « une coquille vide ». L'article 67 du projet de loi sera voté avant même que la Caisse des dépôts et consignations, qui assure la gestion du Fonds de cohésion sociale chargé de la garantie de ces prêts, n'ait été en mesure de négocier avec la profession bancaire pour connaître ses conditions pour distribuer ce type de prêts de faible montant destinés à une clientèle considérée comme « à risques ».

Quant à l'article relatif à la création du congé de soutien familial, il s'agit d'une mesure intéressante pour les aidants familiaux mais qui peut présenter le risque d'inciter plutôt des femmes à se retirer du marché du travail car ce congé n'est pas rémunéré.

Enfin, la rapporteure voudrait faire part de son incompréhension au sujet de l'article 64 qui reporte d'un mois l'allocation de base de la PAJE ⁽¹⁾. Le signal envoyé aux familles est incompréhensible : cette prestation a pour objet de compenser le coût que représente un enfant et elle ne serait pas versée le mois de la naissance de l'enfant, alors même que les familles doivent faire face à des dépenses importantes à ce moment là ! Ces arguments de bon sens ont d'ailleurs conduit la commission des affaires culturelles, familiales et sociales à adopter à l'unanimité un amendement de suppression de cet article.

La rapporteure se félicite des amendements relatifs à la branche famille adoptés par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et tout particulièrement celui visant à réformer le congé de paternité. Ce congé s'intitulera désormais « congé d'accueil à l'accueil » et il sera mis un terme à une discrimination à l'encontre des familles homoparentales. Il permettra aux couples de femmes homosexuelles d'être pleinement reconnues comme porteurs d'un projet parental même si l'enfant n'est biologiquement lié qu'à un membre du couple.

Cette réforme du congé de paternité mettra fin à une incohérence du droit social qui selon les cas prend en compte ou non l'existence de couples homosexuels : une femme homosexuelle peut bénéficier d'un congé parental, et de la prestation de la PAJE prévu dans ce cas, même si l'un des deux enfants ayant permis l'obtention du congé parental est l'enfant biologique de sa compagne alors que sa compagne ne peut bénéficier du congé dit de « paternité ».

(1) Il s'agit de la deuxième mesure de restriction de la PAJE ; l'an dernier, on avait privé de son bénéfice les enfants nés avant le 1/1/2004.

La rapporteure souhaite également faire part de son inquiétude au sujet de la réforme des mécanismes d'intervention de l'action sociale de la branche famille.

En 2005, les dépenses d'action sociale de la branche famille ont connu une progression très importante de 15,2 % au lieu des 7,2 % attendus. Cette crise financière a conduit la branche famille à revoir ses mécanismes d'intervention qui permettent aux collectivités locales et aux associations de recevoir des subventions pour financer des équipements d'accueil de la petite enfance et des centres de loisirs et en assurer le fonctionnement à des coûts raisonnables.

La rapporteure voudrait souligner que ces aides financières de la branche famille ont eu des résultats remarquables en termes d'amélioration des services aux familles, par la création de place de crèches et par l'accès à des loisirs de qualité pour la majorité des enfants. Ces crédits ont clairement permis aux familles de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale.

Sans nier la nécessité de parvenir à un meilleur pilotage financier de ces interventions, la rapporteure estime très importante la poursuite du partenariat avec les collectivités locales qui ont largement profité de l'expertise technique des caisses d'allocations familiales pour monter des projets d'équipement.

Après avoir accordé des sommes considérables pour faciliter l'investissement des collectivités locales pour ouvrir des crèches, il ne serait pas possible que la branche famille se désengage brusquement et réduise son aide au fonctionnement des établissements d'accueil des jeunes enfants.

La rapporteure tient à rappeler que c'est bien à l'initiative de Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes âgées, que le premier plan en faveur de l'investissement des crèches a été lancé à la fin 2000 (PLFSS 2001). Son succès fut tel qu'il fallut augmenter très rapidement les crédits prévus au Fonds d'investissement à la petite enfance (FIPE). Le deuxième plan intitulé « aide exceptionnelle à l'investissement » (AEI) fit l'objet d'un avenant à la COG en mai 2002 mais a été conçu en 2001 (PLFSS 2002). Au total, c'est bien grâce à une ministre de la famille socialiste que 450 millions de crédits ont pu être consacrés aux équipements de la petite enfance, ce qui représente 80 % des places de crèches financées entre 2000 et 2005.

La CNAF a décidé de recentrer sa politique d'action sociale sur les territoires sous-dotés en équipement et pour cela elle a demandé aux CAF de hiérarchiser les communes pour établir un ordre de priorité en faveur de celles qui sont dépourvues d'équipements. Les CAF ayant reçu une enveloppe limitative pluriannuelle pour financer ces équipements devront sélectionner des projets et réduire les financements en faveur des collectivités qui ont déjà bénéficié des crédits d'action sociale.

La définition de critères de sélectivité ne sera pas aisée et la rapporteure souhaite interroger le ministre pour savoir si les CAF pourront aménager les

critères de sélectivité proposés par la CNAF pour tenir compte de certaines réalités locales.

Le nouveau dispositif contractuel de la branche famille intitulé « contrat enfance jeunesse », qui fusionne les dispositifs préexistants du contrat enfance et du contrat temps libre, prévoit un taux de participation unique de 55 %, en forte baisse par rapport aux contrats précédents (fourchette de 55 à 70 % du montant des dépenses). Ce désengagement de la branche famille sera préjudiciable aux collectivités locales déjà fortement pénalisées par d'autres transferts de charges du fait de l'Etat. La rapporteure aimerait interroger le ministre en charge de la famille pour lui demander s'il mesure les risques d'un tel désengagement. L'offre de modes de garde est déjà insuffisante, qu'en sera-t-il demain si les collectivités locales ne sont plus assurées d'un financement pérenne de la part de la branche famille ?

Ce risque est d'autant plus fort que contrairement aux prévisions optimistes de M. Philippe Bas, la Cour des comptes estime que le dérapage des dépenses d'action sociale de la branche famille sera difficile à maîtriser. La Cour fait remarquer que même si des mesures d'économies importantes ont été prises, elles ne feront sentir leurs effets que lentement, les contrats en cours continuant à être honorés selon les anciennes dispositions financières plus favorables.

La Cour s'interroge sur la nécessité de revoir les prévisions financières pluriannuelles de la convention d'orientation et de gestion (COG) qui lie la CNAF et l'Etat sur la période de 2005 à 2008. Face à un nouveau dérapage probable des dépenses en 2007, la CNAF ne sera-t-elle pas contrainte de limiter encore ses interventions ?

En conclusion, la rapporteure aimerait souligner la nécessité de revoir les compétences respectives de l'Etat, des collectivités territoriales et de la branche famille pour l'accueil des jeunes enfants et les activités socio-éducatives de la jeunesse. Faire dépendre ces équipements de dispositifs extralégaux, qui reposent uniquement sur le libre engagement des collectivités locales, a montré ses limites.

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

A. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE

1. Les facteurs démographiques

Les résultats de la branche famille sont largement dépendants de facteurs démographiques, à savoir le nombre des naissances, l'âge des enfants et la taille des familles. Le nombre de naissances vivantes demeure relativement élevé en France depuis 2000, supérieur à 760 000 par an pour la métropole. En revanche, la taille des familles ne cesse de se réduire en se concentrant autour des ménages avec deux enfants et l'âge moyen des mères à la naissance du premier enfant continue de s'élever (29,7 ans en 2005 contre 28,3 ans en 1990).

Le nombre de sorties des différentes prestations familiales découle chaque année du dynamisme des naissances sur le passé : vingt ans plus tôt pour les allocations familiales, vingt-et-un ans pour le complément familial et trois ans pour les aides destinées aux jeunes enfants.

a) Des entrées nombreuses dans le dispositif des prestations familiales

En 2005, les naissances se maintiennent à un niveau relativement élevé atteignant pratiquement avec 807 400 naissances vivantes le niveau atteint en 2000 (808 200). Une telle natalité est similaire à celle qui avait été observée à la fin des années quatre-vingt, et sensiblement supérieure à celle des années quatre-vingt-dix. Le nombre de naissances se maintient à un niveau élevé après le rebond observé en 2000 (+ 30 000 naissances par rapport à 1999).

Pour 2006 et 2007, l'hypothèse de natalité est celle d'une stabilité par rapport à 2005.

Tout comme en 2004, les sorties en 2005 et 2006 des dispositifs d'aide à la petite enfance – allocation pour jeune enfant (APJE), allocation parentale d'éducation (APE), aide à l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) – devraient être nombreuses au regard du nombre élevé de naissances en 2002 et en 2003. En outre, l'arrivée à l'âge de vingt ans des générations 1985 et 1986, comparables en taille à la tendance actuelle (768 000 naissances en métropole en 1985, 778 000 en 1986), entraînerait un nombre de sorties des allocations familiales soutenu et une légère décroissance du nombre de bénéficiaires et 2006.

b) La réduction de la taille des familles

Si le rythme soutenu des naissances contribue à l'accroissement de la population, le nombre de ménages croît encore plus vite (24,9 millions de ménages en 2003 contre 21,9 en 1990), conduisant à une réduction de la taille des familles. Le nombre de personnes vivant seules est ainsi passé de 27,2 % en 1990 à 29,0 % en 2003 selon les données de l'INSEE (recensement de la population et enquête emploi).

Toujours selon les recensements, les familles monoparentales augmentent fortement (7,4 % des ménages en 2003 contre 6,6 % en 1990) et représentent en 2003 près de 20 % des ménages avec enfant(s). Quel que soit son âge, un enfant a une probabilité bien plus forte d'être élevé dans une famille monoparentale en 1999 qu'en 1990 : 13 % des enfants de moins de quinze ans sont élevés dans une famille de ce type au dernier recensement, contre 9 % lors du recensement de la population de 1990.

En outre, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) sert de plus en plus de prestations à des familles de un à deux enfants. À l'inverse, les familles de trois et, surtout, quatre enfants et plus sont de moins en moins nombreuses parmi les allocataires de la branche. Le nombre de familles de trois enfants bénéficiant d'au moins une prestation familiale a ainsi diminué d'environ 32 000 unités entre 1990 et 2005, celui des familles de quatre enfants et plus de 80 000 alors que le nombre total de familles bénéficiaires a augmenté de 500 000 au cours de la même période.

2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes

De nombreuses mesures décidées de 2003 à 2006 ont encore un impact sur les comptes de la branche famille pour 2006 et 2007 du fait d'une montée en charge progressive.

a) L'impact de la loi de financement pour 2003

- *Création de la mesure dite « grands enfants » ou « allocation forfaitaire ».*

Cette mesure est destinée à atténuer la perte de revenus que subissent les familles bénéficiaires des allocations familiales lorsque l'aîné atteint son vingtième anniversaire, soit l'âge limite de versement des allocations familiales. En effet, les familles perdent le bénéfice des allocations familiales alors qu'elles continuent très souvent à assumer la charge des enfants, perte d'autant plus lourde que la famille est nombreuse.

La mesure a pour objet de verser un montant mensuel d'allocation forfaitaire de 70 euros par enfant aux familles ayant au moins trois enfants à charge et qui perdent le bénéfice des allocations familiales. Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, la montée en charge de cette mesure peut être considérée comme achevée.

b) L'impact de la loi de financement pour 2004

• *La mise en place progressive de la prestation d'accueil du jeune enfant a été fortement sous-évaluée (275 millions d'euros pour 2004 au lieu de 140 initialement prévus).*

Cette prestation s'articule selon trois modules :

- une prime de naissance suivie d'une allocation forfaitaire venant remplacer l'APJE ;
- une aide à la garde se substituant à l'AFEAMA et à l'AGED ;
- un complément d'activité, se substituant progressivement à l'APE, destiné aux parents qui cessent ou réduisent leur activité professionnelle à la naissance d'un enfant.

Ce nouveau dispositif étant ouvert aux naissances postérieures au 1^{er} janvier 2004, il remplace progressivement les allocations destinées à l'aide à la petite enfance.

D'après les analyses de la CNAF, la création de cette prestation a provoqué un surcroît de dépenses de 890 millions d'euros en deux ans, dépenses supplémentaires provenant principalement :

- de l'assouplissement des conditions de ressources pour l'éligibilité au socle de la PAJE (« prime à la naissance ou à l'adoption » et « allocation de base » versée aux enfants de zéro à trois ans sous conditions de ressources) par rapport à l'ancienne APJE (surcoût d'environ 270 millions d'euros) ;
- des nouvelles modalités du « complément de libre choix d'activité » de la PAJE par rapport à l'ancienne APE, en particulier l'éligibilité au premier enfant et la revalorisation de la prestation pour les temps partiels (surcoût d'environ 130 millions d'euros) ;
- des nouvelles modalités du « complément de libre choix du mode de garde » de la PAJE (surcoût total d'environ 490 millions d'euros, avec un effet prix – augmentation du montant du complément et des seuils de modulation – et un effet volume – augmentation du recours à ces modes de garde du fait d'un meilleur soutien financier par la branche famille).

D'autres facteurs ont joué un rôle, mais d'ampleur beaucoup plus limitée : revalorisations de la BMAF, légère augmentation du nombre de naissances et succès du recours aux assistants maternels.

La CNAF estime qu'à la fin de sa montée en charge (2009), la PAJE représentera un surcoût annuel de l'ordre de 1,6 milliard d'euros. C'est deux fois plus que les estimations présentées par le Gouvernement au Parlement avant le vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 (estimation du coût annuel de la PAJE de 850 millions d'euros).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a prévu par ailleurs la mise en œuvre d'un plan d'aide au financement de nouvelles places de crèches (le dispositif d'aide à l'investissement pour la petite enfance après les précédents du Fonds d'investissement pour la petite enfance et de l'aide exceptionnelle à l'investissement).

À compter du second semestre 2004, un ensemble de mesures portant sur les allocations logement (suppression de l'abattement frais de garde, suppression du mois de rappel en cas de passage au chômage, hausse de la participation minimale et du seuil de non-versement) a entraîné une économie de l'ordre de 40 millions d'euros en 2004, ce montant ayant doublé en 2005.

c) L'impact de la loi de financement pour 2005

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 n'a pas créé de charges significatives pour la branche famille.

Toutefois à partir de 2005, le financement de l'aide personnelle au logement (APL), partagé entre l'Etat et la CNAF, est modifié et entraîne un coût supplémentaire pour la branche famille évalué à 270 millions d'euros.

En 2005, le transfert de la gestion des prestations des fonctionnaires de l'Etat aux caisses d'allocations familiales (CAF) a dû entraîner une augmentation des dépenses d'action sociale de la branche de l'ordre de 56 millions d'euros.

Depuis le 1^{er} août 2005, la prime d'adoption a vu son montant doubler.

Enfin la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées met en place en 2006 une majoration de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé pour les parents isolés.

Il est encore trop tôt pour évaluer précisément les effets de la dernière loi de financement de la sécurité sociale. Néanmoins la Commission des comptes de la sécurité sociale estime à 21 millions d'euros le surcoût entraîné par la mise en place de l'allocation journalière de présence parentale.

Coûts cumulés pour la CNAF des mesures nouvelles prises depuis 2004

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007
Allocations familiales	98	111	113	114
PAJE	301	889	1 393	1 664
Doublement prime à l'adoption		1	1	1
ALF	- 20	- 40	- 42	- 43
AAH ⁽¹⁾		17	117	97
AJPP			21	35
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé ⁽²⁾			12	12
Total des mesures sur prestations légales	379	978	1 614	1 880
Dotations FNH-FNAL	- 20	220	224	223
Plans crèches	92	98	105	87

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

(1) Prestation à la charge de l'Etat, mesure neutre pour le solde de la CNAF.

(2) Mesure financée par la CNSA, neutre pour le solde de la branche famille.

Lecture : ce tableau présente des écarts à un compte tendanciel sous-jacent à la législation constante. Ainsi la mise en œuvre de la PAJE a eu un coût estimé de 301 millions d'euros en 2004 et 588 millions d'euros supplémentaires en 2005 soit 889 millions d'euros de coût cumulé fin 2005 par rapport à un compte tendanciel sans réforme.

Les dépenses sont aussi conditionnées par les décisions de revalorisation des bases de calcul. La plupart des prestations sont égales à un pourcentage de la base mensuelle qui a été revalorisé de 1,7 % en 2004 et de 2,2 % en 2005. Pour 2006 le taux est de 1,8 %.

Seules évoluent indépendamment de cette base l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) – hormis son complément –, l'AGED, le complément de garde de la PAJE (pour la partie relative à la prise en charge de cotisations), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) : les trois premières sont assez corrélées aux évolutions du SMIC, la quatrième est revalorisée suivant plusieurs indicateurs dont les indices des prix et du coût de la construction, la dernière suit la revalorisation des pensions de retraite.

Il convient de souligner que, depuis 1999, la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) est revalorisée en tenant compte uniquement de l'évolution des prix à la consommation hors tabac, alors qu'auparavant elle progressait en fonction de la progression générale des salaires moyens ou du SMIC, selon les termes de l'ancien article L. 551-1 du code de la sécurité sociale.

Les prestations familiales, dans leur ensemble, ont fortement perdu en pouvoir d'achat et sont loin de compenser « *totalemment ou partiellement la charge que le ou les enfants représentent pour la famille* » pour reprendre l'ancienne formulation du code de la sécurité sociale !

B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE EN 2005

1. Le bilan de la branche famille pour les années 2005 et 2006

Les résultats de la branche famille continuent à se dégrader pour atteindre un déficit de 1,3 milliard d'euros, soit une nette détérioration par rapport à 2004 où il atteignait déjà 0,4 milliard d'euros.

Il convient de se rappeler que la branche était encore excédentaire de 1,8 milliard d'euros en 2001 !

Les résultats de la branche famille de 2004 à 2007

(en millions d'euros)

CNAF – Famille	2004	2005	%	2006	%	2007	%
Charges nettes	48 870,4	51 646,1	5,7	53 550,4	3,7	55 207,8	3,1
Produits nets	48 513,4	50 331,6	3,7	52 293,1	3,9	54 341,9	3,9
Résultat	- 357,0	- 1 314,5		- 1 257,4		- 865,9	

Source : Direction de la sécurité sociale (SDEPF/6A)

Les prestations, légales et extralégales, ont conservé en 2005 le dynamisme constaté en 2004. Les prestations légales ont connu une croissance de 4,4 % en 2005 (4,2 % en 2004, contre seulement 2,1 % en 2003), principalement sous l'effet de la poursuite de la montée en charge de la PAJE : le bloc des aides destinées à la petite enfance (PAJE + APJE + AFEAMA + APE+ AGED) a crû de près de 10 % entre 2004 et 2005. Les prestations liées au handicap (allocation adultes handicapés et allocation d'éducation spéciale) sont demeurées également dynamiques en 2005 (+ 4,7 %).

Les dépenses d'action sociale (hors plans crèches, comptabilisés en charges exceptionnelles) ont elles aussi enregistré une forte croissance : + 15,4 %.

Les charges de la branche famille au titre de sa participation au financement de l'APL et de l'ALF ont augmenté de 6,7 % en 2005 en raison d'une modification de la clé de financement de ces allocations.

