

Document
mis en distribution
le 19 octobre 2001

N° 3345

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2001.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI de **financement de la sécurité sociale pour 2002** (n° 3307),

TOME IV

FAMILLE

PAR Mme Marie-Françoise Clergeau,

Députée.

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

Sécurité sociale.

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* ; Mme Odette Grzegorzulka , M. Denis Jacquat , M. Patrice Martin-Lalande , *secrétaires* ; M. Bernard Accoyer , Mme Sylvie Andrieux-Bacquet , M. Léo Andy , M. Didier Arnal , M. André Aschieri , M. Gautier Audinot , Mme Roselyne Bachelot-Narquin , M. Jean-Paul Bacquet , M. Jean-Pierre Baumler , 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 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. Jean Dufour , 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 , M. Francis Hammel , M. Pierre Hellier , M. Michel Herbillon , Mme Françoise Imbert , Mme Muguette Jacquaint , M. Serge Janquin , M. Jacky Jaulneau , M. Patrick Jeanne , 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 trick Leroy , M. Michel Liebgott , M. Gérard Lindeperg , M. Lionnel Luca , M. Patrick Malavieille , M. Alfred Marie-Jeanne , M. Marius Masse , Mme Jacqueline Mathieu-Obadia , M. Didier Mathus , M. Jean-François Mattei , M. Pierre Menjucq , Mme Hélène Mignon , <A

[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. Vincent Peillon](#) , [M. Bernard Perrut](#) , [M. Pierre Petit](#) , [M. Jean-Luc Prél](#) , [M. Jacques Rebillard](#) , [M. Alfred Recours](#) , [Mme Chantal Robin-Rodrigo](#) , [M. Marcel Rogemont](#) , [M. Yves Rome](#) , [M. Jean Rouger](#) , [M. Rudy Salles](#) , [M. André Schneider](#) , [M. Bernard Schreiner](#) , [M. Patrick Sève](#) , [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](#) .

Sommaire

Pages

Introduction

7

I.- LES COMPTES de LA BRANCHE FAMILLE

9

A. L'excédent de la branche famille

9

1. Le résultat prévisionnel pour 2001 : des excédents confirmés

9

a) L'excédent prévisionnel pour 2001

9

b) La réalisation de l'objectif de dépenses pour 2001

9

2. Les prévisions pour 2002

9

a) Le solde tendanciel

9

b) Les mesures prévues par le projet de loi de financement pour 2002

10

B. l'Évolution des recettes et des dépenses

10

1. Les recettes

10

a) Les cotisations

10

b) Les impôts et taxes affectés

11

c) Les subventions de l'Etat

11

2. Les dépenses

11

a) L'évolution des prestations familiales

12

b) La revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour 2002

16

c) Les dépenses d'action sociale

16

d) Les autres dépenses

18

ii.- LES réformes entreprises en direction des familles

21

A. L'accueil de la petite enfance : la poursuite d'un effort exceptionnel

22

1. La mise en œuvre du FIPE

22

a) Un premier bilan des engagements est très largement positif.

22

b) Les caractéristiques des projets répondent aux objectifs fixés

23

c) La reconduction du FIPE pour 2002

24

2. La réforme de la prestation de service « accueil permanent »

24

a) Une dépense nette supplémentaire de la prestation de service de 130 millions de francs en 2000.

24

b) L'application du barème a entraîné une baisse globale des participations familiales

25

b. Les aides aux familles en difficulté

26

1. La réforme des aides au logement

26

a) La poursuite de la réforme des barèmes

26

b) L'évaluation des ressources pour les aides au logement des jeunes adultes

27

2. La réforme de l'allocation d'éducation spéciale

27

3. La soutien à la fonction parentale

28

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION

31

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA FAMILLE

33

titre III : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES et À LA TRÉSORERIE

Section 3 : Branche famille

35

Article 22 (articles L. 112-25-4, L. 122-26, L. 226-1 du code du travail, L. 330-1, L. 331-8, L. 615-19-2, L. 722-8-3 du code de la sécurité sociale) : *Création d'un congé de paternité*

35

Article 23 (articles L. 223-1, L. 241-2, L. 612-1 du code de la sécurité sociale et article L. 732-13 du code rural) : Financement du congé de paternité

38

Article 24 : Abondement du fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE)

39

Article 25 : Poursuite de la prise en charge par la CNAF des majorations de pensions pour enfant

39

Introduction

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prolonge les axes de la politique familiale définis depuis 1997 en concertation avec les partenaires, concertation matérialisée par le rendez-vous annuel que constitue désormais la Conférence de la famille. Ils s'articulent autour de la recherche d'une plus grande solidarité et d'une plus grande égalité entre les pères et les mères.

Aides aux familles en difficulté, rééquilibrage et développement sans précédent des aides à la garde des jeunes enfants dans un souci constant d'améliorer la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, soutien à la fonction parentale autant de mesures en faveur des familles qui ont été rendues possibles par le rétablissement de la situation financière de la branche.

Et si l'analyse des causes d'une reprise de la natalité est toujours délicate, il est clair que la politique familiale menée depuis 1997 n'y est pas étrangère.

Selon le bilan que vient de dresser l'INED, le nombre de naissances augmente de façon continue depuis 1995.

En 2000, a eu lieu la plus forte hausse du taux de natalité depuis 20 ans, soit 5 %. Cette tendance se prolonge en 2001 : 750 000 naissances ont été enregistrées durant les sept premiers mois de l'année, chiffre équivalent aux sept premiers mois de l'année précédente.

Ce chiffre est d'autant plus important qu'il traduit en réalité une hausse du taux de fécondité, puisque parallèlement le nombre de femmes en âge de procréer est en diminution. Le taux de fécondité qui se situait à 1,66 en 1994 est aujourd'hui de 1,89.

Aux réformes qui viennent d'être évoquées et qui sont aujourd'hui prolongées par la création d'un véritable congé de paternité, reconnaissance sociale concrète du rôle du père, il faut ajouter les réformes du droit de la famille entreprises au cours de la législature : réforme de l'exercice de l'autorité parentale, l'accès aux origines en cas d'accouchement sous X, la dévolution du nom patronymique, la situation du conjoint survivant et la réforme en cours des procédures de divorce.

Naissances vivantes

Année	Naissances vivantes		
	Garçons	Filles	Total
1990	391 312	371 095	762 407
1991	389 239	369 817	759 056
1992	381 744	361 914	743 658
1993	364 589	347 021	711 610
1994	364 277	346 716	710 993
1995	373 409	356 200	729 609
1996	377 003	357 335	734 338
1997	373 157	353 611	726 768
1998	378 075	360 005	740 300
1999*	-	-	744 100
2000*	-	-	778 900

* Provisoire

Source : INSEE

Evolution annuelle de la fécondité

Années	Somme des taux par groupe d'âges		Total (indicateur conjoncturel)	Age moyen à la maternité (années)
	15-27 ans	28 ans et +		
1990	84	94	178	28,3
1991	82	95	177	28,4
1992	77	96	173	28,5
1993	72	94	166	28,7
1994	70	96	166	28,8
1995	69	102	171	29,0
1996	68	105	173	29,1
1997	66	107	173	29,2
1998	65	111	176	29,3
1999	66	113	177	29,3
2000	69	120	189	29,4

Source : INSEE, division des enquêtes et études démographiques, série révisée après le recensement de 1999.

