

Document
mis en distribution
le 24 octobre 2005



N° 2609

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de financement de la
sécurité sociale pour 2006* (n° 2575)

TOME III

FAMILLE

PAR Mme MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	9
A. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE	9
1. Les facteurs démographiques	9
<i>a) Des entrées nombreuses dans le dispositif des prestations familiales</i>	9
<i>b) La réduction de la taille des familles</i>	10
2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes.....	10
<i>a) L'impact de la loi de financement pour 2002</i>	10
<i>b) L'impact de la loi de financement pour 2003</i>	10
<i>c) L'impact de la loi de financement pour 2004</i>	11
B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE EN 2004	13
1. Le bilan de la branche famille pour les années 2004 et 2005	13
2. Les prévisions pour 2005 et 2006	14
<i>a) Les charges</i>	14
<i>b) Les produits</i>	15
<i>c) L'évolution pluriannuelle du financement de la sécurité sociale</i>	15
C. L'ÉVOLUTION DES RECETTES	17
1. Les cotisations	18
2. Les impôts et taxes	19
3. Les subventions de l'Etat	19
D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES	20
1. Une croissance soutenue des dépenses de prestations	20
2. Une montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant sous-évaluée.....	21
3. Un bloc de dépenses « petite enfance » très dynamique.....	21
4. Une forte croissance des prestations liées au handicap.....	22
5. Une croissance modérée des prestations d'entretien	22
6. Une progression très lente des aides au logement	22
7. Les nouvelles modalités de financement de l'aide personnalisée au logement et ses conséquences sur les relations financières entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales	24

II.- LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DES FAMILLES : OÙ EN EST-ON ?	25
A. UNE POLITIQUE FAMILIALE IMPUISSANTE A RÉDUIRE LA PAUVRETÉ DES FAMILLES.....	25
1. La dépense sociale est moins performante en France que dans les autres pays européens	25
2. La décentralisation des politiques sociales ne s'est pas accompagnée d'outils d'évaluation et d'indicateurs décentralisés	28
3. La politique familiale et les politiques sociales ne sont pas suffisamment coordonnées.....	29
B. UN DÉBUT DE PRISE DE CONSCIENCE MAIS DES RÉSULTATS FORTS INÉGAUX.....	32
1. La convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CNAF comporte des initiatives intéressantes	33
a) <i>La coordination de l'action sociale des caisses d'allocations familiales et des conseils généraux</i>	33
b) <i>L'accompagnement des familles vulnérables</i>	34
2. Les services à la petite enfance peuvent encore être améliorés	38
3. Les aides au logement sont inadaptées pour solvabiliser l'accès au logement	40
 ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA FAMILLE	43
Section 4 : <i>Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille</i>	43
<i>Article 52</i> : Aménagement du complément de libre choix d'activité	43
<i>Article 53</i> : Allocation journalière de présence parentale	49
<i>Article 54</i> : Maintien des anciennes prestations de petite enfance jusqu'en décembre 2009	58
<i>Article 55</i> : Financement des majorations de pensions pour enfants prises en charge par la branche famille	63
<i>Article 56</i> : Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2006	65
 ANNEXE	67
 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	67

INTRODUCTION

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 est non seulement en complète contradiction avec les ambitions pourtant formulées très récemment par le gouvernement mais pire encore, il met véritablement en panne la politique familiale de la France.

Le modèle français de politique familiale devrait avoir pour pierre angulaire le principe de libre choix des familles : libre choix de chacun des deux membres du couple de pouvoir continuer à travailler s'il le désire, libre choix du mode de garde que les parents préfèrent. C'est dans ces termes que M. Dominique de Villepin s'est exprimé lors de la dernière Conférence de la Famille.

On attendait donc légitimement un nouveau souffle, une nouvelle dynamique. Hélas, ce budget n'est porteur d'aucune mesure forte. Que de chemin à parcourir pour que cette liberté se traduise dans le quotidien des familles !

Quelques signes nous avaient déjà alertés puisque la conférence de la famille 2005, qui devait être consacrée aux familles vulnérables confrontées à la difficulté de l'insertion économique et pour lesquelles les politiques tant sociales que familiale semblent impuissantes, a finalement été centrée sur les nouvelles technologies et sur le congé parental de courte durée.

Un groupe de travail avait pourtant été mandaté par M. Philippe Douste-Blazy pour travailler sur le thème « Familles, vulnérabilité, pauvreté ». Cette commission, présidée par M. Martin Hirsch, et constituée aussi bien de représentants des partenaires sociaux, des associations familiales, des associations de lutte contre l'exclusion a rendu public un rapport ⁽¹⁾ très novateur en juin 2005, qui incite à avoir une approche totalement nouvelle pour éradiquer la pauvreté.

Selon la communication officielle du Premier ministre, ce rapport devrait faire l'objet d'un examen lors d'une future Conférence sur la lutte contre l'exclusion. Ne nous y trompons pas : l'heure n'est pas à chercher des solutions innovantes mais plutôt à gérer le quotidien difficile de finances publiques déséquilibrées !

Le présent projet de loi est d'ailleurs l'emblème d'une politique à courte vue qui considère, semble-t-il, que la branche famille est un peu un parent pauvre.

En effet la branche famille, doit supporter dans les trois ans qui viennent de sérieuses restrictions.

Alors que le gouvernement ne manque pas une occasion pour rappeler le succès exceptionnel rencontré auprès des familles par la prestation d'accueil du jeune enfant, dite PAJE, voilà que l'art 54 du présent projet entend priver de son

(1) Rapport de la commission présidée par M. Martin Hirsch sur le thème « Familles, vulnérabilité, pauvreté ».

bénéfice les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004 et qui auraient dû en bénéficier à compter de 2007. Les familles concernées continueront donc à percevoir, jusqu'en 2009, les anciennes prestations de la petite enfance beaucoup moins favorables.

C'est une manière commode pour le gouvernement de réaliser ainsi de substantielles économies d'un montant de 430 millions d'euros sur la période 2007-2009.

En raison d'une nouvelle clé de répartition entre l'Etat et la branche famille des dépenses versées au titre de l'aide personnalisée au logement (APL) locative, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) voit ses charges augmenter brusquement de 270 millions d'euros pour 2005 alors même que le décret instituant le nouveau mécanisme de répartition n'est pas encore publié !

En comparaison, le plan crèches de 15 000 places annoncé à grand renfort de publicité en juin dernier par le Premier ministre, représentera un effort supplémentaire en faveur des familles de 165 millions d'euros sur quatre ans, soit une moyenne annuelle de 41,25 millions d'euros. Effort bien maigre au regard des économies réalisées par ailleurs. Quant à la mise en place d'un véritable service public de la petite enfance que la rapporteure appelle de ses vœux, il n'est simplement pas envisagé par le gouvernement.

Les familles seront encore pénalisées par la très faible revalorisation des aides au logement qui devrait être de 1,8 % pour l'année 2005 mais ne portera que sur le paramètre du loyer plafond.

Rappelons que depuis 2002, le forfait charges locatives du barème des aides au logement n'a connu aucune revalorisation alors que dans ce laps de temps les ménages ont supporté des augmentations massives de leur facture de chauffage. Autant d'exemples qui montrent que la solvabilisation de l'accès au logement est gravement remise en cause par ces revalorisations *a minima* et sans régularité.

La rapporteure n'ose plus espérer convaincre le gouvernement de revenir sur cette mesure inique qui a privé près de 280 000 allocataires de prestations d'aide au logement au motif que leur aide mensuelle était inférieure à 24 euros. M. Marc Philippe Daubresse, alors ministre du logement, avait pris l'engagement de revenir sur cette décision malheureuse mais depuis nous attendons toujours, en vain, des actes du gouvernement !

La rapporteure ne voudrait pas être accusée de dresser un tableau exagérément pessimiste de la politique familiale et elle est prête à reconnaître que la signature, en juillet dernier, de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF pour la période 2005-2008 représente une avancée par rapport à la précédente convention. Cependant elle voudrait exprimer quelques inquiétudes sur les termes du compromis qui ont permis d'aboutir à cette signature. Rappelons que la hausse de la précarité a contraint la CNAF à augmenter son budget d'action sociale de 17,6 % en 2004 et que dans le cadre des négociations préparatoires à la

nouvelle convention d'objectifs et de moyens, le conseil d'administration avait mandaté sa présidente pour demander une augmentation minimale du budget annuel du Fonds national d'action sociale (FNAS) de 12 %. La convention fixe finalement ce taux à 7,5 %. Il faudra donc accroître la sélectivité des interventions.

La rapporteure a déjà interrogé M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, à ce sujet mais elle n'a pu obtenir de réelles précisions. Il semble bien pourtant que les crédits pour les nouveaux « contrats temps libre » soient considérablement amputés. C'est encore une fois les enfants des familles les plus en difficulté qui vont faire les frais de cette réorientation des priorités de l'action sociale, alors que les professionnels insistent sur l'importance, pour l'insertion sociale de ces enfants, d'avoir accès, eux aussi, aux vacances et aux activités périscolaires.

Finissons ce propos préliminaire par deux considérations plus positives : le présent projet de loi comporte une mesure qui a été peu médiatisée mais qui néanmoins peut réellement représenter une avancée : il s'agit de l'allocation journalière de présence parentale. Les parents d'enfants gravement malades ou lourdement handicapés attendent depuis longtemps ce réaménagement qui leur permettra désormais de pouvoir choisir de manière plus souple comment réduire leur activité professionnelle pour accompagner leur enfant dans les moments les plus pénibles du traitement. Ils regrettent néanmoins de ne pas avoir été consultés au préalable sur ces aménagements dont certains points restent flous. La rapporteure espère simplement que les amendements qu'elle a présentés pour améliorer ce dispositif pourront être votés. Il s'agit notamment de supprimer la référence à une durée minimale de soins pour ouvrir droit à cette allocation dans des situations où une présence parentale constante est nécessaire sans forcément impliquer une longue durée d'hospitalisation, et clarifier le droit de ces parents en cas de rechute ou de récurrence de la pathologie.

L'impact financier de ces améliorations est faible au regard des sommes versées par la branche et permettrait de faciliter la vie des parents confrontés à des moments douloureux.

Ce projet de loi met aussi en place un congé parental de courte durée mieux indemnisé que le congé parental de trois ans, pour les familles de trois enfants. Là encore, la rapporteure regrette que cette mesure ne concerne pas les familles de un ou deux enfants. Elle espère pourtant avoir contribué à l'amélioration du dispositif en faisant adopter par la commission un amendement prévoyant que les parents peuvent se partager la durée de ce congé à leur convenance. Elle espère ainsi œuvrer pour une présence plus fréquente des pères auprès de leurs jeunes enfants et une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Pour conclure, la rapporteure rappelle que les familles se trouvent confrontées à des difficultés croissantes : l'augmentation du coût de la vie, la hausse des charges liées au logement, la hausse des dépenses liées à la santé, avec

notamment le déremboursement des médicaments ou l'instauration d'un forfait de 18 euros en cas d'hospitalisation, la hausse du prix des carburants qui grève lourdement les budgets, la précarisation de l'emploi ...

Face à cette baisse du pouvoir d'achat des familles, le gouvernement ne réagit pas, il ne prend pas en compte la hausse de l'augmentation des loyers dans le montant des allocations logement et il propose même de limiter le nombre de bénéficiaire de la PAJE !

En refusant de regarder en face les difficultés quotidiennes des familles, le gouvernement n'adapte pas les politiques familiales aux besoins réels.

L'année 2006 ne sera donc pas l'année de la Famille. Une fois encore les familles, et notamment les plus vulnérables, sont les oubliées de la politique du gouvernement.

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

A. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE

1. Les facteurs démographiques

Les résultats de la branche famille sont largement dépendants de facteurs démographiques à savoir le nombre des naissances, l'âge des enfants et la taille des familles. Le nombre de naissances vivantes demeure relativement élevé en France depuis 2000, supérieur à 760 000 par an pour la métropole. En revanche, la taille des familles ne cesse de se réduire en se concentrant autour des ménages avec deux enfants et l'âge moyen des mères à la naissance continue de s'élever (29,6 ans en 2004 contre 28,3 ans en 1990).

Le nombre de sorties des différentes prestations familiales découle chaque année du dynamisme des naissances sur le passé : 20 ans plus tôt pour les allocations familiales, 21 ans pour le complément familial et 3 ans pour les aides destinées aux jeunes enfants.

a) Des entrées nombreuses dans le dispositif des prestations familiales

En 2004, les naissances se maintiennent à un niveau relativement élevé atteignant pratiquement 765 000 naissances vivantes, en légère progression par rapport à 2003 (+3 200 naissances), même si elles déclinent un peu par rapport à 2000 et 2001, années au cours desquelles la natalité a dépassé les 770 000 naissances annuelles en métropole. Une telle natalité est similaire à celle qui avait été observée à la fin des années quatre-vingt.

Pour 2005 et 2006, l'hypothèse de natalité retenue est celle d'une stabilité globale des naissances enregistrées depuis 2002.

Tout comme en 2004, les sorties en 2005 et 2006 des dispositifs d'aide à la petite enfance – allocation pour jeune enfant (APJE), allocation parentale d'éducation (APE), aide à l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) – devraient être nombreuses au regard du nombre élevé de naissances en 2002 et en 2003. En outre, l'arrivée à l'âge de 20 ans des générations 1985 et 1986, comparables en taille à la tendance actuelle (768 000 naissances en métropole en 1985, 778 000 en 1986), entraînerait un nombre de sorties des allocations familiales soutenu et une légère décroissance du nombre de bénéficiaires en 2005 et 2006.

b) La réduction de la taille des familles

Si le rythme soutenu des naissances contribue à l'accroissement de la population, le nombre de ménages croît encore plus vite (24,9 millions de ménages en 2003 contre 21,9 en 1990), conduisant à une réduction de la taille des familles. Le nombre de personnes vivant seules est ainsi passé de 27,2 % en 1990 à 29,0 % en 2003 selon les données de l'INSEE (recensement de la population et enquête emploi).

Toujours selon les recensements, les familles monoparentales augmentent fortement (7,4 % des ménages en 2003 contre 6,6 % en 1990) et représentent en 2003 près de deux ménages avec enfant(s) sur dix. 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.

En outre, la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) sert de plus en plus de prestations à des familles de un à deux enfants. À l'inverse, les familles de trois et, surtout, quatre enfants et plus sont de moins en moins nombreuses parmi les allocataires de la branche. Le nombre de familles de trois enfants bénéficiant d'au moins une prestation familiale a ainsi diminué d'environ 30 000 unités entre 1990 et 2003, celui des familles de quatre enfants et plus de 80 000 alors que le nombre total de familles bénéficiaires a augmenté de 500 000 au cours de la même période.

2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes

De nombreuses mesures décidées de 2001 à 2003 ont encore un impact sur les comptes de la branche famille pour 2004 et 2005 du fait d'une montée en charge progressive :

a) L'impact de la loi de financement pour 2002

– Réforme du système des compléments d'allocation d'éducation spéciale (AES) afin d'éliminer les disparités locales constatées jusqu'alors ;

– 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.

b) L'impact de la loi de financement pour 2003

– Création de la mesure dite « grands enfants » ou « allocation forfaitaire ».

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.

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.

c) l'impact de la loi de financement pour 2004

– Mise en place progressive de la prestation d'accueil du jeune enfant dont le coût a été fortement sous-évalué pour l'année 2004 (275 millions d'euros pour 2004 au lieu de 140 initialement prévus)

Les années 2005 et 2006 seront principalement marquées par la montée en charge de cette prestation.

Ce nouveau dispositif étant ouvert aux naissances postérieures au 1^{er} janvier 2004, il remplace progressivement les allocations destinées à l'aide à la petite enfance.

Il s'articule selon trois modules :

– une prime de naissance suivie d'une allocation forfaitaire venant remplacer l'APJE ;

– une aide à la garde se substituant à l'AFEAMA et à l'AGED ;

– un complément d'activité, se substituant progressivement à l'APE, destiné aux parents qui cessent ou réduisent leur activité professionnelle à la naissance d'un enfant.

La loi de financement de sécurité sociale pour 2004 a prévu par ailleurs la mise en œuvre d'un plan d'aide au financement de nouvelles places de crèches (le dispositif d'aide à l'investissement pour la petite enfance après les précédents du Fonds d'investissement pour la petite enfance et de l'Aide exceptionnelle à l'investissement).

A compter du second semestre 2004, un ensemble de mesures portant sur les allocations logement (suppression de l'abattement frais de garde, suppression du mois de rappel en cas de passage au chômage, hausse de la participation minimale et du seuil de non-versement) a entraîné une économie de l'ordre de 40 millions d'euros en 2004. Ce montant devrait doubler en 2005.

Par ailleurs, à partir de 2005, le financement de l'aide personnelle au logement (APL), partagé entre l'Etat et la CNAF, est modifié et entraîne un coût supplémentaire pour la branche famille évalué à 270 millions d'euros.

En 2005, le transfert de la gestion des prestations des fonctionnaires de l'Etat aux CAF devrait entraîner une augmentation des dépenses d'action sociale de la branche de l'ordre de 56 millions d'euros.

Depuis le 1^{er} août 2005, la prime d'adoption a vu son montant doubler. Enfin la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, met en place en 2006 une majoration de l'allocation d'éducation spéciale (AES) pour les parents isolés.

Coûts cumulés pour la CNAF des mesures nouvelles prises depuis 2003

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
<i>Allocations familiales</i>	15	98	110	110
<i>Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)</i>		275	775	1 200
<i>Doublement prime à l'adoption</i>			1	1
<i>Allocation de logement familiale (ALF)</i>		- 20	- 40	- 40
<i>Allocation d'éducation spéciale</i>				15
<i>Total des mesures sur prestations légales</i>	15	353	846	1 286
<i>Dotations FNH-FNAL</i>		- 20	- 40	- 40
<i>Majorations pour enfants</i>	451	982	1 048	1 095
<i>Plans crèches (FIPE, AEI, DAIPE)</i>	70	92	124	80
<i>Transfert gestion PF des fonctionnaires</i>			56	56

Lecture : ce tableau présente des écarts à un compte tendanciel sous-jacent à législation constante. Ainsi la mise en œuvre de la PAJE a eu un coût estimé de 275 M€ en 2004 et 500 M€ supplémentaires en 2005 soit 775 M€ de coût cumulé fin 2005 par rapport à un compte tendanciel sans réforme

Source : Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2005.

