



N° 1157

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2003.

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 2004** (n° 1106),

TOME III

FAMILLE

PAR M. Claude GAILLARD,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	7
A. UNE BRANCHE FAMILLE FAIBLEMENT EXCÉDENTAIRE	7
1. Le résultat prévisionnel pour 2003 : une nouvelle réduction de l'excédent ..	7
<i>a) L'excédent prévisionnel pour 2003</i>	7
<i>b) La réalisation de l'objectif de dépenses pour 2003</i>	8
2. Les prévisions pour 2004	8
<i>a) Le solde tendanciel</i>	8
<i>b) Les mesures prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004</i>	8
B. L'ÉVOLUTION DES RECETTES	9
1. Les cotisations	9
2. Les impôts et taxes	9
3. Les subventions de l'Etat	10
C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES	10
1. Les facteurs d'évolution des dépenses	10
<i>a) Les évolutions démographiques</i>	10
<i>b) Les évolutions réglementaires</i>	12
<i>c) Les transferts de charges</i>	15
2. Les dépenses de la branche famille	15
<i>a) En matière de prestations</i>	15
<i>b) En matière d'action sociale</i>	18
II.- LA CONFÉRENCE DE LA FAMILLE DE 2003 : MIEUX ACCUEILLIR LE JEUNE ENFANT	19
A. LES MESURES ANNONCÉES À LA CONFÉRENCE DE LA FAMILLE	19
1. Un travail de concertation et de préparation considérable	19
<i>a) Le groupe de travail « prestation d'accueil du jeune enfant »</i>	19
<i>b) Le groupe de travail « services à la famille »</i>	20
<i>c) Le groupe de travail « familles et entreprises »</i>	20
2. Des mesures fortes	21
B. LA MISE EN PLACE DE LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	21

1. Une prestation quasi universelle	21
2. Un complément qui assure le libre choix du mode de garde	22
3. Un complément qui donne aux parents le choix de poursuivre ou non leur activité.	23
C. LES MESURES EN FAVEUR DE L'OFFRE DE GARDE.....	24
1. Une offre de garde insuffisante	24
2. Trois mesures de relance de l'offre de garde.....	26
<i>a) La revalorisation du statut des assistantes maternelles agréées</i>	<i>26</i>
<i>b) Le lancement d'un plan de création de places de crèches.....</i>	<i>27</i>
<i>c) Le crédit d'impôt familles</i>	<i>27</i>
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION	29
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA FAMILLE	31
TITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES POLITIQUES DE SÉCURITÉ SOCIALE	31
<i>Section 2 : Branche famille.....</i>	<i>31</i>
<i>Article 50 (articles L. 161-9, L. 333-3, L. 381-1, L. 512-4, L. 522-1, L. 531-1 à 10, articles L 532-1 à L. 532-2, L. 533-1, L. 755-10-1, L. 755-19, L. 542-1, L. 755-3 du code de la sécurité sociale) : Création de la prestation d'accueil du jeune enfant.....</i>	<i>31</i>
<i>Article 51 : Prise en charge par la CNAF des majorations de pension pour enfants</i>	<i>40</i>
<i>Article 52 : Objectif de dépenses de la branche famille pour 2003</i>	<i>41</i>
ANNEXE 1 :	
PRESTATIONS AUXQUELLES SE SUBSTITUE LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	43
ANNEXE 2 :	
MONTANT DES PRESTATIONS FAMILIALES.....	45
ANNEXE 3 :	
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	47

INTRODUCTION

La politique familiale, constituée d'un maquis de prestations aux multiples objectifs et visant différents publics, est, à l'image de nombreuses autres politiques publiques, extrêmement complexe. C'est pourquoi le gouvernement a choisi d'œuvrer avec pragmatisme en la réformant progressivement : en 2003, il a centré son action sur la jeune enfance. Pour ce faire, en concertation avec l'ensemble des acteurs de la politique familiale, le gouvernement a fondé sa philosophie sur l'ambition et la simplification, deux principes auxquels le rapporteur souscrit pleinement.

La politique du jeune enfant est une politique majeure pour l'avenir et la vitalité de notre pays au centre duquel le libre choix doit être placé. Elle doit en effet :

- permettre aux parents d'avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitent ;
- mieux concilier vie familiale et vie professionnelle tout en favorisant l'égalité homme-femme ;
- permettre aux enfants de bénéficier dès leur plus jeune âge de conditions optimales pour leur développement.

Au service de cette ambition, il a fallu dégager un financement supplémentaire. A cet égard, l'ampleur de l'effort financier est tout à fait exceptionnelle, compte tenu de la situation économique conjoncturelle. Pour 2004, il s'agit de 200 millions d'euros supplémentaires et le coût supplémentaire de la PAJE sera de 850 millions d'euros par an à l'horizon 2007. La réforme actuelle constitue l'effort financier le plus important depuis vingt ans au bénéfice de la famille.

La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) contenue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale est la mesure-phare de la conférence de la famille de 2003. La PAJE constitue une double simplification : simplification de la prestation et simplification de la mise en œuvre par le biais du chéquier PAJE. Elle constitue également une double extension : extension du nombre de familles bénéficiaires et extension du libre choix. En remplaçant six allocations existantes, la PAJE contribue à simplifier la politique familiale. Notons en particulier que les compléments de libre choix de la PAJE sont revalorisés par rapport aux dispositifs existants et surtout qu'ils sont accessibles quels que soient les revenus de la famille, permettant ainsi un véritable libre choix.

Enfin, le développement de l'offre de garde est le complément indispensable de la mise en œuvre de la PAJE, et lui seul rendra le libre choix vraiment effectif. Tous les modes de garde sont donc renforcés pour garantir un libre choix effectif des parents, au moyen du plan crèches, du crédit impôt familles ou encore de la revalorisation du statut des assistantes maternelles.

Première étape essentielle et réussie dans la mise en place d'une politique familiale revalorisée et simplifiée, ce projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour sa branche famille, est une avancée majeure pour les parents, au service des enfants.

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

A. UNE BRANCHE FAMILLE FAIBLEMENT EXCÉDENTAIRE

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

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.

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 ;
- 2002 : + 1,03 milliard d'euros.

En 2002, le résultat net de la branche famille (1 milliard d'euros) se dégrade de 655 millions d'euros par rapport à 2001, du fait du ralentissement des recettes. Les cotisations, entièrement à la charge des employeurs et des travailleurs indépendants, ont subi, comme pour les autres branches du régime général, les effets de la dégradation de l'économie.

1. Le résultat prévisionnel pour 2003 : une nouvelle réduction de l'excédent

a) L'excédent prévisionnel pour 2003

En 2003, le résultat de la branche s'établirait à hauteur de 291 millions d'euros. La dégradation par rapport à l'exercice 2002 s'explique en quasi-totalité par une nouvelle hausse de la part prise en charge par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) des majorations de pensions de retraite au titre des enfants à charge. Cette part s'établit à 60 % et coûte à la branche famille 1,9 milliard d'euros.

Par ailleurs, les cotisations, impôts et taxes affectés, même s'ils progressent plus rapidement qu'en 2002, ne retrouvent pas leur rythme de l'exercice 2001, alors que celui des prestations reste le même.

La mise en place d'un montant d'allocation familiale forfaitaire par enfant et les montées en charge de l'allocation de présence parentale et de la réforme des compléments d'AES contribuent également au dynamisme des dépenses en prestations légales. Les dépenses d'action sanitaire et sociale sont en outre particulièrement dynamiques (13 % d'évolution entre 2002 et 2003) conformément aux objectifs définis dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2001-2004.

b) La réalisation de l'objectif de dépenses pour 2003

L'objectif des dépenses de la branche famille pour 2003 a été fixé à 43,63 milliards d'euros. L'exécution de la loi de financement a été proche des prévisions.

2. Les prévisions pour 2004

a) Le solde tendanciel

L'excédent de la CNAF disparaîtrait en 2004, les dépenses de prestations évoluant plus rapidement que les cotisations, la branche famille du régime général serait juste à l'équilibre sur cet exercice. La prévision tendancielle proposée par la Commission des comptes de la sécurité sociale (rapport du 23 septembre 2003) ne tient pas compte des mesures annoncées lors de la conférence sur la famille contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

b) Les mesures prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004

Les mesures annoncées par la conférence sur la famille de 2003 trouvent leur traduction dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 mais aussi dans le projet de loi de finances pour 2004.

Incidence des mesures annoncées par la conférence de la famille dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale

(en millions d'euros)

Mesure	Coût
PAJE	140
Réforme du statut des assistantes maternelles	10
Création de 20 000 places de crèches	50 (sur les 200 prévus)
TOTAL	200

La PAJE va connaître une montée en charge progressive pour un coût de 1,2 milliard d'euros supplémentaires par an en 2007. La PAJE entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2004 et s'appliquera aux enfants nés après cette date. Cependant, les aînés d'un enfant né après le 1^{er} janvier 2004 basculeront dans le nouveau dispositif dès la naissance de ce dernier. De plus, à partir de 2007, tous les enfants basculeront dans la PAJE.

Pendant toute la période de cette montée en charge, les prestations auxquelles la PAJE se substitue continueront d'exister et s'éteindront progressivement.

À ces mesures qui se rattachent au budget de la sécurité sociale (branche famille) s'ajoutent des mesures qui s'inscrivent dans le budget de l'État.

***Incidence des mesures annoncées par la conférence de la famille
dans le projet de loi de finances pour 2004***

(en millions d'euros)

« Points info famille », outil internet, professionnalisation des médiateurs familiaux	3
Crédits d'impôt	10
TOTAL	13

Le coût total pour les finances publiques est donc de 213 millions d'euros pour 2004.

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 et enfin les 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 47,60 milliards d'euros en 2003, en nette progression par rapport à 2002 (+ 3,8 %).

Pour 2004, les recettes de la CNAF devraient être de 48,85 milliards d'euros, soit une croissance de 2,6 %.

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 déplafonnées.

Comme pour les autres branches, la progression des cotisations sociales affectées à la branche famille a nettement ralenti en 2002 : + 2,2 % au lieu de + 6,7 % l'année précédente, en raison du ralentissement de la croissance de la masse salariale.

2. Les impôts et taxes

Le montant total de ces recettes s'élève pour 2003 à 9,73 milliards d'euros et devrait s'établir pour 2004 à 10,01 milliards d'euros

Depuis 2001 ce poste ne comprend plus que la seule CSG. En effet l'article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a supprimé le versement à la

branche famille du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement pour l'affecter au financement des retraites. La CNAF ne perçoit donc plus d'impôt ni de taxe affectés.

