

Document
mis en distribution
le 20 octobre 2000

N° 2633

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2000.

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 2001** (n° 2606),

TOME IV

FAMILLE

PAR MME MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU,

Députée.

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

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de : M. Jean Le Garrec, président ; M. Jean-Michel Dubernard, M. Jean-Paul Durieux, M. Maxime Gremetz, M. Édouard Landrain, vice-présidents ; M. André Aschieri, Mme Odette Grzegorzulka, M. Denis Jacquat, M. Patrice Martin-Lalande, secrétaires ; M. Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, M. Gautier Audinot, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, M. Jean-Paul Bacquet, M. Jean-Pierre Baeumler, M. Pierre-Christophe Baguet, M. Jean Bardet, M. Jean-Claude Bateux, M. Jean-Claude Beauchaud, Mme Huguette Bello, Mme Yvette Benayoun-Nakache, M. Serge Blisko, M. Patrick Bloche, Mme Marie-Thérèse Boisseau, M. Jean-Claude Boulard, M. Bruno Bourg-Broc, Mme Danielle Bousquet, Mme Christine Boutin, M. Jean-Paul Bret, M. Victor Brial, M. Yves Bur, M. Alain Calmat, M. Pierre Carassus, M. Pierre Cardo, Mme Odette Casanova, M. Laurent Cathala, M. Jean-Charles Cavaillé, M. Bernard Charles, M. Michel Charzat, M. Jean-Marc Chavanne, M. Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Georges Colombier, M. René Couanau, Mme Martine David, M. Bernard Davoine, M. Bernard Deflesselles, M. Lucien Degauchy, M. Marcel Dehoux, M. Jean Delobel, M. Jean-Jacques Denis, M. Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, M. Guy Drut, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Yves Durand, M. René Dutin, M. Christian Estrosi, M. Michel Etiévant, M. Claude Evin, M. Jean Falala, M. Jean-Pierre Foucher, M. Michel Françaix, Mme Jacqueline Fraysse, M. Germain Gengenwin, Mme Catherine Génisson, M. Jean-Marie Geveaux, M. Jean-Pierre Giran, M. Michel Giraud, M. Gaétan Gorce, M. François Goulard, M. Gérard Grignon, M. Jean-Claude Guibal, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Francis Hammel, M. Pierre Hellier, M. Michel Herbillon, M. Guy Hermier, Mme Françoise Imbert, Mme Muguette Jacquaint, M. Serge Janquin, M. Jacky Jaulneau, M. Armand Jung, M. Bertrand Kern, M. Christian Kert, M. Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, M. Jacques Lafleur, M. Robert Lamy, M. Pierre Lasbordes, M. André Lebrun, M. Michel Lefait, M. Maurice Leroy, M. Patrick Leroy, M. Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Gérard Lindeperg, M. Lionnel Luca, M. Patrick Malavieille, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Jacqueline Mathieu-Obadia, M. Didier Mathus, M. Jean-François Mattei, M. Pierre Menjuq, Mme Hélène Mignon, M. Pierre Morange, M. Hervé Morin, M. Renaud Muselier, M. Philippe Nauche, M. Henri Nayrou, M. Alain Néri, M. Yves Nicolin, M. Bernard Outin, M. Dominique Paillé, M. Michel Pajon, M. Jean-Pierre Pernot, M. Bernard Perrut, M. Pierre Petit, Mme Catherine Picard, M. Jean Pontier, M. Jean-Luc Préel, M. Alfred Recours, M. Gilles de Robien, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Marcel Rogemont, M. Yves Rome, M. Joseph Rossignol, M. Jean Rouger, M. Rudy Salles, M. André Schneider, M. Bernard Schreiner, M. Michel Tamaya, M. Pascal Terrasse, M. Gérard Terrier, Mme Marisol Touraine, M. Anicet Turinay, M. Jean Ueberschlag, M. Jean Valleix, M. Alain Veyret, M. Philippe de Villiers, M. Philippe Vuilque, Mme Marie-Jo Zimmermann.

INTRODUCTION	5
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	6
A. L'EXCEDENT DE LA BRANCHE FAMILLE.....	6
1. Le résultat prévisionnel pour 2000 : un excédent conforté.....	6
a) <i>L'excédent prévisionnel pour 2000</i>	6
b) <i>La réalisation de l'objectif de dépenses pour 2000</i>	6
2. Les prévisions pour 2001	7
a) <i>Le solde tendanciel</i>	7
b) <i>Les mesures prévues par le projet de loi de financement pour 2001</i>	7
3. Le transfert du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS).....	8
a) <i>Le financement de la majoration</i>	8
b) <i>Le transfert vers l'Etat du financement du FAS, fonds d'action sociale pour les immigrés et leurs familles</i>	9
B. L'ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES.....	9
1. Les recettes.....	9
a) <i>Les cotisations</i>	10
b) <i>Les impôts et taxes affectés</i>	10
c) <i>Les subventions de l'Etat</i>	10
2. Les dépenses.....	11
a) <i>L'évolution des prestations familiales</i>	12
b) <i>Les dépenses d'action sociale</i>	15
c) <i>Les autres dépenses</i>	17
II.- DES REFORMES AMBITIEUSES EN DIRECTION DES FAMILLES	20
A. RECONCILIER LA VIE FAMILIALE ET LA VIE PROFESSIONNELLE	20
1. Un effort considérable pour l'accueil de la petite enfance.....	20
a) <i>Les besoins des familles</i>	20
b) <i>Les structures collectives et leur financement</i>	21
c) <i>La réforme de l'AFEAMA</i>	22
d) <i>Le développement de la garde collective</i>	22
2. L'aménagement du retour à l'exercice d'une activité professionnelle.....	24
a) <i>L'APE</i>	24

<i>b) Le cumul avec un revenu d'activité et l'aide versée par l'ANPE.....</i>	25
B. DES MESURES DE SOLIDARITE	26
1. La réforme des aides au logement	26
2. Le soutien aux parents en difficulté.....	27
<i>a) Le congé enfant malade</i>	<i>27</i>
<i>b) Le soutien à la fonction parentale.....</i>	<i>27</i>
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION.....	29
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA FAMILLE.....	31
TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AUX DEPENSES ET A LA TRESORERIE.....	31
Section I - Branche famille	31
<i>Article 14</i> (article L. 841-1 du code de la sécurité sociale) : Renforcement de l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).....	31
<i>Article 15</i> : Création de l'allocation et du congé de présence parentale	33
<i>Article 16</i> (articles L. 135-3 et L. 223-1 du code de la sécurité sociale) : Prise en charge par la CNAF des majorations de pensions pour enfant	36
<i>Article 17</i> (article L. 532-4-1 nouveau du code de la sécurité sociale) : Cumul de l'allocation parentale d'éducation (APE) avec la reprise d'une activité professionnelle	37
<i>Article 18</i> : Fonds d'investissement pour les crèches	38

INTRODUCTION

L'année 2000 a marqué une nouvelle étape dans la rénovation de la politique familiale menée par le Gouvernement.

La création d'un ministère délégué à la famille et à l'enfance a affirmé la volonté politique forte d'agir en direction des familles, au plus près de leurs besoins tout en tenant compte de la variété de leurs situations.

Cette volonté se traduit, en 2001, par de nouvelles mesures significatives en direction des familles rendues possibles par le rétablissement de la situation financière de la branche famille qui permet de dégager de nouvelles marges de manœuvre.

La politique familiale est un tout. Elle s'inscrit bien entendu dans la politique des revenus, dans celle du logement, dans les actions menées au sein de l'éducation nationale ... Dans le cadre du présent projet de financement de la sécurité sociale, des axes forts, préparés par la Conférence de la famille du 15 juin dernier, ont été dégagés dans le sens d'une plus grande équité, d'une plus grande solidarité et d'une plus grande égalité entre les mères et les pères : réforme et simplification des aides au logement, relance forte de l'accueil des jeunes enfants pour mieux concilier vie familiale et professionnelle, encouragement des mères à la reprise d'une activité professionnelle, aide aux familles confrontées à la maladie ou à l'accident grave survenu à l'un de leur enfant.