I.- LES COMPTES de LA BRANCHE FAMILLE

A. l'excédent de La branche famille

1. Le résultat prévisionnel pour 2001 : des excédents confirmés

a) L'excédent prévisionnel pour 2001

Alors que la branche famille avait connu pendant cinq années – de 1994 à 1998 des exercices déficitaires, 1999 a marqué le retour à l'excédent puisque le résultat définitif s'est établi pour cette année à + 4,8 milliards de francs.

En 2000, le solde positif s'est élevé à 9,458 milliards de francs. Selon les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale il devrait être en 2001 de 9,2 milliards.

b) La réalisation de l'objectif de dépenses pour 2001

L'objectif de dépenses de la branche famille était de 276,8 milliards de francs (42,2 milliards d'euros).

L'exécution de la loi de financement a été proche des prévisions puisque les dépenses pour 2001 ont été de 276,2 milliards de francs, soit 1,31 milliards de francs de moins que prévu.

Cette diminution des dépenses de la branche famille par rapport aux prévisions s'explique essentiellement par une diminution des prestations versées (en retrait de 980 millions de francs par rapport aux prévisions).

2. Les prévisions pour 2002

a) Le solde tendanciel

La Commission des comptes de la sécurité sociale évalue le solde tendanciel pour 2002 à 2,1 milliards d'euros, soit 13,854 milliards de francs (ce qui représente plus de la moitié de l'excédent global du régime général).

Il faut préciser que ces comptes intègrent, comme l'année précédente, la prise en charge, en totalité, de l'allocation de rentrée scolaire par la branche famille.

b) Les mesures prévues par le projet de loi de financement pour 2002

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 2002 est le suivant :

- Création du congé de paternité : 107 millions d'euros (702 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 : 220 millions d'euros (1,4 milliard de francs) ;
- Poursuite de la réforme des aides personnelles au logement : 27 millions d'euros (177 millions de francs) ;
- Réforme de l'allocation d'éducation spéciale : provisionnement de 38 millions d'euros (249 millions de francs)

Il faut y ajouter, comme l'année précédente, la prise en charge par la branche famille d'une fraction des majorations pour enfants des avantages de retraite. Celle-ci doit s'effectuer progressivement sur sept ans. En 2001, 2,9 milliards de francs ont été financés par la branche famille, en 2002 ce sera le cas pour 2,9 milliards supplémentaires.

Le montant total de ces mesures s'élève donc à 849 millions d'euros (5,5 milliards de francs). En conséquence, l'excédent de la branche devrait finalement s'établir à 1,2 milliards d'euros (8,278 milliards de francs).

B. l'Évolution des recettes et des dépenses

1. Les recettes

En droits constatés, les recettes de la CNAF s'élèveront à 290 937 millions de francs en 2001, en progression de 3,3 % par rapport à 2000.

Pour 2002, les recettes de la CNAF devraient s'établir à 46 milliards d'euros (302 197 millions de francs).

a) 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 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 2001, les cotisations sociales affectées à la branche famille (+ 4,8 %) 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 2001 à 60,3 milliards de francs.

Depuis cette année ce poste ne comprend plus que la seule CSG. En effet l'article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a supprimé le versement à la branche famille du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement pour l'affecter au financement des retraites.

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 et de l'allocation de parent isolé (API) depuis 1999.

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

Le niveau des subventions devrait s'établir pour 2001 à 32,2 milliards de francs et à 33,3 milliards pour 2002.

2. Les dépenses

Le montant total des dépenses de la branche famille en 2001 s'élèverait, selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, à 283 milliards de francs.

Ce montant serait en progression de 3,9 % par rapport à l'année précédente au cours de laquelle l'augmentation avait été nettement moindre (0,7 %).

Pour 2000 il a été constaté, en matière d'évolution en volume des prestations, une augmentation de 1,1 % (hors mesures nouvelles). Cette évolution reflète plusieurs phénomènes : une croissance de la natalité (plus 35 000 naissances en 2000 par rapport à 1999), des dépenses au titre de l'entretien des enfants progressant peu, voire pour certaines diminuant en volume, un développement rapide des aides à la garde des enfants en liaison avec une conjoncture économique favorable.

Au 30 juin 2001 les caisses d'allocations familiales ont versé des prestations (prestations familiales, de logement et d'invalidité) à 12 734 951 familles, soit une augmentation globale des effectifs bénéficiaires 0,8 % par rapport aux effectifs du mois de juin de l'année précédente.

Les prestations d'action sanitaires et sociales sont pour la même période en forte augmentation conformément aux orientations définies dans la convention

d'objectifs et de gestion 1997-2000 : actions en faveur du temps libre des enfants et des adolescents, accueil de la petite enfance, appui à la fonction parentale.

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. La majoration exceptionnelle de cette allocation a été intégrée et pérennisée.

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.

L'allocation de présence parentale (APP) a été créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 pour permettre aux parents de réduire ou de suspendre leur activité professionnelle pour rester auprès de leur enfant gravement malade. Elle est versée sans condition de ressources.

En 2001, 219,5 milliards de francs seront distribués en métropole au titre des prestations familiales. Ce montant se répartit de la façon suivante :

En millions de francs et en droits constatés

Année	1999	2000	%	2001	%
Prestations familiales métropole	195 324	198 372	1,6	205 064	3,4
Famille					
Allocations familiales	72 452	71 872	- 0,8	72 763	1,2
Complément familial	9 812	10 065	2,6	10 485	4,2
Allocation jeune enfant	17 724	18 066	1,9	18 575	2,8
Allocation de logement familiale (ALF)	17 724	18 491	4,3	19 800	7,1
Allocation de soutien familial	5 683	5 849	2,9	6 103	4,3
Allocation de parent isolé	4 644	4 739	2,0	4 824	1,8
Allocation de rentrée scolaire	2 439	2 422	- 0,7	2 422	0,0
Majoration d'ARS	6 688	6 576	- 1,7	6 576	0,0
Allocation présence parentale	0	0		210	
Allocation parentale d'éducation	18 234	18 367	0,7	18 588	1,2
Autres prestations	460	305	- 33,8	310	1,7
Maternité					
Allocation de garde d'enfant à domicile	856	871	1,7	887	1,8
AFEAMA	10 068	11 118	10,4	12 841	15,5
Invalidité					
Allocation d'éducation spéciale	2 036	2 150	5,6	2 247	4,5

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

Parmi les éléments d'évolution notables, méritent d'être relevés :

- **La forte croissance de l'AFEAMA et la stabilisation de l'allocation de garde d'enfant à domicile, l'AGED.**

Globalement, les aides à la garde individuelle des enfants continuent de progresser. Elles sont passées de 10,9 milliards en 1999, à 12 en 2000, et à 13,7 en 2001.

Mais les évolutions des prestations sont, en réalité, contrastées.

Il est rappelé que 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 a expliqué 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.

En 2000 et en 2001 les dépenses liées à l'AGED se stabilisent. Elles s'établissent autour de 880 millions de francs avec un taux de progression d'une année sur l'autre d'environ 1,7 %.

En sens inverse, l'AFEAMA connaît une progression continue à un rythme soutenu.

Les dépenses d'AFEAMA ont augmenté de 13 % en 1998, de 10 % en 1999, de 10,4 % en 2000 et de 15,5 en 2001 pour atteindre un montant total de 12,8 milliards de francs.

Cette croissance des dépenses est accentuée en 2001 par la réforme opérée par la dernière loi de financement de la sécurité sociale qui a modulé le montant de la majoration d'AFEAMA en fonction du revenu des familles afin de rendre ce mode de garde plus accessible à celles ayant des revenus modestes en l'alignant sur la prise en charge existante pour les crèches.

