

N° 1994

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2010* (n° 1976)

TOME IV

FAMILLE

PAR MME MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
1. Comment afficher des objectifs inchangés dans un contexte de dégradation financière préoccupante ?	9
2. Les prestations familiales jouent-elles réellement leur rôle d'amortisseur social ?.....	11
3. Le Fonds national de la protection de l'enfance est-il condamné à ne jamais voir le jour?.....	11
4. Quelle politique en direction de la jeunesse pour la branche famille de la sécurité sociale?	12
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	15
A. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE A EU PEU D'INCIDENCE SUR LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE.....	15
1. Le contexte démographique demeure dynamique.....	15
2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes est faible sur les dépenses, à l'exception notable de la prise en charge des majorations de pension.....	16
3. La signature d'une convention d'objectifs et de gestion ambitieuse, dont la mise en œuvre paraît difficile à l'horizon 2012.....	18
B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE ATTEINT UN NIVEAU PRÉOCCUPANT.....	19
1. Les charges évoluent modérément	20
2. Les produits enregistrent une baisse préoccupante	21
C. MALGRÉ LA CRISE, LES DÉPENSES DE MEURENT PEU DYNAMIQUES EN VOLUME.....	22
1. Les dépenses de prestations légales ralentissent fortement.....	22
2. Les aides à la petite enfance enregistrent une évolution contrastée	23
3. Les prestations extra-légales progressent à un rythme élevé	24
4. Les dépenses d'aide au logement s'accroissent sous l'effet de la crise	24
5. Le poids croissant des droits familiaux de retraite dans les comptes de la CNAF	24
D. APRÈS UN VÉRITABLE EFFONDREMENT EN 2009, LES RECETTES ENREGISTRENT UNE RELATIVE STAGNATION.....	26

1. Le produit des cotisations diminue en raison de la contraction de la masse salariale	26
2. Les recettes fiscales redeviennent légèrement croissantes en 2010.....	27
3. Les subventions de l'État au titre de l'allocation de parent isolé et de l'allocation aux adultes handicapés ne sont plus comptabilisées dans les comptes de la CNAF	28
II.- LA POLITIQUE DE LA BRANCHE FAMILLE EN DIRECTION DES 15-25 ANS : LES JEUNES SONT-ILS LES OUBLIÉS DE LA POLITIQUE FAMILIALE ?.....	29
A. LA POLITIQUE EN DIRECTION DES ADOLESCENTS : DES DISPOSITIFS PARFOIS ÉCLATÉS, QUI DOIVENT ÊTRE ADAPTÉS AUX BESOINS DES JEUNES.....	29
1. L'action de la branche famille en direction des 16-18 ans : un champ d'action relativement large pour des crédits qui demeurent limités	29
<i>a) De nombreux acteurs et des dispositifs parfois éclatés</i>	<i>29</i>
<i>b) Des crédits qui se maintiennent mais demeurent sans commune mesure avec les crédits consacrés à la petite enfance</i>	<i>34</i>
2. La nécessité de préciser le rôle des caisses d'allocations familiales et de mieux prendre en compte les attentes des familles et les besoins des jeunes	38
<i>a) Coordonner les acteurs, définir des priorités en fonction des attentes des jeunes et des parents et préciser le rôle des caisses</i>	<i>38</i>
<i>b) Améliorer les outils existants afin de répondre aux attentes des familles et aux besoins des jeunes</i>	<i>40</i>
B. LA POLITIQUE EN DIRECTION DES JEUNES ADULTES : « L'ANGLE MORT » DE LA POLITIQUE FAMILIALE.....	45
1. L'action de la branche famille en direction des jeunes adultes : entre familialisme et autonomie.....	46
<i>a) La difficulté à établir des priorités claires des dépenses de la branche famille en direction des jeunes adultes</i>	<i>46</i>
<i>b) Les prestations légales en faveur des jeunes adultes</i>	<i>46</i>
<i>c) L'aide extra-légale en direction des jeunes adultes</i>	<i>50</i>
2. L'efficacité et l'équité de cette politique peuvent être améliorées	53
<i>a) Les ressources : établir un équilibre entre familialisation des aides et autonomisation des jeunes adultes</i>	<i>53</i>
<i>b) Le logement : améliorer l'équité et la lisibilité du système</i>	<i>58</i>
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE.....	63
QUATRIÈME PARTIE : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2010..	63
Section 4 Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille.....	63
<i>Article 46 : Extension du bénéfice du prêt pour l'amélioration de l'habitat aux assistants maternels.....</i>	<i>63</i>

<i>Article additionnel après l'article 46 : Possibilité pour les gardes à domicile de s'inscrire aux relais d'assistants maternels</i>	66
<i>Article additionnel après l'article 46 : Information des assistants maternels par les relais assistants maternels sur leurs possibilités d'évolution de carrière</i>	67
<i>Article additionnel après l'article 46 : Obligation pour un assistant maternel d'avoir effectué la totalité de la formation pour garder quatre enfants et plus..</i>	67
<i>Après l'article 46</i>	68
<i>Article additionnel après l'article 46 : Rapport au Parlement relatif au complément optionnel de libre choix d'activité</i>	72
<i>Article additionnel après l'article 46 : Rapport au Parlement relatif au « plan métiers de la petite enfance »</i>	73
<i>Après l'article 46</i>	73
<i>Article 47 : Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2010</i>	74
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	77

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1 à 5**, **7**, **9 à 27** et **48 à 54** figurent dans le rapport de M. Yves Bur, sur les recettes et l'équilibre général (n° 1994, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **6**, **28 à 32**, **34 à 37** et **42 à 45** figurent dans le rapport de M. Jean-Pierre Door, sur l'assurance maladie et les accidents du travail (n° 1994, tome II).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **38 à 41** figurent dans le rapport de M. Denis Jacquat, sur l'assurance vieillesse (n° 1994, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur l'article **33** figurent dans le rapport de Mme Isabelle Vasseur, sur le médico-social (n° 1994, tome V).

Le tableau comparatif et l'annexe consacrée aux amendements examinés en commission figurent dans le fascicule n° 1994, tome VI.

INTRODUCTION

Votre rapporteure déplore que cette année encore, comme trop souvent d'ailleurs, la branche famille soit le parent pauvre du projet loi de financement de la sécurité sociale. Pourtant, les sujets de préoccupation ne manquent pas pour les familles : difficulté pour les travailleurs, particulièrement pour les femmes, à concilier vies professionnelle et familiale, gel des prestations familiales dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat pour un grand nombre de familles à bas revenus, jeunes particulièrement touchés par la crise. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 ne semble pas avoir pris la mesure des difficultés rencontrées par les Français.

Les comptes de la branche famille portent cette année les symptômes de la crise, avec un réel ralentissement des recettes doublé d'une augmentation des dépenses les plus sensibles à la conjoncture, comme les allocations logement.

Votre rapporteure estime que, dans un contexte de fortes contraintes financières, il est urgent d'engager une réflexion de fonds sur les objectifs prioritaires que nous voulons donner aux dépenses de la branche famille. Il est aujourd'hui nécessaire de faire des choix.

Cependant, ces derniers ne doivent pas s'opérer au détriment des plus fragiles.

À ce titre, votre rapporteure souhaite cette année attirer l'attention du Gouvernement sur trois points : la nécessité de renforcer l'équité et le caractère redistributif de certaines prestations familiales, notamment les aides à la garde des jeunes enfants; la non-crétion du Fonds national de financement de la protection de l'enfance, plus de deux ans après la promulgation de la loi qui prévoyait sa mise en place ; enfin la réflexion que la branche famille devrait mener sur la politique en direction des jeunes.

1. Comment afficher des objectifs inchangés dans un contexte de dégradation financière préoccupante ?

La dégradation financière de la branche famille est cette année extrêmement inquiétante. La branche famille est, en effet, la seule parmi les branches de la sécurité sociale, qui dégage structurellement des excédents, en raison de la composition de son financement. Or, selon les prévisions, le déficit dépasserait les 3 milliards d'euros en 2009 et approcherait les 4,4 milliards en 2010, principalement en raison de la baisse des produits. Pour mémoire, le Gouvernement avait prévu un excédent de 450 millions d'euros en 2008. Dans les faits, la branche famille a enregistré un déficit de 342,4 millions d'euros.

Dans ces conditions, comment le Gouvernement peut-il afficher des objectifs inchangés? Il est affirmé dans l'annexe B du projet de loi de financement pour 2010 que « *la priorité donnée au développement des modes de garde pour les*

enfants de moins de trois ans doit inciter à faire des choix afin de rétablir l'équilibre structurel de la branche ». Quelle sera la nature de ces choix ?

Ainsi, le Président de la République s'est engagé le 13 février dernier à créer, d'ici à 2012, 200 000 offres de garde supplémentaires. Ces 200 000 offres de garde seraient composées pour moitié de place en mode de garde collectif – 50 000 places grâce à l'assouplissement de la législation, 54 000 places par des agréments nouveaux – et pour moitié de places en mode de garde individuel – 76 000 places de crèches dont 39 000 créées par le 7^{ème} plan crèche et 37 000 par l'optimisation des places existantes, 8 000 places de jardins d'éveil, 4 500 places en crèches hospitalières, 1 500 en micro-crèches et 10 000 en crèches d'entreprises bénéficiant du crédit d'impôt famille.

En vue d'atteindre cet objectif, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a prévu l'augmentation de 10 % du complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, pour les familles qui travaillent en horaires atypiques, ainsi que le passage de trois à quatre enfants pouvant être gardés par les assistants maternels.

Cependant, l'impact de ces mesures est encore limité. En effet, la majoration du complément de mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant ne s'applique que depuis le 1^{er} septembre dernier, et de manière trop restrictive. En outre l'augmentation du nombre d'enfants gardés par des assistants maternels pose des problèmes techniques et juridiques qui n'ont pas encore trouvé de réponse. Par ailleurs, la montée en charge des jardins d'éveil, dont l'expérimentation devrait permettre la création de 8 000 places pour les enfants entre deux et quatre ans, est progressive. Selon le ministère de la famille, 300 places ont été créées par le biais de ce dispositif en 2009. Enfin, un plan « métiers de la petite enfance » a été lancé en février 2008 face à la pénurie de personnel, notamment en région parisienne, sans grand effet à ce jour.

Par ailleurs, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG), signée en cours d'année entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales, prévoit une augmentation de 7,5 % par an des crédits du Fonds national d'action sociale (FNAS) pour les quatre années à venir. La COG fait de la conciliation des vies familiale et professionnelle la priorité à l'horizon 2012, et prévoit une augmentation de 10,1 % des crédits consacrés à la petite enfance. En parallèle, le plan Espoir Banlieues, lancé début 2009, comporte un volet relatif à l'accueil en zone urbaine sensible.

On ne peut qu'être favorable au développement de l'offre de garde des jeunes enfants. S'il est louable de se fixer des objectifs ambitieux, encore faut-il se donner les moyens de les atteindre. Mais compte tenu du contexte financier et des contraintes spécifiques qui pèsent sur la création de places supplémentaires, il semble peu probable que les objectifs annoncés soient atteints à l'horizon 2012.

2. Les prestations familiales jouent-elles réellement leur rôle d'amortisseur social ?

Alors que le « modèle social » français faisait il y a encore peu l'objet de toutes les critiques et de toutes les remises en cause de la part du Président de la République, il semble dorénavant que le rôle d'amortisseur social des prestations familiales en temps de crise soit davantage reconnu.

