



N° 330

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 octobre 2002.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES
ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI de **financement de la sécurité sociale pour 2003**
(n° 250),

TOME III

FAMILLE

PAR MME MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	9
A. UNE BRANCHE FAMILLE À LA SITUATION FINANCIÈRE CONSOLIDÉE	9
1. Le résultat prévisionnel pour 2002 : des excédents confirmés	9
<i>a) L'excédent prévisionnel pour 2002</i>	9
<i>b) La réalisation de l'objectif de dépenses pour 2002</i>	9
2. Les prévisions pour 2003	10
<i>a) Le solde tendanciel</i>	10
<i>b) Les mesures prévues par le projet de loi de financement pour 2003</i>	10
B. L'ÉVOLUTION DES RECETTES	10
1. Les cotisations	11
2. Les impôts et taxes	11
3. Les subventions de l'Etat	11
C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES	12
1. Les facteurs d'évolution des dépenses	12
<i>a) Les évolutions démographiques</i>	12
<i>b) Les évolutions réglementaires</i>	14
<i>c) Les transferts de charges</i>	16
2. Les dépenses de la branche famille en 2002.....	16
<i>a) En matière de prestations</i>	16
<i>b) En matière d'action sociale</i>	19
II.- LE BILAN DE LA POLITIQUE FAMILIALE DE LA PRECEDENTE LEGISLATURE	21
A. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN DIRECTION DES FAMILLES MENÉE SUR PLUSIEURS FRONTS	21
1. Une meilleure prise en compte des besoins des familles	21
2. Un soutien renforcé aux familles les plus modestes	22
3. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et la recherche d'une plus grande égalité entre les sexes	23
<i>a) Création du congé de paternité et du livret de paternité</i>	23
<i>b) Le développement des modes d'accueil de la petite enfance</i>	23
4. Une action sociale confortée	24

B. LES EFFETS DE LA POLITIQUE FAMILIALE	24
1. Les effets en termes de compensation des charges de famille	25
2. Les effets en termes de soutien aux familles les plus modestes	26
a) <i>Les effets sur le revenu des ménages du système de prestations familiales</i>	26
b) <i>La sélectivité variable des allocations sous condition de ressources</i>	26
c) <i>La question du barème des allocations logement</i>	27
3. L'aide aux familles monoactives et monoparentales	28
a) <i>Les couples monoactifs</i>	28
b) <i>Les familles monoparentales</i>	28
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION	29
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES A LA FAMILLE	33
TITRE IV : DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES BRANCHES DE LA SECURITE SOCIALE	33
<i>Section 2 : Branche famille</i>	33
<i>Article 40 (Article L. 521-1 du code de la sécurité sociale) : Création d'une allocation pour les familles perdant une partie de leurs allocations familiales pour des raisons liées à l'âge des enfants</i>	33
<i>Article 41 : Accélération de la prise en charge par la CNAF des majorations de pension pour enfant</i>	38
<i>Article 42 : Objectif de dépenses de la branche famille pour 2003</i>	39

INTRODUCTION

La famille, de nos jours, est bien différente de ce qu'elle était il y a vingt ou trente ans. La pluralité des formes de vie familiale et, souvent, leur succession au cours d'une même vie posent des questions inédites à la représentation nationale qui se doit de mieux comprendre le sens des mutations de la famille, et par conséquent les orientations qui en découlent pour l'Etat, dans son rôle de garant des principes de justice sociale et de solidarité, d'animateur des politiques publiques et de partenaire de tous ceux qui concourent à conforter les familles dans leur tâche. L'Etat doit pouvoir accompagner ces évolutions qui s'opèrent selon un double mouvement : la diminution du nombre des familles nombreuses et l'accroissement des familles monoparentales.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 aurait pu être un acte fort de ce début de législature en direction des familles. Ce n'est malheureusement pas le cas alors que leur rôle demeure essentiel dans la cohésion sociale comme lieu de solidarité et de construction des repères pour l'enfant.

Cette année, seuls 2 % des excédents seront consacrés à des mesures en direction des familles, et encore, seulement à partir de juillet 2003 : la création d'une allocation forfaitaire de 70 euros par mois pour les familles de trois enfants dont l'aîné atteint son vingtième anniversaire (130 millions d'euros en année pleine).

L'autre mesure du projet de loi consiste à accélérer le transfert du financement des majorations pour enfants du Fonds de solidarité vieillesse vers la branche famille, initialement prévu à hauteur de 45 % pour 2003. Ce transfert a été régulièrement contesté par la majorité d'aujourd'hui. Il se voit non seulement poursuivi, mais porté à hauteur de 60 %, plutôt que de consacrer ces sommes à financer des actions nouvelles en direction des familles (coût pour 2003 : 945 millions d'euros).

De 1997 à 2002 les axes de la politique familiale ont été définis en concertation avec l'UNAF et la CNAF, concertation matérialisée par le rendez-vous annuel que constituait la Conférence de la famille. Ce rendez-vous n'a pas eu lieu cette année.

Le projet présenté aujourd'hui manque d'inspiration, mais la faiblesse des mesures envers les familles qu'il contient met, a contrario, en évidence l'ampleur des actions conduites pendant cinq ans pour mieux répondre aux besoins diversifiés des familles et des enfants.

Pendant cette période la politique familiale s'est articulée autour de la recherche d'une plus grande solidarité et d'une plus grande égalité entre les pères et les mères, par des aides aux familles en difficulté, un rééquilibrage et un 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.

Cette politique qui visait à rééquilibrer le rôle du père et de la mère a été soutenue par la création d'un véritable congé de paternité, qui a reçu un accueil très positif renforçant la place des pères dans les familles aux côtés de leur enfant et de la mère. Cette politique s'est aussi exercée envers les parents d'enfants malades avec la création de l'Allocation de présence parentale (APP) pour leur permettre de réduire ou

de suspendre leur activité professionnelle pour rester auprès de leur enfant gravement malade.

Etre parent s'avère une difficile et délicate mission dans une société aux repères plus fragiles et mouvants que par le passé. Mais la famille reste le premier lieu d'éducation et de citoyenneté. Par conséquent la politique familiale ne peut pas se résumer à des aides, aussi importantes soient-elles. L'éducation, le sport, les associations, la culture, la politique de l'emploi notamment en direction des jeunes, la formation professionnelle, le logement, la justice, la sécurité, la santé, la réforme du droit de la famille, tout cela concoure à une politique familiale ambitieuse. Ce n'est pas cette vision d'ensemble qui semble être la préoccupation du gouvernement actuel.

La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle s'avère souvent compliquée. On peut donc s'inquiéter des conséquences de la remise en cause de la réduction du temps de travail qui permettait justement de libérer du temps pour la famille. Etre parent c'est avant tout avoir du temps à consacrer à ses enfants, aider les familles ce n'est pas diminuer le temps disponible des parents, c'est au contraire poser la question de l'articulation entre ces deux temps de la vie quotidienne et tenter d'y apporter des réponses nouvelles.

Etre parent c'est aussi disposer des moyens d'accueillir l'enfant. La prise en charge de la petite enfance est une intervention essentielle de la branche famille et des collectivités locales. Les moyens mis en œuvre doivent donc être à la hauteur de l'enjeu. Si les prestations d'aide à la garde sont celles qui ont connu la croissance la plus dynamique, il est primordial de soutenir ce mouvement et d'améliorer dans le même temps le statut de certains personnels comme les assistantes maternelles, ce qui n'apparaît pas dans ce projet de loi.

Accompagner les jeunes vers l'autonomie, thème principal de la dernière Conférence de la famille et que le gouvernement ne reprend pas à son compte, c'est aider à s'installer dans la vie, à accéder à un premier logement par des aides simplifiées et améliorées, c'est aussi aider à franchir le seuil du marché du travail en créant des emplois, en proposant des formations. La suppression des emplois-jeunes, ne va pas non plus dans ce sens.

Ce projet devrait donc être amendé pour rendre à la branche famille les moyens qui sont les siens et répondre aux familles qui en sont aujourd'hui injustement privées.

L'embellie des naissances se poursuit et ces chiffres sont d'autant plus importants qu'ils traduisent une hausse du taux de fécondité : la politique menée par le précédent gouvernement n'y est évidemment pas étrangère. Elle implique aussi de lourdes responsabilités pour la nouvelle majorité.

