

Document
mis en distribution
le 22 octobre 1999

N^o 1876

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 1999

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES
ET SOCIALES⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI de **financement de la sécurité sociale**
pour 2000 (n^o 1835)

TOME IV

FAMILLE

PAR Mme Marie-Françoise CLERGEAU,

Députée.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Sécurité sociale.

Sommaire

Pages

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de :

M. Jean Le Garrec, *président* ; MM. Jean-Michel Dubernard, Jean-Paul Durieux, Jean-Pierre Foucher, Maxime Gremetz, *vice-présidents* ; Mme Odette Grzegorzulka, MM. Denis Jacquat, Noël Mamère, Patrice Martin-Lalande, *secrétaires* ; MM. Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux, MM. André Aschieri, Gautier Audinot, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Baeumler, Pierre-Christophe Baguet, Jean Bardet, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Mmes Huguette Bello, Yvette Benayoun-Nakache, MM. Serge Blisko, Patrick Bloche, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM. Jean-Claude Boulard, Bruno Bourg-Broc, Mme Christine Boutin, MM. Jean-Paul Bret, Victor Brial, Yves Bur, Alain Calmat, Pierre Carassus, Pierre Cardo, Roland Carraz, Mmes Véronique Carrion-Bastok, Odette Casanova, MM. Laurent Cathala, Jean-Charles Cavallé, Bernard Charles, Jean-Marc Chavanne, Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Georges Colombier, François Cornut-Gentille, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Marcel Dehoux, Jean Delobel, Jean-Jacques Denis, Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, MM. Julien Dray, Guy Drut, Nicolas Dupont-Aignan, Yves Durand, René Dutin, Christian Estrosi, Claude Evin, Jean Falala, Jean-Louis Fousseret, Michel Françaix, Mme Jacqueline Fraysse, MM. Germain Gengenwin, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Giran, Michel Giraud, Gaëtan Gorce, François Goulard, Jean-Claude Guibal, Jean-Jacques Guillet, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Pierre Hellier, Michel Herbillon, Guy Hermier, Mmes Françoise Imbert, Muguette Jacquaint, MM. Jacky Jaulneau, Serge Janquin, Armand Jung, Bertrand Kern, Christian Kert, Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, MM. Jacques Lafleur, Robert Lamy, Edouard Landrain, Pierre Lasbordes, Mme Jacqueline Lazard, MM. Michel Lefait, Maurice Leroy, Patrick Leroy, Gérard Lindeperg, Patrick Malavieille, Mmes Gilberte Marin-Moskovitz, Jacqueline Mathieu-Obadia, MM. Didier Mathus, Jean-François Mattei, Mme Hélène Mignon, MM. Jean-Claude Mignon, Pierre Morange, Hervé Morin, Renaud Muselier, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Yves Nicolin, Bernard Outin, *Dominique Paillé, Michel Pajon, Jean-Pierre Pernot, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Bernard Perrut, Pierre Petit, Mme Catherine Picard, MM. Jean Pontier, Jean-Luc Prél, Alfred Recours, Gilles de Robien, Mme Chantal Robin-Rodrigo, MM. François Rochebloine, Marcel Rogemont, Yves Rome, Jean Rouger, Rudy Salles, Mme Odile Saugues, MM. André Schneider, Bernard Schreiner, Patrick Sève, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, André Thien Ah Koon, Mme Marisol Touraine, MM. Anicet Turinay, Jean Ueberschlag, Jean Valleix, Alain Veyret, Philippe Vuilque, Jean-Jacques Weber, Mme Marie-Jo Zimmermann.*

TM \o "1-6" \t "Titre 7;6;Titre 8;7;Titre 9;7;Titre 10;8;Titre 11;7;Titre 2bis;2;Titre 12;9;Titre 13;9;Titre14;9" Introduction 5

I.- LES COMPTES de LA BRANCHE FAMILLE 7

A. La branche famille en excédent 7

1. Le résultat prévisionnel pour 1999 : le retour à l'excédent 7

2. Le dépassement des objectifs de dépenses pour 1999 7

3. Les prévisions pour 2000 : la confirmation de l'excédent 8

B. l'Évolution des recettes et des dépenses 9

1. Les recettes 9

a) La structure des recettes 9

b) La garantie de ressources de la branche famille. 10

2. Les dépenses 10

a) L'évolution des prestations familiales 11

b) Les dépenses d'action sociale 14

c) Les autres dépenses 16

C. La mise sous condition de ressources des allocations familiales puis le retour à l'universalité 17

1. La mise sous condition de ressources des allocations familiales 17

2. Le retour à l'universalité 17

3. L'abaissement du plafond du quotient familial 18

II.- l'appui apporté aux familles et la reconnaissance de leur rôle 19

A. Le soutien apporté aux familles les plus modestes 19

1. L'allocation de rentrée scolaire (ARS) 19

2. Une meilleure prise en charge des jeunes adultes 20

a) Report à 20 ans de l'âge limite de versement des prestations familiales 20

b) Mesures relatives aux majorations pour âge des allocations familiales 21

c) Prolongement jusqu'à 21 ans de l'âge pris en compte pour le versement de certaines allocations 21

3. La réforme des aides au logement 22

B. Le soutien à la fonction parentale 22

1. La mission confiée à la délégation interministérielle à la famille 22

2. L'action des caisses d'allocations familiales 23

	<i>C. La recherche d'une meilleure conciliation vie familiale – vie professionnelle</i>	23
	1. Les mesures figurant dans la loi relative à la réduction négociée du temps de travail	23
	2. La réflexion sur les aides à la petite enfance	24
	EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION	
27	ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA FAMILLE	31
	TITRE III - Dispositions relatives aux dépenses et à la trésorerie	
31		
	Section 1 - Branche famille	31
	Article 7 (article L. 551-1 du code de la sécurité sociale) : Revalorisation des bases mensuelles de calcul des prestations familiales	
31		
	Article 8 (articles L. 512-3 et L. 755-21 du code de la sécurité sociale, article 22 de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994) : Report de l'âge limite d'ouverture du droit au complément familial et aux aides au logement	33
	Article 9 : Garantie des ressources de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	36

Introduction

Depuis deux ans le Gouvernement a entrepris une rénovation progressive de la politique familiale, en profondeur et dans la concertation.

Cette rénovation s'appuie sur deux convictions : tout d'abord sur la reconnaissance du rôle des familles dans la cohésion sociale, comme lieu de solidarité et de construction de repères pour l'enfant, ensuite sur l'importance de mener une politique d'appui aux familles en ayant la volonté de répondre à leurs besoins.

L'effort est encore accentué cette année vers plus de justice sociale par une meilleure prise en charge des jeunes adultes, par la pérennisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire ou par l'harmonisation et la réflexion engagées sur les aides au logement, aides importantes pour les familles, surtout pour les plus modestes d'entre elles.

L'effort porte également sur les dépenses d'action sociale, complément indispensable de la politique de prestations, par des dotations au Fonds national d'action sociale en augmentation significative pour développer les actions en faveur de la petite enfance, du temps libre et de l'appui à la fonction parentale.

Bien évidemment la politique familiale ne s'arrête pas aux strictes mesures « famille » mais doit trouver sa cohérence avec les politiques du logement, de la ville, de la santé, de l'éducation ... qui ont toutes à connaître du fait familial. En sens inverse la politique familiale et les caisses d'allocations familiales dans leur fonctionnement quotidien sont de plus en plus confrontée à la précarité et à la nécessité d'y faire face. C'est dans cette perspective d'une action à la fois transversale et ciblée, quand cela est nécessaire, que s'inscrivent les orientations de la branche famille pour 2000.