Les dépenses sont aussi conditionnées par les décisions de revalorisation des bases de calcul. La plupart des prestations sont égales à un pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), qui a été revalorisé de 1,7 % en 2003 et en 2004. Pour 2005, ce taux sera de 2,2 %. Seules l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) (hormis son complément), l'AGED, le complément de garde de la PAJE (pour la partie relative à la prise en charge de cotisations), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) évoluent indépendamment de cette base : les trois premières sont assez corrélées aux évolutions du SMIC, la quatrième est revalorisée suivant plusieurs indicateurs dont les indices des prix et du coût de la construction, la dernière suit la revalorisation des pensions de retraite.

Il convient de souligner que, depuis 1999, la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) est revalorisée en tenant compte uniquement de l'évolution des prix à la consommation hors tabac, alors qu'auparavant elle progressait en fonction de la progression générale des salaires moyens ou du SMIC, selon les termes de l'ancien article L. 551-1 du code de la sécurité sociale.

Les prestations familiales, dans leur ensemble, ont fortement perdu en pouvoir d'achat et sont loin de compenser « *totalemment ou partiellement la charge que le ou les enfants représentent pour la famille* » pour reprendre l'ancienne formulation du code de la sécurité sociale !

Le tableau ci-après illustre cette dégradation de l'effet solvabilisateur des prestations familiales puisqu'en base 100 en 1990 la BMAF est passé à 127,8 en 2005 alors que dans le même temps le salaire moyen est passé de 100 à 142,8.

Évolution indiciaire des prix, du salaire moyen, du SMIC horaire et de la BMAF

<i>Année</i>	<i>Prix à la consommation hors tabac</i>	<i>SMPT</i> ⁽¹⁾	<i>Smic brut moyen</i> ⁽²⁾	<i>BMAF</i> ⁽³⁾
1990	100,0	100,0	100,1	100,0
1991	103,2	104,3	104,9	102,9
1992	105,6	108,1	109,0	105,2
1993	107,5	110,6	111,8	108,4
1994	109,0	112,6	114,3	110,5
1995	110,8	115,1	117,8	111,9
1996	112,9	117,6	122,0	112,0
1997	114,1	120,2	125,6	113,6
1998	114,8	122,3	129,3	114,9
1999	115,3	124,3	131,4	115,7
2000	117,2	126,5	134,3	116,3
2001	119,0	129,6	139,2	118,4
2002	121,0	132,8	143,8	120,9
2003	123,4	136,1	149,3	122,9
2004	125,5	139,2-	157,6	125,0
2005	127,8	142,8	164,9	127,8

(1) Salaire moyen annuel brut par tête de l'ensemble des salariés des secteurs marchands non agricoles, croissance moyenne annuelle.

(2) Taux de croissance en euros courants.

(3) Moyenne annuelle ; taux de croissance en euros courants

Sources : INSEE (SMIC et PRIX), ARES (SMPT), CNAF (BMAF)

B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE EN 2004

1. Le bilan de la branche famille pour les années 2004 et 2005

Pour la première fois depuis 1998, la branche famille enregistre un déficit en 2004, à hauteur de 0,4 milliard d'euros. Ce déficit représente une dégradation de 0,8 milliard d'euros par rapport à l'excédent de 0,4 milliard d'euros comptabilisé en 2003.

C'est le dynamisme des prestations, légales et extralégales, qui explique en premier lieu cette dégradation.

Les prestations légales ont connu une croissance de 4,2 % en 2004, contre seulement 2,1 % en 2003, tirées par les prestations destinées à la petite enfance, en particulier l'allocation de base de la PAJE et les aides à la garde (AFEAMA et complément de garde de la PAJE), par les dépenses d'allocation logement à caractère familial (ALF), ainsi que par les prestations liées au handicap (allocation adultes handicapés et allocation d'éducation spéciale).

Les dépenses d'action sociale (hors plans crèches) ont quant à elles enregistré une croissance exceptionnelle puisque les prestations extralégales ont progressé de plus de 17 % en 2004, accroissant les charges de la branche sur ce poste de 430 millions d'euros.

Les produits de la CNAF ont progressé modérément en 2004 (+2,8 %). Les recettes de la branche sont composées pour près de 80 % de cotisations sociales et de CSG. A ce titre le dynamisme des produits de la branche dépend beaucoup du rythme de croissance de la masse salariale du secteur privé qui a atteint 2,9 % en 2004.

Par ailleurs, les cotisations des non-salariés ont enregistré en 2004 un recul ponctuel (- 2,7 %) en raison de la réforme de leur calendrier de recouvrement (suppression de l'ajustement).

2. Les prévisions pour 2005 et 2006

a) Les charges

Le déficit de la CNAF se creuserait en 2005 (-1,1 milliards d'euros). Il se dégraderait encore légèrement en (- 1,2 milliard d'euros).

La montée en charge de la PAJE ainsi que le dynamisme des dépenses d'action sociale et de logement (en raison de la modification des clés de financement de l'APL – voir *infra*), en conjonction avec un rythme modéré de croissance des produits dans un contexte économique qui demeure peu favorable, expliquent ce creusement.

Les dépenses de prestations légales devraient demeurer dynamiques en 2005 et 2006. Elles conserveraient un rythme de croissance (+ 4,4 % en 2005 et + 3,7 % en 2006) proche de celui enregistré en 2004 (+ 4,2 %).

C'est la poursuite de la montée en charge de la PAJE qui expliquerait pour une large part cette progression. Les charges de prestations à destination de la petite enfance augmenteraient de 9,4 % en 2005 et de 6,9 % en 2006.

Les charges d'ALF, dans l'hypothèse d'une amélioration de la situation de l'emploi à partir du second semestre 2005 et compte tenu d'une revalorisation des

barèmes à compter du 1^{er} septembre 2005, ne progresseraient en revanche que de 0,5 % en 2005 et de 3,0 % en 2006 après leur forte croissance en 2004 (+6,3 %).

Les autres charges de logement de la branche famille, correspondant au financement de l'APL et de l'ALT, devraient fortement accélérer en 2005 (+ 7,5 %). La majeure partie de cette croissance est la conséquence d'une modification des règles de financement de l'APL : la branche famille finance environ la moitié de cette allocation au titre des familles qui en bénéficient ; plus précisément, la CNAF prend à sa charge le montant d'ALF qu'elle aurait dû verser aux familles couvertes par l'APL si cette dernière n'avait pas existé. Depuis 1997, la structure du financement est demeurée figée alors que certaines règles d'indemnisation ont changé, notamment avec la réforme des barèmes effectuée en 2000 et 2001, harmonisant les montants versés en ALF et APL.

A compter de 2005, la part d'APL financée par la CNAF devrait être calculée « au réel », c'est-à-dire qu'elle devrait couvrir exactement les montants d'APL versés aux familles (par opposition aux ménages sans enfant ni personne à charge) et non plus être basée sur des clés de financement forfaitaires. Cette réforme augmenterait les charges de la branche d'environ 270 millions d'euros en 2005 (voir analyse plus détaillée dans la partie sur l'évolution des dépenses).

Les prestations extralégales, encadrées par la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de la CNAF signée le 26 juillet 2005, retrouveraient un rythme de croissance plus modéré en 2005 et 2006 qu'en 2004 (respectivement + 7,2 % et + 8,7 %).

b) Les produits

Les produits croîtraient de 3 % en 2005 et de 3,6 % en 2006.

Cette progression, un peu supérieure à celle enregistrée en 2004, repose sur une hypothèse de croissance de la masse salariale du secteur privé de 3,2 % en 2005 et de 3,7 % en 2006.

Les cotisations des non salariés devraient rebondir en 2005 (+ 4,5 %) puis progresser en 2006 (+ 5,4 %) après une baisse en 2004. Ce profil heurté est la conséquence de la suppression de l'ajustement dans le calendrier de recouvrement des cotisations des travailleurs non salariés. Cette modification entraîne mécaniquement une baisse des cotisations comptabilisées en 2004 et, à l'inverse, une augmentation des produits en 2005 et 2006.

c) L'évolution pluriannuelle du financement de la sécurité sociale

La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit dans son article 1^{er} qu'un nouveau rapport annexé à la LFSS doit être soumis au Parlement, proposant les prévisions de recettes et les objectifs des dépenses par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des prévisions de recettes et de dépenses des

organismes concourant au financement des régimes. Le rapport figurant en annexe 2 du PLFSS présente donc ces différentes prévisions pour les années 2006 à 2009.

Les scénarios proposés s'appuient sur les hypothèses moyennes suivantes sur la période 2007-2009 :

– une hausse du PIB en volume de 2,6 % : ce scénario économique fait l'hypothèse d'un rattrapage du retard de croissance du PIB, accumulé entre 2001 et 2005, par rapport à la croissance potentielle (aux alentours de 2,25 %) ;

– une inflation hors tabac de +1,75 % par an, conforme à l'évolution des prix observée depuis 2002, et prévue pour 2005 et 2006, qui se situe entre 1,7 % et 1,8 % ;

– une progression de la masse salariale sur le champ des Urssaf de 4,45 % ce qui traduit globalement une stabilité de la part des salaires dans la valeur ajoutée ;

– une évolution des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM de +2,2 % ; elle suppose une poursuite de l'effort de redressement engagé par la réforme de 2004.

Résultats des régimes de base de la sécurité sociale, prévisions 2006- 2009

(en milliards d'euros)

	2004	2005 (p)	2006 (p)	2007 (p)	2008 (p)	2009 (p)
Tous régimes	-11,5	-12,9	-10,2	-7,9	-5,8	-3,5
Maladie	-11,7	-9,4	-7,1	-4,6	-2,8	-0,5
AT-MP	-0,1	-0,4	-0,1	-0,0	0,1	0,2
Vieillesse	0,6	-2,1	-1,8	-2,1	-2,4	-2,9
Famille	-0,3	-1,0	-1,1	-1,2	-0,7	-0,3
Régime général	-11,9	-11,9	-8,9	-6,5	-4,2	-1,8
Maladie	-11,6	-8,3	-6,1	-3,5	-1,7	-0,6
AT-MP	-0,2	-2,0	-0,2	-0,1	0,1	0,1
Vieillesse	0,3	-1,1	-1,4	-1,7	-1,8	-2,2
Famille	-0,4	-0,5	-1,2	-1,2	-0,8	-0,3
FSV	-0,6	-2,0	-1,5	-1,4	-1,1	-0,5
FFIPSA		-1,7	-1,7	-1,8	-1,8	-1,9

Source : commission des comptes de la sécurité sociale – rapport sept 2005

La commission des comptes de la sécurité sociale a souligné dans son rapport de septembre 2005 qu'il était particulièrement délicat d'établir des prévisions rigoureuses au-delà de 2006 en raison des marges d'incertitude importantes sur l'évolution de la masse salariale du secteur privé notamment, qui conditionne étroitement le niveau des produits de la branche largement financée par les cotisations.

Sensibilité des résultats du régime général aux hypothèses de prévision

(en millions d'euros)

	CNAM maladie	CNAM AT-MP	CNAF	CNAV	Régime général
Masse salariale du secteur privé : impact d'une hausse de 1 % du taux de croissance	750	80	250	550	1 630
Dépenses maladie : impact d'une hausse de 1 % de la croissance dans le champ de l'ONDAM	1 100 (1 300 tous régimes)	30			1 130
Inflation : impact d'une hausse de 0,1 % de la revalorisation des prestations			30	70	100
prestations familiales : impact d'un point de croissance			300		
Prestations vieillesse : impact d'un point de croissance				700	

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2005

L'appréciation portée sur le déficit actuel et futur de la branche famille est assez contrastée selon les acteurs de la politique familiale. Lors du conseil d'administration de la CNAF du 5 octobre 2005, les administrateurs « *se sont déclarés préoccupés par la prévision de déficit de la branche famille, à la hauteur de 1,25 milliard d'euros. Ce déficit est le résultat de charges plus dynamiques que les recettes avec notamment une hausse de 8,7 % des dépenses d'action sociale et de 6 % de celles liées à la PAJE* », selon les termes du communiqué de presse diffusé par la CNAF. Lors de son audition par la rapporteure, l'UNAF a souhaité relativiser sa gravité en soulignant que ce déficit était conjoncturel, les excédents de la branche comptabilisés au bilan de la CNAF étant de 6,715 milliards. L'UNAF évalue que le retour à l'équilibre est raisonnable à l'échéance fin 2009 et qu'à cette date l'excédent serait de 3,5 milliards d'euros

C. 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. La branche famille perçoit 15 % du total des cotisations des régimes de base.

Régime général

(en milliards d'euros)

	2004	2005	2006
PRODUITS	48,7	50,2	52,2
Cotisations effectives	28,6	29,1	30,1
Cotisations fictives d'employeur	0,1	0,1	0,1
Cotisations prises en charge par l'État	3,6	3,4	0,7
Cotisations prises en charge par la Sécurité sociale	0,3	0,3	0,3
Impôts et taxes affectés	10,0	10,7	14,2
dont CSG	10,0	10,3	10,7
Contributions publiques	5,8	6,1	6,4
Transferts entre organismes	0,0	0,1	0,1
Produits financiers	0,1	0,1	0,1
Autres produits	0,3	0,3	0,2

Source : Annexe 4 du PLFSS pour 2006

Pour 2005 les recettes seraient à peine plus dynamiques (+ 3 %) qu'en 2004 (+ 2,8 %)

1. Les cotisations

Les recettes de la branche famille proviennent essentiellement des cotisations (à hauteur de 59 % environ), qui sont dans cette branche entièrement à la charge des employeurs et s'élèvent à 28,3 milliards d'euros pour 2004 et devraient atteindre 29,1 milliards en 2005. Depuis le 1^{er} janvier 1998, les cotisations des employeurs et travailleurs indépendants ont été entièrement déplafonnées.

Cotisations de la CNAF par type d'assiette

(en millions d'euros)

	2002	2003	%	2004	%	2005	%
<i>Cotisations sur revenus d'activité</i>	26 929	27 602	2,5	28 198	2,2	29 162	3,4
<i>Salariés</i>	23 898	24 435	2,2	25 117	2,8	25 886	3,1
<i>Part patronale</i>	23 898	24 435	2,2	25 117	2,8	25 886	3,1
<i>Non salariés</i>	3 031	3 167	4,5	3 081	- 2,7	3 276	6,3
<i>Majorations et pénalités</i>	118	112	- 5,0	103	- 7,9	105	2,0
<i>Total</i>	27 046	27 714	2,5	28 301	2,1	29 267	3,4

Source : direction de la sécurité sociale

2. Les impôts et taxes

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.

Pour 2004 la CSG a représenté 9,9 milliards d'euros et devrait atteindre 10,3 milliards pour 2005 (voir tableau ci contre).

La CSG pour la branche famille

(en millions d'euros et évolution en %)

	2002	2003	%	2004	%	2005	%
<i>CNAF</i>	9 483	9 717	2,5	9 993	2,8	10 303	3,1

Source : direction de la sécurité sociale

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'État.

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'Etat à la Caisse nationale d'allocation familiales

(en millions d'euros)

	2003	2004	%	2005	%
<i>AAH</i>	4 577	4 812	5,1	5 063	5,2
<i>API</i>	833	900	8,0	957	6,4
<i>TOTAL</i>	5 410	5 711	5,6	6 020	5,4

Source : commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2005

D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

1. Une croissance soutenue des dépenses de prestations

La branche famille a versé en 2004 un total de 34,3 milliards d'euros de prestations légales, soit une augmentation de 4,2 % par rapport à 2003. Cette progression est deux fois plus rapide que celle enregistrée en 2003 (+2,1 %). Plusieurs éléments expliquent cette accélération :

- une croissance des dépenses particulièrement peu dynamique en 2003, notamment en raison de l'absence de revalorisation des allocations logement et d'un tassement de la progression des prestations d'aide à la petite enfance ;

- la persistance d'une situation économique difficile, qui pèse sur les minima sociaux et les prestations destinées aux publics en difficulté (allocations logement, API, AAH) ;

- l'impact financier des mesures nouvelles : augmentation du plafond de ressources de la prime de naissance de l'allocation de base de la PAJE par rapport à l'APJE et prolongation des allocations familiales pendant un an pour les familles de trois enfants et plus principalement.

Les prestations légales devraient augmenter de 4,4 % en 2005, puis de 3,7 % en 2006, entraînées par la montée en charge de la PAJE. Les dépenses de prestations légales de la branche famille devraient s'élever à 35,8 milliards d'euros en 2005 et 37,2 milliards d'euros en 2006.