Ainsi, lors de la Commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre dernier, Mme Nadine Morano, secrétaire d'État à la Famille et aux solidarités a insisté sur le rôle irremplaçable joué par nos amortisseurs sociaux « *pour les plus faibles d'entre nous* ».

Pourtant, le Gouvernement a annoncé le gel des prestations familiales cette année. Il s'agit certes d'une stricte application des règles énoncées par le code de la sécurité sociale. Cependant, si l'on ajoute à ce gel l'instauration de la majoration unique à 14 ans des allocations familiales, prévu par l'article la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, et qui devrait rapporter à la branche une économie de plus de 200 millions d'euros en 2009, il semble que ce rôle d'amortisseur soit, cette année, quelque peu théorique pour les familles les plus en difficulté.

La période de crise ne devrait-elle pas pourtant nous inciter à la réflexion sur l'efficacité et l'équité des prestations familiales ? Compte tenu des difficultés financières de la branche et des lourdes dépenses qu'elle doit assumer, qui limitent considérablement ses marges de manœuvre, notamment la prise en charge intégrale des majorations de pension à compter de l'année 2010, ne faudra-t-il pas faire des choix et davantage favoriser les publics les plus en difficulté ?

Votre rapporteure proposera en ce sens, dans la lignée de conclusions du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) sur la prestation d'accueil du jeune enfant⁽¹⁾, un renforcement du complément de libre choix du mode de garde pour les familles modestes, qui pourrait être financé par la suppression du versement de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant pour les familles les plus aisées qui bénéficient du complément de libre choix du mode d'activité.

3. Le Fonds national de la protection de l'enfance est-il condamné à ne jamais voir le jour ?

La protection de l'enfance concerne aujourd'hui 300 000 enfants en France aujourd'hui.

(1) *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires sociales, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la prestation d'accueil du jeune enfant, présenté par Mme Marie-Françoise Clergeau, juillet 2009.*

La loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance prévoyait la création d'un Fonds national de financement de la protection de l'enfance, destiné à compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi.

Plus de deux ans après la promulgation de la loi, le décret n'est pas paru et le fonds n'est toujours pas abondé. La CNAF avait provisionné 30 millions d'euros pour le financement de ce fonds en 2007, dont la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a prévu le report. De leur côté la direction générale de l'action sociale et la direction générale des collectivités locales estiment que ce fonds ne relève pas de leur budget.

Comme le pointe le récent rapport de la Cour des comptes sur le sujet, ces montants sont modestes au regard des dépenses engagées par les départements, et ces retards pèsent lourdement sur la crédibilité de l'État.

4. Quelle politique en direction de la jeunesse pour la branche famille de la sécurité sociale ?

La jeunesse est souvent présentée comme un âge de transition, une période charnière sur le plan de l'insertion sociale et de la construction individuelle. Pourtant, elle a jusqu'à une période relativement récente, constitué un véritable « angle mort » de l'action des pouvoirs publics.

Sur ce point, il faut saluer la nomination d'un Haut Commissaire à la jeunesse ainsi que mise en place de la Commission de concertation sur la politique de la jeunesse, bien que l'on puisse regretter le manque d'ambition des mesures qui ont suivi l'annonce de ses conclusions.

De manière générale, les politiques publiques en direction des jeunes sont peu coordonnées et souvent parcellaires, alors même que le sujet exige une approche globale, et hésitent entre dispositifs spécifiques et adaptation du droit commun. En la matière, l'action de la branche famille de la sécurité sociale ne fait pas exception à la règle.

L'action de la branche famille en faveur des jeunes est en effet peu lisible. Historiquement, elle ne figure pas parmi les objectifs de la politique familiale, non plus qu'elle ne compte parmi les priorités actuelles, davantage tournées vers la redistribution verticale et la lutte contre la pauvreté des familles ou encore la conciliation des vies familiale et professionnelle⁽¹⁾.

Votre rapporteure a donc souhaité examiner cette année le montant et l'évolution des crédits consacrés par la branche famille de la sécurité sociale à la politique en faveur des jeunes, en complément des mesures financées par le

(1) La politique en faveur de la jeunesse n'est d'ailleurs pas mentionnée dans le programme de qualité et d'efficacité annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui rappelle les grandes orientations de la politique familiale.

budget de l'État, et analyser la pertinence des objectifs de cette politique et de ses outils au regard des besoins exprimés et des mutations de notre société.

Pour cela, votre rapporteure a envoyé un questionnaire détaillé à une trentaine de caisses d'allocations familiales, et auditionné les représentants des principaux acteurs de cette politique. Elle s'est en outre rendue dans les caisses de Loire Atlantique, d'Ille-et-Vilaine et de Bobigny. À ce titre, elle souhaite rendre hommage à la qualité du travail et à l'implication des équipes au niveau local.

Sur la base de ces éléments, il est apparu que de manière générale, les jeunes entre 15 et 25 ans ne sont pas un public « privilégié » par les dépenses de la branche famille. Ils sont trop vieux pour bénéficier des équipements d'accueil ou de loisir, dont le mode de financement est mal adapté à leurs attentes, et trop jeunes pour bénéficier de certaines prestations comme le RSA ou les aides au logement lorsqu'ils vivent toujours chez leurs parents.

En revanche, ils permettent à leurs parents d'ouvrir des droits aux allocations familiales – jusqu'à 20 ans – au quotient familial, et à d'autres avantages fiscaux, en fonction de la composition familiale et de l'activité du jeune.

La politique de la branche famille en direction des jeunes adultes oscille entre l'héritage historique familialiste, qui tend à préférer le soutien aux familles, à l'aide directe aux jeunes, et un récent effort pour répondre à leur besoin d'autonomie.

Or, ce système hybride aboutit à financer des actions qui manquent parfois de pertinence au regard des attentes des jeunes et de leurs parents, revient souvent à exclure des jeunes en difficulté du bénéfice de certaines aides et souffre d'un réel manque d'équité et de lisibilité.

Votre rapporteure estime que la branche famille doit impérativement s'inscrire dans la réflexion en cours sur la politique en direction des jeunes, pour opérer des choix clairs. Veut-on privilégier l'autonomie des jeunes adultes ou conserver le système des solidarités familiales, qui semble de moins en moins adapté à l'évolution de la société ? Souhaite-t-on, dans un contexte financier contraint, opter pour un système universaliste ou se concentrer sur les jeunes les plus en difficultés ?

De la réponse à ces questions dépendent l'équité et l'efficacité future des dépenses de la branche en direction des jeunes.

S'agissant de la politique en direction des jeunes entre 14 et 18 ans, votre rapporteure préconise principalement la mise en place d'une coordination systématique entre les acteurs au plan local, et une adaptation des outils existants, tels que le contrat jeunesse, la prestation de service versée aux centres de loisirs, ou le financement du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), aux véritables attentes des jeunes. Il conviendrait notamment d'augmenter le prix plafond de financement des centres de loisirs accueillant des jeunes et de prévoir

une part forfaitaire dans la prestation de service, visant à financer des projets portés par les adolescents. Enfin, une réflexion sur la formation spécifique des professionnels encadrant les jeunes doit être entamée.

S'agissant de la politique en direction des jeunes adultes, deux préoccupations majeures doivent faire l'objet d'un examen approfondi : les ressources et le logement. Sur la question des ressources, votre rapporteure estime que la possibilité pour les familles et les jeunes, de choisir entre solidarité familiale et autonomie, doit être bien pesée, notamment au regard des familles qui pourraient s'en trouver fragilisées ou de la situation spécifique des jeunes en situation de rupture familiale. En revanche, elle souhaite que le Haut Conseil de la Famille se saisisse du sujet de l'éventuelle création d'une allocation d'autonomie, qui pourrait être financée au moyen d'une réforme des avantages fiscaux, dont on sait qu'ils bénéficient proportionnellement plus aux familles aisées qu'aux familles pauvres.

Sur la question du logement, elle formule un certain nombre de propositions pour améliorer l'équité du système. Elle préconise ainsi d'une part, d'adapter la méthode du calcul forfaitaire des ressources pour l'attribution des aides au logement aux besoins des jeunes actifs, et de plafonner le montant des aides au logement pour les étudiants non boursiers, et d'autre part de prendre en compte les besoins spécifiques de certains jeunes, comme les apprentis, en créant des structures d'accueil spécifique ou en majorant le montant des aides au logement pour ce public.

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

A. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET JURIDIQUE A EU PEU D'INCIDENCE SUR LES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

1. Le contexte démographique demeure dynamique

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. En revanche, la taille des familles ne cesse de se réduire, en se concentrant autour de ménages avec deux enfants, l'âge moyen des mères à la naissance du premier enfant continuant de s'élever (29,9 ans en 2007 contre 28,3 ans en 1990). Plus d'un cinquième des naissances (21 %) sont issues de mères de plus de 35 ans.

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.

- *Des entrées nombreuses dans le dispositif des prestations familiales*

En 2008, 834 000 naissances ont été enregistrées en France, dont 33 000 dans les départements d'outre-mer, en hausse de 2,1 % en un an, soit 17 500 naissances de plus qu'en 2007, qui en enregistrerait 819 000.

Il s'agit du plus haut niveau observé depuis 1981. L'indice conjoncturel de fécondité dépasse cette année le seuil de deux enfants par femme. Il progresse par rapport aux années précédentes : 200 enfants pour 100 femmes en âge de procréer en 2006, 198 en 2007 et 202 en 2008.

Pour 2009, on retient l'hypothèse d'une augmentation de la natalité de 0,2 % (France entière) par rapport au niveau de 2008 et une stabilité en 2010 par rapport à 2009.

Il en résulte une augmentation prévisionnelle du nombre de bénéficiaires des allocations familiales. En effet, en 2009, la génération 1989 qui atteint l'âge de 20 ans étant moins nombreuse que celle qui naît, le nombre de bénéficiaires des allocations familiales devrait s'accroître. Cependant, ce lien n'est pas mécanique, dans la mesure où d'une part, le service des allocations familiales peut être interrompu avant les 20 ans de l'enfant lorsqu'il n'est plus à charge, et d'autre part, elles ne sont pas versées aux familles d'un enfant.

En revanche, et contrairement à l'année 2008, les sorties de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en 2009 devraient être équivalentes aux entrées,

les naissances en 2009 étant stables par rapport à 2006. Cela se traduira par une relative stabilité du nombre de bénéficiaires de la PAJE.

- *La réduction de la taille des familles modère cependant la progression des dépenses*

Selon l'INSEE, depuis 1998, la part des naissances de rang 1 dans l'ensemble des naissances s'est accrue de 8 points, passant de 49,6 % à 57,2 % en 2007. À l'inverse, les naissances de rang supérieur ont toutes diminué en valeur absolue au cours de cette même période, reflétant ainsi une réduction de la taille des familles.

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

Ainsi, le nombre de familles nombreuses relevant d'une caisse d'allocations familiales a peu évolué entre 1995 et 2005. En revanche, leur taille a légèrement diminué en raison d'une présence plus fréquente de familles avec trois enfants à charge. Les études de l'INSEE montrent, en effet, qu'entre 1975 et 1999, le nombre de familles très nombreuses s'est réduit de près de la moitié.

La diminution de la taille des familles réduit tendanciellement les dépenses de la branche, dans la mesure où certaines prestations, principalement les allocations familiales et le complément familial, ne sont versées qu'à partir de deux enfants et plus.

Enfin, on peut noter que, parmi les familles bénéficiaires des prestations familiales, la part des familles monoparentales avec enfants s'élève en 2009 à 15,4 % du total.