I.- LES COMPTES de LA BRANCHE FAMILLE

A. La branche famille en excédent

1. Le résultat prévisionnel pour 1999 : le retour à l'excédent

La branche famille connaissait depuis 1994 des déficits préoccupants :

10,4 milliards de francs en 1994 ;

16,6 milliards de francs en 1995 ;

9,7 milliards de francs en 1996 ;

14 milliards de francs en 1997.

En 1998, le déficit a été contenu à – 1,9 milliards de francs, grâce à une croissance soutenue des recettes (+ 6 %) et à une modération des dépenses. L'effet de la mise sous condition de ressources des allocations familiales qui a permis de réaliser une économie de 3,8 milliards de francs, explique l'essentiel de la baisse des dépenses (- 1 % par rapport à 1997). S'y ajoute l'effet de la réforme de l'allocation de garde d'enfant à domicile (- 13,6 %) et une diminution du poste relatif à la prise en charge des cotisations vieillesse des parents au foyer (- 10,8 %) à la suite de la régularisation à laquelle il avait été procédé en 1997.

1999 est l'année du retour à l'excédent puisque le résultat prévisionnel s'établit, selon la commission des comptes de la sécurité sociale, à 3,2 milliards de francs.

2. Le dépassement des objectifs de dépenses pour 1999

Les prévisions de dépenses pour 1999 s'établissent à 264,3 milliards de francs au lieu de 257 milliards, objectif fixé par la loi de financement pour 1999, soit un dépassement de 7,3 milliards de francs.

Ce dépassement provient massivement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, financée par l'Etat, (6,8 milliards de francs) qui perturbe les comptes de la branche. La pérennisation de cette majoration

et son intégration à l'allocation de base annoncée lors de la dernière Conférence de la famille devrait permettre de mettre fin à ce phénomène. Les autres variations notables s'imputent sur le poste autres dépenses (+ 1 milliard de francs), frais de gestion (+ 0,7 milliard de francs). Par contre comme l'année dernière, les dépenses dans les départements d'outre-mer ont moins augmenté que prévu (- 0,6 milliard de francs).

3. Les prévisions pour 2000 : la confirmation de l'excédent

La commission des comptes de la sécurité sociale fait état pour 2000 d'un solde prévisionnel de 2,5 milliards de francs.

Cette prévision doit toutefois être précisée et corrigée.

Tout d'abord, la prise en charge progressive de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire par la branche famille se traduit pour 2000 par l'inscription à titre provisionnel dans les dépenses de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) d'un montant de 2,5 milliards de francs. Il est rappelé que le montant total de la majoration s'élève à 7,2 milliards de francs. En contrepartie du transfert pour 2000 d'une fraction de cette majoration (2,5 milliards de francs), la CNAF se verra rembourser sa participation au Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FAS) qui s'élève à près d'un milliard de francs.

Ensuite, cette prévision doit être corrigée par l'effet des mesures proposées par le présent projet de financement. Leur chiffrage pour 2000 est le suivant :

- majoration supplémentaire de la base mensuelle de calcul des allocations familiales de 0,3 % (340 millions de francs)
- relèvement à 21 ans de l'âge limite pour le versement du complément familial (330 millions de francs)
- relèvement à 21 ans de l'âge limite pour le versement des aides au logement (220 millions de francs)
- dotation supplémentaire au Fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF (250 millions de francs) pour parvenir à une augmentation totale du FNAS par rapport à 1999 de 700 millions de francs.

Au total, 1,1 milliard de francs va servir à financer des « mesures nouvelles » et l'excédent de la branche devrait finalement s'établir à 1,4 milliard de francs.

B. l'Évolution des recettes et des dépenses

1. Les recettes

Les recettes de la CNAF devraient atteindre 269,4 milliards de francs en 1999. Leur forte progression par rapport à 1998 (+ 6,7%) s'explique notamment par le remboursement par l'Etat pour la première fois de l'allocation de parent isolé (API).

Pour 2000, les recettes de la CNAF devraient s'établir à 268,2 milliards de francs.

a) La structure des recettes

- Les cotisations

Les recettes de la branche famille proviennent essentiellement des cotisations (à hauteur de 65 % environ) qui sont dans cette branche entièrement à la charge des employeurs.

Depuis le 1er janvier 1998, les cotisations des employeurs et travailleurs indépendants ont été entièrement dé plafonnées. Leur taux est désormais totalement aligné sur celui des salariés, soit 5,4 % sur l'intégralité de leur revenu professionnel.

- Les impôts et taxes affectés

Le montant total des impôts et taxes affectés s'élève pour 1999 à 58,3 milliards de francs, dont 52,8 milliards au titre de la seule CSG. Ce montant devrait diminuer en 2000 pour s'établir à 57 milliards de francs.

La CSG continuera de progresser mais une partie du produit des prélèvements sociaux opérés sur les revenus du patrimoine qui était affecté à la CNAF va être désormais versée à la CNAMTS en application de l'article 10 de la loi portant création de la couverture maladie universelle (CMU). La mise en place de la CMU entraînant une moindre dépense pour la CNAF qui n'aura plus à assurer le paiement des cotisations d'assurance personnelle de ses allocataires, la part du prélèvement affectée à la CNAF a été abaissée de 50 à 22 %. En contrepartie les 28 % restant ont été affectés à la CNAMTS. Au total, 2,5 milliards seront affectés à la CNAF en 2000 au lieu de 5,5 milliards en 1999.

- Les subventions

Le montant des subventions de l'Etat a fortement augmenté en 1999 (35,2 milliards de francs au lieu de 29,5) en raison de la prise en charge par l'Etat du financement de l'allocation de parent isolé (API) en contrepartie de la charge entraînée pour la CNAF par le rétablissement de l'universalité des allocations familiales.

Ces 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 revenu minimum d'insertion (RMI), du solde des cotisations et allocations familiales dues par l'Etat et des prestations servies aux fonctionnaires, de l'allocation de parent isolé depuis 1999 et tant que celle-ci n'est pas entièrement intégrée dans l'allocation de base, de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS).

Le niveau des subventions devrait s'établir pour 2000 à 29,2 milliards de francs, hors subvention pour la majoration de l'ARS.

b) La garantie de ressources de la branche famille.

L'article 34 de la loi n° 94-624 du 25 juillet 1994 relative à la famille avait spécifiquement garanti les ressources de la branche famille du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998. Cette disposition assurait à la Caisse nationale des allocations familiales, sur cette période, des ressources au moins égales chaque année, au montant qui aurait résulté de la réglementation applicable à la date *du 1er janvier 1993*.

Le Gouvernement propose dans le présent projet de loi (article 9) de renouveler le principe d'une sécurisation juridique des ressources de la Caisse sur la période 1997-2002.

2. Les dépenses

Le montant total des dépenses de la branche famille en 1999 s'élèverait, selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, à 266 milliards de francs.

Ce montant est en forte progression (4,6 %) par rapport à l'année précédente en raison notamment du rétablissement de l'universalité **du versement des allocations familiales**.

a) L'évolution des prestations **familiales**

Rappel des principales prestations familiales	1997	1	%	1998	%	1999	%
Les allocations familiales (AF) sont versées aux familles assumant la charge de deux enfants ou plus . Ces allocations sont majorées selon l'âge des enfants.							
L'allocation pour jeune enfant (APJE) recouvre en fait deux allocations : l'APIE "longue"							

L'allocation de garde d'enfant à domicile (*AGED*) prend en charge une partie des cotisations sociales dues pour l'emploi d'une personne gardant un enfant de moins de 3 ou 6 ans au domicile de ses parents.

L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) consiste dans la prise en charge des cotisations sociales dues pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée et dans une majoration versée à la famille.