Masses financières des prestations familiales et évolution

(en millions d'euros)

	2003	2004	%	2005	%	2006	%
<i>Total des prestations légales</i>	32 930	34 307	4,2	35 816	4,4	37 157	3,7
<i>Prestations d'entretien :</i>	17 677	17 022	- 3,7	16 613	- 2,4	16 196	- 2,5
– allocations familiales	11 447	11 699	2,2	11 928	2,0	12 102	1,5
– complément familial	1 556	1 575	1,2	1 601	1,7	1 612	0,7
– allocation pour jeune enfant	2 820	1 783	- 36,8	1 016	- 43,0	323	- 68,2
– allocation d'adoption	4	3	- 23,4	2	- 22,4	2	0,0
– allocation de soutien familial	992	1 028	3,6	1 059	3,0	1 089	2,8
– allocation de parent isolé	833	900	8,0	970	7,8	1 031	6,3
– allocation de présence parentale	29	35	22,3	37	5,3	39	4,9
<i>Prestations pour la garde des enfants :</i>	5 315	5 052	- 4,9	3 320	- 34,3	1 631	- 50,9
– allocation parentale d'éducation	3 034	2 712	- 10,6	1 555	- 42,7	453	- 70,9
– AFEAMA	2 168	2 225	2,6	1 670	- 24,9	1 105	- 33,8
– AGED	113	115	1,9	95	- 17,5	73	- 23,8
<i>Prestations en faveur de l'éducation (ARS)</i>	1 338	1 370	2,4	1 390	1,4	1 404	1,0
<i>Prestations en faveur du logement (ALF)</i>	3 287	3 473	5,7	3 491	0,5	3 596	3,0
<i>Prestations en faveur des handicapés :</i>	5 045	5 304	5,1	5 591	5,4	5 873	5,0
– AAH	4 577	4 812	5,1	5 068	5,3	5 298	4,6
– AES	468	492	5,2	523	6,3	574	9,8
<i>PAJE :</i>	-	1 809	-	5 125	-	8 161	-
– prime de naissance et allocation de base	-	1 340	-	2 776	-	4 078	-
– complément d'aide à la garde	-	179	-	1 100	-	2 019	-
– complément d'activité	-	290	-	1 249	-	2 063	-
– Autres prestations	267	276	3,4	286	3,5	296	3,6
<i>Prestations extralégales</i>	2 449	2 879	17,6	3 085	7,2	3 353	8,7
<i>Contribution de la CNAF au FNH et au FNAL</i>	3 183	3 271	2,8	3 515	7,5	3 585	2,0

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

2. Une montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant sous-évaluée

Ces rythmes de croissance rapides s'expliquent essentiellement par la poursuite de la montée en charge de la PAJE. La première année de mise en œuvre de la prestation d'accueil du jeune enfant a un coût net, en tenant compte du remplacement progressif par la PAJE des prestations à destination du jeune enfant (APJE, allocation d'adoption, APE, AFEAMA et AGED), estimé à 275 millions d'euros en 2004. En 2005, ce coût net atteindrait 775 millions d'euros puis 1 200 millions d'euros en 2006.

Plusieurs éléments expliquent cette forte hausse du coût de la PAJE en 2005 et 2006 :

- l'effet de la hausse du plafond de ressources de l'allocation de base a été initialement sous-estimé et se traduit par un surcoût croissant tout au long de la montée en charge du dispositif ;

- le complément d'activité succède à l'APE en proposant trois modifications importantes : la création d'une aide dès le premier enfant, une restriction des conditions d'accès aux aides au deuxième enfant et au delà ainsi qu'une majoration de l'aide destinée aux parents travaillant à temps partiel ; il semble, d'une part, que l'impact du resserrement des conditions d'accès au complément d'activité soit moindre que prévu et que, d'autre part, le recours aux aides à taux partiel soit devenu plus fréquent (les précédentes prévisions n'intégraient pas une telle modification de comportement).

3. Un bloc de dépenses « petite enfance » très dynamique

Évolution des prestations à destination de la petite enfance (PAJE + anciens dispositifs)

(en millions d'euros)

	2003	2004	%	2005	%	2006	%
<i>PAJE et autres prestations petite enfance</i>	8 139	8 648	6,3	9 463	9,4	10 117	6,9
<i>Prime de naissance + allocation de base + APJE + adoption</i>	2 824	3 126	10,7	3 794	21,4	4 404	16,1
<i>Complément d'aide à la garde + AFEAMA + AGED</i>	2 281	2 519	10,4	2 866	13,8	3 197	11,6
<i>Complément d'activité + APE</i>	3 034	3 002	- 1,0	2 804	- 6,6	2 516	- 10,2

Source : direction de la sécurité sociale

Comme l'a souligné Mme Nicole Prudhomme, présidente de la CNAF, lors de son entretien avec la rapporteure la vigueur des dépenses pour la petite enfance s'expliquerait par le succès remporté auprès des familles par la prestation « complément d'aide à la garde » pour financer des gardes individuelles payantes (assistants maternels ou emplois familiaux à domicile).

4. Une forte croissance des prestations liées au handicap

L'allocation d'éducation spéciale connaît sur les années récentes une progression rapide en volume (supérieure à 5 % en moyenne annuelle). Cette progression est en partie liée à l'allongement de la durée moyenne de perception de cette aide, qui serait dû à un abaissement de l'âge moyen des bénéficiaires. Les enfants recevraient en effet de plus en plus jeunes de cette prestation. Cette tendance se poursuivrait en 2005 et 2006.

Par ailleurs, l'allocation aux adultes handicapés conserverait une croissance soutenue, de 3 % en 2005 et 2006 (après + 3,6 % en 2004).

5. Une croissance modérée des prestations d'entretien

Les prestations d'entretien enregistrent une croissance quasiment nulle en volume mais le bilan est cependant contrasté selon les prestations.

Les allocations familiales et le complément familial décroissent en volume, d'abord pour des raisons démographiques : malgré des naissances plus nombreuses depuis 2000 que lors de la décennie précédente, les effectifs de ménages bénéficiaires potentiels ont tendance à se stabiliser, voire à se réduire. La réduction tendancielle de la taille des familles vient en outre réduire les montants moyens de prestations versées aux ménages (davantage de familles bénéficiaires de deux enfants, moins de familles de trois enfants et plus).

A l'opposé de cette tendance, l'allocation de parent isolé et, dans une moindre mesure, l'allocation de soutien familial conservent une croissance soutenue, nourrie par l'augmentation du nombre de familles monoparentales et la conjoncture économique difficile : ainsi la croissance en volume de l'API serait de + 4 % en 2005 (+ 4,9 % en 2004) et ralentirait légèrement en 2006, à hauteur de 3 %, en raison de la baisse du chômage amorcée au second semestre 2005.

6. Une progression très lente des aides au logement

Cette croissance très faible est imputable en grande partie à un « effet de base » : les dépenses 2004 étaient élevées car la revalorisation des barèmes au 1^{er} juillet 2003 est intervenue rétroactivement au printemps 2004 et s'est donc imputée sur les charges 2004.

La question de l'inadaptation des aides individuelles au logement fera l'objet d'un développement dans la partie sur la précarité des familles.

La rapporteure tient en revanche à s'étonner des conditions nouvelles de répartition des charges liées aux aides au logement entre l'Etat et la CNAF. En raison de ce changement de mécanisme, la branche famille va supporter en 2005 une charge nouvelle de 270 millions alors même que la parution le décret fixant la nouvelle clé de répartition n'est pas encore publié !

Pour comprendre cette évolution il convient de préciser le financement de chaque aide individuelle au logement.

Trois aides, accordées sous conditions de ressources, sont destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement : l'aide personnalisée au logement (APL) pour les ménages, avec ou sans enfants, occupant un logement du parc conventionné ; l'allocation de logement à caractère familial (ALF) pour les familles (en dehors du parc conventionné) ; l'allocation de logement à caractère social (ALS) pour les ménages sans enfant ni personne à charge (en dehors du parc conventionné). Il est à noter que, depuis 1993, des aides sont accordées aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

Si ces trois aides ainsi que l'ALT sont versées par les CAF, elles sont financées de façon différente.

– L'ALF est financée intégralement par la branche famille.

– L'ALS est financée par le Fonds national de l'aide au logement (FNAL), lui-même financé principalement par le budget de l'État et par une cotisation des employeurs.

Depuis 1993, le FNAL gère également les fonds de l'aide aux associations logeant de façon temporaire les personnes défavorisées (ALT). La CNAF et le BAPSA contribuent pour moitié au financement de l'ALT (respectivement 48 % et 2 %), l'autre moitié étant financée par l'État.

– L'APL est gérée financièrement par le Fonds national de l'habitation (FNH). Jusqu'en 2004 inclus, ce fonds était financé par la CNAF (50,28 % au titre du FNPF), la Mutualité sociale agricole (1,37 % au titre du BAPSA), le FNAL (11,1 %) et une contribution budgétaire de l'État (37,25 %).

La clé de répartition forfaitaire entre l'Etat et la branche famille, pour ce qui concerne l'APL locative ne correspondait plus aux principes posés par l'article L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation. En effet créée en 1977, l'APL se substitue, dans le parc conventionné, à l'ALF ou l'ALS. Elle était en outre, à l'origine, d'un montant plus élevé que l'AL. Son mode de financement, résulte de cette substitution ; il est basé sur le principe dit de « l'AL virtuelle »: le montant d'AL qu'aurait perçu le ménage en l'absence d'APL est pris en charge par le budget des prestations familiales s'il s'agit d'un ménage qui aurait pu prétendre à l'ALF, sinon par le budget du FNAL, c'est-à-dire l'Etat.

L'Etat, c'est-à-dire les crédits du ministère du logement, prend en charge le complément entre AL virtuelle et APL.

Le décret n° 85-149 du 30 décembre 1985 fixe les clés forfaitaires de financement des différents fonds.

Depuis l'unification en 2001, des barèmes APL et AL en secteur locatif, ces clés ne sont plus conformes à la loi (article L. 351-7 précité) En effet, suite à cette unification, le principe de l'AL virtuelle posé par la loi doit conduire à faire prendre en charge la totalité de l'APL versée aux familles par le budget des régimes sociaux puisque l'APL et l'ALF sont aujourd'hui d'un niveau équivalent, l'Etat finançant de son côté les prestations versées aux isolés et couples sans enfant.

7. Les nouvelles modalités de financement de l'aide personnalisée au logement et ses conséquences sur les relations financières entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales

Un projet de décret, dont le conseil d'administration de la CNAF vient d'être saisi, devrait abroger les clés forfaitaires de répartition à compter de 2005.

Cette mesure a ainsi pour objet d'instaurer de nouvelles modalités de financement conforme à la loi. Cette mesure devrait conduire à faire prendre en charge la totalité de l'APL versée aux familles locataires par le budget des régimes sociaux, l'Etat finançant de son côté les prestations dont bénéficient les personnes isolées et les couples sans enfant ou personne à charge.

La rapporteure juge anormal que cette mesure s'applique à compter de l'exercice budgétaire 2005 alors qu'à la mi-octobre 2005, le décret donnant une base réglementaire à ce transfert de charge au détriment des régimes sociaux n'est toujours pas paru au Journal officiel. De plus il est paradoxal qu'une clé de répartition des dépenses qui n'était plus conforme à la loi ait pu perdurer depuis 2001 ! On peut d'ailleurs y voir aussi un signe de plus du désengagement de l'Etat dans le financement du logement.

II.- LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DES FAMILLES : OÙ EN EST-ON ?

Dans le rapport de l'année dernière la rapporteure s'était attachée à analyser les différentes dimensions de la pauvreté chez les enfants et s'était fait largement l'écho du rapport du Conseil de l'emploi des revenus et de la cohésion sociale (CERC), paru en janvier 2004, sur ce thème. Le constat dressé n'était pas à l'honneur de notre système de protection sociale qui connaît très mal, au plan statistique, ce phénomène spécifique de la pauvreté des enfants et n'est donc pas en mesure de lui apporter une réponse adaptée.

Cependant, les chiffres énoncés dans ce rapport qui évalue à près de deux millions les enfants qui vivent dans des familles au niveau de vie inférieur à 60 % du revenu médian (soit 16 % de l'ensemble des moins de 18 ans) ont marqué les esprits. D'autres travaux de recherche ont été lancés pour comprendre pourquoi la France, malgré un niveau élevé de dépenses sociales ne parvient pas à éradiquer le noyau dur de la pauvreté et paraît même impuissante à adapter ses politiques sociales pour aider les « travailleurs pauvres ». Le travail mené par de multiples associations de lutte contre l'exclusion a permis de sensibiliser les acteurs politiques à la dimension tout aussi culturelle qu'économique de la pauvreté et de la nécessité de revoir les dispositifs d'accompagnement social.

Cette lente évolution ne doit pas masquer les insuffisances patentes de notre politique actuelle à destination des familles vulnérables. C'est pourquoi il a paru intéressant de dresser un bilan des avancées réalisées dans ce domaine au confluent des politiques sociales et de la politique familiale.

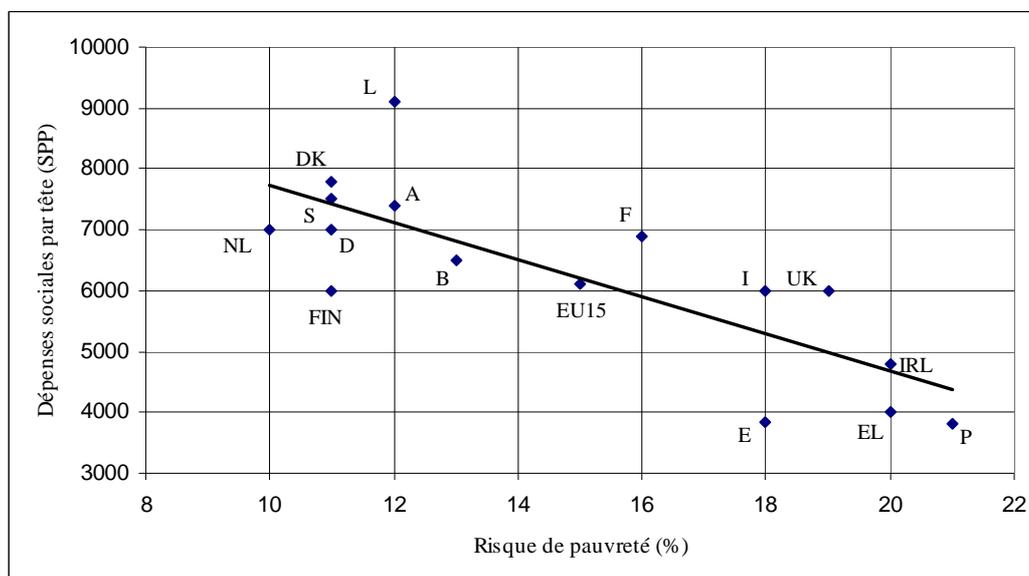
La rapporteure est bien consciente que la politique familiale ne doit pas être « vampirisée » par les politiques sociales de lutte contre l'exclusion mais elle plaide surtout pour une démarche novatrice alors que notre politique familiale a du mal à appréhender les mutations familiales et à tenir compte de la décentralisation des politiques sociales.

A. UNE POLITIQUE FAMILIALE IMPUISSANTE A RÉDUIRE LA PAUVRETÉ DES FAMILLES

1. La dépense sociale est moins performante en France que dans les autres pays européens

La comparaison des quinze pays de l'Union Européenne en 2003 (dernières données disponibles) montre une corrélation entre le niveau des dépenses sociales et la réduction du risque de pauvreté : il n'y a aucun pays de l'Union européenne qui ait pu réduire la pauvreté avec un niveau de dépenses sociales faible.

Corrélation entre le risque de pauvreté et le niveau de la dépense sociale en Europe (2000)

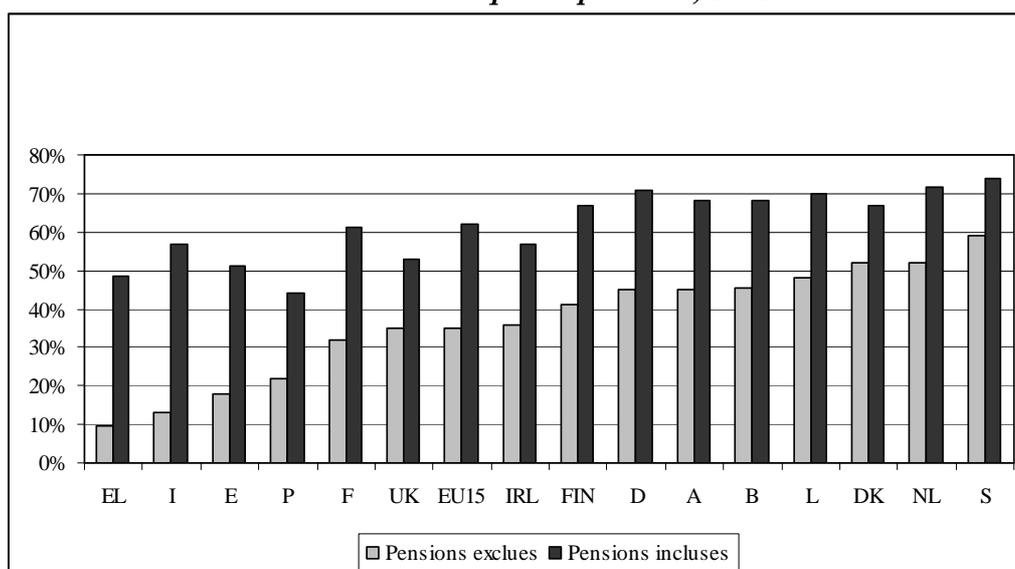


Note de lecture : Le nuage de point produit par Eurostat met en relation le risque de pauvreté (taux de pauvreté à 60 % du revenu médian) et la dépense sociale par tête en parité de pouvoir d'achat. La droite de régression laisse apparaître une corrélation négative quasiment linéaire et solide entre niveau de dépense et pauvreté : plus la dépense sociale est élevée plus le taux de pauvreté est faible. On voit par ailleurs que la France se situe à droite de la droite de régression. Voilà une expression statistique pour dire qu'à niveau identique, la dépense sociale en France est globalement moins performante à réduire la pauvreté que dans les autres pays européens (réf. Rapport Hirsch).

Source : Eurostat

Ce constat d'une faible efficacité des dépenses sociales françaises à réduire la pauvreté, se retrouve dans l'histogramme ci-dessous :

Impact des transferts sociaux (excluant et incluant les pensions) sur le taux de risque de pauvreté, 2001



Note de lecture : La France a un niveau de pensions (retraites) nettement supérieur à la moyenne européenne, ce qui lui a permis de réduire significativement la pauvreté des personnes âgées, mais, mis à part cet effet, ses dépenses de transfert étaient en 2001 parmi les moins efficaces d'Europe (au 10^e rang).

Source : Eurostat

Symbole de l'impuissance des politiques sociales le développement des travailleurs pauvres en France a aussi une forte incidence sur la politique familiale car la présence d'enfants dans ces ménages accroît encore le niveau de pauvreté, les prestations familiales ne compensant que partiellement le coût de l'enfant.

Rappelons quelques chiffres en la matière.

La France compte un million de travailleurs pauvres. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), un travailleur pauvre est une personne qui s'est déclarée active (ayant un emploi ou au chômage) six mois ou plus dans l'année, dont au moins un mois en emploi et qui vit au sein d'un ménage pauvre.

