



N° 295

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2007.

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 2008* (n° 284)

TOME III

FAMILLE

PAR M. HERVÉ FÉRON,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	11
A. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE	11
1. Les facteurs démographiques.....	11
<i>a) Des entrées nombreuses dans le dispositif des prestations familiales</i>	11
<i>b) La réduction de la taille des familles</i>	12
2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes	12
<i>a) L'impact de la loi de financement pour 2004</i>	12
<i>b) L'impact des lois de financement pour 2005 et 2006</i>	13
<i>c) L'impact de la loi de financement pour 2007</i>	14
B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE EN 2007	16
1. Le bilan de la branche famille pour les années 2006 et 2007.....	16
2. Les prévisions pour 2007 et 2008.....	17
<i>a) Les charges</i>	17
<i>b) Les produits</i>	18
C. L'ÉVOLUTION DES RECETTES	18
1. Les cotisations.....	19
2. Les impôts et taxes	20
3. Les subventions de l'État.....	20
D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES	21
1. La décélération des dépenses de prestations.....	21
2. Une hausse plus modérée des aides à la petite enfance.....	22
3. Une croissance modérée des prestations d'entretien.....	24
4. Un début de décélération des prestations liées au handicap	24
5. La stabilisation des aides au logement	25

II.- LES AIDES À LA PARENTALITÉ	27
A. POURQUOI AIDER LES PARENTS À ASSUMER LEURS RESPONSABILITÉS ÉDUCATIVES ?	27
1. Être parent, une fonction sociale qui ne va pas de soi	27
2. Développer une offre diversifiée d'aides à la parentalité.....	30
a) <i>La mise en place des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)</i>	30
b) <i>La médiation familiale</i>	38
c) <i>Les aides à la parentalité et les services à l'accompagnement scolaire</i>	41
B. COMMENT DONNER UNE COHÉRENCE À LA POLITIQUE PUBLIQUE DE SOUTIEN À LA FONCTION PARENTALE ?	46
1. Multiplier les aides à la parentalité ne suffit pas à créer une politique publique de soutien à la fonction parentale.....	46
2. Clarifier les objectifs d'une politique publique d'aide à la parentalité	49
3. Améliorer le pilotage national et local des dispositifs d'aide à la parentalité.....	52
4. Pérenniser les mécanismes de financement.....	55
5. Améliorer l'accès des aides à la parentalité tout particulièrement pour les familles vulnérables	55
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE	57
Section 4 <i>Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille</i>	57
<i>Article 59</i> : Modulation du montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) en fonction de l'âge de l'enfant	57
<i>Article 60</i> : Extension aux enfants handicapés de la prestation de compensation du handicap (PCH).....	59
<i>Article 61</i> : Clarification du droit aux prestations familiales des ressortissants communautaires	63
<i>Article 62</i> : Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2008	66
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69

INTRODUCTION

La branche famille est le parent pauvre du projet loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la politique familiale du gouvernement. Les questions familiales ne figurent certainement pas parmi les priorités de M. Xavier Bertrand dont le portefeuille ministériel est tellement large qu'il comprend aussi la famille, mais comme un problème social parmi d'autres !

Les aides publiques en faveur des familles atteignent un montant important, évalué par la Cour des comptes à 69 milliards d'euros, et cependant il ne semble pas exister de stratégie claire en matière de politique familiale. Plus grave encore pour l'avenir, les partisans d'une gestion rigoureuse des finances publiques s'interrogent sur la pertinence de certaines dépenses fiscales en faveur des familles ou de certaines prestations familiales. La représentation nationale ne peut d'ailleurs se désintéresser des audits conduits actuellement dans tous les ministères dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et dont l'objectif est d'améliorer la qualité du service rendu aux Français tout en maîtrisant les dépenses publiques.

Ce travail de réflexion sur la pertinence de la dépense publique ne doit pas se faire entre experts et technocrates mais doit associer le Parlement et les acteurs de la société civile.

En matière de politique familiale, il semble urgent d'adopter une nouvelle démarche plus prospective et d'avoir une vision pluriannuelle pour décider de mesures adaptées. Les enjeux démographiques nécessitent une politique qui tienne compte de facteurs de long terme, d'autant que les résultats d'une politique familiale sont lents à porter leurs fruits car il s'agit d'infléchir des modèles culturels très profondément ancrés, par exemple inciter les pères à réduire leur activité professionnelle lors de la naissance d'un enfant.

La création d'un conseil d'orientation de la politique familiale, permettant d'avoir une vision prospective semble donc s'imposer, à l'instar du Conseil d'orientation des retraites (COR) ou du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) dans leurs domaines respectifs.

Cette réflexion doit s'entendre de manière extensive : il s'agit de définir les instruments de politique publique qui permettent de soutenir les familles, sans se limiter aux compétences de la branche famille de la sécurité sociale. La politique familiale doit prendre en compte, par exemple, les aides aux étudiants versées par le ministère chargé de l'enseignement supérieur ou le rôle des communes dans l'organisation d'activités extra scolaires.

Le rapporteur souhaiterait que cette instance de proposition permette d'associer les partenaires sociaux, des parlementaires mais aussi les associations familiales et les grands mouvements associatifs qui, du fait de leur connaissance

des mouvements qui traversent le corps social, peuvent avoir leur mot à dire sur les attentes des familles. La création de cette instance permanente ne devrait pas donner lieu à des luttes d'influence, personne n'ayant le monopole de la représentation des familles, et à tout le moins les rivalités entre associations ne devraient pas différer la mise en place du nouveau conseil de la politique familiale.

Qu'en sera-t-il de la conférence de la famille pour 2007 ? Le rapporteur aimerait souligner que, même si la conférence de la famille disparaît au profit d'une instance de réflexion permanente, il serait souhaitable qu'une fois par an l'ensemble des acteurs de la politique familiale puisse se réunir autour du Premier ministre pour faire le point sur les projets du gouvernement concernant les familles. Il s'agit d'un rendez-vous symbolique, qui doit permettre à la politique familiale de gagner en visibilité et d'affirmer son caractère interministériel.

Dès sa création, cette instance permanente aura à se prononcer sur plusieurs sujets qui conditionnent l'avenir de la politique familiale française. En effet, au fil du temps, de nombreuses aides ont été offertes aux familles, aides dont certaines ont des logiques contradictoires. Il est donc temps aujourd'hui de remettre à plat les différents mécanismes de la politique familiale pour se demander s'ils permettent une réelle compensation du coût de l'enfant.

La compensation du coût de l'enfant est l'un des objectifs historiques de la politique familiale : le principe qui le sous-tend est qu'il est légitime que le coût financier que représentent l'entretien et l'éducation des enfants soit partagé entre les familles elles-mêmes et la solidarité nationale, dans la mesure où les enfants représentent l'avenir de la société. De façon usuelle, le coût de l'enfant est défini comme le revenu supplémentaire dont doit disposer une famille avec enfant pour maintenir son niveau de vie inchangé. Le coût de l'enfant ainsi défini est un coût relatif, supposé proportionnel au revenu de ses parents.

À partir de cette définition, trois conceptions de la juste compensation, par la solidarité nationale, du coût de l'enfant en fonction du revenu du ménage sont possibles :

– celle d'une compensation partielle de ce coût relatif de l'enfant par des aides croissantes en fonction du revenu du ménage ;

– celle d'une compensation égale pour tous les enfants, sous forme d'aides indépendantes du revenu ;

– celle d'une compensation décroissante en fonction du revenu, pour égaliser les taux d'effort, sous forme d'aides attribuées sous condition de ressources ou modulées en fonction inverse du revenu.

L'examen des différentes aides concourant à la compensation du coût de l'enfant montre que la politique familiale française emprunte à ces différentes logiques. Il conviendrait donc que le futur conseil d'orientation de la politique

familiale s'interroge sur la pertinence d'une politique familiale qui superpose plusieurs logiques de compensation du coût de l'enfant.

Par ailleurs, le système français se caractérise structurellement par un niveau de compensation du coût de l'enfant croissant avec la taille de la famille : les allocations familiales ne sont versées qu'à compter du deuxième enfant et sont majorées à compter du troisième enfant, un complément familial est versé sous condition de ressources aux familles d'au moins trois enfants, une demi-part supplémentaire de quotient familial est attribuée à compter du troisième enfant.

La politique familiale française reste marquée par l'inspiration nataliste originelle et par le traitement préférentiel réservé au troisième enfant depuis la fin des années 1970. Le coût du premier enfant, à un degré moindre celui du deuxième, est peu compensé, sauf lorsque l'enfant a moins de trois ans, alors même que les familles d'un ou deux enfants sont devenues les plus fréquentes. Là encore est-il toujours pertinent de maintenir ce ciblage sur le troisième enfant ? Ne faut-il pas réfléchir à la meilleure manière d'inciter les couples à créer une famille et porter de nouveaux efforts sur l'accueil du premier enfant ?

La politique familiale devrait aussi mieux prendre en compte une réalité sociologique lourde de conséquences pour le budget des familles : l'allongement de la durée des études et le poids financier représenté par les adolescents et les jeunes adultes qui restent à la charge de leurs parents beaucoup plus longtemps que par le passé. Dans ce domaine, notre politique familiale n'est pas du tout adaptée. Ne faut-il pas aujourd'hui réfléchir aux moyens d'autonomie nécessaires aux jeunes adultes ?

Après avoir clarifié les objectifs de la politique familiale, le conseil d'orientation de la politique familiale devra aussi s'interroger sur les moyens financiers alloués à cette politique. Il est en effet important d'améliorer les projections financières de la branche famille pour avoir une meilleure visibilité des marges de manœuvre financières qui se dégageront.

La Cour des comptes dans son rapport de septembre 2007, estime que la branche famille pourrait revenir à l'équilibre en 2008 et dégager des excédents importants d'ici 2010.

Dans ce contexte, les arbitrages relatifs à l'évolution des dépenses de la branche famille mériteraient d'être explicités par le Conseil d'orientation. Ces arbitrages ne portent pas seulement sur l'évolution relative des différentes prestations de la branche, mais aussi, en amont, sur l'affectation des marges financières dégagées par la branche : les prestations familiales de la branche famille ont-elles vocation à croître au même rythme, sur moyenne période, que la masse salariale ou est-il légitime que la branche famille assume la charge de dépenses nouvelles, dont certaines peuvent être considérées comme relevant de la politique familiale dans un sens plus large ?

Cette instance de réflexion, associant les partenaires sociaux et les représentants des associations pourrait aussi permettre de clarifier les termes de certains débats publics et contribuer ainsi à ce que des réformes indispensables soient précédées d'un diagnostic objectif.

Depuis quelques mois, l'idée de créer un droit opposable à la garde d'enfant ou un service public de la petite enfance est fréquemment évoquée ; mais si chacun s'accorde à dire qu'il faut améliorer l'offre quantitative de places de garde pour les jeunes enfants, une question reste taboue : quelles doivent être les responsabilités respectives de l'État, de la branche famille et des collectivités locales pour l'organisation et le financement des modes de garde ?

À défaut de traiter ce préalable fondamental, il serait irresponsable de s'engager dans une réforme d'une telle ampleur, car les modalités concrètes d'un droit opposable à la garde d'enfant dépendront en grande partie du niveau de financement public imaginé.

N'est-il pas paradoxal que M. Xavier Bertrand, ministre en charge de la famille, ait annoncé, lors de son audition le 11 octobre 2007 par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, que le droit opposable à la garde d'enfant devrait être opérationnel d'ici la fin de la législature et que, dans le même temps, nombre de communes rencontrent des difficultés pour financer leurs crèches en raison d'un désengagement de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ?

Concernant le financement des équipements publics pour la petite enfance, le rapporteur souhaite faire part de son inquiétude au sujet de la réforme des mécanismes d'intervention de l'action sociale de la branche famille.

Suite à une forte progression des dépenses d'action sociale en 2005, la branche famille est devenue plus sélective dans l'attribution des subventions, imputées sur ses crédits d'action sociale, qui permettent aux collectivités locales et aux associations de financer des équipements d'accueil de la petite enfance et des centres de loisirs et d'en assurer le fonctionnement à des coûts raisonnables.

Le rapporteur voudrait souligner que ces aides financières de la branche famille ont eu des résultats remarquables en termes d'amélioration des services aux familles, par la création de place de crèches et par l'accès à des loisirs de qualité pour la majorité des enfants. Ces crédits ont clairement permis aux familles de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale.

Sans nier la nécessité de parvenir à un meilleur pilotage financier de ces interventions, le rapporteur estime très important de poursuivre le partenariat avec les collectivités locales qui ont largement profité de l'expertise technique des caisses d'allocations familiales pour monter des projets d'équipement.

Après avoir accordé des sommes considérables pour faciliter l'investissement des collectivités locales en vue d'ouvrir des crèches, il n'est pas

acceptable que la branche famille se désengage et réduise son aide au fonctionnement des établissements d'accueil des jeunes enfants.

La CNAF a décidé de recentrer sa politique d'action sociale sur les territoires sous-dotés en équipement et pour cela elle a demandé aux caisses d'allocations familiales (CAF) de hiérarchiser les communes pour établir un ordre de priorité en faveur de celles qui sont dépourvues d'équipements. Ayant reçu une enveloppe limitative pluriannuelle pour financer ces équipements, les CAF ont dû sélectionner des projets et réduire les financements en faveur des collectivités qui ont déjà bénéficié des crédits d'action sociale.

La définition de critères de sélectivité n'a pas été aisée et le rapporteur souhaite que le ministre puisse préciser si les CAF ont pu aménager les critères de sélectivité proposés par la CNAF pour tenir compte de certaines réalités locales. On peut également s'interroger sur les motifs qui ont conduit la CNAF à laisser plus de marge de manœuvre aux CAF pour la définition des projets prioritaires relatifs aux centres de loisirs.

Le nouveau dispositif contractuel de la branche famille intitulé « contrat enfance jeunesse », qui fusionne les dispositifs préexistants du contrat enfance et du contrat temps libre, prévoit un taux de participation unique de 55 %, en forte baisse par rapport aux contrats précédents (fourchette de 55 à 70 % du montant des dépenses). Ce désengagement de la branche famille est préjudiciable aux collectivités locales déjà fortement pénalisées par d'autres transferts de charges du fait de l'État. Le rapporteur se demande si le ministre en charge de la famille a bien mesuré les risques d'un tel désengagement. L'offre de modes de garde étant déjà insuffisante, qu'en sera-t-il demain si les collectivités locales ne sont plus assurées d'un financement pérenne de la part de la branche famille ?

Les difficultés des collectivités locales pour faire face à ces nouvelles règles de financement ont d'ailleurs conduit la CNAF à mettre en place un fonds doté de 20 millions d'euros, destiné à faciliter la mise en œuvre du contrat enfance et jeunesse par des mesures ponctuelles d'accompagnement : le fonds national d'accompagnement des contrats enfance et jeunesse (FACEJ). D'après les informations communiquées au rapporteur, 50 CAF avaient déposé des dossiers au 1^{er} juin 2007, représentant un total de plus de 550 projets pour lesquels une aide est demandée. Le rapporteur souhaite qu'un bilan de l'utilisation des crédits du FACEJ soit rapidement établi et se demande si le succès de ce fonds ne démontre pas la nécessité de revoir les critères trop rigoureux du contrat enfance jeunesse.

Le rapporteur aimerait, enfin, interpeller les pouvoirs publics sur l'enjeu fondamental que représente l'éducation populaire, sur ses missions et sur les moyens qui lui sont accordés.

Quant aux articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 relatifs à la branche famille, il convient de souligner que si la modulation selon l'âge de l'enfant de l'allocation de rentrée scolaire fera consensus, le rapporteur ne peut accepter l'idée que cette réforme se traduise par

une réduction du montant de la prestation pour les jeunes enfants. Tenir compte du surcoût représenté par la scolarité des adolescents est tout à fait pertinent, mais les familles ne doivent pas globalement pâtir de cette revalorisation. Le rapporteur s'étonne de l'ambiguïté du ministre quand il s'agit de savoir si cette réforme se fera à enveloppe fermée.

Quant à l'extension de la prestation de compensation aux enfants handicapés ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation pour l'enfant handicapé (AEEH), le rapporteur s'interroge sur les raisons qui ont conduit le gouvernement à restreindre cette possibilité aux seuls enfants percevant un complément d'AEEH et se demande si les maisons départementales des personnes handicapées seront en mesure de traiter ces dossiers dans des délais raisonnables alors qu'elles ont déjà beaucoup de difficultés, faute de moyens suffisants, pour l'instruction des dossiers relatifs à la prestation de compensation présentés par les personnes handicapées adultes.

Le rapporteur déplore enfin que pour l'année 2008, le projet de loi de financement de la sécurité sociale se traduise non pas par des moyens accrus offerts aux familles mais par une économie de la branche de l'ordre de 130 millions d'euros : 80 millions au titre de la suppression de la première majoration pour âge des allocations familiales (réforme de portée réglementaire visant à créer une seule majoration à quatorze ans avec le montant jusqu'ici applicable à seize ans) et 50 millions en raison de l'option pour la prestation de compensation du handicap qui sera prise en charge par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Le ministre en charge de la famille n'a donné aucune explication sur l'utilisation des marges financières ainsi dégagées.

La partie thématique de ce rapport porte sur les aides à la parentalité. De multiples initiatives très intéressantes ont reçu un soutien financier public, mais il est dommage de constater que le foisonnement de services disparates offerts aux parents ne permet pas de parler de politique coordonnée de soutien à la fonction parentale. Comme dans beaucoup de domaines, en matière de politique familiale des moyens publics sont mobilisés pour les aides à la parentalité, mais il n'existe pas de réel pilotage national de ce dispositif.

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 800 000 par an (données France entière). 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 du premier enfant continue de s'élever (29,8 ans en 2006 contre 28,3 ans en 1990).

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

a) Des entrées nombreuses dans le dispositif des prestations familiales

En 2006, 796 800 naissances ont été comptabilisées en France métropolitaine et 34 100 dans les départements d'outre-mer, soit un total de 830 900, en hausse de 2,9 % en un an (+ 23 000 par rapport à 2005). Il s'agit du nombre le plus élevé de naissances enregistré depuis le début des années 1980.