Selon les indications fournies par la CNAF, cette réforme a effectivement amélioré la solvabilisation des familles ayant recours à une assistante maternelle mais, pour autant, n'a pas eu d'effet de champ :

L'amélioration des aides apportées aux ménages déjà allocataires a bénéficié à près de la moitié d'entre eux. 15 % d'entre eux perçoivent le montant maximum de l'aide qui se traduit par un allègement mensuel supplémentaire de 440 F. 25 % des familles bénéficient du taux intermédiaire et d'un allègement mensuel de leurs frais de garde de 175 F.

En nombre d'allocataires les évolutions sont les suivantes :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AFEAMA	326 000	384 000	436 000	486 000	520 000	566 000
AGED	47 000	67 000	82 000	73 000	66 000	61 000

Source : CNAF

La progression forte et constante du recours aux assistantes maternelles rend indispensable les efforts de formation de ces dernières et le développement de la constitution de réseaux. La nouvelle convention d'objectifs et de gestion a fixé comme objectif pour 2004 un taux de couverture d'un relais assistante maternelle pour 500 bénéficiaires de l'AFEAMA. Les missions de ces relais sont par ailleurs étendues aux personnes gardant les enfants au domicile des parents.

- **L'évolution contrastée de l'allocation parentale d'éducation (APE).**

Le montant global des prestations servies en 2000 au titre de l'APE a peu varié en 2000 (+ 0,2 en volume). Cette stabilisation dissimule en réalité une évolution contrastée entre l'allocation de rang 2 et de rang 3. Alors que la première a tendance à diminuer en volume, l'APE de rang 3 augmente.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'effet du cumul de l'APE à taux plein avec la reprise d'une activité professionnelle qui a été permis par la dernière loi de financement. L'économie en résultant pour la branche (les allocataires étant incités à reprendre plus tôt une activité professionnelle) a été évaluée à 110 millions de francs en année pleine. La CNAF ne dispose pas à ce jour des éléments permettant de consolider cette évaluation.

- **L'allocation de rentrée scolaire**

L'allocation de rentrée scolaire est désormais financée en totalité par la branche famille. Son montant de 1600F a été ainsi pérennisé.

Le nombre de familles allocataires est resté stable alors même que depuis l'allocation est servie aux familles d'un seul enfant.

En 2000, une légère baisse du nombre des bénéficiaires de cette allocation a même été constatée, vraisemblablement liée à la conjoncture économique.

Evolution du nombre d'allocataires de l'ARS

(en milliers)

1995	1996	1997	1998	1999	2000
3 059	3 061	3 106	3 098	3 216	3 179

La fin du versement de cette allocation aux 18 ans de l'enfant crée des difficultés pour certaines familles. Un lissage de la sortie du dispositif pourrait être utilement étudié.

- **Le lent démarrage de l'allocation de présence parentale**

Bien qu'il soit trop tôt pour en dresser un bilan définitif, l'allocation de présence parentale, quoique répondant à un besoin fortement exprimé par des familles confrontées à des situations extrêmement difficiles, n'a été jusqu'ici que peu utilisée.

Le nombre de bénéficiaires, il est vrai seulement six mois après le début de sa mise en œuvre, est en-deçà des prévisions qui s'établissaient autour de 8 000 personnes.

Evolution du nombre de bénéficiaires

Mois de versement	Nombre de bénéficiaires
Mars 2001	225
Avril 2001	481
Mai 2001	743
Juin 2001	977
Juillet 2001	1060

La CNAF va procéder à une évaluation pour cerner précisément les raisons de cette situation.

En outre, un guide pratique regroupant les informations relatives à ce congé, à l'allocation de présence parentale, aux aides d'action sociale mobilisables et aux adresses des associations locales d'écoute et de soutien est en cours de préparation à destination des parents mais aussi des médecins prescripteurs et des structures hospitalières.

b) La revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour 2002

85 % des prestations familiales évoluent comme la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a pérennisé et confirmé l'indexation de la BMAF sur les prix (hors tabac).

En conséquence, celle-ci a été revalorisée au 1^{er} janvier 2001 de 1,8 %.

Le maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales pour 2002 donne lieu à une revalorisation de 2,1 % : 1,5 % au titre de la prévision de l'évolution des prix en 2002 plus 0,6 % de rattrapages au titre de l'inflation pour 2000 (0,2 %) et pour 2001 (0,4 %) supérieure aux prévisions.

Cette revalorisation représente une charge de 500 millions d'euros (3,3 milliards de francs).

c) 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 de francs en 1999 et + 700 millions en 2000.

En 2001, le FNAS a bénéficié d'une dotation supplémentaire, sans précédent, de 1,7 milliards de francs afin principalement de développer les modes de garde collectifs. Pour 2002, une nouvelle dotation de 242 millions d'euros (1,6 milliards de francs) est prévue.

Cette augmentation correspond à la nécessité d'assurer le fonctionnement des nouvelles places d'accueil pour la petite enfance qui ont été créées par le Fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE) et du nombre de projets en instance. Il permettra également le développement des contrats temps libres organisant les activités périscolaires des enfants et des adolescents.

Sur la durée de la nouvelle convention d'objectif et de gestion (COG) (2001-2004) **le FNAS doit progresser de près d'u**

n milliard d'euros (plus de 6 milliards de francs). Evo luti on des dé penses du FNAS (source CN AF)	Montant	% d' évolution
	1998	

7,5200114 250 -1,5(en millions de francs) 12 4626,0199913 4738,1200014

Les orientations principales du FNAS pour 2001 ont été les suivantes :

- concernant l'accueil de la petite enfance : la **réforme de la prestation de service crèche** 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.

· d'animation sociale, 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...**

d) 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).

La Cour des comptes dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2001 analysant l'effet des prestations versées sous conditions de ressources a souligné le caractère particulièrement redistributif de ces allocations.

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 19,8 milliards de francs en 2001 ce qui représente une augmentation de 7,1 % par rapport à 2000.

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 2001 une dépense de 20,5 milliards de francs.

L'augmentation des dépenses de la CNAF au titre des allocations logement résulte pour partie des réformes intervenues : mise en place d'un barème unique pour tous les bénéficiaires d'allocations logement et report à 21 ans de l'âge limite pour la prise en compte des enfants dans le droit à l'APL et à l'ALF.

Pour 2001, la première de ces mesures représente un **χoût supplémentaire de**

1,478 milliards de francs et la seconde un coût de 260 millions de francs.

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

En 2001 La CNAF versera 22,5 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)**.

- Les dépenses de gestion administrative

Ce poste avait connu en 2000 une progression conséquente. Il est, en effet, passé de 8,5 à 8,6 milliards de francs, soit une augmentation de près 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.

En 2001, ce poste devrait s'élever à 9,2 milliards de francs. Cette évolution s'explique notamment par un transfert de crédits effectué sur le Fonds national de gestion administrative en provenance du fonds d'action sociale d'un montant de 1,4 milliards de francs. Ces crédits correspondent à des dépenses de gestion administrative qui étaient imputées jusqu'**ici sur les dépenses d'action sociale**.

II.- LES réformes entreprises en direction des familles

PRINCIPALES MESURES DE LA POLITIQUE FAMILIALE DEPUIS 1997

PRESTATIONS FAMILIALES ET AIDES FINANCIÈRES AUX FAMILLES

Mise sous condition de ressources, puis rétablissement de l'universalité des allocations familiales.

Report de l'âge limite pour le versement des prestations; cumul des majorations pour âge des allocations familiales avec le RMI.