Selon l'INSEE, il y avait 1,09 million de travailleurs pauvres en 1997 et 0,99 million en 2001 (au seuil à 50 % du revenu médian). Au seuil à 60 % du revenu médian, les travailleurs pauvres étaient au nombre de 2,08 millions en 1997 et de 1,97 million en 2001.

Les travailleurs pauvres sont relativement peu qualifiés : 34 % d'entre eux sont dépourvus de diplôme. On voit toutefois que depuis 1997, la part des diplômés du supérieur pauvres s'accroît sensiblement (passant de 7 % en 1997 à 9 % en 2001).

Un tiers des travailleurs pauvres est ouvrier et cette proportion s'accroît de façon très notable (passant de 29 % en 1997 à 33 % à 2001), alors qu'au contraire la part des artisans et commerçants pauvres se réduit (passant de 16 % à 10 %).

Par ailleurs, il est frappant que de plus en plus de travailleurs pauvres soient salariés, qu'ils soient en emploi continu pendant l'année (de 38 % à 40 %) ou de façon intermittente (de 33 % à 37 %) si on compare les données 2001 par rapport à 1997.

Enfin, la pauvreté dans l'emploi est de plus en plus liée à la précarité de cet emploi : cette précarité peut être liée au contrat (8 % des travailleurs pauvres étaient en contrat à durée déterminée en 2001 contre 6 % en 1997, 4 % étaient intérimaires en 2001 contre 3 % en 1997) ; mais plus encore cette précarité semble se diffuser au sein même de l'emploi « classique » puisque la part des « autres salariés » s'est accrue fortement, passant de 36 % à 41 %.

La rapporteure déplore la faiblesse des moyens mis en œuvre pour connaître, ne serait-ce que statistiquement, la réalité sociale des travailleurs pauvres. N'est-il pas paradoxal que l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion ne dispose pas de données récentes sur les travailleurs pauvres ? Les dernières données disponibles datent de 2001 car cet organisme est tributaire des données de l'INSEE dont les méthodes de collecte d'informations ne sont pas toujours pertinentes pour permettre ultérieurement une mesure objective des phénomènes de pauvreté. A titre d'exemple, il est, semble-t-il, aujourd'hui

impossible de disposer d'un panel statistique fiable pour calculer l'évolution du pouvoir d'achat des personnes disposant de très faibles revenus.

Dans son rapport sur la pauvreté des familles, remis en avril 2005 au ministre de la santé et des solidarités, M. Martin Hirsch, président d'Emmaus France, a souligné que les repères mêmes de la pauvreté sont brouillés. *« Auparavant, si l'on avait un logement ou un emploi, le reste suivait. Ce n'est plus le cas : même un travailleur peut vivre sous le seuil de pauvreté, et il peut se trouver des gens qui ont un travail mais qui sont sans logement. L'INSEE a corroboré ce constat, en indiquant dans une étude qui a fait grand bruit qu'à Paris, 30 % des personnes sans domicile fixe ont un travail. »*⁽¹⁾

Le critère de la pauvreté ne peut plus être aujourd'hui uniquement fondé sur le niveau de revenus et pourtant les principaux outils de lutte contre l'exclusion ont justement recours à ce critère et reposent sur des prestations accordées sous conditions de ressources.

Ce constat de l'impuissance des politiques sociale et familiale à juguler la pauvreté est renforcé par la décentralisation des politiques sociales.

2. La décentralisation des politiques sociales ne s'est pas accompagnée d'outils d'évaluation et d'indicateurs décentralisés

Les objectifs de politique sociale doivent avoir une déclinaison au niveau local pour que les actions de terrain soient coordonnées avec les impulsions nationales. Force est de constater que les collectivités territoriales, malgré leurs responsabilités croissantes en matière sociale, disposent de peu d'outils pour piloter ces politiques et n'ont organisé aucune méthodologie concertée pour échanger sur les actions expérimentales. Seul l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) joue ce rôle de « veille sociale » et diffuse des statistiques sur les actions des collectivités locales.

La décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) pose la question du suivi au niveau national de la mise en œuvre des politiques de transfert : après la suppression de la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion, la connaissance des pratiques des conseils généraux sur la gestion de ce minimum social est très lacunaire : le niveau de contractualisation, l'effort d'insertion, le taux d'accompagnement ne font l'objet d'aucune transparence.

Dans la mesure de la pauvreté des familles il est aussi paradoxal de ne disposer que de très faibles informations sur les initiatives locales d'action sociale, qui représentent parfois des sommes non négligeables pour les familles, les CAF offrant aussi des prestations extralégales ou des services financés par le Fonds national d'action sociale (FNAS). Sans remettre en cause la liberté de chaque

(1) Audition de M. Martin Hirsch par des parlementaires le 22/06/2005.

collectivité, un effort d'harmonisation s'impose pour que les collectivités aient en quelque sorte des référentiels communs pour accueillir et accompagner les familles en situation de précarité.

N'est-il pas particulièrement dommageable, pour mesurer l'efficacité des politiques sociales, d'ignorer par exemple le temps moyen que doit attendre un bénéficiaire du RMI pour avoir son premier rendez-vous avec un travailleur social pour aborder la question de son insertion professionnelle ?

Il est aussi frappant de constater qu'il est impossible de disposer d'une répartition par département du nombre d'enfants qui vivent sous le seuil de pauvreté.

3. La politique familiale et les politiques sociales ne sont pas suffisamment coordonnées

La rapporteure souhaiterait que le volet redistributif de la politique familiale soit mieux coordonné avec les mesures de lutte contre l'exclusion. Voilà de nombreuses années que les « experts » des politiques sociales soulignent les effets pervers de certaines prestations d'assistance et parmi elles l'allocation parentale de parent isolé fait figure de symbole. Voilà une prestation qui permet à une personne isolée, ayant à charge au moins un enfant, de percevoir jusqu'aux trois ans de son enfant une allocation mensuelle de 723 euros (montant maximum) sans que, formellement, cette personne ne soit incitée à engager une démarche d'insertion professionnelle.

Cette prestation, qui fut présentée comme un grand progrès pour le soutien aux familles monoparentales, s'est en fait, avérée être un facteur d'ancrage dans la précarité. En effet, si la bénéficiaire de cette prestation reste trois ans, voire plus si elle a plusieurs enfants (la prestation est versée jusqu'à ce que le dernier enfant ait atteint cet âge), totalement coupée de tout dispositif de formation, il y a de fortes chances qu'elle ne puisse, par la suite, s'insérer ou se réinsérer sur le marché du travail. A l'issue de cette période de perception de l'allocation de parent isolé (API) elle risque de devenir allocataire du RMI.

La rapporteure ne considère pas pour autant que l'API doive être supprimée mais elle ne doit plus être versée sans aucune contrepartie. Fort heureusement certaines initiatives, relevant de l'action sociale des caisses d'allocations familiales commencent à organiser un accompagnement social des bénéficiaires de l'API pour envisager de manière globale la préparation de leur réinsertion : le retour à l'emploi est totalement illusoire pour une mère chef de famille si elle n'est pas assurée de trouver rapidement un mode de garde dont le coût est supportable.

• Les propositions contenues dans le rapport de M. Martin Hirsch

Dans son approche transversale des problèmes de pauvreté, le groupe de travail présidé par M. Martin Hirsch sur les familles vulnérables constate que les

politiques sociales sectorielles (aides au logement, prestations familiales, indemnisation du chômage) peuvent aggraver les clivages sociaux au lieu de les réduire.

Ce constat a conduit le groupe de travail à recommander une nouvelle approche de la combinaison entre revenus du travail et revenus de la solidarité. On entend souvent déplorer la faiblesse de l'écart entre ces deux types de ressources. Mais une fois cela dit, que faire, puisque l'on ajoute aussitôt que l'on ne peut augmenter les salaires sans risquer d'accroître concomitamment l'exclusion du travail des non-qualifiés ? Quant à réduire les minima sociaux, c'est aggraver les difficultés sans rien résoudre : il y a deux ans, la réforme du dispositif de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) s'est traduite par l'augmentation du nombre des bénéficiaires du RMI, sans effet favorable sur l'emploi.

Le rapport de ce groupe de travail analyse des cas concrets qui démontrent que le retour à l'emploi s'accompagne parfois d'une détérioration du niveau de vie des intéressés. Ils ont ainsi relevé trois situations emblématiques :

– Premier cas de figure : le seul travail proposé est un emploi à temps partiel. C'est la situation, par exemple, des caissières de supermarché, et notamment de celles qui du fait du changement de leur situation familiale ne peuvent plus se satisfaire d'un salaire d'appoint.

– Deuxième cas de figure : les bénéficiaires des contrats aidés qui ne font pas sortir de la pauvreté. C'est le paradoxe d'une politique publique qui apporte une réponse inadaptée à la difficulté qu'elle souhaite résoudre.

– Troisième cas de figure : des salariés peuvent se voir proposer un emploi à temps plein, mais situé si loin de chez eux, quoique dans le même département, que les frais d'essence, de nourriture et tous les frais annexes leur feraient perdre de l'argent par rapport aux indemnités de chômage qui leur sont allouées.

Dans ces trois cas, le retour à l'emploi signifie une diminution des ressources. C'est ainsi que le groupe de travail a proposé ce combiner les revenus provenant des prestations sociales et d'une activité professionnelle en dénommant ce mécanisme le « revenu de solidarité active », calculé de manière à ce que les revenus du travail et les revenus de la solidarité, globalisés, s'ajustent selon la durée du travail accompli, sans jamais d'effet de seuil et en maintenant une hiérarchie entre travail et non-travail.

Ainsi, tout salaire supplémentaire déclencherait une diminution des prestations inférieure d'environ 50 % au gain provenant du travail, dès la première heure travaillée. On aboutit par cette mesure à ce que le retour à l'emploi paye systématiquement.

Cette proposition de revenu de solidarité active a été critiquée par certains représentants du monde syndical au motif que ce mécanisme risquerait d'encourager le développement d'emplois atypiques et une croissance du temps

partiel subi, les employeurs risquant de se dédouaner de leur responsabilité sociale en laissant à la solidarité nationale le soin de verser des prestations sociales pour compenser la faiblesse des revenus d'activité.

Cette crainte est tout à fait réelle. Cependant il semble possible de prévoir une sorte de contractualisation tripartite entre les partenaires sociaux et l'Etat pour faire en sorte que la mise en œuvre du revenu de solidarité active ne se traduise pas par une montée en flèche des contrats précaires ou du temps partiel contraint.

Le marché du travail est organisé en trois compartiments : ceux qui, titulaires de minima sociaux, ne travaillent pas ; les précaires et les travailleurs pauvres, dont font partie les travailleurs à temps partiel subi ; les salariés de droit commun, qui peuvent travailler à temps complet s'ils le souhaitent. Comme on sait mesurer ces trois compartiments, on peut se fixer des objectifs pour chacun – par exemple, réduire le premier de 10 % et augmenter le troisième d'autant – et contractualiser en prévoyant des contreparties systématiques. Ainsi, il serait possible de proposer des allègements de charge à condition qu'il n'y ait pas de temps partiel. De même pourrait-on, préalablement à la baisse de la TVA dans la restauration, faire prendre des engagements à un secteur dont on sait combien de personnes il emploie, à quel niveau de salaire et pour combien d'entre eux à temps partiel, et moduler les avantages consentis en fonction des résultats atteints.

La rapporteure souligne que la démarche préconisée par le groupe de travail présidé par M. Martin Hirsch, ne pourra être que progressive car elle amènerait un véritable bouleversement dans l'organisation des politiques de l'emploi et de la protection sociale.

Il convient cependant de garder à l'esprit que si l'on se limitait à une politique passive, consistant à augmenter les prestations pour qu'il n'y ait plus d'enfants pauvres, le coût en serait de 5,5 milliards d'euros, à reconduire l'année suivante, sans avoir toutefois la garantie que, même une fois franchi le seuil de pauvreté, tous les problèmes seront réglés. Cette estimation donnée par le groupe de travail démontre qu'il est urgent de changer d'optique pour donner aux politiques sociales un contenu plus dynamique en encourageant le retour à l'emploi. Cette incitation ne doit pas se traduire par une réduction de l'indemnisation du chômage mais plutôt par un mécanisme de « filet de sécurité » qui permette de compléter les revenus du travail et évite ainsi, aux travailleurs pauvres, de s'installer durablement dans la précarité.

• *Les effets du « revenu de solidarité active » sur la politique familiale*

L'aide aux familles monoparentales serait profondément bouleversée si on appliquait cette logique combinant prestations sociales et revenus d'activité. Le groupe de travail a en effet préconisé de supprimer les prestations sociales spécifiques à ces familles. En préférant une approche globale, qui vaut pour tous les types de famille, dont les familles monoparentales, le groupe de travail a refusé d'amplifier le traitement spécifique réservé à celles-ci, pour préférer une

combinaison des revenus du travail, des prestations sociales et des modes de garde, c'est-à-dire une politique générale avec un impact plus marqué pour les familles monoparentales. Ainsi évite-t-on la stigmatisation.

Le revenu de solidarité active n'est pas une mesure adaptée aux spécificités des familles monoparentales mais il aura une forte incidence pour elles, surtout s'il est combiné à la mise en place d'un véritable service public pour l'accueil des jeunes enfants (droit opposable à l'accès à une structure de garde collective).

D'une manière plus générale la mise en œuvre de ce revenu de solidarité active aurait des effets très positifs en terme de politique familiale.

En effet, adopter ce mécanisme reviendrait à faire bénéficier l'ensemble des bas salaires des barèmes implicites des minima sociaux. Les revenus des familles seraient composés de trois éléments :

- les revenus d'activité ;
- un revenu de solidarité active dont le montant varierait en fonction du revenu mensuel d'activité et selon le nombre d'enfants ;
- des prestations familiales, qui comme actuellement, dépendaient du nombre d'enfants.

Le rapport de M. Martin Hirsch souligne d'ailleurs cet aspect positif en indiquant que le mécanisme de revenu de solidarité active « *revient à familiariser les transferts en bas de la distribution des revenus plus fortement que ne l'est actuellement la prime pour l'emploi* ».

En conclusion, la rapporteure tient à souligner que ce travail remarquable par son caractère novateur aurait dû faire l'objet d'un examen attentif dans le cadre de la Conférence de la Famille 2005 mais devrait plus encore mobiliser les services des ministères sociaux et les partenaires sociaux pour étudier plus précisément la faisabilité de ces préconisations.

Elle insiste également sur la nécessité d'être vigilant sur l'évolution de la situation des familles monoparentales.

B. UN DÉBUT DE PRISE DE CONSCIENCE MAIS DES RÉSULTATS FORTS INÉGAUX

En raison d'un long travail pédagogique, réalisé par de multiples partenaires au premier rang desquels figurent de grandes associations de lutte contre l'exclusion, un consensus se dégage aujourd'hui pour dire qu'il faut traiter des problèmes de pauvreté en tenant compte de la forte imbrication de plusieurs facteurs interdépendants : la difficulté à se loger, par exemple, a des incidences directes sur la faible mobilité des travailleurs pauvres mais a aussi des

répercussions sur la reproduction d'une génération à l'autre de la pauvreté car l'habitat surpeuplé ne favorise pas la poursuite d'une scolarité dans de bonnes conditions, *etc.*

La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et le réseau des caisses d'allocations familiales jouent un rôle moteur pour faire évoluer la politique menée à destination des familles les plus fragiles. La nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) qui vient d'être signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2005-2008, comporte des aspects très positifs.

1. La convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CNAF comporte des initiatives intéressantes

Plusieurs articles de la COG cherchent à améliorer la coordination des interventions des CAF et des collectivités territoriales. Ce souci démontre une prise de conscience du poids grandissant des collectivités territoriales dans l'organisation des services sociaux de proximité.

a) La coordination de l'action sociale des caisses d'allocations familiales et des conseils généraux

L'article 13 de la convention d'objectifs et de gestion signée par l'Etat et la CNAF, qui s'intitule « *Développer une approche territoriale et partenariale* », pose le principe de l'adoption de schémas directeurs d'action sociale, qui doivent reposer sur un diagnostic territorial sur les caractéristiques socio-économiques du département, établi en concertation avec les partenaires publics et associatifs, en particulier avec le conseil général (estimation par exemple, des bassins d'emploi qui vont se développer et pour lesquels il faut prévoir à une échéance de cinq ans de nouveaux équipements de garde d'enfants).

Les éléments du schéma directeur d'action sociale doivent servir de base pour organiser une contractualisation pluriannuelle entre la CAF et le conseil général pour la programmation des équipements (crèches, points info familles....) et entre la CAF et les municipalités pour le fonctionnement des équipements à la petite enfance.

L'objectif recherché est que d'ici 2008 les CAF expérimentent un contrat territorial unique, afin de globaliser les engagements d'une CAF et d'une collectivité territoriale sur l'ensemble du champ de compétence de la branche.

Dans le même ordre d'idée les CAF sont invitées à « *s'engager dans la décentralisation des politiques sociales* ». L'article 8 de la Convention énonce ainsi :

« Les CAF, lorsqu'elles en ont la possibilité et l'opportunité, proposent leur savoir-faire et leur expertise dans les champs de coopération locale ouverts par la décentralisation des politiques sociales au niveau départemental :

– en effectuant des services complémentaires à la gestion des minima sociaux ;

– en apportant leur connaissance des besoins sociaux des populations locales et leur expertise en action sociale ;

– en partageant les données sociales utiles à la gestion de ces interventions.

Ces missions et services supplémentaires donnent lieu à conventionnement et à rémunération dans le cadre d'un référentiel national défini par la CNAF. »

Ce travail renforcé de partenariat est la preuve que les acteurs de terrain se sont rendus compte de la nécessité de mutualiser les financements pour pouvoir ainsi financer des investissements. Au-delà de montages financiers mixtes CAF / collectivités locales pour construire des crèches ou d'autres équipements sociaux, la démarche est novatrice dans son souci d'améliorer le diagnostic commun sur les carences du département en équipement et services aux familles.

b) L'accompagnement des familles vulnérables

L'article 11 de la COG traite de l'accompagnement des familles et comprend deux aspects : l'aide à la parentalité et l'accompagnement social des familles vulnérables.