3. Les subventions de l'Etat

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

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

Remboursement de prestations par l'État à la Caisse nationale d'allocation familiales

(en millions d'euros)

	2002	%	2003	%	2004 (prévision)
AAH	4 430	4,6	4 631	4,5	4 851
API	796	5,6	834	4,8	865
TOTAL	5 226	4,9	5 465	4,63	5 716

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

1. Les facteurs d'évolution des dépenses

a) Les évolutions démographiques

Le tableau ci-après détaille l'évolution du nombre d'enfants de 0 à 6 ans sur les dix dernières années.

Evolution depuis 1993 du nombre d'enfants de 0 à 6 ans

	Garçons	Filles	Total
1993	2 296 841	2 191 342	4 488 183
1994	2 265 248	2 161 171	4 426 419
1995	2 233 334	2 131 928	4 365 262
1996	2 213 938	2 113 386	4 327 324
1997	2 199 459	2 097 316	4 296 775
1998	2 183 716	2 081 442	4 265 158
1999	2 179 600	2 077 135	4 256 735
2000	2 202 048	2 097 783	4 299 831
2001	2 240 800	2 133 233	4 374 033
2002 (p)	2 267 616	2 161 011	4 428 627
2003 (p)	2 287 575	2 181 253	4 468 828

Source : INED

(p) : prévisions

Le dispositif des prestations familiales est largement dépendant du nombre des naissances, de l'âge des enfants et de la taille des familles. Le nombre de naissances s'est accru en France depuis 2000, alors que la taille des familles, elle, se réduit. Les sorties du dispositif se réduisent à cause de moindres naissances à compter de 1983.

• Des entrées importantes dans le dispositif des prestations familiales

En 2002, les naissances se maintiennent à un niveau relativement élevé (environ 763 000 naissances), même si elles déclinent un peu par rapport aux deux années précédentes (- 8 200 naissances par rapport à 2001). Ces deux années ont été exceptionnelles en terme de natalité, une telle embellie des naissances n'avait pas été observée depuis 1981.

Avec 1,88 enfant par femme en 2002, l'indicateur conjoncturel de fécondité retrouve quasiment le niveau observé au tout début des années quatre-vingt.

Pour 2003 et 2004, l'hypothèse de natalité retenue est celle d'un maintien des naissances observées en 2002, soit environ 763 000 naissances. En d'autres termes, les entrées d'enfants dans le dispositif des allocations familiales sont stables. A l'inverse, les sorties régressent car les cohortes 1983 et 1984 sont de taille plus réduite (environ 50 000 naissances de moins qu'en 1982). Avant à la taille des familles, elle se réduit.

Si le rythme soutenu des naissances contribue à l'accroissement de la population, le nombre de ménages croît encore plus vite, conduisant à une réduction de la taille moyenne des familles.

Le nombre des familles monoparentales augmente fortement (+ 22 % entre 1990 et 1999). Quel que soit son âge, un enfant a une probabilité bien plus forte d'être élevé dans une famille monoparentale en 1999 qu'en 1990 : 13 % des enfants de moins de quinze ans sont élevés dans une famille de ce type au dernier recensement, contre 9 % lors du recensement de la population de 1990.

Dans les faits, la CNAF sert de plus en plus de prestations à des familles de un à deux enfants. A l'inverse, les familles de trois, et surtout, quatre enfants et plus sont de moins en moins nombreuses parmi les allocataires de la branche.

b) Les évolutions réglementaires

En 2003, 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).

	<i>Évolution de la BMAF</i>			
	2001	2002	2003	2004
Évolution prévisionnelle des prix hors tabac	1,2 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
Rattrapage dû à l'écart entre la prévision d'évolution des prix et sa réalisation	0,6%	0,6 %	0,2 %	0,2 %
Revalorisation totale	1,8 %	2,1 %	1,7 %	1,7 %
Coût (en millions d'euros)	401	477	444	474

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 2004, le projet de loi ne prévoit pas de coup de pouce spécifique pour la BMAF qui devrait donc simplement évoluer comme les prix.

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

De nombreuses mesures ont une incidence sur les comptes de la branche famille entre 2001 et 2003 :

– *Loi de financement pour 1999* :

– versement des allocations familiales jusqu'à 19 ans pour toutes les familles et du recul des majorations pour âge.

– *Loi de financement pour 2000* :

– recul d'un an de l'âge limite d'ouverture du droit au complément familial à 21 ans qui conduit à prendre en compte le coût des jeunes adultes qui vivent encore chez leurs parents.

– *Loi de financement pour 2001* :

– création de l'allocation de présence parentale (APP) ayant pour objectif d'aider les parents d'un enfant gravement malade, handicapé ou accidenté, et dont l'état de santé nécessite une présence et des soins continus de la part d'un des parents, qui réduit donc son activité professionnelle ;

– autorisation de cumul de l'allocation parentale d'éducation (APE) avec un revenu d'activité afin d'inciter à des sorties anticipées de la prestation ;

– réforme de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) visant à ouvrir aux familles modestes l'accès au mode de garde concerné dans des conditions financières proches de celles existantes dans les crèches.

– *Loi de financement pour 2002* :

– réforme du système des compléments d'allocation d'éducation spéciale (AES) afin d'éliminer les disparités locales constatées jusqu'à ce jour ;

– création du congé de paternité, prestation assimilée à une indemnité journalière maladie, mais prise en charge par la CNAF et qui n'est donc pas comptabilisée parmi les prestations légales.

– *Loi de financement pour 2003* :

– création de la mesure dite « grands enfants » ou « allocation forfaitaire » qui figure dans les dispositions de l'article 58.

Cette mesure est destinée à atténuer la perte de revenus que subissent les familles bénéficiaires des allocations familiales lorsque l'aîné atteint son vingtième anniversaire, soit l'âge limite de versement des allocations familiales. En effet, les familles perdent le bénéfice des allocations familiales alors qu'elles continuent très souvent à assumer la charge des enfants, perte d'autant plus lourde que la famille est nombreuse. Ainsi, une famille de trois enfants dont l'aîné atteint son vingtième anniversaire perd entre 195 et 250 euros d'allocations familiales par mois, soit 2 400 à

3 000 euros par an, majorations pour âge comprises, la perte pour les familles de deux enfants varie entre 109 et 164 euros au maximum.

La mesure a pour objet de verser un montant d'allocation forfaitaire d'un montant de 70 euros mensuel par enfant aux familles ayant au moins trois enfants à charge et qui perdent le bénéfice des allocations familiales et des diverses majorations pour âge du fait du vingtième anniversaire d'un ou de plusieurs enfants, soit l'âge limite de versement des allocations familiales. Le champ de cette mesure s'étend à 145 000 familles de trois enfants et plus ; l'avantage financier est important puisqu'il va représenter 840 euros pendant l'année durant laquelle l'aîné a 20 ans, pour un coût global estimé à 130 millions d'euros en année pleine. Le décret d'application de cette disposition a été pris le 27 juin 2003. La mesure est entrée en vigueur, conformément à la loi, le 1^{er} juillet 2003.

Concernant les *aides au logement*, les mesures ont été nombreuses depuis quatre ans :

- amélioration de la solvabilisation des aides au logement (loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 et suivantes) ;
- rapprochement des loyers plafond de l'ALF et de l'APL (loi de financement de la sécurité sociale pour 1999) ;
- passage de 20 à 21 ans de l'âge limite de prise en compte des enfants dans le calcul des aides (loi de financement de la sécurité sociale pour 2000) ;
- mise en place d'un barème unique pour tous les locataires bénéficiaires d'aides au logement (LFSS 2001).

Le tableau suivant retrace l'impact financier des différentes mesures prises depuis quatre ans.

Impact financier des mesures de politique familiale

	<i>(en millions d'euros)</i>				
	2000	2001	2002	2003	2004 (prévisions)
Allocations familiales (AF)	- 49			11	
Complément familial (CF)	46	46			
Allocation de présence parentale (APP)		6	12	18	24
Allocation parentale d'éducation (APE)		- 17			
Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)		76	91		
Allocations de logement	67	160	297 ¹		
Allocation d'éducation spéciale (AES)			38	61	
FNAS	38	150	221		
Congé de paternité			107		
TOTAL	64	271	438	90	84

Source : direction de la sécurité sociale

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 mais qui a été accéléré cette année (*cf* article 51 du présent projet de loi).

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 ainsi que l'allocation pour parent isolé (API).

2. Les dépenses de la branche famille

a) En matière de prestations

• Les allocations familiales et les dépenses de complément familial suivent une tendance décroissante depuis 1990

Entre 1990 et 2002, les montants servis au titre des allocations familiales (AF) ont diminué de 4,5 % en volume – soit une baisse annuelle moyenne de 0,4 % – tandis que le nombre de bénéficiaires est resté à peu près stable. Sur la même période, les dépenses de complément familial (CF) ont régressé de 12,4 %, le nombre des bénéficiaires ayant quant à lui chuté de 8,3 %.

Ces évolutions sont en grande partie imputables à la réduction de la taille moyenne des familles, corollaire du déclin du nombre de familles nombreuses. En effet, le complément familial (CF) n'est attribué, sous réserve qu'elles satisfassent aux conditions de ressources, qu'aux familles de 3 enfants et plus. Quant aux allocations familiales, elles sont fortement majorées à partir du troisième enfant.

• La vigueur de la natalité soutient les versements d'APJE longue

Les dépenses d'allocation pour jeune enfant longue (APJE longue), versée à partir du quatrième mois de l'enfant, ont fortement régressé entre 1994 et 1998 (- 19,4 % en termes réels) en raison de la montée en charge de l'allocation parentale d'éducation (APE) de rang 2, ces deux prestations n'étant pas cumulables.

Depuis 1998, les versements d'APJE longue se sont stabilisés. La reprise de la natalité – qui a contribué à l'augmentation du nombre d'enfants ouvrant potentiellement droit à l'APJE longue – semble donc avoir compensé en partie l'effet plafond qui conduit mécaniquement, depuis 1996, à une baisse du nombre des bénéficiaires.

• L'APE se stabilise après une très forte embellie.