En 1999, 163,1 milliards de francs ont été distribués en métropole au titre des prestations familiales, soit 73,5 % des dépenses de la branche famille. Ce montant se répartit de la façon suivante :
(en millions de francs)

Année

		Prestations familiales métropole	15 7 662	5,6	156 716	- 0,6	163 124
4,1		Famille		146 157	5,3	144 376	- 1,2
149 722	3,7	Allocations familiales		69 823	1,6	66 352	- 5,0
70 200	5,8	Complément familial		9 550		- 1,4	9 676
1,3	9 626	- 0,5			Allocation jeune enfant	16 655	- 7,6
16 804	- 0,9	16 960	0,9		Allocation de logement familiale		14 761

1,0	15 528	5,2	6 410	1 5,7		Primes de déménagement ALF	
23		26		26			
Allocation de soutien familial		4 709	4,7	4 823	2,4	4 978	3,2
	Allocation de parent isolé	4 411	4,0	4 424	- 0,3	4 064	
- 8,1			Allocation de rentrée scolaire	8 627	59,4	755	8 - 1,5
9 364	7,0		Allocation parentale d'éducation	16 681	33,017 795	6,7	
17 904	0,6		Allocation différentielle	182	14,9188	3,4	
189	0,7		Aides à la scolarité *	737			

7Maternité9 70611,310 4617,811 4499,4Allocation de garde d'enfant à domicile

	1 890	11,4	1 634	-13,6	1 302-20,3				
AFEAMA	7 790	11,3	8 805	13	10 123	15,0	Allocation d'adoption	26	222 317 799 3,0 1 879 4,4 1 953 4,0
									All ocat ion d'é duc atio

aide
s à
la
scol
arit
é
ont
été
rem
plac
ées
par
les
bou
rses
de
coll
ège
par
la
loi
n°
98-
657
du
19
juill
et
199
8
rela
tive
à la
lutt
e
con
tre
les
excl
usio
ns.

En
199
9, 1
e
réta

*blis
sem
ent
de
l'un
iver*
s
alit
é
des
allo
cati
ons
fam
ilial
es
dev
rait
ram
ene
r la
part
des
pres
tati
ons
fam
ilial
es
vers
ées
ave
c
con
diti
ons
de
ress
our
ces
au
niv
eau
pré
céd
ent
de

42
%.
Il
est
rap
pelé
que
sont
vers
ées
san
s
con
diti
on
de
ress
our
ces
les
pres
tati
ons
fam
ilial
es
suiv
ante
s :
-
les
allo
cati
ons
fam
ilial
es
et
leur
s
maj
orat
ions
pou
r
âge
;

-
les
aide
s à
la
gar
de
des
jeu
nes
enf
ants
:
AG
ED
et
AF
EA
MA
;
-
l'all
ocat
ion
de
sout
ien
fam
ilial
;
-
l'all
ocat
ion
d'é
duc
atio
n
spé
cial
e ;
-
l'all
ocat
ion
par

enta
le
d'é
duc
atio
n.
L'é
vol
utio
n
des
dép
ens
es
de
pres
tati
ons
dép
end
de
diff
é
rés
ants
fact
eurs
.
Les
fact
eurs
soci
o-d
ém
ogr
aph
iqu
es,
mê
me
s'ils
sont
d'é
vol
utio
n
lent

e,
pro
duis
ent
des
effe
ts
non
nég
lige
able
s et
parf
ois
opp
osé
s
sur
l'év
olut
ion
des
dép
ens
es.
La
repr
ise
des
nais
san
ces
dep
uis
199
3 a
été
un
fact
eur
de
croi
ssa
nce
des
dép
ens

es,
ave
c
une
rép
erc
ussi
on
d'a
uta
nt
plus
rapi
de
qu'
une
part
ie
imp
orta
nte
des
pres
tati
ons
fam
ilial
es
(25
%)
est
affe
ctée
aux
pre
miè
res
ann
ées
de
l'en
fant
.
L'al
lon
ge
me

nt
de
la
scol
arit
é, la
plus
lon
gue
dép
end
anc
e
des
jeu
nes
à
l'ég
ard
de
leur
s
par
ents
et
l'au
gm
enta
tion
du
no
mbr
e de
fam
illes
mo
no
par
enta
les
sont
aus
si
des
fact
eurs
infl

atio
nnis
tes.
En
sen
s
inv
erse
, le
rem
plac
eme
nt
des
gén
érat
ions
à
effe
ctif
s
imp
orta
nts
née
s
jusq
u'e
n
197
4,
par
des
gén
érat
ions
à
effe
ctif
s
plus
faib
les,
par
mi
lesq
uell

es
les
fam
illes
no
mbr
eus
es
se
raré
fien
t,
fait
dim
inu
er
de
0,2
à
0,4
%
par
an
le
vol
um
e
des
allo
cati
ons
fam
ilial
es.
Le
syst
ème
de
pre
stat
ion
éta
nt
très
pro
gre
ssif

avec la taille de la famille, cet effet déflationniste est d'autant plus fort. Les mesures relatives à l'accueil des jeunes enfants et à l'allocation parentale d'éducation (APE) mises en place par la loi famille du 25 juillet et

1994
se
sont
révé
ées
être
un
facte
ur
imp
orta
nt et
mal
maît
risé
de
crois
sanc
e
des
dépe
nses.
En
1998
,
anné
e de
la
fin
de la
mon
tée
en
char
ge
de
ce
disp
ositi
f, le
surc
oût,
par
rapp
ort
aux
prév
ision
s a
pu
être
éval
ué à
5,6
milli
ards

de
fran
cs,
pour
une
char
ge
supp
lème
ntair
e
total
e
pour
la
bran
che
fami
lle
de
près
de
15
milli
ards
de
fran
cs.
Le
coût
de la
loi
fami
lle
du
25
juill
et
1994
Prest
ation
s
(mét
ropo
le)
1994
1995
1996
1997
1998
APE
2
enfa
nts
APE

2
enfa
nts
y
com
pris
écon
omi
e
APJ
E
esti
m
écon
omiq
ue
sur
APJ
E
APJ
E
(nais
sanc
es
mul
tipl
es)
AG
ED
AF
EA
MA
FN
AS
(pet
ite
enf
anc
e)
allo
cati
on
d'a
dop
tion
AV
PF
117

86
154
260

1
491

260
463
650
12
232
360
2
102
258
0
290
603
380
9
32

	3 196
	44
	261
	463
	1 302
12	

2156 492

5 798

694

44

833

749

802

21

385

4 786

	10 323	
132	9 330	5 095
254	993	
4	132	179
59	842	
1 978	759	
12	1 146	
446	26	
	846	

267

475

2 667

12

64811 083

10 273

810

179

848

767

1 638

22

1 287 Total 3672602 8993 0905 4928 6328 08813 0829 34215 014

Source : direction de la sécurité sociale (DEEF)

Enfin, depuis 1998, deux prestations ont connu une évolution notable. Il s'agit bien entendu des allocations familiales qui font l'objet d'un développement spécifique (voir C. ci-dessous) et de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 avait en effet procédé à un rééquilibrage entre les aides publiques aux différents modes de garde en réduisant le taux de prise en charge au titre de l'AGED dont le niveau très élevé

apparaissait injustifié (70 % pour un salarié à temps plein rémunéré au SMIC pour la garde d'un enfant de moins de 3 ans, 60 % pour la garde d'un enfant de 3 à 6 ans).

Cette mesure d'économie explique une part de la baisse des dépenses liées à l'AGED constatée en 1998 (- 13,5 %) puis en 1999 (- 20,3 %), alors que celles-ci connaissaient une progression régulière depuis plusieurs années. L'impact financier sur les familles bénéficiaires est difficile à évaluer car leur comportement dépend de la combinaison de plusieurs facteurs. Pour 1998, il a été constaté une baisse du nombre de bénéficiaires d'environ 10 %.

b) Les dépenses d'action sociale

L'action sociale représente quantitativement une part minime des dépenses de la CNAF (5,8 %). Il s'agit pourtant d'un poste essentiel et d'une priorité réaffirmée de la politique familiale. Par une approche plus souple, **plus qualitative, les crédits** d'action sociale permettent, en complémentarité avec les prestations familiales, de développer des actions mieux adaptées à la complexité des situations et de mettre en place des dispositifs spécifiques en faveur des familles les moins favorisées.