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

A. L'EXCEDENT DE LA BRANCHE FAMILLE

1. Le résultat prévisionnel pour 2000 : un excédent conforté

a) L'excédent prévisionnel pour 2000

La branche famille a connu pendant cinq années – de 1994 à 1998 -des exercices déficitaires :

- 10,4 milliards de francs en 1994 ;
- 16,6 milliards de francs en 1995 ;
- 9,7 milliards de francs en 1996 ;
- 14,5 milliards de francs en 1997.

En 1998, le déficit avait été contenu à – 1,9 milliards de francs, grâce à une croissance soutenue des recettes (+ 6 %) et à une modération des dépenses.

1999 a été l'année du retour à l'excédent puisque le résultat définitif s'établit à + 4,8 milliards de francs.

En 2000, le solde positif devrait atteindre 6,8 milliards de francs selon les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Une précision doit être apportée sur la structure de ce compte en raison du transfert du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire du budget de l'Etat vers la branche famille. En effet, le solde pour 2000 est en réalité diminué des 2 milliards de francs supplémentaires pris en charge par la branche famille à ce titre (cf infra 4).

b) La réalisation de l'objectif de dépenses pour 2000

Contrairement à l'année précédente l'objectif de dépenses fixé par la loi de financement ne sera pas dépassé.

En effet, la prévision d'exécution présenté en annexe du projet de loi de financement fait état d'un montant de dépenses pour 2000 de 263,8 milliards de

francs alors que l'objectif fixé était de 264 milliards (soit une différence de - 0,2 milliard).

Là encore, la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, perturbe les résultats. En effet, dans le calcul des prévisions d'exécution pour 2000, les dépenses de la branche famille sont en réalité majorées de l'augmentation de la part de la majoration d'ARS finalement à sa charge, soit 2 milliards de francs supplémentaires.

Les autres postes de dépenses dégagent, en fait, une économie de 2,2 milliards de francs. Elle provient de dépenses plus faibles que prévu en matière de prestations familiales (- 200 millions de francs). Elle résulte aussi de moindres charges, par rapport aux prévisions, sur les contributions de la branche aux fonds pour le logement, en gestion administrative et en action sociale.

2. Les prévisions pour 2001

a) Le solde tendanciel

La Commission des comptes de la sécurité sociale évalue le solde tendanciel pour 2001 à 9,4 milliards de francs (ce qui représente plus de la moitié de l'excédent global du régime général).

Il faut préciser que ces comptes intègrent, cette fois-ci, en totalité, la prise en charge de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire par la branche famille. Cette majoration s'élève pour 2001 à 6,6 milliards de francs.

Ils intègrent également, en contrepartie, conformément à la décision intervenue en 2000, la prise en charge par l'Etat du financement de la participation de la CNAF au Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FAS) qui s'élève à près d'un milliard de francs.(cf infra 4)

b) Les mesures prévues par le projet de loi de financement pour 2001

L'excédent prévisionnel permet de financer un certain nombre de mesures nouvelles en direction des familles proposées par le présent projet de financement.

Leur chiffrage pour 2001 est le suivant :

- Revalorisation de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) : 500 millions de francs ;

- Création de l'allocation de présence parentale pour enfant malade : 200 millions de francs ;
- Dotation supplémentaire au Fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF notamment pour financer le fonctionnement de nouvelles places de crèche : 1,7 milliard de francs ¹ ;
- Réforme des aides personnelles au logement : 800 millions de francs² ;
- Création d'une période de cumul de l'allocation parentale d'éducation avec la reprise d'une activité : économie attendue 100 millions de francs.

Il faut y ajouter la prise en charge par la branche famille des majorations pour enfants des avantages de retraite. Elle doit s'effectuer progressivement sur 7 ans. En 2001, 2,9 milliards de francs vont être financés par la branche famille.

Le montant total de ces mesures s'élève donc à 6 milliards de francs. En conséquence et compte tenu de la suppression du versement au profit de la branche du prélèvement sur les revenus des capitaux (-1,5 milliard) l'excédent de la branche devrait finalement s'établir à 2 milliards de francs.

3. Le transfert du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)

Afin de sécuriser les familles et de faire de l'allocation de rentrée scolaire une véritable prestation familiale, il avait été décidé à l'issue de la Conférence de la famille du 7 juillet 1999 de pérenniser la majoration de l'ARS et de transférer son financement de l'Etat vers la branche famille.

a) Le financement de la majoration

La loi de financement pour 2000 a pérennisé la majoration de l'allocation de rentrée scolaire et mis en place la première étape du transfert de son financement de l'Etat vers la CNAF.

Sur un montant total prévisionnel de 6,6 milliards de francs, 2,5 milliards avaient été inscrits, dès 2000, dans les comptes de la branche famille, le solde, soit 4,1 milliards, devant faire l'objet d'un versement de l'Etat. Finalement, en

¹ Sachant que 1,5 milliard financés sur les excédents de 1999 sont affectés aux dépenses d'investissement pour la création de nouvelles places par l'article 18 du projet de loi.

² 600 millions de francs ont déjà été provisionnés, le total des dépenses de la branche famille à ce titre est donc de 1,3 milliards.

raison des capacités de financement de la branche résultant de ses excédents, l'Etat ne prendra à sa charge que 2 milliards.

Pour 2001, la totalité de la majoration sera financée par la branche famille.

b) Le transfert vers l'Etat du financement du FAS, fonds d'action sociale pour les immigrés et leurs familles.

A titre de compensation, conformément à l'annonce faite à l'issue de la conférence de la famille du 7 juillet 1999, l'Etat reprend à sa charge le financement le FAS³.

Pour 2000, le remboursement des dépenses engagées par la CNAF à ce titre interviendra dans le collectif de fin d'année. On peut toutefois regretter que les dépenses de la CNAF à ce titre aient d'ores et déjà été retirées des comptes de la branche alors que le remboursement n'a pas encore été effectué.

A partir de 2001, le projet de loi de finances, actuellement en discussion, substitue à la contribution de la CNAF et de la MSA une subvention de l'Etat. D'une part les crédits du chapitre 46-81 "Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration" font l'objet d'une mesure nouvelle de 1 120 000 F pour assurer les dépenses du FAS. D'autre part, l'article 56 du projet modifie en conséquence l'article L.767-2 du code de la sécurité sociale qui définit les ressources du fonds.

B. L'ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES

1. Les recettes

Les recettes de la CNAF seront de 272,5 milliards de francs en 2000, en progression de 1,9 % par rapport à 1999.

Pour 2001, les recettes de la CNAF devraient s'établir à 282,3 milliards de francs.

a) Les cotisations

³ Fonds d'action sociale dont le financement était assuré par les organismes versant des prestations familiales (CNAF et MSA).

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 1^{er} 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.

Comme pour les autres branches, en 2000, les cotisations sociales affectées à la branche famille (+ 5,6 %) ont bénéficié du dynamisme de la masse salariale.

b) Les impôts et taxes affectés

Le montant total des impôts et taxes affectés s'élève pour 2000 à 56,8 milliards de francs, dont 55,4 milliards au titre de la seule CSG.

Les impôts et les taxes affectés ont diminué en 2000 de près de 2 milliards de francs. Si la CSG a continué de progresser (+ 4,1 %) l'effet de la diminution de la part du prélèvement sur les capitaux affectés à la CNAF s'est, par contre, fait sentir.