2. L'impact financier des mesures décidées les années précédentes est faible sur les dépenses, à l'exception notable de la prise en charge des majorations de pension

De nombreuses mesures nouvelles décidées les années précédentes ont encore un impact sur les comptes de la branche famille pour 2008 et 2009 du fait de leur montée en charge progressive.

- *La réforme de la majoration unique des allocations familiales entraîne une économie de 200 millions d'euros*

La loi de financement de la sécurité sociale 2008 a prévu l'unification des majorations pour âge des allocations familiales à partir du 1^{er} mai 2008. Jusqu'à cette date, deux majorations des allocations familiales à 11 et 16 ans, d'un montant respectif de 33,84 et 60,16 euros par mois étaient prévues. Désormais, une seule majoration est servie à partir de 14 ans pour un montant de 62 euros par mois.

La mesure s'appliquant à toutes les familles dont les enfants ont eu 11 ans après le 1^{er} mai 2008, elle est montée en charge progressivement. Selon la direction de la sécurité sociale, ce dispositif a entraîné une économie de l'ordre de 40 millions d'euros en 2008. L'économie serait portée à 200 millions d'euros en 2009.

- *La majoration du montant du complément de libre choix du mode de garde en fonction des « horaires spécifiques de travail » des parents*

L'article 107 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a prévu une majoration de 10 % du montant du complément de libre choix du mode de garde en fonction des « horaires spécifiques de travail » des parents afin de mieux solvabiliser le recours à un assistant maternel ou à une garde d'enfant à domicile pour des plages horaires atypiques. Les parents bénéficient de cette mesure depuis le 1^{er} septembre 2009 pour les gardes réalisées entre 22 heures et 6 heures et pendant les dimanches et jours fériés. Selon les informations communiquées en juillet 2009 par le ministère chargé de la famille, le coût de cette mesure serait de 25 millions d'euros pour la branche famille, correspondant aux 91 200 enfants dont les parents travaillent à des horaires atypiques.

- *La prise en charge intégrale des dépenses de majoration de pension par la branche famille a de lourdes implications financières*

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a entamé le transfert du financement de ces majorations à la branche famille au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), fonds institué par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, pour prendre en charge le financement des avantages de vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale. Le transfert du financement de ces majorations de pension avait été programmé selon un calendrier qui devait aboutir à un transfert total en 2007 (15 % en 2001, 30 % en 2002, 45 % en 2003, 60 % en 2004, 75 % en 2005, 90 % en 2006 et 100 % en 2007), mais cet échéancier n'a pas été respecté.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a transféré à la branche famille le financement intégral des majorations de pension servies aux parents ayant élevé au moins trois enfants, et a prévu une application progressive. Ainsi, la prise en charge financière assumée par la CNAF a été de 70 % pour l'année 2009 et sera de 85 % pour l'année 2010. Ce n'est donc qu'à partir de 2011 que la branche famille supportera l'intégralité du coût des majorations de pension.

Ce transfert de charge a de lourdes implications pour l'équilibre financier de la branche famille. Selon les informations communiquées au rapporteur, cette mesure représenterait une dépense supplémentaire de 415 millions d'euros pour l'exercice 2009, soit un montant supérieur au déficit enregistré en 2008 par la branche (- 342,4 millions d'euros) et de 640 millions d'euros en 2010.

• *La mise en place du RSA entraîne des charges supplémentaires pour la branche famille*

Le revenu de solidarité active (RSA) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine. Il remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs de soutien à la reprise d'un emploi liés à ces deux prestations (intéressement proportionnel, primes forfaitaires mensuelles, prime de retour à l'emploi). Il est également versé à des personnes qui travaillent déjà et dont les revenus sont faibles.

Théoriquement, 3 millions de ménages devraient bénéficier du RSA dont 2 millions du RSA activité. Parmi les bénéficiaires du RSA activité, 1,6 million seraient des nouveaux bénéficiaires. Au 30 juin 2009, cependant, seuls 1,5 million de foyers touchaient le RSA. Parmi eux, 72 % bénéficient uniquement du RSA de base, et près de 20 % bénéficient du seul RSA activité soit les nouveaux allocataires, par rapport au dispositif du RMI. Les 9 % restant bénéficient à la fois de l'ancien dispositif du RMI et d'un complément de RSA activité.

La convention d'objectifs et de gestion prévoit 250 emplois supplémentaires pour faire face à la surcharge de travail qui s'ajoutent aux 1007 emplois obtenus pour la mise en place du RSA, ainsi qu'un moratoire dans le non remplacement des départs en retraite jusqu'en juillet 2010

Au-delà des coûts directs de montée en charge, évalués à 59,2 millions d'euros par la CNAF pour 2009, la branche devra supporter des coûts ponctuels de formation, de documentation, de communication et de développement informatique. Ces coûts ont été évalués à 12,5 millions d'euros par la CNAF. N'ont pas été chiffrés les coûts de formation des nouveaux embauchés.

3. La signature d'une convention d'objectifs et de gestion ambitieuse, dont la mise en œuvre paraît difficile à l'horizon 2012

La nouvelle convention signée entre l'État et la CNAF affiche des objectifs ambitieux avec une augmentation de 7,5 % par an des crédits du Fonds national d'action sociale pour les quatre années à venir. La convention fixe à la branche trois orientations stratégiques majeures. La mise en œuvre une offre globale de service pour les allocataires, l'optimisation et la sécurisation des processus de gestion, enfin l'amélioration du fonctionnement en réseau de la branche avec la finalisation de la départementalisation des caisses.

Les articles 4, 5 et 6 de la COG fixent par ailleurs trois objectifs prioritaires à la branche famille à l'horizon 2012 : l'accueil des jeunes enfants, la mise en œuvre du revenu de solidarité active et la mise en œuvre de la réforme de l'allocation aux adultes handicapés.

Concernant le RSA, la branche s'engage à assurer dans de bonnes conditions la montée en charge du dispositif, à se positionner comme acteur de référence pour l'accueil et l'instruction, à assurer un traitement rapide des

demandes et à maîtriser les risques inhérents à cette nouvelle prestation. Les caisses contribuent avec Pôle Emploi à une orientation des allocataires du RSA et en relation avec les caisses primaires d'assurance maladie, elles contribuent à l'accès au droit à la couverture maladie universelle complémentaire. Elles doivent également développer une offre de service spécifique pour l'accompagnement des familles monoparentales ayant des jeunes enfants, en soutenant leurs projets d'insertion sociale.

Concernant l'accueil des jeunes enfants les efforts portent sur le volume de l'offre, en finançant 100 000 places collectives supplémentaires dans le cadre d'un développement équilibré et harmonisé sur l'ensemble du territoire ; l'adaptation de l'offre aux besoins de publics spécifiques, en développant des modes d'accueil ouverts à des horaires atypiques, accessibles aux enfants handicapés ou implantés dans des quartiers sensibles ; la diversification et l'accessibilité de l'offre par le développement du site « mon-enfant.fr » et enfin l'efficacité du pilotage des politiques d'accueil par le développement d'outils d'observation et de diagnostic. Les crédits consacrés à la petite enfance, hors plans crèches, devraient augmenter de 10,1 % par an.

Par ailleurs, les crédits consacrés à la jeunesse devraient augmenter de 6,4 % par an d'ici 2012, ceux consacrés aux foyers de jeunes travailleurs de 10,9 % par an, et les crédits alloués au soutien à la parentalité de 15,5 % – dans un contexte toutefois de désengagement financier de l'État dans ce domaine.

Si votre rapporteure se réjouit de l'augmentation substantielle des ressources du FNAS, elle s'interroge cependant sur la capacité de la branche famille à tenir ses promesses dans un contexte budgétaire plus que critique, et compte tenu de la lente montée en charge de certains dispositifs récemment mis en place, comme les jardins d'éveil ou la possibilité pour les assistants maternels de garder plus de trois enfants. Elle redoute les effets d'annonce non suivis d'applications concrètes.

B. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE FAMILLE ATTEINT UN NIVEAU PRÉOCCUPANT

En 2008, comme déjà en 2007, les produits et les charges du régime général ont connu des évolutions à peu près parallèles, un peu supérieures à 4 % par an. L'arrêt de la croissance des recettes en 2009 entraîne un écart important avec l'augmentation des dépenses et un creusement considérable du déficit.

La branche famille ne fait pas exception au mouvement général de creusement du déficit de la sécurité sociale.

L'exercice 2007 avait marqué un retour à l'équilibre des comptes (+ 155 millions d'euros). En 2008, malgré une relative dégradation, la branche famille était encore proche de l'équilibre (- 342 millions d'euros). On assiste, en 2009 et 2010, à un véritable effondrement financier de la branche. Lors de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2009, un déficit de

2,59 milliards d'euros avait été annoncé. Selon les prévisions les plus récentes, le déficit de la branche dépasse les 3 milliards d'euros en 2009 et avoisine les 4,4 milliards d'euros en 2010. La baisse continue de la masse salariale laisse craindre une aggravation du déficit au regard de ces prévisions.

Le creusement du déficit s'explique d'avantage par une baisse des recettes que par une augmentation des charges, qui évoluent modérément, malgré le contexte de crise.

Comptes de la caisse nationale des allocations familiales

(droits constatés en millions d'euros)

	2007	2008	%	2009	%	2010	%
Charges nettes	54 764	57 512	5,0	59 191	2,9	60 864	2,8
Produits nets	54,9	57,2	4,1	56 169	- 1,9	56 428	0,5
Résultat net	155	- 342		- 3 021		- 4 435	

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2009.

1. Les charges évoluent modérément

Il faut noter que le passage des produits et des charges d'allocations aux adultes handicapés et d'aide aux parents isolés en compte de tiers en 2010 entraîne une discontinuité dans les évolutions des produits et des charges nets.

La progression des charges nettes ralentit en 2009 (+ 2,9 %), principalement en raison de la substitution du RSA à l'API en métropole.

Malgré une revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) en 2009 supérieure à celle de 2008 (+ 3,0 % après + 1 %), la croissance des charges nettes en 2009 est inférieure à celle observée en 2008. Cette décélération s'explique principalement par la substitution du RSA à l'API en métropole qui minore les produits et les charges nettes de la CNAF. En neutralisant l'écriture sur les dotations pour provisions sur indus et rappels en 2008 et la substitution du RSA à l'API en 2009, les charges nettes progresseraient de 4,8 % en 2009 après 4 % en 2008 sur le même concept.

Hors effet API, les prestations légales progressent de 3,9 % en 2009, soit quasiment le même rythme qu'en 2008.