Extension du versement de l'allocation de rentrée scolaire aux familles d'un enfant et pérennisation de la majoration de l'allocation.

Réforme de l'allocation d'éducation spéciale.

Simplification des aides aux logements.

Pérennisation de l'indexation des prestations familiales sur le coût de la vie (indexation de la BMAF sur les prix).

Création d'un congé et d'une allocation de présence parentale.

Création d'un congé de paternité de 11 jours rémunéré.

Création d'un fonds social pour les cantines

ACCUEIL ET GARDE DE LA PETITE ENFANCE

Développement des places d'accueil en structures collectives notamment par la mise en place d'un fonds d'investissement.

Encouragement à la diversification des modes d'accueil collectifs (structures multi-accueil, classes passerelles, accueil d'enfants handicapés...) et à la souplesse de leur fonctionnement (plages horaires).

Rééquilibrage des aides à la garde des enfants par la division par deux du taux de prise en charge de la garde individuelle à domicile.

Modulation du complément de l'AFEAMA pour mieux solvabiliser les familles à revenus modestes.

Développement des relais d'assistantes maternelles dont les missions sont étendues à la garde au domicile des parents.

Accompagnement du retour à l'emploi pour les mères de famille bénéficiaires de l'API ou d'un congé parental d'éducation par le cumul de l'allocation avec la reprise d'une activité et prime de retour à l'emploi.

ACTION SOCIALE

Renforcement des interventions des CAF en direction des 6-16 ans par la création des contrats temps libre (développement de centres de loisirs sans hébergement pendant

les périodes périscolaires, nouveaux séjours de vacances, actions socio-éducatives...)

Accompagnement à l'exercice de la fonction parentale par la mise en place des réseaux d'écoute, d'appui et de soutien aux parents, la médiation familiale, le soutien scolaire.

A. L'accueil de la petite enfance : la poursuite d'un effort exceptionnel

1. La mise en œuvre du FIPE

La loi de financement pour 2001 a créé un fond d'investissement exceptionnel destiné à financer des projets de création ou d'aménagement des structures accueillant les enfants de moins de six ans.

Le dispositif du FIPE est fortement incitatif, puisque la création ou l'aménagement de place peut être subventionné à hauteur de 40 000 à 70 000 F par place. Il permet aussi d'encourager l'innovation puisque des subventions majorées sont prévues pour les 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 est également

possible lorsque le projet est intercommunal, ceci afin de favoriser la création de services d'accueil en milieu rural. Ce fonds a été doté, en 2001, de 1,5 milliards de francs. L'objectif était de doubler l'aide publique à l'investissement et de parvenir à accueillir 30 à 40 000 enfants supplémentaires.

a) Un premier bilan des engagements est très largement positif.

Le FIPE a constitué un outil de mobilisation efficace pour la réalisation de projets d'accueil de la petite enfance.

Au 30 août 2001, 1 606 projets ont fait l'objet d'un engagement des CAF pour un montant de 1 481 millions de francs (225,78 millions d'euros) soit la quasi totalité de l'enveloppe totale dévolue à ce fonds. Il ne s'agit à ce stade que d'engagements,	Places	Financements (millions d'€)			%	nombre

Environ la moitié des projets correspondent à des créations de nouveaux équipements, viennent ensuite les aménagements (30 % des dossiers) et les transplantations (20 % des projets). Il est rappelé que nombre d'enfants supplémentaires pouvant être accueillis dépasse largement celui des places nouvelles créées. Il est estimé par la CNAF à plus de 40 000 ce qui est conforme à l'objectif fixé.

Réparation des projets, des places nouvelles créées et des financements selon le type de travaux.

Projets						
%	nombre	%	montants	Créations	53,8	864
74	14 691	51,8	116,96 (767,2 MF)	Aménagement	27,6	443
13,7	2 719	21,8	49,15 (322,4 MF)	Transplantation	18,4	296
12,3	2 435	26,4	59,68 (391,			

	Non précisé	0,23
TOTAL	10 0	1 606
19 845	100	225,7 9 (1481,1 MF)
b) Les caractéristiques des projets répondent aux objectifs fixés Répartition des places nouvelles par type d'équipements (source CNAF)	Nombre d'équipements	Nombre de places financées
	Crèches collectives 152	3150
	Crèches familiales 25	280
	Crèches parentales 11	68
	Haltes-garderies collectives 238	2571
	Haltes-garderies familiales 10	78
	Haltes itinérantes 32	368
	Jardins d'enfants 10	193
	Lieux accueil enfants parents 65	

nsLieux passerelles582Multi-accueil76813 055Relais assistantes
maternelles290nsTOTAL1 60619 845

Le plan de financement devait encourager la création de structures multi-accueil et de classes passerelles et l'accueil des enfants handicapés.

Les structures multi-accueil constituent la majorité des projets financés : 48 % des équipements, 66 % des places nouvelles, 69 % des crédits affectés.

L'accueil d'enfants ayant un handicap concerne 565 projets, soit 34 % d'entre eux, avec en général 1 à 2 places réservées.

La création de lieux passerelles autonomes reste, par contre, marginale : 5 projets pour 72 places, 0,35 % des crédits affectés. En revanche 273 projets, le plus souvent des structures multi-accueil, intégreront un lieu ou une action passerelle. En conséquence, cette orientation sera renforcée pour 2002.

c) La reconduction du FIPE pour 2002

Le succès rencontré par ce dispositif a conduit le Gouvernement à proposer, dans le présent projet de loi la reconduction du FIPE qui reçoit une nouvelle dotation de 229 millions d'euros (1,5 milliards de francs).

En effet, pour 2001 les demandes ont excédé de 400 millions de francs les dotations du fonds.

<p>L'accent devrait être particulièrement mis sur l'accueil des 2-3 ans dans le cadre des jardins d'enfants ou des classes passerelles.</p> <p>2. La réforme de la prestation de service « accueil permanent »</p> <p>La prestation de service « accueil permanent » est la prestation par laquelle les caisses d'allocations familiales apportent leur concours au financement des structures d'accueil de la petite enfance.</p> <p>Sa réforme a été décidée en décembre 1999 dans le but d'assurer un traitement plus équitable des familles par l'application plus rigoureuse du barème national et en rendant neutre pour le gestionnaire le niveau de revenu des familles. En conséquence, il doit en résulter un allègement pour les communes qui supportent des charges de fonctionnement alourdies par les difficultés des familles, ce qui freine le développement de ces services sur ces territoires.</p> <p>Le montant de la nouvelle prestation de service est calculé en complément des participations familiales pour couvrir 66% du coût, dans la limite d'un prix plafond fixé pour chaque type d'accueil : collectif, familial et parental.</p> <p>Le premier bilan effectué sur 2000 effectué par la CNAF met en évidence, malgré des difficultés d'application liées notamment au caractère expérimental de la réforme, la satisfaction des gestionnaires de</p>	<p>En 199</p> <p>9</p>
---	------------------------

francs en 2000.

En 1999 le coût de cette réforme avait été évalué globalement à 300 millions de francs, au terme de trois ans de montée en charge, c'est-à-dire pour l'exercice 2002.

Pour 2000 le coût supplémentaire s'est élevé à 130 millions de francs. Dans la mesure où l'on peut considérer que le tiers du parc qui a appliqué la réforme dès 2000 est constitué de ceux qui avaient le plus grand intérêt à la mettre en œuvre, le coût est donc vraisemblablement plus important que pour les gestionnaires qui ne l'ont pas encore appliquée. En conséquence l'évaluation faite en 1999 semble valable.