L'extension, au 1^{er} juillet 1994, de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux naissances de rang 2 a profondément modifié la dynamique de cette allocation. Créée en 1985, l'APE de rang 3 a connu une période de déclin au début des années 1990. Les montants servis au titre de cette allocation ont ainsi régressé de 17,4 % en volume entre 1990 et 1995, le nombre de bénéficiaires ayant quant à lui chuté de 14,4 %.

Néanmoins, depuis 1994, date de la mise en oeuvre de l'APE de rang 2 et des APE à taux partiel, l'APE de rang 3 connaît une nouvelle embellie. Cette dernière s'explique essentiellement par le dynamisme de l'APE à taux partiel : alors que le nombre de bénéficiaires d'une APE de rang 3 à taux plein a crû de 2,7 % en moyenne par an entre 1994 et 2001, celui des bénéficiaires d'une APE à taux partiel a augmenté de 56 % en moyenne annuelle.

L'APE de rang 2 a, quant à elle, connu une montée en charge puissante et rapide qui traduit l'ampleur de l'effet incitatif de cette prestation. Ainsi, le nombre de bénéficiaires d'une APE de rang 2 à taux plein est passé de 110 000 en 1995 à 204 000 en 1996 et 248 000 en 1997. Depuis cette date, les effectifs et le montant de la prestation se sont stabilisés.

• Une vive progression de l'AFEAMA

Depuis son entrée en vigueur en 1991, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) enregistre une croissance très forte. Significativement et positivement corrélés au nombre d'assistantes maternelles en exercice, les montants servis au titre de la prestation sont passés de 62 millions d'euros en 1991 à 708 millions d'euros en 1996 et atteignent 1 200 millions d'euros en 2002. Le nombre de bénéficiaires s'élève quant à lui à 613 000 en 2002 contre 384 000 en 1996.

La fin de la période de montée en charge de la prestation semble s'établir en 1996, date à partir de laquelle les taux de croissance à deux chiffres se font plus rares. Néanmoins, depuis cette date, la prestation continue de progresser à vive allure : le taux de croissance le plus faible depuis 1996 s'élève en effet à 6,5 % (en 2001).

La modulation du complément en fonction des ressources, n'est, quant à elle, pas visible dans l'évolution récente de la prestation. Cette mesure ne semble ainsi pas avoir eu les effets incitatifs escomptés ; en effet, on n'observe pas de déformation de la structure des bénéficiaires au profit des bas revenus.

• Très dynamique au début des années 1990, l'AGED est marquée par un ralentissement depuis 1997

Créée en 1987, l'allocation de garde d'enfants à domicile (AGED) a enregistré, entre 1990 et 1994, une croissance de 15,6 % en moyenne par an. Depuis, son évolution est nettement affectée par les modifications des conditions d'attribution.

La croissance des montants versés s'est fortement accélérée à partir de 1995 sous l'effet d'une première réforme (déplafonnement de la prise en charge des cotisations, création d'une allocation à mi-taux pour les enfants de 3 à 6 ans et forte hausse du plafond de la réduction d'impôt). Entre 1994 et 1997, le taux de croissance annuel moyen des montants versés au titre de l'AGED a ainsi atteint 57,2 %. Sur la même période, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 48,9 % en moyenne annuelle ce qui atteste de l'ampleur des effets incitatifs.

En 1998, une nouvelle réforme a interrompu la progression de la prestation (réduction des montants maximaux de prise en charge, forte diminution du plafond de la réduction d'impôt) et profondément modifié les comportements des familles. Les montants de l'AGED ont en effet perdu 20 % en moyenne par an entre 1998 et 2002 tandis que le nombre de bénéficiaires a chuté de 7,5 % en moyenne.

En 2003, les caisses d'allocations familiales ont versé 33,12 milliards d'euros de prestations légales. Ce montant, en croissance de 2,7 % par rapport à l'année précédente, se répartit de la façon suivante :

Masses financières des prestations et évolution

Année	<i>(en millions d'euros)</i>					
	2002	%	2003	%	2004 (p)	%
Total des prestations légales	32 237	3,2	33 121	2,7	34 033	2,8
Prestations d'entretien	17 404	1,5	17 643	1,4	17 936	1,7
Allocations familiales	11 258	1,4	11 420	1,4	11 648	2,0
Complément familial	1 555	- 0,7	1 541	- 0,9	1 528	- 0,8
Allocation pour jeune enfant	2 819	0,7	2 834	0,5	2 843	0,3
Allocation d'adoption	3	1,6	3	1,8	4	1,8
Allocation de soutien familial	955	3,4	986	3,2	1 018	3,2
Allocation de parent isolé	796	5,6	834	4,8	865	3,7
Allocation de présence parentale	18	++	24	35,4	31	26,1
Prestations pour la garde des enfants	5 177	5,6	5 390	4,1	5 613	4,1
Allocation parentale d'éducation	2 996	3,2	3 081	2,8	3 164	2,7
Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée	2 065	10,3	2 194	6,2	2 333	6,3
Allocation pour la garde d'enfant à domicile	116	24,7	116	0,0	116	0,0
Prestations en faveur de l'éducation : allocation de rentrée scolaire (ARS)	1 353	10,4	1 355	0,2	1 358	0,2
Prestations en faveur du logement : allocation de logement familial (ALF)	3 228	0,3	3 364	4,2	3 528	4,9
Prestations en faveur des handicapés	4 818	6,1	5 108	6,0	5 334	4,4
Allocation aux adultes handicapés	4 430	5,0	4 631	4,5	4 851	4,8
Allocation d'éducation spéciale	388	4,6	477	23,0	483	1,3
Autres prestations (congé de paternité)	257	10,9	261	1,6	265	1,6
Prestations extralégales	2 363	12,0	2 670	13,0	2 937	10,0
Contributions de la CNAF au FNH et au FNAL	3 135	1,0	3 150	0,5	3 217	2,1

Source : Direction de la sécurité sociale

(p) : prévisions

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre de familles allocataires de l'AFEAMA et de l'AGED.

Nombre de familles allocataires de prestations pour la garde d'enfants (AFEAMA et AGED)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AFEAMA	437 000	487 000	521 000	526 066	598 000	581 507
AGED	83 000	74 000	66 000	63 653	60 773	59 776

b) En matière d'action sociale

L'action sociale, bien que représentant 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, qui 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, qui sont des 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 s'accroît depuis 1999.

Dépenses d'action sociale par fonction

	Montant en milliers d'euros	% total
Accueil du jeune enfant de 0 à 6 ans	1 205 387	47,00
Temps libre des enfants et des familles	524 783	20,50
Accompagnement social des familles	407 038	16,00
Logement et habitat	167 467	6,55
Animation de la vie sociale	221 600	8,60
Prestations supplémentaires aux familles	15 343	0,60
Réalisations diverses	11 215	0,44
Logistique des œuvres	7 814	0,31
Total général	2 560 647	100

II.- LA CONFÉRENCE DE LA FAMILLE DE 2003 : MIEUX ACCUEILLIR LE JEUNE ENFANT

A. LES MESURES ANNONCÉES À LA CONFÉRENCE DE LA FAMILLE

1. Un travail de concertation et de préparation considérable

Le gouvernement a souhaité que la préparation de la conférence de la famille de 2003 soit l'occasion d'une vraie concertation, en profondeur et dans la durée, avec l'ensemble des partenaires de la politique familiale.

Dans cette perspective, le ministre délégué à la famille a organisé très tôt les échanges, les plus larges possibles, en installant, dès le mois d'octobre 2002, soit six mois avant le tenue de la conférence, trois groupes de travail appelés à émettre des propositions sur les engagements majeurs du Président de la République.

Présidés respectivement par Mme Marie-Thérèse Hermange, Mme Françoise de Panafieu et Mme Martine Clément, les groupes « prestation d'accueil du jeune enfant », « services à la famille et à la parentalité » et « familles et entreprises » étaient composés des partenaires sociaux, syndicats et employeurs, des associations représentatives du mouvement familial, d'associations de professionnels, d'élus locaux et nationaux et d'experts.

Les travaux se sont déroulés entre les mois d'octobre et de février. Au total les trois groupes se sont réunis à 27 reprises, ont procédé à 38 auditions en séance plénière, ont reçu de nombreuses contributions écrites, techniques et institutionnelles. Des réunions techniques ont été conduites parallèlement aux travaux des groupes pléniers pour approfondir certaines questions complexes.

Les trois rapports ont été rendus au ministre le 25 février 2003 comme prévu .

a) Le groupe de travail « prestation d'accueil du jeune enfant »

Pour réaliser l'objectif de simplification des dispositifs de prestations relatifs à l'accueil des enfants, en respectent les principes de libre choix par les parents, d'une part, du mode d'accueil de leurs enfants et, d'autre part, de l'exercice ou non une activité professionnelle deux scénarios de réformes ont été envisagés :

– mettre en place une prestation à deux étages, une allocation de base dérivée de l'actuelle allocation pour jeune enfant (APJE) et un complément, fonction du choix des familles d'interrompre une activité professionnelle ou de recourir à un mode de garde ;

– ou bien unifier totalement les prestations existantes en attribuant le même montant d'aide à toutes les familles.

Le premier scénario est apparu le plus consensuel. En complément, le groupe a insisté sur la nécessité d'agir également sur le volet « offre de garde ».

b) Le groupe de travail « services à la famille »

S'agissant des services aux familles, les propositions portent sur :

– l'amélioration de l'accès à l'information des familles, notamment par le développement de « lieux ressources » et leur mise en réseau pour favoriser la mutualisation des expériences innovantes. Un label « point-info famille » pourrait être attribué, dans l'intérêt des familles, aux sites présentant toutes les conditions de fiabilité nécessaires ;

– la mise au service des familles du développement des nouvelles technologies de l'information, en particulier en aidant les parents qui en ont besoin, à mieux s'approprier l'usage d'Internet ;

– la promotion et à l'accompagnement de l'essor des dispositifs de soutien à la parentalité qui se sont développés ces dernières années avec le soutien des pouvoirs publics ;

– le regroupement des différents comités de pilotage départementaux spécialisés au sein de comités d'animation départementaux de services aux familles qui auraient pour mission d'une part de mieux fédérer et coordonner l'ensemble des initiatives locales et, d'autre part, d'assurer un aménagement territorial équilibré de l'offre de services.

c) Le groupe de travail « familles et entreprises »

Le groupe « familles et entreprises » a considéré qu'il appartient à l'Etat de jouer le rôle de « facilitateur » pour que les entreprises et les familles prennent mieux conscience de leur communauté d'intérêts, sans attendre que le contexte démographique annoncé de relative raréfaction de la main d'oeuvre ne confère un caractère plus vital, pour les employeurs, à l'attractivité de leur entreprise auprès des salariés.