En 2009, les prestations légales progressent au même rythme qu'en 2008 en 2009, ce qui s'explique principalement par :

- le ralentissement des dépenses en faveur de la petite enfance en 2009 (+ 5,8 % après + 7,8 % en 2008). Cependant, on note que la progression des dépenses d'aide à la garde des jeunes enfants est encore soutenue (+ 12 % après + 20 % en 2008) ;

– les allocations en faveur des familles, allocations familiales et complément familial, croissent respectivement de 1,4 et 1,7 % en 2009, une fois neutralisé l'effet API. L'effet de la revalorisation des prestations supérieure de 2 points en 2009 à celle de 2008, est compensé par la mesure d'unification des allocations familiales, qui entraînerait une économie de 200 millions d'euros en 2009 ;

– les dépenses d'aides au logement (allocations logement à caractère familial et contribution au financement du Fonds national d'aide au logement au titre de l'aide personnalisée au logement) ralentiraient en 2009 (+ 4,3 %) en raison du contrecoup du décalage de la revalorisation de la base ressource du 1^{er} juillet 2008 au 1^{er} janvier 2009, qui a gonflé la dépense en 2009. La dégradation du marché de l'emploi explique le maintien de taux de croissance élevés en 2009 ;

– la progression des prestations liées au handicap demeure forte. Elle est principalement imputable à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés de 5,03 % en moyenne annuelle et le ralentissement de la dépense relative à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) en raison de la mise en œuvre du droit d'option entre celle-ci et la prestation de compensation du handicap (PCH) mis en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

Les autres charges de la branche s'accroissent en 2009. Parmi elles, on peut citer les prestations extralégales, la prise en charge des majorations de pensions pour enfants et les charges de gestion courante :

– les prestations extralégales progressent à un rythme plus élevé en 2009 qu'en 2008 (+ 5,6 % contre 4 % en 2008) en raison notamment de la revalorisation des prix plafonds des prestations de service (en fonction de l'indice mixte prix-salaires, + 2,8 %, retenu comme base de prévision pour la convention d'objectifs et de gestion, contre + 2,2 % en 2008) et de la création de nouvelles places en structures collectives ;

– le transfert au FSV au titre des majorations de pensions pour enfants, avantage familial de retraite pris en charge partiellement par la CNAF, augmente fortement en 2009 (+21,1 %) en raison de l'augmentation de 10 points de la part de la CNAF dans ce financement. Le coût de cette mesure est estimé à 0,5 milliard d'euros.

– les charges de gestion courante sont en forte croissance (+ 11,4 %) en raison principalement du recrutement de personnels supplémentaires, afin de faire face à la charge de travail liée à la mise en place du RSA au 1^{er} juin 2009.

2. Les produits enregistrent une baisse préoccupante

L'agrégat constitué des cotisations sociales, des impôts et produits affectés (plus de 85 % du montant total des produits) diminue de 1,5 % en 2009. La masse

salariale du secteur privé, qui se réduit de 2 % en 2009, tire les produits de la branche à la baisse ; mais d'autres facteurs jouent en sens inverse (cotisations des fonctionnaires, particuliers employeurs, notamment).

La substitution du RSA à l'allocation de parent isolé pèse sur les prises en charge de prestations par l'État. Les dépenses d'API font l'objet d'un transfert de l'État, qui diminue à due proportion. Elles sont, en revanche, majorées par la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés. Ces deux prestations prises en charge par l'État sont neutres sur le solde de la CNAF.

C. MALGRÉ LA CRISE, LES DÉPENSES DEMENTENT PEU DYNAMIQUES EN VOLUME

1. Les dépenses de prestations légales ralentissent fortement

Les évolutions des prestations en faveur des familles sont principalement dictées par la progression de la natalité.

Une fois neutralisé l'effet du transfert de financement de l'API, les charges de prestations légales ralentiraient fortement en 2010 (+ 1,8 %) en raison, principalement d'une revalorisation nulle de la BMAF au 1^{er} janvier 2010.

La revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales, au 1^{er} janvier 2009, avait été de 3 %, le Gouvernement s'appuyant sur une prévision de forte hausse des prix en 2008 et 2009. Or, l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale prévoit que « si l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé à un ajustement destiné à assurer, pour l'année civile suivante, une évolution des bases mensuelles conforme à l'évolution des prix à la consommation hors tabac ». Cette règle explique le gel des prestations familiales cette année.

Masses financières des prestations familiales et évolution

	2007	2008	%	2009	%	2010	%
Total des prestations légales	38 574	39 923	3,5	40 949	2,6	34 479	-15,8
Prestations d'entretien	16 198	16 177	-0,1	15 931	-1,3	15 194	-4,8
Allocation familiales	12 300	12 342	0,3	12 519	1,4	12 323	-1,6
Complément familial	1 585	1 595	0,6	1 623	1,7	1 617	-0,4
Allocation pour jeune enfant + d'adoption	2	1	-74,3	0	-	0	-
Allocation de soutien familial	1 181	1 163	-1,6	1 227	5,5	1 206	-1,6
Allocation de parent isolé	1 075	1 024	-4,7	544	-46,9	0	-
Allocation de présence parentale	54	51	-4,0	47	-8,0	47	0,0
Prestations pour la garde des enfants	316	155	-51,0	44	-71,9	0	-
Allocation parentale d'éducation	-1	0	-141,3	0	-	0	-
AFEAMA	286	138	-51,9	37	-72,9	0	-
AGED	31	17	-45,5	6	-63,1	0	-
Prestation d'accueil du jeune enfant	10 593	11 420	7,8	12 083	5,8	12 306	1,8
Primes	620	638	3,0	651	2,0	650	-0,1
Allocations de base	4 003	4 112	2,7	4 226	2,8	4 241	0,4

Complément de libre choix d'activité	2 299	2 256	-1,9	2 259	0,1	2 223	-1,6
Complément de libre choix du mode de garde	3 671	4 413	20,2	4 946	12,1	5 191	5,0
Allocations en faveur de l'éducation (ARS)	1 381	1 487	7,7	1 501	0,9	1 508	0,5
Allocations en faveur du logement (ALF)	3 672	3 952	7,6	4 170	5,5	4 461	7,0
Allocations en faveur des handicapés	6 113	6 428	5,2	6 858	6,7	675	-90,2
Allocation aux adultes handicapés	5 505	5 773	4,9	6 191	7,2	0	-
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé	607	655	7,8	667	1,9	675	1,2
Autres prestations	301	304	0,9	333	9,6	334	0,3
Prestations extralégales	3 495	3 636	4,0	3 839	5,6	4 216	9,8
Financement du Fonds national d'aide au logement	3 544	3 870	9,2	3 987	3,0	4 179	4,8

Source : Direction de la sécurité sociale

2. Les aides à la petite enfance enregistrent une évolution contrastée

Les prestations à destination de la petite enfance, après des années de forte progression en raison de la montée en charge du dispositif jusqu'en 2006, seraient plus modérées.

En effet, les dépenses consacrées à la prestation d'accueil du jeune enfant, en augmentation de 6 % en 2008 et 4,7 % en 2009, enregistrent une augmentation de seulement 1,5 % en 2010.

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

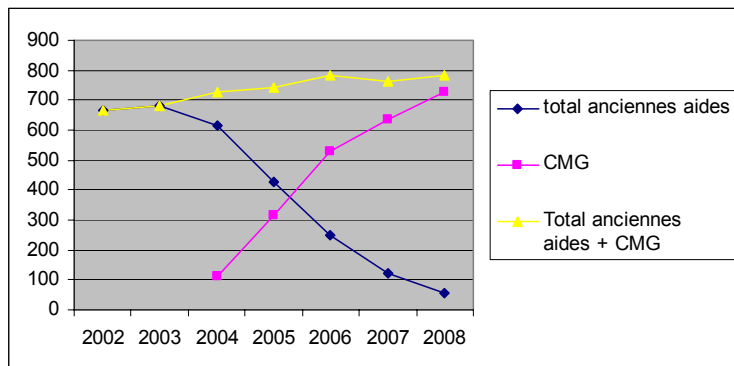
(en millions d'euros)

	2007	2008	%	2009	%	2010	%
PAJE et autres prestations petite enfance	10 911	11 576	6,1	12 126	4,8	4 892	1,5
Prime de naissance + allocation de base + APJE + adoption	4 625	4 751	2,7	4 878	2,7	4 892	0,3
Complément d'aide à la garde + AFEAMA + AGED	3 988	4 568	14,5	4 990	9,2	5 191	4,0
Complément d'activité + APE	2 298	2 257	-1,8	2 259	0,1	2 223	-1,6

Source : Direction de la sécurité sociale

En revanche, les prestations de complément de libre choix du mode de garde continuent d'augmenter avec une hausse de 5 % pour 2010. Il faut noter que, même si la forte progression des crédits de la PAJE depuis 2007 traduisait en partie l'intégration des anciens dispositifs en son sein (APE, AFEAMA et AGED), comme le montre le graphique ci-dessous, ce dernier ne suffit pas à expliquer le maintien d'une forte augmentation de l'utilisation du complément de libre choix du mode de garde.

Bénéficiaires d'une aide à la garde du jeune enfant



3. Les prestations extra-légales progressent à un rythme élevé

Les prestations extralégales progresseraient à un rythme plus élevé qu'en 2009 (+ 9,8 % contre 5,6 % en 2009) en raison de la revalorisation des prix plafonds et de la création de nouvelles places en structure collectives.

4. Les dépenses d'aide au logement s'accroissent sous l'effet de la crise

Sous l'effet de la crise, les dépenses d'aide au logement enregistrent une forte hausse en 2010, qui s'explique par leur forte réactivité à la baisse des ressources de bénéficiaires potentiels.

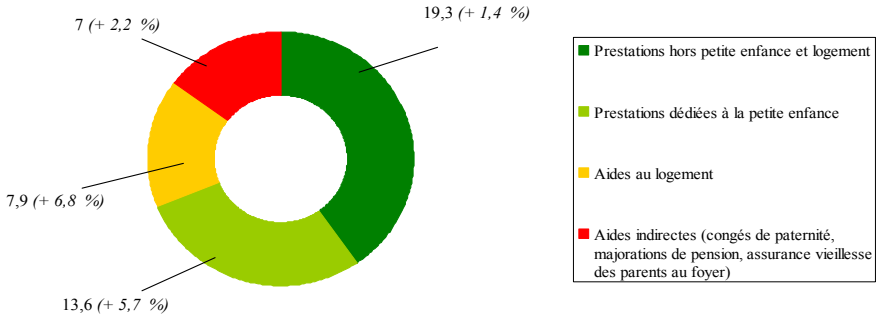
Ainsi, les allocations en faveur du logement augmentent en 2010 de 7,1 %, contre 5,5 % en 2009, et la participation de la branche famille au FNAL augmente de 4,8 %, contre 3 % en 2009. Cette augmentation est d'autant plus forte que la revalorisation des aides au logement n'a été que de 2,95 % en 2009.

5. Le poids croissant des droits familiaux de retraite dans les comptes de la CNAF

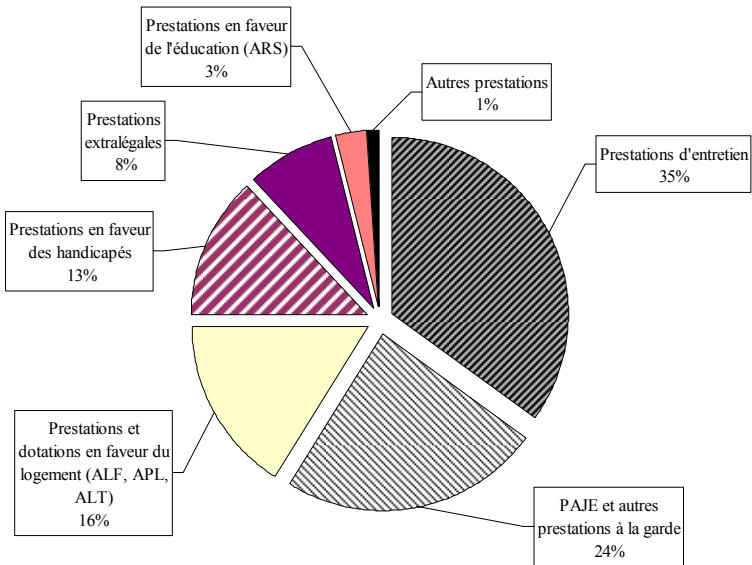
Les transferts au Fonds de solidarité vieillesse au titre des majorations de pensions pour enfants augmenteraient de 24,7 % en raison de l'augmentation de 15 points supplémentaires de la part de la CNAF dans ce financement. La dépense globale pour la CNAF s'élève en 2010 à 3,6 milliards d'euros.