Par ailleurs, une écriture exceptionnelle de régularisation du transfert relative à l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) entre la CNAF et la CNAV a accru les charges de la branche famille de 306 millions d'euros en 2005. Cette régularisation au titre des exercices 2002 à 2004 en faveur de la CNAV est cependant provisoire puisque les effectifs de bénéficiaires de l'AVPF ne sont pas encore définitivement connus sur cette période. Cette charge est presque

entièrement compensée par une écriture de produits exceptionnels d'un montant de 265 millions d'euros correspondant à une régularisation au titre des exercices 1996 à 2001 au profit de la CNAF. Cette régularisation est définitive, ce qui justifie sa comptabilisation en opérations exceptionnelles tant dans les comptes de la CNAF que de la CNAV.

Si l'on neutralise l'effet de la régularisation au titre de l'AVPF, les produits de la CNAF ont progressé de 3,3 % en 2005.

Les recettes de la branche sont composées pour près de 80 % de cotisations sociales et de CSG. À ce titre le dynamisme des produits de la branche dépend beaucoup du rythme de croissance de la masse salariale du secteur privé qui a atteint 3,4 % en 2005 (sur le champ de recouvrement des Urssaf).

2. Les prévisions pour 2006 et 2007

Le déficit devrait se stabiliser en 2006 avant de diminuer en 2007. Le solde 2006 s'établirait à - 1,3 milliard d'euros en 2006 (en recul d'environ 60 millions d'euros par rapport à 2005) et à 0,9 milliard d'euros en 2007. Ces évolutions sont principalement expliquées par la croissance des charges.

a) Les charges

Les prestations légales devraient demeurer dynamiques en 2006 (+ 4,3 %) avant de ralentir en 2007 (+ 3,2 %). La poursuite de la montée en charge de la PAJE contribue pour une large part à la progression en 2006. Les charges de prestations à destination de la petite enfance augmenteraient de 7,7 % en 2006.

En 2007, la montée en charge de la PAJE serait pratiquement terminée (elle ne concernerait plus que les enfants de trois à six ans au bénéfice desquels les masses de prestations versées sont beaucoup moins importantes), et les prestations à destination de la petite enfance ralentiraient sensiblement (+ 4,9 %).

Les prestations liées au handicap connaîtraient une forte croissance (+ 5,8 %) en raison de la montée en charge des mesures de la loi handicap de février 2005 (création de la majoration pour la vie autonome et de la garantie de ressources personne handicapée pour l'AAH et de la majoration parent isolé pour l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé). Toutefois ces charges supplémentaires sont comptablement équilibrées par l'inscription de produits équivalents – et donc sans impact sur le solde – puisque ces réformes sont financées soit par l'Etat, soit par la CNSA. Ces prestations progresseraient de 4,5 % en 2007.

Les prestations extralégales retrouveraient un rythme de croissance plus modéré en 2006 et 2007 (respectivement + 5,8 % et + 5,9 %).

b) Les produits

Les produits croîtraient de 3,8 % en 2006 et de 3,9 % en 2007.

Si l'on neutralise l'effet de l'écriture exceptionnelle liée à l'AVPF passée en 2005, la croissance prévisionnelle des produits en 2006 est de 4,3 %, en ligne avec l'hypothèse de croissance de la masse salariale du secteur privé.

Les produits sur revenus d'activité progressent moins vite que la masse salariale du secteur privé en raison du dynamisme moindre des prélèvements sur les autres catégories de cotisants (cotisants du secteur public, exploitants agricoles, cotisants des régimes spéciaux), mais cet effet est compensé par la réforme de la taxation des PEL qui dynamise les produits de la CSG sur le capital.

En 2007, l'essentiel du rendement de cette mesure (correspondant à la taxation du stock de PEL de plus de dix ans opérée en 2006) disparaît, d'où une progression moindre des produits (+ 3,9 %) malgré une hypothèse de croissance de la masse salariale plus élevée en 2007 (+ 4,6 %) qu'en 2006.

Par ailleurs, les produits financiers de la CNAF seraient en forte diminution en 2006 compte tenu de l'effet cumulé des déficits enregistrés à partir de 2004 et la branche, devant emprunter pour couvrir son déficit de trésorerie, paierait des charges financières pour la première fois en 2007.

C. L'ÉVOLUTION DES RECETTES

Les comptes de la CNAF retracent les recettes et les dépenses de tous les régimes servant des prestations familiales en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Les recettes de la branche famille sont constituées de quatre sources principales : les cotisations dues par les employeurs et assises sur les revenus professionnels, les remboursements d'exonérations de cotisations par l'Etat correspondant notamment aux mesures liées aux bas salaires et aux dispositifs d'aide à l'emploi, la contribution sociale généralisée et enfin les remboursements par l'Etat pour l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation pour parent isolé. La branche famille perçoit 18 % du total des cotisations des régimes de base.

Recettes de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2004	2005	2006	2007
PRODUITS	48,7	50,2	52,2	54,1
Cotisations effectives	28,6	29,1	30,1	31,3
Cotisations fictives d'employeur	0,1	0,1	0,1	0,0
Cotisations prises en charge par l'État	3,6	3,4	0,7	0,6
Cotisations prises en charge par la Sécurité sociale	0,3	0,3	0,3	0,3
Impôts et taxes affectés	10,0	10,7	14,2	15,0
<i>dont CSG</i>	<i>10,0</i>	<i>10,3</i>	<i>10,7</i>	<i>11,4</i>
Contributions publiques	5,8	6,1	6,4	6,5
Transferts entre organismes	0,0	0,1	0,1	0,0
Produits financiers	0,1	0,1	0,1	0,0
Autres produits	0,3	0,3	0,2	0,3

Source : annexe C du PLFSS pour 2007

Pour 2006, les recettes seraient à peine plus dynamiques (+ 3 %) qu'en 2005 (+ 2,8 %).

1. Les cotisations

Les recettes de la branche famille proviennent essentiellement des cotisations (à hauteur de 59 % environ), qui sont dans cette branche entièrement à la charge des employeurs et s'élèvent à 28,3 milliards d'euros pour 2004 et devraient atteindre 29,1 milliards en 2005. Depuis le 1^{er} janvier 1998, les cotisations des employeurs et travailleurs indépendants ont été entièrement dé plafonnées.

Cotisations de la CNAF par type d'assiette

(en millions d'euros)

	2002	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Cotisations sur revenus d'activité	26 929	27 602	- 2,5	28 198	2,2	29 162	3,4	30 375	3,6
Salariés	23 898	24 435	2,2	25 117	2,8	25 886	3,1	26 872	3,3
Part patronale	23 898	24 435	2,2	25 117	2,8	25 886	3,1	26 872	3,3
Non salariés	3 031	3 167	4,5	3 081	- 2,7	3 276	6,3	3 459,4	5,8
Majorations et pénalités	118	112	- 5,0	103	- 7,9	105	2,0	102,9	2,0
Total	27 046	27 714	2,5	28 301	2,1	29 267	3,4	30 477,9	3,6

Source : Direction de la sécurité sociale

2. Les impôts et taxes

Depuis 2001, ce poste ne comprend plus que la seule CSG. En effet l'article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a supprimé le versement à la branche famille du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement pour l'affecter au financement des retraites. La CNAF ne perçoit donc plus d'impôt ni de taxe affectés.

Pour 2005, la CSG a représenté 10,4 milliards d'euros et devrait atteindre 11 milliards pour 2006 (voir tableau ci-dessous).

La CSG pour la branche famille

(en millions d'euros et évolution en %)

	2002	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
CNAF	9 483	9 717	2,5	9 993	2,8	10 303	3,1	11 000	5,8

Source : Direction de la sécurité sociale

3. Les subventions de l'Etat

Les subventions de l'Etat correspondent à la prise en charge des prestations servies par la branche famille pour le compte de celui-ci. Il s'agit de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), du solde des cotisations d'allocations familiales dues par l'Etat et des prestations servies aux fonctionnaires et, depuis 1999, de l'allocation de parent isolé (API). Ces remboursements ne couvrent que le montant des prestations, les coûts de gestion induits par cette activité n'étant pas pris en charge par l'Etat.

Il faut, par contre, rappeler que la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) étant désormais entièrement intégrée dans l'allocation de base et financée par la branche famille, elle ne donne plus lieu à transfert.

Remboursement de prestations par l'Etat à la Caisse nationale d'allocations familiales

(en millions d'euros)

	2003	2004	%	2005	%	2006	%
AAH	4 577	4 812	5,1	5 032	5,2	5 307	5,5
API	833	900	8,0	972	6,4	1 043	7,3
TOTAL	5 410	5 711	5,6	6 004	5,1	6 350	5,8

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

D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

1. Une croissance soutenue des dépenses de prestations

La branche famille a versé en 2005 un total de 35,8 milliards d'euros de prestations légales, soit une augmentation de 4,4 % par rapport à 2005 (+ 2,1 % en 2003).

Cette progression du montant des prestations versées peut se décomposer en trois éléments : 1,7 % de cette croissance est dû aux mesures nouvelles, 2,1 % sont liés à la revalorisation des barèmes et 0,7 % aux variations du nombre de bénéficiaires.

En 2006, la croissance des prestations légales prolongerait la tendance observée en 2005 (+ 4,4 % en 2005) avant de s'infléchir légèrement en 2007(+ 3,2 %).

La PAJE poursuit sa montée en charge et de nouvelles mesures viennent augmenter les charges de la branche : mise en œuvre du complément optionnel de libre choix d'activité (dans le cadre de la PAJE), réformes de l'allocation journalière de présence parentale et des prestations liés au handicap.

En 2007, la PAJE devrait décélérer en achevant la première phase de sa montée en charge (sur le champ des enfants de zéro à trois ans ; la montée en charge sur le champ des 3-6 ans doit se poursuivre jusqu'en 2010 mais concerne des montants de prestations plus réduits).

La revalorisation de la BMAF serait de 1,7 % au 1^{er} janvier 2007.

Les aides à la petite enfance¹ représenteraient une charge de 10,2 milliards d'euros en 2006 (dont 8,6 milliards d'euros au titre de la PAJE), et de 10,7 milliards d'euros en 2007 (dont 10,1 milliards d'euros au titre de la PAJE).

Ces dépenses représentent une augmentation de 7,7 % en 2006 et de 4,9 % en 2007. Le ralentissement attendu en 2007 s'explique par la fin de la montée en charge de la PAJE concernant les enfants de moins de trois ans, l'APJE et l'APE n'étant plus servies à compter du 1er janvier 2007 et l'AFEAMA et l'AGED ne pouvant plus bénéficier, à taux réduits, qu'aux parents d'enfants de plus de trois ans.

Masses financières des prestations familiales et évolution

(en millions d'euros)

	2004	2005	%	2006	%	2007	%
Total des prestations légales	34 307	35 834	4,4	37 388	4,3	38 582	3,2
Prestations d'entretien :	17 022	16 615	-2,4	16 236	-2,3	16 245	0,1
– allocations familiales	11 699	11 952	2,2	12 118	1,4	12 285	1,4
– complément familial	1 575	1 595	1,3	1 611	1	1 627	1
– allocation pour jeune enfant	1 783	986	/	294	/	0	/
– allocation d'adoption	3	1	/	0	/	0	/
– allocation de soutien familial	1 028	1 071	4,2	1 106	3,3	1 139	2,9
– allocation de parent isolé	900	972	8,0	1 043	7,4	1 118	7,1
– allocation de présence parentale	35	39	12,5	63	59,4	77	23,1
Prestations pour la garde des enfants :	5 052	3 278	/	1 368	/	587	/
– allocation parentale d'éducation	2 712	1 569	/	453	/	0	/
– AFEAMA	2 225	1 611	/	867	/	564	/
– AGED	115	98	/	47	/	23	/
Prestations en faveur de l'éducation (ARS)	1 370	1 381	0,8	1 389	0,6	1 402	0,9
Prestations en faveur du logement (ALF)	3 473	3 495	0,6	3 661	4,7	3 759	2,7
Prestations en faveur des handicapés :	5 304	5 553	4,7	5 875	5,8	6 139	4,5
– AAH	4 812	5 032	4,6	5 307	5,5	5 533	4,3
– Allocation d'éducation de l'enfant handicapé	492	521	5,8	569	9,2	606	6,6
PAJE :	1 809	5 229	/	8 567	/	10 148	/
– prime de naissance et allocation de base	1 340	2 730	/	4 098	/	4 753	/
– complément d'aide à la garde	179	1 330	/	2 469	/	3 012	/
– complément d'activité	290	1 170	/	2 000	/	2 383	/
– Autres prestations	276	282	2,2	292	3,4	302	3,5
Prestations extralégales	2 879	3 324	15,4	3 517	5,8	3 726	5,9
Contribution de la CNAF au FNH et au FNAL	3 271	3 491	6,7	3 550	1,7	3 532	-0,5

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

2. Un bloc de dépenses « petite enfance » encore très dynamique

Les aides à la petite enfance représenteraient une charge de 10,2 milliards d'euros en 2006 (dont 8,6 milliards d'euros au titre de la PAJE), et de 10,7 milliards d'euros en 2007 (dont 10,1 milliards d'euros au titre de la PAJE). Ces dépenses représentent une augmentation de 7,7 % en 2006 et de 4,9 % en 2007. Le ralentissement attendu en 2007 s'explique par la fin de la montée en charge de la PAJE concernant les enfants de moins de trois ans, l'APJE et l'APE n'étant plus servies à compter du 1^{er} janvier 2007 et l'AFEAMA et l'AGED ne pouvant plus bénéficier, à taux réduits, qu'aux parents d'enfants de plus de trois ans.

**Évolution des prestations à destination de la petite enfance
(PAJE + anciens dispositifs)**

(en millions d'euros)

	2004	2005	%	2006	%	2007	%
PAJE et autres prestations petite enfance	8 648	9 494	9,8	10 229	7,7	10 735	4,9
Prime de naissance + allocation de base + APJE + adoption	3 126	3 716	18,9	4 392	18,2	4 753	8,2
Complément d'aide à la garde + AFEAMA + AGED	2 519	3 039	20,6	3 383	11,3	3 599	6,4
Complément d'activité + APE	3 002	2 739	-8,8	2 454	-10,4	2 383	-2,9

Source : Direction de la sécurité sociale

Les aides à la petite enfance ont des évolutions divergentes :

– les aides forfaitaires de base (APJE + prime de naissance + allocation de base) croîtraient de 18,2 % en 2006 (+ 8,2 % en 2007) sous l'effet, en plus de la modification des règles de cumul de la hausse du plafond de ressources de l'allocation de base de la PAJE par rapport à celui de l'APJE ;

– les aides à la garde (AFEAMA + AGED + complément d'aide à la garde) progresseraient de 11,3 % en 2006 et de 6,4 % en 2007 : il semble que la meilleure solvabilisation garantie par la PAJE par rapport aux anciennes prestations ait modifié le comportement des ménages qui ont accru leur recours à un mode de garde payant ; par ailleurs le taux de croissance très élevé observé en 2005 (+ 20,6 %) s'explique pour partie par une anomalie de comptabilisation survenue en 2004 augmentant artificiellement le taux de croissance de la charge du complément d'aide à la garde de la PAJE entre 2004 et 2005¹ ;

– les revenus de remplacement (APE + complément d'activité) diminueraient de 10,4 % en 2005 (– 2,9 % en 2007) : cette baisse s'explique principalement par les nouvelles règles de cumul entre allocation de base et complément d'activité ; par ailleurs, de nombreux autres effets entrent en compte : à la baisse, le resserrement des conditions d'activité pour être éligible au complément d'activité de la PAJE par rapport à l'APE, et à la hausse, l'extension du complément d'activité au premier enfant, la majoration du complément accordé en cas de maintien d'une activité professionnelle à temps partiel et la mise en œuvre en 2006 du complément de libre choix d'activité optionnel.

La montée en charge de la PAJE a un coût net, en tenant compte du remplacement progressif par la PAJE des prestations à destination du jeune enfant estimé à 300 millions d'euros en 2004, 890 millions d'euros en 2005, 1 390 millions d'euros en 2006 et 1 660 millions d'euros en 2007.

3. Une croissance modérée des prestations d'entretien

Les prestations d'entretien progresseraient de 2 % en 2006 en volume mais la situation est cependant contrastée selon les prestations.

Les allocations familiales et le complément familial décroissent en volume, d'abord pour des raisons démographiques : malgré des naissances plus nombreuses depuis 2000 que lors de la décennie précédente, les effectifs de ménages bénéficiaires potentiels ont tendance à se stabiliser, voire à se réduire. La réduction tendancielle de la taille des familles vient en outre réduire les montants moyens de prestations versées aux ménages (davantage de familles bénéficiaires de deux enfants, moins de familles de trois enfants et plus).

À l'opposé de cette tendance, l'allocation de parent isolé et, dans une moindre mesure, l'allocation de soutien familial conservent une croissance soutenue, nourrie par l'augmentation du nombre de familles monoparentales.

Néanmoins ces prestations devraient ralentir légèrement en 2006 et 2007 (respectivement + 3,3 % en 2006 et + 2,9 % en 2007 pour l'ASF – contre + 4,2 % en 2005 –, + 7,4 % en 2006 et + 7,1 % en 2007 pour l'API – contre + 8,0 % en 2005) en raison de l'amélioration de la conjoncture économique et de la baisse du chômage.

Enfin, la réforme de l'APP (allocation de présence parentale, basculant vers un principe de prestation journalière pour en faciliter le recours) devrait augmenter significativement les montants versés au titre de cette prestation en 2006 et 2007.

4. Une forte croissance des prestations liées au handicap

L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé connaît sur les années récentes une progression rapide en volume (supérieure à 5 % en moyenne annuelle). Cette progression est en partie liée à l'allongement de la durée moyenne de perception de cette aide, qui serait dû à un abaissement de l'âge moyen des bénéficiaires. Les enfants recevraient en effet de plus en plus jeunes de cette prestation.

Cette tendance devrait se poursuivre en 2006, exercice qui verra en outre monter en charge la nouvelle majoration pour parent isolé (financée par la CNSA). Au total, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé augmenterait de 9,2 % en 2006, s'élevant à 0,57 milliard d'euros puis ralentirait légèrement en 2007 (+ 6,6 %) pour atteindre 0,61 milliard d'euros.

Par ailleurs, l'allocation aux adultes handicapés conserverait une croissance soutenue en 2006 et 2007 (respectivement + 5,5 % et + 4,3 % après + 4,6 % en 2005) en raison de la montée en charge de deux nouveaux compléments créés par la loi handicap du 11 février 2005 (la majoration pour la vie autonome et le complément de ressources).

5. Une progression dynamique des aides au logement

L'allocation logement à caractère familial (ALF) serait dynamique en 2006 (+ 4,7 %). Le rebond attendu en 2006 après une croissance faible enregistrée en 2005 (+ 0,6 %) s'explique :

– par le retour en 2006 à une croissance tendancielle plus soutenue après la fin de la montée en charge en 2005 des mesures d'économies amorcées en 2004 ;

– par une revalorisation tardive des barèmes de l'ALF en 2005 (au dernier trimestre au lieu du 1^{er} juillet) diminuant la base de dépenses en 2005 et majorant de ce fait le taux de croissance 2006 ;

En 2007, l'ALF devrait décélérer (+ 2,7 %) profitant de la baisse du chômage.

II.- QUEL BILAN POUR LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE FAMILLE ?

En introduction à cette présentation de la politique d'action sociale de la branche famille, l'encadré ci-dessous vise à préciser le cadre financier de ces interventions.

L'action sociale de la branche famille en bref

L'action sociale est financée par le Fonds national d'action sociale dont les crédits sont négociés entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG).