Les principaux objectifs généraux mis en avant par le groupe ont été :

– le développement de l'offre de garde d'enfants et plus généralement de services aux familles afin de faciliter la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle ;

– une meilleure harmonisation entre les temps familiaux et les temps professionnels par une gestion mieux adaptée des horaires de travail et des congés parentaux.

A cette fin, par le moyen d'un « crédit d'impôt familles », les entreprises pourraient être incitées, d'une part, à participer au développement de l'offre de garde ou de services familiaux proposé à leurs propres salariés (crèches d'entreprise, crèches interentreprises ou réservation de place de crèches dans d'autres structures notamment par voie de partenariat avec les acteurs institutionnels de la garde d'enfant) et, d'autre part à faciliter le recours aux congés parentaux par leurs salariés, par exemple en complétant les indemnités attribuées au titre des congés de paternité ou de maternité.

Pour développer les services à caractère familial le secteur de l'accueil des enfants et des services aux familles pourrait être ouvert aux entreprises privées.

Les deux propositions (crédit d'impôt et ouverture au secteur privé) ont été retenues.

2. Des mesures fortes

Le Premier ministre a décliné en dix mesures la nouvelle inflexion donnée à la politique familiale :

Les dix mesures de la politique familiale du gouvernement

1. Une prime à la naissance de 800 euros (versée au septième mois de grossesse).
2. Une prime de 160 euros par mois jusqu'aux trois ans de l'enfant.
3. Le complément de libre choix du mode de garde.
4. Le complément de libre choix d'activité.
5. L'allocation de 340 euros pendant le mois suivant le congé de maternité dès le premier enfant, en cas de cessation de l'activité.
6. Le « plan crèches » pour 20 000 places supplémentaires.
7. L'ouverture au secteur privé des services aux familles.
8. Le crédit d'impôt familles.
9. La revalorisation du statut des assistantes maternelles.
10. Le renforcement de la médiation familiale et des services aux familles :
 - mise en place de points info-familles,
 - lancement d'un portail internet des services aux familles.
 - mise en place d'un financement pérenne pour la médiation familiale (CAF)

Ces dix mesures seront toutes mises en œuvre : dans le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale (création de la PAJE), dans le projet de loi de finances (crédit d'impôt familles) et dans le projet de loi relatif à l'accueil et à la protection de l'enfance et dans le projet de loi relatif au statut des assistantes maternelles. Les traductions législatives des décisions annoncées à la conférence de la famille prouvent la volonté et l'ambition du Gouvernement.

B. LA MISE EN PLACE DE LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

La prestation d'accueil du jeune enfant est un mécanisme « à deux étages » : allocations de base d'une part et complément de libre choix d'autre part, qui remplace les cinq prestations existantes pour la petite enfance. La PAJE se mettra en place pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004.

1. Une prestation quasi universelle

La PAJE sera versée pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004 ainsi que pour les enfants nés prématurément avant cette date mais dont la naissance devait intervenir après le 1^{er} janvier 2004. Les familles qui bénéficient des anciennes prestations continueront à les percevoir jusqu'à leur terme. Toutefois, si une nouvelle

naissance intervient après le 1^{er} janvier 2004, la PAJE sera versée pour l'ensemble des enfants, y compris pour les enfants nés avant cette date.

La PAJE sera versée dans les Départements d'Outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole. Elle comprendra, d'une part, une prime à la naissance ou à l'adoption qui sera suivie d'une allocation de base versée dès la naissance pendant trois ans et, d'autre part, un complément de libre choix en fonction du choix des parents quant à la garde et à l'éducation de leurs enfants.

Une prime à la naissance ou à l'adoption d'un montant d'environ 800 euros sera versée lors du septième mois de grossesse ou lors de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté ou accueilli en vue d'adoption. Puis à partir de la naissance, 160 euros par mois environ seront versés pendant trois ans. La prime comme l'allocation de base sont versées sous conditions de ressources. Le plafond de ressources sera augmenté de 37 % par rapport à l'actuelle APJE (4 100 euros) : 90 % des parents percevront ainsi la prime à la naissance puis l'allocation de base de 160 euros par mois, soit 200 000 familles nouvelles.

La PAJE touchera donc un nombre jamais atteint de famille y compris des familles à revenus moyens aujourd'hui exclues de l'APJE.

Gains pour les familles résultant du versement de la PAJE

Revenu famille par mois	1 SMIC 915 €	2 SMIC 1 830 €	3 SMIC 2 750 €	3,5 SMIC 3 200 €	4 SMIC 3 660 €	4,5 SMIC 4 120 €	5 SMIC 4 575 €
Situation actuelle avec l'APJE	160 €	160 €	160 €	0	0	0	0
Situation proposée avec la PAJE	160 €	160 €	160 €	160 €	160 €	160 €	0
Gains par mois				+ 160 €	+ 160 €	+ 160 €	

2. Un complément qui assure le libre choix du mode de garde

Ce complément s'adresse aux parents qui choisissent de continuer à exercer une activité professionnelle, en leur finançant un mode de garde pour leurs jeunes enfants de la naissance à six ans.

Les efforts sont ciblés en direction des familles à revenus modestes et moyens, pour leur permettre de choisir librement leur mode de garde. Aujourd'hui en effet, elles ne peuvent s'offrir les services d'une assistante maternelle. Grâce à la PAJE, ces familles auront financièrement la possibilité de choisir de faire garder leurs enfants par une assistante maternelle ou en crèche. L'objectif est de permettre à 200 000 familles d'avoir un véritable libre choix de leur mode de garde.

*Création d'un libre choix entre une assistante maternelle
et une place en crèche pour les familles modestes*

Revenu mensuel des parents	1 SMIC 915 €	1,5 SMIC 1 370 €	2 SMIC 1 830 €
% du revenu consacré à la garde en crèche	10,7 %	9,4 %	8,9 %
% du revenu consacré aujourd'hui à la garde par une assistante maternelle	28 %	18,8 %	14 %
% du revenu consacré à la garde par une assistante maternelle avec la PAJE	12 %	7,8 %	5 %

De surcroît, toutes les familles ayant déjà aujourd'hui l'AFEAMA ou l'AGED, soit 660 000 familles, seront gagnantes.

3. Un complément qui donne aux parents le choix de poursuivre ou non leur activité.

Ce complément s'adressera aux parents qui font le choix d'arrêter leur activité professionnelle pour élever leurs jeunes enfants jusqu'à l'âge de trois ans. Il compensera une partie de la perte de rémunération. Il se montera à environ 340 euros par mois qui s'ajouteront aux 160 euros de l'allocation de base. Le montant et la durée de l'APE actuelle sont maintenus. La condition d'activité sera d'avoir travaillé deux ans dans les quatre dernières années pour deux enfants et deux ans dans les cinq dernières années à partir du troisième enfant.

Le complément sera augmenté de 15 % en cas de travail à temps partiel par rapport à l'actuelle APE à taux partiel ; 125 000 familles auront entre 40 et 50 euros par mois supplémentaires.

Mesure nouvelle majeure pour les familles, leur permettant de s'occuper de leur enfant pendant la toute petite enfance, le complément de 340 euros par mois sera versé dès le premier enfant pendant les six mois suivant le congé de maternité ou de paternité (avec une condition d'activité de deux ans dans les deux ans).

Afin de développer l'offre de garde et de favoriser le libre choix des familles, le complément sera attribué aux parents qui recourent à une entreprise ou à une association pour assurer la garde de leurs enfants.

La prestation d'accueil du jeune enfant sera aussi l'occasion de simplifier et de moderniser les relations des familles avec leur caisse d'allocations familiales. En effet, les circuits de gestion de ce complément de garde seront simplifiés par rapport à ceux existant actuellement pour l'AGED et l'AFEAMA. Après vérification des droits à l'allocation par la CAF, la déclaration des rémunérations versées se fera auprès d'un centre de recouvrement au moyen d'un « chéquier PAJE », sur le modèle du dispositif existant pour le chèque emploi service. Les formalités imposées aux familles seront allégées et les risques de rupture des droits supprimés.

C. LES MESURES EN FAVEUR DE L'OFFRE DE GARDE

1. Une offre de garde insuffisante

La mise en place de la PAJE ne sera pleinement efficace que si elle s'accompagne d'efforts accrus en matière d'offre de garde, celle-ci demeurant insuffisante et inégalement répartie sur l'ensemble du territoire : aujourd'hui, 30 % seulement des enfants de moins de trois ans bénéficient d'un mode de garde « payant ». Les années 1980-1990 ont connu un ralentissement de l'investissement public dans les modes de garde collectifs.

Les modes de garde collectifs

Crèches collectives traditionnelles : elles sont conçues pour accueillir une cinquantaine d'enfants soit à proximité du domicile des parents (crèche de quartier), soit sur le lieu de travail des parents (crèche de personnel).

Crèches parentales : elles s'inscrivent dans une logique particulière, dans la mesure où elles sont gérées par les parents qui s'occupent à tour de rôle des enfants, sous la direction de personnels qualifiés. Les parents qui choisissent ce mode de garde doivent *de facto* se libérer.

Crèches familiales : les enfants sont accueillis au domicile de l'assistante maternelle agréée rémunérée par la collectivité locale (à la différence des assistantes maternelles libérales dont l'emploi donne droit à l'AFEAMA). Elles sont supervisées et gérées comme les crèches collectives.

Halte-garderies : elles accueillent les enfants de moins de six ans de façon discontinue au cours de la journée, permettant aux parents inactifs ou à temps partiel de se libérer. Elles peuvent être traditionnelles ou parentales.

Les normes imposées aux établissements collectifs : le décret du 1^{er} août 2000 impose des normes strictes aux structures d'accueil collectif. Par exemple, une crèche collective accueillant cinquante enfants doit être dirigée par un médecin ou une puéricultrice d'au moins cinq ans d'expérience. Si la capacité d'accueil est de soixante places, la présence d'un directeur adjoint (puéricultrice, infirmier, éducateur de jeunes enfants d'au moins deux ans d'expérience) est exigée. En outre, le concours régulier d'un médecin pédiatre est obligatoire. Le personnel d'encadrement des enfants doit être titulaire du diplôme d'Etat d'éducateur d'enfants, du diplôme professionnel de puériculture ou d'une qualification arrêtée par le ministère des Affaires sociales. Le taux d'encadrement ne doit pas être inférieur à 1 professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et un pour huit enfants qui marchent. Toute création de crèche doit s'accompagner d'un projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants.