• L'aide à la fonction parentale

Cet article est intéressant car il traduit le souci d'aider les familles aussi bien pour l'organisation matérielle de leurs conditions de vie que pour leurs difficultés à exercer leur fonction parentale. La précarité matérielle rend plus difficile l'exercice de l'autorité parentale et il semble indispensable à la rapporteure de développer ces initiatives qui peuvent éviter, à terme, des placements d'enfants par l'aide sociale à l'enfance.

Rappelons que l'aide à la fonction parentale a été lancée au niveau national par la création, en 1998 des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) dont la création a été annoncée lors de la Conférence de la Famille de 1998.

Ce dispositif, institué par l'Etat en partenariat avec la Caisse nationale des allocations familiales et les grandes associations familiales, a pour objectif d'aider et d'accompagner les parents en valorisant leurs rôles et leurs compétences. Dans le cadre d'une logique d'entraide et de solidarité entre les familles, les REAAP ont vocation à s'adresser à tous les parents et s'appuient sur les initiatives existantes tout en soutenant le développement de nouvelles opérations. Par le dialogue, les parents s'aident mutuellement à trouver des repères ou des réponses à leurs interrogations (accueil de l'enfant à la naissance, petite enfance, adolescence, coparentalité, exercice de l'autorité parentale, assiduité scolaire...).

Il ressort du bilan réalisé sur l'année 2003 que 4819 actions ont bénéficié d'un financement dans le cadre du dispositif des REAAP pour l'ensemble du territoire national. Ces actions s'inscrivent dans une logique préventive et interviennent principalement dans les domaines suivants :

- prévention et appui aux parents les plus fragilisés (22 %) ;
- accompagnement des parents de jeunes enfants (13,1 %) ;
- amélioration des relations entre les familles et l'école (11 %) ;
- soutien aux parents de préadolescents et d'adolescents (10 %).

L'aide à la parentalité s'organise selon différentes modalités :

- des conférences débats (24,2 % des actions en 2003) ;
- des groupes de parents (9,7 % des actions en 2003) ;
- des groupes de parole (22 % des actions en 2003) ;
- des groupes d'activité parents-enfants (7,13 % des actions en 2003) ;
- le cas échéant, des lieux d'accueil et d'écoute individuels.

Ce premier bilan des REAAP conduit la rapporteure à s'interroger sur le point de savoir s'ils sont réellement adaptés pour des familles très fragilisées qui répugnent souvent à exposer devant d'autres personnes leurs difficultés. Il serait sans doute préférable de développer le mécanisme d'entretien individuel où les personnes peuvent s'exprimer plus librement sans avoir l'impression d'être jugée car elles ne sont pas « dans la norme ».

La rapporteure estime très important que les CAF renforcent les crédits accordés à la médiation familiale car cet outil permet d'éviter le recours à la justice qui est une démarche particulièrement délicate pour les familles les plus vulnérables, la justice étant plutôt perçue comme une menace que comme un outil de pacification des conflits.

• *Le renforcement de l'accompagnement des familles vulnérables*

L'article 11 de la convention définit ainsi les priorités de l'accompagnement social : « Les CAF portent une attention particulière aux familles qui se heurtent à des difficultés socio-économiques, notamment les familles monoparentales, les familles nombreuses et celles dont un enfant est porteur d'un handicap.

« L'accès des bénéficiaires de l'API aux modes d'accueil des jeunes enfants est une priorité pour les CAF, qui mobilisent à cette fin leurs outils financiers. »

Les CAF mènent depuis quelques années un accompagnement social des familles monoparentales mais cet accompagnement a évolué. Autrefois, il se limitait à deux moments clés : lors de la constitution du dossier pour l'ouverture du droit ; à la fin du versement de l'allocation pour prévenir l'intéressé de la suppression prochaine de son allocation. Aujourd'hui les CAF cherchent à mettre en place un accompagnement social plus régulier pour favoriser une réinsertion plus rapide des bénéficiaires.

En 2003, plus d'un tiers (37 %) des bénéficiaires des interventions de travail social (conseillers en économie sociale et familiale, assistants de service social et agents de développement) était des familles monoparentales.

Parmi les bénéficiaires d'une intervention d'aide à domicile, 28 % étaient des familles monoparentales. Sachant que les familles monoparentales représentent 16,7 % des familles allocataires, les CAF leur accordent donc d'ores et déjà une attention particulière.

• *La constitution du dossier pour percevoir l'allocation de parent isolé (API)*

Pour un quart des CAF, l'ouverture des droits à l'API s'accompagne d'une proposition de rendez-vous avec un travailleur social. Parfois, ce premier contact avec la CAF se fait lors de réunions d'informations collectives pouvant être animées par d'autres professionnels que les travailleurs sociaux (services des prestations notamment).

Les CAF constatent qu'une part élevée de familles monoparentales accepte ces propositions de rendez-vous.

Lors de cette première étape, l'objectif poursuivi par les professionnels des CAF est d'apporter une information complète sur le mode de calcul et de versement des prestations liées à l'isolement telles que l'API et sur les services et équipements auxquels la famille pourrait prétendre (haltes-garderies, centres sociaux, lieux d'accueil enfants-parents...).

A cette occasion, l'évaluation sociale de la situation de la famille peut être effectuée par un travailleur social de la CAF afin de repérer d'éventuelles difficultés : difficultés personnelles et familiales (après un divorce, une séparation ou un veuvage), difficultés sociales (du fait d'un isolement, d'une infructueuse recherche de logement, d'un faible niveau de formation), difficultés éducatives (liées à l'absence de l'autre parent, à la recherche d'un mode de garde ou à la scolarisation des enfants...).

Un accompagnement individuel plus approfondi est souvent nécessaire pour faire émerger le projet d'insertion sociale. Il s'appuie sur les potentialités des personnes et sur leur parcours personnel, familial et professionnel. Le rôle du travailleur social de la CAF n'est pas forcément d'accompagner les personnes physiquement dans leurs démarches de recherche d'emploi ou de formation

(même si cela peut être le cas lors du premier rendez-vous) mais de faciliter les prises de contact avec les organismes compétents, notamment les organismes de formation.

Quelques CAF mobilisent des aides financières sur projets en faveur de familles monoparentales ayant un projet d'insertion sociale et professionnelle dans la mesure où sans financements, ces personnes ne peuvent accéder à une formation ou à un nouvel emploi. Ainsi, ces aides visent à prendre en charge tout ou partie des dépenses périphériques générées par le projet d'insertion professionnelle des personnes (frais de transport ou de garde d'enfants, repas extérieurs...). L'objectif poursuivi est de ne pas compromettre ces projets.

Des groupes de parole permettent à des femmes seules d'échanger entre elles sur des sujets de préoccupations communs tels que cela a pu émerger dans le cadre d'entretiens individuels. Ces sessions d'échanges collectives permettent une expression plus facile et la prise de conscience que ses propres difficultés sont partagées par d'autres ainsi qu'une meilleure confiance en soi. Dans ce cadre, les professionnels des CAF veillent à sensibiliser les bénéficiaires de l'API sur la place de l'autre parent, sur le respect des droits et devoirs parentaux et ainsi en orienter certains vers des actions collectives à l'initiative de la CAF autour des questions de parentalité ou vers des services de médiation familiale le cas échéant.

Pour faciliter les démarches de réinsertion professionnelle, les CAF cherchent désormais à développer un réseau de partenaires externes : centres d'information sur les droits des femmes (CIDF), associations, centres de formation, agence nationale pour l'emploi, Assedic, missions locales et permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO)... Ce partenariat externe s'appuie parfois sur des conventions avec versement de subventions de la part de la CAF.

La CAF de Grenoble, par exemple, a mis en place un service spécifique intitulé « Réagir autrement » et dédié à l'insertion professionnelle des familles monoparentales dans le cadre d'un partenariat d'acteurs. Son personnel propose un accompagnement individuel et collectif nécessaire à l'émergence d'un projet individuel et permettant de lever des obstacles à la formation des personnes. La CAF prend en charge les frais annexes à la formation (coût de la garde des enfants, frais de transport pour se rendre sur leur lieu de formation). Cette aide peut également atténuer le coût de la formation restant à charge des personnes.

La CAF de Bourg en Bresse, quant à elle, accompagne financièrement des stages de formation (co-financés par le centre d'information sur les droits de la femme (CIDF), la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et le conseil général) nommés « actions répartir » suivies par des familles monoparentales bénéficiaires de l'API. Elle prend en charge des frais annexes à ces stages (transport, frais de garde...). Ces familles sont préalablement connues et accompagnées par le service social de la CAF.

• *Prévenir les allocataires de la fin prochaine du versement de l'API*

Un quart des CAF envoient une notification de fin de droits aux bénéficiaires d'une prestation liée à l'isolement : allocation de parent isolé (API), allocation de soutien familial (ASF) ou d'un minimum social (API, RMI, AAH) en orientant les bénéficiaires de l'API en fin de droits vers les services instructeurs du RMI et en leur adressant, le cas échéant, directement une demande d'allocation RMI afin d'éviter les interruptions de droits.

Certaines CAF proposent, à cette date également, un rendez-vous avec un travailleur social de la CAF. Dans ce cadre, l'objectif poursuivi par les CAF est d'éviter que la seule perspective du chef de famille bénéficiaire de l'API soit celle de « basculer » vers le RMI ou de renouveler son droit à l'API du fait de l'arrivée d'un nouvel enfant. Les travailleurs sociaux de la CAF mobilisent pour cela leurs compétences internes (accompagnement individuel et actions collectives) et/ou leurs partenaires externes.

La rapporteure estime que le travail d'accompagnement social réalisé par les CAF est intéressant mais qu'il est bien souvent insuffisant pour organiser un suivi global des allocataires. L'accompagnement social personnalisé se heurte à une difficulté liée à l'organisation du service social. Il est regrettable qu'il n'existe plus de service social polyvalent de secteur qui permettait un service de proximité et une manière globale de traiter les difficultés d'insertion tant sociale que professionnelle des familles en difficulté. En effet depuis la mise en œuvre de la décentralisation, les conseils généraux ont leur propre structure de service social alors qu'auparavant les travailleurs sociaux des CAF et des départements travaillaient en commun. La rapporteure suggère aussi de réfléchir à la définition d'outils d'évaluation de ces techniques d'accompagnement social. Rien ne sert de multiplier les rendez-vous avec une famille s'il n'est pas possible de mesurer si cet accompagnement a permis à la famille de gagner en autonomie et de mieux faire valoir ses droits.

2. Les services à la petite enfance peuvent encore être améliorés

Il est incontestable que ces dernières années un gros effort a été entrepris pour améliorer les dispositifs de garde d'enfants à l'extérieur du domicile des parents mais l'essentiel de l'effort a porté sur une meilleure solvabilisation de la demande de garde par la création de prestations versées aux familles ayant recours à des assistants maternels ou à des employés à domicile.

Quant aux équipements pour l'accueil collectif de la petite enfance, trois plans crèches se sont succédé depuis 2001, qui représentent une dépense d'investissement de 606,7 millions d'euros de crédits engagés. Au total ces crédits ont permis de financer 53 900 places nouvelles, selon les informations communiquées par le ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

La rapporteure ne cherche pas à minimiser l'effort entrepris mais il lui paraît mal adapté du point de vue de l'aide aux familles en grande difficulté. Comme indiqué dans le rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 consacré à la pauvreté des enfants, les familles pauvres ont très faiblement recours à des modes de garde extérieur au domicile familial.

Le rapport du CERC précité préconisait déjà en 2004 d'organiser un véritable service public de la petite enfance donnant aux collectivités locales une compétence obligatoire dans le domaine des modes de garde des enfants de moins de trois ans. Les parents auraient alors une garantie de bénéficier d'un accès aux services de garde collectifs pour leur enfant lorsqu'ils en font la demande (notion de droit opposable).

Le rapport de M. Martin Hirsch précité, fait une proposition analogue fondée sur le même constat, l'offre de garde étant actuellement faible et peu accessible aux familles modestes un cercle vicieux s'est instauré : du fait de son insuffisance l'offre de places de crèches est réservée en priorité aux parents qui ont un travail et ceux qui sont en recherche d'emploi rencontrent des difficultés insurmontables pour faire garder leurs enfants et n'ont d'autres choix que de rester au chômage faute de moyen rapide de solutionner leur problème de garde.

La rapporteure estime indispensable à court terme d'améliorer la programmation des équipements de garde dans le cadre du département. En effet, on constate de fortes disparités dans la répartition géographique des équipements de services à la petite enfance, les zones rurales et les petites villes étant sous-équipées.

Il conviendrait de favoriser cette planification qui aurait dû être faite dans le cadre des schémas pluriannuels de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans (article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles). Ces schémas ont pour objet, au niveau de la commune, de faire l'inventaire des équipements existants pour l'accueil des enfants de moins de six ans et d'évaluer l'évolution des besoins. Mais ces schémas étant facultatifs ils n'ont pas connu, semble-t-il, un grand succès.

En revanche, les commissions départementales de la petite enfance pourraient constituer un levier permettant le développement des schémas locaux de la petite enfance. En rendant obligatoire la création, dans chaque département, d'une commission de l'accueil des jeunes enfants et, en précisant la mission de celle-ci (article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles), le législateur a donné aux pouvoirs publics les moyens indirects de promouvoir le développement des schémas locaux de la petite enfance.

En effet, le texte d'application de cet article (décret n° 2002-798 du 3 mai 2002) prévoit que la commission fait un bilan annuel des schémas de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans.

Au 31 mai 2004, sur la base d'une enquête réalisée par la Caisse nationale des allocations familiales auprès de son réseau, 63 caisses ont indiqué que la commission avait été créée et s'était réunie au moins une fois. Il est prématuré à ce stade de préciser la nature des contributions de ces commissions. Néanmoins, en fonction des renseignements recueillis, il semble qu'elles sont perçues comme un lieu d'échange prometteur entre tous les acteurs du secteur de la petite enfance et pourraient permettre d'activer la démarche de création des schémas locaux d'accueil des jeunes enfants.

3. Les aides au logement sont inadaptées pour solvabiliser l'accès au logement

Les aides pour l'accès au logement sont sans conteste le plus bel exemple de l'inadaptation de notre législation sociale. Ce problème étant très complexe, seule la question des aides personnelles au logement sera évoquée sans aborder la question de l'offre de logements (l'aide à la pierre).

Malgré une dépense publique de 12,8 milliards d'euros de prestations ⁽¹⁾ à destination de six millions de familles, les aides personnelles au logement ne parviennent pas à solvabiliser correctement l'accès au logement.

Les aides personnelles n'ont cependant pas empêché la dépense nette de logement (hors charges) de passer de 10 % du revenu des ménages en 1984 à plus de 16 % en 2002.

Un ratio permet de mesurer l'effort financier que doit supporter une famille pour financer son accès au logement : il s'agit du taux d'effort brut moyen, qui correspond au rapport entre le loyer hors charges et le revenu déclaré par le ménage.

Entre 1984 et 2002, le taux d'effort brut moyen des locataires est passé de 12 % à 20 %. Le taux d'effort des locataires dans le privé (hors loi de 1948) est plus élevé que celui des locataires du parc social et augmente, entre 1984 et 2002, de 8,2 points contre 6,7 points dans le parc social. En outre, sur toute la période, le taux d'effort des locataires qui ont emménagé récemment est systématiquement supérieur à celui des autres locataires. Enfin, depuis 1996, le taux d'effort brut des locataires dépasse celui des accédants à la propriété.

Les hausses de loyers ont été en partie amorties par les aides personnelles au logement puisque, entre 1984 et 2002, le taux d'effort net progresse moins que le taux d'effort brut. Les aides personnelles au logement permettent en 2002 de diminuer de 4 points le taux d'effort moyen brut du locataire (3 points dans le parc privé et 5 points dans le parc social), contre seulement 2,2 points en 1984.

(1) Estimation citée dans le rapport du CES « L'accès au logement, droits et réalités », rapporteur : Mme Nicole Prudhomme, janvier 2004

Ces quelques chiffres démontrent que les aides au logement sont inadaptées pour faciliter la solvabilisation des dépenses d'accès au logement, c'est pourquoi la rapporteure estime urgent de revoir les modalités de revalorisation des aides au logement.

Rappelons en quelques mots les modalités de revalorisation de ces aides. Les divers paramètres pris en compte pour le calcul des aides au logement (plancher de ressources, loyers plafonds, charges) sont revalorisés au 1^{er} juillet de chaque année en tenant compte de l'évolution des prix pour les ressources et de l'indice du coût de la construction (ICC) pour les loyers plafonds.

Il est précisé que seules les modalités de révision des barèmes de l'APL sont prévues par la loi. L'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation indique que le barème, révisé chaque année, tient compte de l'évolution constatée des prix de détail et du coût de la construction (jusqu'à l'ordonnance du 8 juin 2005, la loi prévoyait que cette revalorisation intervenait au 1^{er} juillet de chaque année ; la date sera désormais fixée par décret.).

***Revalorisation des différents paramètres
des aides au logement depuis 2000***

<i>Année</i>	<i>Ressources</i>	<i>Forfait de charges</i>	<i>Loyers et mensualités plafond</i>
2000	0,5 %	1 %	1 %
2001	1,6	1,6 %	1,2 %
2002	1,6	1 %	1,2 % ⁽¹⁾
2003	1,8	0 %	1,2 % ⁽²⁾
2004	<i>Pas de revalorisation</i>		

Notes : ⁽¹⁾ Les loyers de ménages sans personne à charge sont revalorisés de 2 % en zone 1

⁽²⁾ Les loyers de ménages avec personnes à charge sont revalorisés de 2,5 % zone 1

Pour 2005, le barème du seul loyer plafond devrait être revalorisé de 1,8 %.

La rapporteure se fait ici l'écho de la protestation émise le 5 octobre 2005 par les administrateurs de la CNAF. Le conseil d'administration a déploré « *que la parution des barèmes prenne effet au 1^{er} septembre et non au 1^{er} juillet comme habituellement et a jugé largement insuffisante la revalorisation proposée par les pouvoirs publics, pour un coût estimé, par le ministère du Logement à 252 millions d'euros, en année pleine* ».