Pour 2007 et 2008, l'hypothèse de natalité est celle d'une légère diminution en 2007 (- 0,1 %) et d'une stabilité en 2008.

Tout comme en 2005 et 2006, les sorties en 2007 et 2008 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 moins nombreuses que les entrées, puisque le nombre de naissances en 2004 et 2005 était inférieur d'environ 30 000 à celui prévu en 2007 et 2008. Cela se traduirait donc par une augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations à destination de la petite enfance.

La génération 1987 qui atteint l'âge de 20 ans en 2007 étant moins nombreuse que celle qui naîtrait en 2007, le nombre de bénéficiaires des allocations familiales devrait également augmenter en 2007, même si ce lien n'est pas mécanique en raison des règles d'attribution des allocations familiales.

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 (26,2 millions de ménages en 2004 contre 21,9 en 1990 montrant la réduction régulière du nombre de familles bénéficiaires de prestations familiales à compter de 3 enfants et plus), reflétant une réduction de la taille des familles.

Le nombre de familles d'un ou deux enfants bénéficiant d'une prestation de la CNAF augmente depuis 1998, en lien avec le dynamisme de la natalité. À l'inverse, les familles de trois et surtout celles de quatre enfants et plus sont de moins en moins nombreuses parmi les allocataires de la branche.

Parmi les familles bénéficiaires de prestations familiales, la part des familles monoparentales avec enfants dans l'ensemble des familles ayant des enfants à charge (25 % en 2005 contre 21 % en 1995) a progressé de 4 points en dix ans.

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 32 000 unités entre 1990 et 2006, 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 nouvelles décidées les années précédentes ont encore un impact sur les comptes de la branche famille pour 2007 et 2008 du fait d'une montée en charge progressive.

a) L'impact de la loi de financement pour 2004

Les années 2006 et 2007 sont marquées par la fin de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). 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 et achèvera complètement sa montée en charge en deux temps : en 2007 pour les enfants de moins de trois ans qui représentent la très grande majorité des bénéficiaires, puis en 2010 pour les enfants de trois à six ans.

Cette prestation 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.

Comme l’a souligné à plusieurs reprises la Cour des comptes, cette prestation a révélé de graves défaillances dans les prévisions de dépenses de la part de la branche famille, son coût global ayant été considérablement sous évalué : lors de sa mise en œuvre à la fin 2003, le gouvernement avait estimé que cette prestation représenterait une dépense de 850 millions d’euros annuels en 2007 alors que le surcoût effectif s’est élevé à 1 430 millions en 2006 et devrait atteindre 1 980 millions pour 2007. Selon les dernières estimations de la Cnaf le surcoût annuel à l’issue de la montée en charge soit en 2010, serait de 2 350 millions.

Ces dépenses supplémentaires sont la résultante de plusieurs facteurs :

– l’assouplissement des conditions de ressources pour l’éligibilité au socle de la PAJE (« prime à la naissance ou à l’adoption » et « allocation de base » versée aux enfants de zéro à trois ans sous conditions de ressources) par rapport à l’ancienne APJE (surcoût d’environ 270 millions d’euros) ;

– des nouvelles modalités du « complément de libre choix d’activité » de la PAJE par rapport à l’ancienne APE, en particulier l’éligibilité au premier enfant et la revalorisation de la prestation pour les temps partiels (surcoût d’environ 130 millions d’euros) ;

– des nouvelles modalités du « complément de libre choix du mode de garde » de la PAJE (surcoût total d’environ 490 millions d’euros, avec un effet prix – augmentation du montant du complément et des seuils de modulation – et un effet volume – augmentation du recours à ces modes de garde du fait d’un meilleur soutien financier par la branche famille).

À 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 ayant doublé en 2005.

b) L’impact des lois de financement pour 2005 et 2006

Les lois de financement de la sécurité sociale pour 2005 et 2006 n’ont pas créé de charges significatives pour la branche famille.

Toutefois à partir de 2005, le financement de l’aide personnelle au logement (APL), partagé entre l’État 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'État aux caisses d'allocations familiales (CAF) a dû 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 de l'enfant handicapé pour les parents isolés.

La Commission des comptes de la sécurité sociale a estimé à 21 millions d'euros le surcoût entraîné par la mise en place de l'allocation journalière de présence parentale, introduite par la loi de financement pour 2006.

c) L'impact de la loi de financement pour 2007

La dernière loi de financement a prévu le changement de date pour le bénéfice de l'allocation de base de la PAJE (jour de naissance de l'enfant au lieu du mois de naissance auparavant). Cette mesure entraînerait une économie de 50 millions d'euros en 2007.

D'autre part, pour les enfants nés à partir du 1^{er} juillet 2006, les familles de trois enfants et plus peuvent opter pour un congé parental plus court mais mieux rémunéré. Au 31 décembre 2006, ce dispositif, appelé complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) profite à 700 parents et représenterait un coût de 16 millions d'euros en 2007.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'allocation de soutien familial (ASF) est accordée prioritairement à l'allocation de parent isolé (API) ce qui entraîne un transfert de l'API (financée par l'État) vers l'ASF (financée par la branche famille) représentant un coût supplémentaire pour la branche famille de 84 millions d'euros en 2007 et 147 millions d'euros en 2008.

La loi de financement de la sécurité sociale 2005 et celle de 2007 ont prévu respectivement la mise en œuvre d'un quatrième et d'un cinquième plan de financement de nouvelles places de crèches dont le montant représenterait 114 millions d'euros en 2007.

Sur le handicap, l'année 2006 a été marquée par la mise en place d'une majoration de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) en faveur des parents isolés, à la charge de la CNSA dont le coût s'élève à 16 millions d'euros en 2006. Deux nouveaux compléments d'AAH (complément de ressources et majoration pour la vie autonome) ont été mis en œuvre pour un coût de 129 millions d'euros en 2006, 146 millions d'euros en 2007 et 177 millions d'euros en 2008 à la charge de l'État.

D'autre part, la loi de financement de la sécurité sociale 2007 a institué un congé de soutien familial non rémunéré mais ouvrant droit à l'AVPF, d'une durée de trois mois, renouvelable dans la limite d'un an sur l'ensemble de la carrière, en faveur des travailleurs devant cesser leur activité professionnelle pour s'occuper d'un proche souffrant d'un handicap ou d'une perte d'autonomie importante (décret n° 2007-573 du 18 avril 2007). Cette mesure chiffrée à 10,5 millions d'euros est financée par la CNSA.

Concernant les prestations logement, la revalorisation 2006 est intervenue en janvier 2007, accompagnée de deux mesures : l'abaissement du seuil de non-versement des allocations logement (15 € au lieu de 24 €), dont l'effet est estimé à + 28 millions d'euros et l'augmentation de la participation personnelle de 29 à 30 €, qui devrait rapporter 41 millions d'euros en 2007 et 2008. L'impact du report de l'actualisation des ressources et des loyers des locataires de juillet à décembre 2008 serait estimé à 105 millions d'euros en 2008.

Par ailleurs, en 2005, le financement de l'APL, partagé entre l'État et la CNAF, a été modifié. La clé de répartition a été réestimée en 2006 et appliquée rétroactivement sur 2005.

Coûts cumulés pour la CNAF des mesures nouvelles prises depuis 2005
(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008
Subsidiarité des l'API par rapport à l'ASF			84	147
PAJE	889	1 624	1 991	2 254
ALF			4	37
– augmentation de la participation personnelle de 29 à 30 euros			-2	-2
– abaissement du seuil de non-versement des aides de 24 à 15 euros			6	6
– décalage de l'actualisation des ressources et des loyers des allocataires (de juillet à décembre 2008)				33
AAH ⁽¹⁾	18	129	146	177
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé ⁽²⁾		16	16	16
Total des mesures sur prestations légales	907	1 769	2 241	2 631
Dotations FNAL	263	434	250	265
Congé de soutien familial ⁽²⁾			11	11
Plans crèches	98	101	114	165

(1) Prestation à la charge de l'État, mesure neutre pour le solde de la CNAF.

(2) Mesure financée par la CNSA, neutre pour le solde de la branche famille.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2007

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 qui a été revalorisée de 2,2 % en 2005, 1,8 % en 2006 et de 1,7 % en 2007. Pour 2008 la prévision est de 1 %.

Seules évoluent indépendamment de cette base 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) : 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.

B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE EN 2007

1. Le bilan de la branche famille pour les années 2006 et 2007

Les résultats de la branche famille s'améliorent. Pour 2006 le déficit a été de 891 millions et pour 2007 il devrait atteindre 498,8 millions. Les prévisions estiment que pour 2008 la branche serait quasiment à l'équilibre avec un déficit de 8 millions d'euros.

Il convient de se rappeler que la branche était encore excédentaire de 1,8 milliard d'euros en 2001.

Les résultats de la branche famille de 2005 à 2008

(en millions d'euros)

CNAF – Famille	2006	%	2007	%	2008	%
Charges nettes	51 646,1	5,7	55 065,0	2,6	56 791,9	3,1
Produits nets	50 331,6	3,7	54 566,9	3,3	56 783,4	4,1
Résultat	- 891,0		- 498,8		- 8,5	

Source : Direction de la sécurité sociale (SDEPF/6A)

Les prestations, légales ont conservé en 2006 le dynamisme constaté en 2005 alors que les prestations extralégales ont observé un fort ralentissement.

Les prestations légales ont connu une croissance de 4,5 % en 2006 (4,4 % en 2005), principalement sous l'effet de la poursuite de la montée en charge de la PAJE : le bloc des aides destinées à la petite enfance (PAJE + APJE + AFEAMA

+ APE + AGED) a crû de près de 10 % entre 2005 et 2006. Les prestations liées au handicap (allocation adultes handicapés et allocation d'éducation spéciale) sont demeurées également dynamiques en 2005 (+ 4,4 %).

À l'inverse les dépenses d'action sociale (hors plans crèches) sont quasiment stables en 2006 (+ 0,4 %), après avoir enregistré une forte croissance : + 15,4 % en 2005.

Les charges de la branche famille au titre de sa participation au financement de l'APL et de l'ALF ont augmenté de 7,3 % en 2006 en raison d'une modification de la clé de financement de ces allocations.

Par ailleurs, le transfert vers la CNAV au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) est quasiment stable en 2006 (- 0,3 %) : l'exercice 2005 avait été marqué par une écriture de régularisation au titre des exercices 2002 à 2004 venant majorer artificiellement les charges 2005 de 265 millions d'euros.

Les produits de la CNAF ont progressé de 5 % en 2006.

Les recettes de la branche sont composées pour près de 86 % de cotisations sociales et de CSG. À 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 4,3 % en 2006 (sur le champ de recouvrement des Urssaf).

En outre les produits 2006 ont été majorés exceptionnellement :

– par le surplus de recettes lié à la mesure PEL (+ 240 millions d'euros sur la CSG capital) ;

– par une augmentation des frais de gestion payés par l'État à la branche famille au titre de l'APL, majoration appliquée rétroactivement à l'exercice 2005 ; cette modification a conduit au quasi-doublement des comptes de divers produits techniques entre 2005 et 2006 (+ 144 millions d'euros).

2. Les prévisions pour 2007 et 2008

Le déficit devrait se stabiliser en 2007 à 498, 8 millions d'euros et le retour à l'équilibre serait atteint en 2008.

a) Les charges

Un ralentissement des dépenses de prestations légales en 2007 devrait être observé (+ 2,8 %) et se poursuivre en 2008 (+ 2,5 %)

Les charges de prestations à destination de la petite enfance verraient leur rythme de croissance se réduire de moitié en 2007 (+ 5,0 %) par rapport à 2006 (+ 10 %) : ce ralentissement marque la fin de la montée en charge de la PAJE pour les enfants de moins de 3 ans en 2007. Ces prestations croîtraient de + 3,6 % en

2008 : la PAJE aura alors atteint son rythme de croisière concernant les enfants de moins de 3 ans.

Les prestations liées au handicap ralentiraient également (+ 3,5 % en 2007 contre 4,4 % en 2006 et 3,6 % en 2008) en raison notamment de la fin de la montée en charge des nouveaux compléments de l'AAH et de l'amélioration moyenne des revenus (l'AAH étant délivrée sous conditions de ressources).

Les prestations extralégales retrouveraient un rythme de croissance plus élevé en 2007 (+ 8,8 %), contrecoup des importantes régularisations de charges enregistrées en 2006 et resteraient dynamiques en 2008 (+ 8,3 %), conformément aux objectifs de la convention d'objectifs et de gestion s'achevant fin 2008.

b) Les produits

Les produits croîtraient de 3,4 % en 2007 et de 3,9 % en 2008.

Ces taux sont sensiblement inférieurs à l'hypothèse de croissance de la masse salariale du secteur privé pour 2007 et 2008 (+ 4,8 %). Cet écart repose principalement sur les éléments suivants :

– l'assiette du secteur public progresserait moins rapidement que celle du secteur privé et pèserait sur la croissance globale des produits sur les revenus d'activité ;

– les contributions publiques, composées des remboursements de l'AAH et de l'API par l'État (pour un montant d'environ 6,5 millions d'euros), ralentiraient, suivant la dynamique modérée de ces prestations dans un contexte économique favorable : + 2,6 % en 2007 et + 2,9 % en 2008, contre + 4,8 % en 2006 ;

– le taux de croissance des produits en 2007 enregistre le contrecoup des écritures exceptionnelles de 2006 (frais de gestion APL et annulation de dettes).

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 18 % du total des cotisations des régimes de base.

Recettes de la branche famille

(en milliards d'euros)

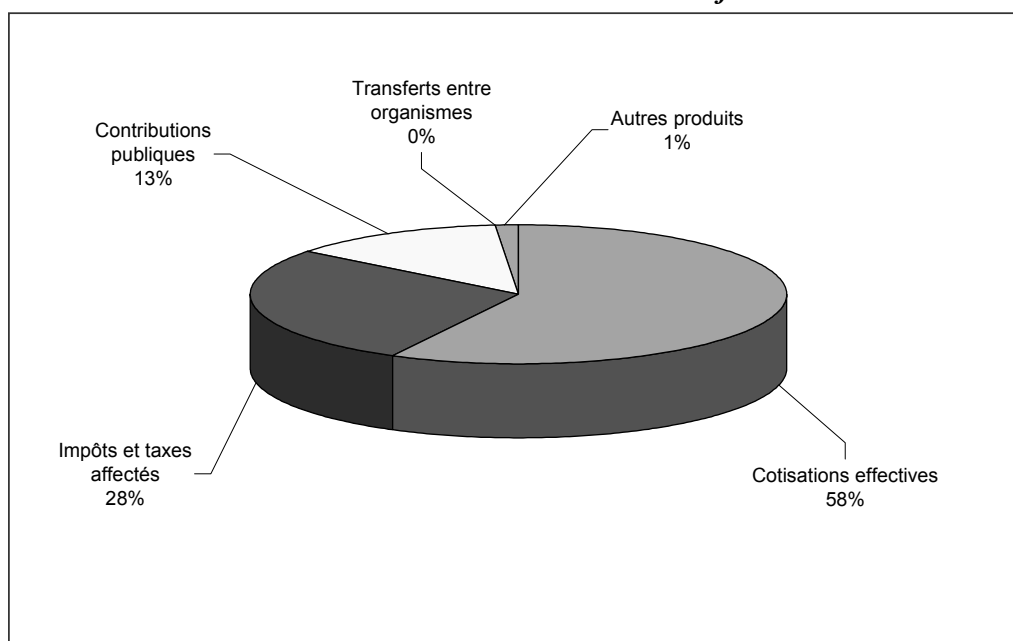
	2005	2006	2007	2008
PRODUITS	50,2	52,9	54,7	57,1
Cotisations effectives	29,1	30,4	31,3	32,7
Cotisations fictives d'employeur	0,1	0,1	0,1	0,1
Cotisations prises en charge par l'État	3,4	0,6	0,7	0,7
Cotisations prises en charge par la Sécurité sociale	0,3	0,3	0,3	0,3
Impôts et taxes affectés	10,7	14,6	15,4	16,3
<i>dont CSG</i>	<i>10,3</i>	<i>11,1</i>	<i>11,5</i>	<i>12,1</i>
Contributions publiques	6,1	6,4	6,5	6,6
Transferts entre organismes	0,1	0,1	0,0	0,0
Produits financiers	0,1	0,1	0,0	0,1
Autres produits	0,3	0,6	0,3	0,3

Source : annexe C du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

1. Les cotisations

Les recettes de la branche famille proviennent essentiellement des cotisations (à hauteur de 58 % environ), qui sont dans cette branche entièrement à la charge des employeurs et s'élèveront à 31,6 milliards d'euros pour 2007. Depuis le 1^{er} janvier 1998, les cotisations des employeurs et travailleurs indépendants ont été entièrement dé plafonnées.

Structure des recettes de la branche famille



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 2007, la CSG a représenté 11,4 milliards d'euros et devrait atteindre 11,9 milliards pour 2008 (voir tableau ci-dessous).

La CSG pour la branche famille

(en millions d'euros et évolution en %)

	2005	2006	%	2007	%	2008	%
CNAF	10 432	11 084	6,2	11 473	3,5	11 957	4,2

Source : Direction de la sécurité sociale

3. Les subventions de l'État

Les subventions de l'État 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'État 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'État à la Caisse nationale d'allocations familiales

(en millions d'euros)

	2005	2006	%	2007	%	2008	%
AAH	5 032	5 230	3,9	5 395	3,2	5 579	3,4
API	972	1 064	9,5	1 065	0,1	1 066	0
TOTAL	6 004	6 294	4,8	6 461	2,6	6 645	2,9

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2007

D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

1. La décélération des dépenses de prestations

La branche famille a versé en 2006 un total de 37,4 milliards d'euros de prestations légales soit une augmentation de 4,5 % par rapport à 2005.

La croissance des prestations familiales est restée forte en 2006 (+ 4,5 %) et décélérerait en 2007 (+ 2,9 %) et 2008 (+ 2,5 %)

La progression de 2006 a été identique à celle enregistrée en 2005 (+ 4,4 %). Ce dynamisme a reposé principalement sur :

- une revalorisation de la BMAF de 1,8 % au 1er janvier 2006 ;
- une augmentation de la natalité en 2006 (+ 23 000 naissances par rapport à 2005) ;
- la poursuite de la montée en charge de la PAJE, particulièrement sensible sur le mode de garde.