Le coût supplémentaire pour la branche famille est de 415 millions d'euros en 2009 et 640 millions d'euros supplémentaires en 2010.

Aides directes en faveur de la famille en 2008 en milliards d'euros (%)



Structures des prestations familiales en 2007



Source : CNAF

D. APRÈS UN VÉRITABLE EFFONDREMENT EN 2009, LES RECETTES ENREGISTRENT UNE RELATIVE STAGNATION

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

– les cotisations dues par les employeurs et assises sur les revenus professionnels et la contribution sociale généralisée ;

– les impôts et taxes affectés en compensation des allègements de cotisations (généraux et « heures supplémentaires ») ;

– des remboursements par l'État pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation pour parent isolé (API), le RSA se substituant à l'API en métropole à compter du 1^{er} juin 2009. À partir de 2010, le transfert de l'État compensant les dépenses d'AAH et d'API servies dans les DOM, ne seront plus retracés en compte de résultat.

Recettes de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010
PRODUITS	54,7	57,1	59,1	49,7
Cotisations effectives	31,3	32,7	33,8	31,9
Cotisations fictives d'employeur	0,1	0,1	0,1	0,1
Cotisations prises en charge par l'État	0,7	0,7	0,7	0,7
Cotisations prises en charge par la Sécurité sociale	0,3	0,3	0,3	0,4
Impôts et taxes affectés	15,4	16,3	16,8	16,3
<i>dont CSG</i>	<i>11,5</i>	<i>12,2</i>	<i>12,4</i>	<i>12,0</i>
Contributions publiques	6,5	6,6	7,0	0,0
Transferts entre organismes	0,0	0,0	0,0	0,0
Produits financiers	0,0	0,1	0,0	0,0
Autres produits	0,3	0,3	0,8	0,3

Source : annexe C du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010

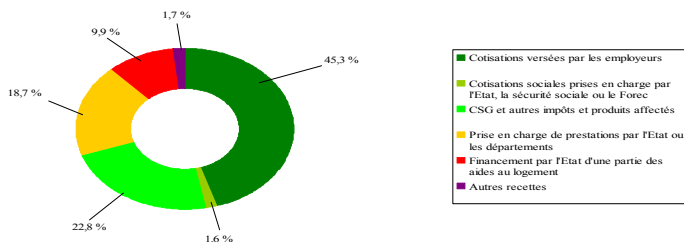
1. Le produit des cotisations diminue en raison de la contraction de la masse salariale

Les recettes de la branche famille proviennent aux deux tiers environ des cotisations en 2010, qui sont dans cette branche entièrement à la charge des employeurs (taux de 5,4 %).

Comme pour les autres branches, la progression des cotisations sociales affectées à la branche famille est en premier lieu déterminée par la croissance de la masse salariale du secteur privé.

Pour 2009, la masse salariale du secteur privé s'est contractée de 2 % et a tiré les cotisations à la baisse (- 1,1 %). L'évolution prévue des cotisations sociales en 2010 (- 0,5 %) serait très proche de celle de la masse salariale du secteur privé (- 0,4 %).

Structure des recettes de la branche famille en 2008



2. Les recettes fiscales redeviennent légèrement croissantes en 2010

L'ensemble des recettes fiscales a diminué de 1,7 % en 2009. Elles augmenteront à nouveau de 1 % en 2010.

- *Après un net recul en 2009, la contribution sociale généralisée redeviendra très légèrement croissante en 2010*

Le montant total des recettes de CSG est en net en recul en 2009 (- 2,4 %) en raison principalement de la contraction de la masse salariale du secteur privé et de la chute du rendement de la CSG assise sur les revenus du capital. Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, on enregistre en 2009 une répercussion négative sur le rendement de la mesure d'élargissement aux dividendes du prélèvement à la source mise en place en 2008, ainsi que de la baisse des plus-values mobilières, en lien avec la conjoncture boursière, et des plus-values immobilières.

En 2010, le rendement de la CSG redevient légèrement croissant (+ 0,8 %) en raison du moindre recul par rapport à 2009 de la masse salariale du secteur privé et de la légère reprise de la CSG sur les revenus du capital.

La CSG pour la branche famille

(en millions d'euros et évolution en %)

	2007	2008	%	2009	%	2010	%
CNAF	11 657	12 171	4,4	11 885	- 2,4	11 977	0,8

Source : Direction de la sécurité sociale

• *Les impôts et taxes affectées sont en faible augmentation*

Les impôts et taxes affectés sont composés de recettes fiscales pour compenser les allègements généraux de cotisations (dits « Fillon ») et les exonérations portant sur les heures supplémentaires). Au total, le rendement des recettes fiscales affectées à la CNAF atteint 4,2 milliards d'euros en 2009 et 4,3 milliards d'euros en 2010, soit une augmentation de 2,1 %.

3. Les subventions de l'État au titre de l'allocation de parent isolé et de l'allocation aux adultes handicapés ne sont plus comptabilisées dans les comptes de la CNAF

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) et 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.

Jusqu'en 2009, ces subventions sont comptabilisées dans le compte de résultat de la CNAF. À compter de 2010, elles le seront en compte de tiers (elles apparaîtront donc seulement dans le bilan de la CNAF).

Il est à noter que la disparition de cette source de recettes aura un impact marginal sur le solde de la branche famille. Ainsi, le passage en comptes de tiers de certaines prestations servies pour le compte de l'État devrait conduire, par la clarification qu'elle permet dans les responsabilités financières en matière de prise en charge des pertes sur créances d'indus, à accroître d'environ 20 millions d'euros le remboursement par l'État à ce titre.

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

(en millions d'euros)

	2006	2007	%	2008	%	2009	%
AAH	5 230	5 505	5,3	5 534	0,5	5 918	6,9
API	1 064	1 075	1,0	1 025	-4,7	1 098	7,2
TOTAL	6 295	6 581	4,5	6 559	-0,3	7 016	7,0

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2008

II.- LA POLITIQUE DE LA BRANCHE FAMILLE EN DIRECTION DES 15-25 ANS : LES JEUNES SONT-ILS LES OUBLIÉS DE LA POLITIQUE FAMILIALE ?

Les jeunes ne sont pas un public « privilégié » par les dépenses de la branche famille. Ils sont trop vieux pour bénéficier des équipements d'accueil ou de loisir, dont le mode de financement est mal adapté à leurs attentes, et trop jeunes pour bénéficier de certaines prestations comme le RSA ou des aides au logement lorsqu'ils vivent toujours chez leurs parents.

En revanche, ils permettent à leurs parents d'ouvrir des droits aux allocations familiales – jusqu'à 20 ans – et au quotient familial, en fonction de la taille de la famille.

La politique de la branche famille en direction des jeunes oscille ainsi entre l'héritage historique familialiste, qui tend à préférer le soutien aux familles à l'aide directe aux jeunes, et un récent effort pour répondre à leur besoin d'autonomie.

A. LA POLITIQUE EN DIRECTION DES ADOLESCENTS : DES DISPOSITIFS PARFOIS ÉCLATÉS, QUI DOIVENT ÊTRE ADAPTÉS AUX BESOINS DES JEUNES

1. L'action de la branche famille en direction des 16-18 ans : un champ d'action relativement large pour des crédits qui demeurent limités

a) De nombreux acteurs et des dispositifs parfois éclatés

L'action de la branche famille en direction des jeunes entre 15 et 18 ans passe principalement par l'action sociale des caisses d'allocations familiales, au moyen d'outils nationaux et locaux.

- *Les outils nationaux constituent le socle de base.*

– *Le soutien aux gestionnaires d'accueils de loisirs pour les enfants âgés de 2 à 17 ans révolus.*

Les caisses d'allocations familiales soutiennent le fonctionnement des accueils de loisirs par l'attribution d'une prestation de service.

Les accueils de loisirs ne correspondent pas toujours aux besoins des adolescents. C'est pourquoi les CAF, souvent en partenariat avec les directions départementales de la jeunesse et des sports impulsent ou soutiennent d'autres actions destinées aux adolescents pendant leur temps libre, au moyen de chartes de

qualité. Dans ce cas, elles financent ces actions au moyen de leurs dotations d'action sociale.

Par ailleurs, l'accueil de jeunes de 14 ans et plus, a été modifié par une réforme de la réglementation relative à l'accueil des mineurs en date du 26 juillet 2006. La prestation de service « accueil de loisir » a donc été étendue à ces accueils de jeunes qui pourront aussi bénéficier en complément de la prestation de service bonifiée dans le cadre du contrat « enfance jeunesse ».

Selon les estimations de la CNAF, les prestations de service ordinaires aux accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), financées par la branche famille, sont de 295 millions d'euros en 2009, ce qui correspond à une augmentation de 10 % par rapport à l'exécution 2008

– Les contrats signés avec les communes ou les regroupements de communes : les contrats « temps libre » en cours jusqu'à leur échéance, et les contrats « enfance et jeunesse » mis en place depuis le 1^{er} juillet 2006.

Lancé en 1998, le contrat « temps libre » visait à inciter les communes à développer des services de loisirs collectifs pour les enfants et les adolescents de 6 à 16 ans et, depuis 2003, pour les enfants de 6 à 18 ans.

Dans le cadre des engagements de la convention d'objectifs et de gestion pour la période 2005-2008, la commission d'action sociale de la CNAF a décidé de mieux cibler ses interventions en matière de petite enfance et de temps libre en se consacrant prioritairement aux publics et aux territoires les moins bien servis.

Dans la double perspective d'unifier le soutien institutionnel au développement de l'offre d'accueil en faveur des enfants et des jeunes et de maîtriser l'évolution des dépenses, elle s'est prononcée en 2006, en faveur d'un nouveau dispositif contractuel.

Le contrat « temps libre » a donc été remplacé à compter du 1^{er} juillet 2006 par un « contrat enfance jeunesse », afin d'une part de créer un continuum de prise en charge des enfants, quel que soit leur âge, en privilégiant une logique de passerelles successives jusqu'à la veille de la majorité légale de l'enfant, et d'autre part, de mieux rationaliser la dépense.

Le nouveau dispositif contractuel comporte deux volets distincts : un volet « enfance » et un volet « jeunesse », avec deux enveloppes budgétaires distinctes et limitatives. Il intègre progressivement les structures ayant signé, avant le 1^{er} juillet 2006, un contrat « enfance », un contrat « enfance entreprise » ou un contrat « temps libre ».

La nouvelle prestation de service « enfance et jeunesse » (PSEJ) se traduit par un montant forfaitaire limitatif correspondant à un taux de co-financement de 55 % du reste à charge plafonné consacré par la collectivité territoriale au développement d'actions éligibles au contrat.

La PSEJ s'ajoute à la prestation de service ordinaire (PSO) attribuée aux accueils de loisirs, de jeunes et d'accueil de scoutisme sans hébergements déclarés aux services de la jeunesse et des sports. Elle couvre également les séjours de vacances d'été, de petites vacances scolaires ainsi que les camps d'adolescents déclarés aux services de la jeunesse et des sports.

Elle contribue aussi, dans la limite de 15 % des dépenses co-financées par la CAF, au soutien de postes de coordination, de formations de perfectionnement des personnels d'animation et à l'élaboration du diagnostic initial des besoins du territoire contractuel.