• *Le seuil de versement des aides au logement*

Depuis le 1^{er} juin 2004, le seuil minimum de versement mensuel de l'aide au logement a été porté de 15 euros à 24 euros (décret n° 2004-463 du 28 mai 2004). L'économie totale est de 49 millions d'euros en année pleine 2004 (dont 25 millions d'euros pour le budget de l'Etat). Le nombre d'allocataires (métropole

+ DOM) dont le montant des aides au logement (toutes aides confondues) est inférieur au seuil de versement (24 euros) s'élève à 280 782 au 31 décembre 2004.

La rapporteure interpellera le ministre délégué à la famille pour lui demander la raison de la volte face du gouvernement. Le Médiateur de la république était intervenu auprès de M. Marc-Philippe Daubresse, alors ministre du logement, pour revenir sur cette décision et un compromis avait été trouvé : le ministère en charge du logement proposait de ramener le seuil de non-versement de 24 euros à 15 euros.

Depuis les derniers arbitrages budgétaires pour la préparation du projet de loi de finances pour 2006 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, il semble que cette décision soit reportée *sine die*.

• *La nécessité de réformer les aides personnelles au logement*

La rapporteure demande instamment au gouvernement de revoir les mécanismes de revalorisation des aides au logement. Quelques points de réforme semblent faire l'unanimité chez les associations familiales :

– indexer les loyers plafonds des aides personnelles par référence à l'indice servant à l'indexation des loyers : cette demande est la plus importante, elle vise à préserver l'efficacité sociale des aides à la personne en locatif et prévenir une nouvelle augmentation du taux d'effort net des ménages ;

– revaloriser le forfait représentatif des charges dans le barème et introduire éventuellement une modulation de ce forfait ;

– supprimer le mois de carence des aides au logement ;

– procéder aux modifications législatives nécessaires pour permettre le maintien de l'aide personnelle aux locataires dont le bail a été résilié jusqu'à leur relogement ;

– permettre aux parents séparés de recevoir leurs enfants en accordant au parent « non-gardien » de percevoir lui aussi une allocation spécifique.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA FAMILLE

La commission a examiné les articles relatifs à la branche famille, sur le rapport de **Mme Marie-Françoise Clergeau**, au cours de sa séance du mercredi 19 octobre 2005.

Section 4

Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille

Article 52

Aménagement du complément de libre choix d'activité

Le complément de libre choix d'activité (CLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) est attribué au parent qui choisit de ne plus exercer d'activité professionnelle ou de l'exercer à temps partiel pour s'occuper d'un enfant jusqu'à son troisième anniversaire.

Il a été institué par la loi de financement de sécurité sociale pour 2004 et remplace l'allocation parentale d'éducation (APE) qui a été la prestation initiale permettant de cesser ou de réduire son activité professionnelle tout en percevant une prestation familiale pour compenser partiellement la perte de revenu (le régime de cette prestation étant moins favorable que celui du CLCA). Précisons cependant que l'APE continue à être versée aux parents dont les enfants sont nés antérieurement au 1^{er} janvier 2004.

Actuellement les parents souhaitant réduire ou cesser leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants peuvent bénéficier du CLCA sous différentes modalités :

- une prestation à taux plein s'ils cessent leur activité professionnelle ;
- une prestation à taux partiel si les intéressés poursuivent une activité à temps partiel

La prestation est soumise à des conditions d'activité professionnelle antérieure qui varient selon le nombre d'enfants à charge.

La durée de versement varie également selon le nombre d'enfants à charge. S'il n'y a qu'un seul enfant à charge le congé parental n'est indemnisé que durant six mois (cette durée se décomptant dès la naissance de l'enfant et non à la fin du congé maternité). Si le parent a au moins deux enfants à charge la prestation lui est versée jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de trois ans.

Complément de libre choix d'activité

Eléments de la PAJE	Pourcentage de la base mensuelle de calcul des prestations familiales (BMAF)	Montant en euros ⁽¹⁾
I. En cas de non-perception de l'allocation de base		
– Taux plein	142,57	512,64
– Taux partiel < 50 %	108,41	389,81
– Taux partiel entre 50 et 80 %	81,98	294,77
II. En cas de perception de l'allocation de base		
– Taux plein	96,62	347,42
– Taux partiel < 50 %	62,46	224,59
– Taux partiel entre 50 et 80 %	36,03	129,55

⁽¹⁾ Montant de la BMAF au 1^{er} janvier 2005 : 361,37 euros

Source : Le barème social périodique

Il convient de préciser qu'il n'existe pas de lien juridique entre le congé parental d'éducation, qui relève du code du travail, et le bénéfice du complément de libre choix d'activité. Un parent peut très bien bénéficier de cette prestation alors même qu'il n'est pas en situation de congé parental, ce qui pose d'ailleurs le problème de sa future réinsertion professionnelle. On a par exemple estimé qu'environ la moitié des mères bénéficiaires de l'APE n'étaient pas en situation de congé parental et qu'elles ne bénéficiaient donc d'aucun mécanisme protecteur de retour à l'emploi initialement occupé.

Un consensus s'est peu à peu dégagé pour constater que l'APE ou le CLCA avait un impact défavorable en matière d'insertion professionnelle surtout lorsque le bénéfice de la prestation durait trois années.

Plusieurs études dont certaines sont aujourd'hui un peu anciennes, démontrent cet impact négatif sur la réinsertion économique des femmes bénéficiaires de ces congés parentaux.

Depuis 1994, le bénéfice de l'Allocation parentale d'éducation (APE), autrefois réservé au troisième enfant, a été étendu au deuxième enfant. Une étude de M. Thomas Piketty ⁽¹⁾ dresse un bilan sévère de cette réforme :

– elle a eu un impact négatif important sur l'activité des mères de deux enfants (dont un de moins de trois ans) : en l'espace de 3 ans, leur taux d'activité est retombé à son niveau du début des années 1980, entraînant entre 100 000 et 150 000 retraits du marché du travail, essentiellement peu qualifiés ;

⁽¹⁾ *Economie et Prévision - 1998 - L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur les comportements de retrait du marché du travail des mères de deux enfants percevant l'APE.*

– elle a eu des effets sur la fécondité difficiles à isoler précisément et qui ne semblent pas pouvoir expliquer plus de 20-30 % (au maximum) de la hausse totale de la fécondité enregistrée entre 1994 et 2001.

Une récente étude de M. Dominique Méda⁽¹⁾ montre que le choix de retrait du marché du travail des femmes ne résulte que dans 8 % des cas d'un arbitrage financier ; plus de 60 % des femmes qui ont arrêté de travailler ont mis en avant des raisons liées aux modes de garde (12 %), aux conditions de travail (28 %), voire au deux (21 %). Plus de la moitié des femmes (57 %) qui ont fait le choix de recourir à l'APE auraient souhaité continuer à travailler si les conditions d'exercice de leur emploi avaient été différentes.

Une étude récente de Mme. Céline Marc⁽²⁾ montre que le travail à temps partiel avec horaires fractionnés et le faible niveau de diplôme accroissent de façon significative la probabilité de recourir à l'APE.

Un premier aménagement du dispositif est intervenu lors de la mise en œuvre de la PAJE pour limiter ses effets pervers en terme d'insertion professionnelle a consisté à :

– ouvrir le bénéficiaire du complément d'activité (ex APE) dès le premier enfant (mais pour une durée de six mois à compter de la fin du congé de maternité ou de paternité) ;

– relever le complément d'activité destiné aux parents maintenant une activité à taux partiel pour inciter les parents à choisir une réduction de leur activité plutôt qu'une cessation totale avec l'idée que leur carrière professionnelle serait ainsi moins pénalisée ;

– durcir les conditions d'accès au complément d'activité pour les familles de deux enfants et plus⁽³⁾.

Ces mesures ne modifient pas en profondeur la logique de l'APE, elles permettent surtout de limiter les effets « d'aubaine ». Les femmes qui n'avaient pas d'autre choix que d'arrêter de travailler à la naissance de leur enfant, c'est-à-dire le plus souvent les mères de familles pauvres, peuvent continuer à travailler tout en bénéficiant d'un complément. La contrepartie en terme d'accès à l'emploi de cette évolution n'a pas été encore évaluée.

(1) M. Dominique Méda – DARES, ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale « conciliation vies professionnelles et familiales et renoncement à l'enfant » parue dans la revue de l'OFCE, janvier 2005.

(2) Mme Céline Marc : "L'influence des conditions d'emploi sur le recours à l'allocation parentale d'éducation : une analyse économique du comportement d'activité des femmes", Document de travail laboratoire Matisse (CNRS) – (2004)

(3) La condition d'activité requise est d'avoir travaillé deux ans dans les quatre dernières années au lieu de deux ans dans les cinq dernières années pour un octroi de la prestation au deuxième enfant, et deux ans dans les cinq dernières années, au lieu de deux ans dans les dix dernières années pour un octroi de la prestation au troisième enfant ou plus.

Plus récemment dans le cadre des travaux préparatoires de la Conférence de la famille 2005, le rapport du groupe de travail présidé par M. Hubert Brin présentait ainsi la problématique du congé parental ⁽¹⁾ :

Le dispositif actuel de congé parental d'éducation, qui relève du droit du travail, présente, en raison de sa durée, les difficultés suivantes : perte d'employabilité, éloignement du monde du travail, *etc.*

En outre, la gestion de ce congé, pris pour une durée maximale d'un an deux fois renouvelable, avec un droit au retour du salarié dans l'entreprise au terme du congé, n'est pas organisée par les textes.

Cette situation rend difficile, pour l'employeur, la programmation du retour du salarié en congé parental car il ne sait pas, de façon certaine, quelles sont ses intentions. Il ne connaît pas non plus à l'avance la durée effective du congé.

De son côté, le salarié qui le souhaiterait n'a aucune possibilité de conserver une forme de contact avec son entreprise. Il n'a pas la possibilité, à supposer qu'il y ait convenance, de s'engager avec son employeur ni sur une organisation particulière du calendrier de son congé ni sur la perspective d'une formation précise à son retour, ni même sur un changement d'attributions.

La durée du congé parental d'éducation éloigne de l'emploi des femmes en situation professionnelle précaire ou mal assise et leur fait perdre leur peu d'employabilité.

A contrario, les hommes, dont le niveau de revenus professionnels est généralement supérieur à celui de leur conjointe, et les femmes ayant des salaires moyens ou élevés ne recourent guère à ce congé qui les conduit à des pertes de ressources financières trop lourdes.

En conséquence, ces femmes, plutôt que d'avoir un enfant auprès duquel elles ne pourront rester au moins pendant les premiers mois de son existence, renoncent à lui donner naissance. Ce phénomène est à prendre au sérieux car il peut conduire certaines femmes à renoncer complètement à la maternité pour pouvoir se développer pleinement dans une activité professionnelle.

Ce groupe de travail a donc proposé, tout en maintenant le dispositif de congé parental de longue durée, jusqu'aux trois ans de l'enfant, d'adapter ce dispositif pour instituer un congé parental de courte durée assorti d'une majoration de la prestation CLCA. La proposition comporte deux volets étroitement liés, l'un portant sur la modification du régime juridique du congé parental dans le code du travail et l'autre prévoyant une majoration de la prestation CLCA :

⁽¹⁾ Rapport du groupe de travail intitulé « Enjeux démographiques et accompagnement du désir d'enfant des familles ».

– Dans le code du travail sera développé, au bénéfice du salarié, un droit d'option pour un congé parental plus court. Dans le cadre de l'exercice de cette option, la protection du salarié en congé sera rapprochée de celle qui prévaut pour le congé de maternité et le congé de paternité.

Par ailleurs, le groupe de travail souligne l'importance de prévoir les modalités du maintien d'un contact entre le salarié et l'entreprise durant le congé et les conditions de son retour.

– Dans le code de la sécurité sociale, pour les salariés éligibles au CLCA de la PAJE et ayant exercé l'option visée précédemment, sera ouvert un droit à indemnisation renforcée, proportionnelle au revenu d'activité antérieure, dans les limites d'un plancher et d'un plafond.

Le groupe de travail ayant été mandaté par M. Philippe Douste-Blazy, alors ministre de la famille, pour faire des propositions « à budget constant » a proposé d'ouvrir cette option à compter des naissances de troisième rang mais il a indiqué cependant que ce congé plus court et mieux indemnisé avait vocation à s'étendre à toutes les naissances, indistinctement de leur rang.

Il a aussi souhaité qu'un dispositif similaire soit étudié pour les professions non-salariées et notamment agricoles ainsi que pour les agents de la fonction publique.

Force est de constater que le dispositif proposé par le présent projet de loi est bien en deçà des propositions du groupe de travail.

Il convient tout d'abord de souligner que le gouvernement a dissocié la question de l'indemnisation du congé de celui de la réforme du congé parental alors que le groupe de travail a souligné la nécessité de lier les deux aspects pour éviter la marginalisation économique ; de plus dans son volet indemnisation de la cessation d'activité, le choix d'une indemnisation forfaitaire à hauteur de 750 euros réservé aux parents ayant au moins trois enfants à charge limite beaucoup la portée de cette réforme.

Le paragraphe I de cet article ajoute un alinéa au paragraphe VI de l'article L. 531-4 du code de la sécurité sociale relatif au complément de libre choix d'activité pour créer un nouvel aménagement à cette prestation que le gouvernement se propose d'appeler « complément optionnel de libre choix d'activité », ou COLCA, sans que cette dénomination ne soit introduite dans le code de la sécurité sociale.

Le COLCA est défini comme une modalité dérogatoire du complément de libre choix d'activité versé à taux plein qui se caractérise par une majoration de l'indemnisation et une durée plus courte que le régime de droit commun. Il en résultera donc que complément optionnel sera réservé aux personnes bénéficiaires du CLCA à taux plein (ou susceptibles de l'être) : les personnes qui travaillent à

temps partiel après la naissance de leur enfant ne seront donc pas éligibles à ce dispositif.

D'après les informations communiquées par le gouvernement et qui ne figurent pas expressément dans le texte car elles relèvent du pouvoir réglementaire, ce COLCA sera réservé aux personnes qui assument la charge d'au moins trois enfants et l'activité professionnelle antérieure minimale exigée sera identique à celle nécessaire pour bénéficier du complément avec trois enfants à charge (deux ans dans les cinq ans).

La dernière phrase du deuxième alinéa de ce paragraphe apporte une précision importante à savoir que le parent qui optera pour ce « congé parental » de courte durée ne pourra pas ultérieurement demander à changer de régime juridique pour bénéficier d'une indemnisation jusqu'aux trois ans de l'enfant.

Le troisième alinéa de ce paragraphe traite de la date d'effet du droit qui sera ouvert dès le mois de la naissance ou de l'arrivée au foyer de l'enfant alors que l'article L. 552-1 prévoit que, pour la plupart des prestations familiales, ce droit ne prend effet qu'à partir du mois suivant de la date d'ouverture du droit.

Le paragraphe **II** ajoute un paragraphe V à l'article L. 532-2 du code de la sécurité qui traite des prestations qui ne sont pas cumulables avec le CLCA. Comme pour le régime de droit commun du CLCA, le COLCA ne sera pas cumulable avec l'indemnisation du congé maternité de paternité ou d'adoption mais aussi avec l'indemnisation des congés de maladie ou d'accident du travail. Pour éviter une rupture d'indemnisation il est cependant possible de cumuler ces prestations durant le mois où elles prennent fin.

La rapporteure souhaite attirer l'attention sur le fait que le COLCA ne sera pas versé pendant un an de manière uniforme mais que sa durée sera modulée selon le profil professionnel des bénéficiaires : le congé maternité étant de 28 semaines à partir du troisième enfant soit en principe 18 semaines de congé postnatal, ce complément pourra être perçu pendant trente-quatre semaines pour les femmes en activité professionnelle et 52 pour celles qui ne seraient pas en activité au moment de leur troisième grossesse. Ces éléments ne doivent pas être négligés pour l'évaluation du coût de cette mesure pour la branche famille.

Le paragraphe **III** de cet article modifie l'article L. 552-1 précité pour préciser que la date d'effet de l'ouverture du droit du COLCA est dérogatoire par rapport au droit commun des prestations familiales, comme nous l'avons indiqué plus haut (cf le troisième alinéa du I).

Le **IV** de cet article précise que le COLCA prendra effet le 1^{er} juillet 2006 pour les enfants nés ou adoptés à compter de cette date ou pour les enfants dont la date de naissance présumée était postérieure au 30 juin 2006.

La rapporteure présentera un amendement pour avancer au 1^{er} janvier 2006 la date d'application de cet article

Quel sera l'impact financier de la mesure ?

Cette estimation est particulièrement délicate à faire car il est impossible de savoir si les familles préféreront opter pour le régime de l'indemnisation d'un an ou si elles préfèrent le congé parental jusqu'aux trois ans de l'enfant. Il convient cependant de souligner la portée limitée de ce dispositif car il ne concerne que les familles de trois enfants et offrira une indemnisation forfaitaire de 750 euros d'un montant certes majoré par rapport au CLCA de droit commun (512 euros).

Le gouvernement a indiqué que cette mesure devrait représenter un coût de 35 millions d'euros en 2006 et de 140 en année pleine.

La rapporteure estime indispensable que le COLCA soit lié à un congé parental de la même durée pour favoriser la réinsertion professionnelle des bénéficiaires. Elle s'interroge d'autre part sur l'efficacité d'une telle mesure tant qu'elle sera limitée aux familles de trois enfants et espère qu'elle pourra, dans l'avenir, être aménagée pour permettre aux parents de choisir le moment de l'interruption d'activité afin de pouvoir par exemple accompagner un adolescent en grande difficulté.

Elle fait remarquer par ailleurs qu'il aurait peut-être été plus équitable de prévoir un allongement du congé maternité à 24 semaines pour les deux premières naissances afin de permettre à toutes les femmes en activité de rester auprès de leur bébé, sans perte sensible de revenus.