La signature de l'actuelle COG a donné lieu à d'après négociations entre l'Etat et la branche famille qui a finalement obtenu que ses crédits augmentent de 2005 à 2008 de 7,5 % par an alors que le conseil d'administration de la CNAF exigeait un taux de 12 % annuels pour être en mesure de financer les équipements pour lesquels la branche s'était déjà engagée contractuellement.

Le montant total du FNAS devrait passer de 2,9 milliards en 2004 à 3,9 milliards en 2008, soit une progression de 33,5 % sur cette période.

Ce fonds, géré par la CNAF, finance l'action sociale de la branche famille, notamment les politiques de petite enfance (accueil des enfants de moins de six ans, en particulier dans les crèches et les haltes-garderies), et de temps libre (prise en charge des enfants et adolescents de six à huit ans).

Le FNAS gère, en matière de petite enfance et de temps libre, principalement deux types de dispositifs :

- *d'une part des **prestations de service** : ce sont des dépenses **évaluatives**, qui servent essentiellement à financer les équipements d'accueil (crèches, centres de loisirs sans hébergement...) gérés par des municipalités, des associations ou des entreprises. Ces prestations de service peuvent être « **ordinaires** ». Dans ce cas, elles financent une partie du coût de fonctionnement des équipements d'accueil, dans la limite d'un plafond. Elles peuvent également être « **contractuelles** ». Les municipalités s'engagent par un contrat avec les CAF à développer l'offre d'accueil ou la qualité de la prise en charge. En échange, les CAF leur versent une prestation bonifiée, dite prestation de service « petite enfance » ou « temps libre », qui correspond à une part de la dépense liée au développement de l'offre ou de l'amélioration de la qualité de la prise en charge. Cette prestation contractuelle s'ajoute à la prestation de service ordinaire, pour les places concernées par un contrat ;*

- *d'autre part des **dotations d'action sociale** : ces dépenses, également appelées « fonds propres » des caisses, sont **limitatives**. Les CAF sont libres de les employer comme elles le souhaitent, dans le respect de grandes orientations fixées par la CNAF et la COG. Ces dotations d'action sociale peuvent par exemple financer des aides à l'investissement ou des actions en matière de temps libre.*

A. UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE DYNAMIQUE POUR AIDER À LA CONCILIATION DE LA VIE FAMILIALE ET DE LA VIE PROFESSIONNELLE

1. L'originalité de l'action sociale de la branche famille

Le terme général d'action sociale désigne les aides versées et les actions menées subsidiairement aux dispositifs légaux en vigueur par les différentes caisses de sécurité sociale. Cette action sociale est traditionnellement justifiée par l'inévitable inadaptation des règles générales régissant les prestations légales à la complexité des cas individuels, voire par les iniquités que ces règles générales peuvent engendrer et par les possibilités d'innovations, d'expérimentations et de partenariats qu'elle ouvre.

Dans la branche maladie ou vieillesse, l'action sociale des caisses se traduit essentiellement par le versement d'aides financières individuelles pour répondre à des cas spécifiques lorsque les prestations légales répondent imparfaitement à l'urgence sociale des demandeurs.

Au contraire, l'action sociale de la branche famille vise essentiellement à inciter à la création et à subventionner le fonctionnement d'équipements sociaux collectifs tels que les crèches, les centres de loisirs sans hébergement ou les centres sociaux pour les services qu'ils offrent aux familles. En 2004, par exemple, les aides financières aux familles ne représentaient plus que 13,6 % des dépenses d'action sociale de la branche famille alors que ce taux est de 60 % pour la branche maladie, pour les dépenses 2005 ⁽¹⁾.

S'appuyant sur l'arrêté programme du 3 octobre 2001 qui définit les objectifs de la politique d'action sociale des caisses d'allocations familiales, le conseil d'administration de la CNAF a constamment réaffirmé la nécessité de mener une politique dynamique visant à soutenir les collectivités locales dans leur politique d'équipements d'accueil à la petite enfance et de promotion d'activités pour l'accueil des jeunes dans les temps périscolaires et durant les vacances scolaires. Ce soutien à l'offre de services aux familles, plutôt qu'à la solvabilisation de la demande par le biais de prestations supplémentaires pour financer des modes de garde, a été une politique délibérée de la branche famille qui estime que seule une offre de qualité, organisée ou encadrée par les collectivités locales pour l'accueil des jeunes enfants et les activités extrascolaires des jeunes peut permettre aux familles de réellement concilier les impératifs professionnels et les besoins éducatifs des enfants.

L'action sociale de la branche famille se distingue aussi des autres branches de la sécurité sociale par l'ampleur des moyens affectés, tant en valeur absolue qu'en proportion des dépenses totales de la branche. Les dépenses d'action sociale représentent 11 % des dépenses totales de la branche famille mais seulement 0,5 % des dépenses des branches vieillesse et maladie du régime général.

(1) Pour la branche famille, cf. « les dépenses d'action sociale des CAF en 2004 », article de Marie-Thérèse Escande, *Recherches et Prévisions* n° 84 juin 2006-CNAF. Pour la branche maladie, cf. le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de septembre 2006, p. 285.

2. La priorité donnée aux modes de garde des jeunes enfants

a) Le soutien à l'offre d'accueil collectif

La politique familiale repose sur le principe du libre choix des familles, sur la manière dont elles entendent assurer la compatibilité entre leur vie familiale et leur vie professionnelle. Ce principe de libre choix a abouti, d'une part, à diversifier les modes d'accueil collectifs ou individuels des jeunes enfants pour aider les familles où les deux parents travaillent et, d'autre part, à donner aux parents la possibilité de se retirer temporairement du marché du travail pour assurer eux-mêmes la garde de leurs enfants, grâce à des prestations compensatrices (allocation parentale d'éducation et complément de libre choix d'activité).

Le principe de libre choix explique qu'en complément de la diversification des modes de garde et de leur professionnalisation (réforme du statut des assistants maternels, normes d'encadrement des établissements collectifs d'accueil) les pouvoirs publics aient souhaité accroître l'offre d'accueil collectif qui représente en 2005 un peu plus de 310 000 places permettant à 8 % environ des enfants entre zéro et trois ans d'être accueillis dans des structures collectives.

Malgré d'incontestables progrès, il faut poursuivre le développement de l'offre d'accueil collectif. Si le chiffrage des besoins est aujourd'hui très lacunaire, faute d'outil statistique recensant les besoins non satisfaits au niveau départemental et *a fortiori* au niveau national, il semble que le parc ne permette pas de répondre aux besoins des familles. C'est ainsi, par exemple, que le Haut Conseil de la population et de la famille relevait en 2003 que près de 300 000 enfants de moins de trois ans dont l'un des deux parents au moins est actif ne bénéficiaient d'aucune formule d'accueil aidée par la collectivité (individuelle ou collective) et que plusieurs indicateurs devaient conduire à un accroissement des besoins en mode de garde (maintien d'un taux de natalité soutenu, remontée du taux d'activité féminin, développement d'horaires de travail atypiques) ⁽¹⁾.

C'est pourquoi, depuis plusieurs années la branche famille a fait de l'accueil de la petite enfance sa priorité pour prendre en compte plusieurs caractéristiques de la société française. Avec plus de 800 000 naissances par an il est nécessaire de poursuivre le développement des modes de garde collectifs, de fortes disparités régionales étant encore constatées pour le taux d'équipement. La France se caractérise aussi par un taux d'activité élevé chez les femmes en âge d'avoir des enfants : 80 % des femmes dans la tranche d'âge 25-50 ans ont une activité professionnelle ou sont en recherche d'emploi et sont donc confrontées au problème de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. L'évolution de l'habitat crée en outre de nouveaux besoins en équipements collectifs : les familles ont tendance à quitter les centres ville pour des zones

(1) « L'accueil des jeunes enfants en France », Frédérique Leprince, Haut Conseil de la population et de la famille – 2003

périurbaines et rurales qui étaient jusqu'ici dépourvues d'équipement d'accueil pour la petite enfance.

Ces différents facteurs expliquent que les caisses d'allocations familiales (CAF) aient intensifié leur effort financier pour subventionner le fonctionnement des crèches, des crèches familiales, des haltes-garderies, alors même que ces dernières années un effort financier très important a aussi été mené pour aider les familles à financer leur mode de garde avec la création en 2004 d'une nouvelle prestation légale : la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui comprend un volet pour prendre en charge les frais de garde (assistants maternels ou garde au domicile des parents).

Il est important de rappeler quelques dates clés qui marquent l'évolution de la politique de la branche famille en faveur des modes de garde collectifs : en 1983 la CNAF a créé le contrat crèche qui est né du constat que la dépense restant à la charge des communes, qui géraient les crèches ou en assuraient l'équilibre financier par leurs subventions au secteur associatif, demeurait trop élevée après déduction de la prestation de service ordinaire versée par la CAF. Cela les dissuadait d'accroître leur parc à hauteur des besoins et des attentes des familles. Le contrat a été conçu comme un dispositif d'incitation au développement des capacités d'accueil, grâce à un financement additionnel aux prestations de service ordinaires. En 1988 le contrat enfance a pris le relais de ce premier dispositif en augmentant la participation des CAF qui est passé de 30 % d'un prix plafond à une fourchette de 50 à 70 % avec la possibilité de financer des types de dépenses qui n'étaient pas jusqu'alors éligibles. Par le biais du contrat enfance, les CAF ont cofinancé non seulement l'accroissement des capacités d'accueil des équipements sociaux conventionnés (crèches, haltes-garderies), mais aussi des créations de postes d'animateurs ou de coordinateurs, ou encore des activités conduites par des prestataires associatifs.

b) Les aides à l'investissement pour financer les établissements d'accueil

La pérennité des financements de la branche famille a permis aux communes de structurer une véritable politique locale de la petite enfance mais ces aides au fonctionnement ont été d'autant plus efficaces qu'elles ont été complétées par des aides à l'investissement décidées par les différents ministres en charge de la famille depuis 2000. Depuis cette date quatre « plans crèches » ont été intégrés aux crédits d'action sociale de la branche famille qui représentent un volant de crédits important pour le FNAS, les dépenses pour l'exercice 2005 atteignant par exemple 97,5 millions d'euros.

Un bref historique des plans crèches successifs permettra de mesurer l'ampleur du soutien financier apporté aux collectivités locales par la branche famille pour financer des équipements collectifs d'accueil à la petite enfance. L'expression de « plans crèches » n'est pas tout à fait exacte car ces aides à l'investissement ont servi essentiellement à augmenter le nombre de places de

garde des jeunes enfants mais ont aussi permis de financer des lieux d'accueil parents enfants ou des relais assistants maternels, qui ne se sont pas traduits par des places supplémentaires mais par une amélioration de la qualité des services rendus aux familles.

Le premier dispositif, mis en place en septembre 2000 à l'initiative de Mme Ségolène Royal, alors ministre de la famille, s'intitulait « Fonds d'investissement à la petite enfance (FIPE) ». Ont été adoptés ensuite l'aide exceptionnelle à l'investissement (l'AEI) en mai 2002, le dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE) en avril 2004, et le dispositif d'investissement petite enfance (DIPE) en juillet 2005. Ces quatre fonds ont été dotés respectivement de 228,7 millions d'euros (FIPE), 228,7 millions d'euros (AEI), 200 millions d'euros (DAIPE) et 165 millions d'euros (DIPE). Les objectifs en terme de création de places d'accueil nouvelles étaient respectivement de 20 000 places pour les trois premiers plans et de 15 000 pour le dernier, dont 10 000 d'ici 2008.

Les caractéristiques de ces quatre fonds d'aide à l'investissement pluriannuels ont évolué pour s'adapter à l'évolution des besoins d'accueil.

Le FIPE, financé par un prélèvement sur les excédents de la branche famille, a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Son objectif était d'augmenter la capacité d'accueil des enfants de zéro à trois ans, en subventionnant les projets locaux de création ou d'aménagement des structures d'accueil à but non lucratif présentés par les collectivités territoriales et les associations. Son succès a été très rapide, la totalité de son montant ayant été engagée en quatre mois (attribution d'une subvention par décision du conseil d'administration de la CAF pour financer les projets), démontrant ainsi l'utilité d'aider à l'investissement pour inciter les collectivités locales à concrétiser leurs projets.

L'aide exceptionnelle à l'investissement (AEI) a été instituée par un avenant à la convention d'objectifs et de gestion (2001-2004)⁽¹⁾, signé entre la CNAF et l'Etat en avril 2002. Son objectif était de veiller à la continuité des aides du premier fonds, tout en assurant une répartition plus équilibrée des crédits sur le territoire national, et en les adaptant pour répondre à de nouveaux besoins (soutien spécifique à l'accueil des 2-3 ans, à l'accueil d'urgence et à celui des enfants handicapés...). Une majoration de 3 000 euros par place était accordée aux projets présentant un caractère innovant (lieu passerelle entre structures collectives et école maternelle, accueil d'urgence et projets intercommunaux).

Le dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE), annoncé par le Premier ministre lors de la Conférence de la famille du 29 avril 2003 vise à permettre la création de 20 000 places de crèches, ce qui permettra d'augmenter le nombre de places de crèches de près de 10 % d'ici à 2007. Il prévoit trois

(1) Ce deuxième « plan crèches » devait faire l'objet de l'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 mais cet article a été censuré par le Conseil constitutionnel.

majorations : une majoration de 1 000 euros par place réservée aux projets d'adaptation des locaux permettant le passage en multi-accueil, une majoration de 2 000 euros lorsque l'établissement est situé sur une commune classée en zone rurale, une majoration de 500 euros accordée aux projets visant à mettre aux normes le logement de chaque nouvelle assistante maternelle. Ce plan diffère des précédents par l'ouverture des financements aux entreprises privées souhaitant créer des établissements et structures d'accueil de la petite enfance pour en faire leur principale activité économique. Une enveloppe de 40 millions d'euros a été réservée au financement des projets d'entreprises de crèches, gérée de manière centralisée par la CNAF.

Enfin, le dernier plan annoncé par le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, lors de son discours de politique générale du 8 juin 2005 intitulé « Dispositif d'investissement petite enfance » (DIPE) s'est traduit par l'ouverture d'une autorisation de programme pluriannuelle limitative de 165 millions d'euros. Il est ainsi prévu d'abonder le fonds national d'action sociale de la CNAF à hauteur de 19,2 millions d'euros en 2006, de 28,9 millions d'euros en 2007 et 33 millions d'euros en 2008.

L'objectif est de créer 15 000 places de crèches dont 10 000 d'ici 2008 mais ces objectifs apparaissent très optimistes compte tenu du retard pris pour la mise en œuvre de ce nouveau plan. Les caractéristiques de ce plan seront présentées dans la partie du rapport qui traite de la réforme des critères d'intervention de la branche famille en matière d'action sociale. Ce plan a pour objectif d'introduire une sélectivité dans les interventions des CAF pour inciter à la création d'une offre minimale de services d'accueil sur les territoires insuffisamment dotés.

Afin d'homogénéiser l'offre de services, les CAF devront à l'échelle locale sélectionner les projets de financement retenus en accordant prioritairement des fonds aux territoires où les besoins d'accueil de jeunes enfants non satisfaits sont importants. La sélectivité des projets prend également en compte la richesse du territoire déterminée à partir du potentiel financier de la commune ainsi que la typologie sociale des familles appréciée à partir du pourcentage de mère d'enfants de moins de trois ans bénéficiaires de l'allocation de parent isolé.

Les modalités d'attribution et de gestion de ce fonds ont été définies dans la lettre circulaire de la CNAF du 19 avril 2006. Il n'est donc pas encore possible de disposer d'un bilan financier de ce dispositif.

Au plan financier ces trois premiers plans ont représenté un total de 607,39 millions d'euros engagés.

Bilan financier des trois premiers fonds d'investissement pour la petite enfance

(en millions d'euros)

Fonds (date de mise en œuvre)	Montant des enveloppes	Montant des engagements (*)	Taux d'engagement
FIPE (2001)	228,6	225,6	98,70 %
AEI (2002)	228,6	225,1	98,46 %
DAIPE déc. (**) (2004) ⁽¹⁾	160,5	156,5	97,52 %
Total	617,8	607,3	98,31 %

Source : CNAF

* Il s'agit des décisions d'attribution, indépendamment des dates prévues pour les paiements qui dépendent de l'avancée des travaux.

** Il s'agit de l'enveloppe décentralisée du plan crèches, ne figure pas dans ce tableau l'utilisation de l'enveloppe centralisée dont l'objet est de soutenir les crèches créées sous forme de sociétés commerciales.

c) Le développement des contrats temps libre

Dans le même esprit que le contrat enfance un nouveau dispositif a vu le jour la même année : le contrat temps libre. Il s'agissait pour les CAF de passer d'une logique d'aide financière individualisée pour permettre aux familles de partir en vacances à une logique de structuration du temps périscolaire et d'accompagnement des familles lors des congés scolaires. Plusieurs objectifs étaient visés : favoriser l'intégration des jeunes dans la société en les initiant à des activités récréatives mais qui pouvaient aussi préparer des engagements civiques, prévenir les inégalités sociales et culturelles et faciliter la conciliation de la vie professionnelle et sociale des familles avec le rallongement des petites vacances scolaires au cours de l'année.

La COG 2001-2004 s'est donné des objectifs ambitieux de développement des partenariats avec les collectivités locales car il est apparu que les temps libres sont une source de fortes inégalités sociales entre les familles. La promotion de loisirs de qualité est un enjeu important de la politique de la ville et a des répercussions en termes de prévention de la délinquance. L'objectif de la branche famille était d'atteindre un taux de couverture de 50 % de la classe d'âge concernée à l'issue de cette convention, pour les contrats applicables à la tranche d'âge des 6-16 ans et d'étendre ces contrats, à titre expérimental, aux jeunes de seize à dix-huit ans et aux loisirs familiaux.

Les CAF ont aussi pris conscience de la nécessité de mieux coordonner les dispositifs existants en faveur des jeunes pour assurer une meilleure continuité éducative avec les autres contrats locaux (contrats locaux d'accompagnement

(1) L'engagement total sur l'enveloppe DAIPE centralisé s'élève à 7.403.754 €, soit 19% des fonds engagés, pour une création de 893 places au 30 juin 2006

scolaire, contrats éducatifs locaux, *etc.*). Cette évolution a conduit les CAF à coopérer plus étroitement avec les autres administrations ou acteurs associatifs qui animent les activités de loisirs mais aussi avec l'Education nationale.

Ces deux priorités de l'action sociale de la branche famille se traduisent en termes de dépenses.

Le financement des modes d'accueil du jeune enfant et des centres de loisirs représentent les deux postes les plus importants de dépenses pour l'action sociale de la branche famille soit 51,7 % des dépenses pour un montant de 1 849 millions d'euros pour la petite enfance et 22,4 % et 801 millions d'euros pour les activités périscolaires et de loisirs.