En 2009, selon la CNAF, les crédits d'action sociale consacrés à la partie jeunesse des contrats « enfance et jeunesse » s'élèvent à 457,8 millions d'euros (+10,4 %). À cela s'ajoutent 8 millions d'euros consacrés au Fonds d'accompagnement du contrat enfance jeunesse. Enfin, le budget alloué aux contrats temps libre encore en cours en 2009 est de 5 millions d'euros.

– La contribution au financement de la formation pour l'obtention du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur.

Le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) permet d'encadrer des enfants dans les centres de vacances et de loisirs. Les caisses participent au financement de la formation Bafa par l'attribution aux stagiaires d'une bourse de 91,47 euros, ce montant est majoré de 15,24 euros pour les formations spécifiques « *petite enfance* ».

Ces bourses sont attribuées à tous les jeunes qui ont réalisé le premier stage de huit jours, relevant ou non du régime général, et qui s'engagent dans la session d'approfondissement ou de qualification. Les caisses peuvent apporter localement des aides financières complémentaires sur leur dotation d'action sociale, le plus souvent soumises à condition de ressources.

– L'accompagnement des parents par le biais de structures telles que les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) ou les comités départementaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS).

Les caisses apportent un soutien financier, méthodologique et humain à de nombreuses structures, dont les objectifs sont différents.

Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) ont été créés par la circulaire ministérielle du 9 mars 1999, dans l'objectif de soutenir les parents par la création et le renforcement des liens sociaux. La mise en place des réseaux a consacré 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. Le pilotage est assuré conjointement par la Direction générale de l'action sociale et la Délégation

interministérielle à la famille. Sur le plan local, cependant, la coordination des acteurs présente des lacunes pointées par différents rapports¹.

La médiation familiale, dont l'objectif est de prévenir la rupture du lien familial et de favoriser la construction d'accords dans l'intérêt de l'enfant, a été reconnue par 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. Ces deux textes ont donné la possibilité aux juges de suspendre la procédure judiciaire afin de faciliter le recours à la médiation familiale.

Afin de structurer les services de médiation familiale, un protocole national a été signé le 30 juin 2006 entre les ministères de la justice, de la famille, la CNAF et la Caisse nationale de la mutualité sociale agricole⁽²⁾. Le soutien des caisses d'allocations familiales passe donc par une prestation de service, ce qui a eu pour effet d'harmoniser les tarifs de la médiation familiale et de structurer l'offre sur le territoire.

Les lieux d'accueil enfant parents (Laep) sont des lieux dédiés à l'ensemble des familles, et les soutiennent dans l'exercice de leur fonction parentale et éducative. Ils visent à participer à l'éveil et à la socialisation de l'enfant, rompre l'isolement d'un certain nombre de parents par la création de liens avec d'autres adultes et apporter un appui aux parents dans l'exercice de leur rôle. Ces lieux ont été reconnus comme un outil de prévention dans le cadre de la loi 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. En 2008, les caisses ont consacré près de 4,2 millions d'euros à leur financement.

Les « espaces-rencontres » pour le maintien des liens enfants parents, initiés par des associations et des intervenants sociaux souhaitant répondre aux situations dans lesquelles l'exercice d'un droit de visite est interrompu, difficile ou conflictuel, ont été reconnus par la loi du 5 mars 2007 précitée. Le juge aux affaires familiales peut organiser un droit de visite dans un espace-rencontre désigné à cet effet, afin de répondre aux situations dans lesquelles l'exercice d'un droit de visite est interrompu, difficile ou conflictuel. Les caisses s'impliquent dans le financement de ces lieux depuis 2004. En 2008, elles leur ont consacré 652 313 euros.

Enfin, les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), dont le but est de renforcer le lien entre familles et écoles, ont été institués 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. Les caisses soutiennent les activités d'aide à la scolarité au moyen d'une prestation de service, qui prend en charge à hauteur de

(1) *Évaluation du dispositif d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, Inspection générale des affaires sociales, mars 2004 ; « Les politiques de soutien à la parentalité », Rapport annuel de la Cour des comptes 2009.*

(2) *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.*

30 % une partie du financement des projets, qui proposent une prise en charge collective des enfants et qui associent concrètement les familles et favorisent la valorisation des compétences parentales. Le financement, coordonné au sein d'un comité par les commissions partenariales de l'accompagnement à la scolarité, est complété les collectivités territoriales et, à la marge, par l'État.

- *Que viennent compléter les outils locaux*

De leur côté, les outils locaux, financés par les fonds propres des caisses, ont pour point commun de faciliter l'accès des enfants et des adolescents de familles précarisées à des accueils de loisirs et de vacances. Les montants accordés et les conditions d'attribution relèvent d'une décision des conseils d'administration des caisses. Il s'agit principalement de :

– *Soutenir les vacances et loisirs de proximité par l'octroi d'aides en direction des familles, notamment les plus précarisées, et des partenaires.*

En fonction des orientations de leur politique de temps libre et des décisions de leurs conseils d'administration, les caisses mettent en place des aides financières, favorisant l'accessibilité des adolescents et des jeunes aux structures de vacances et de loisirs.

Ces aides financières permettent aussi de pratiquer, de manière autonome, différentes activités sportives, culturelles et sociales. Ces aides prennent différentes appellations « tickets loisirs », « tickets temps libre », « passeports loisirs », « bons vacances »... Elles sont attribuées selon des critères liés aux ressources des familles et à l'âge des bénéficiaires. Le plus souvent, elles s'appuient sur des conventions avec les opérateurs concernés.

Des aides sont également versées aux partenaires dans un cadre contractuel.

– *Participer à des dispositifs initiés par les pouvoirs publics telles que les opérations « villes, vie, vacances ».*

Le dispositif « ville, vie, vacances », mis en place en 1992 par le ministère des affaires sociales, s'adresse principalement aux jeunes âgés de 13 à 18 ans, issus des quartiers défavorisés qui fréquentent des structures d'animation. Depuis 2007, il est piloté par l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)⁽¹⁾.

Il est mis en œuvre dans l'ensemble des départements métropolitains et d'outre-mer pendant la période des vacances scolaires et concerne environ 800 000 jeunes.

(1) Créée en 2006, l'Acsé est chargée de mettre en œuvre des actions en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Ces opérations permettent aux jeunes les plus en difficulté de bénéficier d'un accès aux activités culturelles, sportives et de loisirs et d'une prise en charge éducative durant leur temps de vacances.

Ce programme mobilise tout au long de l'année, de manière complémentaire aux dispositifs de droit commun, l'ensemble des partenaires sur la base de projets et d'activités éducatives. Il contribue aux politiques d'insertion sociale des jeunes et à la prévention des exclusions mais également à la prévention de la délinquance.

À ce titre, la circulaire interministérielle du 27 mars 2008 ⁽¹⁾ relative à la mise en œuvre du dispositif pour l'année 2008 précise que ce dernier s'adresse davantage aux adolescents et aux jeunes faisant l'objet d'un suivi (prévention spécialisée, protection de l'enfance, protection judiciaire). Dans ce cadre, la CNAF a invité les caisses à s'assurer que les projets qu'elles soutiennent relèvent bien de leur champ de compétence.

En 2008, celles-ci ont consacré 1 957 792 euros au financement de cette opération. Leur participation à ce dispositif demeure stable depuis plusieurs années.

Il faut noter que pour la majorité des actions financées en direction des jeunes, la caisse est associée par le biais de co-financements, à d'autres acteurs, que ce soit les services de l'État ou ceux des collectivités territoriales.

b) Des crédits qui se maintiennent mais demeurent sans commune mesure avec les crédits consacrés à la petite enfance

Avec un budget de 869,6 millions d'euros (voir tableau ci-dessous), la fonction « temps libre des enfants et des familles » occupe en 2009 la deuxième place des dépenses d'action sociale des caisses. Si l'on y ajoute les actions financées au titre du soutien à la parentalité, ce budget s'élève à près de 899 millions d'euros.

Ce chiffre est sans commune mesure avec la fonction « petite enfance », priorité affichée du Gouvernement, qui totalise 2,8 milliards d'euros en 2009, en comptabilisant d'une part, tous les crédits destinés à l'accueil des jeunes enfants, soit 1,84 milliard d'euros en 2008, et d'autre part, les différents Plans crèches, soit 102,2 millions d'euros en 2008.

Les dépenses d'action sociales destinées aux jeunes entre 6 et 18 ans représentent en 2008 près de 15 % des crédits d'action sociale.

(1) Circulaire de l'Acsé, du comité interministérielle de prévention de la délinquance et délégation interministérielle à la ville.

Récapitulatif des dépenses d'action sociale en direction des jeunes depuis 2000 (source VFDAS).

Nature des dépenses	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Accueils de loisirs jeunes	2 10 977 538	2 12 362 391	2 24 632 032	2 34 579 700	2 53 254 487	2 85 773 658	3 00 660 732	3 36 030 958	3 69 967 931
Autres loisirs de proximité – 18 ans	22 816 323	23 193 029	22 284 478	21 992 168	24 707 951	24 005 487	23 188 218	21 562 085	22 623 058
Centres collectifs de vacances	48 270 446	46 859 606	44 406 042	41 583 882	41 348 338	39 898 451	38 271 586	38 100 727	38 023 533
Camp de vacances	9 448 538	8 721 971	7 397 840	6 582 798	6 126 343	5 763 586	4 588 646	4 035 384	3 879 603
Accueil et loisirs éducatifs, hors Alish	3 130 706	2 935 225	2 474 674	3 512 096	5 079 189	5 304 374	6 473 988	6 761 958	6 183 807
Fonction globale « temps libre »	60 201 602	94 445 567	143 906 218	193 873 371	278 460 494	381 868 808	366 815 624	397 556 896	428 951 532
Total pour les 6-18 ans	354 845 152	388 517 789	445 101 284	502 124 015	608 976 801	742 614 365	739 998 794	804 048 008	869 629 468
Nature des dépenses	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Logement	20 167 989	17 601 324	22 079 488	20 361 205	22 989 086	25 113 517	26 811 717	28 768 666	31 821 953
Fijit	20 167 989	17 601 324	20 876 252	19 085 183	21 455 697	23 574 257	25 379 238	27 538 619	30 289 294
Cllaj	0	0	224 920	215 892	394 225	408 191	359 612	473 785	659 975
Autres	0	0	978 316	1 060 129	1 139 164	1 131 069	1 072 867	756 262	872 684
Prestations extra-légales	21 417 616	16 886 366	15 211 994	13 638 895	12 789 730	10 175 388	9 020 714	8 385 131	7 370 542
Apprentis	591 802	552 254	509 253	852 665	1 233 155	817 055	718 727	661 436	1 242 460
Rentrée scolaire	5 827 439	5 156 234	4 836 422	4 774 424	3 853 936	3 482 168	2 930 019	2 202 689	2 412 365
Etudiants	14 998 375	11 177 878	9 866 319	8 011 806	7 702 639	5 876 166	5 371 969	5 521 006	3 715 717
Animateur de loisirs et de vacances (Bafa)	4 895 535	4 430 131	4 318 895	4 587 946	5 205 709	5 136 491	5 124 595	5 017 883	4 744 387
Autres loisirs de proximité (enfants 18 ans et plus)	0	0	0	0	92 126	80 692	75 873	64 240	97 098
Accompagnement social	3 540 645	3 164 414	3 858 703	4 359 390	4 849 290	4 775 025	4 950 736	5 141 736	4 979 148
Insertion jeunes	2 432 039	2 117 185	2 237 565	2 450 912	3 036 734	3 134 702	3 293 326	3 434 139	3 320 194
Fonds d'aide aux jeunes	1 108 607	1 047 229	1 123 085	1 207 518	1 055 162	945 071	1 075 365	1 105 990	973 130
Information jeunes	0	0	498 053	700 961	757 393	695 252	582 044	601 606	685 825
Opération « villes, vie, vacances »	2 063 560	2 408 544	1 823 364	1 710 232	1 740 207	1 689 923	1 868 837	1 657 999	1 957 792
Total pour les 16-25 ans	52 085 345	44 490 779	47 292 444	44 657 668	47 666 149	46 971 036	47 852 472	49 035 655	50 970 920
TOTAL GENERAL	406 930 497	433 008 568	492 393 728	546 781 683	656 642 950	789 585 401	787 851 266	853 083 662	920 600 388
TOTAL DEPENSES ACTION SOCIALE	2 380 171 001	2 240 621 372	2 560 648 272	2 675 695 932	3 126 481 767	3 572 392 207	3 585 164 317	3 733 288 123	3 873 430 749
Part des dépenses en faveur des jeunes / Total dépenses action sociale	17,10%	19,33%	19,23%	20,44%	21,00%	22,10%	21,98%	22,85%	23,77%

La convention d'objectifs et de gestion signée par la CNAF et l'État fixe deux priorités aux dépenses d'action sociale en direction des jeunes d'ici 2012. D'une part « *mieux soutenir l'offre d'accueil de loisir* », d'autre part « *favoriser l'accès à l'autonomie au moment de l'adolescence* ». La CNAF a également annoncé qu'elle mènerait une réflexion approfondie sur les attentes des jeunes et de leurs familles, en collaboration avec le Haut commissariat à la jeunesse et les acteurs associatifs impliqués dans le secteur, sur la base de l'évaluation menée en 2007 et 2008 ⁽¹⁾.