La situation financière restaurée de la branche famille confirmée en 2002 a permis de dégager des marges de manœuvre conséquentes pour les actions en direction des familles. Or le projet de loi pour 2003 ne prévoit pas de coup de pouce spécifique pour les prestations familiales. On peut aussi regretter les choix timides, ou plutôt les choix catégoriels, qui ont été faits favorisant les familles aisées au détriment des familles modestes, comme le relèvement de la réduction d'impôts pour les emplois à domicile ou les baisses d'impôts.

Au contraire, il serait indispensable de poursuivre le développement des places d'accueil en structures collectives par le financement d'une dotation d'investissement exceptionnelle du Fonds national d'action sociale qui serait consacrée au développement des structures d'accueil de la petite enfance afin de ne pas interrompre l'effort exceptionnel qui a été entrepris en 2000 et 2001 pour leur développement.

De la même façon, ne plus placer sous condition de ressources l'allocation pour jeune enfant (APJE) dite courte permettrait aux parents de faire face aux frais spécifiques liés à la naissance, et ceci, dès le premier enfant. Moduler le montant de l'allocation de rentrée scolaire pour les jeunes lycéens (dans l'enseignement technique, professionnel, général) aiderait les familles à faire face à des coûts de scolarité plus élevés.

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

A. UNE BRANCHE FAMILLE À LA SITUATION FINANCIÈRE CONSOLIDÉE

Alors que la branche famille avait connu pendant cinq années – de 1994 à 1998 – des exercices déficitaires, son équilibre financier a été rétabli à partir de 1999.

Depuis cette date, les excédents ont été les suivants :

1999 : + 0,254 milliard d'euros

2000 : + 1,44 milliard d'euros

2001 : + 1,68 milliard d'euros.

Ces excédents constants s'expliquent, pour une bonne partie, par l'écart structurel entre les recettes qui, à législation constante, évoluent comme la masse salariale et les prestations qui sont pour 80 % d'entre elles, réévaluées comme les prix.

Cette situation financière restaurée qui est confirmée pour 2002 a permis de dégager des marges de manœuvres conséquentes pour les actions en direction des familles. Pour 2003, c'est-à-dire pour la cinquième année consécutive, la branche devrait une nouvelle fois être en excédent.

1. Le résultat prévisionnel pour 2002 : des excédents confirmés

a) L'excédent prévisionnel pour 2002

Selon les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale le solde positif pour 2002 devrait être de 1,1 milliard d'euros.

Ce résultat a été obtenu malgré un contexte économique plus difficile et alors que le régime général connaissait de nouveau des déficits. De surcroît, il s'est établi à ce niveau alors que les dépenses de prestations familiales ont été pour 2002 en augmentation de plus de 500 millions d'euros du fait des mesures décidées en 2000 et 2001.

b) La réalisation de l'objectif de dépenses pour 2002

L'objectif de dépenses de la branche famille pour 2002 avait été fixé 41,99 milliards d'euros.

L'exécution de la loi de financement a été proche des prévisions puisque les dépenses pour 2002, selon le tableau figurant à l'annexe c du présent projet de loi de financement, se sont élevées à 41,74 milliards d'euros.

2. Les prévisions pour 2003

a) Le solde tendanciel

La Commission des comptes de la sécurité sociale évalue le solde tendanciel pour 2003 (c'est-à-dire le solde qui s'établirait en l'absence de toute mesure nouvelle par le présent projet de loi) à 1,7 milliard d'euros.

Dès lors, la question essentielle à se poser est bien celle de l'utilisation de cet excédent et de ce point de vue, le projet de loi de financement pour 2003 est particulièrement décevant.

b) Les mesures prévues par le projet de loi de financement pour 2003

Seule une part très réduite de l'excédent prévisionnel va financer des mesures en direction des familles.

Le chiffrage des mesures nouvelles pour 2003 est le suivant :

- 32,5 millions d'euros pour le maintien d'une partie des allocations familiales aux familles d'au moins trois enfants dont l'aîné, en raison de son âge, n'ouvre plus droit au bénéfice de ces allocations ;
- 945 millions pour la poursuite, et même en réalité l'accélération, de la prise en charge par la branche famille d'une fraction des majorations pour enfants des avantages de retraite.

Cette prise en charge devait s'effectuer progressivement sur sept ans. En 2001, 437 millions d'euros ont été financés par la branche famille et 958 millions en 2002. Pour 2003, le projet de loi de financement prévoit de porter le transfert supplémentaire à 945 millions d'euros, pour atteindre 60% du montant total à prendre en charge par la branche famille (au lieu de 45 % comme prévus par le calendrier initial).

Le montant total de ces mesures s'élève donc à 974 millions d'euros. En conséquence, l'excédent de la branche devrait encore s'établir à 755 millions d'euros. En réalité, ce ne seront que 32 millions qui en 2003 seront réellement consacrés à des mesures nouvelles améliorant la situation des familles (soit à peine 2 % des excédents).

B. L'ÉVOLUTION DES RECETTES

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

Les recettes de la branche famille sont constituées de quatre sources principales :

- les cotisations dues par les employeurs et assises sur les revenus professionnels ;

- les remboursements d'exonérations de cotisations par l'État correspondant notamment aux mesures liées aux bas salaires et aux dispositifs d'aide à l'emploi ;
- la contribution sociale généralisée ;
- des remboursements par l'État pour l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation pour parent isolé.

En droits constatés, les recettes de la CNAF s'élèveront à 46,17 milliards d'euros en 2002, en nette progression par rapport à 2001 (+ 2,9 %).

Pour 2003, les recettes de la CNAF devraient être de 47,9 milliards d'euros, soit une croissance de 3,9 %.

1. 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, la progression des cotisations sociales affectées à la branche famille a nettement ralenti en 2002 : + 3 % au lieu de + 6,7 % l'année précédente, en raison du ralentissement de la croissance de la masse salariale.

Les remboursements d'exonérations de cotisations correspondant notamment aux mesures liées aux bas salaires et aux dispositifs d'aide à l'emploi s'élèvent pour 2002 à 2,8 milliards d'euros.

2. Les impôts et taxes

Le montant total de ces recettes s'élève pour 2002 à 9,5 milliards d'euros.

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

3. Les subventions de l'Etat

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

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

Remboursements de prestations par l'État à la CNAF

En millions d'euros

	2001	2002	%	2003	%
AAH	4 238	4 448	5,0	4 551	2,3
API	754	789	4,7	807	2,3
TOTAL	4 991	5 236	4,9	5 358	2,3

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

Le niveau des subventions devrait s'établir pour 2003 à 5,3 milliards d'euros.

C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

Les dépenses de la branche famille varient en fonction de différents facteurs qui agissent parfois en sens contraire. Elles dépendent évidemment des évolutions démographiques, mais aussi, et de façon plus immédiatement sensible, des mesures décidées les années antérieures en matière de prestations ou d'action sociale et enfin des transferts en direction des autres branches de la sécurité sociale.

1. Les facteurs d'évolution des dépenses

a) Les évolutions démographiques

La France compte, au 1er janvier 2002, 61,1 millions d'habitants dont 1,7 million dans les départements d'outre-mer.

- **L'embellie des naissances constatée depuis 1995 se poursuit.**

En 2001, les naissances se sont maintenues au niveau élevé atteint en 2000. Une telle natalité deux années consécutives n'avait plus été observée depuis 1981-1982.

Naissances vivantes

Année	Naissances vivantes		
	Garçons	Filles	Total
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	738 080
1999	-	-	744 791
2000	-	-	774 782
2001	-	-	774 800*

* Provisoire

Source : INSEE

Ces chiffres sont d'autant plus importants qu'ils traduisent, 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, a été de 1,88 en 2000 pour atteindre 1,9 en 2001.

Si l'analyse des facteurs qui influencent la reprise de la natalité est toujours délicate, il est clair toutefois que la politique familiale menée depuis 1997 n'y est pas étrangère.

- **La structure des familles évolue**

Cette évolution s'opère selon un double mouvement : la diminution du nombre des familles nombreuses (de trois enfants et plus) et l'accroissement des familles monoparentales.

En 1993, les familles nombreuses représentaient 19,80 % du total des familles ayant des enfants à charge et 43 % du total des enfants. Il leur était versé 52 % du total des prestations familiales. En 1998, soit cinq années seulement plus tard, les pourcentages sont les suivants : 19,1 % du total des familles ; 35,9 % des enfants ; 47,4 % des prestations familiales. Les caisses d'allocations familiales servent donc de moins en moins souvent de prestations aux familles de trois et surtout de quatre enfants.