Cette priorité se traduit **par la poursuite de la croissance** des crédits du Fonds national d'action sociale (FNAS), fonds de la Caisse nationale des allocations familiales au travers duquel s'opère le financement de l'action sociale.

Les crédits sont déployés par deux canaux quantitativement d'égale importance :

- les prestations de service mises en œuvre par la CNAF. Ce sont des contributions financières *réglementaires à de nombreux équipements et services gérés* par les associations et les communes pour la plupart liées aux modes d'accueil de *jeunes enfants (crèches, haltes-garderies, centres de loisirs)*.

- les dotations d'action sociale des CAF, dotations limitatives dont les caisses ont le libre emploi dans le cadre des orientations définies par la CNAF. Elles peuvent ainsi majorer les prestations de service ou développer d'autres interventions afin d'adapter leur action à la diversité des situations locales et à leurs partenariats.

Ce budget est substantiel et en croissance soutenue.

Evolution des dépenses du FNAS

Montant % d'évolution 1996 **11 455,1** 1997 **11 720,3** 1998 **12**

4196,0199913 4478,3(en millions de francs)

Le FNAS a été doté d'un milliard de francs supplémentaire en 1999, dans le souci de privilégier une politique de soutien à la vie des familles autrement que par le seul versement de prestations financières.

Cette politique se poursuit en 2000. 250 millions de francs de « mesures nouvelles » sont affectées à l'action sociale. Le FNAS sera donc doté, au total, de 700 millions de francs supplémentaires pour s'établir à 14,15 milliards.

Les orientations principales du FNAS pour 1999 ont été les suivantes :

- concernant
l'accueil de la
petite enfance
: la poursuite
de la signature
des contrats
enfance,
l'amélioration
du
financement
des crèches
parentales et la
réforme de la
prestation de
service crèche.

Le mode de
calcul **de cette
dernière
devait en effet
être** modifié
afin de
favoriser le
développement
des
équipements
collectifs dans
les territoires
où résident
essentiellemen
t des familles
modestes et
d'encourager
l'accueil par
ces
équipements
collectifs, de
familles ayant
de bas niveaux

des ressources
des familles
devait être
transférée des
communes, et
des autres
gestionnaires,
vers la CAF.

**Cette réforme
n'a pas à ce
jour été
adoptée par le
conseil
d'administrati
on de la
CNAF et n'a
donc pu
rentrer en
application.**

- concernant
les enfants et
les adolescents
: la
généralisation
de
l'engagement
à titre
expérimental
de la CNAF
dans le
dispositif
d'accompagne
ment scolaire
(contrats
locaux
d'accompagne
ment scolaire)
et la montée
en charge des
contrats temps
libre pour les
6-16 ans. **Ces
contrats
initiés en
1998 doivent
permettre**

d'accroître la
création de
nouvelles
places en
centres de
loisirs et de
vacances et le
développement
de nouveaux
types
d'activités ;

-
concernant
l'animation **de**
la vie locale :

·**La création
de nouveaux
centres
sociaux et la
montée en
charge de
nouvelles
prestations de
service pour
des actions
collectives par
les centres
sociaux et
pour les
petites
structures de
proximité.**

·Un
engagement
renforcé
dans des
actions
de
soutien à
la
fonction
parentale.

Les
prestations
de

service
pour cette
même an
née se
répar
tissent de
la façon
suivante :

Presta
tions de
service «
accueil jeunes
enfants ≈ :
4 479,2 MF
Dont P.S.
ordinaires²
725,2 MF
P.S. «
contrat
enfance »
1 754 MF

(Soit
une
progression de
10,7 % par
rapport au
budget du
FNAS pour
1998).

Prestatio
ns de
service «
enfants
de 6 à 16
ans » : 1
320,9 MF
Dont PS
ordinaires
1 114,9
MF
P.S. «
contrats temps
libres »
206 MF

(Soit une
progressi
on de
24,2 %
par
rapport à
1998).

Autre
s prestations
de service
(centres
sociaux,
travailleuses
familiales et
aides ménagèr
es, foyers de
jeunes
travailleurs,
accompagnem
ent scolaire) :
890,3 MF

(Soit une
progressi
on de 7,3
% par
rapport à
1998).

b)
Les autres
dépenses
· Les aides au
logement
L'allocati
on de
logement
familiale
(ALF) est
une
prestation
familiale
entièreme
nt

financée
par la
branche
famille
sur le
fonds
national
des
prestation
s
familiales
(FNPF),
à hauteur
de 16,4
milliards
de francs
en 1999
ce qui
représent
e une
augmenta
tion de
5,2 % par
rapport à
1998.

Conformé
ment à la
décision
de la
Conférenc
e de la
famille du
12 juin
1998, les
loyers
plafonds
de cette
allocation
ont été
réévalués
au 1er
juillet
1999.
Ceci a
constitué
la

première
étape d'un
alignemen
t des
loyers
plafondσ
de l'ALF
sur ceux
de l'aide
personnali
sée au
logement
(APL). Le
coût total
de cet
alignemen
t sera de
1,3
milliards
de francs.

La
CNAF
contribue
également au
financement
du Fonds
national de
l'habitat
(FNH) au titre
de l'APL et au
fonds national
d'aide au
logement
(FNAL) au
titre de l'aide
aux
organismes
logeant à titre
temporaire des
personnes
défavorisées.

La
contribution
de la CNAF à
ces deux fonds
représente

pour 1999 une
dépense de
20,9 milliards,
en
augmentation
de 3,9 % par
rapport à
l'année
précédente
preuve de
l'importance
accordée à un
poste essentiel
du budget des
familles.

L'assuran
ce
vieillesse
des
parents au
foyer
(AVPF)

La
CNAF versera
en 1999 22,1
milliards de
francs à la
Caisse
nationale
d'assurance
vieillesse au
titre de la prise
en charge des
cotisations
vieillesse de
certains
allocataires
(parents ayant
élevé des
enfants et
étant restés
inactifs
pendant les
périodes

d'affiliation).

C. La mise sous condition de ressources des allocations familiales puis le retour à l'universalité

1. La mise sous condition de ressources des allocations familiales

Décidée par l'article 23 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, la mise sous condition de ressources des allocations familiales constituait l'une des mesures prises pour rétablir l'équilibre financier de la branche qui connaissait depuis plusieurs années des déficits importants.

L'économie consécutive à cette mesure a été de 3,8 milliards de francs pour 1998 (pendant laquelle elle n'a affecté que neuf mensualités, d'avril à décembre).

La CNAF estime que 350 000 familles ont perdu le bénéfice des allocations familiales. 385 000 familles, au total, auront été concernées par cette mesure, quand on y ajoute les 35 000 d'entre elles qui ont perçu des allocations différentielles destinées à lisser l'effet de seuil.

2. Le retour à l'universalité

Le caractère temporaire de la mise sous condition de ressources avait été lié au réexamen d'ensemble des prestations et des aides fiscales aux familles. Il a été proposé à la Conférence de la famille de juin 1998 le rétablissement de l'universalité du versement des allocations familiales et la réduction de l'avantage fiscal lié au quotient familial.

Au 1er janvier 1999, les allocations familiales ont de nouveau été versées sans condition de ressources (pour onze mensualités en 1999, le premier versement intervenant en février). Le coût est estimé, par la commission des comptes de la sécurité sociale à 4,7 milliards de francs pour 1999, soit 5,1 milliards en année pleine.

Cette dépense a été compensée dans les comptes de la CNAF par la prise en charge par l'Etat du financement de l'allocation de parent isolé (API), ce qui représente un montant de 4,2 milliards de francs. La charge totale de la CNAF s'en trouve donc légèrement augmentée.