Afin de financer ces priorités, la convention prévoit une augmentation des crédits du Fonds national d'action sociale (FNAS) consacrés aux dispositifs jeunesse de 6,4 % par an sur la période 2008-2012, soit 193 millions d'euros supplémentaires, et de 15,5 % pour le soutien à la parentalité.

Il faut noter cependant, une évolution contrastée de différents postes de dépenses. En effet, les prestations de service ordinaire, versées par les caisses aux accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), devraient augmenter de 10,5 % par an. Les moyens supplémentaires, dégagés d'ici 2012, devraient être de 132 millions d'euros. En revanche, le volet « jeunesse » des contrats enfance jeunesse devrait baisser de 1,4 % par an, soit une diminution des crédits de 22 millions d'ici 2012. Enfin, la convention prévoit l'engagement de 15 millions de crédits supplémentaires destinés à financer des actions expérimentales en direction des adolescents, ainsi que 16 millions d'euros consacrés à l'abondement du Fonds d'accompagnement des contrats enfance jeunesse dans les zones rurales et les zones urbaines sensibles.

Évolution des dépenses du Fond national d'action sociale depuis 2007

montants en milliers d'euros	*prévisions de dépenses					
	2007	2008	2009*	2010*	2011*	2012*
Prestations de service						
ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	1 742 467	1 834 572	1 979 306	2 231 611	2 443 361	2 695 105
<i>Prestation de service ordinaire petite enfance</i>	<i>1 146 341</i>	<i>1 263 982</i>	<i>1 329 735</i>	<i>1 487 267</i>	<i>1 669 425</i>	<i>1 890 859</i>
PSO Petite enfance hors Relais assistante maternelle	1 117 426	1 236 343	1 282 476	1 402 926	1 530 703	1 662 304
Effet prestation de service unique (PSU) PAIPPE	0	0	7 429	13 741	21 820	29 061
Revalorisation PSU accueil collectif		0	0	4 845	5 268	22 536
Revalorisation PSU accueil familial et parental		0	1 981	5 208	7 639	11 403
Effet PSU places plan 7 (métropole)	0	0	1 966	14 867	47 376	96 764
Effet PSU jardins d'éveil (métropole et Dom)	0	0	1 265	5 280	9 705	14 529
Relais assistants maternels (RAM)	28 915	27 638	31 617	36 401	41 915	48 264
RAM : professionnalisation et suivi qualitatif	0	0	3 000	4 000	5 000	6 000
<i>Contrats « enfance jeunesse », partie enfance</i>	<i>596 126</i>	<i>570 590</i>	<i>649 571</i>	<i>744 343</i>	<i>773 936</i>	<i>804 246</i>
CE métropole	227 301	80 330	47 110	-1 661	0	0
CE Dom	60 060	54 717	65 366	63 981	69 395	75 653
Enfance : Passage aux PSO dans les Dom	0	0	0	32 323	32 345	32 691

(1) CREPIN Christiane, Évaluation de la politique enfance jeunesse, note de juillet 2008

CEJ enfance stock et dégressivité	287 863	377 904	411 760	454 066	431 223	409 760
CEJ enfance flux 2006-2008	20 108	50 641	88 298	109 035	111 257	111 257
Effet CEJE PAIPPE (métro+ Dom)	0	0	15 672	15 672	15 672	15 672
Effet CEJE FAPAIPPE (métro+ Dom)	0	0	2 126	5 698	10 112	14 708
+ réserve CEJ FAPAIPPE (métro+ Dom)	0	0	0	9 518	6 128	2 656
Effet CEJE places plan 7 (métro+ Dom)	0	0	2 379	14 919	35 720	59 329
Effet CEJE jardins d'éveil (métropole et Dom)		0	910	3 607	6 202	8 680
Revalorisation CEJE		0	536	6 183	10 216	17 842
FACEJ 2007	794	6 478	1 082	0	0	0
FACEJ 2008	0	520	5 000	5 000	5 000	5 000
Complément FACEJ : spécificités territoriales	0	0	3 000	8 000	12 000	16 000
Complément CEJ : horaires atypiques, handicap, innovation, qualité de l'accueil	0	0	3 000	8 000	12 000	15 000
Enfance : complément annoncé par la Secrétaire d'État chargée de la famille			3 333	10 000	16 667	20 000
JEUNESSE	642 230	683 151	753 006	790 749	835 855	876 133
<u>PSO Jeunesse</u>	<u>257 558</u>	<u>268 371</u>	<u>295 170</u>	<u>326 597</u>	<u>361 427</u>	<u>399 973</u>
PSO accueil de loisirs et centres de vacances	257 467	267 977	294 737	326 118	360 898	399 386
PSO vacances avec accompagnement social	91	393	433	479	530	586
Revalorisation PSO ALSH		0	0	0	0	0
<u>Contrats « enfance jeunesse » (CEJ) partie jeunesse, contrats temps libre (CTL)</u>	<u>384 672</u>	<u>414 780</u>	<u>457 836</u>	<u>464 153</u>	<u>474 428</u>	<u>476 161</u>
CTL métropole	109 604	6 547	-956	0	0	0
CTL Dom	3 922	1 845	6 055	22 047	23 178	24 260
Jeunesse : passage aux PSO dans les Dom	0	0	0	5 751	5 256	4 684
CEJ jeunesse stock et dégressivité	260 332	375 812	380 166	341 176	322 318	303 282
CEJ jeunesse flux 2006-2008	10 346	22 373	39 995	43 601	44 341	44 341
complément flux 2008	0	0	15 000	15 000	15 000	15 000
Jeunesse complément flux 2009 2012	0	0	5 000	10 000	20 000	25 000
Revalorisation CEJJ		0	319	5 579	15 335	23 593
Jeunesse complément 2009-2012 "adolescents"	0	0	2 000	8 000	12 000	15 000
FACEJ 2007	468	7 238	2 257	0	0	0
FACEJ 2008	0	965	5 000	5 000	5 000	5 000
Jeunesse FACEJ 2009	0	0	3 000	8 000	12 000	16 000
PARENTALITÉ	29 404	30 018	42 660	45 967	49 519	53 331
Lieux d'accueil enfants parents	4 182	3 979	4 343	4 768	5 235	5 748
Accompagnement à la scolarité	20 480	20 631	21 979	23 548	25 233	27 038
Médiation familiale	4 743	5 407	5 933	6 549	7 230	7 982
PS parentalité : coût de financement des REAAP	0	0	8 500	9 000	9 500	10 000
Réforme PS médiation familiale	0	0	1 905	2 103	2 322	2 563
AIDE À DOMICILE	42 918	41 655	43 731	46 163	48 739	51 458
PS aide à domicile	42 918	41 655	43 731	46 163	48 739	51 458
ANIMATION DE LA VIE SOCIALE	117 907	102 789	109 074	116 395	124 229	132 589
Centres sociaux, animation globale	97 713	84 505	89 672	95 691	102 131	109 004
Centres sociaux, animation famille	15 390	14 188	15 056	16 066	17 147	18 301
Animation locale	4 804	4 096	4 346	4 638	4 950	5 283
FOYERS DE JEUNES TRAVAILLEURS	19 195	21 381	23 600	26 208	29 107	32 328
Total prestations de service	2 594 121	2 713 566	2 951 377	3 257 093	3 530 810	3 840 945
Plans crèches						
FIPE	8 634	5 353	5 335	2 765	1 125	1 368
+AEI	27 379	13 153	9 931	2 381	3 467	0
+DAIPE décentralisé	35 198	33 490	18 481	6 021	2 732	1 543
+DAIPE centralisé	10 779	10 896	2 365	0	0	0
+DIPE	17 840	36 272	40 143	33 911	19 346	7 498
+ PAIPPE	64	3 059	20 150	22 041	18 651	10 726

+ FAPAIPPE	0	0	0	0	0	0
+ investissement Plan 7	0	0	13 200	69 300	115 500	132 000
+ investissement 10% jardins d'éveil	0	0	2 200	2 200	2 200	2 200
+ aide à l'installation des assistantes maternelles	0	0	540	1 350	3 780	5 130
Total fonds d'investissement petite enfance	99 894	102 223	112 345	139 969	166 800	160 466
Dotations d'action sociale	839 186	857 453	866 054	881 210	896 631	912 323
Aides aux familles	0	286 403	288 151	289 930	292 876	295 913
Aides aux partenaires	0	275 211	276 890	278 600	281 431	284 349
Intervention directe - enfance jeunesse	0	43 661	43 928	44 199	44 648	45 111
Intervention directe - travail social	0	252 177	253 715	255 282	257 876	260 550
Intervention directe - impact socle de service social sur travailleurs sociaux	0	0	6 600	13 200	19 800	26 400
Autre	72 482	65 990	74 010	75 777	77 581	79 425
+FAS	8 670	9 520	9 663	9 832	10 004	10 179
- RECETTES FAS	-623	-441	-283	-106	-88	-67
+Fonds aide à domicile maladie CNAF	56 607	54 693	55 631	57 051	58 665	60 313
+Régime retraite	7 828	2 218	9 000	9 000	9 000	9 000
TOTAL FNAS	3 605 683	3 739 233	4 003 786	4 354 049	4 671 822	4 993 159

Source : CNAF

Note : l'écart enregistré entre les comptes du FNAS et les comptes combinés de l'action sociale figurant dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale provient principalement des aides et subventions financées par les CAF sur leurs fonds propres.

2. La nécessité de préciser le rôle des caisses d'allocations familiales et de mieux prendre en compte les attentes des familles et les besoins des jeunes

a) Coordonner les acteurs, définir des priorités en fonction des attentes des jeunes et des parents et préciser le rôle des caisses

- Coordonner les différents acteurs : une nécessité

La politique de la jeunesse étant par définition transversale, elle fait intervenir un grand nombre d'acteurs différents (les communes, les intercommunalités, les services de l'État, que ce soit la direction de la jeunesse et des sports, la direction départementale de l'action sanitaire et sociale, l'Éducation nationale, les conseils généraux et régionaux). La caisse d'allocations familiales joue de ce point de vue un rôle précieux de coordination.