Alors qu'il avait fortement progressé en 1999 (+ 29,6 %), ce poste a diminué de 5,5 à 1,4 milliards en 2000. La mise en place de la couverture maladie universelle entraînant une moindre dépense pour la CNAF qui n'a plus à assurer le paiement des cotisations d'assurance personnelle de ses allocataires, la loi de financement pour 2000 avait abaissé de 50 à 22 % la part du prélèvement affectée à la CNAF (les 28 % restant ont été affectés à la CNAMTS).

Pour 2001, il devrait diminuer de 1,5 milliard en raison de la suppression du versement à la branche famille du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement qui sera affecté au financement des retraites.

c) 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 revenu minimum d'insertion (RMI), du solde des cotisations d'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 29,7 milliards de francs et à 30,4 milliards pour 2001, hors subvention pour la majoration de l'ARS.

La question du transfert de la prise en charge par l'Etat de la majoration de l'ARS a déjà été évoquée (supra A 4). Il faut souligner que la pérennisation de la majoration, va permettre une clarification qui met fin à un élément fortement perturbateur des comptes de la branche famille.

2. Les dépenses

Le montant total des dépenses de la branche famille en 2000 s'élèverait, selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, à 265 milliards de francs.

Ce montant est en légère progression (1,2 %) par rapport à l'année précédente au cours de laquelle l'augmentation avait, au contraire, été forte en raison notamment du rétablissement de l'universalité du versement des allocations familiales.

L'évolution des dépenses est inférieure aux prévisions. L'estimation de l'évolution des prestations ne sont pas exemptes d'incertitude. Les décalages par rapport aux prévisions peuvent provenir de la difficulté à apprécier les effets de comportements induits par une mesure. Mais comme le remarque la Commission des comptes de la sécurité sociale, des évolutions comme celles affectant l'ARS, en volume, "restent largement inexplicables" (- 8,2 % en volume en 1999 malgré son élargissement à toutes les familles d'un enfant disposant de ressources inférieures à un plafond).

Les dépenses sont également minorées du fait de la prise en charge par l'Etat du Fastif.

a) L'évolution des prestations familiales

Rappel des principales prestations familiales

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'APJE "longue" versée sous conditions de ressources jusqu'aux trois ans de l'enfant et l'APJE "courte" versée sous conditions de ressources depuis janvier 1996, du cinquième mois de grossesse au troisième mois de l'enfant.

L'allocation d'adoption est versée sous conditions de ressources depuis 1996.

Le complément familial (CF) est versé sous conditions de ressources aux familles ayant trois enfants à charge (tous âgés de plus de trois ans).

L'allocation de rentrée scolaire (ARS) est versée sous conditions de ressources aux familles ayant un ou plusieurs enfants scolarisés âgés de 6 à 18 ans. Elle fait l'objet de majorations exceptionnelles depuis 1993.

L'allocation de parent isolé (API) est une allocation différentielle versée sous conditions de ressources aux personnes seules qui assument la charge d'un ou plusieurs enfants. Elle est servie pendant une période d'un an maximum mais peut être prolongée jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant.

L'allocation parentale d'éducation (APE) est destinée aux familles d'au moins deux enfants, dont un de moins de 3 ans, dès lors que l'un des parents vient à cesser son activité.

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 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 2000, 164,3 milliards de francs seront distribués en métropole au titre des prestations familiales. Ce montant se répartit de la façon suivante :

(en millions de francs)

Année	1998	%	1999	%	2000	%
Prestations familiales métropole	156 717	- 0,6	161 293	2,9	164 314	1,9
Famille	144 376	- 1,2	148 627	2,9	150 163	1,0
Allocations familiales	66 352	- 5,0	69.587	4,9	69 393	-0,3
Complément familial	9 676	1,3	9 636	- 0,4	9 948	3,2
Allocation jeune enfant	16 804	- 0,9	16 850	0,3	17 145	1,8
Allocation de logement familiale	15 528	5,2	16 249	4,6	17 117	5,3
Primes de déménagement ALF	26		27		27	
Allocation de soutien familial	4 823	2,4	4 966	3,0	5 109	2,9
Allocation de parent isolé	4 424	- 0,3	4 453	0,7	4 492	0,9
Allocation de rentrée scolaire	8 755	- 1,5	8 665	-1,0	8 608	-0,7
Allocation parentale d'éducation	17 795	6,7	18 002	1,2	18 133	0,7
Allocation différentielle	188	3,4	193	3,0	193	0,1
Aides à la scolarité *	7				-2	
Maternité	10 461	7,8	10 717	2,4	12 105	12,9
Allocation de garde d'enfant à domicile	1 634	-13,6	945	- 42,2	995	5,3
AFEAMA	8 805	13	9 748	10,7	11 085	13,7
Allocation d'adoption	22		25		25	
Invalidité	1 879	4,4	1 948	3,7	2 046	5,0
Allocation d'éducation spéciale	1 879	4,4	1 948	3,7	2 046	5,0

L'évolution des dépenses de prestations dépend de différents facteurs.

Les facteurs socio-démographiques, même s'ils sont d'évolution lente, produisent des effets non négligeables et parfois opposés sur l'évolution des dépenses.

La reprise des naissances depuis 1993 a été un facteur de croissance des dépenses, avec une répercussion d'autant plus rapide qu'une partie importante des prestations familiales (25 %) est affectée aux premières années de l'enfant. L'allongement de la scolarité, la plus longue dépendance des jeunes à l'égard de leurs parents et l'augmentation du nombre de familles monoparentales sont aussi des facteurs inflationnistes. En sens inverse, le remplacement des générations à effectifs importants nées jusqu'en 1974, par des générations à effectifs plus faibles, parmi lesquelles les familles nombreuses se raréfient, fait diminuer de 0,2 à 0,4 % par an le volume des allocations familiales. Le système

de prestations étant très progressif avec la taille de la famille, cet effet déflationniste est d'autant plus fort.

A ces facteurs s'ajoutent les fluctuations qui résultent des modifications des règles applicables aux prestations.

- Depuis 1998, l'AFEAMA et l'allocation de garde d'enfant à domicile l'AGED ont connu des évolutions notables.

Globalement, les aides à la garde des enfants continuent de progresser (10,7 milliards en 1999 et 12,1 en 2000) mais les évolutions des prestations sont très contrastées.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 avait 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.

Cette mesure d'économie explique une part de la baisse des dépenses liées à l'AGED : - 13,6 % en 1998 et - 42,2 % en 1999 alors qu'elles étaient en progression régulière depuis plusieurs années. Le coût total a donc été ramené de 1,6 milliard en 1998 à 950 millions de francs en 1999.

Pour 2000, le montant total versé au titre de l'AGED est de 995 millions de francs, en augmentation de 5 %. Pour 2001 il devrait être d'environ 1 milliard de franc (+ 3 %).

Dans le même temps l'AFEAMA a continué de progresser à un rythme soutenu.

Les dépenses d'AFEAMA ont augmenté de 13 % en 1998, de 10 % en 1999 et de 13,7 % en 2000 pour atteindre un montant total de 11 milliards de francs.

En nombre d'allocataires les évolutions sont les suivantes :

	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
AFEAMA	326 000	384 000	436 000	486 000	520 000
AGED	47 000	67 000	82 000	73 000	66 000

Source : CNAF

Comme le souligne la Cour des comptes, l'impact des modifications de la réglementation sur la situation financière des familles est très difficile à apprécier car il dépend de leurs comportements. La Cour recommande la réalisation

d'études permettant, d'une façon générale, de mieux comprendre les évolutions survenues.

- La simplification des prestations

On peut toutefois regretter que les objectifs fixés pour juillet 1998 de simplification des prestations familiales n'aient pas été tenus. Les propositions de simplification n'ont pas abouti, à l'exception notable de la réforme des allocations logement, alors que les caisses dénoncent régulièrement la complexité de la gestion des prestations et l'incompréhension qui en résulte pour les usagers.