Cet apport de financement a bénéficié d'abord aux collectivités locales (85 % dont 12 % aux conseils généraux de la région parisienne encore gestionnaires de crèches) puis aux associations (14 %). Les effets sont quasiment neutres pour les autres gestionnaires.

b) L'application du barème a entraîné une baisse globale des participations familiales

Les gestionnaires qui ont appliqué la réforme ont enregistré une baisse des participations des familles entre 1999 et 2000 de plus de 18 millions de francs, malgré une augmentation de 170 000 journées de présence des enfants.

Ceci est conforme aux effets qui étaient attendus : compenser les effets de l'application du barème, améliorer l'accessibilité à tous et établir un traitement plus équitable des familles sur l'ensemble du territoire, stabiliser voire améliorer sur certains

territoires les recettes du gestionnaire.

On constate que pour une crèche collective municipale par exemple la participation de la famille baisse de 2 francs par jour en moyenne et la prestation de service augmente de 21 francs soit une recette supplémentaire pour le gestionnaire de 19 francs.

Pour une crèche collective associative la baisse des participations familiales est plus sensible (moins 5 francs) en raison des effets directs de l'application du barème dans ces structures. Pour les crèches parentales la baisse est encore plus importante.

Les deux tableaux suivants sont issus des éléments transmis par les CAF sur les résultats comparés 1999/2000 des gestionnaires ayant appliqué *la réforme*. Il faut rappeler ici que ce sont principalement celles qui y avaient le plus intérêt.

Evolution des recettes prestation de service + apport des familles par jour/enfant et par type d'accueil

Type d'accueil

		En 2000Ecart
	Accueil collectif	163 <i>F182 F19 F</i>

	<i>Accueil familial</i>	<p><i>152 F 158 F 6 F</i> <i>Accueil parental 151 F 156 F 5 F</i></p> <p><i>Effets sur le montant journalier de la prestation de service et sur les participations familiales, par gestionsnaire et par type d'accueil.</i></p>
Municipalités	Associations	<p>Accueil collectif</p> <p>§ Familiales</p> <p>§ Prestation de service</p> <p>Moins 2 F</p> <p>+ 21 F</p>
Moins 5 F		<p>Accueil familial</p> <p>§ Familiales</p>
+ 14 F		

§ Prestation de service

Moins 2 F + 8 F	Moins 1 F + 11 F		Accueil parental § Familiales § Prestation de service	

Moins 9 F

+ 14 F

Cette réforme devrait permettre de garantir une meilleure application du barème national des participations familiales. En effet, celui-ci à beau être recommandé

par la CNAF depuis 1983 et obligatoire pour tous les bénéficiaires *de contrats crèche et enfance, il ne parvient pas à se généraliser sur tout* le territoire.

Pourcentage du parc d'accueil qui n'appliquait pas le barème avant le 1/1/2000

Collectivités locales Associations (hors parental) Associations parentales CAFA Autres gestionnaires 32 % 43 % 60 % 59 % 48 % Les barèmes pratiqués sont parfois calculés à partir du quotient familial dont la définition n'est pas homogène, sont souvent peu modulés et entraînent parfois des taux d'effort pour les familles supérieurs au taux préconisé de 12 %.

b. Les aides aux familles en difficulté

1. La réforme des aides au logement

Les aides au logement (allocation de logement familial, allocation de logement social et aide personnalisée au logement) constituent une prestation essentielle dans la solvabilisation des familles les plus modestes.

Leur complexité (en particulier en raison de l'existence de barèmes différents pour le calcul de l'APL de ceux utilisés pour le calcul de l'ALS et l'ALF) ainsi que certaines règles inadéquates de leur liquidation qui conduisaient à une prise en compte différentes des ressources selon l'aide servie, ont justifié la réforme des barèmes. Celle-ci sera poursuivie en 2002 et complétée par des dispositions plus spécifiquement en direction des jeunes adultes.

a) La poursuite de la réforme des barèmes

Une première étape dans la réforme 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 1er 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 avait été décidée 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.

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 mensuelle est relevée de 100 F environ (soit 10 % de l'aide versée). Pour 1,2 millions d'allocataires le gain mensuel sera de plus de 200 F.

Un mécanisme de compensation a été mis en place, jusqu'au 30 juin 2002, pour ceux qui verraient leur aide au logement diminuer (environ 180 000 personnes dont les revenus sont proches du seuil d'exclusion).

En janvier 2001 un barème intermédiaire a donc été mis en place avant le barème définitif prévu pour 2002, année qui verra la mise en œuvre de la deuxième phase de la réforme.

Ainsi, à cette date, 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.

Son coût total est évalué à 6,5 milliards de francs. Son incidence financière a été de 1,3 milliard pour la branche famille en 2001. Elle devrait être de 1,6 milliards en 2002.

L'Etat assume pour sa part au total 3,6 milliards.

b) L'évaluation des ressources pour les aides au logement des jeunes adultes

Le principe de l'évaluation forfaitaire (ou reconstitution fictive des ressources) pour le calcul des aides au logement est un sujet de critique tant de la part des allocataires que des CAF. Elle peut se révéler pénalisante pour les allocataires ayant des revenus irréguliers.

Un décret du 7 juillet 2000 portant revalorisation des aides au logement avait introduit un mode de calcul plus équitable des ressources des jeunes en emploi précaire par un mécanisme d'évaluation forfaitaire spécifique et révisable. Cette mesure s'est avérée techniquement complexe à mettre en œuvre et incompréhensible pour les allocataires.

Aussi, à la suite de la Conférence de la famille du 11 juin 2001, il a été décidé d'exclure du champ de l'évaluation forfaitaire pour le calcul des ressources les jeunes de moins de 25 ans dont le revenu net mensuel est inférieur à 7000 F. Leurs droits seront donc calculés en prenant en compte les ressources réelles de l'année de référence quel qu'en soit le montant.

Le coût de cette mesure, d'ordre réglementaire donc n'ayant pas de traduction dans les articles du projet de loi, est estimé à 27,44 millions d'euros (180 millions de francs).

2. La réforme de l'allocation d'éducation spéciale

L'allocation d'éducation spéciale a pour finalité d'aider les parents à faire face aux dépenses supplémentaires entraînées par l'éducation d'un enfant handicapé.

Elle est servie aux familles lorsque le handicap de leur enfant est d'au moins 80 %, ou compris entre 50 et 80 % lorsque celui-ci est inscrit dans un établissement spécialisé ou bénéficie de soins à domicile.

Le montant de l'allocation de base est de 703 F mensuel (montant au 1er janvier 2001). Un complément est apporté à cette allocation de base, modulé selon les besoins, lorsque la nature ou la gravité du handicap de l'enfant nécessite des dépenses particulièrement coûteuses.

Il existe trois catégories de compléments de montants très variables :

- le complément de première catégorie d'un montant de 527 F.
- le complément de deuxième catégorie d'un montant de 1581 F.
- le complément de troisième catégorie d'un montant de 5882 F.

Pour l'attribution de ce dernier des conditions particulières doivent en outre être remplies (conditions médicales c'est-à-dire un handicap particulièrement grave justifiant des soins d'une haute technicité, cessation de l'activité de l'un des parents ou recours effectif à une tierce personne rémunérée). Le complément de ce complément est en outre exclusif de tout revenu d'activité de remplacement que ce soit des indemnités de congé maladie ou des allocations de chômage.

Au 1er janvier 2001, l'AES a été versée pour 105 000 enfants :

- 57 350 familles ont perçu l'allocation de base seule, c'est-à-dire 700 F ;
- 21 900 le premier complément ;
- 21 650 le deuxième complément ;
- 3 600 le troisième complément.