3. L'abaissement du plafond du quotient familial

L'article 2 de la loi de finances pour 1999 a plafonné le quotient familial à 11 000 francs par demi-part (contre 16 380 francs en 1998).

La Cour des comptes a dressé le bilan de cette réforme. L'incidence de l'abaissement du plafond est assez différente de celle de la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

La mesure affecte toujours les ménages aisés, mais :

- l'abaissement du plafond du quotient affecte 425 000 familles ayant un seul enfant à charge ou dont les enfants rattachés à leur foyer fiscal ont plus de vingt ans (alors que ces types de famille n'étaient pas affectés par la réforme des allocations familiales puisqu'ils n'en percevaient pas) ;

- la perte maximale des ressources est plus faible que lors de la mise des allocations familiales sous conditions de ressources : 11 020 francs au maximum pour deux enfants (au lieu de 12 396 francs), 22 040 francs pour trois enfants (au lieu de 30 948 francs), 30 600 francs pour quatre enfants (au lieu de 43 740 francs).

La majoration de rendement de l'impôt sur le revenu est estimée à 3,2 milliards de francs en année pleine.

II.- l'appui apporté aux familles et la reconnaissance de leur rôle

- A. Le soutien apporté aux familles les plus modestes
 - 1. L'allocation de rentrée scolaire (ARS)

Deux mesures importantes étendent et confortent cette allocation versée sous condition de ressources.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a étendu son versement à toutes les familles d'un enfant, sous réserve qu'elles remplissent les conditions de ressources, d'âge et de scolarisation de l'enfant. Désormais, le versement de l'ARS n'est plus limité aux seules familles bénéficiant d'une prestation familiale ou d'une allocation logement, condition qui engendrait des différences de traitement entre *les familles sans justification*.

A la rentrée 1999, 350 000 familles ont bénéficié de cette extension, pour un montant global de 560 millions de francs (150 millions à la charge du Fonds national des prestations familiales et 410 millions de francs à la charge de l'Etat au titre de la majoration).

Le coût total de l'allocation de rentrée scolaire s'élève à 9,7 milliards de francs : 2,5 milliards, à la charge de la branche famille et 7,2 milliards pris en charge par l'Etat.

En effet, l'allocation de base est, depuis 1993, généralement majorée par l'Etat pour environ les 2/3 de son montant.

Évolution du montant de l'ARS

Majoration	Montant total	1993	1 097 F	1 500 F	1994	1 089 F	1 500 F	1995	1 583 F	1 500 F	1996	1 580 F	1 000 F	1997	1 180 F	1 600 F	1998	1 176 F	1 600 F	1999	1 173 F	1 600 F
------------	---------------	------	----------------	---------	------	---------	---------	------	---------	---------	------	---------	---------	------	---------	----------------	------	---------	---------	------	---------	---------

La pérennisation de la majoration qui sera intégrée à l'allocation de base a été annoncée à la suite de la Conférence de la famille de cette année. Cette décision permet de mettre fin à l'incertitude des familles chaque année sur le montant de l'allocation qu'elles allaient percevoir à la rentrée. La stabilisation du montant de l'allocation est fondamentale pour les plus précaires d'entre elles.

Le financement de l'allocation de rentrée scolaire va être progressivement transféré du budget de l'Etat à celui de la CNAF selon un calendrier à définir.

Pour 2000, les comptes de la branche prennent en compte, à titre provisionnel, une prise en charge de la majoration de l'ARS par la CNAF à hauteur de 2,5 milliards de francs. Parallèlement, l'Etat reprendra en charge le financement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS). Cette mesure devrait intervenir dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000. La contribution de la CNAF au budget du FAS s'élève à 1 milliard de francs.

2. Une meilleure prise en charge des jeunes adultes

a) Report à 20 ans de l'âge limite de versement des prestations familiales

Jusqu'au 1er janvier 1998 l'âge limite pour bénéficier des prestations familiales était de 18 ans, sauf pour les enfants poursuivant leurs études qui ouvraient droit aux prestations jusqu'à 20 ans, et sous réserve que les gains professionnels des intéressés soient inférieurs à 55 % du SMIC.

L'âge limite a été porté à 19 ans, au 1er janvier 1998, puis à 20 ans, au 1er janvier 1999.

Cette mesure a bénéficié largement à des familles modestes dont l'enfant est inactif. Ces familles se trouvent de plus en plus confrontées à la nécessité d'assumer la charge d'un jeune adulte non pris en charge par les dispositifs d'insertion professionnelle et ayant pourtant interrompu ses études.

La prolongation de l'âge limite a un effet significatif en termes de prestations comme le souligne la Cour des comptes. En effet, le jeune adulte en cause est porteur de la part de prestations la plus élevée et son maintien dans le champ conserve à la famille sa taille initiale, condition du bénéfice d'un nombre important de prestations, le système étant fortement progressif avec la taille du foyer.

Le coût du report de 18 à 19 ans a été estimé par la CNAF à 540 millions de francs en année pleine, ce qui représente un avantage moyen de 1 500 francs par mois. Cette charge reste modérée en raison de la tendance à la prolongation de la scolarisation.

Le coût du report de 19 à 20 ans est plus marqué, la cohorte des jeunes entre ces deux âges poursuivant leurs études étant plus limitée. Il est évalué à 1,1 milliard de francs en année pleine.

b) Mesures relatives aux majorations pour âge des allocations familiales

Les allocataires du RMI peuvent, depuis le 1er janvier 1999, bénéficier de la majoration pour âge des allocations familiales. Cette majoration était auparavant comptabilisée dans les ressources des allocataires et venait en réduction du montant du RMI. 110 000 familles ont bénéficié de cette mesure.

A compter du 1er janvier de cette année, en contrepartie de l'extension de l'âge limite à 20 ans et afin de mieux tenir compte des coûts évalués par tranche d'âge, les majorations pour âge ont été reportées d'un an, passant respectivement de 10 à 11 ans et de 15 à 16 ans. (La première majoration s'élève à 192 F et la deuxième à 341 F). Toutefois, les droits à majoration pour âge qui étaient en cours de versement sont maintenus jusqu'à leur terme.

Il résulte de cette mesure une économie de 870 millions de francs pour 1999.

c) Prolongement jusqu'à 21 ans de l'âge pris en compte pour le versement de certaines allocations

A la suite de la Conférence de la famille du 7 juillet dernier a été annoncé par le Premier ministre la prolongation de l'âge limite jusqu'aux 21 ans de l'enfant pour le versement de deux types de prestations : le complément familial et les aides au logement.

Un relèvement général des âges limites, au-delà de 20 ans, n'a paru ni possible ni souhaitable. Il ne peut en lui-même apporter une réponse satisfaisante aux difficultés des jeunes adultes qui doivent trouver les conditions de leur émancipation. Le Gouvernement a donc choisi spécifiquement de mettre l'accent sur les familles nombreuses au travers du complément familial et sur les allocations logement qui sont un élément primordial de solvabilisation du revenu des familles.

3. La réforme des aides au logement

En 1998 il avait décidé de procéder à un alignement des loyers-plafonds de l'allocation de logement familial sur ceux de l'aide personnalisée au logement. Une première étape a été réalisée au 1er juillet 1999, les autres le seront au 1er juillet 2000 et 2001.

Par ailleurs, comme cela a été annoncé à l'issue de la dernière Conférence de la famille, compte tenu de l'importance que représentent les aides au logement pour les familles et notamment pour les plus modestes d'entre elles, le Gouvernement engage cette année un travail d'harmonisation et d'amélioration de ces allocations.