***Les dépenses d'action sociale en métropole et dans les départements d'outre-mer,
sur la période 2000-2005***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Accueil de jeunes enfants	920 099	981 190	1 202 604	1 242 148	1 545 199	1 849 541
Temps libre des enfants et des familles	417 941	445 099	508 700	568 954	666 624	801 369
Accompagnement social des familles	396 210	399 806	404 071	41 766	440 134	440 659
Logement et habitat	171 760	158 252	167 467	167 914	170 729	163 606
Animation et vie sociale	208 090	206 425	221 600	224 707	239 429	248 141
Prestations supplémentaires	21 736	16 886	15 343	13 778	12 790	10 175
Autres actions	33 373	24 364	33 049	29 462	239 429	46 588
Pilotage et gestion	212 160	-	-	-	-	-
Logistique des œuvres	-	9 065	7 814	11 067	11 672	12 313
TOTAL	2 381 369	2 241 087	2 560 648	2 675 696	3 126 482	3 572 392

Source : Direction générale de l'action sociale (DGAS)

3. La réponse à de nouveaux besoins non satisfaits

L'action sociale de la branche famille cherche aussi à répondre à des besoins sociaux non satisfaits. A titre exemple on peut citer le rôle moteur joué dans le soutien aux initiatives associatives pour développer les aides à la parentalité. Les orientations d'action sociale pour la période 2001-2004 décidées par la commission d'action sociale de la CNAF, ont préconisé une diversification des actions d'accompagnement à la fonction parentale.

Les CAF subventionnent plusieurs types d'actions d'aide à la parentalité comme par exemple les centres de médiation familiale les réseaux d'écoute et d'accompagnement des parents (REAPP), les lieux d'accueil enfants-parents, les « espaces rencontres » pour permettre aux enfants dont les parents sont séparés de

garder un lien avec leurs deux parents lorsque l'exercice du droit de visite est difficile ou conflictuel.

La branche famille consacre des moyens conséquents à ces actions : en 2005, le montant total des aides à la parentalité atteignait 35,6 millions d'euros avec une forte progression puisque ce poste de dépenses n'atteignait que 17,7 millions en 2001.

Au-delà des efforts quantitatifs de la branche pour les appuis à la parentalité, la CNAF cherche à mieux structurer ses interventions. C'est ainsi qu'à compter de 2006 la CNAF a mis en place une prestation de service de médiation familiale avec pour objectif de favoriser des partenariats locaux pour développer l'offre de médiateurs familiaux. L'implication des CAF dans le développement de la médiation familiale a été constante depuis 1998. Leur soutien financier dans ce domaine a progressé de 3,3 millions d'euros en 2001 à 5,4 millions d'euros en 2005. Trente CAF gèrent elles-mêmes un service de médiation familiale.

Afin de diminuer l'impact des conflits familiaux sur l'enfant et privilégier la préservation de liens familiaux entre les parents et les enfants, l'Etat s'est engagé dans une phase de reconnaissance institutionnelle de la médiation familiale. Cette reconnaissance s'est traduite par son inscription à l'article 373-2-10 du code civil et par la professionnalisation des médiateurs familiaux, via la création d'un diplôme d'Etat.

La CNAF a souhaité que ce financement s'inscrive dans le cadre d'un partenariat institutionnel, lequel a été formalisé par la signature d'un protocole national de développement de la médiation familiale le 30 juin 2006 avec le ministère de la justice, le ministère chargé de l'action sociale et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole et par la mise en place d'un comité national de pilotage regroupant tous les signataires du protocole.

La mise en place de la prestation de service pour la médiation familiale s'est traduite par la mise au point d'un barème pour la participation des familles qui est adapté aux capacités contributives des familles, ce qui va favoriser l'accès à ce service qui jusqu'à présent était assez onéreux.

Pour la période 2006-2008, une enveloppe de 18,89 millions d'euros a été prévue par la CNAF.

L'action sociale des CAF a aussi été pionnière pour l'accompagnement à la scolarité des enfants en difficulté. Bien avant le dispositif de réussite éducative mis en place par la loi de programmation pour la cohésion sociale la branche famille a mis en place d'abord à titre expérimental en 1996 pour les élèves des établissements classés en ZEP ou pour les communes en zone urbaine sensible puis pour tout le territoire en 1999 des actions d'accompagnement à la scolarité prenant la forme de subventions pour les associations assurant du soutien scolaire.

Devant le succès de ce dispositif la CNAF a formalisé son intervention en créant le « contrat local d'accompagnement à la scolarité » qui permet d'associer différents partenaires pour organiser et financer des actions de soutien scolaire. En 2005, 170 000 enfants ont été bénéficiaires de ce dispositif et les crédits consacrés à ces actions sont passés de 9,8 millions d'euros en 2001 à 22,8 millions en 2005 soit une progression de 130 %.

Les principaux partenaires de ce dispositif d'accompagnement à la scolarité sont les collectivités locales qui le financent à hauteur de 32 %, le FASILD pour 12 %, les DDASS pour 7 % les CAF restant le premier contributeur en assumant 40 % des dépenses.

Les CAF ont toujours privilégié les actions qui essaient de mobiliser les parents en tant que partenaires du dispositif de soutien scolaire. Il ne s'agit pas d'un service destiné uniquement aux enfants mais il a aussi pour objectif d'aider les parents à s'impliquer dans la scolarité de leurs enfants et à leur donner des outils pour faire face, par exemple, à l'absentéisme scolaire de leurs enfants.

Ces deux exemples du soutien à la parentalité et de l'accompagnement à la scolarité démontrent que l'action sociale de la branche famille a cherché à s'adapter à de nouveaux besoins mal satisfaits par les politiques sociales traditionnelles. La pertinence de ces interventions s'est d'ailleurs trouvée confirmée par la création de dispositifs légaux comme celui de la réussite éducative dans la loi de programmation pour la cohésion sociale ou celui des stages de responsabilité parentale qui devrait être créé dans le cadre du projet de loi sur la prévention de la délinquance.

Pour la rapporteure, la critique adressée par la Cour des comptes selon laquelle la création de nouvelles prestations de services n'a conduit qu'à une dispersion inutile des crédits n'est pas pertinente. Comme l'a d'ailleurs souligné Mme Nicole Prud'homme, présidente de la CNAF, dans sa réponse aux observations de la Cour, la diversité de l'action sociale de la branche famille a permis de prendre conscience de nouveaux besoins des familles.

4. La volonté de développer les partenariats locaux

Les modalités d'intervention de la branche famille ont fortement évolué, la gestion directe par les CAF d'équipements sociaux étant aujourd'hui résiduelle pour privilégier des subventions aux équipements prenant la forme de contrats avec les collectivités locales et les associations.

Jusqu'en 2000, les CAF contribuaient essentiellement à subventionner le fonctionnement des équipements sociaux, les communes ou les associations devant trouver les moyens pour financer les investissements immobiliers. Cette configuration a été profondément modifiée avec les quatre « plans crèches » décidés par le gouvernement depuis 2000 et qui ont conduit les CAF à

subventionner les dépenses d'investissement pour les équipements d'accueil de la petite enfance (voir ci-dessus le détail des crédits alloués).

Les crédits d'action sociale du FNAS sont déployés sur le terrain selon deux canaux distincts.

D'une part, les caisses se voient allouer des dotations d'action sociale limitatives, libres d'emploi, sur lesquelles elles accordent des aides individuelles ou des prêts, entretiennent des services sociaux (travailleurs sociaux) ou des équipements collectifs tels que des centres sociaux (sous la forme d'une subvention d'équilibre), attribuent des subventions de fonctionnement et d'investissement au secteur associatif.

La répartition des dotations entre les caisses se fait au prorata des prestations légales versées.

D'autre part, les caisses versent des subventions de fonctionnement appelées « prestations de services » imputées sur des crédits évaluatifs du FNAS mis à leur disposition par la CNAF à concurrence des besoins. Les prestations de services sont de deux espèces : les prestations de service ordinaires et les prestations de service octroyées dans le cadre de contrats signés avec les communes.

Crédits d'action sociale

(en millions d'euros)

	2001	2005	Evolution
Dotation d'action sociale	738	812	+ 10 %
Prestations de service ordinaire	790	1 383	+ 75 %
Prestations contractuelles	440	1 056	+ 140 %
dont			
Contrat enfance	351	686	+ 95,4 %
Contrat temps libre	89	371	+ 317 %
Fonds d'investissement	27	97	+ 259 %
Autres	115	72	- 37 %
Total des dépenses du FNAS	2 110	3 420	+ 62,1 %

Source : rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale – septembre 2006

En 2005, les dotations d'action sociale ont représenté 812 millions d'euros, les prestations de services ordinaires et contractuelles respectivement 1 383 millions d'euros et 1 056 millions d'euros, enfin les dépenses sur les fonds d'investissement en faveur de la petite enfance 97,4 millions d'euros. Au total, prises ensemble, les prestations de service ordinaires et contractuelles représentent aujourd'hui plus de 70 % des dépenses d'action sociale. La proportion n'était que de 50 % en 2000.

L'accueil du jeune enfant représente aujourd'hui la moitié des dépenses d'action sociale des caisses, loin devant le temps libre et les loisirs (22 %), l'accompagnement social (14,2 %) et l'animation de la vie sociale (8 %).

a) Les prestations de service ordinaires

Les prestations de service ordinaires peuvent être définies comme des subventions dont les modalités de versement ont été fixées par la CNAF et qui financent le fonctionnement d'un certain nombre de services et équipements sociaux limitativement énumérés (crèches, haltes-garderies, centres de loisirs sans hébergement, centres sociaux, foyers de jeunes travailleurs...) soutenus et gérés par les communes ou des associations.

Chaque prestation de service se définit par deux paramètres : un prix plafond exprimé en euros par unité d'œuvre (la journée ou l'heure/enfant dans le cas des prestations de service dites à l'acte, comme celles que perçoivent les crèches et les centres de loisirs sans hébergement), censé représenter un coût de revient unitaire de référence, et revalorisé chaque année ; le taux de la prestation, généralement de 30 %. Dans le cas des prestations de service à l'acte, le montant de la prestation s'obtient en multipliant le nombre d'actes réalisés par le produit de ce taux et du prix plafond unitaire.

Modalités de financement des interventions par les crédits d'action sociale

Bénéficiaire de la prestation de service	Mode de financement	Coût budgétaire 2005 en euros-
Prestations de service ordinaires		
Accueil des enfants de 0 à moins de 4 ans	66 % d'un prix plafond – les participations familiales	957 977 613
Accueil des enfants de 4 ans moins de 6 ans	30 % d'un prix plafond	2 663 048
Relais assistantes maternelles	40 % d'un prix plafond	21 287 195
Centres de loisirs sans hébergement, centres et camps de vacance	30 % d'un prix plafond	216 463 844
Aide à domicile : technicienne de l'intervention sociale et familiale	30 % d'un prix plafond	25 2456 192
Aide à domicile : auxiliaire de vie sociale	30 % d'un prix plafond	13 132 001
Centres sociaux : animation globale	40 % d'un prix plafond	91 020 153
Animation collective famille des centres sociaux	40 % d'un prix plafond	12 524 409
Foyers de jeunes travailleurs (fonction socio-éducative)	30 % d'un prix plafond	15 471 006
Projets d'animation locale	40 % d'un prix plafond	3 940 109

Lieux d'accueil enfants parents	30 % d'un prix plafond	3 189 949
Accompagnement scolaire	30 % d'un prix plafond	18 877 709
Accompagnement des centres de vacance à vocation sociale	50 % d'un prix plafond	294 000
Médiation familiale	66 % d'un prix plafond – les participations familiales	Lancé en 2006
Prestations de service contractuelles		
Contrats enfance et jeunesse	55 % des dépenses nettes nouvelles restant à charge des communes, plafonnées	Lancé en 2006
Contrats enfance (accueil des enfants de 0 à moins de 6 ans)	50 % à 70 % des dépenses nettes nouvelles restant à charge des communes	685 557 446
Contrats temps libre (accueil des enfants de 6 à 18 ans)	50 % à 70 % des dépenses nettes nouvelles restant à charge des communes	371 061 100

Source : CNAF

La Cour des comptes a souligné que le système des prestations de service ordinaires ne permettait pas aux CAF de maîtriser l'évolution des dépenses de ces équipements. En effet dès lors qu'ils sont conventionnés, les gestionnaires de ces équipements ou service bénéficient automatiquement du soutien financier de la branche famille

Dans le cas des prestations à l'acte, qui sont les plus nombreuses, la CNAF maîtrise l'effet prix, par la fixation des coûts plafonds, mais l'effet volume lui échappe en grande partie.

Les prestations de service ordinaires constituent une sorte de barème uniforme qui ne tient pas compte des ressources financières des communes dont dépendent les équipements. Ce système n'est pas incitatif pour les communes à faibles ressources de créer des équipements nouveaux, compte tenu du coût de fonctionnement qui reste à leur charge et crée par ailleurs des effets d'aubaine pour les communes disposant de moyens importants.

La Cour des comptes a aussi relevé que les CAF n'ont pas été en mesure de moduler correctement les paramètres que sont les taux et surtout les coûts plafonds. Lorsque l'écart entre le coût de revient réel des structures et le coût plafond devient excessif, la contribution financière de la CNAF perd son caractère incitatif. Or les caisses n'ont guère les moyens de maîtriser l'évolution des coûts de revient des structures conventionnées.

• *La réforme des prestations de service versées aux établissements d'accueil des jeunes enfants a été mal évaluée*

Le mode de financement des crèches et des autres structures d'accueil des jeunes enfants a été profondément modifié avec la mise en place de progressive de la prestation de service unique (PSU) qui a été généralisée en 2005.

La PSU a rendu obligatoire, pour l'ensemble des gestionnaires, l'application du barème national des participations familiales et une facturation établie en fonction du nombre d'heures d'accueil dont les familles ont besoin. Ainsi, les familles paient en fonction de leurs ressources et de leurs besoins (auparavant les familles payaient par jour d'accueil).

En contrepartie de l'application du barème institutionnel des participations familiales, la CAF verse 66 % du prix de revient, dans la limite d'un prix plafond, déduction faite des participations familiales. De ce fait, plus les participations des familles sont faibles, plus le montant de la prestation de service est élevé. Ce système de financement favorise la mixité sociale, sans pénaliser les communes dont les résidents disposent de revenus modestes.

Il convient de souligner qu'un des objectifs de cette réforme était de favoriser le développement de structures pratiquant le multi-accueil (accueil permanent, places pour des accueils ponctuels de type halte-garderie, augmentation de l'amplitude des heures d'ouverture pour les parents avec des horaires de travail atypiques...) alors que jusqu'à présent la participation des CAF était défavorable aux haltes-garderie. Elle devait aussi inciter les gestionnaires d'établissements à améliorer leur taux d'occupation puisque la participation de la CAF était proportionnelle au nombre d'heures réelles d'accueil.

Cette réforme dont on ne peut encore tirer un bilan au plan de la qualité de l'accueil puisqu'elle n'a été généralisée qu'en 2005 a eu des conséquences financières qui n'avaient pas été évaluées au préalable.

Les dépenses de prestations de service ordinaires ont crû de 41 % entre 2001 et 2004. Plus de 80 % de cette croissance est imputable aux prestations de service versées aux structures d'accueil des jeunes enfants.

Rappelons quelques chiffres qui permettent de mesurer la majoration des dépenses occasionnées par cette réforme : elle accroît substantiellement le prix plafond appliqué aux crèches (35,24 euros par enfant accueilli en crèche collective, soit + 23,6 % entre 2001 et 2004), aligne sur ce dernier le prix plafond appliqué aux haltes-garderies (multiplication par un coefficient de 2,6) et retient le principe d'une participation différentielle des caisses. Le taux de la prestation de service est porté de 30 % à 66 %, le montant total de la prestation de service ordinaire ainsi obtenue étant minoré par la CAF, du montant des participations des familles. Cette dernière mesure vise à favoriser les établissements situés dans des communes dont la population est constituée de familles aux faibles revenus, en rendant le niveau de la participation des familles neutre pour les gestionnaires : le

« poids » de la modulation tarifaire en fonction du revenu des familles n'incombe plus aux structures et in fine aux communes qui les soutiennent, mais est assumé par les CAF.

Il est encore trop tôt pour dresser une évaluation de cette réforme qui a eu des effets à première vue positifs pour les familles mais dont l'impact financier a été sous-évalué. La mise en place de la prestation de service unique a décloisonné l'accueil permanent et l'accueil temporaire et a développé le multi-accueil.

Pour les parents, cette réforme est avantageuse. La substitution d'une tarification à l'heure réelle de présence de l'enfant au forfait journalier qui était appliqué jusqu'alors réduit le montant de leur participation financière et garantit une plus grande équité de traitement.

En outre, l'assouplissement des critères d'accès (suppression de la condition de double activité des parents et de celle d'une durée minimale d'accueil) et la généralisation du barème de participation des familles établi par la CNAF devraient faciliter l'accès aux modes collectifs de garde des familles vulnérables.

L'impact de cette réforme sur l'amélioration de la couverture des besoins de garde existants est plus délicat à apprécier. En effet, cette réforme a sans doute eu pour effet d'accroître l'offre d'accueil (amplitude horaire accrue, amélioration du taux d'occupation par la transformation de places d'accueil permanent sous-occupées en places multi-accueil) dans des proportions qui ne sont pas mesurées à ce jour mais elle a aussi révélé une demande qui n'était pas exprimée auparavant.

L'impact financier a été d'autant plus fort que la CNAF a conclu avec les gestionnaires qui enregistraient une baisse de recettes du fait du passage à la tarification à l'heure un « contrat d'objectif » leur garantissant durant trois ans le maintien du niveau de la prestation de service perçue.

Cette réforme s'est traduite en tout état de cause, sur la période 2001-2004, par un renchérissement de près de 40 % du montant moyen, par place d'accueil agréée, de la prestation de service versée aux établissements d'accueil de jeunes enfants (moins de quatre ans).

b) Le développement de partenariat avec les collectivités locales : les contrats enfance et temps libre

La branche famille s'est peu à peu rendue compte que le dispositif des prestations de service ordinaires était insuffisant pour inciter les communes à développer une offre de services pour les familles. La dépense restant à la charge des communes, qui géraient les crèches ou en assuraient l'équilibre financier par leurs subventions au secteur associatif, demeurait trop élevée après déduction de la prestation de service ordinaire versée par la CAF. Cette seule aide au

fonctionnement les dissuadait d'accroître le nombre de places d'accueil des jeunes enfants à hauteur des besoins et des attentes des familles.

Ce constat a aussi été fait par le gouvernement qui a décidé, à compter de l'année 2000, d'aider au financement de l'investissement des équipements d'accueil. De manière complémentaire, la CNAF a revu son dispositif d'incitation financière en cherchant à développer des partenariats avec les collectivités territoriales par le biais des contrats « enfance » et des « contrats temps libre ». L'objectif recherché tant par le ministère en charge de la Famille que par la branche famille était le développement quantitatif du nombre de places d'accueil pour les modes de garde collectif et la création de centres de loisirs offrant des activités diversifiées.

Ces contrats ont été conçus comme des dispositifs d'incitation au développement des capacités d'accueil, grâce à un financement additionnel aux prestations de service ordinaires. Les contrats actuels, à savoir le contrat enfance qui couvre le champ de la petite enfance et le contrat temps libre qui couvre celui des loisirs des enfants et adolescents, sont construits sur le même schéma.

La commune contractante s'engage à procéder à de nouvelles dépenses dans ces domaines, que ce soit sous forme de subventions à des équipements sociaux percevant déjà une prestation de service ordinaire, de subventions à des associations ou de dépenses en régie. Ces dépenses doivent se traduire par une amélioration quantitative ou qualitative du niveau du service offert aux familles. En contrepartie, la CAF cofinance ces dépenses nouvelles à hauteur de 50 à 70 %. L'assiette de la prestation de service contractuelle, à laquelle s'applique le taux de cofinancement prévu par le contrat, est définie de manière différentielle : ce sont les dépenses nouvelles qui sont prises en compte par rapport à l'état de l'offre d'accueil dressé au moment de la signature du contrat.