En 2007, la croissance des dépenses ralentirait, se situant à 2,9 % contre 4,5 % en 2006.

Plusieurs effets se conjuguent pour expliquer cette tendance :

- l'achèvement de la montée en charge de la PAJE pour les 0 à 3 ans en 2007 ;
- une revalorisation de la BMAF légèrement plus faible (+ 1,7 %) qu'en 2006 ;
- une hypothèse de natalité reposant sur une légère diminution des naissances en 2007 par rapport à 2006 (-0,1 %).

En 2008, les dépenses de prestations familiales devraient continuer à ralentir (+ 2,5 %) sous l'effet :

- de la décélération de la PAJE ;
- d'une revalorisation de la BMAF au 1er janvier 2008 (+ 1,0 %) sensiblement plus faible qu'en 2007 ;
- d'une stabilité des naissances par rapport à 2007.

Masses financières des prestations familiales et évolution

(en millions d'euros)

	2005	2006	%	2007	%	2008	%
Total des prestations légales	35 834	37 463	4,5	38 542	2,9	39 499	2,5
Prestations d'entretien :	16 615	16 210	- 2,4	16 183	- 0,2	16 333	0,9
– allocations familiales	11 952	12 122	1,4	12 272	1,2	12 346	0,6
– complément familial	1 595	1 597	0,1	1 589	- 0,5	1 574	- 0,9
– allocation pour jeune enfant	986	288	/	0	/	0	/
– allocation d'adoption	1	0	/	0	/	0	/
– allocation de soutien familial	1 071	1 099	2,7	1 215	10,5	1 305	7,4
– allocation de parent isolé	972	1 064	9,5	1 065	0,1	1 066	0,0
– allocation de présence parentale	39	40	0,7	41	4,8	43	4,0
Prestations pour la garde des enfants :	3 278	1 335	/	449	/	187	- 58,4
– allocation parentale d'éducation	1 569	442	/	0	/	0	/
– AFEAMA	1 611	838	/	423	/	177	/
– AGED	98	54	/	26	/	10	/
Prestations en faveur de l'éducation (ARS)	1 381	1 390	0,6	1 378	- 0,8	1 392	1,0
Prestations en faveur du logement (ALF)	3 495	3 616	3,4	3 702	2,4	3 860	4,3
Prestations en faveur des handicapés :	5 553	5 798	4,4	6 000	3,5	6 219	3,6
– AAH	5 032	5 230	3,9	5 395	3,2	5 579	3,4
– AEEH	521	568	9,1	605	6,5	640	5,7
PAJE :	5 229	8 818	/	10 516	/	11 176	6,3
– prime de naissance et allocation de base	2 730	4 066	/	4 641	/	4 734	/
– complément d'aide à la garde	1 330	2 777	/	3 549	/	4 064	/
– complément d'activité	1 170	1 975	/	2 325	/	2 378	/
– Autres prestations	282	297	5,2	314	5,6	332	5,7
Prestations extralégales	3 324	3 337	0,4	3 632	8,8	3 933	8,3
Contribution de la CNAF au FNAL	3 491	3 825	9,6	3 614	- 5,5	3 752	3,8

Source : Direction de la sécurité sociale

2. Une hausse plus modérée des aides à la petite enfance

Les aides à la petite enfance représentent une charge de 11,0 milliards d'euros en 2007 (dont 10,5 milliards au titre de la PAJE), soit une croissance de 5,0 % par rapport à 2006

Cette charge augmenterait de 5,0 % en 2007 et de 3,6 % en 2008 atteignant 11,4 milliards (dont 11,2 milliards au titre de la PAJE). En effet, les anciens dispositifs sont remplacés au fur et à mesure par la PAJE.

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

(en millions d'euros)

	2005	2006	%	2007	%	2008	%
PAJE et autres prestations petite enfance	9 494	10 441	10,0	10 965	5,0	11 363	3,6
Prime de naissance + allocation de base + APJE + adoption	3 716	4 354	17,1	4 641	6,6	4 734	2,0
Complément d'aide à la garde + AFEAMA + AGED	3 039	3 670	20,8	3 998	8,9	4 251	6,3
Complément d'activité + APE	2 739	2 417	- 11,7	2 326	- 3,8	2 378	2,3

Source : Direction de la sécurité sociale

Les évolutions observées en 2006 sont contrastées selon le type de prestations (*cf.* tableau) :

– la mise en place de la PAJE a vu une modification des règles de cumul entre prestations :

Les bénéficiaires de l'APE ne peuvent prétendre à l'APJE longue ; en revanche, la PAJE permet de cumuler l'allocation de base (remplaçant l'APJE longue) et le complément d'activité (toutefois minoré du montant de l'allocation de base de sorte que le montant total d'aide accordé à la famille est inchangé, seule la répartition est modifiée) ; cette possibilité de cumul partiel conduit à majorer, toutes choses égales par ailleurs, les charges au titre de l'allocation de base relativement à l'APJE, et à minorer à due concurrence les charges au titre du complément d'activité relativement à l'APE ;

– les aides forfaitaires de base (APJE + prime de naissance + allocation de base) ont crû de 17,1 % en 2006 sous l'effet, en plus de la modification des règles de cumul décrites ci dessus, de la hausse du plafond de ressources de l'allocation de base de la PAJE par rapport à celui de l'APJE ;

– les aides à la garde (AFEAMA + AGED + complément d'aide à la garde) augmentent de 20,8 % en 2006 : il semble que la meilleure solvabilisation garantie par la PAJE par rapport aux anciennes prestations ait modifié le comportement des ménages qui ont accru leur recours à un mode de garde payant ;

– les revenus de remplacement (APE + complément d'activité) diminuent de 11,7 % en 2006 : cette baisse s'explique principalement par les nouvelles règles de cumul entre allocation de base et complément d'activité ;

En 2007, on observe une décélération des aides à destination de la petite enfance sur :

– les aides forfaitaires et les revenus de remplacement bénéficiant aux parents d'enfants de 0 à 3 ans dont la montée en charge s'achève en 2007 ;

– les aides à la garde : 89 % des dépenses sont concentrées sur les enfants de 0 à 3 ans, pour lesquels la montée en charge de la PAJE est achevée.

Il est à noter que la prestation d'accueil du jeune enfant a un coût net (en tenant compte du remplacement progressif par la PAJE des anciennes prestations) estimé par la CNAF à 890 millions d'euros en 2005, 1 624 millions en 2006, 1 991 millions en 2007 et 2 254 millions en 2008.

3. Une croissance modérée des prestations d'entretien

Comme en 2007, la croissance en volume des prestations d'entretien serait proche de zéro. L'augmentation des dépenses estimée à 0,9 % résulterait donc essentiellement de la revalorisation prévisionnelle de la base mensuelle de calcul des allocations familiales.

Les allocations familiales et le complément familial décroissent en volume en 2007 et 2008, 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).

La forte croissance de l'allocation de soutien familial (ASF) en 2007 (+ 10,5 %) et 2008 (+ 7,4 %) s'explique par le transfert des dépenses de l'API vers l'ASF. En conséquence, les dépenses d'API seraient stables en 2007 et 2008.

4. Un début de décélération des prestations liées au handicap

Les prestations liées au handicap amorceraient une décélération : + 4,4 % en 2006, + 3,5 % en 2007 et 2008.

La croissance particulièrement forte de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) en 2006 (9,1 %) s'explique par la mise en place de la majoration en faveur des parents isolés.

En 2007 et 2008, l'augmentation de l'AEEH retrouverait son rythme tendanciel.

S'agissant de l'AAH, on a observé une décélération des dépenses en 2006 (+ 3,9 %) liée à une baisse de l'effet volume malgré la montée en charge des nouveaux compléments d'AAH. Cette baisse pourrait s'expliquer notamment par la conjoncture économique favorable.

En effet, une étude de la DREES (Etudes & Résultats n° 220, février 2003) a établi qu'il existe un lien significatif positif entre taux de chômage

et nombre de bénéficiaires de l'AAH à taux d'incapacité modéré (inférieur à 80 %).

Les nouveaux compléments d'AAH

La loi du 11 février 2005 a créé deux nouveaux compléments d'AAH, non cumulables :

– La majoration pour la vie autonome (MVA), qui se substitue au complément d'AAH, s'adresse aux personnes qui ont un taux d'incapacité d'au moins 80 %, qui bénéficient d'une AAH à taux plein ou en complément d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, qui disposent d'un logement indépendant et bénéficient d'une aide au logement. Son montant mensuel est de 103,63 € (au 01.01.2007).

– Le complément de ressources s'ajoute à l'AAH pour constituer la garantie de ressources des personnes handicapées (GRPH). Ce complément est destiné aux personnes âgées de moins de 60 ans, qui ont un taux d'incapacité d'au moins 80 %, qui bénéficient d'une AAH à taux plein ou en complément d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, dont la capacité de travail est inférieure à 5 %, qui n'ont pas perçu de revenus professionnels depuis au moins un an et qui disposent d'un logement indépendant. Son montant mensuel, au 1^{er} janvier 2007, est de 179,31 €.

Ils sont à l'origine d'une progression en valeur corrigée de l'effet prix de 18 millions d'euros en 2005 et de 129 millions d'euros en 2006. Le coût 2007 est estimé à 146 millions d'euros.

En 2007 et 2008, la mise en place des nouveaux compléments étant achevée, les masses versées devraient à nouveau ralentir (+ 3,2 % en 2007 et + 3,4 % en 2008).

5. La stabilisation des aides au logement

L'allocation logement à caractère familial devrait décélérer en 2007 (+ 2,4 %) après une croissance de + 3,4 % en 2006.

Les allocations logement sont sensibles à la conjoncture et particulièrement à la situation sur le marché du travail. Dans un contexte économique favorable à une décélération tendancielle des allocations logement depuis 2005, plusieurs éléments de nature réglementaire sont venus toutefois modifier cette tendance.

Ainsi, les charges d'Allocation de logement à caractère familial (ALF) en 2005 avaient progressé très faiblement en raison de :

– la fin de la montée en charge d'un train de mesures d'économies mises en œuvre dans le courant de l'année 2004 ;

– des charges 2004 artificiellement majorées par une revalorisation des barèmes au 1^{er} juillet avec application rétroactive au 1^{er} juillet 2003 ;

– une revalorisation des barèmes plus tardive qu'à l'accoutumée (au 1^{er} octobre au lieu du 1^{er} juillet).

En raison de ces effets, l'année 2006 affiche une accélération des dépenses d'ALF (puisqu'elles sont comparées à des dépenses 2005 conjoncturellement faibles).

En 2007, la progression des charges d'ALF marquerait un nouveau ralentissement, bénéficiant de la baisse du chômage. En 2008, l'ALF serait de nouveau dynamique (+ 4,3 %) sous l'effet du report de l'actualisation des ressources (la commission des comptes estime que l'impact du report de l'actualisation des ressources et des loyers des locataires de juillet à décembre 2008 serait de l'ordre de 105 millions d'euros).

II.- LES AIDES À LA PARENTALITÉ

A. POURQUOI AIDER LES PARENTS À ASSUMER LEURS RESPONSABILITÉS ÉDUCATIVES ?

1. Être parent, une fonction sociale qui ne va pas de soi

Les aides à la parentalité ont été progressivement mises en place par des initiatives associatives qui ont été confrontées à la demande croissante de parents qui se trouvaient désemparés devant leurs difficultés éducatives. Les pouvoirs publics se sont aussi intéressés au soutien à la fonction parentale car ils ont pris conscience que la socialisation harmonieuse des enfants supposait une forte implication éducative des parents. L'accompagnement des parents dans le cadre des aides à la parentalité s'est élaboré de manière empirique ; cependant cette démarche expérimentale a pu s'appuyer sur plusieurs travaux de recherche qui ont porté sur le statut de parent.

Certains psychanalystes ont d'abord souligné que la naissance d'un enfant n'avait pas pour corollaire naturel celui de parents.

La formation du néologisme « *parenthood* » à la fin des années 50 par le psychanalyste américain Thomas Benedekt est motivée par un double souci : d'une part dépasser les analyses traitant de la fonction paternelle et de la fonction maternelle de manière différenciée, d'autre part présenter une analyse du devenir parent comme une étape de maturation de l'adulte. « *parenthood* » désigne le processus de développement psycho-affectif commun aux deux géniteurs du fait de la conception d'un enfant. A sa suite, le psychiatre Paul-Claude Racamier introduit en France les termes de « parentalité », « paternalité » et « maternalité » (traduits de « *parenthood* », « *fatherhood* » et « *motherhood* »), à l'occasion d'une étude des psychoses relatives aux suites de l'accouchement. Mais l'usage du terme demeure confidentiel et restreint à l'étude des pathologies jusqu'à ce qu'il réapparaisse au cours des années 80 dans les parutions de l'École des parents et des éducateurs et sous la plume du psychanalyste Serge Lebovici comme discours plus général sur la condition parentale.

Le concept de parentalité s'impose dès lors comme porteur d'une idée-force : être parent n'est ni un donné biologique ni un donné social mais le fruit d'un processus complexe de maturation psychologique. Comme le commente Didier Houzel ⁽¹⁾, « ... ce que veut souligner le concept de parentalité, c'est qu'il ne suffit ni d'être géniteur ni d'être désigné comme parent pour en remplir toutes les conditions, encore faut-il « devenir parent ».

(1) Didier Houzel, « La parentalité. Défi pour le troisième millénaire. Un hommage international à Serge Lebovici, sous la dir. de Leticia Solis-Ponton, Paris, PUF, 2000.

L'usage du terme « parentalité » reste circonscrit, dans un premier temps, au champ de l'ethnologie. Il semble, là encore, venir d'une traduction du terme *parenthood* tel qu'il est utilisé par les travaux anglo-saxons au début des années 1980, pour désigner une approche du parental comme fonction sociale complexe. À partir de l'étude des systèmes non occidentaux de parenté, les ethnologues sont amenés à distinguer fortement la filiation naturelle de l'ensemble des liens, fonctions et rôles parentaux socialement reconnus. Leur principal apport est de souligner comment les attributs de la fonction parentale sont divisés en plusieurs tâches spécifiques (concevoir, éduquer, *etc.*) susceptibles d'être dispersées entre plusieurs lieux et individus.

C'est ainsi qu'en 1982, l'ethnologue Esther Goody après avoir étudié les systèmes de parenté en Afrique de l'ouest, propose une décomposition du rôle parental en cinq fonctions distinctes : concevoir et mettre au monde, donner une identité à la naissance (élément juridique), nourrir, éduquer et garantir l'accès de l'enfant au statut d'adulte. L'auteur souligne comment « les attributs de la fonction parentale ainsi divisés peuvent être dispersés entre plusieurs lieux et divers individus. Elle montre également comment, réciproquement, il existe une fragmentation possible des devoirs de l'enfant à l'égard de ceux qui l'ont élevé ⁽¹⁾.

Il faut attendre la deuxième moitié des années 1990 pour que la production sociologique et ethnologique française multiplie les recours à la notion de parentalité en tant que telle. Ce regain d'intérêt pour le concept s'exprime au moment où un nombre croissant de formes familiales ne correspondent plus à la famille nucléaire qui faisait coïncider les géniteurs, le couple conjugal et le couple parental, les liens biologiques et les liens sociaux.

La diversification des modèles familiaux semble rendre plus difficile l'exercice de la fonction parentale car les parents ne disposent plus de cadre de référence naturel et ne peuvent plus transmettre à leurs enfants les valeurs qu'ils ont reçues de leurs propres parents.

À l'occasion des auditions organisées par la mission d'information parlementaire sur la famille et les droits de l'enfant, plusieurs sociologues ont souligné combien la fragilisation des unions et le développement des familles recomposées avaient remis en cause le modèle traditionnel du père et de la mère dans ses fonctions éducatives.

Comme M. François de Singly l'a expliqué à la mission, chaque homme et femme suit un cycle de vie personnel qui passe par différentes étapes. On peut ainsi expérimenter plusieurs formes de vie familiale, en passant d'une forme classique, organisée ou non autour du mariage, à des phases de monoparentalité, puis à des recompositions plus ou moins durables. Mais « *une même personne ne change pas de système de valeurs en étant successivement mariée, divorcée, seule,*

(1) Agnès Fine, « Pluriparentalités et système de filiation dans les sociétés occidentales », in Didier Le Gall et Yamina Bettahar (dir.), *La pluriparentalité*, Paris, PUF, 2001.

puis à nouveau en couple. Simplement, l'individualisme est un système qui engendre différentes étapes de notre cycle de vie personnel »⁽¹⁾.

M. Robert Rochefort parlait quant à lui de la tentation « expérientielle » : « nous ne légitimons que ce que nous considérons comme positif après expérience. Puisque les expériences tournent parfois mal au début de la vie adulte, la famille se construit empiriquement, d'une manière chaotique, au cours d'un processus d'essais et d'erreurs »⁽²⁾.

Cette grande variété de situations familiales au cours d'une vie, cette impermanence de la vie familiale perturbent les places et les rôles des membres de la famille. En particulier, elles mettent en cause la capacité des parents à assumer la continuité de leurs fonctions vis-à-vis de leurs enfants en dépit de ces changements de situation.

À l'extrême, nous pouvons en arriver à une dissociation des trois composantes de la parentalité : les fonctions biologique (celle du géniteur), juridique (celle du détenteur de l'autorité parentale) et sociale (la prise en charge quotidienne de l'enfant) pourraient, dans certaines familles recomposées, ne plus être assurées par la même personne. Ainsi, un deuxième mari, dépourvu de tout lien biologique et juridique avec eux, prend soin au quotidien des enfants de son épouse, alors que celle-ci partage l'autorité parentale avec leur père.

Le recours de plus en plus fréquent au terme de parentalité sans qu'il ait reçu de définition officielle révèle selon Claire Neirinck⁽³⁾, une demande et un besoin de la société de consacrer la notion de « compétence parentale ».