Les dépenses d'action sociale concernant la petite enfance (aide aux modes de garde collectifs) ont augmenté en moyenne de 9,4 % par an entre 1994 et 1999 en métropole, contre 21 % pour les prestations de la branche famille (aides à la garde individuelle).

Les investissements en structures publiques s'élèvent à moins de 900 millions d'euros. En termes de dépenses publiques, l'APE et l'APJE sont en tête avec, en 2000, des montants de 2,9 milliards d'euros chacun ; elles sont suivies de l'AFEAMA avec 1,7 milliard d'euros. L'AGED ne représente que 135 millions d'euros.

A partir des années quatre-vingt, les coûts de construction et de fonctionnement des crèches ont été jugés trop importants par les pouvoirs publics. La décentralisation

amorcée en 1983 a permis à l'Etat de transférer cette responsabilité sur les communes, mais les collectivités locales n'ont pas été dotées des moyens adéquats pour répondre aux besoins des familles.

Certes les caisses d'allocations familiales participent à l'investissement en structures collectives ainsi qu'à leurs dépenses de fonctionnement : les contrats-enfance instaurés en 1988 permettent de promouvoir auprès des communes la politique de développement des équipements d'accueil de la petite enfance ; ils sont signés pour une durée de trois à cinq ans après évaluation des besoins. Néanmoins, 30 % des dépenses restent à la charge des collectivités locales ; seules les communes suffisamment riches peuvent ainsi s'équiper. Actuellement, les crèches sont principalement implantées dans les zones urbaines.

Ce phénomène est accentué par l'explosion des coûts de fonctionnement de ces établissements collectifs, due au développement des normes strictes imposées. Le personnel doit être qualifié et suffisamment nombreux pour assurer la garde des enfants en toute sécurité (décret du 1^{er} août 2000).

En outre, toute création de crèche doit s'accompagner d'un projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement et le bien-être des enfants. Les établissements sont devenus les lieux les mieux équipés pour assurer et l'éveil des tous-petits.

Depuis les années quatre-vingt-dix, la croissance des places offertes en crèches collectives et familiales s'est fortement ralentie : 5 000 places supplémentaires étaient en moyenne créées chaque année sur la période 1985-1986 ; ce chiffre est tombé à 1 500 entre 1996 et 1999. La même tendance est observée pour les crèches familiales, ce mouvement étant plus particulièrement dû à la croissance du nombre d'assistantes maternelles libérales encouragée par la création de l'AFEAMA.

En conclusion, il existe donc une pénurie de places en crèches. De nombreux projets sont arrêtés faute de financements. Le nombre de places en crèches n'a progressé que faiblement depuis 10 ans (+ 10 %). Les besoins non satisfaits restent très importants, notamment en zone rurale ou dans les agglomérations de taille moyenne.

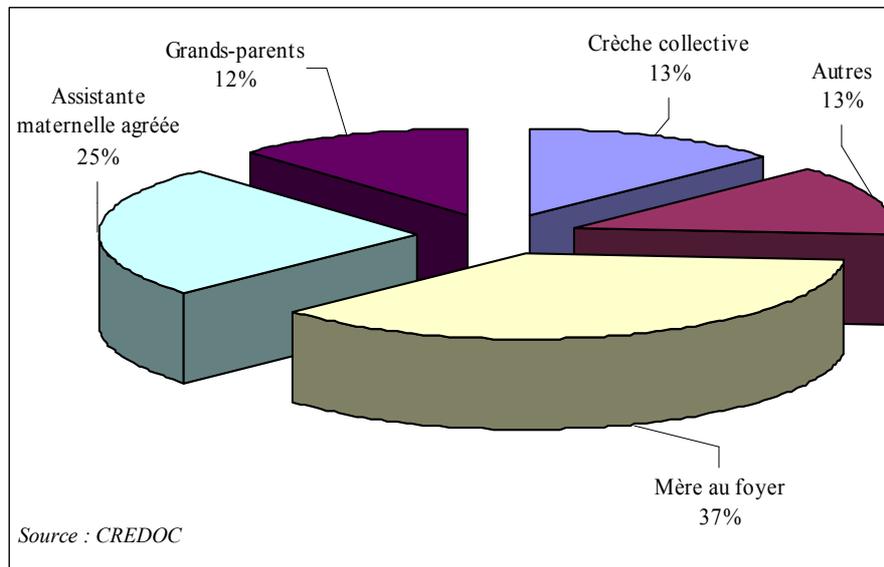
Alors que de gros efforts ont été faits pour rendre les crèches financièrement accessibles pour les parents, ceux-ci ont beaucoup de difficultés à trouver une offre suffisante. Le libre choix des parents ne peut donc pas toujours s'exercer.

De son côté, le métier d'assistante maternelle n'est pas suffisamment valorisé. Le nombre d'assistantes maternelles augmente fortement, mais sans adaptation de leur statut, mis en place en 1977 et modifié en 1992, qui est devenu totalement inadapté, notamment au regard des importantes responsabilités pesant sur elles.

Or comme vient de le montrer un récent rapport du Plan, si des mesures ne sont pas prises pour améliorer leur statut, une grave pénurie d'emplois d'assistantes maternelles est prévisible. C'est un secteur potentiellement créateur de nombreux emplois (450 000 selon le Plan), à condition que soit proposé un statut suffisamment attractif.

Pour faire face à cette double insuffisance (structure collective et assistante maternelle)), la conférence de la famille a prévu un ensemble de mesures appropriées de développement de l'offre de garde.

Solution adoptée pour la garde du dernier enfant en bas âge (moins de 6 ans)



2. Trois mesures de relance de l'offre de garde

a) La revalorisation du statut des assistantes maternelles agréées

L'augmentation rapide du nombre d'assistantes maternelles agréées (+ 9 % en moyenne par an entre 1991 et 2001) ne s'est pas accompagnée d'une évolution de leur statut. Mis en place en 1977 et réformé en 1992, il mérite d'être revalorisé, tant dans un objectif d'amélioration de la qualité de l'accueil que de celle de leurs droits et conditions de travail.

Plusieurs mesures devraient permettre de remédier à ces déficiences et d'améliorer l'attractivité de ce métier :

– Entre le 1^{er} juillet 2003 et le 1^{er} juillet 2005, le SMIC sera revalorisé, en termes réels, de 11,4 %. Défini en fonction du SMIC, le salaire minimum des assistantes maternelles (2,25 SMIC horaire par jour, par enfant) enregistrera une hausse identique. Le taux de croissance de la rémunération devrait cependant être inférieur pour les assistantes maternelles dont le salaire excède 2,25 SMIC horaire. Ainsi, le salaire moyen devrait croître de près de 6 %.

– La modification des conditions d'agrément améliorera le taux d'occupation et permettra une hausse des salaires. Actuellement, l'agrément autorise une assistante maternelle à garder trois enfants au plus ; il passera à trois places, c'est-à-dire à « trois enfants accueillis simultanément (article 2 du projet relatif à l'accueil et à la protection de l'enfance adopté par le Sénat le 17 octobre dernier).

Aujourd'hui, en moyenne, une assistante maternelle s'occupe de 2,6 enfants. En permettant aux assistantes maternelles d'accueillir plus de trois enfants, on peut envisager une nette amélioration de leur « taux d'occupation », avec à la clé, à coût horaire inchangé, des gagnants de deux côtés : d'une part, les assistantes maternelles auront plus de rentrées financières (jusqu'à + 15 % en moyenne, si on passait à une moyenne effective de prise en charge de 2,6 à trois enfants), d'autre part, les parents trouveront dans le même temps plus d'offre de garde disponible.

– Le statut des assistantes maternelles fera l'objet d'une réforme législative d'ensemble début 2004, visant à renforcer leur formation (initiale et continue) et leur accompagnement professionnel, mais aussi à améliorer leurs conditions d'emploi (contrat de travail, écrit, prise des congés, procédure de licenciement, durée du travail, mandats syndicaux, etc.).

b) Le lancement d'un plan de création de places de crèches

Afin de développer l'offre de places en crèches – qui enregistre une croissance modérée depuis 1991 – la mise en œuvre d'un « plan crèches » a été décidée : 200 millions d'euros de crédits seront ouverts pour la création, à l'horizon 2007, de 20 000 places supplémentaires. 50 millions d'euros de crédits sont d'ores et déjà prévues pour l'année 2004.

Ce plan sera orienté en priorité vers les projets innovants et souples pour les parents (amplitude des plages horaires...).

c) Le crédit d'impôt familles

Afin d'aider leurs salariés à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, les entreprises peuvent engager des dépenses au titre du financement de structures de garde (crèches d'entreprises, crèches interentreprises...), de versements spécifiques et temporaires directement liés à la vie de famille (complément de salaires pendant les congés parentaux) ou de la gestion ponctuelle d'imprévus (réunions tardives entraînant une hausse des frais de garde...).

D'ores et déjà, 35 % de ces charges peuvent être déduites des sommes imposables à l'impôt sur les sociétés (IS) ou sur le revenu (IR). Afin d'inciter les entreprises à développer ces initiatives, le gouvernement souhaite créer un crédit d'impôt, dont le taux serait fixé 25 % des sommes engagées par les entreprises, imputables sur l'IS ou sur l'IR dû au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses ont été comptabilisées (article 68 du projet de loi de finances pour 2004). Le taux de prise en charge effectif par l'Etat serait ainsi porté à 60 % des sommes versées par les entreprises. Le crédit d'impôt sera plafonné à 500 000 euros (2 millions d'euros de dépenses engagées)

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION

La commission a examiné le rapport de **M. Claude Gaillard** sur la famille, au cours de sa séance du mardi 21 octobre 2003.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Marie-Françoise Clergeau a considéré qu'à l'exemple de la loi sur la famille du gouvernement de M. Alain Juppé, les mesures en faveur de la famille contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 ne sont pas financées. Les deux cents millions d'euros d'excédent de la branche famille en 2004, sur lesquels compte le gouvernement, ne constituent pas une ressource avérée et la dotation d'un million d'euros prévue pour poursuivre le financement de ces mesures dans les années suivantes semble bien peu au regard des dépenses à engager.