Les CAF, au cours des années 2000-2005 ont mobilisé un nombre important d'agents pour inciter les collectivités territoriales à souscrire à de tels contrats. Pratiquant un véritable démarchage notamment auprès des élus des communes rurales des travailleurs sociaux des CAF ont été reconvertis pour aider les communes à monter des projets d'équipements sociaux. Cette aide technique a été très efficace et ces contrats ont rencontré un succès certain auprès des élus locaux.

Ayant des objectifs de développement quantitatif de l'offre de services, les CAF n'ont pas toujours été très exigeantes dans le contrôle qualitatif des dépenses qu'elles cofinançaient. En effet, par le biais de ces contrats les CAF ont cofinancé non seulement l'accroissement des capacités d'accueil des équipements sociaux conventionnés (crèches, centres de loisirs), mais aussi des créations de postes d'animateurs ou de coordinateurs, ou encore des activités conduites par des prestataires associatifs.

En 2004, près de la moitié des communes étaient couvertes par l'un et l'autre contrat. En quelques années, le montant de la prestation de service moyenne par contrat a en outre considérablement augmenté, sous l'effet de l'accroissement de l'assiette des dépenses retenues dans les contrats et, dans une moindre mesure, de l'élévation du taux de cofinancement moyen des contrats. Au total, entre 2001 et 2005, les dépenses des caisses au titre des contrats enfance et temps libre sont passées de 440 millions d'euros à 1 056 millions d'euros, soit une multiplication par 2,4.

Pour financer ces contrats, la CNAF a décidé de les imputer sur les crédits évaluatifs du FNAS ce qui a conduit les CAF à poursuivre leur objectif de développement des contrats sans mener en parallèle un travail de prévision pluriannuelle des engagements financiers, ni une estimation du coût de revient raisonnable des équipements subventionnés.

Les objectifs quantitatifs d'augmentation des partenariats locaux ont été largement dépassés mais au détriment d'un bon rapport qualité/prix des projets financés. S'agissant par exemple des contrats temps libre, le taux de couverture, à savoir la proportion des enfants de 6 à 16 ans théoriquement couverts par un contrat temps libre, ressort en 2004 à 62 %, alors que l'objectif inscrit dans la COG n'était que de 50 %.

Evolution du nombre des contrats enfance et temps libre

	2001	2002	2003	2004
Nombre de contrats enfance	3 364	3 725	4 240	4 630
Proportion des communes couvertes	23,9 %	30,4 %	37,2 %	43,3 %
Proportion d'enfants de moins de 6 ans concernés	62,2 %	67,3 %	73 %	76 %
Nombre de contrats temps libre	2 921	3 824	4 431	4 828
Proportion des communes couvertes	22,9 %	31,4 %	40,5 %	46,7 %
Proportion d'enfants de 6 à 16 ans concernés	36,5 %	45,0 %	53,1 %	62,0 %

Source : CNAF

Les caisses ont parfois été peu regardantes sur le contenu des contrats signés surtout lorsqu'il s'agissait de la construction de nouveaux équipements. La précision des méthodes d'évaluation des dépenses d'investissements n'a pas été suffisamment contrôlée par les caisses. S'étant engagées sur un taux de cofinancement et non sur un montant précis de subvention, les caisses ont souvent payé au final des sommes beaucoup plus importantes que celles prévues lors de l'estimation du coût des travaux. C'est pourquoi la Cour des comptes a sévèrement critiqué ce mécanisme de financement calculé en pourcentage du montant des travaux car il a conduit les CAF à être des « financeurs passifs » alors même que la justification de ces mécanismes de financement complémentaires aux

prestations de service ordinaires était d'engager une démarche contractuelle avec les collectivités locales.

La Cour des comptes a aussi critiqué le niveau de participation des CAF dans les contrats. S'il pouvait paraître légitime de financer à hauteur de 50 à 70 % des actions nouvelles afin d'inciter à la création de nouveaux services aux familles il est plus contestable que ces taux soient restés aussi élevés lors du renouvellement des contrats. Certaines pratiques ont encore renforcé le coût des contrats pour la branche famille : alignement du taux du contrat temps libre sur le contrat enfance lorsqu'il en existe déjà un, alignement du taux du contrat intercommunal sur le taux du contrat communal le plus favorable en cas de regroupement de communes, application du taux du dernier contrat aux mesures maintenues des contrats précédents, possibilité de dérogation au plafond des dépenses.

L'appréciation de la réalité des dépenses nouvelles et de l'amélioration du service rendu aux familles n'a pas été assez rigoureuse dans de nombreuses caisses. C'est ainsi par exemple que lorsque les actions des contrats portent sur l'accroissement des capacités d'accueil de services et d'équipements sociaux percevant une subvention de fonctionnement des communes signataires, de nombreuses communes calculent le montant de leur dépense nouvelle sur la base de l'augmentation du montant de la subvention versée. Ce mécanisme conduit les caisses à cofinancer le renchérissement des coûts de revient des structures concernées, sans s'interroger sur l'amélioration de la qualité du service rendu aux familles.

Il convient de souligner que les dispositifs contractuels mis en place par la CNAF présentent un défaut de conception car à la différence des prestations de services ordinaires pour lesquelles existe un prix plafond, aucun mécanisme ne prémunit les caisses contre l'augmentation du coût de revient des structures subventionnées. Dans la plupart des cas, les caisses payent sur la base d'un état certifié par les communes de leurs dépenses nouvelles mais les pièces justificatives ne permettent pas un réel contrôle de l'assiette des dépenses retenues ni d'apprécier la qualité de la gestion des équipements concernés.

Il est surprenant de constater que la CNAF ne dispose pas d'éléments de chiffrage sur les coûts de revient moyens des crèches ni par exemple sur l'évolution de leur masse salariale alors que celle-ci représente 80 % du coût de fonctionnement de ces structures.

Cette absence d'étude sur les coûts de revient conduit les CAF à être des financeurs « aveugles » des établissements d'accueil alors que la démarche contractuelle supposerait une véritable négociation sur la gestion optimale de ces équipements.

5. Des résultats positifs conditionnés par l'engagement des collectivités locales

La rapporteure voudrait ici nuancer les critiques sévères émises par la Cour des comptes sur la légitimité même des dépenses d'action sociale de la branche famille qui, loin de pallier aux insuffisances des prestations légales en faveur de la petite enfance, seraient un facteur d'aggravation des inégalités entre les territoires en favorisant les communes riches qui peuvent financer des équipements sociaux.

Comme l'a bien souligné Mme Nicole Prud'homme, lors de son audition par la rapporteure, il convient de garder à l'esprit le contexte dans lequel il a été décidé d'encourager les structures d'accueil collectives pour la petite enfance. Les différents gouvernements comme la branche famille ont constaté les réticences des collectivités locales à s'engager dans une politique dynamique de création d'équipements collectifs pour la petite enfance et pour la jeunesse faute de dispositifs financiers attractifs. C'est pourquoi les plans d'aide à l'investissement ont été mis en place à compter de l'année 2000 et des objectifs de développement des contrats enfance et temps libres ont été adoptés par les CAF.

Un des objectifs de la précédente convention d'objectifs et de gestion (COG 2001-2004) était le développement quantitatif des équipements pour la petite enfance et pour les activités périscolaires⁽¹⁾.

Ce développement très volontariste était d'ailleurs assumé et appuyé par l'Etat, aux motifs que les besoins n'étaient pas couverts et qu'il convenait de sensibiliser les collectivités locales à des investissements considérés comme indispensables à une politique visant à concilier vie familiale et vie professionnelle. Le caractère inflationniste du dispositif doit donc être davantage regardé comme la conséquence d'un succès au départ incertain, que comme un vice de conception du dispositif lui-même.

Les difficultés financières actuelles tiennent essentiellement aux changements intervenus dans l'ordre des priorités, notamment au changement de position des pouvoirs publics qui lors de la négociation de la nouvelle COG au début 2005 ont voulu restreindre brusquement les crédits de l'action sociale. Au fur et à mesure que les besoins se sont trouvés satisfaits et en raison de la situation des finances sociales à laquelle la branche famille ne contribue plus par des excédents, le côté financièrement incitatif du dispositif s'est trouvé en décalage avec les objectifs, devenus prioritaires, de maîtrise des dépenses.

Malgré les imperfections de son pilotage financier, le dispositif d'action sociale de la branche famille a eu des effets positifs pour l'offre de services aux familles. On peut mettre au crédit de la politique d'action sociale l'augmentation du nombre d'établissements d'accueil collectif qui est passé de 2000 à 2004 de

(1) La COG 2001-2004 fixe comme objectif une augmentation de 8000 places d'accueil de jeunes enfants sur la période et un taux de couverture de 50 % des 6-16 ans par un contrat temps libre (art 9.1 et 9.2 de la COG).

8 000 à 8 636 établissements avec un développement soutenu des établissements multi-accueil, ce qui permet aux familles de trouver dans un même lieu des modes de garde adaptés selon les besoins spécifiques de chaque famille (halte-garderie pour les besoins ponctuels, crèche collective pour les gardes à temps plein, augmentation de l'amplitude des heures d'ouverture pour les horaires de travail décalés...).

Le bilan en nombre de places montre que les efforts financiers croissants se traduisent positivement. Les crèches collectives, les haltes-garderies et les jardins d'enfants représentent 254 000 places destinées à l'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans soit une augmentation de 5 % par rapport à 2003, plus prononcée que celle observée sur la période de 2000-2003 (2 % par an en moyenne). À ce chiffre il faut ajouter les 63 000 places en crèches familiales, soit un nombre total de 317 000 places ⁽¹⁾.

Nombre de places d'accueil collectif et en crèches familiales de 2000 à 2004

	Nombre de places					Taux de croissance (%)	Taux de croissance annuel moyen (%)
	2000	2001	2002	2003	2004 ^(e)	2003/2004	2000/2004
Crèches collectives	142 816	144 222	144 923	143 312	145 628	1,6	0,5
De quartier	92 852	93 858	93 256	92 555	88 878	- 4,0	- 1,1
De personnel	14 613	15 109	14 783	11 598	11 282	- 2,7	- 6,3
Mini-crèches *	5 700						
Parentales	3 409	3 595	3 474	3 389	2 965	- 12,5	- 3,4
Multi-accueil	26 242	31 660	33 410	35 770	42 503	18,8	12,8
Haltes-garderies	71 448	69 760	69 905	68 427	65 689	- 4,0	- 2,1
Traditionnelles	53 251	48 764	48 816	47 767	45 164	- 5,4	- 4,0
Parentales	3 104	2 933	2 820	2 735	2 247	- 17,8	- 7,8
Multi-accueil	15 093	18 063	18 269	17 925	18 278	2,0	4,9
Jardins d'enfants	10 209	9 984	9 659	9 138	9 009	- 1,4	- 3,1
Mono accueil	10 209	9 511	9 098	8 422	8 145	- 3,3	- 5,5
Multi-accueil		473	561	716	864	20,7	
Accueil polyvalent		5 464	12 609	20 025	33 562	67,6	
TOTAL ACCUEIL COLLECTIF	224 473	229 430	237 096	240 902	253 888	5,4	3,1
CRÈCHES FAMILIALES							
Places	64 223	62 837	62 275	64 066	63 781	- 0,4'	- 0,2
Enfants inscrits	60 200	57 000	59 268	59 496	61 476	3,3	0,5
Nombre d'assistantes maternelles en activité	26 000	25 600	24 156	23 830	23 981	0,6	- 0,2

Source : enquêtes PMI, Drees.

^(e) Estimé.

* Les mini-crèches sont comptabilisées depuis 2001 dans les crèches collectives traditionnelles mono ou multi-accueil et dans les crèches parentales

(1) L'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2004- document Drees n° 446 de décembre 2005

La rapporteure voudrait nuancer la critique émise par la Cour des comptes selon laquelle le développement des contrats avec les collectivités territoriales aurait accru les inégalités entre les territoires. Cette critique est en partie justifiée car il est exact que les communes dont les moyens financiers sont importants ont été davantage aidées dans la mesure où la contribution des caisses est proportionnelle à l'effort financier des communes. La Cour constate ainsi :

« En définitive, la politique contractuelle de la CNAF a suivi une logique de guichet ouvert plus qu'une logique sélective et redistributive qui aurait profité aux zones défavorisées. La cartographie des CAF qui dépensent par enfant les sommes les plus élevées dans le cadre des contrats enfance comprend une majorité des caisses (Quimper, Brest, Foix, Nice, Bayonne, Périgueux, Bordeaux, Auch, Poitiers, Chambéry) qui ne coïncide pas avec celle des zones et quartiers en difficulté ».

Il est certain que pour certaines communes l'effet conjugué des plans crèches successifs et des contrats enfance les effets d'aubaine ont pu jouer mais il ne faut pas sous-estimer l'effet positif de ces financements attractifs sur une longue période. Cette politique a favorisé la programmation dans le temps et la coordination des initiatives sur un territoire. De ce fait, elle a constitué un vecteur efficace de l'intercommunalité et de la mutualisation des moyens.

N'oublions pas que cette politique contractuelle a profité aux petites communes qui ont bénéficié d'un taux légèrement majoré mais qui ont surtout profité de l'assistance technique des personnels des CAF pour élaborer des projets d'équipements sociaux. Sans cette expertise sur le montage financier des dossiers nombre de communes auraient renoncé à être le maître d'œuvre d'un projet complexe faute de disposer de personnel compétent pour suivre l'avancée des travaux et permettre l'ouverture de l'équipement collectif. À la fin 2004, près de la moitié des contrats signés concernaient des communes de moins de 5 000 habitants.

Ces financements contractuels ont été aussi une occasion de mutualiser certains moyens et de s'organiser sous forme intercommunale. C'est ainsi qu'en 2001 20 % des contrats enfance et 22 % des contrats temps libres étaient intercommunaux, ce taux progressant régulièrement pour atteindre 29 % pour les deux types de contrats en 2004.

Cette politique d'action sociale a cherché à rendre ces services collectifs plus accessibles aux familles les plus fragilisées. L'application d'un barème national modulé en fonction des capacités contributives des familles a constitué, dès le lancement du contrat enfance, l'une des conditions d'éligibilité à la prestation de service bonifiée.

Si les résultats exprimés en dépense par enfant peuvent apparaître inéquitables d'un seul point de vue monétaire, il importe néanmoins de les corrélés

avec d'autres paramètres tels que le taux d'activité des parents sur les territoires étudiés.

En effet, la répartition des moyens résulte de la conjugaison de multiples facteurs : richesse des communes mais aussi volonté politique des élus, expression des besoins des familles en matière de conciliation vie professionnelle-vie familiale-vie sociale, choix locaux quant aux modes d'accueil, natures des solidarités de proximité.

***Bilan du nombre de places de crèches financées
grâce aux trois plans d'aide à l'investissement ⁽¹⁾***

Année d'ouverture	Financement FIPE	Financement AEI	Financement DAIPE	Financement Mixte	Nombre total de places nouvelles
2000	218				218
2001	3318	35			3 353
2002	3459	490		120	4 069
2003	3368	1937		175	5 480
2004	3554	3618	418	736	8 326
2005	2056	3648	1152	1204	8 060
TOTAL	15 973	9 728	1 570	2 235	29 506

Source : CNAF

⁽¹⁾ Les chiffres indiqués correspondent au nombre de places financées, c'est-à-dire dont le coût prévisionnel a fait l'objet d'un engagement de crédits. Certaines places ne sont donc pas opérationnelles pour recevoir des enfants en raison de retard pour l'ouverture de l'établissement d'accueil.

Une partie des dates d'ouverture prévisionnelles n'a pas été mise à jour, bien que les projets éligibles à l'AEI et au FIPE doivent prendre fin (sauf dérogation accordée) au 31 décembre 2006, ce qui explique le nombre important de places nouvelles financées par l'AEI devant ouvrir en 2006.

Prévisions du nombre de places nouvelles en crèches

Année d'ouverture	Financement FIPE	Financement AEI	Financement DAIPE	Financement Mixte	Nombre total de places nouvelles
2006	2 158	6 598	6647	2457	17 860
2007	404	1 449	4160	1032	7 045
2008	140	10	27		177
TOTAL	2 702	8 057	10 834	3 489	25 082

Source : CNAF

Au début de l'année 2006, une mission commune de l'Inspection des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) a été chargée d'étudier les dépenses du FNAS d'expliquer les raisons de l'écart important entre le budget 2005 et son exécution (progression de 15,9 % au lieu des

7,2 % attendus). Ce rapport n'a pas été rendu public mais certains éléments de l'enquête ont été publiés dans la presse et portés à la connaissance des parlementaires. Une des constatations les plus préoccupantes faite par les enquêteurs est celle qui souligne que si les objectifs quantitatifs de l'offre de places ont été atteints avec une majoration de 17 % du nombre de places entre 2001 et 2004 le coût moyen d'une place pour la branche famille a augmenté dans des proportions beaucoup plus forte. Entre 2001 et 2005 les prestations de service de petite enfance (ordinaires et contractuelles) ont augmenté de 85,8 % alors que le nombre de places n'a augmenté que de 18,6 % soit une augmentation du coût moyen de la place d'accueil collectif pour le FNAS de 56,7 %.

Il devient donc nécessaire de réfléchir à une révision des mécanismes de calcul des prestations de service pour éviter que la poursuite du développement quantitatif de l'offre n'aboutisse à une augmentation incontrôlée des dépenses du FNAS.

6. Une croissance non maîtrisée des dépenses cofinancées

Dans le contexte de politique volontariste de croissance de l'offre, les interventions de la branche famille dans le domaine de l'action sociale ont été construites avec l'objectif principal de maximiser l'incitation des partenaires à s'engager dans le développement quantitatif. Les quatre plans crèches successifs ont poussé les CAF à accroître leurs taux de prise en charge sans se préoccuper des conséquences financières à long terme.

Au-delà du dérapage des dépenses du FNAS en 2005 – dont l'augmentation a été de 15,9 % au lieu des 7,2 % attendus – qui a conduit à adopter des mesures d'économies, il convient de garder à l'esprit que l'équilibre financier du budget pluriannuel de la COG pour l'ensemble de la période 2005-2008 risque d'être remis en cause car les mesures d'économies adoptées au début 2006 risquent d'être longues à porter leurs fruits.

D'après les estimations faites par la mission IGAS-IGF, la sous-évaluation du coût des places d'accueil pourrait conduire à majorer les dépenses de prestation de service ordinaire de 330 à 730 millions d'euros sur la période 2006-2008. Quant aux prestations contractuelles, malgré les restrictions mises en place leur surcoût pourrait atteindre 80 millions sur la même période.

Connaissant ces éléments, la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2006 estime que la sincérité du budget pluriannuel de la COG est remise en cause. La question d'un avenant à la COG est donc posée pour redéfinir des outils de financement adaptés et éviter de trop gros transferts de charges au détriment des collectivités territoriales du fait d'un désengagement de la branche famille.

B. UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE RECENTRÉE SUR LES TERRITOIRES PRIORITAIRES

1. Une réorganisation décidée dans l'urgence en raison des contraintes financières

La nécessité de réorganiser l'action sociale de la branche famille figurait comme l'un des objectifs de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2005-2008. Dans son article 12 il est indiqué : « *l'objectif prioritaire est de rendre plus homogène l'offre de services et notamment de permettre une offre minimale sur les territoires qui en sont dépourvus. Les critères de sélectivité pour l'attribution des financements portent notamment sur le niveau de couverture des besoins déjà atteint et les possibilités de financement des opérateurs, par référence notamment au potentiel fiscal pour les collectivités locales* » mais la gravité du dérapage des dépenses d'action sociale en 2005 a conduit à la CNAF à mettre en œuvre très rapidement une profonde réforme.

Le principe de cette réorganisation a été annoncé en décembre 2005 et en mai 2006 la commission d'action sociale de la CNAF a décidé de fusionner le contrat enfance et le contrat temps libre en un dispositif commun intitulé « contrat enfance et jeunesse ».

En décembre dernier, le conseil d'administration de la CNAF a posé le principe d'un ciblage de ses interventions en matière de petite enfance et de loisirs des jeunes pour se consacrer « prioritairement aux publics et aux territoires les moins bien servis ». Dans le même temps elle a adopté le principe d'une dotation pluriannuelle limitative attribuée à chaque CAF pour le financement des équipements d'accueil à la petite enfance et des centres de loisirs afin de mieux maîtriser les dépenses du FNAS sur la période 2006-2008.

Une dotation pluriannuelle de trois ans sera désormais attribuée à chaque CAF pour financer les actions décidées en matière de développement de l'offre de service en matière d'enfance et de temps libre. Elles représentent en 2006 une somme totale de 56,2 millions d'euros. Le montant total des enveloppes 2006 à 2008 est déterminé sur la base des montants portés dans le FNAS 2006.

Ces enveloppes nationales sont réparties entre les CAF sur la base de critères semblables à ceux utilisés pour l'attribution du 4^e fonds d'aide à l'investissement de la petite enfance, à savoir en fonction d'un socle de base correspondant aux besoins non couverts en matière d'accueil du jeune enfant et d'une modulation de ce premier socle de référence par la typologie sociale des familles, défini en rapportant le nombre de femmes bénéficiaires de l'allocation de parent isolé au nombre total de femmes ayant des enfants de âgés de moins de trois ans par CAF. Pour le temps libre, la répartition est effectuée en fonction du nombre d'enfants de moins de dix-huit ans bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire pondérée par les dépenses totales de temps libre de la CAF en 2004.

2. Des critères de sélectivité pour financer les équipements ou services prioritaires

L'effort de maîtrise pluriannuelle des dépenses porte aussi bien sur l'aide à l'investissement dans le cadre du « 4^e plan crèche » intitulé « dispositif d'investissement petite enfance (DIPE) » devant aboutir à la création de 10 000 places de crèches d'ici 2008 que sur l'aide au fonctionnement des équipements dans le cadre de la réforme des dispositifs contractuels liant les CAF et les collectivités territoriales.

C'est ainsi que les 165 millions d'euros consacrés au 4^e plan crèche ont été répartis entre les 123 CAF pour la période 2006-2008. La dotation limitative attribuée à chaque organisme a été déterminée en fonction du nombre d'enfants de moins de trois ans non couverts par un mode d'accueil collectif ou individuel présent sur leur circonscription pondérée par les caractéristiques sociales du département et le taux d'utilisation des fonds d'aide à l'investissement précédents.

Les conseils d'administration des CAF devront hiérarchiser les projets d'équipements présentés par les collectivités territoriales ou les associations selon les critères de sélectivité retenus et faire connaître à la CNAF avant à la fin octobre 2006 le montant des engagements de crédits décidés.

Les travaux financés devront être achevés avant le 31 décembre 2009. Dans le cas contraire la subvention accordée sera dégrevée de 1 000 euros par place.

Pour gérer l'enveloppe qui lui est attribuée, chaque CAF doit désormais sélectionner les partenaires, avec lesquels elle est susceptible de contracter au moyen de critères définis nationalement : en matière d'enfance, priorité est donnée aux projets bénéficiant d'une aide à l'investissement sur les quatre fonds créés depuis 2001. Pour le temps libre, les CAF se basent sur cinq critères pour l'attribution des crédits sur l'enveloppe locale :

- l'offre (montant des dépenses en faveur du temps libre de la CAF par enfant),
- la demande (part des 6-18 ans dans la population et le taux d'activité féminine),
- l'appartenance à un territoire classé ZUS (zone urbaine sensible), ZRR (zone de revitalisation rurale) ou ZEP (zone d'éducation prioritaire),
- le nombre de familles potentiellement vulnérables (proportion de familles nombreuses et de familles monoparentales).

Chaque CAF peut pondérer comme elle l'entend l'importance des différents critères.

Les modalités de répartition de ces enveloppes entre les CAF attestent le souci d'une meilleure couverture des besoins. Elles mettent fin à une logique de financement indifférencié qui avait souvent pour conséquence de privilégier les territoires les plus dynamiques. La prise en compte de critères socio-économiques constitue une inflexion des politiques de la CNAF vers les populations les plus en difficultés et vers les communes le moins à même de répondre à leurs besoins.

3. La mise en œuvre du contrat « enfance et jeunesse »

À compter du 1^{er} juillet 2006, la politique contractuelle des CAF et des collectivités locales se fera sous la forme d'un document unique le contrat « enfance et jeunesse » qui correspond à la fusion des contrats enfance et temps libre. Décidée par la commission d'action sociale de la CNAF, le 23 mai 2006, cette réforme poursuit un double objectif : rationaliser les relations avec les collectivités territoriales et les inciter à une réflexion globale sur leurs politiques « enfance et jeunesse ».

Conformément à la circulaire d'orientation de l'action sociale pour 2005-2008, le contrat enfance et jeunesse vise, par un financement ciblé sur les actions d'accueil, à assurer « un continuum d'interventions et de services pour les enfants sans rupture d'âge en privilégiant une logique de passerelles successives jusqu'à la majorité légale de l'enfant ». Cette orientation permet de faire évoluer la politique de développement mise en œuvre antérieurement vers une politique de développement plus ciblée et mieux maîtrisée.

La réforme a pour effet de rassembler dans un même contrat l'ensemble des actions antérieurement conduites en matière de petite enfance et de temps libre mais n'a pas pour conséquence d'additionner les enveloppes budgétaires consacrées à l'enfance et au temps libre, inscrites dans la FNAS.

La réforme permet de recentrer les financements sur les actions prioritaires et d'exclure certaines dépenses du cofinancement par la CAF. La priorité est donnée au développement de la fonction d'accueil (création de places, soutien à des structures ou actions bénéficiant d'une prestation de service, projet pédagogique labellisé par la CNAF ou un partenaire...). Les financements correspondant aux actions concourant à la fonction d'accueil devront obligatoirement représenter au minimum 85 % du montant de la prestation, les dépenses relatives au financement de poste de coordinateur ou d'études préalables de faisabilité des projets ne pourront plus représenter que 15 % au maximum des dépenses subventionnées.

Seront obligatoirement exclues du financement les actions ou dépenses suivantes : les actions de communication et d'information (dépliants, colloques...), les études, enquêtes et diagnostics à l'exception du diagnostic initial ; les loisirs et séjours familiaux ; les manifestations culturelles ou sportives événementielles ; les amortissements à l'exception des logiciels et matériels informatiques contribuant au renforcement de la gestion des structures (suivi du

nombre d'actes, des participations des familles...) et sous réserve qu'ils n'aient pas déjà été financés sur les fonds propres des CAF.

Les cocontractants possibles seront la commune, le conseil général (sur le développement d'une coordination départementale de l'accueil individuel et plus largement une meilleure articulation entre les modes d'accueils collectifs et individuels), l'entreprise (exclusivement sur le volet « enfance » afin de financer l'offre d'accueil des enfants de moins de six ans de ses salariés), les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

La durée du contrat est de quatre ans renouvelable par expresse reconduction.

La nouvelle prestation de service « enfance et jeunesse » est plafonnée et se traduit par un montant financier forfaitaire limitatif exprimé annuellement en euros offrant au cocontractant une visibilité sur toute la durée du contrat. Le taux de cofinancement est fixé à 55 % du reste à charge plafonné obtenu à partir des prix de revient plafonnés retenus, déduction faite des participations familiales, de la prestation de service ordinaire et des autres recettes (subvention du conseil général...) et dans la limite de la subvention d'équilibre versée au titre des nouveaux développements. Rappelons que ce taux de cofinancement pouvait atteindre 70 % dans les dispositifs antérieurs.

Dans un souci d'équité territoriale, une modulation exceptionnelle supérieure au nouveau taux de financement de 55 % pourra être envisagée pour les territoires à potentiel financier faible. Cette modulation sera soumise à la décision de la commission d'action sociale de la CNAF.

Le passage des contrats « enfance » et de temps libre au contrat « enfance et jeunesse », s'effectuera au moment de leur renouvellement par une diminution progressive du montant de la prestation de service, à raison d'un maximum de trois points par an. Cette mesure apparaît comme très importante à la rapporteure car elle permettra aux collectivités territoriales de disposer du temps nécessaire pour trouver les financements nécessaires suite à la réduction du cofinancement des équipements par les CAF. Malgré ce dispositif transitoire qui atténue les effets négatifs du désengagement de la branche famille, il n'en demeure pas moins que les collectivités locales subiront un nouveau transfert de charges pour financer des dépenses sociales nécessaires à la cohésion sociale.

Les CAF devront participer activement à l'élaboration des diagnostics préalables à la signature des contrats, le contrôle et l'évaluation des contrats seront renforcés selon des modalités qui restent à définir mais qui sont cruciales pour parvenir à une bonne évaluation des engagements financiers pluriannuels des CAF.

La rapporteure déplore qu'aucune simulation n'ait été effectuée pour mesurer l'impact de cette réforme sur les collectivités territoriales et en premier lieu sur les communes. Sans contester la nécessité de parvenir à une meilleure

maîtrise et surtout à un meilleur pilotage des dépenses d'action sociale il n'en demeure pas moins que cette réforme a été menée dans une certaine précipitation sans que les collectivités territoriales aient été associées à la redéfinition des mécanismes d'intervention de la branche famille.

La rapporteure estime très important que chaque CAF s'attache à un travail pédagogique vis-à-vis des collectivités avec qui des contrats ont été passés pour leur expliquer très concrètement quelles seront les conséquences de la hiérarchisation des territoires. Qu'en sera-t-il si des territoires considérés comme prioritaires, car sous-dotés en équipement, se refusent à s'engager dans une démarche contractuelle ? Dans quels délais les crédits non utilisés pour des territoires prioritaires pourront-ils être réutilisés pour financer des projets avec des communes plus « entrepreneurantes ? ». Ces questions très concrètes n'ont pour l'instant pas reçu de réponse.

C. UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA BRANCHE FAMILLE

1. La nécessité d'une clarification des compétences des différents acteurs

L'analyse des champs d'intervention de l'action sociale de la branche famille conduit à relever de multiples chevauchements de compétences notamment avec le ministère de l'éducation nationale ou celui de la jeunesse et des sports. Ainsi en 1998, la CNAF et le ministère de la jeunesse et des sports ont mis en place des outils s'inscrivant dans le même domaine avec la création des contrats temps libre et des contrats éducatifs locaux. Récemment la création des dispositifs de réussite éducative a encore accru les risques de doubles financements pour organiser des activités périscolaires à visée éducatives.

La mission commune IGAS-IGF relève l'urgence d'une redéfinition des rôles respectifs des communes, de l'Etat et de la branche famille pour l'organisation des activités du temps libre de la jeunesse. Ne serait-il pas plus clair que la branche famille se recentre sur le financement de la politique d'accueil de la petite enfance et sur l'accompagnement social des familles en difficulté pour laisser le financement des loisirs aux dispositifs relevant des communes d'une part et de la politique de la ville d'autre part ?

2. Vers un service public de la petite enfance ?

La situation actuelle de financement des modes de garde ne paraît pas satisfaisante à plus d'un titre. Tout d'abord la branche famille ne dispose pas des outils suffisants de pilotage des mécanismes financiers pour maîtriser l'évolution des dépenses. De plus elle est tributaire des décisions des pouvoirs publics qui au coup par coup, dégagent des crédits pour financer les investissements nécessaires pour créer des places de crèches. Les quatre plans crèches successifs ont été mis

au point dans la précipitation, sans aucun travail préalable d'évaluation des besoins non satisfaits et sans mesure de leurs conséquences financières en termes dépenses induites en prestation de service ordinaire pour soutenir le fonctionnement des structures de garde que les crédits de l'action sociale ont contribué à créer.

Ce défaut de planification conduit à s'interroger sur la nécessité de revoir en profondeur l'organisation de la prise en charge de la petite enfance. Ne serait-il pas plus rationnel de définir une compétence obligatoire des communes pour les équipements collectifs de la petite enfance avec la mise au point d'un outil départemental de planification des services de la petite enfance véritablement opérationnel ?

La rapporteure estime urgent de revoir les attributions des commissions départementales d'accueil de la petite enfance prévues à l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles, qui doivent avoir pour mission de planifier et de coordonner l'offre de garde dans le département. Fin 2005, 66 % des départements se sont dotés de cette commission mais les mécanismes de coopération sont encore forts inégaux entre le conseil général, les communes et la CAF pour dans un premier temps, identifier l'évolution des besoins de garde.

Au plan financier, la poursuite d'un financement par l'intermédiaire des crédits de l'action sociale de la branche famille est tout à fait souhaitable à condition que les CAF cessent d'être dans une position d'asymétrie d'information vis-à-vis des collectivités locales et soient en mesure de réellement contrôler ce qu'elles financent.

Il conviendrait aussi de lever l'ambiguïté actuelle entre l'aide au fonctionnement, qui relève de la prestation de service ordinaire, et l'aide au développement qui relève de la démarche contractuelle. À l'avenir, il faudrait sans doute augmenter le côté incitatif des contrats qui permettraient une prise en charge financière bonifiée de la part de la branche famille mais cette bonification serait dégressive et limitée dans le temps. Elle viserait à inciter les communes à prendre des initiatives nouvelles (prises en compte de nouveaux besoins par exemple) et la participation avantageuse de la CAF viserait à compenser des taux d'occupation plus faible lors du lancement du dispositif expérimental. À l'issue du contrat si les nouvelles places répondent à une demande réelle, elles ne seraient plus financées que par la prestation de service ordinaire ; dans le cas contraire, elles seraient supprimées ou réaménagées pour répondre aux besoins des familles. Le dispositif contractuel deviendrait donc un outil réellement incitatif pour favoriser les territoires les moins dotés en équipements.

En conclusion, la rapporteure aimerait recevoir des précisions de la part du ministre chargé de la famille sur les points suivants :

– Combien de places de crèches ont été effectivement ouvertes pour les années 2001 à 2005 ? Comment s’explique le décalage constaté entre le nombre de places pour lesquels des crédits ont été engagés au titre des différents plans d’aide à l’investissement et le nombre de places réellement opérationnelles pour accueillir des enfants ?

– Dans le cadre de la réforme des mécanismes financiers d’intervention de l’action sociale, comment seront fixés les critères de sélectivité pour déterminer les territoires prioritaires ? Les directives données par la CNAF ne paraissent pas vraiment tenir compte de la typologie sociale et de la précarité de certains quartiers qui, même s’ils sont déjà dotés d’équipements, ont un besoin crucial de ces financements publics.

– Quelles seront les conséquences de ces restrictions de crédits d’action sociale pour les collectivités locales qui s’étaient engagées dans des équipements collectifs en comptant sur le cofinancement pérenne de la branche famille ?

– Une nouvelle disposition du projet de loi de finances pour 2007 relatif aux conditions d’attribution de l’allocation de parent isolé (API) devrait conduire à un transfert de charge de 115 millions d’euros au détriment de la branche famille. Les CAF seront-elles en mesure d’aider les bénéficiaires de l’API pour le recouvrement de leur pension alimentaire ? A-t-on une idée des frais de gestion que cela occasionnera pour les caisses ?

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE

La commission a examiné les articles relatifs à la branche famille, sur le rapport de **Mme Marie-Françoise Clergeau**, au cours de sa séance du mardi 17 octobre 2006.

Section 4

Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille

Article 63

Attribution du complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) aux familles ayant recours à des établissements d'accueil expérimentaux

Cet article vise à étendre le bénéfice de l'allocation dite de complément de libre choix du mode de garde, qui est une composante de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) aux familles qui ont recours à des modes de garde expérimentaux, intermédiaires entre les équipements d'accueil collectifs et les modes de garde individuels, que sont le recours à un assistant maternel agréé ou à un salarié travaillant au domicile des parents.

Dans le cadre d'un plan « petite enfance » qui sera bientôt rendu public par le ministre en charge de la famille, il est prévu de promouvoir la création de modes de garde alternatifs et innovants pour répondre aux besoins des familles.

Pour permettre le développement de modes de garde expérimentaux, il est envisagé de modifier le décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans codifié aux articles R. 2324-16 et suivants du code de la santé publique.

Le nouveau décret qui a été soumis pour avis le 5 octobre dernier au conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales, devrait permettre, notamment en milieu rural peu couvert en structures d'accueil collectif, l'expérimentation de microstructures, d'une capacité maximale de neuf places, intermédiaires entre l'assistant maternel et l'équipement d'accueil collectif, et soumises à des exigences allégées par rapport au droit commun en matière d'encadrement et de qualification du personnel (le poste de direction ne serait plus obligatoire mais une personne compétente travaillant dans les services sociaux de la collectivité gestionnaire assurerait l'encadrement des professionnels).

Plus concrètement, il serait possible qu'une collectivité locale mette à disposition un local pour permettre à des assistants maternels ou à d'autres professionnels de la petite enfance de garder en commun un maximum de neuf

enfants, ces professionnels pouvant avoir comme employeur soit les parents soit la collectivité locale.

Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) est actuellement attribué aux familles qui recourent à un mode de garde individuel – assistant maternel agréé ou garde à domicile – pour un enfant âgé de moins de six ans. Les modalités de versement du CMG diffèrent toutefois selon que les parents sont directement employeurs de l'assistant maternel agréé ou de la garde à domicile ou selon qu'ils recourent à une association ou une entreprise mettant à leur disposition ces personnels (CMG dit « structure »).

La réforme introduite par cet article vise à modifier la prestation dite complément de libre choix du mode de garde « structure », qui prend en charge 85 % du coût de la garde dans la limite d'un plafond variant selon le type de garde, le nombre d'enfants à charge et les revenus du ménage.

Cet article complète donc l'article L. 531-6 du code de la sécurité sociale relatif aux conditions d'attribution du complément de libre choix du mode de garde de la PAJE par un alinéa qui étend le bénéfice de cette prestation aux familles qui ont recours pour assurer la garde de leur enfant à « *un établissement d'accueil de jeunes enfants mentionné à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, dont la capacité d'accueil maximale ne dépasse pas un seuil fixé par décret.* »

La rapporteure s'est étonnée du fait que le terme d'établissement expérimental ne figure pas explicitement dans le texte de cet article afin de bien circonscrire l'extension du bénéfice du complément de libre choix du mode de garde. En réponse à cette question les services du ministère chargé de la famille ont fait observer que l'article L. 2324-1 du code de la santé publique renvoie au cadre réglementaire le soin de définir les conditions régissant la création et le fonctionnement des établissements d'accueil de jeunes enfants. L'article R. 2324-47 du même code prévoit une dérogation aux règles de droit commun applicables à ces établissements (conditions de qualification ou d'expérience professionnelle, de moralité, et d'aptitude physique requises, *etc.*) en donnant la possibilité au président du conseil général d'autoriser des réalisations de type expérimental.