Afin d'inciter les pères à pleinement jouer leur rôle éducatif dès la petite enfance la rapporteure souhaite présenter un amendement indiquant qu'à l'ouverture du droit au COLCA les parents feront connaître selon quelles modalités ils envisagent de se partager ce droit à congé.

Article 53

Allocation journalière de présence parentale

Cet article vise à adapter une prestation familiale existante dénommée « allocation de présence parentale », ou APP, afin qu'elle puisse mieux répondre aux besoins des parents qui font le choix d'interrompre ou de réduire leur activité professionnelle pour rester auprès de leur enfant atteint d'une maladie ou d'un handicap grave. L'APP est associée à un congé de présence parentale qui peut durer jusqu'à douze mois.

Malgré les améliorations apportées au dispositif de congé et d'allocation de présence parentale en 2002, force est de constater que cette prestation a bénéficié à un nombre très restreint de parents alors que les estimations du nombre de bénéficiaires potentiels étaient beaucoup plus élevées. En effet au 31 décembre 2004 cette allocation était versée à 3 600 personnes au lieu des 13 000 attendues lors de sa création en 2001.

Le dispositif actuel souffre de plusieurs rigidités : il contraint les parents à cesser de manière totale ou partielle leur activité professionnelle pour une durée minimale de quatre mois, qui ne peut être modulée selon l'évolution de l'état de santé de l'enfant. De plus, la période d'interruption de l'activité doit être de 12 mois maximum avec une possibilité de renouveler trois fois le congé initial mais par « tranches » obligatoire de 4 mois.

Le nouveau dispositif proposé consiste donc à offrir au parent confronté à la maladie grave de son enfant une plus grande souplesse dans les modalités de la prise de son congé : il pourra prétendre à un congé sous forme de journées d'absence qui devraient s'élever à 310 jours ouvrés sur une période maximale de trois ans. Ce nouveau décompte du droit a conduit à changer la dénomination de la prestation pour l'appeler désormais « allocation journalière de présence parentale (AJPP) ».

D'après les informations communiquées par le gouvernement, cette nouvelle prestation journalière représentera un montant équivalent à la prestation actuelle mais la durée d'ouverture de droits sera différente : actuellement l'interruption d'activité est d'une durée maximale de douze mois alors que dans le système proposé les droits seraient au maximum de 310 jours répartis sur une durée de trois ans, ce qui permettra aux parents de pouvoir mieux gérer l'évolution des protocoles thérapeutiques de leur enfant, qui s'étalent sur plusieurs années, sans toutefois requérir la présence constante d'un parent.

La rapporteure tient à souligner qu'il convient de rester prudent quant à l'appréciation à porter sur ce dispositif car ses modalités pratiques étant de nature réglementaire comme par exemple le montant de l'allocation journalière ou les modalités d'appréciation de la gravité de la pathologie de l'enfant nécessitant la présence constante d'un parent, il n'est pas aisé d'évaluer si cette nouvelle prestation facilitera réellement la vie quotidienne des familles.

Cet article comporte deux parties : l'une traite de la prestation familiale versée – l'allocation journalière de présence parentale – et l'autre porte sur le droit à congé et relève du droit du travail.

- *L'allocation journalière de présence parentale*

Le paragraphe **I** de cet article modifie le 9° de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, qui énumère la liste des prestations familiales, pour prendre en compte le changement de dénomination de cette prestation désormais appelée « allocation journalière de présence parentale » .

Le paragraphe **II** de cet article crée un nouveau chapitre IV du titre IV du livre V de la de la sécurité sociale, intitulé « allocation journalière de présence parentale » qui remplace le chapitre existant.

– **L'article L. 554-1** du code de la sécurité sociale, dans sa nouvelle rédaction, définit l'objet de cette prestation. Une allocation journalière de présence

parentale peut être attribuée à la personne qui interrompt son activité professionnelle lorsque l'enfant dont elle assume la charge est atteint d'une maladie ou d'un handicap graves ou est victime d'un accident grave nécessitant une présence soutenue de ses parents ou des soins contraignants pendant une certaine durée.

La nouvelle rédaction de cet article n'apporte pas de modifications dans la définition des bénéficiaires de la prestation : comme actuellement, le dispositif s'adresse aux parents qui exercent une activité professionnelle salariée ou non, sont à la recherche d'un emploi ou sont stagiaires de la formation professionnelle rémunérée. En revanche dans la rédaction proposée, cet article ne reprend pas les dispositions qui figurent aujourd'hui au deuxième alinéa de l'article L. 554-1 du code de la sécurité sociale et qui indiquent que les fonctionnaires relevant des trois fonctions publiques peuvent bénéficier de cette allocation.

Selon les informations communiquées par le ministère délégué à la sécurité sociale, l'intention du gouvernement est bien d'ouvrir ce droit à l'ensemble des fonctionnaires mais cet article sera complété ultérieurement pour permettre aux fonctionnaires d'en bénéficier avant l'entrée en vigueur du dispositif prévu pour le 1^{er} juillet 2006.

Le premier paragraphe de cet article conditionne l'ouverture de ce droit à l'existence d'une durée minimale d'hospitalisation ou à la nécessité de soins particulièrement contraignants qui rendent indispensables la présence d'un parent.

Cette notion de « durée minimale de soins » sera définie par décret et elle pourra être adaptée selon les pathologies ou les formes de handicap.

La rapporteure estime que cette notion de « durée minimale de soins » est trop restrictive : certains accidents, de la circulation par exemple, peuvent entraîner des situations de coma de l'enfant et nécessiter une présence parentale constante sans forcément impliquer une longue durée d'hospitalisation. Elle se propose donc de présenter un amendement pour supprimer cette mention.

– **L'article L. 544-2** du code de la sécurité sociale définit les modalités de justification de la gravité de l'état de santé de l'enfant.

Pour caractériser la gravité de la maladie ou de l'accident de l'enfant, le médecin devra attester de la nécessité d'une présence soutenue des parents ou de soins contraignants d'une durée initiale qui devrait être fixée par décret à quatre mois (ou deux mois en cas d'affection périnatale lorsque l'enfant est âgé de moins de six mois).

Par ailleurs, et ceci constitue une novation, le médecin qui suit l'enfant, devra indiquer la durée prévisible du traitement de l'enfant.

Le droit à la prestation est subordonné à l'avis favorable du contrôle médical de la caisse d'assurance maladie auprès de laquelle est affilié l'enfant en

qualité d'ayant droit. Il convient de préciser que jusqu'à présent le silence gardé par le service du contrôle médical jusqu'au deuxième mois civil qui suit la réception de la demande d'allocation, vaut accord tacite d'attribution de l'allocation (art R. 544-3).

Le certificat médical établi par le médecin qui suit l'enfant a une très grande importance dans ce nouveau dispositif car c'est à partir de l'estimation de la durée prévisible du traitement que sera déterminée la période durant laquelle le parent pourra bénéficier de cette prestation (deuxième alinéa de l'article L. 544-1). Durant cette période, le parent pourra déterminer le nombre de jours dont il veut bénéficier eu égard à l'organisation familiale la plus adaptée à la situation sanitaire de son enfant.

Selon une périodicité qui devrait être de six mois, le droit à l'allocation journalière de présence parentale fera l'objet d'un réexamen qui pourra se traduire par une prolongation ou non de ce droit.

– **L'article L. 544-3** définit la durée du droit à l'allocation. C'est l'aspect le plus novateur du dispositif puisqu'il sera désormais possible de bénéficier de 310 jours ouvrés de congé qui seront indemnisés au titre de l'allocation journalière de présence parentale, sur une période maximale qui devrait être fixée à trois ans.

Les associations représentant les familles d'enfants malades ont attiré l'attention de la rapporteure sur la manière dont le nouveau dispositif permettra de prendre en compte les cas de rechute ou de récurrence de la pathologie de l'enfant.

Deux cas doivent en effet être distingués.

Si la rechute intervient dans le délai de trois ans de décompte du droit à l'allocation et que le parent n'a pas épuisé son droit à 310 jours d'allocation la prise en compte de la rechute ne posera pas de problème.

En revanche si la rechute intervient au-delà du délai de trois ans la question se pose de savoir si l'ouverture de droit tiendra compte des jours d'absence indemnisés lors de la pathologie initiale ou si le parent se verra reconnaître une nouvelle période de droit à congé de 310 jours sur une nouvelle période de trois ans.

Seules les dispositions réglementaires permettront de répondre précisément à cette question mais d'après les informations communiquées par le ministère, il semble qu'en cas de rechute de l'enfant ou de récurrence de la pathologie qui affecte l'enfant, le droit à congé pourra être « réactivé » mais dans la limite des trois cent dix jours de droit théoriques sur une période de trois ans, décomptés à la date initiale d'ouverture du droit.

Sous le régime actuel lorsque la durée maximale de droit est dépassée, l'allocation ne peut plus être versée. C'est ce qui conduit d'ailleurs, en cas de pathologie récidivante qui se conjugue souvent avec d'autres troubles associés, à

présenter une nouvelle demande au titre d'une nouvelle pathologie. Cette pratique a été acceptée par les médecins conseils du contrôle médical de l'assurance maladie mais elle n'est pas très sécurisante pour les familles.

Pour sortir de cette ambiguïté la rapporteure se propose d'amender le texte de l'article L. 554-3 afin d'indiquer explicitement qu'en cas de rechute ou de récurrence le parent bénéficie de l'ouverture d'un nouveau droit de 310 allocations journalières sur une période de trois ans.

– **L'article L. 544-4** du code de la sécurité reprend en les adaptant au mécanisme de décompte journalier, les dispositions de l'article L. 544-5 qui prévoit que les deux membres du couple peuvent bénéficier du droit à congé mais ils doivent alors, répartir entre eux, le droit à 310 jours d'absence indemnisée sur une période de 3 ans. C'est pourquoi il est indiqué qu'un décret fixe le nombre maximal d'allocations journalières versées au titre du même enfant au cours d'un mois civil donné.

– **L'article L. 544-5** du code de la sécurité sociale reprend les dispositions favorables de l'actuel article L. 544-6 pour déterminer le point de départ du paiement de l'allocation. La prestation est due sans attendre l'avis du contrôle médical, à compter du premier jour du mois civil au cours duquel est déposée la demande sous réserve que les justificatifs nécessaires aient été fournis à la CAF.

– **L'article L. 544-6** est relatif au montant de l'allocation. Fixée par décret la valeur de la prestation varie selon la composition du foyer avec une majoration pour la personne assumant seule la charge de l'enfant.

D'après les précisions données par le gouvernement, l'allocation journalière de présence parentale devrait atteindre un montant de 38,44 €, majorée en cas d'isolement du parent, soit 45,65 € par jour, ces montants étant équivalents à ceux versés dans le cadre de l'allocation actuelle à taux plein (841,42 euros par mois pour une personne vivant en couple et 999,19 euros pour un parent isolé).

Lors des discussions avec les associations de parents pour réformer cette prestation un débat s'est engagé sur son montant, les parents faisant valoir que la présence dans une famille d'un enfant gravement malade ou atteint d'un lourd handicap entraînait des charges financières spécifiques qui n'étaient prises en charge par aucun mécanisme de protection sociale.

• *Création d'un complément à l'allocation journalière de présence parentale*

Le gouvernement ne souhaitant pas augmenter une prestation, qui est versée sans conditions de ressources et qui atteint un niveau élevé dans l'échelle des prestations sociales actuelles, a décidé d'instituer un complément mensuel pour frais lorsque la famille doit supporter des frais liés à l'éloignement du lieu de traitement de l'enfant. **L'article L. 544-7** prévoit ainsi que ce complément sera attribué lorsque le traitement de l'enfant exige au moins un déplacement par mois

supérieur à une distance fixée par décret. Les modalités de son versement seront déterminées par décret mais le gouvernement a d'ores et déjà indiqué que son montant mensuel forfaitaire serait de 100 euros ce qui représente un montant légèrement supérieur au complément de première catégorie de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (86,73 euros mensuels).

La rapporteure estime que le complément tel qu'il est proposé ne répond pas bien au type de dépenses que doit supporter une famille du fait de la pathologie grave de son enfant. En effet le critère essentiel pour l'attribution de ce complément est celui de l'éloignement géographique du lieu de traitement alors que les frais de déplacements sont loin d'être les seules dépenses induites par l'accompagnement d'un enfant gravement malade. C'est pourquoi la rapporteure souhaite présenter un amendement qui s'inspire du dispositif prévu pour le complément à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

Selon les termes de l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale : « *Un complément d'allocation est accordé pour l'enfant atteint d'un handicap dont la nature ou la gravité exige des dépenses particulièrement coûteuses ou nécessite le recours fréquent à l'aide d'une tierce personne. Son montant varie suivant l'importance des dépenses supplémentaires engagées ou la permanence de l'aide nécessaire* ». Le critère retenu est bien dans ce cas la gravité du handicap qui induit des dépenses particulièrement coûteuses.

– **L'article L. 544-8** précise à qui s'adresse cette prestation selon le critère de l'activité professionnelle exercée et renvoie au décret le soin de fixer les modalités d'attribution et de versement de l'allocation pour certaines catégories de salariés ou d'autres professions affiliées aux régimes sociaux des travailleurs indépendants ou de la branche agricole.

Le premier alinéa de cet article énumère les catégories professionnelles concernées et reprend les dispositions actuelles fixées à l'article L. 544-7 du code de la sécurité sociale. L'allocation journalière de présence parentale est donc ouverte aux catégories professionnelles suivantes :

– travailleurs non salariés non agricoles des groupes des professions artisanales, industrielles et commerciales y compris les débitants des tabacs, libérales y compris les avocats, conjoint associé qui participe à l'activité de l'entreprise artisanale ou commerciale (1^o, 4^o et 5^o de l'art. L. 615-1 du code de la sécurité sociale) ; associé unique des EURL excepté si l'activité exercée est de nature agricole au sens de l'article L. 1144 du code rural.

– praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (art. L. 722-1 du code de la sécurité sociale) ;

– personnes non salariées occupées dans les exploitations ou entreprises remplissant les conditions fixées aux articles L. 722-4 à L. 722-7 ; artisans ruraux mentionnés au 2^o de l'article L. 722-4 (n'employant pas plus de deux employés de façon permanente) (art. L. 722-9 du code rural) ;

– personnes en formation professionnelle rémunérée : le droit à l’AJPP est ouvert aux personnes en formation professionnelle rémunérée (qui sont considérées comme des salariés s’ils sont titulaires d’un contrat de travail : contrat de qualification, d’orientation...)

– chômeurs indemnisés au titre du régime d’assurance et ceux relevant du régime de solidarité ;

– VRP et employés de maison (personnes relevant des articles L. 751-1 et L. 772-1 du code du travail, selon des modalités particulières compte tenu que ces catégories professionnelles ne sont pas soumises à une durée collective de travail.

Le troisième alinéa de l’article L. 544-8 précise que, pour les personnes bénéficiant de prestations chômage, le versement de ces prestations est suspendu à compter du versement de l’allocation journalière de présence et repris à la date ou celle-ci cesse d’être payée

– **L’article L. 544-9** fixe les règles de cumul de l’allocation journalière de présence parentale et les autres prestations sociales. Il reprend pour l’essentiel les règles en vigueur mais introduit quelques clarifications.

Ne sont pas cumulables avec l’AJPP :

– l’indemnisation des congés de maternité ou d’adoption.

En l’état actuel du droit, l’article L. 544-8 du code de la sécurité sociale n’a pas été révisé pour interdire le cumul entre une allocation de présence parentale et des indemnités journalières versées à l’occasion du congé de paternité créé au 1^{er} janvier 2002. Toutefois, la CNAF aligne le régime du congé de paternité sur celui de maternité. Avec cette nouvelle rédaction la pratique de la CNAF aura ainsi un fondement législatif.

– l’allocation forfaitaire de repos maternel prévue aux articles L. 615-19 et L. 722-8 du code de la sécurité sociale ou l’allocation de remplacement pour maternité prévue à l’article L. 732-10 du code rural ;

– l’indemnisation des congés de maladie ou d’accident du travail ; toutefois, comme actuellement, il sera possible de cumuler l’AJPP avec l’indemnisation maladie ou accident du travail intervenus au titre de l’activité exercée à temps partiel (dernier alinéa de l’article L. 544-9) ;

– les indemnités servies aux demandeurs d’emploi ;

– un avantage personnel de vieillesse ou d’invalidité, y compris la pension d’invalidité de première catégorie et la retraite attribuée aux fonctionnaires et assimilés après 15 ans de services, sauf personnel militaire ;

– l’allocation parentale d’éducation ou le complément de libre choix d’activité ;

- le complément et la majoration de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé perçu pour le même enfant ;
- l'allocation aux adultes handicapés.

A contrario, l'allocation journalière de présence parentale est donc cumulable avec :

- les allocations familiales ;
- l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;
- l'allocation pour jeune enfant ou l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ;
- l'allocation de soutien familial ;
- l'allocation de rentrée scolaire ;
- le complément familial ;
- l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) ou le complément de libre choix d'activité de la PAJE ;
- l'allocation d'adoption ;
- l'allocation de garde d'enfants à domicile (AGED) ;
- les avantages de réversion liés au décès du conjoint ;

Les effets de l'AJPP sur la protection sociale du bénéficiaire sont les suivants :

Comme actuellement, la perception de l'AJPP ouvrira des droits à l'assurance maladie et à l'assurance vieillesse : le bénéficiaire de l'allocation bénéficie des prestations des assurances maladie et maternité pendant la durée de perception de l'allocation (art L. 161-9-1 du code de sécurité sociale), ainsi que le précise le V de l'article 53 du projet et peut être affilié gratuitement à l'assurance vieillesse dès lors que ses ressources ou celles du ménage sont inférieures à un plafond fixé par décret comme le prévoit le paragraphe III de l'article 52.

- *Le congé de présence parentale*

Pour bénéficier de l'AJPP le salarié doit se trouver en congé de présence parentale : son contrat de travail est suspendu et à l'issue du congé le salarié est garanti de retrouver son emploi précédent ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente.