Elle a ensuite fait les remarques suivantes :

– Le plan crèches n'est pas le plan d'envergure annoncé. Créer vingt mille places de crèches sur quatre ans revient à créer vingt places par département et par an. En réalité, ce texte n'a d'autre ambition que de favoriser le mode de garde individuel. Or, celui-ci est d'un coût plus élevé pour les familles et favorise les personnes les plus aisées.

– La prime à la naissance, d'un montant de 800 euros et versée à partir du septième mois de la grossesse, ne constitue en rien une avancée sociale puisqu'il ne s'agit que de la fusion d'une allocation existante antérieurement versée en deux fois. En outre, il est important de souligner que cette mesure peut comporter certains risques, notamment pour les ménages fragiles qui ont des difficultés à gérer leurs revenus.

– Il n'est question nulle part dans le texte des assistantes maternelles, qui constituaient pourtant un engagement du gouvernement devant la Conférence de la famille. Par ailleurs, le projet de loi autorise la garde à la maison des enfants par des personnes non qualifiées. Or, la garde d'enfant est un métier qui nécessite d'y être formé.

– Le complément de libre choix d'activité risque d'aggraver la difficulté que rencontrent certaines femmes à reprendre leur activité professionnelle après avoir pris un congé maternel.

M. Jean-Luc Prével a approuvé la véritable simplification que constitue la prestation d'accueil du jeune enfant introduite par le projet de loi. Il a ensuite fait les observations suivantes :

– Les familles nombreuses sont-elles prises en compte dans ce dispositif ?

– L'augmentation globale des prestations de 1,7 % prend-elle en compte les mesures nouvelles contenues dans le texte ?

– Il est regrettable que la branche famille prenne toujours en charge 60 % des majorations de pensions pour enfants.

En réponse aux intervenants, **M. Claude Gaillard, rapporteur pour la famille**, a apporté les éléments suivants :

– Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 s'efforce d'aider les ménages disposant de bas revenus ou de revenus moyens, en leur offrant la possibilité de choisir selon quel mode, personnel ou collectif, ils souhaitent faire garder leurs enfants. De la même manière, le complément de libre choix d'activité doit permettre de favoriser le retour à l'activité professionnelle des femmes ayant choisies de rester auprès de leur enfant après sa naissance.

– Le taux de 1,7 % tient compte des mesures nouvelles.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA FAMILLE

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES POLITIQUES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Section 2

Branche famille

Article 50

(articles L. 161-9, L. 333-3, L. 381-1, L. 512-4, L. 522-1, L. 531-1 à 10, articles L. 532-1 à L. 532-2, L. 533-1, L. 755-10-1, L. 755-19, L. 542-1, L. 755-3 du code de la sécurité sociale)

Création de la prestation d'accueil du jeune enfant

Cet article institue la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui regroupe les cinq prestations existant en faveur de la petite enfance : allocation pour jeune enfant, allocation d'adoption, allocation parentale d'éducation, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée et allocation de garde d'enfant à domicile.

- Le **I** de cet article modifie la liste des prestations familiales (article L. 511-1 du code de la sécurité sociale). L'intitulé du 1^o de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale « allocation pour jeune enfant » est remplacé par l'intitulé « prestation d'accueil du jeune enfant ».

L'allocation parentale d'éducation et l'allocation d'adoption disparaissent (les 9^o et 10^o de l'article L. 511-1 du code susmentionné sont supprimés) du fait de la création de la PAJE.

- Le **II** remplace le titre III du livre V du même code relatif aux prestations liées à la naissance et à l'adoption par un titre intitulé : « *Prestation d'accueil du jeune enfant* » composé de trois chapitres : « *Dispositions générales relatives à la prestation d'accueil du jeune enfant* », « *Dispositions relatives au cumul avec d'autres prestations* », « *Dispositions relatives aux examens médicaux de la mère et de l'enfant* ».

1. Dispositions générales relatives à la prestation d'accueil du jeune enfant (chapitre I^{er})

Création de la prestation d'accueil du jeune enfant (article L. 531-1 du code de la sécurité sociale)

Cet article présente les caractéristiques générales de la PAJE.

Il s'agit d'une prestation « à deux étages » : d'une part, une allocation composée d'une prime à la naissance (1^o) et d'une allocation de base (2^o) et, d'autre

part, un complément de libre choix : libre choix d'activité (3°) et libre choix du mode de garde (4°).

L'avant-dernier alinéa de l'article L. 531-1, précise que le « premier étage » (prime de naissance et allocation de base) est versé sous conditions de ressources et non le « second étage » (complément de libre choix d'activité et complément de libre choix du mode de garde).

Le but de chaque allocation est précisé par cet article de définition générale :

– L'allocation de base est une prestation d'entretien, c'est-à-dire une allocation « *visant à compenser le coût lié à l'entretien de l'enfant* ».

– Le complément de libre choix d'activité est versé à « *celui des parents qui choisit de ne plus exercer d'activité professionnelle ou de travailler à temps partiel pour s'occuper d'un enfant* ».

Prime à la naissance ou à l'adoption (article L. 531-2 du code de la sécurité sociale)

Cet article met en place une prime à la naissance attribuée sous conditions de ressources. Cette prime doit permettre aux familles de faire face aux dépenses liées à l'arrivée d'un enfant. Le plafond de ressources fixé par décret variera selon le rang, le nombre d'enfants et la taille du ménage (prise en compte des familles monoparentales). La date de versement de cette prime est fixée par décret.

Dans l'exposé des motifs, ces modalités réglementaires sont précisées :

– le montant de la prime sera de 800 euros ;

– la prime sera versée au septième mois de grossesse ;

– le plafond de ressources sera celui de l'allocation de base (*cf.* article L. 531-3 du code précité) : la prime à la naissance bénéficiera donc à 90 % des familles ayant au moins un enfant de moins de trois ans (1,9 million de familles sur 2,1 millions).

Cette prime à la naissance correspond en partie à l'actuelle allocation pour jeune enfant courte. Cette allocation est attribuée, sous conditions de ressources, à compter du quatrième mois de grossesse jusqu'au troisième mois après la naissance de l'enfant. Cette prestation est d'un montant de 158 euros versée pendant cinq mois.

Allocation de base (article L. 531-3 du code de la sécurité sociale)

Cet article met en place l'allocation de base versée à partir de la naissance jusqu'à un âge limite de l'enfant (3 ans). Cette allocation de base correspond à la prise en charge des dépenses occasionnées par l'entretien et l'éducation de l'enfant (hors mode de garde). Elle est le produit de la fusion de l'APJE courte, de l'APJE longue et d'une partie de l'APE.

L'APJE courte et longue

Depuis 1985, l'allocation pour jeune enfant est versée, dès le premier enfant, à partir du quatrième mois de grossesse au troisième mois de l'enfant (APJE courte) et ensuite jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant (APJE longue) sous condition de ressources. Le montant de l'APJE est différent en métropole et dans les DOM et les seuils de revenus sont majorés si les deux membres du couple travaillent. L'APJE ouvre droit à l'AVPF sous condition de ressources.

Nombre de bénéficiaires : 1,3 million de familles

Coût : 2,6 milliards d'euros

Montant mensuel de l'APJE : 158,97 euros pour un enfant

Montant annuel des plafonds de revenus :

– Couple avec un revenu : 17 318 € avec un enfant, 20 782 € avec deux enfants, 24 934 € avec trois enfants, 4 156 € par enfant supplémentaire.

– Couple avec deux revenus et parents isolés : 22 886 € avec un enfant, 26 350 € avec deux enfants, 30 506 € avec trois enfants.

L'allocation de base est versée par famille. Cependant, en cas de naissances multiples, l'allocation de base sera versée pour chaque enfant. Ce cumul existe déjà en droit actuel. L'APJE n'est pas cumulable avec une autre allocation de même nature sauf pour des enfants issus de naissances multiples simultanées. Enfin, l'allocation de base sera versée aux familles adoptantes, quel que soit l'âge de l'enfant, pendant la même durée que pour les enfants naturels (36 mensualités) assurant ainsi l'égalité des droits.

L'exposé des motifs précise que l'allocation sera d'un montant mensuel d'environ 160 euros et que le plafond de ressources sera augmenté de 37 % par rapport à l'actuelle APJE : 90 % des familles percevront donc ces 160 euros par mois, soit 200 000 familles nouvelles (aujourd'hui exclues de l'APJE).

Le complément de libre choix d'activité (article L. 531-4 du code de la sécurité sociale)

Le I de l'article L. 531-4 du code de la sécurité sociale décline les deux types de complément de libre choix d'activité : le complément à taux plein versé à la personne qui choisit de ne plus exercer d'activité professionnelle et le complément à taux partiel versé à la personne qui exerce une activité ou poursuit une formation professionnelle rémunérée à temps partiel.

L'APE

L'allocation parentale d'éducation, créée en janvier 1985, a été élargie en juillet 1994 aux familles de deux enfants ayant au moins un enfant de moins de trois ans et dont l'un des parents a interrompu ou réduit son activité professionnelle. Cette prestation est modulée selon le taux de l'activité de la personne bénéficiaire mais n'est pas soumise à condition de ressources. Elle ouvre droit, sous condition de ressources, à l'AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer).

Nombre de bénéficiaires : 506 185 familles

Coût : 2,64 milliards d'euros

Montant mensuel de l'APE : APE à taux plein : 493,22 € ; APE mi-temps : 326,13 € ; APE temps partiel : 246,63 € .

Ce complément remplace l'allocation parentale d'éducation actuelle (APE) mais avec deux améliorations sensibles du dispositif :

1) Ce complément est versé dès le premier enfant alors que l'APE est versé aujourd'hui lorsque la naissance, l'adoption ou l'accueil d'un enfant a pour effet de porter le nombre d'enfants à charge à deux ou plus.

Ce complément sera, selon l'exposé des motifs, d'un montant d'environ 340 euros par mois pendant les six premiers mois suivant le congé de maternité. Cela répond à un vrai objectif de politique familiale : permettre aux parents de s'arrêter dès le premier enfant pendant la première année suivant sa naissance (principe d'une APE de rang 1).

2) Le montant de l'allocation à taux partiel sera augmenté de 15 % par rapport à l'actuelle allocation parentale d'éducation. Cette revalorisation représente un gain de 37 à 49 euros pour 125 000 familles, essentiellement des familles modestes (49 euros par mois pour un temps partiel au plus égal à 50 %, 37 euros par mois pour un temps partiel entre 50 % et 80 %).