Dans la rédaction initiale du projet de loi cet article faisait expressément référence au terme « expérimental » ; mais cette rédaction n'a pas été retenue pour deux raisons :

– Le terme d'expérimentation a une portée constitutionnelle, puisqu'en vertu de l'article 37-1 de la Constitution, la loi peut comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Or, il ne s'agit pas de ce type d'expérimentation en l'espèce.

– La mention du terme « expérimental » ne figurant qu'au niveau du décret dans le code de la santé publique, il n'a pas paru juridiquement pertinent de le mentionner dans la partie législative du code de la sécurité sociale. Une des caractéristiques propres à ces réalisations étant la capacité d'accueil maximale, il a été décidé de viser cet élément dans l'article 63 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La rapporteure accepte ces arguments juridiques mais elle estime très important que le ministre donne des explications précises sur le champ d'application de cet article lors de son examen en séance publique. Il serait très utile que la représentation nationale soit informée des caractéristiques des établissements expérimentaux que le gouvernement souhaite mettre en place pour pallier l'insuffisance de l'offre de places en crèches et les difficultés de recrutement des professionnels d'encadrement du secteur de la petite enfance.

Il paraît essentiel de bien circonscrire ces établissements expérimentaux qui doivent se limiter à être des microstructures et éviter ainsi que des crèches classiques ne deviennent sous-encadrées au motif qu'elles ont adopté une organisation quelque peu originale. C'est pourquoi la rapporteure estime très important que le futur décret fixe un seuil maximal de neuf places pour bien différencier ces micro-structures des crèches parentales dont la capacité d'accueil maximale est de vingt places.

Le décret devrait aussi préciser qu'un établissement expérimental ne peut cumuler un financement au titre de l'action sociale de la branche famille par le biais de la prestation de service unique et une aide à la solvabilisation des familles par le biais de la prestation du complément de mode de garde.

La rapporteure aimerait se voir confirmer que ces établissements de type expérimental pourront, selon les cas, opter pour un financement par la prestation de service unique des caisses d'allocations familiales – pour autant qu'elles appliquent le barème des participations familiales – ou pour un financement par le complément de libre choix du mode de garde « structure ».

La rapporteure regrette que cet article du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 soit discuté avant que le plan petite enfance n'ait été divulgué par le ministre délégué à la famille, ce qui conduit à voter un dispositif dont on ignore l'impact financier puisque le nombre de familles potentiellement concernées sera fonction du dynamisme des collectivités locales pour mettre en œuvre ces dispositifs expérimentaux.

Article 64

Report de la date de versement de l'allocation de base de la PAJE

Pour des raisons d'économie de gestion, cet article vise à reporter le versement de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) au premier jour du mois suivant la naissance de l'enfant, alors

qu'actuellement elle est versée au début du mois de naissance (le montant mensuel de la prestation n'est pas proratisé selon la date de la naissance de l'enfant).

Le régime de versement de cette prestation diffère de celui de la grande majorité des prestations familiales. Dans un souci d'harmonisation, l'allocation de base sera alignée sur la règle de droit commun, qui prévoit un versement le premier jour du mois suivant la naissance de l'enfant. En effet pour la majorité des prestations familiales le règlement intervient mensuellement et à terme échu.

La modification de la date d'effet d'ouverture du droit de l'allocation de base devrait générer une économie de 100 millions d'euros en 2007 pour la branche famille, selon les estimations de la Direction de la sécurité sociale.

Rappelons que la PAJE comprend plusieurs mesures destinées à compenser les charges financières liées à l'éducation d'un enfant de moins de six ans :

- une prime à la naissance ou à l'adoption ;
- une allocation de base qui vise à compenser le coût lié à l'entretien de l'enfant ;
- un complément dit de libre choix du mode de garde visant à dédommager les parents qui font garder leur enfant en raison de leur activité professionnelle ;
- un complément dit de libre choix d'activité pour dédommager les parents qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle pour éduquer leur enfant.

Cet article vise uniquement l'allocation de base de la PAJE.

Le paragraphe **I** de cet article modifie l'article L. 531-3 du code de la sécurité sociale relatif aux conditions d'ouverture de droit et de versement de l'allocation de base de la PAJE. Il remplace les mots « *à compter du premier jour de* » la naissance du ou des enfants par les mots : « *à compter du premier jour du mois civil suivant* » la naissance du ou des enfants reportant ainsi la date d'ouverture du droit à l'allocation de base au mois suivant la naissance de l'enfant.

Le paragraphe **II** modifie l'article L. 552-1 du code de la sécurité sociale relatif aux règles générales de paiement des prestations familiales : principe du versement mensuel des prestations et du paiement le mois suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 552-1 du code de la sécurité sociale prévoit que les prestations familiales sont versées le mois suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont remplies sauf pour certaines prestations comme par exemple l'allocation de base de la PAJE. C'est pourquoi le paragraphe II supprime les mots « de l'allocation de base » de la PAJE dans le

premier alinéa de cet article où sont citées les prestations dont la date de versement est dérogatoire.

Après la mise en œuvre de cet article de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 seules les prestations suivantes auront un régime de versement dérogatoire (versement le mois où le droit est ouvert) :

- l'allocation de parent isolé ;
- le complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant ;
- le complément de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant lorsque le bénéficiaire a un seul enfant à charge ou lorsqu'il fait le choix du congé parental de courte durée ;
- l'allocation journalière de présence parentale.

La rapporteure tient à exprimer son désaccord avec cette mesure qui modifie une fois de plus les règles d'attribution de la PAJE. L'année dernière déjà les familles ont eu la mauvaise surprise d'apprendre que les enfants nés entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2004 ne pourraient pas bénéficier de la PAJE mais resteraient sous le régime des anciennes prestations de petite enfance beaucoup moins favorables, contrairement à ce qui avait été voté dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, lors de la création de la PAJE.

Article 65

Possibilité de partage des allocations familiales entre les parents séparés en cas de garde alternée des enfants

Cet article vise à permettre aux parents séparés de partager le droit aux allocations familiales lorsque les enfants dont ils ont la charge vivent sous le régime de la garde alternée tel qu'il est prévu par l'article 373-2-9 du code civil.

Les dispositions actuelles du code de la sécurité sociale ne prévoient pas le cas de la résidence alternée de l'enfant suite au divorce ou à la séparation de ses parents qui dans ce cas assument pourtant tous les deux la charge effective de l'enfant.

Cet article a donc pour objectif d'adapter le droit des prestations familiales à ce nouveau mode de garde. Compte tenu de la complexité technique de la mise en œuvre du partage de l'ensemble des prestations familiales le gouvernement a préféré, dans un premier temps, limiter sa réforme aux seules allocations familiales qui représentent plus du tiers du montant total des prestations familiales servies.

La loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 a instauré la possibilité d'une résidence alternée du ou des enfants au foyer des parents, séparés de fait ou de

droit et exerçant conjointement l'autorité parentale. Selon les informations fournies par la CNAF, les juges aux affaires matrimoniales statuent en faveur de la résidence alternée dans environ 10 % des divorces, soit à peu près 10 000 décisions par an. La question corrélative au partage de la garde, celle du partage des droits sociaux, fiscaux et familiaux a été soulevée au cours du vote de la loi de 2002 mais n'a pas reçu de réponse satisfaisante.

L'introduction d'un nouveau mode de garde dans le code civil nécessitait en effet que le législateur adapte en conséquence les dispositions patrimoniales qui y sont habituellement attachées : dès lors que « *la résidence de l'enfant peut être fixée en alternance au domicile de chacun des parents...* » (article 373-2-9 du code civil), le critère de la personne physique assumant « la charge effective et permanente de l'enfant », qui détermine l'allocataire des prestations familiales et le bénéficiaire de la part fiscale supplémentaire, ne trouvait plus à s'appliquer.

La question du partage de ces droits, non tranchée par le législateur, a été portée à de nombreuses reprises devant les tribunaux, lesquels, au regard de la contradiction des textes applicables, ont sollicité l'avis des plus hautes juridictions. Ainsi le Conseil d'Etat d'abord, puis très récemment la Cour de cassation, ont été amenés à se prononcer.

Sur le plan fiscal, le Conseil d'Etat, saisi par la cour administrative d'appel de Lyon, a estimé, dans un avis n° 241036 du 14 juin 2002, que lorsque la charge d'entretien et d'éducation des enfants « *est répartie également entre chacun des parents dans le cadre de la résidence alternée, le quotient familial doit être divisé par deux si aucun accord préalable n'est intervenu sur son attribution.* »

La loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 entérinera cette interprétation de l'article 194 du code général des impôts lequel dispose désormais qu' « *en cas de résidence alternée au domicile de chacun des parents et sauf dispositions contraires dans la convention homologuée par le juge, la décision judiciaire ou, le cas échéant, l'accord des parents, les enfants mineurs sont réputés être à la charge égale de l'un et l'autre parent. Ils ouvrent droit à une majoration de 0,25 part pour chacun des deux premiers et de 0,5 part à compter du troisième.* »

S'agissant du partage des droits sociaux, ce n'est que très récemment que la Cour de cassation s'est prononcée dans le même sens : interrogée par un tribunal des affaires de sécurité sociale sur la compatibilité, au regard du principe constitutionnel d'égalité, de l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale qui attribue qualité d'allocataire au seul des deux parents qui assume « la charge effective et permanente de l'enfant », avec les nouvelles dispositions du code civil, la Cour a estimé, dans un avis n° 006 0005 du 26 juin 2006 que cette disposition « *ne s'oppose pas à ce que (...) le droit aux prestations familiales soit reconnu alternativement à chacun des parents* ».

Le Médiateur de la République s'est aussi prononcé en faveur d'une évolution du droit pour parvenir à une attribution plus équitable des prestations familiales entre des parents divorcés ou séparés et assumant la garde alternée de leurs enfants.

- *Les lacunes du code de la sécurité sociale*

L'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale prévoit que les prestations familiales sont dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant (les mêmes dispositions se retrouvent au premier alinéa de l'article L. 521-2 du même code en ce qui concerne les allocations familiales).

L'article R. 513-1 du même code précise que :

- la personne physique à laquelle est attribuée le droit aux prestations familiales a la qualité d'allocataire et que cette qualité n'est reconnue qu'à une seule personne au titre d'un même enfant ;

- lorsque les deux membres du couple assument à leur foyer la charge de l'enfant, l'allocataire est celui d'entre eux qu'ils désignent d'un commun accord ; l'un des membres du couple allocataire peut demander à ce que son conjoint soit attributaire des prestations ;

- en cas de divorce, de séparation de droit ou de fait des époux ou de cessation de la vie commune des concubins, et si l'un et l'autre ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des membres du couple au foyer duquel vit l'enfant.

Ces dispositions sont inadaptées quand un enfant habite alternativement chez ses deux parents. Aucun texte réglementaire ne précise aujourd'hui les modalités d'attribution des prestations familiales en cas de résidence alternée.

Ce vide juridique peut conduire à des situations particulièrement inéquitables. Ainsi, un père en instance de divorce a accepté que la mère de ses enfants soit désignée comme allocataire des prestations familiales afin qu'elle puisse recevoir des allocations familiales et une allocation logement. Il s'est vu ultérieurement refuser le bénéfice de l'aide prévue pour le recours à une assistante maternelle à laquelle il aurait théoriquement eu droit en raison de son activité professionnelle alors même que son ex-épouse, n'ayant pas d'activité professionnelle, ne remplit pas les conditions pour bénéficier de cette prestation.

Devant ce vide juridique, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a tenté de trouver des solutions pratiques pour permettre à chaque parent qui assume la charge d'enfants, dans le cadre d'une résidence alternée, de bénéficier des prestations auxquelles il est en droit de prétendre.

Suite à une circulaire interne de la CNAF du 28 avril 2004, les caisses d'allocations familiales (CAF) procèdent différemment selon que les parents sont d'accord ou non.

– En cas d'accord entre les anciens conjoints ou concubins, le versement des prestations s'opère au profit du membre du couple alors désigné, qui, le cas échéant, peut être différent de celui désigné dans le jugement ou choisi en matière fiscale. Le parent allocataire peut verser une quote-part à l'autre parent, mais il n'y est nullement contraint.

– En cas de désaccord entre les anciens conjoints ou concubins, lorsque le juge a désigné le bénéficiaire des prestations familiales, le litige doit être tranché en s'appuyant sur les termes du jugement. Les prestations sont versées à la personne désignée. Cette désignation peut figurer soit dans les motifs du jugement, soit dans le dispositif qui constitue la décision proprement dite.

La CNAF souhaite que la désignation du bénéficiaire figure dans les motifs du jugement reflétant l'accord des parties telle qu'elle résulte des discussions à l'audience. Une telle mention n'est pas alors une décision judiciaire, mais entérine le choix des parents au moment de l'audience et constitue une référence officielle permettant d'asseoir la décision et d'éviter d'élever le litige.

Lorsque la mention figure dans le dispositif, bien que le juge aux affaires familiales ne soit pas compétent en matière de prestations familiales et que ce type de décision ne soit pas opposable aux CAF au motif qu'elles ne sont pas parties à l'affaire, le jugement constitue une référence opposable aux parents. Les CAF peuvent donc demander la production du jugement et considérer que la décision peut être valablement opposée aux parents.

En revanche, lorsqu'il n'existe pas de décision judiciaire ou qu'aucun bénéficiaire des prestations n'est désigné dans le jugement, les prestations familiales doivent continuer à être versées au parent qui les percevait avant le différend. La contestation d'un parent n'est pas un motif suffisant justifiant la suspension ou la non-ouverture de droit au profit de l'autre. Les prestations doivent normalement être versées au demandeur tant que le litige n'est pas tranché. La CNAF conseille de recourir à la médiation familiale pour éviter une action contentieuse. À défaut, la commission de recours amiable (CRA) doit être saisie. Dans sa circulaire précitée, la CNAF reconnaît que, les CAF n'ayant aucune légitimité à désigner l'allocataire faute de règles ou de critères indiscutables, seule une solution contentieuse est possible en l'état actuel de la réglementation.

• *La solution proposée du partage de la charge de l'enfant entre les deux parents séparés*

L'article 65 du projet de loi n'a pas voulu revoir la notion de « charge effective et permanente » qui détermine, selon l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale, l'attribution des prestations familiales.

La solution proposée consiste à insérer après le premier alinéa de l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale, qui définit le bénéficiaire des allocations familiales, un nouvel alinéa qui traite du cas dérogatoire au droit commun de la garde alternée.

Deux hypothèses sont distinguées :

– La première phrase de l’alinéa envisage le cas où les parents sont d’accord pour désigner un seul allocataire. Dans ce cas, les modalités de versement des allocations familiales sont similaires à celles observées pour l’ensemble des familles allocataires : il n’existe qu’un allocataire unique par famille.

– La deuxième phrase de cet alinéa prévoit que sur demande conjointe des parents ou, si les parents sont en désaccord, sur la désignation de l’allocataire, il sera procédé au partage des allocations familiales entre les deux parents. Pour arriver à ce résultat il est précisé que la charge de l’enfant pour le calcul des allocations familiales est partagée par moitié entre les deux parents. Un décret en Conseil d’Etat devra fixer les conditions d’application de cet article.

Même si les allocations familiales sont en effet la prestation la plus aisée à soumettre à un partage, puisqu’elle ne comprend ni plafond de ressources ni plafonnement du montant versé, il n’en demeure pas moins que le principe du partage entre les deux parents risque de soulever de redoutables difficultés d’application.

La CNAF a souligné que ce principe de partage peut conduire à avantager les familles ayant choisi la garde alternée au détriment des familles dont les parents vivent ensemble, ce risque étant accentué pour les familles recomposées. Un exemple chiffré permet de comprendre la difficulté d’établir des règles équitables de partage. En prenant le cas d’un divorce avec garde alternée avec un parent qui reste seul tandis que l’autre fonde une famille recomposée comprenant deux enfants à temps plein et deux enfants en garde alternée issu du premier mariage (présence au domicile la moitié du temps). Si on retient l’hypothèse d’une proratisation la situation serait la suivante : la famille recomposée percevrait 75 % des allocations versées à une famille de quatre enfants tandis que la personne restée seule percevrait 50 % des allocations versées à une famille de deux enfants.

Cette mesure aura un impact financier pour la branche famille quelles que soient les modalités de calcul retenues et ce en raison de la progressivité du barème des allocations familiales établi en fonction du nombre d’enfants.

Allocations familiales versées avant et après partage des prestations

Situation des parents au regard des allocations familiales en cas de garde alternée <i>Montant mensuel en euros</i>	Situation en 2006	Hypothèse de proratisation entre les 2 parents
1. Parent seul avec 2 enfants en garde alternée	115,07	57,54
2. Famille recomposée avec 2 enfants et 2 enfants en garde alternée	115,07	307,43
Total mensuel (1+2)	230,14	364,97
Total annuel	2 761,68	4 379,61
Surcoût annuel		1 617,93

Compte tenu de la difficulté de trouver des critères de partage des allocations, le ministère en charge de la famille a réuni un groupe de travail sur cette question. Ce groupe est composé de représentants de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), l'Union nationale des associations familiales (UNAF), Familles de France, la Médiature de la République, la direction de la sécurité sociale, la direction de la législation fiscale, le ministère de la justice ainsi que d'un juge aux affaires familiales, deux avocats, une association de pères (« l'enfant et son père ») et un médiateur familial.

La mission du groupe de travail est, d'une part, d'étudier les prestations familiales pouvant facilement faire l'objet d'un partage entre des parents séparés et, d'autre part, d'expertiser les différentes alternatives de partage, d'identifier les difficultés juridiques et de gestion pour les caisses d'allocations familiales. Le groupe doit se réunir jusqu'à l'élaboration du décret d'application prévu par le présent article et continuera son travail par la suite pour étudier les modalités de partage des autres prestations familiales. L'objectif du groupe de travail est de prévoir des règles de partage équitables et neutres qui tiennent compte de la situation de chacun des époux avant et après la séparation en évitant des pertes ou des gains de droit notamment, pour les familles recomposées.

Cet article constitue donc une première étape d'un processus de réforme qui sera particulièrement complexe.

Cette réforme doit donc tenir compte des spécificités de la garde alternée, mais sans poser de principe général de partage des prestations familiales entre les deux parents allocataires. En effet, il paraît plus équitable d'adapter les conditions d'attribution de chaque prestation en cas de garde alternée des enfants à charge, les critères pouvant varier d'une prestation à l'autre. Notamment, pour les prestations visant à faciliter le recours à un mode de garde extérieur au milieu familial, il serait tout à fait possible d'ouvrir un droit distinct pour les deux parents, au titre du même enfant, avec un plafond correspondant à la garde à temps plein de cet enfant.

En revanche pour les allocations logement les règles de partage risquent d'être très complexes à définir compte tenu des conditions de ressources et des multiples critères conditionnant leur attribution. La question du logement est pourtant la plus délicate à régler en cas de garde alternée, les parents devant disposer de deux logements suffisamment grand pour pouvoir accueillir alternativement leurs enfants.

Article 66

Création du congé de soutien familial

Cet article introduit dans le code du travail le congé de soutien familial dont l'objet est de permettre à toute personne de cesser son activité professionnelle pour s'occuper d'un des membres de sa famille devenu dépendant ou gravement handicapé.