« En effet, la compétence renvoie à une aptitude de fait alors que la parenté renvoie à une place juridique. Est mis en place de parent non pas un ascendant, mais celui qui remplit correctement un rôle de père »

En somme, si l'on a eu besoin d'un terme nouveau, c'est pour mieux distinguer les parents (père et mère), autrement dit ceux qui sont d'abord nommés en référence à leur rôle d'engendrement ou de géniteurs biologiques et reconnus juridiquement, de la fonction de parent, qui est susceptible d'être assumée par une pluralité d'acteurs à un moment donné, qu'ils soient ou non les géniteurs. La parentalité n'est donc, pas plus que la parenté, une notion réservée aux seuls géniteurs. C'est aussi ce sur quoi insiste Mme Françoise Dekeuwer-Défossez dans son ouvrage « *Inventons la famille* » lorsqu'elle différencie parentalité et parenté en évoquant le caractère vécu, quotidiennement partagé de la parentalité qu'il ne faut pas confondre avec la parenté, qui inscrit un enfant dans une lignée généalogique. La parentalité peut changer, être dévolue successivement ou même

(1) Audition du 22 mars 2005 – mission d'information parlementaire sur la famille et les droits de l'enfant (rapport n° 2382 – janvier 2006).

(2) Table ronde du 13 avril 2005 organisée par la mission d'information parlementaire sur la famille et les droits de l'enfants.

(3) Claire Neirinck « *De la parenté à la parentalité* » Editions Erès 2001

simultanément à plusieurs personnes alors que la parenté, elle, est beaucoup plus exclusive.

Parler de « parentalité » équivaut à poser la question suivante : « Qui est parent ? Celui qui donne ses gènes ou celui qui donne naissance ? Celui qui prend soin de l'enfant et l'élève ? Celui qui lui donne son nom et lui transmet ses biens ? » Autant de composantes de la parentalité qui sont dissociées dans d'autres sociétés, mais qui se recouvraient jusqu'à une date récente dans nos sociétés.

2. Développer une offre diversifiée d'aides à la parentalité

a) La mise en place des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)

Suite au rapport de Mme Dominique Gillot⁽¹⁾ et d'autres travaux de recherche qui ont tous souligné la nécessité de soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives la Conférence de la famille de 1998 décida de créer la délégation interministérielle à la famille (DIF) pour mettre en place une politique d'appui à la fonction éducative. L'année d'après, les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) furent créés par une circulaire ministérielle (circulaire DIF/DAS/DIV/DPM n° 99-153 du 9 mars 1999).

La création des REAAP allait à l'encontre de la thèse des parents démissionnaires, mais reposait au contraire sur l'idée que tout parent possède des capacités éducatives et que chaque famille doit découvrir en partageant l'expérience d'autres histoires familiale ses propres solutions éducatives.

Pour traiter des difficultés de la fonction parentale, il ne s'agissait pas de créer un dispositif supplémentaire mais de redonner de la cohérence aux initiatives associatives existantes. L'aspect très novateur était de s'appuyer sur l'implication directe des parents, les professionnels n'intervenant qu'en appui et ayant pour mission de faire connaître aux parents les réseaux de services existants.

La mise en place des réseaux consacrait aussi une approche généraliste afin de favoriser un brassage des familles dans leur diversité en opposition avec une approche spécialisée des difficultés s'adressant à des publics ciblés (toxicomanie, monoparentaux, délinquance...) mais par la suite par souci de pragmatisme certains groupes de parole par exemple furent organisés pour aborder des difficultés spécifiques (comme l'anorexie par exemple).

(1) Rapport préparatoire à la conférence de la famille 1998 de Mme Dominique Gillot, députée « Pour une politique de la famille renouvelée »

Charte des initiatives, pour l'écoute, l'appui et l'accompagnement des parents

Rappel de l'objectif poursuivi :

Au-delà de susciter les occasions de rencontres et d'échanges entre les parents, mettre à leur disposition des services et des moyens leur permettant d'assumer pleinement, et en premier, leur rôle éducatif.

À cette fin, favoriser l'animation et la mise en réseau de tous ceux qui contribuent à conforter les familles dans leur rôle structurant vis-à-vis de leurs enfants.

Principes d'action et d'animation :

1. Valoriser prioritairement les rôles et les compétences des parents : responsabilité et autorité, confiance en soi, transmission de l'histoire familiale, élaboration de repères, protection et développement de l'enfant.

2. Favoriser la relation entre les parents et, dans cet objectif, privilégier tous les supports où les parents sont présents, en particulier le cadre associatif.

3. Encourager les responsables des lieux et structures fréquentés par les parents à accueillir ou susciter de nouvelles initiatives.

4. Favoriser une meilleure conciliation des temps familiaux et professionnels.

5. Mettre en place des actions de sensibilisation et de formation à destination des intervenants bénévoles ou professionnels, pour favoriser l'émergence de nouvelles pratiques. Elles devront assurer un bon équilibre entre la participation des parents et l'intervention des professionnels.

6. Garantir l'ouverture de ces lieux à tous les parents, en recherchant la fréquentation de publics issus de milieux différents, de générations et de catégories socioprofessionnelles et culturelles différentes.

7. Prévoir un cadre éthique favorisant l'équilibre des relations familiales et ouvert à toutes formes de familles. Il s'appuiera sur les textes relatifs aux droits de l'enfant et de la famille.

8. Inscrire les projets dans la durée, notamment par le biais d'une convention pluriannuelle associant les différents partenaires.

9. Prendre appui sur un réseau mobilisable et compétent, sur des bénévoles et des professionnels très divers qui partagent l'engagement d'accompagner les familles, dans le respect des personnes et de leur autonomie, et qui s'appuient sur les connaissances disponibles aujourd'hui.

10. Participer à la construction d'un système d'animation partagée qui permette une circulation des informations, l'évaluation des actions, une capitalisation des savoir-faire, la transparence, la rigueur, la visibilité et un fort développement de ce mouvement.

- *Une organisation basée sur la participation active des parents et la mise en réseau*

La circulaire précitée affiche ainsi clairement les objectifs recherchés :

« La famille est le premier lieu de construction de l'enfant et de transmission des valeurs et des repères, et de ce fait, elle joue un rôle fondamental dans la cohésion sociale.

Dans cette fonction d'éducation de leurs enfants, tous les parents sont susceptibles de rencontrer des difficultés. Celles-ci peuvent être accrues du fait des problèmes sociaux que rencontrent certaines familles.

C'est pourquoi le gouvernement a décidé de développer, avec les différents partenaires concernés, des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents avec deux priorités : s'adresser à toutes les familles, parce que toutes peuvent être concernées et que cantonner l'action sur « des familles à problèmes » la rendrait inefficace ; s'appuyer sur les initiatives qui existent déjà, tout en développant de nouvelles opérations, avec le souci de mettre en réseau les différents intervenants, en respectant leur diversité et en s'efforçant de construire une cohérence et une visibilité de cette action. »

La circulaire souligne aussi qu'il s'agit de développer des initiatives déjà prises et d'en promouvoir de nouvelles :

« Les projets retenus devront avoir pour objectif prioritaire de valoriser les rôles et les compétences des parents : responsabilité et autorité, confiance en soi, transmission de l'histoire familiale, élaboration de repères, protection et développement de l'enfant.

Ils s'attacheront à favoriser le développement d'échanges et de relations entre les parents. Dans cette optique, seront privilégiés les projets présentés dans un cadre associatif.

L'intervention des professionnels visera principalement à assumer la supervision, la régulation et la formation des bénévoles animant des groupes de parents. Les professionnels pourront également, quand cela est nécessaire, apporter une aide spécifique, ponctuelle, à certaines familles pour leur permettre d'évaluer leur situation et les aider à surmonter d'éventuelles difficultés. Il ne s'agit pas, en revanche, de mettre en place un dispositif systématique de consultations psychologiques. »

L'originalité de la démarche de création des REAAP a été de laisser une grande marge de manœuvre aux acteurs locaux pour définir le contenu des aides à la parentalité. La circulaire se borne à donner des indications sur le type d'actions possibles : *« Les actions consisteront, par exemple, à :*

– *créer des lieux de rencontre entre parents, afin de faciliter les échanges sur les difficultés de la vie quotidienne, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, les relations avec l'école..., dans le but de trouver ensemble des solutions appropriées (« réseaux de parents ») ;*

– *organiser des groupes de parole pour les parents, sur les questions relatives à la vie commune, aux relations avec leurs enfants ;*

– *favoriser des lieux d'accueil parents/jeunes enfants, des lieux de médiation parents/adolescents ;*

– *encourager les initiatives susceptibles de soutenir les parents immigrés dans leur fonction parentale, en prenant en compte d'éventuelles difficultés d'intégration dans la société d'accueil. »*

La circulaire souligne aussi que les aides à la parentalité doivent tenir compte de la diversité des familles et offrir des modes d'accueil qui encouragent ou qui facilitent la mixité sociale. Une attention particulière doit être donnée aux projets émanant des territoires non couverts et de ceux qui connaissent des difficultés particulières, notamment ceux des sites prioritaires de la politique de la ville.

La mise en place des REEAP était aussi originale en raison de la souplesse laissée à son organisation administrative. La circulaire ne faisait qu'esquisser quelques principes d'organisation : les DDASS ont été chargées d'initier la constitution du réseau départemental en réunissant les collectivités locales, la caisse d'allocations familiales, les services de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports ainsi que les associations développant une action reconnue dans le domaine de l'accompagnement à la fonction parentale. La circulaire soulignait l'importance d'associer *« le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse et des magistrats impliqués dans la résolution des conflits familiaux. Leur connaissance du milieu familial et social, des mineurs protégés et des jeunes délinquants est de la plus grande utilité dans les orientations à prendre dans ce travail mené à l'intention des familles. »*

Après une première réunion, les partenaires locaux devaient organiser un comité d'animation *« piloté par une personne ou un service particulièrement motivé par le bon déroulement de cette opération »*, ce qui impliquait que le réseau départemental pouvait être piloté par une association et non pas forcément par la DDASS ou la CAF. Il était d'ailleurs prévu un soutien financier spécifique pour la fonction d'animation du réseau.

Selon les termes de la circulaire, ces comités d'animation devaient organiser, dans l'esprit de la charte, la circulation de l'information entre les différentes opérations, la confrontation et l'évaluation des pratiques, la capitalisation des savoir-faire : *« Ils fonctionnent avec le maximum de souplesse, un des objectifs étant de faciliter la rencontre des principaux intervenants dans ce secteur »*.

Ils organisent également les conditions d'information des habitants sur les organismes susceptibles de les aider. Les caisses d'allocations familiales, les services sociaux des départements, les centres communaux d'action sociale des principales communes, les unions départementales des associations familiales, les centres d'informations sur les droits des femmes et les chefs de projets des contrats de ville sont associés à la diffusion de l'information.

Pour faciliter le lancement de réseaux départementaux un comité national de pilotage et une cellule d'appui technique furent créés. Le comité national de pilotage, présidé par le délégué interministériel à la famille et regroupant les grandes associations partenaires (UNAF, UNIOPSS, fédération nationale des centres sociaux, associations de médiation familiale) ainsi que les différents ministères intéressés avait pour mission de :

- suivre la mise en œuvre de la charte et maintenir une vigilance éthique ;
- assurer l'impulsion des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents en liaison avec les « têtes de réseau » au niveau national et avec les comités départementaux d'animation ;
- favoriser l'échange et l'évaluation des pratiques, capitaliser les savoir-faire et valoriser les initiatives intéressantes ;
- apporter un appui technique à la mise en place d'initiatives nouvelles.

Quant à la cellule nationale d'appui technique elle devait être un exécutif du comité national de pilotage mais en fait elle assura au début la véritable animation des réseaux. La circulaire lui attribue les missions :

- d'être un centre de ressources et d'animation des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents ;
- d'apporter un appui technique et méthodologique à la mise en place et au fonctionnement de ces réseaux ;
- de valoriser les expériences et savoir-faire ;
- de favoriser la circulation des informations et des connaissances.

Au plan financier, la mise en place des REAAP ne s'est pas traduite par un fort engagement financier de l'Etat, car elle reposait sur un large partenariat, les deux principaux financeurs étant les DDASS et caisses d'allocations familiales sur leurs crédits d'action sociale. Lors du lancement des réseaux, les DDASS avaient un rôle central pour l'instruction des demandes de financement émanant des associations qui souhaitaient organiser des actions d'aide à la parentalité, car elles devaient solliciter le financement des autres partenaires du réseau. Le ministère en charge de la famille avait d'ailleurs clairement indiqué un montant maximum de subvention à accorder par projet et par an, soulignant la nécessité de faire contribuer plusieurs financeurs pour un même projet. La plupart des crédits étaient

déconcentrés au niveau des DDASS, mais une enveloppe de crédits était conservée au niveau central pour financer des projets importants présentés par les principales associations nationales.

La circulaire du 20 mars 2001 a modifié cette organisation du financement des projets en demandant aux préfets de mettre en place des comités de financement qui associent l'ensemble des partenaires institutionnels du département. Elle prévoyait que : « *Préalablement à son travail de sélection des dossiers, le comité de financement élaborera la liste hiérarchisée des critères qui présideront au choix des projets qui lui auront été adressés, en tenant compte de l'ensemble des objectifs du dispositif et notamment de ceux énoncés par la présente circulaire. Les critères retenus ainsi que les modalités de dépôt des projets seront communiqués à tous les acteurs locaux susceptibles de solliciter des financements ou à ceux qui en feraient la demande* ».

• *Le bilan quantitatif et financier des REAAP*

Les dernières statistiques relatives à l'action des REAAP concernent l'année 2005, ce qui est regrettable, mais qui s'explique aisément par les faibles moyens dont dispose la DIF pour exploiter les questionnaires annuels qu'elle envoie aux DDASS et comités locaux.

Pour l'année 2005, 5 725 actions d'aide à la parentalité ont été organisées au profit de 606 906 parents. Pour mémoire, le nombre de personnes concernées en 2004 était nettement plus faible et atteignait 360 389 personnes.

Les actions des REAAP sont fortement orientées sur des territoires de la politique de la ville : 28,5 % des actions se sont tenues dans des territoires prioritaires (ZEP, REP, ZUS, contrats de ville)

Les territoires des actions REAAP

Nombre d'actions dans chaque type de territoire	2001	2002	2003	2004	2005	% du total 2005
Milieu rural	293	469	260	1 140	960	16,8 %
Milieu urbain	745	1 080	535	3 394	2 981	52,1 %
Milieu semi-rural	193	265	155	647	618	10,8 %
Autres	20	107	58	213	553	9,7 %
Nombre d'actions sur territoires SEP/REP/ZUS/contrat de ville	884	1 699	787	1 553	1 632	28,5 %

Source : CNAF

➤ 23,4 % des actions se sont déroulées dans un équipement de type centre social ;

Localisation de l'action

Nombre d'actions en choisissant un seul lieu par action	2001	2002	2003	2004	2005	% du total 2005
École (maternelle, élémentaire, collège, lycée)	191	329	388	523	508	8,9 %
Bibliothèque, médiathèque, ludothèque, café/club	101	98	164	149	191	3,3 %
Lieu d'accueil de jeunes enfants (garderie, crèche...), centres de loisir, centre PMI, lieu d'accueil parents/enfants	342	633	733	962	786	13,7 %
Centre social et socioculturel	970	716	907	1 451	1 337	23,4 %
Maison rurale, maison des parents	53	101	193	221	276	4,8 %
Espace itinérant	67	123	211	166	169	3,0 %
Autres espaces d'accueil	520	765	814	1 848	1 709	29,9 %

Source : CNAF/DAS

➤ 23,9 % des actions ont eu pour objectif d'apporter un soutien global, en matière d'aide à la parentalité, aux familles les plus fragiles.

Domaines d'action

Nombre d'actions en regard de chaque grand domaine	2001	2002	2003	2004	2005	% du total 2005
Prévention et appui aux familles fragiles	538	878	1 206	1214	1366	23,9 %
Coparentalité et aides aux parents en conflit ou en voie de séparation	133	239		380	283	4,9 %
Accueil de la petite enfance	393	456	689	1 308	777	13,6 %
Soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents	248	529	552	601	618	10,8 %
Amélioration des relations entre les familles et l'école	298	424	542	778	608	10,6 %
Place faite au père, articulation vie familiale/ vie professionnelle	77	133	158	246	171	3,0 %
Assiduité scolaire	–	–	–	66	93	1,6 %
Lieux de ressources et d'information sur les services aux familles/PIF	–	–	–	434	757	13,2 %
Autres	112	159	489	370	457	8,0 %

Source : CNAF/DAS

Au plan du financement, il est indéniable que le dispositif impulsé et soutenu par l'Etat favorise l'implication des autres partenaires publics sur le plan financier. Selon les informations communiquées au rapporteur par la DIF, le coefficient multiplicateur d'investissement aurait été de 2,7 en 2004 et de 3 pour 2005.

Le financement des aides à la parentalité

(en euros)

	2002	2003	2004	2005
Tous financements confondus	23 611 491	32 030 122	42 164 375	37 906 628
Financement DDASS, sur crédits REAAP	8 825 610	8 832 907	8 933 433	8 384 678
Total autres financements DDASS, hors crédits REAAP	1 002 671	1 152 171	1 871 476	1 841 507
CAF	3 664 123	4 416 696	8 714 396	7 041 781
MSA			189 848	222 015
Conseil régional	<i>non renseigné avant 2004</i>		634 610	497 157
Conseil général	5 166 602	1 024 215	6 206 439	5 215 552
Communes		5 054 475	4 551 481	5 717 932
Politique de la ville	1 732 315	4 187 691	3 401 106	2 035 744
FASILD	513 628	640 245	749 410	804 225
Justice	249 083	334 076	507 826	576 196
Éducation nationale	8 826	25 855	54 667	52 858
Autres, montant total des autres financements	<i>non renseigné en 2002</i>	3 875 458	6 349 683	5 613 065
<i>Pour mémoire, tous financements État</i>	<i>11 818 505</i>	<i>14 532 700</i>	<i>14 768 508</i>	12 890 983

Source : délégation interministérielle à la famille

En 2008, il est prévu que l'Etat consacre 13,6 millions d'euros aux dispositifs de soutien à la parentalité selon les indications figurant sur le projet annuel de performance du programme « Solidarité insertion et égalité des chances », concernant le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables ».

La DIF a développé des indicateurs pour mesurer l'efficacité du dispositif des REAAP.