Cette revalorisation a été décidée pour inciter les parents à reprendre une activité professionnelle. Pour les mêmes raisons, il y a possibilité de cumul du complément d'activité à temps partiel avec le complément « mode de garde ».

Pour certaines professions, les modalités selon lesquelles ce complément « taux partiel » est attribué seront adaptés par décret (difficultés de calcul du temps partiel) :

- voyageurs-représentants placiers (VRP) ;
- employés de maison ;
- travailleurs non salariés des professions non agricoles ;
- professionnels libéraux de santé ;
- agriculteurs ;
- élus locaux.

Le III de cet article définit les conditions d'activité donnant droit au complément. Comme pour l'actuelle APE, l'ouverture du droit au complément est subordonnée à l'exercice d'une activité professionnelle antérieure suffisante pour ouvrir des droits à pension de retraite dans un régime de base.

Selon l'exposé des motifs, pour bénéficier du complément de libre choix d'activité, le parent devra avoir exercé une activité professionnelle de deux ans dans les deux ans qui précèdent la naissance d'un enfant de rang 1, dans les quatre ans s'il s'agit d'un deuxième enfant ou dans les cinq ans pour les enfants de rang 3 ou plus.

Les conditions d'activité sont donc plus sévères que pour l'actuelle APE. En effet, en droit actuel, pour bénéficier de l'APE, il faut avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins deux ans :

– dans la période de cinq ans qui précède la naissance, l'adoption ou l'accueil de l'enfant portant à deux le nombre d'enfants à charge

– ou dans la période dix ans qui précède ces mêmes événements lorsqu'ils concernent un troisième enfant à charge (article R. 532-6 du code de la sécurité sociale).

Les situations assimilées à une activité professionnelle seront définies par décret. Elles seront les mêmes que pour l'APE de rang 3. En droit actuel, pour l'APE, sont assimilées à de l'activité professionnelle pour les demandes faites au titre d'un troisième enfant à charge :

– les périodes de perception d'indemnités journalières de maladie, maternité, accident du travail ;

– les périodes de perception d'indemnités journalières de repos pour adoption (dans la limite d'un trimestre par enfant quel que soit son rang) et, dans la même limite, les périodes de perception de l'allocation de remplacement pour maternité des non-salariées et des agricultrices ;

– les périodes de chômage indemnisé et les périodes de formation professionnelle rémunérée pour les demandes faites au titre d'un deuxième enfant ;

– les périodes pendant lesquelles l'APE a été attribuée pour les demandes concernant un troisième enfant à charge ou plus.

Ces nouvelles conditions d'activité répondent à l'objectif de la politique familiale de concilier vie familiale et vie professionnelle. En effet, l'APE a pu avoir un effet néfaste sur l'activité des femmes : en effet, à l'heure actuelle, 25 % des femmes entrant dans le dispositif sont au chômage et 50 % le restent plusieurs années après la sortie.

Le IV de l'article L. 531-4 définit les modalités d'application du complément de libre choix d'activité pour les familles adoptantes.

Le V prévoit des dérogations d'âge et de versement pour les naissances multiples et les enfants adoptés. Le complément est versé par famille, sauf pour les naissances multiples ou les arrivées simultanées d'enfants adoptés ou confiés en vue d'adoption, auxquels cas il est versé par enfant.

En droit actuel, l'APE est en principe servie jusqu'au troisième anniversaire du plus jeune des enfants. Toutefois, en cas d'adoption, ou d'accueil en vue de son adoption, d'un enfant de plus de deux ans et de moins de seize ans, elle est versée pour une durée minimale d'un an à compter de son arrivée au foyer. En cas de naissances multiples d'au moins trois enfants, l'APE est attribuée jusqu'à leur sixième anniversaire (art. R 532-1-1). L'adoption simultanée d'au moins trois enfants ouvre droit à l'APE pour une durée maximale de trois ans à compter de l'arrivée des enfants au foyer (art. R 532-4).

Le VI de l'article L. 531-4 prévoit que dans certaines conditions, le complément de libre choix d'activité à taux plein peut être cumulé pendant une durée indéterminée avec un revenu professionnel.

En droit actuel, en cas de reprise d'activité professionnelle, il est possible de cumuler un revenu d'activité professionnelle avec l'APE à taux plein pendant deux mois

en présence d'un enfant âgé de 18 à 29 mois inclus (59 mois si triplés ou plus). La personne qui reprend une activité professionnelle à temps partiel a droit à l'APE à taux plein pendant deux mois à compter du mois de la reprise, puis à l'APE à temps partiel pour six mois sur la base du pourcentage d'activité exercée le mois de la reprise (loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale).

Le VII précise que le montant du complément de libre choix d'activité est majoré pour les familles exclues de l'allocation de base. Ainsi, selon les chiffres annoncés à la conférence de la famille, le montant du complément libre choix d'activité serait fixé à environ 340 euros s'ajoutant aux 160 euros de l'allocation de base, soit 500 euros par mois. Pour les familles ne percevant pas l'allocation de base, le complément serait également fixé à 500 euros.

Complément de libre choix du mode de garde (article L. 531-5 du code de la sécurité sociale)

Cet article met en place le complément de libre choix du mode de garde qui résulte de la fusion de l'AFEAMA et de l'AGED.

L'AGED

L'allocation de garde d'enfant à domicile a été créée en 1986 et aide les familles qui emploient une personne à leur domicile pour garder au moins un enfant de moins de six ans. Elle prend la forme du financement d'une partie des cotisations sociales, par le biais notamment d'une procédure de tiers payant. En janvier 1998, le montant de l'AGED a été modulé selon l'âge de l'enfant et les ressources du foyer. L'emploi d'une garde à domicile ouvre droit à réduction d'impôt.

Nombre de bénéficiaires : 56 447 familles

Coût : 0,13 milliard d'euros.

Montant mensuel de l'AGED par famille :

Enfant de 0-3 ans :

– ressources inférieures à 34 744 € : 75 % des cotisations sociales dans la limite de 1 548 €/trimestre ;

– ressources supérieures à 34 744 € : 50 % des cotisations sociales dans la limite de 1 032 €/trimestre.

Enfant de 3-6 ans : 50 % des cotisations sociales dans la limite de 516 € par trimestre.

L'AFEAMA

Depuis janvier 1991, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée permet de couvrir le paiement des cotisations patronales et salariales versées au titre de la garde par une assistante maternelle agréée d'un enfant de moins de six ans. Une partie du salaire est en outre prise en charge par le biais d'un complément dont le montant varie selon le nombre et l'âge des enfants et les ressources du foyer. Cet emploi ouvre droit à réduction d'impôt.

Nombre de bénéficiaires : 574 133 familles

Coût : 1,80 milliard d'euros.

Montant mensuel du complément d'AFEAMA pour un enfant :

– Enfant de 0-3 ans :

Revenu annuel imposable inférieur à 12 912 € : 213,17 € ;

Revenu compris entre 12 912 € et 17 754 € : 160,66 € ;

Revenu supérieur à 17 754 € : 133,13 € .

– Enfant de 3-6 ans :

Revenu annuel imposable inférieur à 12 912 € : 101,60 € ;

Revenu compris entre 12 912 € et 17 754 € : 80,33 € ;

Revenu supérieur à 17 754 € : 66,56 €

Ce complément s'adresse aux parents qui choisissent de continuer à exercer une activité professionnelle, en leur finançant un mode de garde pour leurs jeunes enfants de la naissance à six ans.

Le I de l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale précise que le complément comprend :

- une prise en charge partielle de la rémunération de la personne qui assure la garde de l'enfant ;
- une prise en charge totale ou partielle des cotisations.

Ce complément est versé lorsqu'au moins un des membres du couple doit exercer une activité professionnelle. Pour l'AFEAMA, il n'existe pas de condition d'activité, pour l'AGED, il doit y avoir bi-activité.

Cette condition de monoactivité ne s'applique pas :

- lorsque la personne ou les deux membres du couple poursuivent des études ;
- aux personnes bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API), du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Le II de l'article L. 531-5 précise les modalités de prise en charge des cotisations sociales selon que le ménage emploie une assistante maternelle ou une personne mentionnée à l'article L. 772-1 du code du travail, soit une employée de maison (garde des enfants à domicile). Les cotisations sociales restent prises en charge à 100 % en cas de garde par une assistante maternelle et à 50 % pour une garde à domicile.

Le III précise les modalités de prise en charge de la rémunération de la personne qui assure la garde du ou des enfants. Cette prise en charge est sous condition de ressources et est calculée par enfant en cas d'emploi d'une assistante maternelle et par ménage en cas d'emploi d'une garde à domicile. Le complément sera donc modulé en fonction des revenus afin de permettre un vrai libre choix pour des parents aux revenus faibles et moyens.

Les deux tableaux suivants présentent les gains pour les familles résultant de la création de ce complément.

Les 600 000 familles qui font garder leurs enfants par une assistante maternelle

Revenu famille par mois	1 SMIC 915 €	2 SMIC 1 830 €	3 SMIC 2 750 €	3,5 SMIC 3 200 €	4 SMIC 3 660 €	4,5 SMIC 4 102 €	5 SMIC 4 575 €
Situation actuelle avec l'AFEAMA	450 €	450 €	380 €	380 €	380 €	380 €	380 €
Situation nouvelle avec la PAJE	600 €	600 €	500 €	500 €	500 €	400 €	400 €
Gain par mois par enfant	+ 150 €	+ 150 €	+ 120 €	+ 120 €	+ 120 €	+ 20 €	+ 20 €

N.B : Situation pour un temps de garde complet avec les cotisations sociales prises en charge à 100 % et un complément financier modulé selon le revenu de 150/250/350 euros/mois par enfant.

Les 60 000 familles qui font garder leurs enfants par une garde à domicile

Revenu famille par mois	1 SMIC 915 €	2 SMIC 1 830 €	3 SMIC 2 750 €	3,5 SMIC 3 200 €	4 SMIC 3 660 €	4,5 SMIC 4 102 €	5 SMIC 4 575 €
Situation actuelle avec l'AGED	515 €	515 €	515 €	515 €	515 €	345 €	345 €
Situation proposée avec la PAJE	725 €	725 €	625 €	625 €	625 €	525 €	525 €
Gain par mois par famille	+ 210 €	+ 210 €	+ 110 €	+ 110 €	+ 110 €	+ 180 €	+ 180 €

N.B. : Situation pour un temps de garde complet avec les cotisations sociales prises en charge à 50 % et un complément financier modulé selon le revenu de 150/250/350 euros/mois par famille.