La réforme aura pour objet de moduler l'aide apportée aux familles pour mieux l'adapter aux besoins en créant des catégories intermédiaires entre les actuels deuxième et troisième compléments.

En outre, les critères d'attribution de l'allocation seront homogénéisés sur l'ensemble du territoire.

A cet effet, une somme de 38,11 euros (250 millions de francs) est provisionnée pour 2002. Elle sera financée par la branche famille.

Ces dispositions étant de nature réglementaire elles ne font pas l'objet d'un article du projet de loi de financement.

3. Le soutien à la fonction parentale

Le soutien à la fonction parentale constitue un axe mobilisateur fort des caisses d'allocations familiales qu'elles le conduisent elles même ou qu'elles soutiennent des actions en ce domaine.

En 2000, près de 97 millions de francs y ont été consacrés par la branche famille sans compter les actions spécifiques développées par les travailleurs sociaux ou dans le cadre des contrats enfance et des contrats temps libre.

Depuis 1999 la mise en place et l'animation de réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents ont été entreprises, avec l'objectif de créer des lieux de

rencontre entre parents facilitant les échanges sur leurs difficultés des lieux d'accueil parents enfants et des lieux de médiation entre parents et adolescents.

Ces actions s'articulent aussi autour de la médiation familiale avec l'objectif primordial de permettre à l'enfant de garder un lien avec ses deux parents quand ceux-ci se séparent. Les caisses d'allocations familiales y jouent un rôle grandissant. En 2000, elles ont été les premiers financeurs des associations et des services de médiation familiale.

Enfin, les CAF financent également les contrats locaux d'accompagnement scolaire en privilégiant les actions faisant des parents des partenaires de ces actions.

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 mercredi 17 octobre 2001.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

Mme Hélène Mignon a observé que les mesures en faveur des familles permettaient d'aller dans la bonne direction et confirmaient la place centrale occupée par la famille dans la politique du Gouvernement. Elle a ensuite formulé les observations suivantes :

- Il serait souhaitable que le taux de revalorisation es allocations familiales soit porté à 2,2 %.

- Le congé paternel prévu par le projet de loi est très attendu par les familles.

- La reprise de la natalité en France, phénomène exceptionnel en Europe, peut très certainement s'expliquer en partie par les efforts qui ont été faits pour mettre en place des structures de garde et d'accueil permettant aux femmes de concilier vie familiale et vie professionnelle. La reconduction en 2002 du fonds d'investissement pour les structures d'accueil de la petite enfance est donc une très bonne chose et était très souhaitée par les collectivités locales.

- La politique de la famille menée depuis plusieurs années tend aussi, à travers le renforcement des structures d'accueil de la petite enfance qui permettent une socialisation précoce – et par l'accueil péri-scolaire -, de lutter contre la violence des jeunes ;

- Il sera nécessaire de poursuivre la réflexion sur les revenus des jeunes adultes car, s'il n'est évidemment pas souhaitable des les faire bénéficier du RMI, il reste néanmoins **nécessaire de trouver** une solution pour accompagner ceux qui démarrent difficilement dans la vie.

M. Pierre Hellier a signalé deux difficultés qui ne remettent pas en cause le caractère plutôt satisfaisant des mesures proposées pour 2002 :

- la véritable pénurie d'assistantes maternelles qui rend le recours à ce type de garde extrêmement difficile ;

- les graves problèmes de fonctionnement rencontrés depuis plusieurs mois par les unions départementales d'associations familiales (UDAF) dans la gestion des tutelles : les dossiers de tutelles sont de plus en plus nombreux et difficiles et les moyens financiers ne sont alloués qu'avec beaucoup de retard. Les DDASS sont dans l'incapacité de les aider et leur conseillent d'augmenter le nombre **des dossiers par tuteur, ce qui ne peut qu'entraîner une** dégradation de la qualité de ces mesures.

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a estimé, en ce qui concerne les comptes de la branche famille, que si le rapporteur pour la branche

vieillesse pouvait se féliciter que celle-ci soit abondée par les excédents de la CNAF, le député ne pouvait que désapprouver un tel transfert qui, d'une part, prive cette branche de moyens d'action susceptibles de répondre aux attentes et aux besoins **des familles et d'autre** part contrevient au principe de séparation des branches décidé par la loi.

Mme Muguette Jacquaint s'est félicitée de la situation excédentaire de la branche famille mais a regretté que ce surplus de recettes ne soit pas utilisé pour renforcer les moyens de la politique familiale. Il pourrait notamment servir à assurer une revalorisation plus importante des prestations, à accorder l'allocation de rentrée scolaire à un plus grand nombre de familles et à revenir sur la question non résolue du revenu des jeunes adultes. Lors de l'adoption du programme TRACE, le groupe communiste avait proposé la mise en place d'une prime à l'autonomie accordée aux jeunes en formation, afin de leur donner les moyens de devenir véritablement indépendants. Cette suggestion demeure d'actualité.

Enfin, la question du versement des allocations familiales dès le premier enfant **mériterait d'être** à nouveau débattue, étant donné la bonne santé des comptes de la branche famille.

M. Jean-Luc Prél a considéré qu'il n'était pas acceptable que les excédents de la branche famille soient reversés à l'assurance vieillesse : un tel transfert contrevient au principe de séparation des branches et explique d'ailleurs le vote négatif du conseil d'administration de la CNAF sur ce projet. Les excédents existants devraient être utilisés pour améliorer la politique de la famille qui est bien floue. Il serait tout particulièrement bien venu de revoir le quotient familial et de revenir sur la baisse décidée il y a quelques années.

En ce qui concerne la petite enfance, si la mesure relative au congé paternel apparaît intéressante, elle ne semble pas déclencher l'enthousiasme décrit par la rapporteure et n'était en tout cas pas une priorité. Il serait plus urgent de travailler à une harmonisation des coûts des différents modes de garde. La garde à domicile devrait par ailleurs être fortement encouragée pour les plus petits, car les enfants de deux ans n'ont pas vraiment leur place en maternelle même si l'on comprend bien l'avantage pour les parents, puisque l'école est gratuite. Une **modification de l'AGED** et des mesures pour l'emploi de personnes au pair seraient notamment utiles.

M. Bernard Perrut a fait les remarques suivantes :

- Il est regrettable que la politique de la famille ne soit abordée qu'au détour des quelques mesures ponctuelles figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale alors qu'elle mériterait une loi-cadre ou tout au moins un grand débat d'orientation.

- La nouvelle ponction opérée sur la CNAF en direction de la branche vieillesse est d'autant plus surprenante que des besoins demeurent insatisfaits comme le versement des allocations familiales dès le premier enfant et leur maintien jusqu'au dernier enfant.

- Des places supplémentaires de crèches doivent être encore créées.

- Le congé d'accompagnement **de fin de vie et la** médiation familiale ne

peuvent se développer correctement faute de moyens.

Mme Catherine Génission a évoqué :

- la nécessité de progresser dans le domaine de l'autonomie des jeunes ;
- l'injustice que constitue la diminution du montant des allocations familiales **versées** lorsque, après la séparation d'un couple, la garde partagée des enfants est décidée.

M. Maxime Gremetz a formulé les observations suivantes :

- La revalorisation annoncée des allocations familiales ne garantit pas le pouvoir d'achat de ces prestations.
- L'allocation au premier enfant pourrait être financée puisqu'en son absence, l'argent est versé à la branche vieillesse. C'était une promesse faite par l'actuel Premier ministre en 1997.
- Le dépôt d'une proposition de loi sur l'autonomie des jeunes **par le groupe communiste** n'a pu aboutir, après deux ans, qu'à la seule création d'une commission.