Mesure de l'efficacité du dispositif REAAP

	2004	2005
Indicateur d'activité : <i>pour 10 000 jeunes de moins de 20 ans (nombre total d'actions/nombre de jeunes de moins de 20 ans x 10 000)</i>	3,8	3,6
Indicateur d'impact : <i>(nombre total de parents bénéficiaires d'actions REAAP / nombre de familles)</i>	0,04	0,07
Indicateur de mobilisation : <i>(nombre total d'actions dans lesquelles les parents ont une participation active / nombre total d'actions x 100)</i>	42,5 %	44,4 %
Indicateur de renouvellement : <i>(nombre total d'actions nouvelles / nombre total des actions x 100)</i>	16,2 %	18,5 %
Indicateur de proximité : <i>(nombre de comités d'animation locaux)</i>	170	182
Indicateur de maillage du territoire : <i>(nombre total d'actions en zone rurale ou semi-rurale / nombre total d'action x 100)</i>	29,5 %	27,6 %
Indicateur de coût :		
Coût moyen d'une action financée par la DDASS sur crédits REAAP <i>(total financements DDASS, sur crédits REAAP / nombre total d'actions financées par la DDASS en 2004)</i>	2 582	2 191
Coût moyen d'une action tous financements confondus <i>(total tous financements / nombre total d'actions REAAP réalisées en 2004)</i>	6 965	6 621
Multiplicateur d'investissement : <i>(total financements, hors financements DDASS sur crédits REAAP / Financements DDASS sur crédits REAAP)</i>	2,7	3,0

Source : délégation interministérielle à la famille

b) La médiation familiale

Comme pour les aides à la parentalité, la médiation familiale s'est développée ces dernières années à partir d'initiatives émanant de diverses associations. Face à l'augmentation des procédures de divorce et des conflits pour l'exercice de l'autorité parentale, les services de médiation familiale ont été de plus en plus sollicités notamment par la justice.

Selon la définition donnée par le Conseil national consultatif de la médiation familiale, la médiation familiale est « *un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision – le médiateur familial – favorise, à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution* ».

Il est apparu indispensable d'encadrer le développement de ces services. Une première étape est franchie quand en 2001, Mme Ségolène Royal, ministre de la famille, institue le Conseil national consultatif de la médiation familiale (arrêté du 8 octobre 2001) dont la présidence est confiée à Mme Monique Sassier, directrice générale de l'Union nationale des associations familiales.

Nommé pour trois ans, le conseil devait faire des propositions concrètes et opérationnelles visant à « *favoriser l'organisation de la médiation familiale et promouvoir son développement* ».

Le conseil prendra position pour la professionnalisation de la médiation familiale, ce qui va déboucher sur la parution du décret n°2003-1166 du 3 décembre 2003 qui porte création au diplôme d'Etat de médiateur familial. L'arrêté du 12 février 2004 complète sa mise en œuvre et la circulaire du 30 juillet 2004 (n° DGAS/4A/2004/376) précise les modalités de la formation, de l'organisation des épreuves de certification et de la validation des acquis de l'expérience (VAE). La circulaire prévoit également les procédures d'agrément et le contrôle des établissements de formation.

Alors qu'elle a été créée comme une alternative aux procédures judiciaires la médiation a été de plus en plus sollicitée dans le cadre du recours à la justice.

Deux textes de lois vont donner une reconnaissance institutionnelle à la médiation familiale, la loi sur l'autorité parentale du 4 mars 2002 et la loi sur la réforme du divorce du 26 mai 2004 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

La première tend à généraliser le caractère conjoint de l'exercice de l'autorité parentale quelle que soit la nature du lien de filiation, à responsabiliser les pères et mères dans leurs prérogatives et obligations parentales, à pérenniser les liens entre les parents et les enfants.

Le second texte de loi vise à humaniser les procédures de divorce et incite les parents à définir par eux-mêmes une organisation relative à la garde de leurs enfants.

Ces deux textes donnent la possibilité aux juges de suspendre la procédure judiciaire afin de faciliter le recours à la médiation familiale :

« À l'effet de faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge peut proposer aux parties une mesure de médiation et après avoir recueilli leur accord, désigner un médiateur familial pour y procéder. Il peut leur enjoindre de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et le déroulement de cette mesure » (art. 373-2-10 du code civil). Une disposition similaire figure à l'article 255 du code civil dans le cadre des mesures provisoires relatives à la procédure de divorce.

Il est cependant tout à fait possible de recourir à une médiation familiale en dehors de toute procédure judiciaire afin de bénéficier de l'appui d'un professionnel pour tenter de résoudre un conflit familial.

Depuis près de vingt ans, les services de médiation familiale ont été financés par des fonds publics, par exemple, par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA), sur leurs fonds propres d'action sociale, par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et par les juridictions. Certaines CAF ont aussi organisé leur propre service de médiation familiale en formant à cette technique leurs travailleurs sociaux.

Ce système de subventions comportait des inconvénients majeurs car il n'existait aucune coordination entre ces différents financeurs et les services de médiation familiale n'avaient aucune assurance sur la reconduction de leur subvention d'une année à l'autre. De plus, les financeurs ne disposaient pas de moyens adaptés pour évaluer la qualité professionnelle des intervenants.

Afin de structurer les services de médiation familiale, un protocole national a été signé le 30 juin 2006 entre le ministère de la justice, de la famille, la CNAF et la Caisse nationale de la mutualité agricole ⁽¹⁾ pour organiser aussi bien au plan national que local le développement de ces services.

À la différence du système en vigueur jusqu'ici, reposant sur un système de financement par subvention, la CNAF finance désormais de manière pérenne les services de médiation familiale. Pour ce faire, une nouvelle prestation de service a été créée par avenant à l'actuelle convention d'objectifs et de gestion (COG) négociée entre l'Etat et la CNAF. Un financement spécifique a été prévu, d'un montant de 18,8 millions euros pour les années 2006, 2007 et 2008 dans son annexe financière.

(1) Protocole signé le 30 juin 2006 entre le ministère de la justice, le ministère de la famille, la caisse centrale de mutualité agricole et la CNAF.

Le bilan de la mise en place du dispositif indique qu'au 31 mars 2007 :

– 95 départements sur 100 avaient mis en place les instances départementales de coordination ⁽¹⁾ ;

– 213 services de médiation familiale ont été financés, pour 128,6 postes en équivalent temps plein.

Les CAF ont engagé 6,9 millions d'euros en mobilisant la prestation de service (2,8 millions d'euros) et leurs financements sur fonds propres d'action sociale (4,1 millions d'euros).

La montée en charge progressive de la prestation de service est liée à la nécessité de mettre en place un dispositif départemental de la médiation familiale, tel que le prévoit le protocole national de développement de la médiation familiale. Ce dispositif se décline, à l'échelon local, en deux instances : un comité de coordination et, comité des financeurs.

La signature du protocole national a constitué un signal fort pour les acteurs à l'échelon local, qui se sont mobilisés dans la quasi-totalité des départements. Ainsi, au 31 mars 2007, 95 départements avaient mis en place ces instances ⁽²⁾.

Il faut noter que ce partenariat a intégré les conseils généraux dans 75 départements, ainsi qu'une quarantaine de municipalités dans 35 départements.

Une instance de coordination au plan national a été récemment créée pour s'assurer d'une bonne couverture nationale des services de médiation familiale.

À l'échelon national, le comité national de suivi, piloté par la CNAF, est chargé de :

– favoriser les échanges et la mutualisation des réflexions entre ses membres ;

– accompagner le développement et la structuration des services de médiation familiale en favorisant notamment une bonne répartition de l'offre au regard des besoins ;

– consolider une démarche d'évaluation sur la base d'un référentiel national commun.

Ce comité a successivement examiné les résultats du bilan de la mise en place des dispositifs départementaux et le guide méthodologique pour la

(1) Les départements des Ardennes, de l'Aude, de la Guyane, de l'Hérault et de la Saône et Loire ont prévu de mettre en place le dispositif au cours du second semestre 2007.

(2) Les départements des Ardennes, de l'Aude, de la Guyane, de l'Hérault et de la Saône et Loire ont prévu de mettre en place le dispositif au cours du second semestre 2007.

réalisation d'un « diagnostic local en matière de médiation familiale », guide qui a été élaboré par un groupe de CAF. Enfin, il s'est saisi des questions relatives aux financements pour rechercher, en particulier, une meilleure coordination entre les différentes institutions.

La création d'une prestation de service pour financer les services de médiation familiale a aussi eu pour conséquence une harmonisation des tarifs applicables aux familles, qui sont désormais calculés à partir d'une grille nationale prenant en compte le quotient familial de l'impôt sur le revenu. Les services de médiation familiale qui sont financés par le biais de la prestation de service se sont engagés à respecter ces tarifs.

• *Le bilan financier de la médiation familiale*

Le montant total des financements de la médiation familiale s'élève ainsi pour 2006 à 11,6 millions d'euros. Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble de ces financements.

Financement de la médiation familiale en 2006

Partenaires	Montants
Financements CAF(s) par la prestation de service « médiation familiale »	2 784 835
Financements sur fonds propres	4 188 706
Total CAF	6 973 542
Financement MSA sur enveloppe Ps	94 981
Financements MSA sur fonds propres	35 746
Total MSA	130 727
Financements DDASS	1 408 747
Financements justice	864 101
Financements Conseil général	1 251 372
Financements municipalités	263 077
Autres financements	771 164
Total général	11 662 816

Source : CNAF

c) Les aides à la parentalité et les services à l'accompagnement scolaire

Les relations Famille-École sont une source très fréquente de conflits familiaux et il est apparu important d'aider les parents comme les enfants à entretenir de meilleures relations avec la communauté éducative. C'est pourquoi se sont développés depuis plusieurs années plusieurs dispositifs d'accompagnement scolaire qui avaient pour ambition non seulement d'apporter un soutien scolaire aux élèves sur le temps périscolaire, mais aussi de permettre aux parents de mieux suivre la scolarité de leurs enfants et de devenir de véritables

interlocuteurs pour les enseignants. La question de l'importance de l'assiduité scolaire a pu être aussi abordée dans le cadre de cet accompagnement des parents.

Le contrat d'accompagnement à la scolarité a été institué par une circulaire interministérielle du 26 juin 2001, associant la Délégation interministérielle à la Ville, le ministère de l'Éducation nationale, la Direction générale de l'action sociale pour mettre en place des actions de soutien scolaire

Mis en place pour renforcer l'égalité des chances des enfants et des jeunes, ce dispositif s'adresse, sur tout le territoire national, aux élèves de l'école élémentaire, du collège et des lycées, professionnels ou généraux et technologiques, en priorité dans les zones urbaines sensibles et les réseaux d'éducation prioritaires.

Les actions développées s'appuient sur une concertation avec les enseignants. En lien avec les actions menées dans le cadre des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, elles visent à faciliter les relations entre la famille et l'école, à accompagner et aider les parents dans le suivi et la compréhension de la scolarité de leurs enfants, en particulier pour ceux qui sont les plus éloignés de l'école et notamment les familles immigrées. L'accompagnement à la scolarité offre, par ailleurs, un espace d'information, de dialogue et d'écoute permettant aux familles une meilleure implication dans la scolarité de leurs enfants.

Les actions sont mises en œuvre en dehors du temps de l'école : elles sont absolument distinctes des actions d'aide individualisée ou de soutien scolaire mises en œuvre par les établissements scolaires. Elles sont néanmoins coordonnées avec les projets des écoles et des établissements.

Les orientations et les modalités du dispositif sont définies par un comité national de pilotage et d'évaluation qui comprend les initiateurs de la charte nationale de l'accompagnement scolaire : les ministères de l'éducation nationale (direction générale de l'enseignement scolaire, le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité (délégation interministérielle à la famille, direction générale de l'action sociale, direction de la population et des migrations), le ministère du logement et de la ville (délégation interministérielle à la ville), ainsi que l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ), qui s'est substituée au FASILD, et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Ce comité est chargé du suivi et de l'évaluation du dispositif de soutien à l'accompagnement scolaire.

Au niveau local, des comités départementaux ont été également mis en place pour évaluer les besoins, examiner et sélectionner les projets afin d'allouer les moyens financiers et suivre le dispositif. Quelle que soit la configuration retenue, cette instance comprend les services représentant les initiateurs cités précédemment ainsi qu'un représentant de la CAF. Le secrétariat de ce comité est

désigné par le préfet de département ; il est la plupart du temps assuré par une CAF, ou une direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

Le rapporteur regrette de n'avoir pu obtenir de bilan actualisé auprès de la DIF, dont le dernier bilan remonte à 2004 pour le financement et à 2005 pour l'analyse des publics bénéficiaires.

Le financement du contrat local d'accompagnement à la scolarité

Partenaires	CAF	Collectivités territoriales	FASILD devenu Acisé	État	Autres (*)	TOTAL
Participation en 2004 en €	14 944 503	12 358 184	4 636 718	3 796 608	2 626 017	38 362 030
Part dans le financement	39 %	32 %	12 %	10 %	7 %	100 %

* associations, des usagers, des régions et des directions départementales de la jeunesse et des sports

Source : *délégation interministérielle à la famille –enquête nationale réalisée en 2005 – 73 départements*

Au plan quantitatif, la DIF estime que 170 000 enfants et adolescents ont été concernés dans le cadre de 6 016 actions pour l'année 2005. Cet accompagnement scolaire est réalisé par 21 930 intervenants dont 12 000 bénévoles.

Le secrétariat des comités est assuré majoritairement par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (40 départements), les CAF assurant cette fonction dans 19 départements.

La branche famille s'est fortement impliquée dans ce type d'accompagnement social. La convention d'objectifs et de gestion, conclue entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) le 2 août 2005 et couvrant la période 2005-2008 prévoit, dans son article 11.1 intitulé soutien à la parentalité, que : « *la branche famille s'engage à poursuivre les actions en faveur de l'aide scolaire grâce notamment aux contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)* ».

Dans ce cadre, les CAF ont privilégié les actions collectives d'aide à la scolarité qui visent à offrir les conditions d'une meilleure intégration scolaire et sociale des enfants et une plus grande mobilisation des parents dans le suivi quotidien de la scolarité de leurs enfants.

Les actions d'accompagnement à la scolarité financées par les caisses des allocations familiales portent en priorité sur les projets suivants :

– Les projets relatifs à une prise en charge collective des enfants. A l'exception des zones très rurales, la moyenne des groupes d'enfants constitués par action CLAS doit se situer entre cinq et quinze enfants.

– Les projets favorisant la création de liens effectifs entre les accompagnants de l'aide à la scolarité et les écoles et les établissements scolaires.

– Les projets associant concrètement les familles et favorisant la valorisation des compétences parentales.

***Dépenses d'action sociale de la branche famille
pour l'accompagnement à la scolarité***

(en millions d'euros)

Année	2005	2006	2007
Montant des dépenses d'action sociale consacrées à l'accompagnement à la scolarité	22,8	19,2	23

Source : statistiques financières de la CNAF – métropole et DOM

Le financement des actions d'accompagnement à la scolarité se fait au moyen d'une prestation de service qui permet une prise en charge partielle des dépenses de fonctionnement des actions d'accompagnement à la scolarité menées pour des groupes de 5 à 15 enfants. La participation financière des CAF représente 30 % du coût de revient de chaque action éligible dispensée pour l'année scolaire dans la limite d'un plafond fixé annuellement par la CNAF.

Le rapporteur tient à faire part de son inquiétude quant au poids financier croissant pour les collectivités locales de l'accompagnement à la scolarité et estime urgent de trouver des solutions de financement pérennes.

Souhaitant regrouper les différents dispositifs d'accompagnement éducatif non scolaire, le gouvernement a créé le dispositif « de réussite éducative », prévu dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 dans le cadre de son volet consacré à l'égalité des chances.

L'objectif est d'accompagner les élèves en difficulté résidant dans les quartiers des zones urbaines sensibles (ZUS) ou scolarisés dans des établissements relevant de l'éducation prioritaire, afin de faciliter leur insertion sociale, leur développement personnel et leur réussite scolaire.

Ce dispositif a pour objectif de mener des actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degré et de leur famille, dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social ou sanitaire, en prenant en compte la globalité de leur environnement et de leurs difficultés. Ils proposent un accompagnement adapté à chaque situation, essentiellement hors temps scolaire et s'inscrivant dans la durée. Le programme peut également consister en un soutien direct aux parents afin de leur permettre d'améliorer les conditions de vie de leurs enfants et de les aider dans leur fonction parentale.

Un soutien peut être également apporté aux internats de réussite éducative sous la forme d'aide directe aux familles et de la mise en œuvre de projets éducatif, sportif et culturel développés au sein de l'internat, hors temps scolaire.

Ces dispositifs s'adressent prioritairement aux enfants et adolescents âgés de 2 à 16 ans qui ne bénéficient pas d'un environnement social, familial, culturel, favorable à leur réussite et plus particulièrement à ceux qui habitent dans une zone urbaine sensible ou sont scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. Ces dispositifs sont mis en œuvre dès la maternelle, afin d'agir sur les enfants en difficulté dès le plus jeune âge, au moment où se construit leur personnalité. Sont visés les enfants en général et pas seulement les élèves. Le repérage des bénéficiaires est fait par la communauté éducative, en particulier au sein des établissements scolaires. Des collaborations sont recherchées notamment avec l'intersecteur de pédopsychiatrie, les services de PMI et ceux de l'aide sociale à l'enfance.

Selon les informations communiquées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, la démarche de réussite éducative est différente de l'accompagnement scolaire proposé par le CLAS. À la différence du CLAS qui accorde une subvention à une association proposant un service collectif d'accompagnement scolaire, la démarche du dispositif de réussite éducative est de faire du travail « sur mesure » pour aider tel ou tel élève dans ses difficultés, ce qui conduit l'équipe chargée du projet local de réussite éducative à demander à des professionnels ou à des associations tel ou tel service d'accompagnement adapté à la situation personnelle de l'enfant en difficulté, le suivi pouvant avoir un objet beaucoup plus large que le soutien scolaire et comporter aussi un travail avec les parents pour les sensibiliser à certaines carences de leur éducation.

Les crédits publics mobilisés dans ce cadre sont importants et atteindront pour 2007 un montant de 80 millions d'euros. De 2005 à 2007 on estime que 130 000 enfants auront bénéficié de ce dispositif.