La réforme des aides au logement a été entreprise dans le sens de leur harmonisation. Compte tenu de l'importance de celles-ci dans la solvabilisation des ménages ce point est très positif. Cette réforme devrait être achevée au 1^{er} janvier 2001.

b) Les dépenses d'action sociale

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

Les crédits d'action sociale 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 des 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.

L'importance accordée à l'action sociale se traduit par la forte progression que connaît, depuis 1999, le Fonds national d'action sociale (FNAS), fonds de la Caisse nationale des allocations familiales au travers duquel s'opère son financement.

Le FNAS bénéficie depuis 1999 d'importantes dotations supplémentaires :+ 1 milliard en 1999 ; + 700 millions en 2000.

En 2001, le FNAS bénéficiera d'une dotation supplémentaire, sans précédent, de 1,7 milliards afin principalement de développer les modes de garde collectifs. La dotation totale du fonds sera donc de 16,4 milliards.

Evolution des dépenses du FNAS

	<i>Montant</i>	<i>% d'évolution</i>
<i>1997</i>	<i>11 720</i>	<i>2,3</i>
<i>1998</i>	<i>12 419</i>	<i>6,0</i>
<i>1999</i>	<i>13 447</i>	<i>8,3</i>
<i>2000</i>	<i>16 400</i>	<i>21,9</i>

(en millions de francs)

Les orientations principales du FNAS pour 2000 ont été les suivantes :

- **concernant l'accueil de la petite enfance** : la réforme de la prestation de service crèche adoptée par le conseil d'administration de la CNAF en décembre 1999 et le développement des relais assistantes maternelles.

- **concernant les enfants et les adolescents** : la généralisation du dispositif d'accompagnement scolaire (contrats locaux d'accompagnement 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 : actions d'animation sociale citées précédemment, soutien aux lieux d'accueil enfants-parents notamment par la prestation de service créée en 1995, soutien à la médiation familiale, implication des caisses dans les réseaux d'aide aux parents, aides au départ en vacances...

Les prestations de service pour cette même année se répartissent de la façon suivante :

Prestations de service “ accueil jeunes enfants ” :	4 856,8 MF
Dont P.S. ordinaires	2 943,8 MF
Y compris la réforme du financement des crèches : 100 MF	
P.S. “ contrat enfance ”	1 913 MF

(Soit une progression de 8,4% par rapport au budget du FNAS pour 1999).

Prestations de service “ enfants de 6 à 16 ans ” :	1 516 MF
Dont PS ordinaires	1 216 MF
P.S. “ contrats temps libres ”	300 MF

(Soit une progression de 14,8 % par rapport à 1999).

Autres prestations de service (centres sociaux, travailleuses familiales et aides ménagères, foyers de jeunes travailleurs, accompagnement scolaire) :
939,4 MF

(Soit une progression de 5,5 % par rapport à 1999).

c) Les autres dépenses

- Les aides au logement

Les aides personnelles au logement sont un élément clef de la politique de soutien aux familles car elles permettent d’alléger la dépense de logement des ménages les plus modestes (75 % des allocations sont versées à des bénéficiaires dont les ressources sont inférieures au SMIC).

L’allocation de logement familiale (ALF) est une prestation familiale entièrement financée par la branche famille sur le fonds national des prestations familiales (FNPF), à hauteur de 17,1 milliards de francs en 2000 ce qui représente une augmentation de 5,3 % par rapport à 1999.

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 2000 une dépense de 20,7 milliards.

- L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

En 2000 La CNAF versera 22 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).

- La gestion administrative

Ce poste a connu en 2000 une progression conséquente. Il est, en effet, passé de 8,5 à 8,8 milliards de francs, soit une augmentation de 4%. Cette évolution provient du renforcement des moyens administratifs de la branche avec la création de 900 emplois nouveaux dont une partie correspond à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail.

II.- DES REFORMES AMBITIEUSES EN DIRECTION DES FAMILLES

Le rétablissement de la situation financière de la branche famille permet de dégager des marges de manœuvre pour mener de nouvelles actions en direction des familles dans le sens d'une meilleure adaptation à leurs besoins et d'une plus grande solidarité.

A. RECONCILIER LA VIE FAMILIALE ET LA VIE PROFESSIONNELLE

1. Un effort considérable pour l'accueil de la petite enfance

Les besoins et les attentes des familles en matière d'accueil des petits enfants restent importants. Peu après la naissance, souvent avant même celle-ci, la question de la garde de l'enfant va se poser aux jeunes couples.

Aujourd'hui 80 % des femmes exercent une activité professionnelle. Or, l'obstacle majeur au maintien d'une activité après le premier enfant est bien souvent de trouver un mode d'accueil. Un effort en ce domaine est donc particulièrement important si l'on veut accompagner la reprise de l'activité économique pour que les femmes y aient leur part.

a) Les besoins des familles

En 1999, l'accueil des 2 200 000 enfants de moins de trois ans se répartissait de la façon suivante :

- par un parent au foyer (50 %) sachant que pour la moitié d'entre eux l'un des parents bénéficie de l'APE ;
- hors du domicile sans aide publique : (24 %)
- par une assistante maternelle agréée (15 %)
- en crèche : (9 %)
- au domicile des parents (AGED) : (2 %)

Il faut préciser que 250 000 enfants, soit un tiers des enfants de 2 à 3 ans, sont scolarisés à l'école maternelle. La question des conditions de leur accueil en maternelle, auquel les parents recourent en raison de la gratuité de celui-ci n'est pas négligeable. Tant en termes d'équipements que d'encadrement leur accueil nécessite en effet des moyens spécifiques.

Une enquête du CREDOC montre l'existence d'écarts importants entre le choix effectif des familles et leurs préférences. Les facteurs déterminant la demande des familles sont difficiles à identifier mais elle dépend, en tous cas, largement de l'offre d'accueil qui reste globalement très inférieure aux besoins potentiels et est très inégalement répartie sur le territoire.

Elle dépend aussi des aides publiques qui influent sur le coût et de l'adaptation du mode d'accueil aux besoins des parents.

La réponse à apporter n'est donc pas seulement quantitative mais aussi qualitative pour parvenir à mettre en place des dispositifs répondant à des besoins comme par exemple l'accueil à temps partiel ou des horaires d'ouverture plus souples.

C'est pourquoi des moyens importants visant à encourager une offre diversifiée et innovante sont prévus dans le présent projet de loi.

b) Les structures collectives et leur financement

Les modes d'accueil individuels, chez une assistante maternelle ou au domicile des parents ont connu un fort développement.

Par contre, après la croissance importante du nombre de place d'accueil collectif pendant les années 70, celle-ci s'est fortement ralentie pendant les années 80 et 90 (surtout au cours des cinq dernières années) en partie en raison du soutien aux modes de garde individuels.

Capacités d'accueil des enfants de moins de 6 ans dans les structures collectives au 1^{er} janvier 1999

Âge des enfants	Structures d'accueil	Nombre de places
Enfants de moins de trois ans	Crèches collectives	138 400
	- traditionnelles	123 200
	- mini-crèches	6 700
	- crèches parentales	8 500
	Crèches familiales	60 900
Enfants de trois à six ans	Jardins d'enfant	10 400
Enfants de moins de six ans	Haltes garderies	68 100
	- traditionnelles	62 200
	- parentales	5 900

Source : DREES

Au total ce sont près de 200 000 enfants de moins de trois ans qui sont accueillis de façon permanente et 330 000 enfants de manière occasionnelle. Mais les crèches n'offrent une capacité d'accueil que pour 17 % des enfants de moins de trois ans dont les deux parents travaillent. De plus elles sont surtout implantées dans des régions très urbanisées (région parisienne, vallée du Rhône...) et surtout dans les grandes agglomérations. Elles sont, au contraire, très peu nombreuses en milieu rural.