Le paragraphe **IV** du présent article réécrit l'article L. 122-28-9 du code du travail, qui régit actuellement le congé de présence parentale, pour l'adapter au décompte par jours et non plus par période de quatre mois du droit à congé.

Tout salarié ou salariée ayant un enfant à charge au sens de la législation des prestations familiales (âge limite de 16 ou 20 ans selon s'il poursuit ses études) atteint d'une pathologie grave a droit à un congé de présence parentale qui se décompte en jours.

La durée initiale du droit à congé correspond à la durée prévisible de traitement indiquée par le médecin sur le certificat médical qui sert à justifier la demande de l'allocation de présence parentale. Le droit à congé peut être prolongé selon l'évolution de l'état de santé de l'enfant et c'est pour cette raison qu'il est prévu un réexamen périodique du droit à congé. Toutefois le droit à congé est limité, pour faire le pendant aux droits à l'AJPP, à 310 jours ouvrés.

Pour bénéficier de ce droit à congé le salarié doit informer son employeur, au moins quinze jours avant le début du congé de son intention de réduire son activité afin de soigner un enfant gravement malade et doit lui fournir un certificat médical comme justificatif.

Afin d'organiser les modalités de la prise de congé, le sixième alinéa de cet article prévoit qu'une convention peut être passée entre l'employeur et le salarié pour par exemple, prévoir un calendrier prévisionnel des jours de congés. Cependant la seule obligation que peut imposer l'employeur est le respect d'un délai de prévenance de 48 h par le salarié lors de la prise de chaque jour de congé.

Ces dispositions cherchent à trouver un juste équilibre entre la souplesse qu'il convient de laisser au parent d'un enfant gravement malade, qui doit pouvoir s'absenter brusquement si l'état de son enfant s'aggrave, et la nécessité pour l'employeur de disposer d'une information sur les absences prévisibles de son personnel pour organiser au mieux l'entreprise.

A l'issue de son congé le salarié est garanti de retrouver son poste ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente. Toutefois le congé peut être interrompu si l'enfant décède ou si les ressources du ménage diminuent de manière importante du fait par exemple du chômage ou d'un accident du conjoint.

Le paragraphe **V** de l'article 52 du projet de loi tire les conséquences du changement de dénomination de la prestation et remplace dans plusieurs articles du code de la sécurité sociale le terme allocation de présence parentale par celui d'« allocation journalière de présence parentale ».

Le paragraphe **VI** de l'article 52 modifie aussi l'intitulé de la section relative à cette prestation dans le livre VII du code de la sécurité sociale, relatif aux conditions d'application des prestations sociales dans les départements d'outre-mer.

Le paragraphe **VII** fixe au 1^{er} juillet 2006 la date d'effet de ce présent article et précise que les personnes qui bénéficient de l'allocation de présence parentale en vertu de la réglementation actuelle continueront à la percevoir. Ils ne pourront donc pas opter pour le nouveau régime de décompte du congé en jours s'ils ont commencé à être indemnisés au titre du congé de présence parentale même si la maladie de leur enfant exige une présence parentale au-delà du 1^{er} juillet 2006.

La rapporteure estime que ce nouveau droit doit être opérationnel dans des délais restreints compte tenu de la longueur des négociations entre les services du ministère de la famille et les associations de parents d'enfants malades. Elle se propose donc de faire adopter un amendement pour avancer la date d'effet de l'allocation journalière de présence parentale au 1^{er} janvier 2006.

Article 54

Maintien des anciennes prestations de petite enfance jusqu'en décembre 2009

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, instaurant la PAJE ou prestation d'accueil du jeune enfant avait prévu que seuls les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2004 bénéficieraient de la nouvelle prestation. Par ailleurs, elle avait prévu que l'ensemble des familles bénéficierait du dispositif PAJE au 1^{er} janvier 2007 quelle que soit la date de naissance de l'enfant.

Cet article prévoit d'abroger cette disposition, ce qui conduira à ce que deux systèmes de prestations de petite enfance coexistent jusqu'en 2009 : pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004 les différentes composantes de la PAJE continueront à leur être offertes mais pour les enfants qui ont aujourd'hui entre trois et six ans ce seront les prestations antérieures qui continueront à s'appliquer jusqu'en 2009, date à laquelle ces enfants ayant dépassé l'âge de six ans n'ouvriront plus droit aux prestations dites de « petite enfance ».

Cette décision de reporter la mise en œuvre de la PAJE pour les enfants de trois à six ans est d'autant plus surprenante que le gouvernement se plaît à souligner le succès de cette nouvelle prestation qui a rencontré un succès incontestable auprès des familles puisque ce sont près de 250 000 familles supplémentaires au lieu des 200 000 estimées qui ont bénéficié de la PAJE à la place de l'allocation pour jeune enfant (APJE).

Rappelons que la PAJE a remplacé les cinq prestations suivantes :

- l'APJE (prestation versée à la naissance et qui peut être prolongée jusqu'aux trois ans de l'enfant sous conditions de ressources) ;
- l'allocation d'adoption ;

- l'allocation parentale d'éducation pour indemniser les périodes de cessation totale ou partielle d'activité pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans ;
- l'allocation de garde à domicile (AGED) ;
- l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).

La PAJE présente en outre l'avantage par rapport au régime antérieur, de s'appliquer dans les mêmes conditions en métropole et dans les départements d'outre mer et offre une parité de droits entre les familles adoptantes et les autres familles. Enfin, la PAJE a permis 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 ont été 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 fait 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 sont allégées et les risques de rupture des droits considérablement réduits.

Malgré ces atouts indéniables les parents d'enfants de trois à six ans seront privés d'un dispositif qui a considérablement amélioré la solvabilisation des modes de garde. D'après un bilan de la montée en charge de la PAJE après 18 mois d'application, la CNAF constate que la couverture des familles bénéficiaires de l'allocation de base est en progression de 15 % par rapport à l'allocation pour jeune enfant, qu'elle a remplacée et que le nombre de bénéficiaires du complément de libre choix du mode de garde a augmenté de 12,5 % sur un an.

Le complément de libre choix d'activité compte 37 000 bénéficiaires au titre d'un enfant de rang un, 150 000 bénéficiaires au titre d'un enfant de rang deux et 89 000 bénéficiaires au titre d'un enfant de rang trois et plus, soit 276 000 bénéficiaires au total, pour un coût de 1,2 milliard d'euros en 2005.

Par ailleurs, on dénombre environ 203 000 bénéficiaires du complément de libre choix du mode de garde de la PAJE, dont 189 000 au titre de la garde par un assistant maternel agréé, pour un coût total de 1,050 milliard d'euros.

Il semblerait que la décision de maintenir les anciennes prestations de petite enfance soit liée à une mauvaise estimation du coût de la montée en charge de la PAJE, les allocataires potentiels ayant été sous-évalués.

• *La sous-évaluation du nombre d'allocataires*

La sous-évaluation du nombre d'allocataires s'explique par trois facteurs :

– L'effet de la hausse du plafond de ressources de l'allocation de base a été initialement sous-estimé et se traduit par un surcoût croissant tout au long de la montée en charge du dispositif.

– Le complément d'activité succède à l'allocation parentale d'éducation en proposant trois modifications importantes : la création d'une aide dès le premier enfant, une restriction des conditions d'accès aux aides au deuxième enfant et au-delà ainsi qu'une majoration de l'aide destinée aux parents travaillant à temps partiel.

Il semble, d'une part, que l'impact du resserrement des conditions d'accès au complément d'activité soit moindre que prévu et que, d'autre part, le recours aux aides à taux partiel soit devenu plus fréquent (les précédentes prévisions n'intégraient pas une telle modification de comportement).

En effet selon le bilan de la CNAF le taux de recours à la PAJE CLCA à taux partiel est d'environ 20 % plus élevé que ceux de l'APE à taux partiel pour deux enfants à charge.

– Le complément de libre choix de mode de garde succède à l'allocation de garde d'enfant à domicile et à l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée en proposant deux modifications substantielles : les montants servis au titre des trois niveaux de compléments ont été revalorisés de façon importante (+ 75 % notamment pour le CMG1) et le segment de revenus sur lequel est servi le complément intermédiaire a été élargi.

Il en résulte une attractivité accrue qui a augmenté le taux de recours au dispositif, alors que les prévisions de montée en charge avaient été réalisées à comportements constants.

Les barèmes de la PAJE sont les suivants :

Montants de la prestation d'accueil du jeune enfant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005

Éléments de la PAJE	Pourcentage de la BMAF		Montants en € ⁽¹⁾ hors CRDS	
Prime à la naissance	229,75		830,25	
Prime à l'adoption	459,5		1 660,50	
Allocation de base	45,95		166,05	
Complément de libre choix d'activité				
1) <u>En cas de non perception de l'allocation de base</u>				
. taux plein	142,57		515,21	
. taux partiel < 50 %	108,41		391,76	
. taux partiel entre 50 et 80 %	81,98		296,25	
2) <u>En cas de perception de l'allocation de base</u>				
. taux plein	96,62		349,16	
. taux partiel < 50 %	62,46		225,71	
. taux partiel entre 50 et 80 %	36,03		130,20	
Complément de libre choix du mode de garde	0 à 3 ans	3 à 6 ans	0 à 3 ans	3 à 6 ans
{ <u>emploi direct</u>				
. si revenus < ou = 14 870 € ⁽¹⁾	100,67	50,34	367,79	181,91
. si revenus > 14 870 € et ≤ 33 044 €	71,91	35,96	259,86	129,95
. si revenus > 33 044 €	43,14	21,57	155,90	77,95
{ <u>association ou entreprise</u>				
- <u>assistante maternelle</u>				
. si revenus ≤ 14 870 €	172,57	-	623,62	311,81
. si revenus > 14 870 € et ≤ 33 044 €	143,81	-	519,69	259,85
. si revenus > 33 044 €	115,05	-	415,76	207,88
- <u>garde à domicile</u>				
. si revenus ≤ 14 870 €	208,53	-	753,56	376,78
. si revenus > 14 870 € et ≤ 33 044 €	179,76	-	649,60	327,80
. si revenus > 33 044 €	151,00	-	545,67	272,84

⁽¹⁾ Montant de la BMAF au 1^{er} janvier 2005 : 361,37 €

(1) Voir détail du plafond page suivante.

(1) Voir détail du plafond page suivante.

Plafonds de ressources de la prestation d'accueil du jeune enfant

I - Plafond de ressources applicable à la prime à la naissance ou à l'adoption et à l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant pour la période du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2006 (à comparer au revenu net catégoriel de l'année 2004).

Plafond de base :	20 004 €
Majoration par enfant à charge 25 % :	5 001 €
Majoration (par enfant à charge supplémentaire à partir du 3 ^e) 30 % :	6 001 €
Majoration pour double activité ou pour isolement :	8 039 €

Nombre d'enfants à charge*	Plafond	Plafond biactivité ou isolement
1 enfant	25 005 €	33 044 €
2 enfants	30 006 €	38 045 €
3 enfants	36 007 €	44 046 €
4 enfants	42 008 €	50 047 €
Par enfant supplémentaire	6001 €	6 001 €

* Il s'agit des enfants à charge ou à naître

II - Plafond de ressources applicable au complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant pour la période du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2006 (à comparer au revenu net catégoriel de l'année 2004).

1) Les montants de la prise en charge partielle de la rémunération visée au b) de l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale varient selon les ressources. Sont définies trois tranches de revenus :

Nombre d'enfants à charge	Montant maximum de l'aide	Montant médian de l'aide	Montant minimum de l'aide
1 enfant	≤ 14 870 €	≤ 33 044 €	> 33 044 €
2 enfants	≤ 17 120 €	≤ 38 045 €	> 38 045 €
3 enfants	≤ 19 821 €	≤ 44 046 €	> 44 046 €
4 enfants	≤ 22 521 €	≤ 50 047 €	> 50 047 €

2) Pour la garde à domicile d'un enfant de trois ans et moins, le complément de libre choix du mode de garde prend en charge 50 % des cotisations et contributions sociales dues pour l'emploi dans la limite de 388 € par mois, pour la période du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2006.

Pour la garde à domicile d'un enfant âgé de trois à six ans, le complément de libre choix du mode de garde prend en charge 50 % des cotisations et contributions sociales dues pour l'emploi dans la limite de 194 € par mois, pour la période du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2006.

• *L'impact financier de cet article*

Selon les estimations de la CNAF l'économie engendrée serait de 180 millions d'euros en 2007, de 180 millions en 2008 et de 70 millions en 2009. La mesure est bien sûr sans effet sur les charges de 2006.

La rapporteure estime cet article d'autant plus regrettable qu'il intervient au moment où les parents, encore bénéficiaires de l'AFEAMA, doivent supporter le coût supplémentaire induit par l'application de la convention collective des assistants maternels dont le statut a été revalorisé par la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005, ce phénomène étant d'intensité variable mais très sensible dans les régions où la demande est supérieure à l'offre d'assistants maternels disponibles.

Elle se propose donc de présenter un amendement de suppression de cet article afin que l'Etat reste fidèle à ses engagements. L'ACOSS a d'ailleurs fait savoir que cette décision aurait des coûts de gestion induits car cet organisme, sur la foi des dispositions du PLFSS 2004, a déjà anticipé la disparition de ces prestations et a basculé les comptes cotisants concernés sur le Centre PAJE Emploi.

Article 55

Financement des majorations de pensions pour enfants prises en charge par la branche famille

Cet article pérennise le taux de prise en charge par la CNAF des majorations de pension pour enfants versé au Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Alors que jusqu'à présent le 5° de l'article L. 223-1 posait le principe de la prise en charge par la branche famille des majorations de pensions, le présent projet de loi modifie cette disposition du code de sécurité sociale pour fixer durablement à 60 % la part des dépenses prise en charge par la branche famille, ce taux figurant désormais dans le code de la sécurité sociale.

Rappelons que c'était la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui avait entamé le transfert du financement de ces majorations à la branche famille au profit du FSV.

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 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^{re} section)

(en millions d'euros)

Prise en charge de prestations par le FSV	2001	2002	2003	2004*¹	2005	2006
<i>Au titre de :</i>						
Minimum vieillesse	2 497	2 485	2 513	2 540	2 615	2 632
Majorations de pension						
Pour enfants	2 995	3 118	3 239	3 275	3 443	3 560
Pour conjoint à charge	78,6	77,1	74,5	74	73	71

Source : Annexe 8 du PLFSS 2006

¹ Comptes de l'exercice 2004 – Prévisions pour 2005 et 2006

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.

En 2001, le transfert du financement de ces majorations de pension avait été programmé selon un calendrier qui devait aboutir à un transfert total en 2007 : 15 % en 2001, 30 % en 2002, 45 % en 2003, 60 % en 2004, 75 % en 2005, 90 % en 2006 et 100 % en 2007 mais cet échéancier ne sera pas respecté.

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, ce chiffre a atteint 1965 millions d'euros avec un taux de 60 % qui a aussi été reconduit dans le PLFSS 2005.

Pour 2005 le transfert à la charge de la branche famille devrait s'élever à 2065 millions d'euros (selon les comptes prévisionnels 2005 du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale)

Quel est l'impact financier pour la branche famille pour l'exercice 2006 ?

Selon les estimations de la CNAF présentées au Conseil d'administration du 5 octobre 2005, ce taux représente approximativement une charge de 2,06 milliards d'euros pour la branche famille pour l'année 2006.

Cette estimation semble quelque peu sous-évaluée si on se base sur les travaux de la Commission des comptes de la sécurité sociale qui a estimé que le montant des majorations de pension pour enfants devrait atteindre dès 2005 le montant de 3 443 millions avec un taux de progression de 5 % par rapport à 2004, qui devrait être similaire entre 2005 et 2006.

Si on applique à ce chiffre le taux de 60 % on obtient la somme indiquée plus haut de 2 065 millions, ce qui laisse penser que pour 2006 cette somme sera supérieure, du fait de l'augmentation de la masse des pensions ouvrant droit à ces majorations.

Article 56

Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2006

En application du 2° du D 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 2006 à 53,3 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.

Pour le régime général de la sécurité sociale cet objectif est de 52,8 milliards d'euros.

Pour mémoire cet objectif avait été fixé, l'année dernière à 46,2 milliards pour l'ensemble des régimes.

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. Avec l'intégration des allocataires fonctionnaires cette tendance est encore accrue pour l'exercice 2005. Les prestations extra-légales versées par les autres régimes ainsi que leurs dépenses de fonctionnement sont également retracées. Seules les sommes 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 a été estimé pour 2006 à 1,8 % alors que le taux 2005 a été fixé à 2,2 %. En application de l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale, il est fixé

en fonction de l'inflation prévisible pour 2005, compte tenu d'un correctif intégrant un éventuel décalage entre les prévisions de l'année précédente et l'inflation effectivement constatée .

Précisons enfin que l'annexe 9 du projet de loi évalue à 106 millions d'euros les dépenses nouvelles pour 2006 : 21 millions pour l'allocation journalière de présence parentale, 35 millions pour le nouveau complément de libre choix d'activité et 50 millions pour des mesures de nature non législative sans que le ministère ait apporté de précisions.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – M. François Fondard, secrétaire général, et M. Laurent Clevenot, secrétaire général-adjoint
- **Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)** – Mme Nicole Prud'homme, présidente, et M. Philippe Georges, directeur
- **Confédération syndicale des familles (CSF)** – M. François Edouard, secrétaire général, Mme Patricia Augustin, secrétaire confédérale chargée de la famille, et Mme Aminata Koné, secrétaire générale-adjointe chargée du secteur habitat
- **Associations de parents d'enfants malades regroupées au sein de l'Union nationale des associations de parents d'enfants atteints de cancer ou de leucémie (UNAPECLE)** – M. Daniel Tardy, association « *Avec mon enfant* », Mme Catherine Vergely, association « *Isis* », et Mme Catherine Guillet, association « *Phares avec Julie* »

*

La rapporteure tient à remercier M. Martin Hirsch et M. Etienne Grass, respectivement président et rapporteur du groupe de travail constitué dans le cadre de la préparation à la conférence de la Famille pour 2005, pour les informations communiquées au sujet de leur rapport « Familles, vulnérabilité, pauvreté ».