Durant les mêmes années, le nombre des familles monoparentales a connu une évolution inverse. En 1993, les familles monoparentales représentaient 12 % des familles allocataires et percevaient 16 % des prestations familiales. En 1998, on est passé à 19,7 % des familles et 23,8 % des prestations familiales.

- **L'impact sur l'évolution des prestations est sensible**

Le maintien de la natalité à un niveau élevé a conduit à une évolution plus rapide des prestations légales en 2001 alors que, dans le même temps, se produit l'effet contraire lié à la sortie des classes d'âge nombreuses du début des années quatre-vingt. L'évolution en volume des prestations, hors mesures nouvelles, a été de 0,8 %, ce qui traduit une augmentation encore plus rapide qu'en 2000 du nombre de familles bénéficiaires.

Par contre, les dépenses au titre des allocations familiales continuent de diminuer légèrement en volume (-0,5 %) en raison, malgré des entrées dans le dispositif qui se maintiennent à un niveau élevé, de l'effet conjugué de la sortie de classes d'âge nombreuses et de l'évolution de la structure des familles avec la diminution des familles de trois enfants et plus.

L'augmentation des familles monoparentales conduit au contraire à la progression en volume de deux prestations : l'allocation de parent isolé (API), forme de minima social, et l'allocation de soutien familial (ASF) servie, sans condition de ressources, pour élever un enfant privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents. Elle peut être aussi attribuée à titre d'avance sur une pension alimentaire impayée.

b) Les évolutions réglementaires

En 2002, les prestations légales de la branche famille ont connu une progression à un rythme soutenu en raison d'une part, des évolutions de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), d'autre part des mesures nouvelles qui ont été décidées par les projets de loi de financement de la sécurité sociale. S'y ajoute l'effet vérifié depuis plusieurs années de l'évolution dynamique des prestations liées à la garde des enfants.

- **Évolution de la BMAF :**

Depuis la loi de financement pour 2000, la BMAF est légalement indexée sur l'évolution des prix à la consommation (hors tabac).

Évolution de la BMAF

	2001	2002
Évolution prévisionnelle des prix hors tabac	1,2 %	1,5 %
Rattrapage dû à l'écart entre la prévision d'évolution des prix et sa réalisation	0,6%	0,6 %
Revalorisation totale	1,8 %	2,1 %
Coût (en millions d'euros)	394	468

NB : La plupart des prestations familiales sont fixées en pourcentage de la BMAF à l'exception de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de l'allocation de logement familial.

Pour 2003, le projet de loi ne prévoit pas de coup de pouce spécifique pour la BMAF qui devrait donc simplement évoluer comme les prix. La prévision pour 2003 est de 1,5. Il convient de lui ajouter un rattrapage de 0,2. La croissance de la BMAF pour 2003 sera donc de 1,7 % comme pour les pensions de vieillesse.

• **Impact financier des mesures décidées les années précédentes**

En millions d'euros

	2000	2001	2002
Allocations familiales	- 49		
Complément familial	46	46	
Allocation de présence parentale		6	12
Allocation parentale d'éducation		- 17	
Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée		76	91
Allocations de logement	67	160	297 ¹
Allocation d'éducation spéciale			38
FNAS	38	150	221
Congé de paternité			107
TOTAL	64	271	438

Source : Direction de la sécurité sociale

L'incidence de toutes les mesures prises en 2000 et en 2001 ne pouvant être identifiée, c'est bien un minimum de 438 millions d'euros de mesures nouvelles qui ont profité aux familles en 2002.

¹ Pour la branche famille. Le coût total de cette réforme est de 0,99 milliard d'euros.

c) Les transferts de charges

Le retour à l'équilibre puis aux excédents a conduit à faire reprendre par la branche famille un certain nombre de charges relevant de la politique familiale et participant de la clarification des financements.

C'est ainsi que le financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire a été mis à sa charge sur les deux années 2000 et 2001. Cela représente un transfert total de 1 milliard d'euros.

Depuis 2001, la branche famille assure, chaque année, une part croissante des majorations de pension pour enfants à charge selon un calendrier initialement prévu sur sept ans. A ce titre, en 2001, 442 millions d'euros ont été financés et 915 millions d'euros en 2002.

En sens inverse, le financement du Fonds d'action sociale pour les immigrés et leurs familles (FASTIF) a été repris en charge par l'Etat (171 millions d'euros) ainsi que l'allocation pour parent isolé (API) pour 780 millions d'euros.

2. Les dépenses de la branche famille en 2002

a) En matière de prestations

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 2002, les caisses d'allocation familiales ont versé 32 455 millions d'euros de prestations.

Ce montant, en croissance de près de 4 % par rapport à l'année précédente, se répartit de la façon suivante :

En millions d'euros

Année	2000	2001	%	2002	%
Total prestations familiales	30 242	31 237	3,3	32 455	3,9
Prestations d'entretien	16 863	17 148	1,7	17 474	1,9
Allocations familiales	10 957	11 097	1,3	11 274	1,6
Complément familial	1 534	1 565	2,0	1 563	-0,1
Allocation jeune enfant	2 754	2 799	1,6	2 938	2,4
Allocation d'adoption	4	3	-8,5	3	2,2
Allocation de soutien familial	892	924	3,6	966	4,6
Allocation de parent isolé	722	754	4,3	789	4,7
Allocation de présence parentale	0	6	-	10	80,8
Prestations de garde	4 630	4 904	5,9	5 281	7,7
Allocation parentale d'éducation	2 800	2 904	3,7	3 008	3,6
AFEAMA	1 695	1 871	10,4	2 143	14,5
Allocation de garde d'enfant à domicile	133	129	-2,9	129	0,1
Prestation pour l'éducation (ARS)	1 372	1 349	-1,6	1 385	2,7
Prestation de logement (ALF)	2 819	3 043	7,9	3 252	6,9
Prestation pour handicapés	4 356	4 587	5,3	4 852	5,8
AAH	4 028	4 238	5,2	4 448	5,0
Allocation d'éducation spéciale	328	350	6,7	405	15,7
Autres prestations	202	206	2,0	210	2,0
Prestations extra légales (congé de paternité)	2 000	2 110	5,5	2 331	10,5
Contribution au FNH et au FNAL	3 027	3 105	2,6	3 146	1,3

On constate une augmentation globale des prestations due à l'effet volume précédemment évoqué, à la revalorisation de la BMAF mais aussi aux mesures décidées par la loi de financement pour 2002 en matière de congé de paternité.

- Le succès du congé de paternité

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a instauré un congé de paternité de onze jours au bénéfice de tous les actifs, pour leurs enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2002 (ainsi que pour ceux nés avant le 31 décembre 2001 mais ayant une date présumée de naissance postérieure à cette date). Ce congé est indemnisé selon des modalités proches des indemnités journalières de maternité.

Près de 53 000 pères ont bénéficié du congé de paternité lors du premier semestre 2002 pour un montant de 26,6 millions d'euros. Cette mesure a reçu un accueil très positif qui témoigne et participe de l'évolution de la place des pères dans les familles et de leur désir de se trouver aux côtés de leur enfant et de sa mère au moment de sa naissance.

- La dynamique des aides à la garde des enfants

Les prestations d'aide à la garde sont celles qui connaissent la croissance la plus dynamique (+7,7 %) confirmant ainsi la tendance des années précédentes.

De façon très globale, on peut considérer que toutes les familles actives reçoivent, à des degrés divers, une aide pour la garde de leurs enfants que ce soit par le versement de prestations, par les aides fiscales ou encore par les prises en charge collectives.

Cela s'explique particulièrement par la progression constante de la garde par des assistantes maternelles : + 10,3 % en 2000, +7,6 % en 2001, +11 % en 2002, en volume.

Le nombre d'enfants gardés par une assistante maternelle est de 680 000, dont 430 000 de moins de trois ans.

La commission des comptes de la sécurité sociale souligne toutefois que l'impact financier de la réforme de l'AFEAMA intervenue en 2001 a été moindre que prévu. Celle-ci a consisté à majorer les compléments d'AFEAMA pour les ménages les plus modestes en rapprochant le taux d'effort de ceux observés en crèche.

La réforme est intervenue au 1^{er} janvier 2001. Or il n'y a pas eu d'effet incitatif sur cette année dans la mesure où le taux de croissance est du même ordre de grandeur que les années précédentes. Le fait que les choix des modes de garde par les parents, une fois opérés, sont peu susceptibles d'être rapidement mis en cause pourrait en être une des raisons. Ce n'est qu'en septembre 2004, date à laquelle tous les enfants nés avant 2001 seront scolarisés, que la réforme pourra atteindre son plein effet.