En effet, leur développement, bien que soutenu par les caisses d'allocation familiales au travers des contrats enfance, reste très dépendant de la volonté et des moyens des communes.

Les CAF financent en moyenne 30 % du budget des équipements collectifs d'accueil des jeunes enfants ce qui représente annuellement environ 5 milliards de francs. Le reste est à la charge des collectivités locales et des parents.

c) La réforme de l'AFEAMA

Dans le but de permettre à toutes les familles à qui cette solution conviendrait le mieux de pouvoir financièrement y recourir, l'aide publique

accordée au titre de l'AFEAMA va être majorée pour les familles les plus modestes (article 14 du projet).

Grâce à cette mesure 30 000 familles supplémentaires devraient pouvoir recourir aux services d'une assistante maternelle et plus de 100 000 verront le montant de leur aide majoré.

d) Le développement de la garde collective

Un dispositif rénové doté de moyens importants est mis en place pour soutenir la création et le fonctionnement des structures d'accueil de la petite enfance et pour mieux les adapter aux besoins des parents.

- Création d'un fonds d'investissement de 1,5 milliard pour développer les lieux d'accueil de la petite enfance

Ce fonds exceptionnel est destiné à financer des projets de création ou d'aménagement des structures accueillant les enfants de moins de six ans pour encourager leur développement.

Le dispositif est fortement incitatif, puisque la création ou l'aménagement de place pourra être subventionné à hauteur de 40 000 à 70 000 F par place. Il permet aussi d'encourager l'innovation puisque les subventions majorées iront aux structures multi-accueil ou qui répondent à des objectifs prioritaires : souplesse de fonctionnement, accueil d'enfants handicapés, classes passerelles pour les 2-3 ans. Un financement majoré sera également possible lorsque le projet est intercommunal, ceci afin de favoriser la création de services d'accueil en milieu rural.

L'objectif est de doubler l'aide publique à l'investissement et de parvenir à accueillir 30 à 40 000 enfants supplémentaires.

- Dotation supplémentaire du FNAS

En 2001 le FNAS va bénéficier d'une dotation supplémentaire, de 1,7 milliard de francs. Sur ce montant 1,4 milliards sont destinés à majorer les aides au fonctionnement des structures d'accueil collectives.

- Réforme du financement des crèches pour encourager les implantations dans les zones les moins favorisées :

La réforme de la prestation de service crèche a été adoptée par le conseil d'administration de la CNAF en décembre 1999. Son mode de calcul a été modifié afin de favoriser le développement des équipements collectifs dans les territoires où résident essentiellement des familles modestes et d'encourager

l'accueil par ces équipements collectifs des enfants de familles ayant de bas niveaux de revenus.

Avant la réforme de la prestation, les CAF versaient aux gestionnaires des crèches un montant forfaitaire par enfant accueilli (en moyenne 1500 F par mois et par enfant), bonifié si la commune avait signé avec la CAF un contrat enfance. En contrepartie, le gestionnaire s'engageait à opérer une tarification modulée en fonction du revenu des familles.

Ce système présentait donc l'inconvénient de renchérir le montant des subventions d'équilibre versées par les communes ayant une proportion importante de familles à revenus modestes. Cette charge financière a pu représenter un frein au développement des crèches.

Aussi il a été décidé que la charge financière liée à la compensation de la faiblesse des ressources des familles serait désormais transférée des communes, et des autres gestionnaires, vers les CAF. Les coûts de fonctionnement pour les gestionnaires des établissements accueillant de nombreuses familles modestes sera allégé. Dorénavant les CAF assureront aux gestionnaires des recettes stables égales aux deux tiers d'un prix de revient journalier plafonné. Les collectivités locales gestionnaires prendront en charge un coût fixe égal à un tiers du coût plafonné (part non couverte par la subvention de la CAF) et un coût variable correspondant à la différence entre le coût plafonné et le coût réel.

- Aménagement des modes de fonctionnement des structures d'accueil

Le décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et aux services d'accueil des enfants de moins de six ans rénove et assouplit les modes de gestion de ces structures. Visant à mieux adapter le service aux besoins des parents, ces mesures devraient également permettre aux collectivités locales " d'optimiser " les financements.

Tout d'abord, le décret reconnaît explicitement les différents types d'établissements d'accueil collectifs, que ce soit les crèches collectives, les crèches parentales, les structures multi-accueil, les haltes-garderies, les classes passerelles ou les jardins d'enfant en fixant un cadre juridique qui s'applique à l'ensemble. La diversité de l'offre est une condition de l'adaptation aux besoins des familles et des enfants.

Ensuite, il modifie le calcul du taux d'occupation qui dépend désormais du nombre d'enfants présents et non plus de celui des inscrits. Ceci permet à un moindre coût l'élargissement de l'amplitude horaire.

Enfin, les équipements pourront accueillir des enfants en surnombre (jusqu'à 10 % de la capacité d'accueil) afin d'autoriser une souplesse de fonctionnement et l'adaptation aux variations imprévisibles de la demande.

2. L'aménagement du retour à l'exercice d'une activité professionnelle

a) L'APE

La possibilité de bénéficier de l'APE dès la naissance du deuxième enfant décidée par la loi famille de 1994 a connu un vif succès. Le nombre d'allocataires de l'APE est passé de 175 000 fin 1994 à plus de 500 000 fin 1997.

Cette mesure a eu un impact fort sur l'activité des mères de famille. Depuis cette date, alors que les taux d'activité des mères d'un et de trois enfants⁴ ont poursuivi leur progression, celui des mères de deux enfants chutait de 10 points. Si l'on essaie de faire la part de l'effet incitatif et de l'effet d'aubaine, il apparaît que l'APE a incité entre 40 et 60 % des bénéficiaires à suspendre leur activité professionnelle.

La prise d'un congé parental d'éducation, dont la durée s'étend sur plusieurs années, trois ans, six ans voire plus, pose inévitablement la question du retour à l'activité professionnelle après un éloignement durable du marché du travail, particulièrement pour les femmes qui au moment de ce congé étaient en situation de travail précaire ou de chômage indemnisé.

Une enquête du CREDOC a été réalisée sur les sorties de l'APE de rang 2 au 1^{er} semestre 1998. Elle montre que si, avant l'entrée en APE de rang 2, les trois-quarts des bénéficiaires occupaient un emploi, elles ne sont plus que la moitié un peu plus de trois ans plus tard. Le nombre de chômeuses n'est pas sensiblement modifié, c'est surtout la proportion d'inactives qui s'est accrue (27 % à la sortie contre 4 % à l'entrée). Environ la moitié des nouvelles inactives continuent à bénéficier de l'APE au titre d'un troisième enfant.

b) Le cumul avec un revenu d'activité et l'aide versée par l'ANPE

Il est donc apparu indispensable d'encourager la reprise d'activité des femmes l'ayant interrompue à la naissance de leur deuxième ou de leur troisième enfant. Comme cela existe pour la plupart des minima sociaux la le cumul temporaire de l'allocation avec une activité sera possible (article 17 du projet).

Cette mesure est assortie d'un nouveau dispositif d'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) dont la mise en œuvre a été confiée à l'ANPE et qui est en vigueur depuis le mois de juillet.

⁴ *Pouvant potentiellement bénéficier de l'APE, c'est à dire ayant un enfant de moins de trois ans.*

Il vise à faciliter le retour à l'emploi en permettant à des femmes en difficulté d'organiser la garde de leurs enfants en faisant face aux frais générés.

Une aide est versée lors de la reprise de l'activité aux femmes demandeurs d'emploi non indemnisées, dont les bénéficiaires des minima sociaux, ayant au moins un enfant de moins de six ans dont elles assuraient elles-mêmes la garde.