Le rapporteur tient à souligner que les dispositifs de réussite éducative ont souvent été mis en place au détriment d'autres outils comme les contrats éducatifs locaux dont bénéficiaient beaucoup plus d'enfants.

Il convient d'ailleurs de s'interroger sur la pertinence de laisser coexister des dispositifs très proches qui ont chacun un réseau territorial et une structure de pilotage national.

La dernière circulaire interministérielle du 30 mars 2006 relative à la mise en œuvre de la politique d'accompagnement à la scolarité pour l'année scolaire 2006-2007 prévoit que : *« Afin de mieux coordonner les actions d'accompagnement à la scolarité et d'accroître leur efficacité, un cofinancement sera recherché auprès de l'ensemble des partenaires participant au dispositif ou développant une action complémentaire dans ce domaine (projet de réussite éducative, projets des écoles et des établissements scolaires et dispositifs inscrits dans la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école). »*

Les CAF sont donc invitées à rechercher des cofinancements auprès des partenaires du dispositif. Pour ce faire, elles utilisent les commissions

partenariales de l'accompagnement à la scolarité, installées dans chaque département. Ces instances ont mission de coordonner les financements et d'organiser la couverture territoriale des actions propres au dispositif CLAS.

Dans ce cadre, les CAF veillent également à articuler les actions qu'elles soutiennent avec les dispositifs dont les objectifs sont similaires en développant une action complémentaire en faveur des enfants et des familles. Concrètement, un enfant et sa famille bénéficiant d'un « parcours de réussite éducative » peuvent, selon les préconisations des membres de « l'équipe de réussite éducative », bénéficier d'une action d'accompagnement à la scolarité financée au titre du dispositif CLAS. Les parents peuvent également, si besoin est, être bénéficiaires d'actions d'aide à la parentalité, proposées par exemple par les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

Les actions CLAS financées par les CAF s'inscrivent donc en complémentarité des actions plus individualisées développées dans le cadre des programmes de réussite éducative.

Il est encore trop tôt pour apprécier si une réelle coordination des dispositifs a été mise en place.

Un rapprochement entre le comité national de pilotage des CLAS et l'instance nationale de pilotage du dispositif de réussite éducative, organisé à l'initiative de la délégation interministérielle à la famille, qui assure le pilotage du dispositif CLAS, permettrait d'approfondir la question de l'articulation entre les dispositifs.

B. COMMENT DONNER UNE COHÉRENCE À LA POLITIQUE PUBLIQUE DE SOUTIEN À LA FONCTION PARENTALE ?

Les différentes formes d'aide à la parentalité représentent un acquis incontestable pour les familles, mais la multiplication des dispositifs, leur pilotage incertain au niveau national et l'instabilité de leur financement donnent l'impression qu'il n'existe pas vraiment de politique publique de soutien à la fonction parentale.

1. Multiplier les aides à la parentalité ne suffit pas à créer une politique publique de soutien à la fonction parentale

Alors que les attentes des parents sont croissantes en raison des difficultés d'insertion des jeunes dans la vie active et que de nombreuses voix en appellent à la responsabilisation des parents, les pouvoirs publics n'ont pas de stratégie clairement affirmée pour véritablement organiser une politique publique d'aide à la parentalité. Les aides à la parentalité reposent encore largement sur le dynamisme d'initiatives locales, sur la mobilisation de bénévoles et sont souvent assimilées à un accompagnement social réservé à des familles en situation de grande précarité. Elles sont aussi présentées comme un volet de la politique

sociale, voire comme une déclinaison de la politique de la ville et la dimension interministérielle de cette politique n'a jamais pu émerger. Alors que de multiples services sont censés être pilotés par la délégation interministérielle à la famille, cette structure interministérielle n'a jamais réussi à véritablement mobiliser le ministère de l'éducation nationale ou le ministère de la justice qui ont pourtant un rôle éminent à jouer pour appuyer les parents dans leurs responsabilités éducatives.

Dressant un bilan des mesures d'accompagnement à la scolarité, des inspecteurs généraux de l'Éducation nationale⁽¹⁾ ont mis en lumière les principales lacunes de l'offre actuelle des dispositifs publics de soutien scolaire et ces critiques pourraient être adressées aux aides à la parentalité qui, elles aussi, reposent sur des réseaux locaux assez peu structurés.

Ils observent tout d'abord que l'empilement des dispositifs est une menace pour l'égal accès des enfants et pour l'efficacité. En effet ces dispositifs procèdent de l'initiative locale et le plus fréquemment d'associations qui cumulent souvent le rôle d'initiateur du projet, de concepteur du contenu du module de soutien scolaire (organisation pédagogique du soutien, définition du type d'enfants suivis) et d'opérateur pour trouver les financements nécessaires, les collectivités territoriales et les établissements scolaires jouant un rôle secondaire dans la définition des besoins à satisfaire.

Il est indéniable que l'organisation en réseau, à partir d'initiatives partant de la base comporte des avantages majeurs : elle responsabilise les acteurs locaux ; elle permet une meilleure prise en compte de la dimension territoriale et une adaptation aux réalités du terrain ; elle s'inscrit dans une dynamique locale de projet. Mais la difficulté à harmoniser les initiatives et à coordonner leurs partenaires multiples est aussi potentiellement facteur de risques. En effet les services offerts ne sont pas toujours adaptés au public d'enfants ciblés et certaines familles qui en auraient le plus besoin ne sont pas concernées par cet accompagnement.

Les inspecteurs généraux ont aussi relevé la grande disparité des dispositifs et l'absence de méthodologie ou de déontologie commune :

« Les contrats qui encadrent les initiatives locales permettent de garantir a minima la qualité et l'opérationnalité des projets retenus, mais ils ne sauraient être l'expression particulière d'une politique développée solidairement sur l'ensemble du territoire. Il en résulte une multiplicité dans les objectifs, une variété des acteurs impliqués, une diversité des méthodes, des approches et des intervenants : intervention au domicile (AFEV), accueil de groupes ou accueil individuel dans des locaux municipaux ou parfois dans les établissements

(1) Rapport n° 2006-010 « L'accompagnement à la scolarité : pour une politique coordonnée, équitable et adossée aux technologies de l'information et de la communication » de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et de l'Inspection générale de l'éducation nationale – mai 2006.

scolaires (publics ou privés), intervention de bénévoles, étudiants ou enseignants retraités pour l'essentiel (trois intervenants sur cinq en moyenne), d'éducateurs ou d'animateurs diplômés ou non, usage aléatoire et diversifié des technologies de l'information et de la communication, implication variable des familles dans le dispositif».

Ils déplorait enfin un pilotage par l'offre plus que par la demande :

« La variété des dispositifs et des choix effectués localement procède moins d'une analyse attentive des besoins spécifiques et d'un effort d'adaptation à ceux-ci que de la disponibilité d'une ressource, de l'initiative et des compétences d'acteurs de terrain, relayés par la volonté politique des élus. Dans nombre de cas, le manque d'implication des représentants de l'institution scolaire dans les dispositifs d'accompagnement (notamment au niveau des comités départementaux des CLAS) ne facilite pas le diagnostic et le repérage des besoins ».

Les inspecteurs abordaient aussi la question très délicate du partage d'informations sensibles sur les familles par des intervenants bénévoles ou professionnels qui n'étaient pas formés en la matière. Ils préconisaient une ouverture de l'institution scolaire pour permettre aux intervenants en soutien scolaire de mieux connaître les difficultés des élèves :

« L'ouverture aux autres acteurs de l'information détenue par l'institution scolaire, même si elle doit s'effectuer avec toute la prudence nécessaire apparaît de plus en plus indispensable pour permettre un diagnostic assuré et la substitution d'un pilotage par les besoins ou la demande à l'actuel pilotage par l'offre. »

Ils concluaient que la multiplicité des dispositifs disparates et la présence de multiples financeurs rendaient particulièrement difficile le travail d'évaluation et qu'il était impossible de dresser un bilan coût/efficacité de la politique d'accompagnement à la scolarité.

Ils préconisaient la définition d'une véritable politique publique :

« L'accompagnement à la scolarité ne pourra pas longtemps, dans ces conditions, demeurer, sans risque d'une dérive marchande nécessairement inégalitaire, une pratique « amateur », reposant sur l'initiative individuelle et le bénévolat. Un changement d'échelle implique sans doute l'usage généralisé de nouveaux outils (TICE), la clarification et la pérennisation dans un cadre pluriannuel des partenariats et des financements, la définition de méthodes d'évaluation partagées ainsi que l'affirmation d'une politique interministérielle et d'un pilotage concerté. »

2. Clarifier les objectifs d'une politique publique d'aide à la parentalité

La multiplication de diverses formes d'aide à la parentalité ne constitue pas une politique publique. Pour mettre en œuvre une véritable offre de services organisés, encore faut-il réfléchir aux objectifs recherchés lorsqu'on souhaite soutenir la fonction parentale.

Lors de son audition par le rapporteur, Mme Jacqueline Costa Lascoux, présidente de la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE), a souligné que des progrès avaient été faits ces dernières années. Peu à peu le discours sur la démission des parents s'estompe et on évoque plutôt aujourd'hui leur désarroi. On les culpabilise moins, en reconnaissant qu'il y a manifestement des situations qui leur échappent et qu'ils ont quelques difficultés à maîtriser ou à prévenir. Il est aujourd'hui largement admis aussi qu'ils souffrent de cet état de fait, que ce n'est pas une volonté de leur part de ne pas s'occuper de leurs enfants. Malgré leurs efforts, ils n'arrivent pas toujours à ce qu'ils aimeraient obtenir dans les relations familiales.

M. Saül Karsz, maître de conférences en sociologie à l'université de Paris V, a aussi tenu à témoigner des progrès réalisés depuis la mise en place d'un réseau organisé d'aides à la parentalité. Selon son analyse, les travailleurs sociaux, les familles elles-mêmes et, dans une moindre mesure, les enseignants ont compris que les aides à la parentalité ne devaient pas être ciblées sur les « familles à problèmes » car tout parent au cours de sa relation avec ses enfants rencontre des difficultés. Il a d'ailleurs indiqué qu'il lui paraissait important de reconnaître aux parents un droit légitime à la difficulté car ils doivent inventer de nouvelles formes d'autorité. Même si le modèle « familiariste » c'est-à-dire qui pose comme idéale la famille nucléaire fondée sur le mariage est encore prégnant chez certains professionnels, M. Saül Karsz a reconnu que les associations qui proposaient des aides à la parentalité admettaient la diversité des normes éducatives et incitaient les parents à découvrir leurs propres modes de régulation des conflits intrafamiliaux sans chercher à imposer des solutions préétablies comme s'il existait un seul type d'éducation souhaitable.

Mme Jacqueline Costa Lascoux a fait remarquer que l'on connaît mieux aujourd'hui les problèmes entre générations, et notamment l'existence de ruptures générationnelles. Les parents sont étonnés d'observer à la fois l'autonomie de leurs enfants dans certains domaines – comme celui de la consommation, avec des enfants qui ont très tôt un argent de poche, un compte en banque, utilisent le téléphone portable et l'internet – et le fait qu'ils restent au-delà de leur majorité dans la dépendance de leurs parents. Autrefois, la plupart des enfants travaillaient avant leur majorité politique et acquéraient une certaine indépendance financière, une autonomie de logement... Ce n'est plus le cas. Les jeunes d'aujourd'hui ont l'impression d'avoir une plus grande liberté parce qu'ils sont traités par la société de consommation quasiment comme des adultes dès 10-11 ans.

Tout cela contribue à un brouillage des étapes du développement de l'enfant. On a l'impression que l'on passe de l'enfance à l'âge adulte très rapidement dans certains domaines comme la consommation, voire la sexualité, et beaucoup moins rapidement dans d'autres. De ce fait, les parents ont du mal à projeter ce qu'ils ont vécu et à faire coïncider leurs désirs avec les aspirations de leurs enfants. Ils doivent innover s'ils veulent faire face à des situations souvent contradictoires.

Cette absence de modèle familial incontestable et cette nécessité de réinventer une nouvelle manière d'exercer l'autorité parentale génère beaucoup d'angoisse chez les parents et suscite par contrecoup des initiatives désordonnées pour répondre à cette attente de conseil.

Les offres se multiplient autour du soutien aux familles. Des « maisons des adolescents » et des « maisons des parents » voient le jour sans toujours tenir compte des actions existantes et, surtout, sans référence professionnelle claire, sans règle déontologique. La perspective des élections locales est propice à cette éclosion d'initiatives peu encadrées. La FNEPE se félicite de la prise de conscience générale qu'il n'est plus possible de penser une politique éducative sans les parents, mais elle a attiré l'attention du rapporteur sur la nécessité d'une charte déontologique, d'une formation initiale et continue des personnes travaillant dans le champ de la parentalité, d'un encadrement des bénévoles, d'une analyse critique et d'une évaluation régulière des pratiques.

Mme Jacqueline Costa Lascoux a déploré que certaines associations qui ont pourtant adhéré à la charte des REAAP ne présentent pas toujours les garanties nécessaires dans leur déontologie vis-à-vis des familles et notamment au regard du respect de leur intimité et de la non-divulgateion d'informations sur la situation sociale de ces personnes. Elle a d'ailleurs expliqué que la Fédération nationale des Écoles des parents et des éducateurs était très soucieuse de ne délivrer le label « Écoles des parents et des éducateurs », qu'après une enquête minutieuse auprès des associations qui se créent ou des services de collectivités territoriales intervenants dans le champ de l'accompagnement à la parentalité.

Cette démarche d'audit préalable a pour objectif de garantir la qualité des services offerts aux familles. Avant de lancer un nouveau service d'aide à la parentalité il convient de s'assurer de l'existence d'un diagnostic local permettant d'évaluer les besoins des familles, de recenser les ressources existantes et d'identifier les partenaires. Il semble dommage que les REAAP n'aient pas toujours ce souci d'évaluer la qualité du projet proposé.

Tous les interlocuteurs rencontrés par le rapporteur ont été d'accord pour admettre qu'il fallait clarifier les objectifs de la politique publique de soutien à la fonction parentale pour lever certaines ambiguïtés. M. Arnaud Vinsonneau, directeur général adjoint de l'UNIOPSS, a par exemple insisté sur les risques d'instrumentalisation des REAAP pour en faire un des outils de prévention contre la délinquance. Il a aussi expliqué qu'il fallait conserver à tout prix la neutralité de

certaines lieux qui doivent être fréquentés par les parents sans aucune crainte comme par exemple les haltes garderies ou les lieux d'accueil parents/enfants. Il lui paraît contre-productif de vouloir en faire des lieux de dépistage des troubles du comportement chez les enfants ou de carences éducatives des parents. Les familles en situation de grande précarité risquent de renoncer à fréquenter ces équipements s'ils sentent qu'ils sont en quelque sorte « sous observation ».

Plusieurs interlocuteurs ont souligné les interrogations suscitées ces derniers mois par la mise en œuvre de dispositifs très proches des aides à la parentalité mais dont la philosophie s'apparente plus à une politique de contrôle social qu'à une volonté de valoriser les compétences parentales. Parmi ces dispositifs on peut citer le contrat de responsabilité parentale institué par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances qui organise un accompagnement social des parents présentant des carences éducatives ou dont les enfants ne respectent pas l'obligation scolaire ou commettent des incivilités.

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance met en place le « conseil pour les droits et devoirs des familles » qui est créé à l'échelon communal pour entendre les parents considérés comme défaillants, les informer de leurs droits et devoirs envers leur enfant et leur adresser des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles de mettre l'enfant en danger ou de causer des troubles pour autrui. Il est aussi chargé d'examiner avec la famille les mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de lui être proposées.

Cet accompagnement parental consiste en un suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative.

Cette loi a aussi introduit dans le code pénal la notion « de stage de responsabilité parentale » comme peine complémentaire pour le parent d'un mineur traduit en justice pour avoir commis des faits délictueux.

Cette évolution vers une démarche coercitive en matière d'accompagnement à la fonction parentale risque, pour le rapporteur, de fragiliser les réseaux de REAAP ou les autres formes d'aide à la parentalité s'il n'est pas dit publiquement que les aides à la parentalité ont leur fondement dans une démarche volontaire des parents, cette liberté laissée aux parents apparaissant d'ailleurs comme le meilleur gage d'efficacité.

Il semble aussi essentiel de rappeler que les aides à la parentalité ne sont pas faites pour que les parents reçoivent des conseils de professionnels sur les méthodes à suivre pour être un « bon parent » et qu'elles n'ont pas vocation à « prendre en charge » les parents dépassés par leurs difficultés éducatives. Au contraire, une politique publique de soutien à la fonction parentale doit d'abord avoir pour objectif de conforter les parents dans leurs responsabilités éducatives en les incitant à adopter une démarche de « coéducation ». Dans un bilan sur le rôle des centres sociaux dans les actions d'aide à la parentalité, Mme Florence

Ovaere souligne que le « bon professionnel » travaille avec les parents dans une perspective de coéducation. Reprenant un proverbe africain selon lequel « il faut tout un village pour éduquer un enfant » cette sociologue explique qu'il est important de sortir les parents de leur isolement actuel pour les inciter à faire confiance aux différents partenaires éducatifs qui jouent un rôle pour accompagner l'enfant vers son devenir d'adulte. Les parents ne peuvent pas tout seuls pour leurs enfants, et ils ne doivent pas craindre de rechercher un appui éducatif auprès de la communauté scolaire, des associations sportives et culturelles, des mouvements de jeunesse...

Les aides à la parentalité ne doivent pas être présentées comme la solution à tous les problèmes de dérive de la jeunesse. Comme le souligne Mme Florence Ovaere, l'idée de conforter les parents dans leur fonction éducative est aussi un aveu d'impuissance de la politique d'action sociale. Il s'agirait d'un recours à la famille par défaut, lié aux limites et aux échecs de l'action éducative et des politiques territorialisées : « *Quand les institutions de l'Etat providence s'avèrent incapables de produire du lien social ; certaines actions se focalisent sur les mécanismes traditionnels de socialisation que sont les relations familiales* ».