En sens inverse, les prestations au titre de l'AGED poursuivent leur tendance à la décroissance depuis la réforme intervenue en 1998 (- 2,9 % en 2001). Celle-ci se ralentit toutefois puisque la baisse ne serait que de 0,1 % en 2002, ce qui tient probablement à la fin de l'absorption des effets de la réforme.

En nombre de familles allocataires, les évolutions sont les suivantes :

	1997	1998	1999	2000	2001
AFEAMA	437 000	487 000	521 000	566 000	598 000
AGED	83 000	74 000	66 000	62 000	58 000

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. Dans ce but, 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.

D'autre part, le succès de ce mode de garde rend urgent la reprise du travail qui avait été lancé par le précédent gouvernement sur l'amélioration du statut des assistantes maternelles.

b) En matière d'action sociale

L'action sociale, bien qu'elle représente une part limitée des dépenses de la CNAF (6 %) est pourtant un de ses postes essentiels qui permet la mise en œuvre d'actions prioritaires et ciblées en direction des familles, en complément de la politique de prestations.

Elle se déploie 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 et pour la plupart liées aux modes d'accueil des 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. Les caisses 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.

Compte tenu des orientations définies par la convention d'objectif et de gestion 2001-2004 et les dotations supplémentaires consenties sur les deux dernières années pour le développement des modes d'accueil collectif de la petite enfance, ce poste de dépenses - au travers du Fonds national d'action sociale (FNAS) - connaît une évolution particulièrement forte qui accentue encore l'évolution qu'il connaissait depuis 1999.

Le FNAS a, en effet, bénéficié depuis 1999 des dotations supplémentaires suivantes:

- 1 milliard de francs en 1999 ;
- 700 millions de francs en 2000 ;

- 1,7 milliard de francs en 2001 ;
- 1,6 milliard de francs en 2002 (242 millions d'euros).

Ces deux dernières dotations ont eu pour objet de développer les modes de garde collectifs au travers du Fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE) et le développement des contrats temps libres organisant les activités périscolaires des enfants et des adolescents.

La croissance des dépenses d'action sociale qui était déjà de 5,5 % en 2001 devrait, donc, être de plus de 10 % en 2002 et en 2003 s'établissant respectivement pour ces deux années à 2,3 et à 2,5 milliards d'euros.

II.- LE BILAN DE LA POLITIQUE FAMILIALE DE LA PRECEDENTE LEGISLATURE

La discrétion des mesures envers les familles contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 met en évidence l'ampleur des actions qui ont été conduites pendant cinq ans.

Il faut rappeler les mesures significatives qui ont été décidées dans le sens d'une plus grande solidarité des familles entre elles et d'une plus grande équité avant d'examiner les effets globaux que la politique familiale peut avoir sur le niveau de vie des familles.

A. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN DIRECTION DES FAMILLES MENEES SUR PLUSIEURS FRONTS

Le bilan de l'ensemble des mesures prises en direction des familles depuis 1997 peut facilement être dressé. Il a répondu à plusieurs priorités.

1. Une meilleure prise en compte des besoins des familles

Différentes mesures ont permis de garantir ou d'améliorer le niveau des prestations versées aux familles :

- La pérennisation de l'**indexation de la BMAF sur les prix** (LFSS pour 2000) qui garantit une revalorisation régulière des prestations familiales et donc leur pouvoir d'achat.

- **La mise sous condition de ressources des allocations familiales** (LFSS pour 1998 – de mars à décembre 1998) qui a été suivie l'année suivante du **rétablissement de leur universalité** (LFSS pour 1999 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999).

- **La prise en compte des jeunes adultes**

Cette orientation constitue un infléchissement important dans la mesure où la prise en compte du jeune adulte ne fait pas historiquement partie des priorités du système d'aide à la famille et que le calendrier de la loi sur la famille de 1994 sur le relèvement de l'âge de versement des prestations n'avait, en fait, pas été mis en œuvre.

L'âge limite pour le versement des prestations familiales a été progressivement reporté :

- d'abord de 18 à 19 ans pour les jeunes inactifs qui demeurent à la charge de leurs parents ou qui perçoivent une rémunération inférieure à 55 % du SMIC (LFSS pour 1998 ; entrée en vigueur 1^{er} janvier 1998) ;

- puis de 19 à 20 ans (LFSS pour 1998 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999) ;

- et jusqu'à 21 ans pour le complément familial et pour l'allocation de logement familiale (LFSS pour 2000 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000).

D'autre part, les majorations pour âge des allocations familiales ont été reculées d'un an pour mieux adapter leur montant aux dépenses engendrées par les enfants (LFSS pour 1999 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999);

- La création d'un **congé et d'une allocation de présence parentale** (LFSS pour 2001) à destination des parents devant faire face à la maladie grave d'un de leurs enfants et devant cesser totalement ou partiellement leur activité pour rester à ses côtés. Cette allocation a été revalorisée l'année suivante pour mieux l'adapter aux besoins des parents et ses conditions d'attribution assouplies (LFSS pour 2002 – décret n° 2002-373 du 19 mars 2002). Elle a bénéficié en 2001 à 1 800 familles mais devrait être en progression en 2002 compte tenu de la réforme intervenue.

- La réforme de l'**allocation d'éducation spéciale** versée aux parents d'enfants handicapés, par la création de six catégories de compléments d'allocation au lieu de trois (LFSS pour 2002 – 1^{er} avril 2002) ; Cette réforme a permis de revaloriser certains compléments en réduisant le palier très important qui existait entre le deuxième et le troisième.

2. Un soutien renforcé aux familles les plus modestes

- **Le versement de l'allocation de rentrée scolaire** a été étendu aux familles d'un enfant ne touchant pas d'autres prestations familiales (LFSS pour 1999 ; entrée en vigueur à la rentrée scolaire 1999) ; **la majoration de l'allocation a ensuite été pérennisée** (LFSS pour 2000 – rentrée scolaire 2000) et l'effet de seuil atténué par la création d'une **allocation différentielle** (LFSS pour 2002). Compte tenu du montant de l'ARS (249 euros par enfant de 6 à 18 ans) le lissage de l'effet de seuil constitue une amélioration substantielle pour les familles.

- **Le cumul des majorations pour âge des allocations familiales avec le RMI** a été rendu possible (LFSS pour 1999 - 1^{er} janvier 1999) ;

- Les **barèmes des allocations logement** ont été simplifiés et les loyers plafonds revalorisés (de 1998 à 2002).

La réforme des aides au logement, par la mise en place d'un barème unique, a eu deux effets :

- une augmentation de l'aide pour les allocataires ayant de faibles revenus (au voisinage du RMI) ;

- une augmentation sensible de l'allocation de logement familial pour les 75 % d'allocataires dont le loyer était supérieur aux plafonds (les plafonds de loyer de l'ALF qui étaient inférieurs à ceux de l'APL ont été alignés sur ces derniers).

Avec les revalorisations sensibles intervenues en 1997 ces mesures ont permis une meilleure solvabilisation des ménages par les allocations logement alors que leur pouvoir d'achat était en recul depuis 1993.

3. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et la recherche d'une plus grande égalité entre les sexes

La politique familiale peut se voir aussi attribuer d'autres enjeux, c'est le cas de la recherche d'une plus grande égalité entre les sexes par des mesures comme la création d'un congé de paternité.

a) Création du congé de paternité et du livret de paternité

Dans le but de permettre au père d'être présent auprès des siens dans la période de la naissance de son enfant, il a été créé un **congé de paternité** de 11 jours rémunéré, qui s'ajoute aux jours d'absence conventionnellement prévus (LFSS pour 2002 ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002) ;

Le succès rencontré par cette mesure a déjà été exposé. La rapidité de réaction des pères à son entrée en vigueur renforce ce constat. Selon les données fournies par la CNAM, 137 000 journées ont été indemnisées dès le mois de janvier 2002, 210 900 en février et 233 100 en mars, ce dernier mois ayant vu 21 000 pères bénéficier de ce congé.