Son montant est, selon l'âge de l'enfant, de 2 000 ou de 3 000 F.

Le coût de ce dispositif a été évalué en année pleine à 100 millions de francs, sachant qu'environ 40 000 personnes devraient être concernées chaque année. Il est financé pour moitié par l'Etat et pour moitié par le fonds national pour l'emploi.

B. DES MESURES DE SOLIDARITE

1. La réforme des aides au logement

Une première étape dans la réforme des aides au logement a eu lieu à l'issue de la Conférence de la famille du 12 juin 1998. Les loyers plafonds de l'ALF ont été réévalués au 1^{er} juillet 1999 pour aller vers l'alignement des loyers plafonds de cette allocation sur ceux de l'aide personnalisée au logement (APL).

A l'issue de la Conférence de la famille de juillet 1999 la poursuite de la réforme des aides au logement a été annoncée afin d'aller vers une harmonisation des barèmes et de rendre plus cohérente la prise en compte des ressources entre les revenus provenant des minima sociaux et ceux provenant du travail.

En janvier 2001 un barème intermédiaire sera mis en place avant le barème définitif prévu pour 2002.

Ainsi les barèmes des différentes aides au logement seront unifiés : allocation de logement familial, allocation de logement social et aide personnalisée au logement. Ce nouveau barème permettra aux personnes ayant des revenus inférieurs ou équivalents au RMI de percevoir la même aide que les bénéficiaires de ce minimum social.

Près des deux tiers des bénéficiaires d'une aide au logement sont concernés par cette réforme soit 4,8 millions d'allocataires.

L'aide moyenne annuelle sera relevée de 1300 F environ (soit 10 % de l'aide versée). Un mécanisme de compensation est prévu pour ceux qui verraient leur aide au logement diminuer (environ 180 000 personnes).

Cette réforme ne nécessitant que des mesures d'ordre réglementaire n'a pas de traduction dans les articles du projet de loi. Son coût total est évalué à 6,5 milliards. Son incidence financière est de 1,3 milliards pour la branche famille en 2001 et de 1,6 milliards en 2002. L'Etat assumera pour sa part au total 3,6 milliards.

2. Le soutien aux parents en difficulté

a) Le congé enfant malade

Le présent projet crée une nouvelle allocation de présence parentale pour enfant malade afin d'aider les familles à faire face lorsqu'un de leur enfant est gravement malade ou gravement blessé. Les règles existantes ne permettent pas aux parents de disposer d'une solution réellement adaptée en cas d'hospitalisation prolongée ou des soins de longue durée.

Le congé pour enfant malade prévu à l'article L. 122-28-8 du code du travail est en réalité un congé pour petites maladies de l'enfant ou en tout cas pour des maladies brèves puisque sa durée ne peut excéder trois ou cinq jours par an selon l'âge et le nombre des enfants.

Le seul aménagement de longue durée existant (au-delà de la prolongation possible du congé parental d'éducation) est le droit de travailler à temps partiel à condition d'avoir une ancienneté suffisante dans l'entreprise.

La loi sur la réduction du temps de travail a ouvert d'autres possibilités d'aménagements horaires qui permettent une meilleure conciliation vie familiale–vie professionnelle.

Mais dans tous les cas de figure il n'est pas prévu de compensation financière à la réduction d'activité. C'est pourquoi il est proposé de mettre en place une aide spécifique assortie d'un cadre juridique protecteur : congé ouvrant droit à une suspension du contrat de travail, garantie de retrouver son emploi, maintien de la protection sociale.

b) Le soutien à la fonction parentale

Le délégué interministériel à la famille s'était vu confier, en 1998, la responsabilité de la mise en place de réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, 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 le 9 mars 1999.

S'y ajoutent les interventions des caisses dans le cadre de leur politique d'action sociale qui relèvent 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. Elle se traduit cette année comme l'année précédente dans les orientations budgétaires du Fonds national d'action sociale (FNAS).

Les caisses mènent grâce à ces crédits :

- 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.

Pour mener ces actions en 2001 des fonds supplémentaire du FNAS sont prévus : 300 millions de francs supplémentaires sont dédiés à l'aide aux parents et aux contrats temps libre.

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 17 octobre 2000.

Après l'exposé de la rapporteure, **Mme Hélène Mignon** s'est félicitée de la création du congé et de l'allocation pour enfant malade et du développement des structures de garde des jeunes enfants. Il est tout à fait souhaitable d'encourager leur diversité et la flexibilité de leur fonctionnement, tant par les financements que par des mesures réglementaires. De même, la formule des classes- passerelles entre la crèche et la maternelle pour les enfants de deux à trois ans est bienvenue.

M. Jean-Pierre Baeumler a approuvé la volonté d'assurer une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle dans un esprit de parité. Il a également insisté sur les efforts nécessaires pour soutenir les parents dans l'exercice de leur responsabilité éducative car ceux-ci sont trop souvent démissionnaires.

M. Bernard Perrut, après avoir reconnu l'intérêt de certaines des innovations proposées par le projet de loi de financement pour 2001, et notamment de la création du congé pour enfant malade, s'est interrogé sur les conditions de préparation de cette loi de financement. Si l'on en croit les représentants de la CNAF et de l'UNAF, ces organismes n'ont pas été consultés sur les termes de l'équilibre financier proposés pour 2001, et tout particulièrement sur les choix effectués en matière de transferts de financement, qui viennent grever la capacité d'action du régime pour l'avenir.

M. Jean-Luc Prével a fait les observations suivantes :

- L'absence de concertation avec les organisations familiales s'est traduite notamment par le vote négatif du conseil d'administration de la CNAF sur le projet de loi de financement.

- L'harmonisation des règles d'attribution des prestations familiales n'a toujours pas progressé.

- Il est curieux d'avoir créé un fonds d'investissement pour les crèches dont l'extinction est déjà programmée au lieu d'une simple ligne budgétaire affectée à ces dépenses.

M. Marcel Rogemont a déclaré trouver trois motifs de satisfaction dans le volet famille du projet de loi :

- La réforme des aides au logement.

- L'aménagement de l'AFEAMA pour mieux prendre en compte les revenus des parents.

- Le retour à une action sociale collective qui permettra notamment la transmission des savoirs domestiques pour aider les parents à assumer leurs responsabilités envers leurs enfants.

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

- Plutôt que de parler de parents démissionnaires, il vaudrait mieux de parler de parents désemparés.

- Il est certain que les organisations familiales se sont plaintes de l'absence de consultation sur les mesures décidées tardivement telle que la prise en charge par la CNAF de la majoration de pension servie aux parents de trois enfants ou plus. Il ne faut cependant pas oublier tout le processus de concertation et de dialogue permanent mené avec elles dont la conférence annuelle de la famille est l'un des points forts.

- La CNAF travaille activement sur l'harmonisation et la simplification de ses règles internes. En ce qui concerne les dispositions législatives et réglementaires, il faut rappeler que la complexité résulte aussi du souci de prendre en compte la diversité des situations des bénéficiaires et de corriger les inégalités.

- La formule du fonds d'investissement pour les crèches permet de réaffecter les sommes non utilisées au cours d'un exercice.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA FAMILLE

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AUX DEPENSES ET A LA TRESORERIE

Section I

Branche famille

Article 14

(article L. 841-1 du code de la sécurité sociale)

Renforcement de l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)

L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) prévue par l'article L.841-1 du code de la sécurité sociale est attribuée au ménage ou à la personne seule employant une assistante maternelle agréée pour assurer la garde, au domicile de celle-ci, d'un enfant de moins de six ans.

L'aide est composée de deux éléments :

- la prise en charge directe, par les caisses d'allocations familiales, des cotisations sociales, patronales et salariales, de sécurité sociale, de retraite complémentaire, d'assurance chômage, de la CSG et de la CRDS.
- une allocation mensuelle, appelée majoration d'AFEAMA, d'un montant fixé en pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) qui revient à prendre en charge une partie du salaire net versé à l'assistante maternelle.