C'est aussi le constat que fait la FNEPE dans un document de travail qui a été remis au rapporteur : « *Le paradoxe serait qu'en « re-parentalisant » toutes les questions sociales au nom de la responsabilité des parents, on prenne le risque, d'un côté, de désocialiser les problèmes familiaux et d'ignorer les causes socio-économiques de la délinquance, d'un autre côté, de renforcer le sentiment l'humiliation des familles au lieu de restaurer la dignité des personnes et la fonction parentale* ».

3. Améliorer le pilotage national et local des dispositifs d'aide à la parentalité

En mars 2004, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été chargée de dresser un bilan du dispositif des REAAP et force est de constater qu'il n'a pas été véritablement porté remède aux faiblesses soulignées alors en matière de pilotage politique et administratif des REAAP. Plus préoccupant encore, les interlocuteurs rencontrés ont tous confié au rapporteur leur désarroi, car ils ont le sentiment que ces dispositifs sont reconduits d'année en année un peu mécaniquement mais qu'il est impossible de savoir qui pilote le dispositif et quels sont les objectifs politiques recherchés.

L'IGAS constatait déjà que le pilotage du dispositif était déficient en raison de la double « tutelle » des REAAP placés sous l'égide de la direction générale de l'action sociale (DGAS) et de la délégation interministérielle à la famille (DIF). Elle soulignait que si la répartition des tâches entre la DIF, instance politique et stratégique, et la DGAS, instance qui gère les financements et dispose des relais administratifs déconcentrés (les DDASS) est relativement claire en théorie, dans la pratique elle induit des confusions. Il semble par exemple peu cohérent que le secrétariat national du comité de pilotage soit assuré par les deux

institutions. Cette dualité au sommet ne facilite pas les contacts entre les DDASS, les acteurs de terrain et l'administration centrale. Des associations engagées dans un partenariat local dans le cadre des REAAP ont d'ailleurs déploré que la politique menée par chaque DDASS pour attribuer des financements aux porteurs de projet soit très autonome comme si chaque DDASS menait sa propre politique de soutien à la parentalité.

La DIF et la DGAS disposent de peu de moyens pour impulser une politique coordonnée. L'outil le plus classique demeure la circulaire annuelle qui définit les priorités du dispositif et les crédits accordés par les DDASS. Le rapporteur constate avec étonnement que la dernière circulaire remonte au 13 février 2006 et il s'interroge sur les critères d'attribution de crédits qui ont présidé à la procédure d'appel projet au cours de l'année 2007.

Le pilotage de la politique de soutien à la fonction parentale a aussi souffert de l'instabilité des structures mises en place. A l'origine, le comité de pilotage national présidé par le délégué interministériel à la famille et associant l'ensemble des grandes associations partenaires, la CNAF, les représentants des administrations et des élus, avait un rôle d'impulsion politique, de capitalisation des savoirs faire et d'évaluation mais ses missions n'étaient pas clairement distinguées de celles attribuées à la cellule nationale d'appui technique (CNAT), composée de professionnels de l'action sociale qui d'emblée anima réellement les réseaux.

La ministre en charge de la famille décida de supprimer la CNAT à la fin de 2001 et, après une période de flottement, la circulaire du 12 juin 2003 redéfinit les missions du comité national de pilotage en y intégrant des missions dévolues à l'origine à la cellule d'appui : l'animation des réseaux locaux et l'organisation d'une réflexion sur l'accompagnement des parents. Sa composition fut aussi élargie pour y associer ATD-Quart monde, la Mutualité française, l'Assemblée des départements de France. L'élargissement du comité de pilotage national lui fit gagner en représentativité mais il devint une structure peu opérationnelle pour suivre l'activité des REAAP.

Suite aux observations de l'IGAS et à la mobilisation des principaux partenaires et particulièrement de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), un comité de pilotage national restreint a été créé en novembre 2004 pour permettre à une instance opérationnelle regroupant les organisations qui assurent le pilotage au niveau départemental ⁽¹⁾ d'apporter un appui technique aux réseaux locaux.

Même si la création de cette cellule plus opérationnelle représente un progrès, il n'en demeure pas moins que plusieurs partenaires, dont l'UNAF,

(1) Cette instance associe la Cnaf, l'Unaf, l'Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP), le Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF) et la fédération des centres sociaux.

continuent à penser que les réseaux départementaux ne sont pas assez soutenus par l'échelon de pilotage national.

Lors de son audition par le rapporteur, M. François Fondard, président de l'UNAF, a déploré que les réseaux départementaux ne puissent bénéficier de transferts d'expériences et connaître les initiatives prises dans d'autres départements. Il a souhaité que la DIF et le comité national de pilotage restreint puissent jouer un rôle pour définir une méthodologie permettant un recueil des bonnes pratiques afin que l'ensemble des réseaux départementaux puissent bénéficier des expériences positives des partenaires.

Au plan local, la structuration des réseaux départementaux paraît disparate, certains départements ayant un comité d'animation très structuré et un comité des financeurs afin de pouvoir programmer les contributions des différents partenaires, d'autres en revanche ne disposent que formellement d'un comité de pilotage alors que c'est la DDASS qui assure la coordination administrative. Comme le remarquait l'IGAS, il ne semble pas opportun de rigidifier l'organisation des réseaux locaux car la souplesse actuelle est un gage pour l'adaptation aux réalités locales. En revanche, il semble important de revoir les conditions du financement de cette fonction d'animation. Actuellement, seules les associations importantes peuvent assurer la fonction de pilotage départemental, car les autres structures associatives n'ont pas de capacité financière suffisante pour supporter la charge de cette fonction (nécessité d'y affecter un professionnel).

Le rapporteur juge aussi très important d'améliorer le diagnostic territorial partagé qui doit être établi dans chaque département pour être en mesure de connaître de manière précise les services existants en matière d'aide à la parentalité et de les confronter avec les besoins des familles. La circulaire relative aux REAPP du 13 juillet 2004 (circulaire DIF /DGAS/DESCO/DIV n°2004/351) invitait les comités départementaux d'animation à établir ce diagnostic, mais il semble que cette démarche d'analyse n'ait pas été menée partout avec la même rigueur. De plus, ce diagnostic doit être régulièrement actualisé pour tenir compte de l'offre de nouveaux services mais aussi de l'évolution des conditions socio-économiques du département. C'est l'évaluation des besoins des familles qui est sans nul doute la tâche la plus difficile, car elle suppose une connaissance fine de la réalité sociale du département. Il semble indispensable que le comité d'animation locale puisse s'appuyer sur l'expérience des travailleurs sociaux et travaille en partenariat avec le conseil général et les communes pour évaluer au mieux les demandes d'accompagnement parental qui n'ont pu être satisfaites.

Enfin, un gros effort devrait être fait pour que la DIF puisse disposer dans des délais raisonnables des résultats de l'enquête annuelle sur les résultats de l'activité des REAAP. Est-il normal qu'aucune statistique ne soit disponible en septembre 2007 sur l'activité des réseaux en 2006 ? Il convient d'ailleurs de souligner que les remontées d'information sont encore plus imprécises pour les actions menées dans le cadre des contrats locaux d'aide à la scolarité puisque les statistiques ne portent que sur 2004. Une connaissance quantitative ne suffit

d'ailleurs pas et il conviendrait aussi d'améliorer l'évaluation qualitative de ces résultats afin de disposer d'un outil de base pour faire une analyse qualitative des aides à la parentalité proposées. Il est par exemple symptomatique que la DIF ne dispose pas d'informations fiables pour apprécier si les parents sont aujourd'hui plus impliqués que par le passé dans l'organisation des actions d'aide à la parentalité. Il a été impossible d'obtenir ce genre d'évaluation même si l'enquête annuelle comporte bien une question sur la participation active des parents à l'organisation des services d'aide à la parentalité mais elle était trop peu précise pour que les comités départementaux puissent avoir une méthodologie rigoureuse de réponse à cette question.

4. Pérenniser les mécanismes de financement

Les associations impliquées dans les réseaux REAAP sont unanimes à considérer qu'il faut revoir les mécanismes de financement des REAAP pour parvenir à une offre de services de qualité. En effet, la circulaire initiale sur les REAAP soulignait que les crédits publics avaient vocation à soutenir l'émergence de nouveaux services, ces crédits n'étant pas destinés à être reconduits d'une année sur l'autre pour le même projet.

De même les crédits des DDASS ne peuvent servir à financer des frais de fonctionnement des associations ou des postes de travailleurs sociaux.

Les comités de financeurs doivent arbitrer entre des exigences contradictoires. Soit ils respectent le critère de l'aide aux projets émergents et ils risquent de subventionner des projets qui ne seront pas assez structurés pour trouver un financement pérenne dans les années futures, soit ils privilégient les associations déjà bien implantées et ils risquent de ne pouvoir répondre à de nouveaux besoins de la population.

L'UNAF et l'UNIOPSS ont fortement insisté sur la nécessité de mettre en place un mécanisme de financement pluriannuel et ont indiqué qu'il fallait envisager de financer par le biais des subventions REAAP, les coûts de structure des associations.

5. Améliorer l'accès des aides à la parentalité tout particulièrement pour les familles vulnérables

Le rapporteur souhaite conclure son propos sur les aides à la parentalité en indiquant que les dispositifs actuels ne sont pas assez connus des familles. Un gros effort d'information doit être mené notamment en partenariat avec les établissements scolaires, les CAF et les mairies pour que le terme d'aide à la parentalité ne soit plus un vocable pour spécialistes du social.

En 2003, la Conférence de la famille a décidé de créer des « points info famille » qui ont pour mission de regrouper en un lieu unique (un site internet dans la majorité des cas) les informations dont peuvent avoir besoin les familles.

Dans de nombreux départements, les REAAP ont intégré l'organisation de ce point info famille. La qualité de l'information offerte est très variable selon les départements mais on peut constater que de nombreux sites internet se bornent à donner des listes d'adresses et contiennent peu d'informations qualitatives.

Le réseau des REAAP doit particulièrement s'interroger sur la manière dont il peut toucher les familles en situation de grande précarité qui ont souvent un comportement « d'évitement » de toutes les structures sociales officielles par crainte d'une décision ultérieure de placement de leurs enfants.

Le rapporteur tient à saluer le travail qui a été initié par ATD-Quart monde au sein du comité national de pilotage des REAAP pour étudier comment accueillir les familles les plus vulnérables dans le cadre des REAAP. Une première phase de l'étude a été menée en 2006 mais ce travail se poursuit car ses conclusions vont être diffusées aux réseaux locaux pour qu'ils puissent faire valoir leurs expériences en la matière. La Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE) mène aussi des expérimentations innovantes dans ce domaine avec la mise en place de lieux d'écoute itinérants pour toucher des populations rurales isolées ou des groupes de parole rassemblant des pères tsiganes afin d'essayer que ces familles comprennent l'intérêt de fréquenter des équipements sociaux où elles ne seront pas stigmatisées.

Lors la journée nationale des REAAP en 2005, M. Dominique de Legge, délégué interministériel à la famille, a fait remarquer qu'un des défis futurs des REAAP était sans nul doute l'appropriation des REAAP par les parents eux-mêmes. Il est plus facile de « consommer » des aides à la parentalité que d'y prendre une part active. Il déclarait ainsi : *« il n'est pas facile de rendre les familles actrices de leur propre destin et je m'interroge sur la capacité du système à persuader les familles qui ont trouvé un commencement de réponse à leurs difficultés à devenir à leur tour des ambassadrices pour d'autres familles »*.

En conclusion le rapporteur souhaite citer un extrait d'un livre de Bruno Bettelheim, *Pour être des parents acceptables*, qui explique très bien l'enjeu des aides à la parentalité :

« On peut donc dire que les parents capables de faire un bon usage des conseils sur l'éducation de leurs enfants n'ont guère besoin de conseils, alors que ceux qui sont incapables d'évaluer et de réévaluer correctement la situation ne peuvent pas tirer intelligemment parti de ces conseils. C'est pourquoi, ...il faut aider les parents à comprendre tout seul ce qui se passe dans la tête de l'enfant...il faut les inciter à développer leurs propres idées sur l'éducation et à adopter les attitudes convenant non seulement à leurs buts mais aussi à l'individu qu'ils sont et à leur enfant ».

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE

La commission a examiné les articles relatifs à la branche famille sur le rapport de M. Hervé Féron au cours de sa séance du mercredi 17 octobre 2007.

Section 4

Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille

Article 59

Modulation du montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) en fonction de l'âge de l'enfant

Cet article vise à modifier les conditions d'attribution de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) dont le montant sera modulé en fonction de l'âge de l'enfant. Cet article ajoute donc un alinéa à l'article L. 543-1 du code de la sécurité sociale pour préciser que « *le montant de l'allocation de rentrée scolaire varie selon l'âge de l'enfant* ». Un texte réglementaire définira ultérieurement le barème de cette prestation. L'allocation de rentrée scolaire est une prestation attribuée sous condition de ressources, attribuée à toute famille ayant un ou des enfants à charge de six à dix-huit ans (revenu net imposable 2006 inférieur à 27 066 euros annuels pour deux enfants à charge par exemple).

Actuellement, son montant est unique et calculé selon un pourcentage de la base mensuelle de calcul des prestations familiales. Pour l'année scolaire 2007/2008 son montant est de 272,57 euros par enfant et elle fait l'objet d'un versement effectué généralement au cours du mois précédant la rentrée scolaire. Une allocation différentielle est versée lorsque les ressources de la famille sont légèrement supérieures au plafond de ressources.

Plusieurs travaux de recherche et tout particulièrement l'étude effectuée par le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) sur « *les enfants pauvres en France* » de 2004 ont montré que le système français de prestations familiales assure une meilleure compensation du coût du jeune enfant que de celui de l'adolescent, les prestations étant faiblement modulées selon l'âge de l'enfant alors que son coût augmente fortement à l'âge de l'adolescence et plus encore s'il est scolarisé dans une filière d'enseignement professionnel.

Le taux de pauvreté, après transferts, des 15-17 ans est plus élevé que celui des enfants de moins de trois ans et des enfants de 3-14 ans (12 % contre respectivement 5 % et 8 %) alors que le taux de pauvreté mesuré à partir du revenu avant transfert est homogène selon les tranches d'âge (de 22,5 à 24,5 %).

Ainsi lorsque l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) réalise des études sur les budgets des ménages, il procède à des comparaisons de pouvoir d'achat après avoir attribué à chaque famille des unités de consommation qui ne correspondent pas au nombre de membres de chaque famille mais qui tiennent compte des économies d'échelle dans les besoins de consommation (par exemple en matière de logement) et de l'âge de chaque enfant. Elle considère ainsi que le premier adulte compte pour une unité de consommation, le deuxième pour 0,5 et les enfants comptent pour 0,3 s'ils ont moins de 14 ans et 0,5 au-delà. Elle prend ainsi en compte le fait qu'un adolescent de 14 ans coûte plus cher qu'un enfant plus jeune.

Dans son dernier rapport de septembre 2007 sur la sécurité sociale, la Cour des comptes constate cette prise en compte insuffisante du coût croissant des adolescents par le système en vigueur de prestations familiales et suggère une plus forte progressivité du montant des prestations au moment de l'adolescence quitte à en diminuer le montant pour les enfants de 6 à 10 ans.

Le gouvernement a pris en compte ces remarques de la Cour des comptes puisqu'il a introduit cette modulation en fonction de l'âge pour l'ARS et qu'il a aussi l'intention de revoir, par voie réglementaire, le mécanisme de majoration des allocations familiales en supprimant la majoration à l'âge de 11 ans pour prévoir une majoration plus importante dès l'âge de 14 ans au lieu de 16 ans dans le dispositif actuel.

La modulation selon l'âge de l'enfant est une revendication ancienne des associations familiales qui soulignent depuis plusieurs années que, si l'allocation de rentrée scolaire couvre l'intégralité des dépenses pour un enfant dans le primaire, ce taux de couverture est de l'ordre 73 % pour le collège et de 50 %, pour le lycée.

Pour la rentrée 2007, la Confédération syndicale des familles a procédé à une enquête approfondie selon le niveau d'études qui révèle que le coût de la rentrée scolaire serait en moyenne de 127,38 euros pour un élève en classe préparatoire du primaire (fournitures scolaires, équipement de sport, assurances scolaires et adhésion à la coopérative de l'école), le montant passant à 318,12 euros pour un élève en 4^e, à 569,09 euros pour un élève en seconde générale, et à 806,39 euros pour un élève en seconde d'une filière technologique.

Plusieurs associations familiales ont procédé à des enquêtes similaires qui démontrent toutes que le coût de la rentrée scolaire est cette année supérieure à l'indice INSEE des prix à la consommation (+1,1 % en glissement annuel) : ainsi l'augmentation est évaluée à 2 % par rapport à l'année dernière selon une enquête de Familles de France.

Il est difficile d'apprécier la portée de la réforme introduite par cet article sans connaître les intentions du gouvernement quant au barème qui sera proposé par voie réglementaire.

D'une part, il conviendrait en effet de savoir si cette réforme se fera à moyens constants, ce qui se traduira par une diminution du montant de l'allocation pour les élèves scolarisés en primaire pour permettre de financer une majoration à l'âge de l'adolescence. C'est cette solution que semble préconiser la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2006 : « *Le montant de l'allocation de rentrée scolaire pourrait être réduit pour les élèves de six à dix ans et accru pour les élèves de 16 à 18 ans, quitte à être en outre modulé en fonction du type de filière* ».

D'autre part, il semble que la notion d'âge ait été retenue comme critère de modulation pour des raisons pratiques car une modulation selon le niveau et le type d'enseignement supposerait que les familles fournissent un certificat de scolarité pour déterminer le montant de l'allocation : il serait impossible dans ces conditions de procéder à un versement de l'allocation avant la date de la rentrée scolaire et les familles devraient donc avancer les frais de la rentrée scolaire : la gestion administrative de la prestation serait aussi beaucoup plus lourde pour les Caisses d'allocations familiales (CAF) qui devraient exploiter les certificats de scolarité.

Article 60

Extension aux enfants handicapés de la prestation de compensation du handicap (PCH)

Cet article vise à mettre en place un droit d'option entre la prestation de compensation du handicap et le complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

Les enfants handicapés sont exclus actuellement du bénéfice de la prestation de compensation mais ils peuvent toutefois ouvrir droit au volet de la prestation de compensation visant à compenser les charges liées à l'aménagement du logement et du véhicule ainsi qu'aux surcoûts des frais de transport résultant du handicap.