Actuellement les personnes qui souhaitent se consacrer à un parent dépendant, le temps de lui trouver une place en établissement, ou qui sont obligées de cesser leur activité temporairement pour assister un proche dans une phase critique de sa maladie, sont souvent contraintes d'abandonner leur activité professionnelle sans assurance de retour à l'emploi, à l'issue de la période passée auprès de la personne aidée.

La mesure proposée offre un cadre juridique protecteur aux aidants potentiels qui exercent une activité professionnelle. Il s'agit de reconnaître le droit pour toute personne de réduire ou de cesser son activité professionnelle pendant quelques mois pour s'occuper d'un parent dépendant.

Ce nouveau congé est de droit, sous réserve de respecter une condition d'ancienneté dans l'entreprise. Il concerne les aidants familiaux auprès des personnes âgées ou de personnes handicapées dont le handicap est particulièrement lourd (taux d'incapacité supérieur à 80 %), ainsi que les parents assumant la charge d'un enfant handicapé et bénéficiant à ce titre de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) versée par les caisses d'allocations familiales.

Le paragraphe **I** de cet article introduit dans le chapitre V du titre II du livre II du code du travail portant création du congé de soutien familial, une section 7 comportant les articles L. 255-20 à L. 225-27.

L'article L. 225-20 qui définit les conditions d'ouverture de droits à ce congé : il est ouvert à tout salarié justifiant d'une ancienneté minimale de deux ans dans l'entreprise dont l'ascendant, le descendant ou l'enfant dont il assume la charge ou le collatéral jusqu'au quatrième degré présente un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité rendant nécessaire qu'un proche cesse son activité pour le prendre en charge. Cet article met en place un mécanisme de solidarité familiale au sens large du terme puisqu'il est aussi possible de cesser son activité pour s'occuper de personnes avec lesquelles aucun lien juridique n'existe, à savoir les membres de la famille de la personne avec laquelle un pacte civil de solidarité a été conclu.

Le deuxième alinéa de cet article précise que la personne aidée doit résider en France de manière stable et régulière et ne pas vivre dans un établissement ou chez un tiers autre que le salarié sollicitant le congé de soutien familial.

Le troisième alinéa précise que le congé est d'une durée de trois mois et qu'il peut être renouvelé sans pouvoir excéder un an pour l'ensemble de la carrière.

Le quatrième alinéa renvoie à un décret pour fixer les modalités d'application de cet article et notamment pour définir le degré de gravité du handicap ou de la perte d'autonomie de la personne aidée.

– L'article L. 225-21 précise que le salarié est tenu d'informer son employeur dans des conditions qui seront définies par décret.

– L'article L.225-22 prévoit que le salarié peut mettre fin de manière anticipée à son congé ou y renoncer en cas de décès de la personne aidée ou si elle est admise en établissement ou si le salarié subit une diminution importante de ses ressources. L'article renvoie là aussi à un décret pour préciser les conditions d'interruption du congé.

– L'article L.225-23 interdit au salarié en congé de soutien familial d'exercer une activité professionnelle. Néanmoins il peut être employé par la personne aidée si celle-ci perçoit l'allocation personnalisée d'autonomie ou si elle est bénéficiaire, au titre de son handicap, de la prestation de compensation (référence aux articles L.232-7 et L. 245-12 du code de l'action sociale et des familles).

Plusieurs articles ont pour objet de protéger le salarié qui suspend son activité pour éviter qu'il ne soit pénalisé dans sa rémunération ou dans son déroulement de carrière lorsqu'il reprendra son travail.

– L'article L.225-24 précise qu'à l'issue de son congé le salarié doit retrouver le poste qu'il occupait antérieurement ou un emploi similaire en terme de qualification, sa rémunération devant être au moins équivalente à celle qu'il percevait avant son départ en congé.

– L'article L. 225-25 dispose que la prise du congé de soutien familial ne doit pas non plus entraîner de pénalisation en termes d'avantages liés à l'ancienneté ou d'autres avantages sociaux acquis avant le début du congé comme le prévoit.

Pour que le salarié puisse partir dans les meilleures conditions possibles et pour éviter que son absence soit préjudiciable à l'organisation du travail dans l'entreprise, l'article L. 225-26 prévoit que le départ et le retour du salarié seront préparés par deux entretiens entre le salarié et son employeur au cours desquels seront notamment évoqués les changements à prévoir dans son orientation professionnelle ou les adaptations nécessaires de son poste de travail.

– Enfin, l'article L.225-27 précise que toute convention contraire aux articles du code qui définissent le régime juridique du congé de soutien familial (articles L. 225-20 à L. 225-26), notamment s'il s'agit de dispositions

discriminatoires à l'encontre du salarié demandant à bénéficier de ce congé, est nulle de plein droit.

Le paragraphe **II** de cet article modifie l'article L. 933-1 du code du travail relatif au droit individuel à la formation pour préciser que la période d'absence au titre du congé de soutien familial est intégralement pris en compte pour le calcul de l'ancienneté dans l'entreprise permettant de bénéficier d'un congé individuel de formation (ce droit est ouvert à tout salarié comptant un an d'ancienneté).

Le paragraphe **III** de cet article porte sur le maintien des droits à retraite pour le bénéficiaire du congé de soutien familial en prévoyant une affiliation à l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF). Il modifie sur plusieurs points l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale qui porte sur l'affiliation à l'assurance vieillesse de plusieurs catégories de bénéficiaires de prestations comme par exemple les bénéficiaires d'un congé parental ou assumant la charge d'une personne gravement handicapée.

Le 1^o de ce paragraphe supprime les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 381-1 qui prévoient une affiliation à l'assurance vieillesse des bénéficiaires de l'allocation de présence parentale à taux partiel ou à taux plein. Les conditions d'attribution de cette prestation ayant été profondément modifiées par la précédente loi de financement pour la sécurité sociale avec la création d'une allocation journalière de présence parentale (art. 87 de la loi n° 2005-1579 du 20 décembre 2005), ces deux alinéas sont devenus sans objet.

Le 2^o insère deux nouveaux alinéas, après le cinquième alinéa de cet article, prévoyant le principe d'une affiliation à l'assurance vieillesse du bénéficiaire du congé de soutien familial sous réserve que ses ressources ne dépassent pas le plafond permettant l'attribution du complément familial (soit par exemple 28 245 euros de revenus annuels en 2005 pour un ménage avec deux revenus et deux enfants à charge).

Le premier alinéa s'applique aux bénéficiaires salariés tandis que le second prévoit des dispositions similaires pour les personnes non salariées.

Le deuxième alinéa énumère les catégories de non salariés qui peuvent bénéficier de cette affiliation à l'assurance vieillesse :

– travailleurs non-salariés non agricoles des groupes des professions artisanales, industrielles et commerciales, libérales, conjoint associé qui participe à l'activité de l'entreprise artisanale, commerciale ou agricole (art. L. 611-1, L. 622-8 du code de la sécurité sociale et art. L. 321-5 du code rural) ;

– praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (art. L. 722-1 du code de la sécurité sociale) ;

– personnes non salariées occupées dans les exploitations agricoles ou dans les activités visées à l'article L. 722-1 du code rural et les artisans ruraux.

Comme pour les salariés, l'affiliation des professions indépendantes à l'assurance vieillesse du régime général est soumise à conditions de ressources, le critère de revenus étant le même que pour les salariés.

Les personnes en congé de soutien familial pourront ainsi continuer à acquérir des droits à retraite par l'intermédiaire de l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF). Créée en 1972 cette affiliation gratuite à l'assurance vieillesse garantit à la personne qui cesse ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper de l'éducation de ses enfants ou d'un enfant handicapé une continuité de ses droits à retraite. Ce dispositif permettra de limiter les conséquences défavorables de la renonciation temporaire à une activité professionnelle.

Le 3^o du paragraphe III complète le dernier alinéa de l'article L.381-1 pour préciser l'organisme auquel incombera la prise en charge financière de la validation des trimestres à l'AVPF. Il est ainsi précisé que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) remboursera à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) les cotisations acquittées par les organismes débiteurs des prestations familiales pour les personnes en congé de soutien familial lorsque la personne aidée est une personne âgée. Dans les autres cas ce sera la CNAF qui en supportera la charge financière.

Le paragraphe IV tire les conséquences au plan comptable du fait que la CNSA rembourse à la CNAF les frais de cotisations lorsque les personnes aidées sont des personnes âgées.

Complétant le II de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles qui retrace les ressources et les charges de la CNSA ? un nouvel alinéa précise que la subvention due à la Caisse nationale des allocations familiales en application de l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale, lorsque la personne aidée est une personne âgée, figure au nombre des charges de cet organisme.

Selon les informations communiquées à la rapporteure cette mesure aurait un coût estimé à 10,5 millions d'euros en année pleine, la CNSA devant supporter 80 % de cette charge et la CNAF 20 %.

Le paragraphe V crée un chapitre VIII intitulé « *Bénéficiaires de congés spécifiques d'aide à une personne dépendante ou handicapée* » au titre VII du livre III du code de la sécurité sociale, composé d'une section 1 relative aux bénéficiaires du congé de soutien familial. Dans cette section, il est introduit un article L. 378-1 permettant pour l'ouverture de droit aux indemnités journalières prévues à l'article L. 313-1 et à l'assurance invalidité visée à l'article L. 341-2 du même code, de neutraliser la période de congé de soutien familial : les droits acquis du fait de l'activité professionnelle antérieure au congé sont rouverts à l'issu de ce dernier. Bien évidemment ce principe de neutralisation de la période de congé n'est pas applicable si le salarié a perçu une rémunération au titre de l'aide familiale apportée.

Article 67

Création d'un prêt à taux zéro pour les jeunes entrant dans la vie active

Partant du constat que certains jeunes ont de graves difficultés financières pour faire face à la période de transition entre la période de vie étudiante et le début de la vie professionnelle, le gouvernement a décidé de créer un prêt à taux zéro pour aider à financer des dépenses nécessaires lors de l'entrée dans la vie active, comme par exemple l'achat d'un moyen de locomotion, l'acquisition d'équipement professionnel, ...

Ce prêt s'adresse tout particulièrement aux jeunes qui ne peuvent bénéficier de la solidarité familiale et qui ne sont plus bénéficiaires de bourses puisqu'ils commencent leur insertion professionnelle.

Il est donc prévu que ce prêt et la garantie correspondante soient accordés sous conditions de ressources aux jeunes âgés de 18 à 25 ans qui entrent dans la vie active ou sont inscrits comme demandeurs d'emploi.

Même si les modalités pratiques d'attribution n'ont pas encore été finalisées avec les établissements bancaires, il est prévu que ces prêts soient d'un montant maximal de 5 000 euros et d'une durée maximale de remboursement de cinq ans.

Le premier alinéa du présent article précise que le Fonds de cohésion sociale, créé par l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, pourra garantir des « *avances remboursables à taux bonifié* » accordées par des établissements de crédit conventionnés à des personnes de moins de vingt-cinq ans pour les aider dans leur insertion professionnelle. Le second alinéa prévoit que le coût de la bonification d'intérêts sera à la charge de la Caisse nationale des allocations familiales qui pourra également participer au financement de la garantie. Cette rédaction assez imprécise a conduit la rapporteure à demander des précisions sur les caractéristiques de ce prêt et sur les charges qu'il générerait pour la branche famille.

Il convient d'abord de s'interroger sur la raison pour laquelle le texte emploie l'expression d' « *avances remboursables à taux bonifié* » alors que cette mesure est présentée comme un prêt à taux zéro. À titre de comparaison, pour le dispositif du prêt immobilier à taux zéro il a bien été précisé dans le code de la construction et de l'habitation que l'avance remboursable ne porte pas intérêt (art. R. 317-1).

Selon les informations communiquées à la rapporteure, la notion d'avance remboursable à taux bonifié employée dans le dispositif est effectivement plus large que celle de « prêt à taux zéro » figurant dans l'exposé des motifs mais elle permet tout à fait de mettre en place un prêt à taux zéro. Les services du ministère

chargé de la famille ont souligné que c'était bien l'objectif du gouvernement que de proposer un véritable prêt à taux zéro.

La rapporteure a aussi cherché à faire préciser les rôles respectifs du Fonds de cohésion sociale et de la CNAF dans la gestion de ces prêts.

Le Fonds de cohésion sociale est un fonds sans personnalité morale dont la gestion est confiée, par mandat, à la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre de ses missions d'intérêt général. Une convention entre l'Etat et la Caisse a été signée en avril 2005 pour une durée de cinq ans pour organiser cette délégation.

Jusqu'à présent, le Fonds de cohésion sociale est destiné à garantir des prêts accordés par les établissements bancaires conventionnés par la Caisse des dépôts dans deux domaines. Le premier secteur concerne la garantie de micro-crédits professionnels pour permettre à des personnes en difficulté créant ou reprenant une entreprise d'obtenir un prêt bancaire. En effet aujourd'hui, seuls 22 % des créateurs ont accès au crédit bancaire et les fonds de garantie existants gérés par les grandes associations d'insertion (ADIE, FIR, France Active) ne sont pas suffisamment dotés pour répondre à la demande de plus en plus importante de prêts bancaires à la création d'entreprise.

Le deuxième domaine d'intervention concerne la garantie de micro-crédits sociaux. Il s'agit de permettre à des personnes à faibles revenus, habituellement exclues du système bancaire traditionnel, d'obtenir un prêt pour des projets permettant leur insertion sociale et professionnelle. Une partie de la population n'a pas accès au crédit bancaire classique car les opérations sont considérées comme trop risquées ou peu rentables par les banques. Le seul recours dont cette population dispose pour s'équiper ou faire face à des imprévus consiste à recourir à des formes de crédits onéreux génératrices d'un endettement à risque élevé pour elle.

Le fonds garantit des micros-crédits sociaux accordés par les établissements financiers pour couvrir des dépenses relatives à la recherche d'emploi (mobilité formation), à l'accès à l'autonomie et au logement ou au financement des projets de cohésion familiale. L'intervention du Fonds de cohésion sociale va toujours de pair avec un accompagnement social adapté, assuré par des associations, pour éviter les incidents de paiements. En moyenne les prêts accordés sont compris dans une fourchette de 300 à 4 000 euros sur une durée de six à soixante mois.

Le fonds est financé par des contributions de l'Etat dont le montant a été fixé dans la loi de programmation pour la cohésion sociale pour la période de 2005 à 2009 ; sur cette période ses crédits devraient s'élever à 73 millions d'euros.

En 2005 le fonds a abondé plusieurs fonds de garantie spécialisés dans l'aide à l'insertion économique pour un montant de crédits de 3,2 millions d'euros.

Contribution du Fonds de cohésion sociale à des fonds de garantie

(en millions d'euros)

Fonds	2005	Au 31 août 2006
Fonds de garantie initiative des femmes (FGIF)	1,7	1,537
Fonds de garantie insertion par l'économie (FGIE)	1,1	945
Fonds territoriaux ⁽¹⁾	0,4	899
Totaux	3,2	3,380

Source : Caisse des dépôts et consignations

⁽¹⁾ 7 Fonds territoriaux France Active (en 2005) avec des collectivités locales – prévision de 16 Fonds en 2006

Quant au micro-crédit social, il a représenté 4 millions de crédits pour l'année 2005.

La gestion de la garantie des prêts à taux zéro pour l'insertion professionnelle des jeunes représente une nouvelle mission pour le Fonds de cohésion car les sommes en jeu sont d'une ampleur bien supérieure que celles attribuées au micro-crédit.

Selon les informations communiquées par le ministère chargé de la famille, l'encours des prêts serait de 150 millions annuels. Les hypothèses retenues lors de la dernière conférence de la famille étaient fondées sur un taux d'intérêt fixe de 3,7 %, pour un montant de 150 millions de prêts accordés amortis linéairement. Le coût des intérêts courus à bonifier serait alors de 4,112 millions d'euros la première année (hypothèse majorée car elle suppose que tous les prêts sont accordés au 1^{er} janvier. Une distribution linéaire sur l'année aboutirait à un coût de la moitié, soit 2,056 millions d'euros.

Il est très vraisemblable que les banques demanderont plutôt un taux variable, plus une marge, qui correspond mieux au prix de leurs ressources.

À ce montant, il convient d'ajouter les coûts de distribution et ceux de la garantie, pour un montant total évalué à 15 millions d'euros.

La rapporteure tient à souligner qu'il est difficile d'apprécier la portée de ce dispositif qui est en cours de négociation avec les banques. De nombreux points importants n'ont pas été encore tranchés. Les modalités précises de gestion du prêt, et en particulier les relations entre les partenaires bancaires, le fonds et la branche famille, sont en discussion. À ce stade, il est vraisemblable que le fonds assure l'interface avec les réseaux bancaires, sur les questions de garantie comme de bonification ; la CNAF rembourserait alors au fonds les coûts encourus, selon des modalités (acomptes, régularisation) à déterminer.

Article 68

Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2007

En application du 2° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, cet article fixe le montant des dépenses de la branche famille pour 2007 à 55,3 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale comptant plus de 20 000 cotisants, actifs ou retraités titulaires de droits propres.

Pour le régime général de la sécurité sociale cet objectif est de 54,9 milliards d'euros. Pour mémoire cet objectif avait été fixé, l'année dernière, à 53,3 milliards pour l'ensemble des régimes.

Les dépenses de la branche famille sont pour l'essentiel celles de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), qui retrace déjà dans ses comptes l'ensemble des prestations légales servies par les différents organismes. Avec l'intégration des allocataires fonctionnaires cette tendance est encore accrue pour l'exercice 2005. Les prestations extralégales versées par les autres régimes ainsi que leurs dépenses de fonctionnement sont également retracées. Seules les sommes versées par certains régimes spéciaux qui ont un caractère de complément de salaire ne sont pas intégrées dans l'agrégat de dépenses.

L'objectif de dépenses est fixé en fonction des montants prévisionnels des dépenses de la branche compte tenu des évolutions prévisibles du nombre des allocataires des prestations familiales, des objectifs des caisses en matière d'action sociale, ainsi que du taux retenu pour la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF).

Ce taux a été estimé pour 2007 à 1,7 %, alors que le taux 2006 a été fixé à 1,8 %. En application de l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale, il est fixé en fonction de l'inflation prévisible pour 2006, compte tenu d'un correctif intégrant un éventuel décalage entre les prévisions de l'année précédente et l'inflation effectivement constatée.

Précisons enfin que l'annexe 9 du projet de loi évalue à 60 millions d'euros les dépenses nouvelles pour 2007 : 15 millions pour les frais de bonification d'intérêt et de garantie du prêt à taux zéro pour les jeunes qui entrent dans la vie active, et 30 millions pour la participation de la branche famille au Fonds de financement de la protection de l'enfance.

La disposition introduite dans le projet de loi de finances modifiant les critères d'attribution de l'attestation de parent isolé (API) devrait entraîner un transfert de charge de l'Etat à la branche famille évalué à 115 millions. La branche devrait en revanche récupérer 120 millions d'euros en intensifiant sa politique de lutte contre la fraude et en améliorant son taux de recouvrement des indus. Le report du versement de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) devrait quant à lui générer une économie estimée à 100 millions d'euros.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF)** – Mme Nicole Prud’homme, présidente, et M. Philippe Georges, directeur
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – M. François Fondard, président, et M. Laurent Clevenot, secrétaire général