Cet article apporte plusieurs modifications au régime de l'AFEAMA.

Premièrement, il module le montant de la majoration en fonction du revenu des familles.

Actuellement le montant de la majoration varie seulement en fonction de l'âge de l'enfant. Ce montant de 826 F par mois pour la garde d'un enfant de moins de trois ans est divisé par deux lorsque l'enfant a entre trois et six ans.

Le II de l'article L. 841-1 du code de la sécurité sociale est modifié pour prévoir le principe d'une modulation en fonction des revenus dont les modalités seront fixées par décret. Cette réforme permet d'accroître le montant de la majoration perçue par les familles aux revenus les plus modestes leur ouvrant ainsi l'accès à un mode de garde individuel auquel elles peuvent avoir besoin de recourir.

Trois niveaux de majoration sont prévus : 1 290 F, 1 020 F et 826 F. Les familles (d'un enfant) ayant un revenu mensuel inférieur à 9 400 F pourront percevoir la majoration maximale ; celles ayant un revenu compris entre 9 400 F et 13 000 F celle de 1 020 F. Dans ces deux cas de figure, compte tenu de leurs revenus, ces familles perçoivent également l'allocation pour jeune enfant (APJE) jusqu'au trois ans de celui-ci, qui s'élève à environ 1 000 F. Il en résulte donc une solvabilisation importante.

Pour les familles (d'un enfant) ayant un revenu mensuel supérieur à 13 000 F, le montant de la majoration (826 F) sera inchangé.

Deuxièmement, le mécanisme de calcul de la majoration est modifié. Alors que la majoration ne pouvait excéder le montant du salaire net versé à l'assistante maternelle, il est prévu de plafonner la prise en charge du salaire à un pourcentage maximum de celui-ci (ce pourcentage serait, selon l'exposé des motifs, fixé à 85 %). Dans le cadre de l'AFEAMA, en effet, dans certains cas de garde à temps très partiel, les familles pouvaient bénéficier d'une prise en charge en totalité, ou en quasi-totalité, de leur dépenses de garde (prise en charge à 100 % si le salaire net mensuel versé n'était pas supérieur à 816 F).

Cette disposition opère donc un rééquilibrage et tend à une plus grande équité en accentuant l'aide pour les ménages aux plus faibles revenus mais en prévoyant le principe d'une participation minimale des parents.

Troisièmement, il n'apparaît pas équitable non plus que l'AFEAMA, qui n'est soumise à aucune condition d'activité professionnelle, puisse être cumulée avec le bénéfice de l'allocation parentale d'éducation lorsque celle-ci est perçue à taux plein et correspond donc à la suspension totale de l'activité professionnelle ou de la recherche d'emploi. Cette possibilité est donc supprimée. Une exception est toutefois prévue dans le cas où le bénéficiaire de l'APE cumulant celle-ci avec la reprise d'une activité professionnelle (article 17 du présent projet) peut avoir besoin de faire garder ses enfants.

Enfin, le II de l'article prévoit l'entrée en vigueur de ces dispositions dès le 1^{er} janvier 2001, apportant ainsi la garantie soit d'une parution rapide des décrets soit d'un versement rétroactif en cas de retard.

*

Article 15

Création de l'allocation et du congé de présence parentale

1. L'allocation de présence parentale (APP)

Il est créé, par cet article, une indemnisation destinée à compenser la cessation d'activité à temps partiel ou la suspension totale de l'activité d'un ou des deux parents qui ont un enfant gravement malade, accidenté ou handicapé.

Cet article (I) crée donc une nouvelle allocation qui s'ajoute à la liste des prestations familiales fixée par l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale.

Le paragraphe II en fixe le régime :

- **Le droit à l'allocation** (art L. 544-1, L. 544-3, L. 544-6 et L. 544-7 nouveaux)

Le droit à l'allocation est ouvert aux personnes réduisant ou suspendant leur activité professionnelle parce que leur enfant malade, accidenté ou handicapé a besoin de leur présence à ses côtés.

Il est ouvert au bénéfice des salariés (article L. 544-1 nouveau) pour lesquels il est par ailleurs créé un droit à congé (cf 2).

Il est également prévu que l'allocation puisse être servie aux non salariés. Le nouvel article L. 544-7 ouvre le bénéfice de l'allocation aux VRP, employés de maison, travailleurs non salariés des professions non agricoles et leur conjoint, praticiens et auxiliaires médicaux, non salariés agricoles ainsi qu'aux demandeurs d'emploi indemnisés.

Le VI ajoute l'allocation de présence parentale aux prestations familiales versées dans les départements d'outre mer.

La procédure d'ouverture du droit prévue par l'article L. 544-3 nouveau se veut simple et rapide ce qui est effectivement une condition de son efficacité : le service de l'allocation est subordonné à la présentation d'un certificat médical lui-même soumis au contrôle médical qui portera sur la

pathologie et sur les modalités de la présence des parents et des soins. Il a été indiqué que le contrôle médical interviendra *a posteriori*.

Ainsi, pour les salariés le versement de l'allocation pourra débiter dès le premier jour du mois suivant la demande (article L. 544-6 nouveau).

Ce droit est ouvert pour une durée maximale. Celle-ci fixée par décret serait d'un an par périodes de quatre mois renouvelables.

- **Le montant de l'allocation** (articles L. 544-2 et L. 544-5 nouveaux)

Le montant de l'allocation est calqué sur celui de l'APE. Il varie en fonction de la réduction de l'activité (article L. 544-2).

Ce montant, fixé par décret, sera, d'après l'exposé des motifs, ainsi établi :

Suspension totale d'activité	3000 F par mois
Maintien d'une activité à 50%	2000 F par mois
Maintien d'une activité à 80%	1500 F par mois

Ce montant peut être supérieur à 3 000 F si les deux parents choisissent de travailler à temps partiel et bénéficient à ce titre tous les deux d'une allocation (L. 544-5). Dans la mesure où il varie également en fonction de la composition familiale, il pourra être tenu compte de la situation des familles monoparentales pour lesquelles la renonciation à l'activité est plus coûteuse que pour une famille où il reste un revenu.

Le coût total de cette mesure est évalué 200 millions de francs.

- **Le régime de l'allocation**

Son régime (articles L. 544-4 et L. 544-8 nouveaux) est calqué, en grande partie, sur celui de l'allocation parentale d'éducation (APE).

Les interdictions du cumul de l'APP avec d'autres prestations sociales sont posées par article L. 544-8. Elles sont identiques, pour l'APP servie à taux plein à celles prévues pour l'APE à taux plein. La suspension du versement des indemnités dues aux demandeurs d'emploi est également prévue dans les mêmes conditions. S'y ajoute toutefois, logiquement, le non-cumul avec l'APE.

Une possibilité de cumul en cas de bénéfice de l'APP à taux partiel est prévue avec les indemnités servies, au cours du congé, au titre des congés maladie ou d'accident du travail.

Il est également nécessaire d'articuler cette nouvelle allocation avec le supplément d'allocation d'éducation spéciale versé aux parents d'un enfant handicapé. En effet, ce supplément est déjà une compensation de la perte de revenu liée à l'arrêt ou la diminution de l'activité des parents d'un enfant gravement handicapé "exigeant des dépenses particulièrement coûteuses ou le recours fréquent à l'aide d'une tierce personne". Seule l'allocation de base sera donc cumulable.

Le service de l'allocation est assorti d'un régime protecteur. Pendant la suspension de l'activité professionnelle les intéressés continueront à bénéficier d'une protection sociale. Le paragraphe IV prévoit l'affiliation, sous condition de ressources, à l'assurance vieillesse comme cela est le cas pour les bénéficiaires de l'APE. Le paragraphe V prévoit le maintien des droits à l'assurance maladie.