Cette réforme a été accompagnée de la diffusion, d'un **livret de paternité**. Six caisses d'allocations familiales ont, à titre expérimental, distribué ce livret (au cinquième mois de grossesse) qui a pour objet de fournir aux futurs pères une information sur les droits et les devoirs des parents. Sa diffusion a été généralisée en avril 2002.

b) Le développement des modes d'accueil de la petite enfance

De façon générale, toutes les mesures facilitant la garde des petits enfants en mettant à la disposition des parents une offre accessible et diversifiée vont aussi dans le sens d'une plus grande égalité des sexes. Outre, le facteur important qu'elles constituent en termes de soutien à la natalité, elles sont un facteur d'égalité en permettant aux femmes de choisir la vie qui leur convient en préservant leur carrière professionnelle.

En matière de garde et d'accueil de la petite enfance des efforts considérables ont été effectués ces cinq dernières années. La vive croissance de ce poste au sein des dépenses de la CNAF montre bien qu'il s'agit de répondre à une réelle demande des familles.

Cet effort a pris plusieurs formes :

- **Le développement des places d'accueil en structures collectives** notamment par la mise en place, deux années de suite, en 2001 et 2002, d'un fonds d'investissement exceptionnel pour la petite enfance (FIPE) répondant, de surcroît, à des objectifs comme l'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) ;

Au vu des projets dont sont saisies les CAF, le FIPE a permis le financement de 19 600 places supplémentaires. Seuls deux départements de métropole n'ont pas présentés de projet, avec une moyenne de 13 projets par caisse. Il en est donc résulté une accélération conséquente de l'effort d'investissement qui s'établissait ces dernières

années à environ 1 500 places nouvelles par an. Il s'agit bien d'une mobilisation nouvelle car seuls 14 % des projets avaient fait l'objet d'engagements antérieurs au titre des contrats enfance.

- **La révision du financement par les CAF des structures d'accueil de la petite enfance.** Le différentiel de participation demandé à la famille en fonction de ses revenus est désormais assumé par les CAF et non plus par les structures. Il en résulte un allègement pour les communes qui supportent les charges de fonctionnement les plus lourdes en raison des difficultés des familles.

- **Les aides à la garde individuelle des enfants :**

- par le rééquilibrage des aides : division par deux du taux de prise en charge de la garde individuelle à domicile (**AGED**) (LFSS pour 1998) ;

- par la meilleure solvabilisation des bénéficiaires de l'**AFEAMA** afin d'ouvrir plus largement ce mode de garde aux familles modestes par la modulation du complément en fonction des ressources des familles (LFSS pour 2001).

- Le développement des **relais d'assistantes maternelles** dont les missions sont étendues à la garde au domicile des parents.

- L'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 temporaire de l'allocation avec la reprise d'une activité (LFSS pour 2001) et par la création d'une prime de retour à l'emploi (ARAC) en juillet 2001.

4. Une action sociale confortée

Deux points illustrent l'action qui a été menée :

- Le 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...). Cette politique est d'autant plus importante qu'elle a un rôle à jouer en termes de lutte contre la violence ou l'insécurité par l'encadrement qu'elle offre à des adolescents et les projets qu'elle leur permet de mener.

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

B. LES EFFETS DE LA POLITIQUE FAMILIALE

La politique familiale opère une redistribution horizontale entre les familles en limitant la perte de niveau de vie consécutive à la présence des enfants et une redistribution verticale, en resserrant les écarts de niveau de vie entre ménages modestes et ménages plus aisés à configuration familiale identique. En outre, compte tenu de leur situation particulière, les couples monoactifs et les familles monoparentales font toujours l'objet d'une attention particulière.

1. Les effets en termes de compensation des charges de famille

Par les charges qu'elle occasionne, la présence des enfants tend à réduire le niveau de vie des familles. La collectivité compense, en partie, ces charges par le biais de plusieurs mécanismes : les prestations familiales (y compris les allocations logement), les minima sociaux et la politique fiscale.

La CNAF a conduit une étude¹ cherchant à isoler la variation de revenu disponible que l'on peut attribuer au benjamin d'une famille qui comporte au moins un autre enfant de moins de 25 ans. Au total, cette variation de revenu disponible est en moyenne de 200 euros par mois, mais elle est largement déterminée par le rang du benjamin et par son âge.

Pour plus de précision, ces effets doivent donc être analysés en fonction de la taille de la famille.

En effet, si par définition, les prestations familiales améliorent la situation des familles relativement aux ménages sans enfants, dans notre système, certaines familles n'en bénéficient pas. Il s'agit principalement des familles d'un enfant, âgé de trois à six ans et cela quels que soient les revenus de ses parents, ou bien âgé de plus de six ans si les revenus de ses parents sont supérieurs aux plafonds de ressources².

La commission des comptes de la sécurité sociale a résumé ces effets, dépendant de la taille des familles, de la façon suivante :

- La compensation de la charge des familles est la moins élevée pour le premier enfant.

Ni l'ARS, ni la majoration des allocations logement pour les ménages modestes, ni la majoration de quotient familial si le ménage est imposable ne suffisent à compenser la baisse de niveau de vie liée à la charge d'un enfant. La perte de revenu par unité de consommation dépasse 15 % pour un couple dont les deux membres sont rémunérés au niveau du SMIC. Les barèmes du RMI et des allocations logement permettent, en revanche de maintenir le niveau de vie des familles les plus pauvres.

- Les aides publiques augmentent à l'arrivée du deuxième enfant.

La compensation des charges de famille est principalement assurée par les allocations familiales ainsi que par les allocations logement et l'allocation de rentrée scolaire pour les familles en deçà du seuil d'exclusion.

- La charge du troisième enfant procure des bénéfices spécifiques qui avantagent nettement les familles nombreuses.

Les familles d'au moins trois enfants sont avantagées par une importante majoration des allocations familiales et par le bénéfice du complément familial, accordé à plus de 80 % d'entre elles ayant à charge des enfants de plus de trois ans. Ainsi le

¹ CNAF-Bureau de prévisions : *La redistribution au bénéfice des familles : l'apport du modèle MYRIADE ; paru dans Recherches et prévisions n°66-2001*

² Jusqu'à son troisième anniversaire l'enfant peut ouvrir droit à l'APJE. Passé cet âge, ce n'est qu'à compter du sixième anniversaire que la famille perçoit l'ARS, sous condition de ressources, aucune prestation familiale n'étant prévue entre trois et six ans.

niveau de vie d'un couple, ayant un revenu d'un SMIC, avec trois enfants est 5,7 fois plus élevé que celui d'une famille de deux enfants avec le même revenu. Pour les familles les plus aisées, l'octroi d'une part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu limite le coût de l'enfant mais il ne l'annule pas. La perte de niveau de vie liée au troisième enfant dépasse 2000 euros annuels pour un couple gagnant six fois le SMIC.

La commission des comptes rejoint ainsi les conclusions d'une étude de la DREES sur « L'impact des prestations familiales sur le revenu des ménages en 2001 »¹, qui montre que la compensation est importante pour les familles de trois enfants bénéficiant de mesures spécifiques : complément familial, API, ASF.

Selon cette étude, qui ne porte que sur les prestations familiales au sens strict (et non sur l'effet des minima sociaux ou des transferts liés à l'impôt), la politique familiale compense plus de la moitié de l'impact de la charge d'enfants sur le niveau de vie pour environ 30 % des couples ayant au moins trois enfants.

Elle est aussi sensible pour les familles monoparentales, comme cela sera précisé plus loin, et pour les familles modestes si elles ont un jeune enfant.

2. Les effets en termes de soutien aux familles les plus modestes

Les études des effets de la politique familiale sur le revenu des familles sont toujours délicates car elles sont très dépendantes des conventions retenues pour leur réalisation. De grandes lignes peuvent cependant être dégagées ainsi qu'une analyse plus précise de l'effet des allocations versées sous condition de ressources.

a) Les effets sur le revenu des ménages du système de prestations familiales

A configuration familiale donnée, la politique familiale opère une redistribution vers les plus bas niveaux de vie.

L'étude de la DREES précitée, est parvenue à des résultats que l'on peut résumer de la façon suivante :

Après transferts, le niveau de vie relatif des 10 % des ménages les plus modestes est toujours amélioré, qu'elle que soit la taille de la famille. Cette amélioration est particulièrement marquée pour les familles les plus nombreuses et pour les familles monoparentales.

Parmi les familles d'au moins trois enfants, le niveau de vie avant prestations familiales est 5,9 fois plus élevé pour les 10 % des ménages les plus aisés que pour les 10 % les plus modestes. Cet écart tombe à 3,6 après prise en compte de ces prestations.

b) La sélectivité variable des allocations sous condition de ressources

Les seules allocations encore versées sans condition de ressources sont, avec les allocations familiales, celles liées à l'accueil du jeune enfant (AFEAMA et AGED

¹ Etudes et résultats n°174 Mai 2002 (Une estimation à l'aide du modèle de micro simulation INES)

pour partie et APE) et l'ASF. Toutes les autres sont réservées aux familles dont les ressources n'excèdent pas un plafond calculé à partir du revenu net catégoriel et fixé d'ailleurs, de façon variable, en fonction du nombre d'enfants, de la configuration familiale et du nombre d'actifs dans le couple.