Cet article est la traduction d'une obligation prévue par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté de personnes handicapées, qui pose le principe de l'extension aux enfants handicapés du bénéfice de la prestation de compensation du handicap dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit avant le 11 février 2008.

Actuellement, les familles ayant à charge un enfant handicapé bénéficient d'une prestation familiale spécifique intitulée « allocation d'éducation de l'enfant handicapé » (AEEH), qui est composée d'une allocation de base et d'un complément dont le montant varie selon la gravité du handicap et qui est attribuée si le handicap de l'enfant nécessite le recours à une tierce personne ou expose la famille à des dépenses particulièrement coûteuses du fait de la spécificité du handicap.

Pour déterminer le montant du complément d'AEEH, l'enfant handicapé se voit attribuer par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées une catégorie de complément (de 1 à 6) en fonction de la durée de recours à une tierce personne et/ou de l'importance des dépenses liées au handicap.

Le complément de 3^e catégorie est par exemple attribué à l'enfant dont le handicap :

– soit contraint l'un des parents à exercer une activité professionnelle à temps partiel réduite d'au moins 50 % par rapport à une activité à temps plein ou l'oblige à recourir à une tierce personne rémunérée pendant une durée au moins équivalente à vingt heures par semaine ;

– soit contraint l'un des parents à exercer une activité professionnelle à temps partiel réduite d'au moins 20 % par rapport à une activité à temps plein ou exige le recours à une tierce personne rémunérée pendant une durée au moins équivalente à huit heures par semaine et entraîne d'autres dépenses égales ou supérieures à un montant fixé à 59 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales soit 220,7 euros;

– soit entraîne, par sa nature ou sa gravité, des dépenses égales ou supérieures à un montant fixé à 124 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales, soit 463,8 euros (les critères des catégories de complément sont définis à l'article R. 541-2 du code de la sécurité sociale).

Selon la catégorie de complément d'AEEH, la prestation mensuelle varie de 89,79 pour la 1^e catégorie à 999,83 euros pour la 6^e.

Le I de cet article étend le bénéfice de la prestation de compensation aux enfants handicapés de moins de vingt ans.

Mesure phare de la « loi handicap » précitée, la prestation de compensation vise à apporter à chaque personne handicapée la réponse appropriée à ses besoins spécifiques pour compenser les frais liés à son handicap. Contrairement aux prestations antérieures comme l'allocation compensatrice qui était une prestation forfaitaire qui ne visait qu'à indemniser le recours à une tierce personne ou à compenser les frais supplémentaires liés à l'exercice d'une activité professionnelle, la prestation de compensation est attribuée après l'établissement d'un « *plan personnalisé de compensation* » réalisé par une équipe pluridisciplinaire pour définir la nature des aides nécessaires (aide humaine, aide technique, aménagement du logement...) selon les termes de l'article L. 245-2 du code de l'action sociale et des familles qui détermine les modalités d'attribution de la prestation de compensation.

Le 1^o de ce paragraphe supprime dans l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles, qui fixe notamment les critères d'âge pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap, le membre de phrase

qui exclue les enfants handicapés du bénéfice de cette prestation : « .. *ayant dépassé l'âge d'ouverture du droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ...* ».

Cette extension du droit à la prestation de compensation aux enfants constitue la première étape de la généralisation de la prestation de compensation à toutes les personnes handicapées. En effet, l'article 13 de la loi du 11 février 2005 prévoit que dans un délai maximum de cinq ans, les dispositions de la loi opérant une distinction entre personnes handicapées en fonction de critères d'âge en matière de compensation du handicap seront supprimées. Ainsi, à terme la législation devrait harmoniser sans condition d'âge les différents régimes de compensation du handicap (AEEH, allocation personnalisée d'autonomie dont bénéficient les personnes de plus de 60 ans en situation de dépendance, prestation de compensation du handicap).

Le 2° procède à la réécriture du III de l'article L. 245-1 et organise les modalités de cumul du droit à l'AEEH et de la prestation de compensation.

L'extension de la prestation de compensation aux enfants handicapés ne remettra pas en cause le droit à l'allocation de base de l'AEEH mais les familles devront opter soit pour continuer à percevoir un complément d'AEEH, soit pour percevoir la prestation de compensation. Un décret viendra préciser les modalités de cumul de la prestation de compensation et de l'AEEH.

Les parents qui choisiront de continuer à percevoir l'allocation de base de l'AEEH et son complément pourront, comme actuellement, bénéficier de l'élément de la prestation de compensation du handicap visant à compenser les charges liées à l'aménagement du logement ou du véhicule (élément de la prestation visé au 3° de l'article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles). Dans ce cas, les dépenses prises en charge dans le cadre de la prestation de compensation du handicap ne pourront être prises en compte pour l'attribution du complément d'AEEH.

La mise en œuvre de ce droit d'option devrait permettre d'éviter de pénaliser certaines familles. En effet, le montant de la prestation de compensation du handicap sera généralement supérieur à l'AEEH lorsque le temps d'aide humaine est important ou en cas de recours à un salarié comme tierce personne chargée de la surveillance ou des soins à l'enfant handicapé. Les familles d'enfants lourdement handicapés obligées de recourir, compte tenu de l'ampleur des besoins, à des aides humaines rémunérées percevront ainsi une aide supérieure. En revanche, le bénéfice de l'AEEH plus son complément sera plus intéressant lorsque l'accompagnement sera assuré par les seuls parents.

Le rapporteur tient à faire part de son inquiétude sur les modalités de mise en œuvre de ce droit d'option qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} avril 2008. Les parents souhaitant bénéficier de la prestation de compensation du handicap devront déposer un dossier en ce sens à la maison départementale des personnes

handicapées (MDPH), guichet unique en matière de handicap, pour que la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées procède à l'instruction de la demande.

Compte tenu des nombreux retards observés dans les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap à des adultes, il convient de se demander si les maisons départementales des personnes handicapées seront en mesure dans un délai aussi rapide de faire face à de nouvelles missions.

De plus, l'exercice de ce droit d'option suppose que les parents soient en mesure de trouver un éclairage technique auprès des services des maisons départementales des personnes handicapées pour faire procéder à une simulation de leurs droits préalable à leur décision d'opter pour la prestation de compensation.

Il paraît indispensable de prévoir des dispositions transitoires pour la première année d'application de ce dispositif, portant à six mois au lieu de quatre le délai d'instruction des demandes, sachant que le silence gardé par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées au-delà de ce délai vaut décision de rejet. Une disposition similaire avait été prise pour l'année 2006 pour étaler la montée en charge des demandes de prestation de compensation du handicap juste après l'entrée en vigueur de la « loi handicap ».

Il est enfin précisé qu'un décret déterminera les conditions d'attribution de l'AEEH et de la prestation de compensation du handicap aux parents ayant un enfant handicapé en garde alternée.

Selon les informations communiquées au rapporteur, l'extension aux enfants handicapés de la prestation de compensation du handicap n'a pas fait l'objet d'études préalables quant à sa faisabilité. Le partage des compléments d'AEEH risque de s'avérer complexe. À titre d'exemple, certains compléments sont attribués en fonction de la cessation ou réduction d'activité de l'un des parents. La question se posera donc de savoir s'il est justifié d'attribuer une part de ce complément à l'autre parent qui, lui, n'a pas cessé son activité.

Le rapporteur s'étonne qu'aucune évaluation financière de cette réforme ne figure dans le projet de loi. En 2007, la branche famille a consacré 605 millions d'euros au financement de l'AEEH : 271 millions d'euros au titre de l'allocation de base ; 16 millions au titre de la majoration pour parent isolé ; 318 millions d'euros au titre des compléments. Cette même année, les dépenses de prestation de compensation du handicap se sont élevées à 52 millions d'euros au titre du 3^e volet de la prestation (prise en charge des dépenses d'aménagement du logement et du véhicule) et à 538 millions pour l'ensemble des dépenses dues au titre de la prestation de compensation.

Plusieurs éléments permettent aujourd'hui d'évaluer la montée en charge de la prestation de compensation du handicap-enfants, dans le cadre du dispositif

de droit d'option proposé. Ainsi, le nombre d'enfants handicapés pour lesquels cette prestation est, à droit constant, potentiellement plus intéressante que les compléments d'AEEH est difficile à chiffrer. On peut toutefois estimer que les enfants les plus lourdement handicapés, c'est-à-dire les bénéficiaires des compléments de catégorie 4, 5 et 6 de l'AEEH, auront intérêt à basculer vers la prestation de compensation du handicap. Ils étaient environ 18 000 fin 2006.

Au total, il semble raisonnable d'envisager pour 2008, en année pleine une dépense de prestation de compensation du handicap enfants de 130 millions d'euros à la charge de la CNSA et une économie pour la branche famille de 50 millions d'euros.

Le **II** de cet article modifie par voie de conséquence l'article L. 541-4 du code de la sécurité sociale qui prévoit une majoration du complément de l'AEEH pour tout parent isolé d'enfant handicapé dont l'état nécessite le recours à une tierce personne. Cette majoration est désormais possible pour le parent qui a opté pour la prestation de compensation du handicap.

Le **III** complète l'article L. 544-9 du code de la sécurité sociale en précisant que l'attribution d'une aide humaine au titre de la prestation de compensation (élément de la prestation visé au 1^o de l'article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles) ne peut être cumulée avec l'allocation journalière de présence parentale.

Le **IV** prévoit que cet article entrera en vigueur à compter du 1^{er} avril 2008.

Article 61

Clarification du droit aux prestations familiales des ressortissants communautaires

Cet article vise à clarifier la situation des ressortissants étrangers quant à leur droit de percevoir des prestations familiales françaises, en distinguant le cas des ressortissants communautaires des autres ressortissants étrangers résidant régulièrement en France.

Jusqu'à présent, l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale subordonne le bénéfice des prestations familiales françaises à la production d'un titre de séjour permettant de prouver la régularité du séjour sur le territoire français pour tous les étrangers. La formulation de cet article ne paraît plus adaptée au droit communautaire. En effet, les ressortissants de l'Union européenne bénéficient du principe communautaire de liberté de circulation sur les territoires des États membres et n'ont pas de ce fait à justifier d'un titre de séjour ou d'une autorisation de travail pour l'exercice d'une activité professionnelle en France.

Cependant une directive européenne est intervenue pour encadrer le droit de libre séjour sur le territoire des États membres et éviter ainsi d'éventuels abus. La directive 2004/38 CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004

relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres prévoit ainsi des conditions de régularité de séjour : à savoir, pour les séjours de plus de trois mois, disposer de ressources suffisantes et d'une couverture maladie.

Les considérants généraux par lesquels débute le texte de la directive précitée définissent les principes qui sont suivis, qu'il s'agit de concilier lorsqu'ils conduisent à des contradictions :

– Le considérant n° 1 rappelle que *« la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (...) »*.

– Le considérant n° 10 admet qu'*« il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit au séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions »*.

– Le considérant n° 16 dispose donc que *« les bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. En conséquence, une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale. L'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée de séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable (...). En aucun cas, une mesure d'éloignement ne devrait être arrêtée à l'encontre de travailleurs salariés, de non salariés ou de demandeurs d'emploi tels que définis par le Cour de justice [de Luxembourg], si ce n'est pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique »*.

Il s'agit bien de concilier un droit fondamental dans l'Union, celui de séjourner, voire de s'installer dans les autres États membres, et une protection légitime contre le risque de « charge déraisonnable » aux dépens des systèmes sociaux les plus généreux. En conséquence, des restrictions au droit de séjour (des « mesures d'éloignement ») doivent être possibles pour les ressortissants communautaires faisant appel à l'assistance sociale d'un État autre que leur pays d'origine, sous réserve d'un traitement individualisé des cas (pas d'automaticité) et d'une protection totale de certaines catégories : travailleurs et demandeurs d'emploi. La directive définit en conséquence un certain nombre d'exceptions et de limites possibles au droit de séjourner dans une autre État membre et son article 14 dispose de manière générale que ce droit n'existe que tant que ceux qui en bénéficient *« ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil »*.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a transposé la plus grande part de la directive précitée en utilisant les marges de manœuvre autorisées. Son article 23 définit « *le droit au séjour* » des ressortissants communautaires (ainsi que celui des ressortissants suisses et de l'Espace économique européen), notamment en précisant que ce droit, pour une durée supérieure à trois mois, est subordonné à diverses conditions alternatives : exercer une activité professionnelle, être en formation, disposer de « *ressources suffisantes* » ainsi que d'une assurance maladie ou être un parent proche de personnes répondant aux conditions précédentes.

Le **I** de cet article procède à la réécriture du premier alinéa de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale en distinguant le cas des ressortissants communautaires et celui des autres étrangers.

Le premier alinéa de l'article L. 512-2 concernera désormais les ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou les ressortissants d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou bien encore les ressortissants de la Confédération helvétique en vertu de l'accord du 21 juin 1999 conclu entre la Communauté européenne et ses États membres d'une part et la Confédération suisse d'autre part. Ces étrangers bénéficieront de plein droit des prestations familiales dès lors qu'ils remplissent les conditions pour résider régulièrement en France.

Quant aux autres étrangers, dont le statut au regard des prestations familiales est régi par le deuxième alinéa de l'article L. 512-2 ils devront justifier de la régularité de leur séjour en France selon des modalités fixées soit par la législation française soit en vertu de traités ou d'accords internationaux.

Le **II** modifie l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale et l'article L. 351-2-1 du code de la construction et de l'habitation relatifs respectivement à l'allocation de logement et à l'aide personnalisée au logement pour supprimer la référence à la production d'un titre de séjour pour la remplacer par la référence « aux conditions prévues par l'article L. 512-2 », ces deux prestations étant assimilées à des prestations familiales.

Le **III** de cet article vise principalement à étendre la règle qui limite le cumul de prestations familiales françaises et étrangères (fixée à l'article L. 512-5 du code de la sécurité sociale) aux prestations familiales versées :

– en application du droit interne d'un État ou d'une entité infra-étatique étrangère (comme par exemple la réglementation cantonale suisse) ;

– en application des statuts et règles propres à une organisation internationale.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 512-5 du code de la sécurité sociale ne vise en effet que les prestations familiales perçues en application de traités, d'accords et de conventions internationaux auxquels la France est partie. Or, dans

certains cas, les bénéficiaires perçoivent des prestations familiales sur la base d'un autre texte, issu de la législation interne d'un autre État ou des statuts d'une organisation internationale.

Ces situations n'étant pas visées par l'article L. 512-5 précité, ces prestations sont actuellement librement cumulées avec les prestations familiales françaises. Il est proposé de mettre fin à ce cumul, dont les bénéficiaires actuels, s'ils sont vraisemblablement peu nombreux, ont pour la plupart des revenus relativement élevés (cas des salariés des organisations internationales qui résident en France).

Par ailleurs, le dernier alinéa de cet article précise qu'en cas de cumul de droit à des prestations étrangères et françaises seules des allocations différentielles pourront être éventuellement versées dans des conditions fixées par décret.

Le principe d'allocation différentielle existe dans le droit actuel et correspond à une allocation égale à la différence entre les avantages dus au titre de la législation française et ceux perçus au titre de la législation étrangère mais certaines prestations françaises sont exclues du mécanisme de l'allocation différentielle, par exemple l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle ou les aides au logement. La modification proposée élargit l'habilitation du pouvoir réglementaire à la définition de l'ensemble des modalités d'application de cet article (conditions de calcul et de service de l'allocation différentielle en particulier) alors qu'actuellement ces modalités sont fixées par circulaire. Ce faisant, elle vise à clarifier et à sécuriser le droit applicable en la matière.

Il est regrettable que l'impact financier des nouvelles dispositions introduites par cet article n'ait pas été évalué.

Article 62

Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2008

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 2008 à 56,8 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 mémoire cet objectif avait été fixé, l'année dernière, à 54,9 milliards pour l'ensemble des régimes. Pour le seul régime général de la sécurité sociale, cet objectif est de 56,4 milliards d'euros pour 2008.

Les dépenses de la branche famille sont pour l'essentiel celles de la Caisse nationale des allocations familiales (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 depuis l'exercice 2005. Les prestations extralégales 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 2008 à 1,0 %, alors que le taux 2007 a été fixé à 1,7 %. En application de l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale, il est fixé en fonction de l'inflation prévisible pour 2007, 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 35 millions d'euros les dépenses nouvelles pour 2008 : il s'agit d'une mesure de portée réglementaire visant à augmenter le complément de libre choix du mode de garde pour les familles modestes afin de permettre à ces familles de recourir plus facilement à des assistants maternels.

Des économies seront générées à hauteur de 130 millions d'euros par les mesures suivantes :

– l'ouverture d'un droit d'option entre la prestation de compensation du handicap et les compléments d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), qui permettra aux familles d'enfants lourdement handicapés de choisir la prestation correspondant le mieux à leurs besoins ; en conséquence, les charges supportées par la branche famille au titre des compléments de l'AEEH, qui est une prestation familiale, devraient être réduites de 50 millions, la prestation de compensation du handicap relevant quant à elle du financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ;

– la définition d'un âge unique de quatorze ans, au lieu de deux aujourd'hui (onze et seize ans), pour la majoration des allocations familiales. Cette mesure, qui sera prise par voie réglementaire, devrait permettre une économie de 80 millions d'euros.

Le rapporteur s'étonne que la modulation pour âge de l'allocation de rentrée scolaire n'ait donné lieu à aucun chiffrage et qu'il ne soit pas fait mention de la participation de la branche famille au fonds de financement de la protection de l'enfance comme le prévoit l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE)** – Mme Jacqueline Costa-Lascoux, présidente
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – M. François Fondard, président, et M. Bruno Juigner, chargé de mission
- **M. Saül Karsz**, sociologue, maître de conférences en sociologie à l'Université Paris-V,
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** – M. Arnaud Vinsonneau, directeur général adjoint, et Mme Karine Metayer, conseillère technique pôle « Enfance, Famille »
- **Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité** – M. Frédéric Amar, conseiller technique chargé des questions familiales au cabinet du ministre
- **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** – M. Jean-Louis Deroussen, président, et M. Philippe Georges, directeur général