2. Le droit à congé

L'article L. 122-28-9 du code du travail dans sa rédaction actuelle ouvre aux salariés le droit de travailler à temps partiel en cas de maladie, d'accident ou de handicap graves d'un enfant à charge.

Le paragraphe V modifie cet article afin d'une part, de supprimer la condition d'un an d'ancienneté pour bénéficier du temps partiel, d'autre part de créer un nouveau droit à congé entouré de garanties. Ainsi les familles auront le choix entre le passage à une activité à temps partiel prévu par le droit en vigueur et la prise d'un congé.

Ce nouveau droit à congé entraîne la suspension du contrat de travail. A son issue le salarié se voit garanti le droit à retrouver son précédent emploi ou un emploi lui offrant une rémunération équivalente. La période de congé sera prise en compte pour moitié pour le calcul de l'ancienneté (paragraphe VIII). Là encore, ces dispositions sont identiques à celles prévues pour l'APE.

Il suffira au salarié d'avertir son employeur de sa volonté de prendre ce congé par lettre recommandée en y joignant un certificat médical. Le certificat médical attestera de la nécessité de la présence du salarié aux côtés de son enfant mais ne contiendra aucun élément qui serait couvert par le secret médical devra être remis à l'employeur.

Article 16

(articles L. 135-3 et L. 223-1 du code de la sécurité sociale)

Prise en charge par la CNAF des majorations de pensions pour enfant

Cet article organise le transfert progressif du financement des majorations de pension pour enfant du Fonds de solidarité vieillesse vers la CNAF.

Depuis la loi du 22 juillet 1993 qui a créé le Fonds de solidarité vieillesse, celui-ci prend en charge le financement des avantages de vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale.

A ce titre, les dépenses du FSV se composent de celles relatives au minimum vieillesse et des cotisations prises en charge au titre des périodes validées gratuitement par les régimes de base d'assurance vieillesse (périodes assimilées dues au titre du service national et périodes pendant lesquelles les assurés ont été au chômage).

Ce fonds prend également en charge les sommes correspondant au service par les régimes d'assurance vieillesse (régime général et régimes alignés uniquement), des majorations de pension pour conjoint à charge et des majorations de pension accordées en fonction du nombre d'enfants à charge.

Fonds de solidarité vieillesse

<i>Structures des dépenses en 2000</i>	
PRESTATIONS VIEILLESSE	35 580
Minimum vieillesse	17 460
Allocations personnes âgées	14 770
Allocation spéciale du SASV	2 690
Majorations de pension	18 120
Pour enfants	17 693
Pour conjoint à charge	427
VALIDATION DES PERIODES	37 386
Service national légal	169
Période de chômage	37 212
Périodes de perception de l'allocation de préparation à la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord	5

Les majorations pour enfants, accordées dès 1945 au titre de la politique familiale, ont pour effet d'augmenter la pension de tout assuré d'un dixième de son montant si celui-ci a eu ou a élevé au moins trois enfants pendant au moins neuf ans, avant leur seizième anniversaire.

Il s'agit bien d'un avantage familial différé, explicitement institué en direction des familles nombreuses, qui vise à compenser, au moment de la retraite, les charges de familles et leurs conséquences en termes de pension, compte tenu du taux d'inactivité des mères de famille ayant trois enfants ou plus.

Son financement relève logiquement de la branche famille de la sécurité sociale. De la même façon, les cotisations de l'assurance vieillesse des parents au foyers (AVTS) sont à la charge de cette branche.

A la clarification du financement s'ajoute l'expression de la solidarité des différents régimes envers l'assurance vieillesse.

Cet article opère donc le transfert de cette dépense vers la branche famille de la sécurité sociale.

Tout d'abord (I), le financement des majorations de pensions pour enfant est ajouté aux missions de la CNAF qui sont définies à l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale.

Deuxièmement (II), ce transfert est ajouté à la liste des ressources dont bénéficie le FSV qui sont fixées par l'article L. 135-3 du code de la sécurité sociale.

Enfin, le III de cet article prévoit un échelonnement du transfert des dépenses totales au titre des majorations qui s'élèvent à 20 milliards de francs. Pour 2001, la CNAF prendra en charge 15 % de ces dépenses, soit 2,9 milliards.

*

Article 17

(article L. 532-4-1 nouveau du code de la sécurité sociale)

Cumul de l'allocation parentale d'éducation (APE) avec la reprise d'une activité professionnelle

Cet article ouvre la possibilité aux allocataires de l'APE de cumuler le bénéfice de celle-ci avec la reprise d'une activité professionnelle.

Dans le prolongement des mesures incitatives à la reprise d'activité adoptées ou élargies par les dispositions de la loi de lutte contre les exclusions au profit des allocataires de minima sociaux, cet article crée une nouvelle possibilité de cumul pour les parents ayant cessé leur activité professionnelle à la naissance d'un de leur enfant.

Cette mesure se justifie par les difficultés de retour à l'emploi que rencontrent les mères de jeunes enfants pour reprendre une activité professionnelle à l'issue de leur congé. Elle est complétée par une aide à la reprise d'activité versée par l'ANPE (cf II.2.b).

Le dispositif proposé est simple : il permet un cumul à 100 % pendant deux mois consécutifs. Il a donc des effets lisibles pour l'allocataire qui en perçoit l'impact sur ces revenus.

Les mesures d'application ne devraient ouvrir le droit à cumul qu'entre les dix-huit mois et les trente mois de l'enfant pour éviter les effets d'aubaine.

L'évaluation des effets financiers globaux de la mesure sont extrêmement délicats. Il est indiqué par l'exposé des motifs que celle-ci générera une légère économie (100 millions de francs) liée à la moindre dépenses d'APE qui résultera de la reprise anticipée d'activité, supérieure au surcoût lié aux deux mois de cumul.

*

Article 18

Fonds d'investissement pour les crèches

Cet article crée, au sein du fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF, un fonds exceptionnel d'investissement doté de 1,5 milliards de francs destiné à participer au développement des services d'accueil de la petite enfance. Sa création permet de mobiliser au profit des familles des excédents passés de la branche puisque il est financé par ceux dégagés en 1999.

L'objectif assigné au fonds est de doubler l'effort d'investissement public en faveur des modes d'accueil collectifs. Il est destiné à financer la création ou le réaménagement de places nouvelles d'accueil. Ce financement doit permettre l'accueil de 30 à 40 000 enfants supplémentaires.

La création ou l'aménagement de place pourra être subventionné à hauteur de 40 000 à 70 000 F par place. Ce dispositif, fortement incitatif, encourage l'innovation puisque les subventions les plus élevées iront aux

structures multi-accueil ou répondant à des objectifs prioritaires : souplesse de fonctionnement, accueil d'enfants handicapés, classes passerelles pour les 2-3 ans. Un financement majoré sera également possible lorsque le projet est intercommunal ceci afin de favoriser la création de services d'accueil en milieu rural.

Cet article procède, tout d'abord, à la création d'un compte de réserve spécifique au sein du FNAS. Puisqu'il s'agit d'une individualisation comptable, il est précisé que les dépenses correspondantes seront des dépenses du FNAS et individualisées comme telles. Le fonds correspondant est exceptionnel et non reconductible : il prendra donc fin à la date de consommation complète des crédits.

Cet article autorise ensuite l'affectation d'une somme de 1,5 milliard prélevé sur le compte de réserve où sont inscrits les sommes correspondants aux excédents des branches à ce compte de réserve spécifique. Comme cela a été dit, cette somme est imputée sur l'excédent 1999.

2633-IV-Rapport de Mme Marie-France Clergeau (commission des affaires culturelles) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n°2606) : Famille