L'objectif est d'harmoniser les barèmes des différentes aides au logement, dans un souci de simplification, de cohérence et d'équité. Par exemple, il serait souhaitable qu'à revenu équivalent, les salariés perçoivent la même aide au logement que les titulaires de minima sociaux, ce qui n'est pas le cas actuellement : un titulaire du RMI qui retrouve un emploi faiblement rémunéré voit souvent son allocation logement diminuer.

Pour la prochaine conférence de la famille, des propositions chiffrées et programmées devront être élaborées.

B. Le soutien à la fonction parentale

1. La mission confiée à la délégation interministérielle à la famille

Il avait décidé en 1998 de développer les actions de soutien à la fonction parentale, notamment par la mise en réseau et le renforcement des dispositifs d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

Le délégué interministériel à la famille s'est vu confier la responsabilité de la mise en place de ces réseaux, c'est-à-dire de lieux de rencontre entre parents afin de faciliter les échanges sur les difficultés rencontrées, de lieux d'accueil pour parents et enfants et de lieux de médiation entre parents et adolescents.

Une charte définissant les principes d'action de ces réseaux a été élaborée. L'ensemble des intervenants (DASS, CAF, collectivités locales, associations ...) est appelée à y participer.

La charte date du mois de mars 1999. Il est donc trop tôt pour pouvoir dresser le bilan de cette action qui sera renforcée en 2000.

2. L'action des caisses d'allocations familiales

Les interventions des caisses dans le cadre de leur politique d'action sociale relèvent naturellement du soutien à la fonction parentale.

L'objectif de soutien au rôle éducatif des parents est apparu plus particulièrement en tant que tel dans la convention d'objectifs et de gestion 1997-2000 et s'est traduite cette année dans les orientations budgétaires du Fonds national d'action sociale (FNAS).

Les caisses mènent :

- des actions collectives par les centres sociaux et des actions d'animations sociales dans les autres structures ;
- un soutien aux lieux d'accueil parents-enfants ;
- des actions de médiation familiale.

Au total, 100 millions de francs ont été affectés à ces actions en 1999.

Dès 1998, les caisses avaient été invitées à s'impliquer dans le financement ou le développement de la médiation familiale qui constitue un champ d'action relativement nouveau. L'objectif en est de permettre aux parents en train de se séparer de pouvoir s'adresser à un tiers, le médiateur familial qui les aide à rechercher des solutions préservant l'intérêt de l'enfant, en permettant à chacun des parents de pouvoir garder des liens avec celui-ci.

Enfin, conforter le rôle des parents appelle un aménagement de certains aspects du droit de la famille. Cette réflexion a été engagée par le rapport remis par Mme Françoise Dekeuwer-Defossez au Garde des sceaux formulant des « propositions pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps ».

C. La recherche d'une meilleure conciliation vie familiale – vie professionnelle

1. Les mesures figurant dans la loi relative à la réduction négociée du temps *de travail*

Au-delà de la réduction du temps de travail elle-même, des dispositions plus spécifiques de ce projet de loi visent à permettre une meilleure prise en compte de la vie familiale et personnelle du salarié dans l'entreprise.

L'article 3 relatif à la modulation annuelle du temps de travail prévoit qu'en l'absence d'un accord collectif contraire, un délai de prévenance d'un minimum de 7 jours doit être respecté avant toute modification des horaires de travail.

Il est également prévu que le refus par un salarié travaillant à temps partiel d'accepter une modification de ses horaires « pour des raisons familiales impérieuses » ne constitue ni une faute, ni un motif de licenciement (article 6).

Le nouvel article L. 212-4-7 du Code du travail met en place un système novateur de réduction du temps de travail, établi à la demande du salarié et s'organisant autour de périodes non travaillées d'au moins une semaine. Il s'agit notamment d'offrir aux salariés ayant des enfants à charge la possibilité de réduire leur temps de travail tout en s'adaptant, par exemple, aux rythmes scolaires de leur enfant.

Enfin, la durée de la capitalisation de l'épargne-temps prévue dans le cadre du compte épargne-temps limitée à six ans pour garantir son usage effectif par le salarié est à titre dérogatoire portée à dix ans pour les salariés parents d'un enfant de moins de 16 ans (article 9).

Plus généralement, la prise en compte de la dimension personnelle et familiale de la vie des salariés devra être gardée à l'esprit des partenaires sociaux tout au long des négociations sur le temps de travail.

2. La réflexion sur les aides à la petite enfance

Lors de la Conférence de la famille a été annoncé le démarrage d'un travail de remise à plat des prestations de la petite enfance, dont les conclusions inspireront les travaux de la prochaine conférence. Cette mission a été confiée au délégué interministériel à la famille avec plusieurs objectifs : développer les services d'accueil des enfants petits, offrir aux deux parents le temps nécessaire pour accueillir l'enfant à la naissance, éviter que les femmes ne s'éloignent du marché du travail et n'éprouvent de grandes difficultés à y revenir, favoriser l'implication des pères dans la prise en charge des enfants.

D'ores et déjà, plusieurs mesures sont à l'étude visant à mieux adapter les solutions proposées aux besoins des parents :

- adopter un cadre juridique modernisé **favorisant la qualité et la souplesse** de l'accueil collectif ;

- définir des normes d'accueil des enfants chez les assistantes **maternelles agréées** adaptées pour prendre en compte le développement de la garde à temps partiel ;

- créer, auprès du président du conseil général, une commission consultative partenariale de la petite enfance réunissant toutes les parties concernées ;

- renforcer les aides à la reprise d'activité pour les femmes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour élever leurs enfants.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION

La commission a examiné le rapport de Mme Marie-Françoise Clergeau sur la famille au cours de sa séance du mardi 19 octobre 1999.

Après l'exposé du rapporteur, M. Yves Bur a exprimé ses inquiétudes sur la garantie de ressources de la CNAF, compte tenu du transfert à cette dernière de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire. La charge qui va en résulter risque d'absorber les marges dégagées. Il a ensuite fait part de son souci de voir partager les fruits de la **croissance alors que** la revalorisation des prestations familiales proposée par le Gouvernement était très timide. L'aménagement du plafond du quotient familial a coûté cher aux familles tant sur le plan de l'impôt sur le revenu, qu'en raison de ses conséquences sur les impôts locaux. De même, la suppression des aides au travail partiel lèse les familles qui bénéficiaient ainsi d'un choix de vie. Enfin, la priorité devrait être donnée à la simplification des règles de gestion des prestations familiales qui rendent le travail des CAF complexe et sont source d'incompréhension pour les allocataires.

Mme Hélène Mignon a dénoncé les effets négatifs pour les allocataires des problèmes de gestion rencontrés **par les CAF, source** d'exclusion quand ils engendrent des retards de versement. Après avoir salué l'assainissement et la sécurisation des comptes ainsi que la pérennisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, elle a insisté sur l'importance de la politique menée en complément des prestations familiales. La prise en compte, par l'intermédiaire de structures collectives, des disparités sociales frappant la petite enfance sont un moyen de les pallier. La réflexion menée par le délégué interministériel à la famille sur les aides à la petite enfance sera extrêmement précieuse.

M. Pascal Terrasse a estimé **que si la loi** de financement de la sécurité sociale pour 1999 avait été très favorable à la famille, le projet présenté ne l'était pas moins. En particulier la proposition d'allongement de l'âge limite pour le versement des allocations logement est une bonne mesure. L'âge moyen d'entrée dans la vie active se situe à 23 ans et les jeunes étudiants engendrent des coûts importants pour leur famille.

La précédente loi de financement avait doté la CNAF de moyens pour procéder à la réforme du financement des crèches et des haltes-garderies. Il serait utile de faire le bilan de cette réforme.

M. Jean-Luc Prél a jugé fluctuante la politique familiale menée

par le Gouvernement en rappelant les hésitations relatives à l'attribution des allocations familiales et la réforme de **l'allocation de garde d'enfant** à domicile.