En raison de ces critères différents la sélectivité des allocations sous condition de ressources est variable :

- Le complément familial et l'APJE sont relativement peu sélectives : 83 % des familles de trois enfants bénéficient du complément familial et 76 % de celles ayant un jeune enfant, de l'APJE. Cela s'explique par des plafonds de ressources relativement élevés et croissant avec la taille de la famille. Il sont de 3,16 SMIC mensuel pour une famille monoactive ayant trois enfants à charge.

- Au contraire, l'ARS est beaucoup plus sélective. Les plafonds d'attribution sont de 5 à 10 % moins élevés et surtout leur mode de calcul ne prévoit pas de majoration pour les ménages monoparentaux et biactifs. 57 % de ces derniers en sont donc exclus, contre respectivement 25 % pour le complément familial et 32 % pour l'APJE.

c) La question du barème des allocations logement

Les allocations logement jouent un rôle particulièrement important dans la redistribution en faveur des ménages pauvres et modestes. En effet, la forme du barème des allocations logement entraîne leur décroissance rapide au fur et à mesure que le revenu augmente et l'aide n'est maximale que pour les allocataires ayant des ressources inférieures ou égales au RMI.

Ces allocations sont donc très ciblées et assurent, en outre, un niveau d'allocation garanti aux revenus les plus faibles depuis la réforme intervenue il y a deux ans. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2002, le barème n'est plus dégressif pour les revenus les plus bas : il comporte un « plateau » qui garantit une aide maximale aux ménages touchant le RMI, alors que jusqu'alors la reprise d'une activité, même faiblement rémunérée, entraînait une baisse mécanique de l'allocation.

Mais, comme la souligné la Cour des comptes dans son dernier rapport sur la sécurité sociale, les effets favorables de cette réforme structurelle des aides au logement (dont le deuxième volet a consisté à relever sensiblement les plafonds de loyer de l'ALF pour les aligner sur ceux de l'APL) risquent d'être remis en cause si les barèmes ne sont pas actualisés.

Les modalités d'actualisation des principaux paramètres des barèmes (prix, ressources, indice de la construction) ne garantissent pas toujours le maintien du pouvoir solvabilisateur des aides et peuvent provoquer un relèvement du taux d'effort de certaines catégories de ménages.

La Cour souligne, par ailleurs, le fait, que pour la deuxième année consécutive, le forfait charge pour le calcul de l'allocation n'a pas été réévalué de façon suffisante.

Les choix qui seront opérés pour l'actualisation des barèmes feront donc l'objet d'une attention particulière compte tenu du rôle solvabilisateur des aides au logement pour les ménages les plus modestes.

3. L'aide aux familles monoactives et monoparentales

Ces deux types de familles sont des cibles traditionnelles et importantes de la politique familiale.

a) Les couples monoactifs

Les couples monoactifs sont plus fréquemment aidés que ceux biactifs car ils satisfont, en général, beaucoup plus facilement aux conditions de ressources posées pour le versement de certaines allocations.

C'est le cas pour le complément familial, l'APJE et l'ARS, alors même que pour ces deux premières allocations le plafond de ressource prend en compte la taille et l'activité de la famille.

Ainsi, au sein des couples monoactifs avec deux enfants :

- 82 % de ceux ayant un enfant d'un âge ouvrant droit à l'ARS perçoivent effectivement cette prestation (la proportion n'est que de 44 % chez les couples biactifs) ;

- les aides au logement, qui sont assez fortement modulées selon le revenu des familles, bénéficient, par construction plus souvent aux couples monoactifs.

b) Les familles monoparentales

De même, les familles monoparentales font l'objet de mesures particulières qui aboutissent à ce que, pour un nombre d'enfants donné, elles soient plus aidées que les couples.

Par exemple, le surcroît de prestations et l'économie d'impôts générés par la présence d'un enfant unique s'élèvent, en moyenne, à 169 euros par mois pour une famille monoparentale, mais à 121 euros par mois seulement s'il y a deux parents.

Cela tient au fait que les prestations familiales et les allocations logement ne sont pas modulées en fonction du nombre d'adultes au foyer. Elles procurent donc un avantage relatif plus important par unité de consommation. Sur le plan fiscal, en outre, une demi-part supplémentaire est accordée aux familles monoparentales dans le calcul du quotient familial. S'y ajoute enfin, l'allocation de soutien familial qui peut être versée si l'enfant ne bénéficie pas du soutien de ses deux parents.

Cet effort important de la collectivité amortit considérablement la perte de niveau de vie imputable à la séparation, l'enfant représentant un coût relatif plus important pour les parents isolés que pour les couples. Il permet ainsi à bon nombre d'entre eux d'échapper à la pauvreté. Selon une étude de la CNAF¹ le taux de pauvreté de ces familles est inférieur en France à ce qu'il est dans la plupart des pays européens.

¹ Herpin et Ollier, 1997

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 22 octobre 2002.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

Mme Hélène Mignon a fait part de sa déception devant les dispositions proposées par le projet de loi pour la branche famille. Plusieurs pistes d'évolution avaient pourtant été tracées dans les années passées, mais elles n'ont pas été suivies.

Ainsi, alors que tout le monde semble d'accord pour ouvrir aux parents un libre choix du mode de garde et un aménagement de leur temps entre vie professionnelle et vie familiale, le présent projet ne reconduit pas le Fonds d'investissement pour la petite enfance alors que des projets sont encore en attente dans les caisses d'allocations familiales. Les mesures envisagées pour les jeunes majeurs ont laissé la place à une disposition très ciblée et de portée très limitée, tant par les familles visées que par sa date d'entrée en application. De même, la modulation de l'allocation de rentrée scolaire en fonction de niveau de la scolarité a été abandonnée. Enfin, les assistantes maternelles sont toujours en attente d'une rénovation de leur statut depuis huit mois alors que des travaux très poussés ont été conduits sur cette question. Couplée à l'absence de reconduction des crédits de construction de structures d'accueil collectif, cette non prise en compte des interrogations des assistantes maternelles laisse mal augurer de l'avenir de la politique de la petite enfance.

M. Pascal Terrasse a posé des questions sur :

- L'avenir du Fonds d'investissement pour la petite enfance, qui a permis le développement d'initiatives intéressantes et qui semble incertain. Si, comme cela semble devoir être le cas, ses crédits ne sont pas reconduits en 2003, de nombreuses collectivités locales risqueraient de se trouver en difficulté puisqu'elles se sont engagées dans la réalisation de crèches et de garderies.

- La revalorisation de 1,7 % des prestations familiales, afin de savoir à quoi correspond ce chiffre.

- La contribution de la branche famille aux charges du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au titre de la majoration pour enfant et sur les autres moyens de financement qui seraient possibles.

Mme Muguette Jacquaint a formulé les observations suivantes :

- La branche famille reste une des branches excédentaires, il y aurait donc lieu de mener une réflexion sur l'utilisation de ces excédents, car les besoins des familles n'ont en rien diminués.

- Les modes de vie comme les conditions de travail sont en constante évolution et le nombre des familles monoparentales ou recomposées ne cesse d'augmenter. Dans

ces conditions, il convient de diversifier les modes de garde des enfants afin de mieux répondre aux besoins.

- Il semble difficilement concevable que le Fonds d'investissement pour la petite enfance ne soit pas reconduit en 2003.

- La revalorisation annoncée des prestations familiales pour 2003 est de 1,7 %, or l'inflation se situant au delà de ce chiffre, un coup de pouce serait nécessaire pour la porter à 2,5 %.

- Le versement des allocations familiales dès le premier enfant est une revendication ancienne jamais satisfaite, qui ne constituerait pourtant qu'une simple mesure de justice.

- L'allocation d'autonomie pour les jeunes, régulièrement évoquée, n'a jamais vu le jour.

M. Yves Bur, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a observé que les attentes en matière de politique familiale étaient normales. Cependant, le temps a manqué au gouvernement pour mettre en place toutes les nouvelles mesures significatives qui sont envisagées. Un de ces projets concerne la prestation unique de libre choix.