Le président Jean Le Garrec s'est élevé contre une conception trop étroite de la séparation des branches. Il ne faut pas oublier en effet que la CSG est une recette d'ensemble dont il suffit de modifier la clé de répartition pour abonder telle ou telle branche. Le débat sur les excédents de la branche famille n'a donc guère de sens. La **question posée est plutôt de savoir à quel** niveau on fixe des dépenses.

En réponse aux intervenants, Mme Marie-France Clergeau, rapporteure, a apporté les précisions suivantes :

- Une commission nationale sur l'autonomie des jeunes est en cours de constitution et devra formuler des propositions avant la fin de l'année. Par ailleurs, la réforme de l'allocation de logement facilitera l'autonomie des jeunes dans leurs lieux de vie.
- Le recrutement et la formation des assistantes maternelles sont prises en compte par la convention d'objectifs et de gestion ; la formation de réseaux doit concourir à une amélioration du **service rendu et, en favorisant la reconnaissance et l'exercice de la profession, à accroître l'offre.**

M. Pierre Hellier a observé que, s'il convient de former des assistantes maternelles, ce secteur connaît surtout une crise des vocations. Des progrès restent à **faire dans le domaine** de l'agrément et des salaires de cette profession actuellement mal rémunérée.

Mme Hélène Mignon a indiqué que son département connaissait **un nombre important** de candidatures, tant pour la garde des personnes âgées **que des enfants.**

M. Georges Colombier a souligné l'utilité des relais d'assistance maternelle.

La rapporteure a ensuite apporté les indications suivantes :

- Les difficultés évoquées en matière de tutelle sont réelles.

- En ce qui concerne les allocations familiales, il a été plutôt choisi de faire porter l'effort sur des mesures en direction des familles en difficultés même si la revalorisation à 2,2 % serait, en tout état de cause, souhaitable. D'ailleurs, si le coût du versement des allocations familiales dès le premier enfant a été estimé à 14 milliards de francs l'an dernier, ce montant serait encore accru cette année.

- L'allocation de rentrée scolaire peut soit faire l'objet d'un relèvement du plafond de ressources soit d'un lissage ; la question est, notamment, posée de son maintien pour les enfants scolarisés au-delà de 18 ans.

- S'agissant des crèches, 19 845 places ont été financées grâce au FIPE : 14 691 sont nouvelles, 2 719 réaménagées et 2 435 transplantées.

- Un rapport a été remis à Mme Ségolène Royal sur la médiation familiale, sujet sur lequel la réflexion est en cours.

analyse des dispositions du projet de loi relatives À la famille

TITRE III

dispositions relatives aux DÉPENSES ET A LA TRÉSORERIE

Section 3

Branche famille

Article 22

(articles L. 112-25-4, L. 122-26, L. 226-1 du code du travail, L. 330-1, L. 331-8, L. 615-19-2, L. 722-8-3 du code de la sécurité sociale)

Création d'un congé de paternité

Cet article crée le droit à un congé de paternité et en prévoit les modalités de rémunération. **Dans un souci de cohérence et de simplicité** son régime est aligné sur le congé de maternité.

1. Nature et durée du congé de paternité

Le père salarié n'a légalement droit aujourd'hui pour la naissance (ou l'adoption) de son enfant qu'à l'autorisation d'absence de trois jours prévue par l'article L. 226-1 du code du travail.

A l'origine ce congé était une prestation familiale accordée au chef de famille. Mais la loi n° 86-1307 du 29 décembre 1986 lui a donné la nature d'une autorisation exceptionnelle d'absence pour événements familiaux.

L'article 22 du projet de loi crée, en plus de ces trois jours d'absence, un droit à congé entraînant comme le congé maternité une suspension du contrat de travail et donnant lieu à la perception d'indemnités journalières.

Le I insère un nouvel article dans la section V du Titre II du livre 1er du code du travail relatif à la protection de la maternité et à l'éducation des enfants, qui comprend les dispositions relatives au congé de maternité.

Il crée un droit à congé pour le père d'une durée de onze jours consécutifs. En l'absence de précision du texte cette durée de onze jours doit être entendue comme des jours calendaires (jours de repos inclus).

Pendant cette période le contrat de travail sera suspendu comme cela est le cas pour le congé de maternité, le congé parental d'éducation ou le congé de présence parentale.

Ce congé pourra être pris pendant une période qui sera fixée par décret et qui devrait être de quatre mois après la naissance.

Le salarié devra en informer son employeur un mois avant le début du congé et

en préciser la durée. En cas de naissance prématurée le congé ne pourra donc pas nécessairement être pris dès la naissance de l'enfant, sauf accord de l'employeur.

Le II adapte ce droit à congé pour les parents adoptifs.

En effet, dans le cas d'une adoption le droit à congé, qui est de la même durée que le congé de maternité, peut être partagé entre les deux parents. Ce paragraphe réécrit l'article L. 122-6 du code du travail pour mettre de façon plus évidente les deux parents sur le même plan et pour prendre en compte la création du congé de paternité. Au bout du compte, soit il y n'y a pas de partage entre les parents et l'un des parents pourra prendre le congé de paternité et l'autre le congé de maternité, soit il y a partage du congé d'adoption entre les parents et dès lors l'un pourra prendre le congé de paternité (en totalité) et **une** fraction du congé d'adoption, l'autre pouvant bénéficier du « solde » du congé d'adoption.

Le XIII modifie, en conséquence, l'article L. 331-7 du code de la sécurité sociale pour le paiement des indemnités journalières.

Le XIV interdit le cumul des indemnités versées au titre du congé de paternité avec l'allocation parentale d'éducation et avec l'allocation de présence parentale comme cela est déjà le cas pendant le congé de maternité.

Le III modifie l'article L. 226-1 du code du travail qui prévoit l'autorisation d'absence de trois jours en cas de naissance d'un enfant.

Le cumul de celle-ci était impossible avec le congé de maternité et d'adoption, dans la logique qu'il soit pris par le père. La nouvelle rédaction de cet article vise à n'en exclure le cumul qu'avec le congé de maternité, puisque le congé d'adoption peut être partagé entre les deux conjoints. Dans ce cas l'un des parents adoptifs pourra prendre trois jours d'absence supplémentaires et le total pourra donc être égal à celui dont bénéficient les autres parents.

En outre, cet article étant silencieux quant au congé de paternité, celui-ci sera donc cumulable avec les trois jours d'absence pour arriver à une durée minimale de deux semaines.

2. Champ d'application du congé de paternité

Le I pose dans le code du travail le principe de ce congé pour les salariés.

Les IV, V, VI et VII rendent ce congé applicable à l'ensemble de la fonction publique : fonction publique de l'Etat et des collectivités territoriales, fonctions publiques hospitalière et militaire en complétant pour chacune d'entre elles l'article fixant la liste des congés auxquels ont droit ces fonctionnaires.

Le XV rend ce dispositif applicable aux travailleurs non salariés non agricoles (indépendants et conjoints collaborateurs), et le XVI aux salariés relevant des régimes spéciaux selon des modalités qui seront identiques. Les XVII et XVIII en font bénéficier les personnes non salariées relevant du régime agricole et les conjoints de patron propriétaire embarqué ou de chef d'entreprise de culture marine.