La simplification du régime des allocations servies aux familles est une demande déjà ancienne qui reste sans réponse alors qu'elle est indispensable. Il y a également urgence à accroître les moyens des CAF en termes de personnel.

L'abrogation du relèvement des âges limites prévu par la loi famille de 1994 est critiquable et la revalorisation des allocations devrait plutôt se faire en **fonction du prix implicite** du PIB qui permet de prendre en compte les loyers alors que le pouvoir d'achat des familles est, contrairement aux apparences, dégradé.

Mme Gilberte Marin-Moskovitz a salué la pérennisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire ainsi que la meilleure prise en charge des jeunes adultes de 21 ans, même s'il serait sans doute souhaitable de porter l'âge limite jusqu'à 22 ans Elle s'est ensuite interrogée sur la reconduction des crédits affectés aux CAF et aux DDASS et a souligné l'importance du travail à mener pour accompagner les parents en **difficulté**.

Mme Jacqueline Fraysse s'est félicitée de l'aide indiscutable apportée aux familles par les mesures du projet de financement relatives à l'allocation de rentrée scolaire et au relèvement des âges de versement. Elle a cependant exprimé le regret de ne pas voir progresser la demande des familles qui souhaitent voir le premier enfant ouvrir droit au bénéfice des allocations familiales et s'est étonnée de la faiblesse de la revalorisation prévue dans le projet et de la définition d'un mode de calcul qui aboutit à une baisse du pouvoir d'achat des familles.

En réponse aux intervenants, Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteur pour la famille, a apporté les précisions suivantes :

- Dès 2000, une part de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire sera prise en charge par la CNAF et également une part par l'Etat au travers du remboursement de la participation de la caisse au fonds d'action sociale pour les immigrés et leur famille (FASTIF), le reste faisant l'objet d'une subvention.

- La Cour des comptes a procédé à l'appréciation des effets de la modification du quotient familial et a jugé que celle-ci concernait des familles aisées.

- Une remise à plat des nombreuses prestations servies par les CAF est nécessaire. Une première étape a été engagée avec la réflexion sur les aides à la petite enfance et sur les aides au logement. Elle sera menée en

concertation avec les associations familiales et doit aboutir lors de la prochaine conférence de la famille.

- L'aide à la parentalité est une des orientations affirmée de la politique du Gouvernement et sera confortée l'année prochaine.

- Le versement des prestations familiales dès le premier enfant engendrerait un coût difficilement supportable pour la branche famille. Il faut réfléchir à la meilleure façon d'employer ces fonds.

- Le mécanisme de revalorisation est sans doute difficile à percevoir par les familles.

- Sans faire de polémique au sujet de la loi de 1994, il est clair toutefois que la précédente majorité n'a pas procédé à la mise en œuvre des dispositions de ce texte relatives au relèvement des âges de versement dont elle conteste aujourd'hui l'abrogation.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA FAMILLE

TITRE III

Dispositions relatives aux dépenses et à la trésorerie

Section 1

Branche famille

Article 7

(article L. 551-1 du code de la sécurité sociale)

Revalorisation des bases mensuelles de calcul des prestations familiales

Cet article détermine les règles de revalorisation de la base mensuelle (BMAF) qui sert de référence pour le calcul de l'ensemble des prestations familiales. Seules les aides au logement, l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), hors ses majorations relèvent d'un autre mode de calcul.

Le I confère un caractère pérenne au mode transitoire de revalorisation qui découle du dispositif mis en place par l'article 36 de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille pour la période s'étendant du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1999. Il reconduit également le système d'ajustement en cours d'année prévu par ce même article.

Ce dispositif est désormais introduit dans l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale relatif à la fixation du montant des prestations familiales. Cet article faisait de l'augmentation des prix un critère essentiel de la revalorisation de la BMAF, mais sans fixer de véritable mécanisme d'indexation (d'où le système transitoire mis en place en 1994) et en laissant donc une importante marge de manœuvre au Gouvernement dans l'évolution du montant des prestations familiales. De fait, l'évolution de la BMAF avait globalement suivi celle des prix.

Le système de revalorisation qui est pérennisé est celui qui a été appliqué ces dernières années, c'est à dire une indexation sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

Conformément à la solution habituellement retenue cette évolution est celle prévue par le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année à venir.

Le deuxième alinéa reprend le système d'ajustement mis en place par la loi de 1994. Il vise à corriger, pour l'année suivante l'écart éventuel entre l'évolution des prix constatée et les prévisions.

La nouvelle rédaction de l'article L. 551-1 conduit à la suppression d'une de ses dispositions qui avait été une source de contentieux. Il s'agit de l'obligation posée par cet article de prendre, dans le délai d'un an à compter de la publication d'un premier décret, un deuxième décret de fixation des bases mensuelles, quel qu'ait été le niveau de la revalorisation prévu par le premier décret. Sur le fondement de cette disposition l'Etat avait été enjoint, sous peine d'astreinte, par le Conseil d'Etat, en 1993 et 1995 à prendre un deuxième décret. Il sera désormais simplement indiqué que la revalorisation des bases de calcul aura lieu « une ou plusieurs fois par an ».

Le II prévoit une majoration exceptionnelle des bases mensuelles de calcul pour 2000

Pour 1999, l'évolution de la BMAF a été fixée à 0,74 % (en moyenne annuelle avec décalage). L'évolution prévisionnelle des prix pour 1999 était de 1,2 %, mais un ajustement de - 0,5 % a été opéré en raison d'une surévaluation de l'indice des prix prévu pour 1998 (0,8 % au lieu de 1,3 %).

L'évolution prévisionnelle des prix pour 1999 (1,2 %) s'avère elle-même surévaluée de 0,7 %. L'évolution prévisionnelle des prix pour 2000 étant de 0,9 %, en principe le taux de revalorisation de la BMAF au 1er janvier 2000 devrait être seulement de 0,2 % (0,9 % - 0,7 %).

Dans le souci de « faire participer les familles à la croissance », cet article majore de 0,3 % la revalorisation pour 2000, qui s'élèvera donc à 0,5 %.

Cette majoration représente une hausse des dépenses des prestations familiales de 340 millions de francs.

*

Article 8

(articles L. 512-3 et L. 755-21 du code de la sécurité sociale, article 22 de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994)

Report de l'âge limite d'ouverture du droit au complément familial et aux aides au logement

L'article L. 512-3 du code de la sécurité sociale fixe les conditions relatives à l'âge des enfants pour que ceux-ci ouvrent droit aux prestations familiales, la fixation des âges eux-mêmes relevant du décret.

1. Report de la limite d'âge

Le paragraphe I de l'article 8 du projet a deux objets complémentaires.

a) Tout d'abord, il abroge le 3° de l'article L. 512-3 du code de la sécurité sociale.

En application de cet article et du décret n° 97-1245 du 29 décembre 1997 qui avait procédé à un premier relèvement des limites d'âge, jusqu'au 1er janvier 1999 étaient considérés comme à charge au sens des prestations familiales, les enfants :

-jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, c'est à dire 16 ans (article L. 512-3 1°) ;

-de 16 à 19 ans s'ils étaient inactifs ou si leur activité leur procurait une rémunération au plus égale à 55 % du SMIC mensuel (article L. 512-3 2°) ;

- jusqu'à 20 ans, s'ils étaient étudiants, en apprentissage professionnelle ou handicapés et sous réserve d'une rémunération au plus égale à 55 % du SMIC mensuel, s'ils exerçaient une activité professionnelle (article L. 512-3 3°) .