Le IV de l'article L. 531-5 prévoit une modulation du complément suivant l'âge des enfants. Il s'agira de la reprise des dispositions applicables à l'AFEAMA et à l'AGED : réduction de moitié du montant versé pour les enfants ayant de trois à six ans (dans la mesure où les enfants sont scolarisés).

Le V précise qu'un décret détermine les conditions de cumul des compléments de libre choix du mode de garde.

Prise en charge du coût de la garde (article L. 531-6 du code de la sécurité sociale)

Cet article permet aux familles de toucher le complément qu'elles soient employeur direct, comme aujourd'hui et/ou qu'elles passent par un prestataire de services (association ou entreprise). Ce nouveau dispositif permettra de développer le secteur privé des services aux familles. Il est indispensable d'ouvrir ce secteur au maximum d'intervenants possibles pour compléter l'offre publique.

Ouverture du droit (article L. 531-7 du code de la sécurité sociale)

Cet article définit les délais d'ouverture et de cessation du droit au complément.

Le chéquier PAJE (article L. 531-8 du code de la sécurité sociale)

Cet article décrit les modalités de versement du complément de libre choix d'activité. Les circuits de gestion de ce complément sont simplifiés par rapport à ceux existant actuellement pour l'AGED et l'AFEAMA.

Après que la caisse d'allocations familiales aura vérifié les droits à l'allocation, la déclaration des rémunérations versées se fera auprès d'un centre de recouvrement (centre de traitement basé au Puy-en-Velay) au moyen d'un volet social, sur le modèle du dispositif existant pour le chèque emploi service. Les formalités imposées aux familles seront ainsi allégées, les risques de rupture des droits supprimés.

Règles de cumul (article L. 531-9 du code de la sécurité sociale)

Le complément de libre choix du mode de garde n'est pas cumulable avec le complément de libre choix d'activité à taux plein sauf en cas de reprise d'activité professionnelle sous certaines conditions.

Décès d'un enfant (article L. 531-10 du code de la sécurité sociale)

En cas de décès d'un enfant, le complément de libre choix d'activité, versé au titre de cet enfant, est maintenu pendant une durée fixée par décret.

2. Dispositions relatives au cumul avec d'autres prestations (chapitre II)

Cumul avec d'autres prestations (articles L. 532-1 et L. 532-2 du code de la sécurité sociale)

Ces deux articles définissent les règles de cumul de la PAJE avec d'autres prestations familiales et sociales. L'allocation de base de la PAJE n'est pas cumulable avec le complément familial. Le complément de libre choix d'activité n'est pas cumulable, comme l'est actuellement l'APE, avec l'indemnisation des congés de maternité, de paternité ou d'adoption, des congés de maladie ou d'accident du travail ou les pensions militaires.

3. Dispositions relatives aux examens médicaux de la mère et de l'enfant (chapitre III)

Dispositions relatives aux examens médicaux de la mère et de l'enfant (article L. 533-1 du code de la sécurité sociale)

Cette nouvelle rédaction de l'article L. 533-1 du code de la sécurité sociale tient compte du remplacement de l'allocation pour jeune enfant et de l'allocation d'adoption par la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

- Le **III** de l'article 50 du projet de loi prévoit que la prestation d'accueil du jeune enfant sera versée dans les départements d'outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole. Les plafonds de ressources de l'allocation de base de la PAJE seront donc alignés.

- Les **IV** et **VI** procèdent au toilettage du code de la sécurité sociale nécessité par la création de la PAJE.

- Le **V** prévoit que les modalités d'application de la PAJE seront définies par décret (les âges d'ouverture, ses montants, sa durée de versement).

- Le **VII** prévoit les conditions d'entrée en vigueur de la PAJE. Elle sera versée à partir du 1^{er} janvier 2004 pour les enfants nés à compter de cette date, y compris pour les enfants nés prématurément avant cette date. Les familles qui bénéficient des anciennes prestations continuent à les percevoir jusqu'à leur terme. Toutefois, si une nouvelle naissance intervient à compter du 1^{er} janvier 2007, les familles percevront la prestation d'accueil du jeune enfant.

Article 51

Prise en charge par la CNAF des majorations de pension pour enfants

Cet article pérennise le transfert du financement des majorations de pension pour enfants 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, institué par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, 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

Prise en charge de prestation par le FSV	2001	2002	2003	2004 (prévisions)
Minimum vieillesse	2 497	2 485	2 513	2 569
Majorations de pension				
Pour enfants	2 995	3 118	3 239	3 283
Pour conjoint à charge	78,6	77,1	74,5	73,4

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, le transfert du financement de ces majorations de pension a été organisé de façon progressive selon un calendrier qui doit 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.

La loi de financement pour 2003 a accéléré le calendrier initial en fixant à 60 % la fraction prise en charge pour 2003 (au lieu de 45 %). En 2003, la branche famille a donc assuré à ce titre un financement supplémentaire de 536 millions d'euros, soit un transfert total vers la branche famille de 1,9 milliard d'euros. Pour 2004, le chiffre de 1,9 milliard d'euros est également prévu.

*

Article 52

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 2004 à 45,5 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 base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF).

Ce taux est de 1,7 % pour 2004. En application de l'article L. 551-1 de la sécurité sociale, il est fixé en fonction de l'inflation prévisible pour 2004 (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 (0,2 %).

L'objectif intègre également les mesures nouvelles pour 2004 prévues par le présent projet de loi :

- Mise en place de la prestation d'accueil au jeune enfant *140 millions d'euros*
- Réforme du statut des assistantes maternelles *10 millions d'euros*
- Création de 20 000 places de crèches *50 millions d'euros*

ANNEXE 1

PRESTATIONS AUXQUELLES SE SUBSTITUE LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

La situation actuelle : cinq prestations différentes qui représentent 8 milliards d'euros.

1. APJE courte et longue (allocation pour jeune enfant) :

- 159 euros par mois versés du 5e mois avant la naissance jusqu'aux 3 ans de l'enfant
- 1,4 millions de familles concernées
- Sous condition de ressources (20 % des familles exclues) : en pratique il faut gagner, à deux, moins de 3 000 euros par mois
- APJE répartie entre deux allocations : APJE courte (jusqu'aux 3 mois de l'enfant) et longue (dès 4 mois jusqu'aux 3 ans de l'enfant)

Coût total : 2,9 milliards d'euros

2. APE (allocation parentale d'éducation

- Allocation versée en cas de retrait d'activité du parent
- 493 euros par mois versés jusqu'aux 3 ans de l'enfant
- 550 000 familles concernées
- Pas de condition de ressources

Coût actuel : 3 milliards d'euros

3. AFEAMA (aide à l'emploi d'une assistante maternelle)

- Prestation versée jusqu'aux 6 ans de l'enfant.
- Trois volets représentant environ 440/460 euros par mois pour un temps de garde plein (et une rémunération de l'assistante maternelle sur la base de 707 euros par mois et par enfant en moyenne) :
 - 1/ Exonération à 100 % des cotisations sociales (soit 250 euros par mois)
 - 2/ Complément légèrement modulé selon le revenu : entre 136 et 200 euros par mois
 - 3/ Réduction d'impôt maximale de 48 euros par mois (575 euros par an)
- 600 000 familles concernées
- Forte progression du nombre de familles bénéficiaires

Coût actuel : 2 milliards d'euros

4. AGED (aide à l'emploi d'une garde à domicile)

- Versée jusqu'aux 6 ans de l'enfant
- Deux volets :
 - 1/ Exonération des cotisations sociales entre 50 et 75 % selon le revenu (100 % jusqu'en 1997)
 - 2/ Réduction d'impôt jusqu'à 5 000 euros par an (réduction d'impôt « emplois à domicile »)
- 60 000 familles concernées
- Forte diminution du nombre de familles depuis 1997 (on était à 90 000)

Coût actuel : 135 millions d'euros

5. Allocation d'adoption

- Attribuée dans les mêmes conditions que l'APE
- 158,97 euros versés pendant vingt et un mois à compter de l'arrivée de l'enfant

Coût actuel : 3,4 millions d'euros

ANNEXE 2

MONTANT DES PRESTATIONS FAMILIALES

Nature de l'allocation	Montant en euros
A - ALLOCATIONS NON SOUMISES A CONDITION DE RESSOURCES	
1. Allocations familiales	
un enfant (uniquement dans les DOM)	20,34
deux enfants	110,71
trois enfants	252,55
quatre enfants	394,38
Par enfant en plus	141,84
Forfait allocations familiales	70,00
2. Allocation parentale d'éducation	
Cessation complète d'activité à plein temps	493,227
Activité au plus égale au mi-temps	326,13
Activité > mi temps et ≤ 4/5 ^e de temps	246,63
3. Allocation d'éducation spéciale (par enfant handicapé)	
Allocation de base	111,26
4. Majoration de l'AFEAMA (par enfant)	
- Enfant de moins de trois ans	
Revenu nets imposables ≤ à 80 % du plafond de ressources pour l'ARS	203,17
Revenu nets imposables > 80 % et ≤ 110 % du plafond de ressources pour l'ARS	160,66
Revenus nets imposables > 110 % du plafond de ressources pour l'ARS	133,13
- Enfant de moins de trois à six ans	
	101,60
Mêmes conditions de ressources	80,33
	66,56
5. Allocation de présence parentale	
Cessation complète d'activité à plein temps	
Activité au plus égale au mi-temps	809,55
Activité > mi-temps et 4/5 ^e de temps	404,79
	246,63
B – ALLOCATIONS SOUMISES A CONDITION DE RESSOURCES	
1. Allocation d'adoption	158,97
2. Complément familial	
Trois enfants de plus de trois ans	144,09
3. Allocation pour jeune enfant (par enfant)	
Enfant de moins de trois ans	158,97
4. Allocation de parent isolé (revenu mensuel garanti)	
Femme enceinte sans enfant	521,52
Majoration par enfant	173,84

ANNEXE 3

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Mardi 30 septembre 2003

- M. Arnaud Strasser, conseiller technique du ministre délégué à la famille

Mercredi 1^{er} octobre 2003

- M. François Fondard, administrateur, trésorier-adjoint de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et M. Bruno Juigner, chargé de mission à l'Union nationale des associations familiales (UNAF)
- Mme Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), et M. Philippe Georges, directeur de la CNAF

N° 1157 – tome III :: rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale : famille.
(M. Claude Gaillard)