Aujourd'hui, l'urgence consiste à concentrer l'effort vers les familles dans les périodes où elles ont des enfants en charge. Mais le problème majeur du financement de ces actions pour 2003 réside dans le versement de la branche famille au FSV, fonds privé de ressources par le précédent gouvernement au profit du FOREC.

- Le taux de 1,7 % de revalorisation des prestations familiales correspond à un calcul effectué en fonction de l'inflation.

- Pour ce qui concerne le Fonds d'investissement pour la petite enfance, il faut faire le bilan de l'état de réalisation des actions en cours avant d'envisager son éventuel renouvellement.

- La question du mode de garde des enfants en collectivité se trouve compliquée par les excès de la réglementation liée à des impératifs de sécurité. Les responsables et élus locaux se voient contraints, afin de remplir les normes sans cesse plus exigeantes, soit de diminuer le nombre des enfants gardés, soit de trouver des locaux plus vastes, ce qui emporte dans tous les cas une augmentation considérable des coûts. Le problème s'est évidemment trouvé accru du fait de la mise en œuvre des trente cinq heures.

M. Georges Colombier, après avoir rappelé que la majorité restait attachée à une politique familiale de qualité, a relevé que le versement des allocations familiales est amélioré. Par ailleurs, des mesures positives ont été prises en loi de finances tant en ce qui concerne l'augmentation de la réduction d'impôt pour frais de garde que pour les donations entre grands-parents et petits-enfants.

Il est certain que les délais impartis n'ont pas permis de poser les jalons d'une réforme de fond de la politique familiale ; cependant, des groupes de travail ont été

créés sur des sujets comme l'harmonisation de la vie familiale et de la vie professionnelle qui permettront de déboucher sur des propositions concrètes.

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

- Le taux de revalorisation des prestations familiales résulte d'un calcul qui prend en compte l'évolution prévisible de l'inflation pour l'année, compte tenu d'une rectification liée à l'évolution constatée pour l'année écoulée.

- Pour ce qui concerne le Fonds d'investissement pour la petite enfance, il n'y a pas de financements nouveaux permettant d'envisager des projets supplémentaires en 2003. En 2001, les demandes ont excédé le montant du fonds même si tous les crédits n'ont pas été consommés immédiatement. L'opposition de l'époque ayant déferé la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 au Conseil constitutionnel, l'engagement des crédits pour cette année a pris plusieurs mois de retard. Pour autant, les besoins restent importants : 50 % des enfants sont gardés par leurs parents, dont moins de la moitié avec l'allocation parentale d'éducation, 13 % par une assistante maternelle, 2 % grâce à l'AGED, 9 % sont en crèche ; 26 % d'entre eux sont donc gardés en faisant appel à la solidarité familiale ou de voisinage sans que l'on sache s'il s'agit d'un choix réel ou si cette solution a été adoptée faute d'autre possibilité.

- Les projets de l'actuelle majorité sont extrêmement flous comme le montrent les diverses appellations retenues pour l'allocation de libre choix. Le but à atteindre doit être d'offrir à chaque famille la possibilité de bénéficier d'un mode de garde qui lui convienne et de recentrer l'action sur les familles en difficultés. La vigilance sera donc extrême sur les futures propositions du gouvernement.

- Une commission avait été mise en place au début de l'année sur la question de l'autonomie des jeunes adultes. M. Christian Jacob, ministre délégué à la famille, a indiqué qu'il n'avait pas l'intention de tenir compte des résultats de ses travaux.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES A LA FAMILLE

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES BRANCHES DE LA SECURITE SOCIALE

Section 2

Branche famille

Article 40

(Article L. 521-1 du code de la sécurité sociale)

Création d'une allocation pour les familles perdant une partie de leurs allocations familiales pour des raisons liées à l'âge des enfants

Cet article a pour objet de créer une allocation forfaitaire de 70 euros par enfant pour les familles d'au moins trois enfants qui perdent le bénéfice d'une partie de leurs allocations familiales en raison de l'âge atteint par un ou plusieurs de leurs enfants.

Avec près de cinq millions de familles bénéficiaires pour un montant de dépenses annuelles de l'ordre de 11 milliards d'euros, les allocations familiales constituent un des éléments fondateurs du système de prestations familiales français et une de ses prestations principales.

Les conditions de leur versement méritent d'être précisées afin de bien en percevoir les effets sur les revenus des familles avant d'apprécier ceux qui sont attendus de la mesure proposée.

1. Effets des allocations familiales en fonction du nombre et de l'âge des enfants

Montant des allocations familiales au 1^{er} juillet 2002

	En % de la BMAF	Montant en euros
1 enfant (DOM exclusivement)	5,88	20,00
2 enfants	32,00	108,86
3 enfants	73,00 (32+41)	248,33
Par enfant en plus	+ 41,00	+ 139,47
Majoration par enfant de 11 à 16 ans	9,00	30,62
Majoration par enfant de + de 16 ans	16,00	54,43

- Un barème fortement progressif avec le nombre d'enfants

Le barème des allocations familiales est fortement progressif avec le nombre des enfants à charge dans la famille. D'une part, les familles d'un enfant n'y ont pas droit (sauf dans les départements d'outre-mer) et d'autre part le montant de l'allocation versé pour le troisième enfant est supérieur à l'avantage apporté par les deux premiers enfants réunis : 139 euros supplémentaires au troisième, contre 108 euros pour les deux premiers enfants, puisque l'allocation est majorée de 41 % de la BMAF pour chaque enfant supplémentaire après le deuxième.

Il faut d'ailleurs noter que cet effet progressif est amplifié par d'autres allocations comme le complément familial versé, sous condition de ressources, à partir du troisième enfant.

- Qui aboutit à une insuffisante couverture des jeunes adultes

Les allocations familiales, en métropole, ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant et jusqu'au vingtième anniversaire de l'avant-dernier. Leur effet sur le revenu des familles s'exerce donc dans des proportions très variable selon l'âge des enfants.

L'enfant unique d'une famille qui comportera finalement deux enfants n'ouvre pas droit aux allocations que alors que son puîné, au même âge, y ouvrira droit.

En sens inverse, à l'âge de dix-neuf ans, le cadet d'une famille de deux enfants n'ouvre plus de droit puisque son aîné a généralement plus de 20 ans alors qu'au même âge ce dernier y ouvrirait droit.

Au total, la proportion d'enfants appartenant à une famille percevant les allocations familiales est deux fois moins élevée entre les âges de zéro à un an ou à l'âge de dix-neuf ans qu'elle ne l'est à l'âge de dix ans. Paradoxalement, c'est donc quand les enfants coûtent le plus cher à leur famille que la couverture est la moins bonne.

Des correctifs ont été apportés à cette situation pour mieux prendre en compte le cas de l'enfant unique par la création d'allocations versées sous condition de ressources, comme l'APJE ou comme l'ARS.

Pour les jeunes adultes, les réformes jusqu'ici entreprises ont déjà significativement amélioré leur prise en compte. Elles ont, en effet, consisté à prolonger, sous certaines conditions, le versement des prestations familiales. L'âge y ouvrant droit est ainsi progressivement passé de 18 à 20 ans. Il en est résulté des effets positifs sur les revenus des familles mais qui ont laissé entière la question de la perte brutale de revenu lorsque la famille passe de trois enfants à charge, à seulement deux.

2. Une correction du dispositif limitant partiellement les conséquences de la fin du droit aux allocations familiales pour l'aîné des familles nombreuses.

Comme il a été dit le mécanisme des allocations familiales est très sensible à l'évolution de l'âge des enfants avec des conséquences parfois importantes en termes de montants de l'allocation.

La réforme a donc pour objet d'en limiter les effets dans le cas où l'impact de la perte de revenu est le plus important, c'est-à-dire quand l'aîné d'une famille de trois enfants atteint l'âge de vingt ans et de ce fait n'ouvre plus droit aux allocations familiales.¹

Les hypothèses principales sont résumées dans les tableaux suivants :

Hypothèse 1 Famille de deux enfants

Age des enfants	Montant des allocations familiales	Perte quand l'aîné atteint 20 ans
1 ^{er} enfant < 11 ans 2 ^{ème} enfant < 11 ans	109	-
1 ^{er} enfant entre 11 et 20 ans 2 ^{ème} enfant < 11 ans	109	- 109
1 ^{er} enfant moins de 20 ans 2 ^{ème} enfant entre 11 et 16 ans	140 (109 +31) NB : le deuxième ouvre droit à la majoration pour âge.	- 140
1 ^{er} enfant moins de 20 ans 2 ^{ème} enfant entre 16 et 20 ans	163 (109 + 54) NB : le deuxième ouvre droit à la majoration pour âge renforcée.	-163

La réforme proposée ne s'appliquera pas aux familles de deux enfants. Il n'y aura donc pas pour elles d'atténuation de la perte de revenu qui s'étage de 109 à 163 euros par mois.