Le 3° de cet article n'a plus d'utilité depuis le décret n° 98-1213 du 29 décembre 1998 qui a porté à 20 ans l'âge jusqu'auquel sont considérés à charge les enfants inactifs ou dont la rémunération est au plus égale à 55 % du SMIC mensuel. Il n'existe plus qu'un seul âge limite, fixé à 20 ans quelle soit la situation de l'enfant à charge et il n'y a plus à opérer de distinction en fonction de leur activité.

b) Deuxièmement, ce paragraphe prévoit la possibilité d'une dérogation à l'âge limite de 20 ans pour l'attribution de certaines allocations. Cette disposition permettra, comme cela a été annoncé lors de la Conférence de la famille du 7 juillet dernier, le report, par décret, de 20 à 21 ans de l'âge limite pris en compte pour le versement du complément familial et des aides au logement.

Le relèvement de la limite d'âge pour ces allocations a pour objet d'éviter une suppression brutale de l'ensemble des prestations familiales dès qu'un jeune atteint l'âge de 20 ans. Cette mesure est centrée sur familles nombreuses et modestes qui sont confrontées à une diminution des ressources difficile à assumer alors que s'allonge la durée pendant laquelle les jeunes adultes restent à leur charge (73 % des jeunes de 20 ans habitent

encore chez leurs parents) .

Le complément familial est une aide attribuée, sous condition de ressources, aux familles assumant la charge d'au moins trois enfants, âgés de plus de trois ans.

Le relèvement de la limite d'âge pour le complément familial concerne 60 000 familles. Le coût de cette mesure devrait s'établir à 330 millions de francs en 2000 et à 700 millions de francs en « régime de croisière ».

L'année 2000 est une année de montée en charge de la mesure au fur et à mesure que les enfants des familles concernées atteindront l'âge de 20 ans après le 1er janvier 2000.

5.

L'article 8 du projet de loi ne vise que l'ALF, seule aide au logement ayant le caractère de prestation familiale. Cependant cette mesure s'appliquera également à l'APL. Le régime de cette dernière (article R 351-8 du code de la construction et de l'habitation) renvoie à l'article L. 512-3 du code de la sécurité sociale pour la définition des personnes à charge. Il y sera fait mention du fait **que la limite d'âge est identique à celle retenue pour l'APL.**

Le coût de cette dernière mesure pour la branche famille s'élève à 220 millions de francs pour 2000 et à 500 millions de francs par an ensuite. Ces sommes doivent être majorées **des dépenses entraînées pour l'Etat. En effet, si l'ALF est entièrement financée par la branche famille**, celle-ci ne contribue au financement de l'APL qu'à hauteur de 50 %, l'autre moitié étant financée par l'Etat. Il en résultera donc un supplément de dépenses pour l'Etat de 135 millions de francs pour 2000 et de 300 millions de francs en année pleine.

2. Entrée en vigueur :

Le paragraphe II précise que l'entrée en vigueur du relèvement de l'âge limite à 21 ans se fera au 1er janvier 2000. Il prévoit explicitement son application aux enfants qui auront 20 ans à partir du 1er janvier 2000.

3. Abrogation des reports de limite d'âge prévus par la loi famille de 1994 : Le paragraphe III abroge l'article 22 de la loi n° 94-629 relative à la famille. Cet article prévoyait le relèvement progressif et échelonné jusqu'à 22 ans, des limites d'âge d'ouverture du droit des prestations familiales. Ce relèvement devait être achevé au plus tard le 31 décembre 1999.

4. Maintien du régime de l'allocation de logement familiale (ALF) servie dans les DOM

Le paragraphe IV modifie l'article L. 755-21 du code de la sécurité sociale relatif à l'allocation de logement familiale servie dans les départements d'outre-mer.

L'article 19 de la loi n° 95-97 du 1er février 1995 relative à l'outre-mer avait spécifiquement relevé à 22 ans l'âge limite pour l'allocation de logement familiale servie dans ces départements. Depuis le 1er avril 1995, cette allocation y est versée, au titre des jeunes de 20 à 22 ans, sous réserve qu'il poursuivent des études et que leur rémunération n'excède pas 55 % du SMIC.

Cette condition relative à l'activité étant supprimé de l'article L. 512-3 du code de la sécurité sociale elle doit être spécifiquement réinscrite dans le régime de l'ALF dans les DOM.

Le régime de cette allocation sera donc le suivant :

- pour les jeunes de 20 à 21 ans : versement sans condition relative à leur activité comme en métropole. Le report à 21 ans décidé par le I du présent article est applicable puisqu'en vertu de l'article L. 755-3 du code de la sécurité sociale les dispositions de l'article L. 512-3 s'appliquent aux départements d'outre-mer.
- Pour les jeunes de 21 à 22 ans : le régime actuel continuera à

s'appliquer, c'est à dire leur prise en compte sous réserve qu'ils soient étudiants et que leur rémunération n'excède pas 55 % du SMIC.

Cette disposition assure l'alignement du régime de cette allocation sur la métropole tout en maintenant les avantages spécifiques prévus dans ces départements. On peut toutefois regretter la complexité des règles retenues.

*

Article 9

Garantie des ressources de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Cet article garantit à la CNAF un niveau minimum de ressources à l'issue d'une période de cinq ans, c'est-à-dire en 2002.

L'article 34 de la loi n° 94-624 du 25 juillet 1994 relative à la famille avait posé le principe de la garantie des ressources de la CNAF pour une période qui s'étendait du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998, disposition qui a donc expiré depuis un an. La procédure mise en place par cet article avait suscité certaines difficultés. Elle s'était avérée relativement lourde, la vérification devant être opérée annuellement par la Commission des comptes de la sécurité sociale et avait donné lieu à des divergences d'appréciation entre l'Etat et la CNAF. L'Etat n'a jamais opéré de versements à la CNAF sur le fondement de cette disposition.

L'intérêt de poser le principe d'une sécurisation des ressources de la branche famille conduit à proposer son renouvellement mais selon des modalités plus simples.

A l'issue de la période considérée, c'est-à-dire en 2003, la Commission des comptes de la sécurité sociale comparera le niveau de l'ensemble des ressources perçues par la caisse en 2002 avec celui de 1997. Si ce niveau est inférieur, un versement pourra être opéré dans les conditions prévues par la loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agira par hypothèse de la loi de financement pour 2004, année pendant laquelle interviendra, s'il y a lieu, le versement. Il ne s'agit donc plus d'une garantie annuelle mais d'un engagement sur une période encadrée par deux dates, début et fin d'une législature.

Sont déduites des recettes de 1997, l'année de référence, un versement et une moindre dépense qui affectent les comptes pendant la période considérée. Il s'agit, tout d'abord, de la subvention destinée au financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire qui va être progressivement intégrée dans les prestations familiales. Il s'agit ensuite du transfert de l'affectation des prélèvements sociaux assis sur les revenus du patrimoine opéré de la CNAF vers la *CNAMTS en application de l'article 10 de la loi sur la couverture maladie universelle*. La perte de recettes qui en découle pour la CNAF est neutralisée pour l'appréciation de la garantie de ressources. Ce transfert intervenait, en effet, en contrepartie de la baisse de charges pour la CNAF résultant de la mise en place de la CMU qui met fin à la prise en charge par la caisse des cotisations d'assurances personnelle de certains de ses allocataires.

Il est précisé que les recettes de 1997 seront réévaluées en fonction du produit intérieur brut en valeur aux prix courants.

N°1876. - Rapport au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (n° 1835) :
Tome IV : famille, Mme Marie-Françoise CLERGEAU

5 Un taux différentiel de prise en charge est cependant fixé depuis le 1er janvier 1998 en fonction des ressources de la famille : pour les enfants de moins de 3 ans, l'AGED prend **en charge 50** % du montant des cotisations sociales dans la limite de 6 528 F par trimestre. Si les ressources de la famille sont inférieures à un plafond annuel fixé à 219 686 F (revenus nets catégoriels), l'AGED prend en charge 75 % des cotisations dans la limite de 9 791 F par trimestre.

5 Décret n° 98-950 du 26 octobre 1998

5 L'allocation