Le XIX assujettit les indemnités journalières versées au titre du congé de

paternité aux marins pêcheurs aux cotisations d'assurance vieillesse comme cela est le cas pour les indemnités servies au titre du congé maternité. En effet, ces cotisations ne sont prises en charge au titre de l'AVPF que pour le régime général et non pour les régimes spéciaux.

Les dispositions du code du travail et de la sécurité sociale sont applicables dans les départements d'outre-mer. Le XX rend cet article applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon car si le code du travail y est applicable, ce n'est pas le cas du code de la sécurité sociale. Par contre, en l'absence de disposition législative spécifique et faute de la consultation des assemblées territoriales qu'elle requiert, il n'est pas applicable à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie.

Il faut en outre préciser, qu'en application de l'article L. 311-5 du code de la sécurité sociale qui prévoit que les demandeurs d'emploi indemnisés conservent leurs droits aux prestations des régimes d'assurance maladie et maternité dont ils relevaient auparavant, les dispositions relatives au congé de paternité leur seront applicables. Il en va de même pour les stagiaires de la formation professionnelle.

Au total, compte tenu du nombre de naissances et d'un taux de recours estimé à 40 %, le **nombre de pères ayant effectivement recours** au congé de paternité a été évalué à 270 000 par an.

3. Indemnisation du congé de paternité

L'indemnisation du congé de paternité sera à la charge du système de sécurité sociale selon les modalités prévues par les articles L. 330-1 et L. 331-8 du code de la sécurité sociale : indemnités journalières versées au titre de l'assurance maternité permettant une indemnisation à hauteur de 100 % du salaire net dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Son financement sera assuré par la branche famille.

Pour la mise en œuvre de cette mesure, le VIII ajoute dans l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale relatif aux missions de cette dernière, la couverture non seulement des charges de maternité mais aussi de paternité. En conséquence, le X mentionne la paternité **dans** les risques et les charges couverts par les assurances sociales, au côté de la maternité.

Le XI insère un nouvel article définissant l'objet de l'assurance maternité : versement des prestations en nature pour les frais médicaux et pharmaceutiques liés à la naissance, versement des indemnités journalières pendant le congé de maternité, et pour le compte de la CNAF qui le **rembourse** à cette branche, versement des indemnités journalières au titre du congé de paternité.

Le XII prévoit l'alignement de l'indemnisation du congé de paternité sur les indemnités journalières servies au titre du congé de maternité. Cela signifie donc qu'il s'agit d'une indemnisation qui ne repose légalement que sur la sécurité sociale et que l'employeur n'est pas tenu de compléter le salaire. En effet, le niveau de cette indemnité a pour effet de couvrir intégralement le salaire net d'un salarié dont la rémunération habituelle n'excède pas le plafond de la sécurité sociale, soit pour 2002 : 28 224 € annuel (185 137 F). C'est donc par la convention collective que pourra être institué un mécanisme de maintien total de la rémunération.

Le IX soumet les indemnités journalières versées au titre du congé de paternité à la CSG comme le sont les indemnités journalières servies au titre de la maternité. Ces indemnités seront donc aussi, de facto, soumises à la CRDS en application de l'article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale puisque ces deux contributions ont la même assiette. Comme les autres indemnités journalières elles seront, par contre, exonérées de cotisations de sécurité sociales.

*

Article 23

(articles L. 223-1, L. 241-2, L. 612-1 du code de la sécurité sociale et article L 732-13 du code rural)

Financement du congé de paternité

Cet article complète l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale afin de prévoir la prise en charge du financement des indemnités journalières versées pour le congé de paternité par la branche famille de la sécurité sociale.

L'article précédent prévoit que ces indemnités seront servies au titre du risque couvert par l'assurance maternité. La CNAF va donc rembourser aux prestataires ces indemnités.

Le I inscrit ce transfert dans les missions des caisses d'allocations familiales :

- le 6° pour le transfert lié aux indemnités servies aux salariés et aux professions indépendantes

- le 7° pour celles servies aux fonctionnaires

- le 8° pour celles servies aux agents publics relevant des régimes spéciaux.

Il est prévu que la branche famille assumera, dans le premier cas, également les frais de gestion résultant du versement de ces indemnités.

Le II, en conséquence, inscrit les sommes remboursées par la CNAF au titre des indemnités journalières servies aux salariés et aux professions **médicales** dans les ressources de l'assurance maladie et maternité du régime général.

Le III et le IV procèdent de même pour celles versées aux professions indépendantes et aux non-salariés du régime agricole dans les ressources de l'assurance maladie et maternité du régime autonome correspondant.

Le coût de cette mesure est estimé à 107 millions d'euros (700 millions de francs) en 2002.

*

Article 24

	2000	2001 (prévisions)	2002 02 en F	2002 en €
Abondement du fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE) L'article 23 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 avait créé au sein du fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF, un fonds exceptionnel d'investissement doté de 1,5 milliards de				

général, régimes alignés et régime des exploitants agricoles), 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 (1ère section)
en millions de francs et d'euros

Structures des dépenses

	PRESTATIONS VIEILLESSE	35 054	36 005	36 923
5 629		Minimum vieillesse 176	16 261	16 359
2 494		Majorations de pension	19 744	20 564
3 135		Pour enfants 18 353		

19 22620 0523 057 Pour conjoint à charge 51851851178 VALIDATION DES PÉRIODES 36 87839 02239 3245995 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 donc 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, en outre, l'expression de la solidarité des différents régimes envers l'assurance vieillesse.

En 2001, 15 % des dépenses totales au titre des majorations ont été prises en charge par la CNAF, soit un montant de 2,9 milliards de francs.

Cet article poursuit le transfert de cette dépense vers la branche famille de la sécurité sociale en fixant à 30 % la fraction prise en charge pour 2002, soit un montant supplémentaire de 457 millions d'euros (2,998 milliards de francs)

Le transfert total pour 2002 s'élève donc à 915 millions d'euros (6 milliards de francs).

Il est prévu que cette fraction soit augmentée chaque année pour que ce transfert soit achevé en totalité en 2007.

3345 - Rapport de Mme Marie-France Clergeau (commission des affaires culturelles) sur le projet de loi de finances de la sécurité sociale pour 2002, tome IV, famille.

9 Sachant que 1,5 milliard financés sur les excédents de 2000 seront cette année encore affectés aux dépenses d'investissement pour la création de nouvelles places par l'article 18 du projet de loi.

9 Ces subventions ne couvrent que les allocations dues au titre de l'AAH et de l'API, les dépenses et les remboursements effectués au titre du RMI n'apparaissant pas dans les comptes de la branche famille.

9 Celui-ci avait été estimé, à terme, à une augmentation de 30 à 40 000 du nombre des familles utilisatrices.

9 En 2001, un transfert de crédits d'un montant de 1,4 milliards de francs a été effectué du fonds d'action sociale vers le fonds national de gestion administrative correspondant à des dépenses de nature administratives qui lui étaient imputées. Hors ce transfert les dépenses du FNAS auraient augmenté de 8,2 % conformément aux évolutions des années précédentes.

9 Il s'agit de projets ayant fait l'objet d'un engagement dans le cadre de l'ancien dispositif de soutien à l'investissement lié aux contrat enfance - qui a fonctionné jusqu'au 31.12.1999 - mais devant être réalisés, et donc financés, entre septembre et décembre 2000, et qui ont fait l'objet d'un complément de financement au titre du FIPE pour aligner le niveau d'aide sur celui prévu par ce fonds.

9 90 CAF ont mis en œuvre en 2000 le nouveau mode de calcul.

9 Ce congé pourra en fait excéder 14 jours si la convention collective prévoit des autorisations