¹ Les prestations familiales sont versées jusqu'au vingtième anniversaire de l'enfant ouvrant droit, sous réserve du respect de l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans puis, sous réserve, de 16 à 20 ans que l'enfant en question ne perçoive pas une rémunération nette supérieure à un plafond (55% du SMIC horaire brut x 169).

Hypothèse 2
Famille de trois enfants

Age des enfants	Montant des allocations familiales	Perte quand l'aîné atteint 20 ans
1 ^{er} enfant < 11 ans 2 ^{ème} enfant < 11 ans 3 ^{ème} enfant < 11 ans	248	-
1 ^{er} enfant entre 16 et 20 ans 2 ^{ème} enfant < 11 ans 3 ^{ème} enfant < 11 ans	303 (248,33 + 54,43)	- 194 (AF résiduelle : 109)
1 ^{er} enfant entre 16 et 20 ans 2 ^{ème} enfant entre 11 et 16 ans 3 ^{ème} enfant < 11 ans	333 (248,33+54,43+ 30,62)	- 224 (AF résiduelle : 109)
1 ^{er} enfant entre 16 et 20 ans 2 ^{ème} enfant entre 16 et 20 ans 3 ^{ème} enfant < 11 ans	357 (248,33+54,43 +54,43)	- 248 (AF résiduelle : 109)
1 ^{er} enfant entre 16 et 20 ans 2 ^{ème} enfant entre 16 et 20 ans 3 ^{ème} enfant entre 11 et 16	388 (248,33+54,43+54,43 +30,62)	- 248 (AF résiduelle : 140 =109 + 31)
1 ^{er} enfant entre 16 et 20 ans 2 ^{ème} et 3 ^{ème} enfants entre 16 et 20 ans	411 (248,33+54,43+54,43 +54,43)	- 248 (AF résiduelle : 163 =109 + 54)

Comme l'illustrent les trois derniers cas présentés par le tableau, la perte est maximale pour les familles de trois enfants dont l'aîné atteint l'âge de vingt ans. Dans ce cas la perte s'élève à 248 euros car la famille n'a plus droit à trois éléments qui se cumulent :

- la part d'allocation liée à la présence d'un troisième enfant à charge dans la famille (139 euros) ;

- la majoration liée à l'âge de l'aîné (54 euros) ;

- la majoration qu'elle touchait pour le deuxième enfant si celui-ci avait plus de onze ans ou de seize ans. En effet, les articles L. 521-3 et R. 521-1 du code de la sécurité sociale disposent que le bénéfice des majorations pour âge n'est ouvert, pour tous les enfants, qu'à partir de trois. Dans les familles de deux enfants, au contraire, seul le puîné ouvre droit à majoration et non l'aîné. Cela peut paraître assez logique puisque ce dernier n'ouvre pas droit non plus à l'allocation elle-même. Cependant, cette logique ayant été écartée pour les familles nombreuses, on peut s'interroger sur la pertinence de sa justification pour les familles de deux enfants. Elles sont aussi confrontées à des coûts supplémentaires lorsque leur aîné avance en âge, ce qui est justement la raison d'être de la majoration.

Afin d'atténuer la perte de revenu, l'article du projet de loi de financement prévoit le versement pendant un an d'une allocation forfaitaire de 70 euros aux familles de trois enfants lorsque leur aîné (ou leurs aînés en cas de naissances multiples) atteint l'âge de vingt ans.

La perte maximale d'allocation passera donc de 248 euros actuellement à 178 après la réforme.

On peut cependant regretter que cette allocation ne compense finalement qu'à peine un tiers de la perte maximale d'allocation et que, ne s'appliquant pas aux familles de deux enfants, elle leur laisse entièrement supporter une perte qui peut aller jusqu'à 160 euros.

Pour la création de cette allocation, l'article L.521-1 code de la sécurité sociale relatif aux allocations familiales est complété par deux alinéas qui en fixent le régime, à savoir :

- un montant forfaitaire fixé par décret qui devrait être de 70 euros en 2003. Ce montant sera exprimé en pourcentage de la BMAF, il sera donc comme celle-ci indexé sur les prix ;

- une durée de versement d'un an à compter du vingtième anniversaire de l'aîné des enfants à charge ;

- une limitation aux familles comprenant un nombre minimal d'enfants à charge. Ce nombre qui sera fixé par décret sera de trois minimum ;

- un droit conditionné aux règles de droit commun relatives à la notion d'enfant à charge au sens des prestations familiales.

Par le paragraphe II de cet article, l'entrée en vigueur de cette mesure est reportée au 1^{er} juillet 2003.

Cette mesure devrait concerner 143 700 familles et représenter, en année pleine, une dépense de 130 millions d'euros.

*

Article 41

**Accélération de la prise en charge par la CNAF
des majorations de pension pour enfant**

Cet article poursuit le transfert progressif du financement des majorations de pension pour enfant du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) vers la CNAF, qui avait été entamé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Le Fonds de solidarité vieillesse prend en charge le financement des avantages de vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale (minimum vieillesse et cotisations au titre des périodes validées gratuitement car correspondant au service national ou à des périodes de chômage).

Ce fonds prend également en charge les sommes correspondant au service par les régimes d'assurance vieillesse (régime 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 (1^{ère} section)

en millions d'euros

Prises en charge de prestations par le FSV	2001	2002	2003 (prévisions)
Minimum vieillesse	2 497	2 509	2 534
Majorations de pension	2 995	3 124	3 226
Pour enfants	2 916	3046	3 149
Pour conjoint à charge	79	78	77

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 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. Cela a d'ailleurs été confirmé par deux fois par le Conseil constitutionnel.

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 aux foyers (AVTS) sont à la charge de cette branche.

Depuis 2001, ce transfert avait été organisé de façon progressive selon un calendrier qui devait aboutir à un transfert total en 2007 : 15 % en 2001, 30 % en 2002, 45 % en 2003, 60 % en 2004, 75 % en 2005, 90 % en 2006 et 100 % en 2007.

En 2001, 15 % des dépenses totales au titre des majorations ont été prises en charge par la CNAF, soit un montant de 457 millions d'euros ; en 2002, le transfert total qui a été décidé était de 915 millions d'euros.

Malgré les véhémentes critiques soulevées par l'opposition pendant la précédente législature contre ce transfert, cet article non seulement le poursuit mais il l'accélère, en fixant à 60 % la fraction prise en charge pour 2003 (au lieu de 45 % selon le calendrier initial).

En 2003, la branche famille va donc assurer à ce titre un financement supplémentaire de 945 millions d'euros, soit un transfert total de 1,8 milliard d'euros.

*

Article 42

Objectif de dépenses de la branche famille pour 2003

En application du 3° du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, cet article fixe le montant des dépenses de la branche famille pour 2003 à 43,63 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale comptant plus de 20 000 cotisants, actifs ou retraités titulaires de droits propres.

Les dépenses de la branche famille sont pour l'essentiel celles de la CNAF, qui retrace déjà dans ses comptes l'ensemble des prestations légales servies par les différents organismes. Les prestations extra-légales versées par les autres régimes ainsi que leurs dépenses de fonctionnement sont également retracées. Seules les sommes qui sont versées par certains régimes spéciaux qui ont un caractère de complément de salaire ne sont pas intégrées dans l'agrégat de dépenses.

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

Ce taux est de 1,7 % pour 2003. En application de l'article L. 551-1 de la sécurité sociale, ce taux est fixé en fonction de l'inflation prévisible pour 2003 (soit 1,5%), compte tenu d'un correctif qui tient compte d'un éventuel décalage entre les prévisions de l'année précédente et l'inflation effectivement constatée (soit + 0,2 %).

Il intègre également les mesures nouvelles prévues par le présent projet de loi, soit :

- 32,5 millions d'euros au titre de l'allocation versée aux familles perdant leur droit aux allocations familiales ;

- 945 millions d'euros au titre de la prise en charge par la branche famille des majorations de pension pour enfants.

330 – Rapport de Mme Marie-Françoise Clergeau : financement de la sécurité sociale pour 2003 (tome III : Famille)