Certes une forme de coordination existe, mais elle n'est ni systématique, ni *a fortiori* institutionnalisée, reposant bien souvent sur la bonne volonté des acteurs. Selon les personnalités rencontrées par votre rapporteure, la politique de la jeunesse est celle où la concertation est la moins avancée, alors même que ce public appelle une approche globale.

Sur ce point, votre rapporteure, propose, se faisant ainsi l'écho des volontés exprimées par nombre d'acteurs locaux :

- de définir des priorités plus claires pour chaque acteur, au-delà des priorités nationales qui mériteraient d'être précisées ;

– d’instaurer une coordination systématique dans les communes de plus de 60 000 habitants, soit sous la forme d’une convention, soit sous la forme d’une charte ou d’un schéma de développement de la politique de la jeunesse, qui permettent non seulement aux intervenants de se connaître, mais aussi d’éviter les chevauchements de compétences et d’actions. Pourrait être pris pour exemple les schémas départementaux d’hébergement.

Les caisses doivent impérativement se poser la question de la plus value apportée à la politique de la jeunesse. Leur action ne va-t-elle pas ajouter de la complexité à un empilement de dispositifs dont la lecture est d’ores et déjà fort difficile ? Cette question, celle des priorités, que les caisses se posent au niveau local, il faut le dire aussi pour des raisons budgétaires, doit être posée au niveau national.

Dans un contexte de difficultés budgétaires accrues, tant pour les caisses que pour les collectivités locales, la coordination et la complémentarité ne sont pas seulement un luxe mais une nécessité, si l’on veut assurer le même niveau de service aux personnes et mener une politique efficace en direction des jeunes.

- *Mieux prendre en compte les attentes des jeunes, des familles, et des élus*

La question des loisirs et des activités extra-scolaires en direction des jeunes est une préoccupation croissante des familles et une réelle attente des jeunes. Or, les outils existants peinent à s’adapter à leurs besoins.

Les attentes des familles se focalisent sur l’aide aux devoirs et l’aide à l’accès aux loisirs et aux vacances. Les études et enquêtes réalisées par les caisses ⁽¹⁾ révèlent que l’épanouissement de l’enfant en complément de l’école est l’objectif prioritaire des parents. Les attentes éducatives concernent la découverte d’activités sportives, culturelles ou artistiques, que bien souvent ils n’ont pas les moyens d’offrir à leurs enfants, et l’apport de connaissances sur d’autres champs que ceux investis par l’école.

La deuxième préoccupation des parents, qui tend à devenir prépondérante, concerne l’aide aux devoirs et plus globalement l’accompagnement éducatif. De nombreux parents se sentent en effet dépassés dans l’éducation de leurs adolescents, que ce soit sur le plan scolaire ou personnel. Les parents souhaitent disposer d’une information « guidée ». Ils attendent des améliorations sur les conditions d’implantation des équipements, leur accessibilité par des transports collectifs et l’attractivité des activités.

Les attentes de jeunes portent principalement sur l’engagement et l’accompagnement dans leurs projets plutôt que l’encadrement classique. Selon les études précitées, les adolescents et les jeunes recherchent la vie en groupe et

(1) *Inscrite dans la convention d’objectif et de gestion 2005-2008, une mission d’évaluation des politiques des caisses en direction des jeunes a été initiée en 2007 par la direction des statistiques, des études et de la recherche, en lien avec la direction des politiques familiale et sociale de la CNAF.*

souhaitent s'impliquer et participer à la vie de la cité. Ils souhaitent faire des rencontres et expriment une forte demande d'écoute et d'échanges avec les adultes. Enfin, ils demandent un accès à l'information et un accompagnement personnalisé. Ainsi, les expériences qui rencontrent le plus de succès sont l'ouverture de lieux dédiés aux jeunes et l'organisation de projets collectifs élaborés conjointement avec les adolescents.

Enfin, les élus préconisent, quant à eux, le développement des accueils de jeunes et l'encadrement par des animateurs pour permettre la transmission de valeurs et favoriser l'apprentissage de la vie en société ainsi que la prévention des conduites à risques. Ils précisent qu'ils sont prêts à ajouter des axes d'orientations pour les adolescents et les jeunes âgés de 13 à 18 ans (lieux de rencontre et d'échange, offre plus soutenue, attractive et innovante, moyens d'information) mais qu'ils sont « *désemparés face aux attentes des jeunes* ». À ce titre, ils expriment une forte attente à l'égard des caisses qu'ils situent comme leurs premiers partenaires et les plus légitimes à les aider.

b) Améliorer les outils existants afin de répondre aux attentes des familles et aux besoins des jeunes

- *Le financement des établissements de loisir : adapter les outils à la spécificité du public jeune*

Les contrats enfance jeunesse recueillent globalement un avis favorable. Ce dispositif a permis de clarifier le financement des structures, et la tarification à l'activité a incité les acteurs à faire des efforts pour attirer les jeunes dans leur structure. Un élu sur deux déclare que le contrat jeunesse a eu des effets significatifs sur la création d'accueils de loisirs, l'épanouissement des enfants, l'accès des enfants de familles modestes aux structures, la conciliation des temps, le comportement des jeunes, le soutien à la fonction parentale.

Cependant, votre rapporteure souhaite se faire l'écho d'un certain nombre de difficultés rencontrées par les acteurs locaux.

Ainsi, tout d'abord, le passage du contrat temps libre au contrat jeunesse s'est traduit par de réelles difficultés pour certains établissements, les communes peinant à compenser la baisse de financement de la caisse d'allocations familiales.

En outre, la prestation de service et le contrat «jeunesse», tels qu'ils s'appliquent aujourd'hui, ne sont pas adaptés aux structures accueillant des jeunes.

En effet, les actions menées antérieurement en direction des adolescents (et des enfants d'âge primaire), s'inscrivaient dans le cadre souple d'une offre de multi-activités, sans qu'il y ait une obligation réglementaire d'agrément Centre de loisirs. La mise en œuvre de la nouvelle réglementation et le refus de la direction départementale de la jeunesse et des sports d'accorder des dérogations pour les accueils de jeunes a exclu une large partie de cette offre originale et variée. Les animateurs ont fait part aux caisses d'une désaffection du public, et disent avoir

recours à un accueil informel pour « reprendre » contact avec un nouveau public. Les chiffres de fréquentations remontent, mais le secteur reste fragile. Sur ce point, votre rapporteure estime que les critères d'accueil de loisir des jeunes doivent être réformés dans le sens d'un certain assouplissement.

En outre, les contrats jeunesse se basent sur l'activité et le taux d'occupation des centres, et se concentrent sur le financement des structures et non des projets, alors même que pour les jeunes adolescents, il est moins utile de développer des modes de gardes que des structures d'accompagnement vers l'autonomie, en utilisant le loisir comme support à la relation. Dès lors, ce public a tendance, dès l'adolescence, à désertier les structures classiques.

Enfin, beaucoup de structures d'accueil des jeunes dépassent le prix plafond de 4 euros de l'heure financé par la CNAF, ce qui ne favorise pas leur développement.

Face à l'inadaptation des outils nationaux de financement, la grande majorité des caisses utilise leurs fonds propres pour financer des projets innovants en direction des jeunes (*cf.* encadré ci-dessous). Or, ces crédits sont par définition limités, dans la mesure où l'enveloppe des dotations sociales est limitée. Il en résulte une relative inégalité de traitement des jeunes sur le territoire, en fonction des moyens et des priorités de chaque caisse, mais également de la capacité des différents acteurs à se fédérer, qui n'est pas satisfaisante.

***Un projet innovant en direction des jeunes :
l'exemple de la caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine***

La caisse d'Ille-et-Vilaine a mis en place depuis 2007, une opération, « Sac Ados », en partenariat avec la direction départementale de la Jeunesse et des Sport. Elle permet aux jeunes de 16 à 22 ans, issus de milieux modestes, de concevoir et vivre seuls un premier projet de départ en vacances, tout en bénéficiant d'un accompagnement méthodologique par les animateurs de centres sociaux, foyers de jeunes travailleurs et d'espaces jeunes, et d'une aide matérielle financée en partie sur ses fonds propres. 139 jeunes sont partis dans ce cadre en 2008. Par ailleurs, elle soutient des actions fondées sur le principe de l'échange intergénérationnel, en offrant une formation BAFA contre des heures de baby-sitting.

Sans revenir au système des contrats temps libre, qui ne permettait ni de maîtriser les dépenses ni d'évaluer les actions financées, il convient d'adapter la prestation de service au mode de fonctionnement des jeunes, en introduisant une part forfaitaire, permettant de financer des projets et non pas seulement des structures d'accueil.

Une réflexion a été initiée par la CNAF sur la réforme de la prestation de service pour les Alsh adolescents, afin d'adapter cet outil aux réalités de terrain et renforcer le contrat « enfance jeunesse ». La nouvelle convention d'objectifs et de gestion prévoit ainsi l'expérimentation d'un financement par projets pour les adolescents, à laquelle devraient être affectés 15 millions d'euros d'ici 2012. Votre rapporteure estime que si l'évaluation de cette expérimentation s'avère

positive, il pourrait être envisagé de la pérenniser. En outre, une réflexion est en cours sur l'adaptation de la formation des professionnels encadrant les adolescents.

- *L'aide à la scolarité et l'accompagnement des parents : rapprocher les différents dispositifs et faire de la CAF la tête de réseau*

La CNAF a consacré 30 millions d'euros au soutien à la parentalité en 2008, auxquels s'ajoutent les moyens en personnel directement affectés à l'animation des dispositifs pilotés ou co-pilotés par les caisses. Ces financements relèvent de la dotation d'action sociale de chaque caisse et dépendent des priorités et des choix effectués par chaque conseil d'administration local. La convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 prévoit de porter ces crédits à 53 millions d'euros en 2012, soit une augmentation de 15 % des crédits.

Or, les caisses doivent aujourd'hui faire face au désengagement financier de l'État et au problème de coordination des différents dispositifs de soutien à la parentalité.

Dans un rapport de 2009, la Cour des comptes avait pointé un certain nombre de dysfonctionnements dans les dispositifs de soutien à la parentalité, qui sont encore valables aujourd'hui. Elle dressait ainsi le constat de l'« *empilement de dispositifs dispersés géographiquement et sans articulation entre eux, défaut de réflexion sur l'accès des parents aux familles* », et de la nécessité d'améliorer la définition et la coordination des outils de financement des différents partenaires, de mettre en place un pilotage resserré des dispositifs et d'impulser une évaluation des démarches de soutien à la parentalité.

À cela s'ajoute un problème financier. Les caisses doivent en effet faire face à la baisse généralisée des crédits du programme 106 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » consacrés aux dispositifs de soutien à la parentalité co-financés par la CNAF (cf. tableaux ci-dessous). Les années 2009 et 2010 marquent un désengagement brutal de l'État du financement des Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité. Le maintien des crédits du FNAS pour la période 2009-2012 a certes contribué à rassurer les acteurs locaux quant à la pérennité de ce dispositif. Cependant, sans restructuration du pilotage et du financement, son avenir pourrait être compromis par le retrait de l'État, alors même que les besoins sont criants, particulièrement pour les élèves du collège et du lycée, dont les parents n'ont pas toujours les moyens de suivre la scolarité.

Financement des dispositifs de parentalité par l'État

Intitulé dispositif	Programme 106				CNAF dépenses d'action sociale	
	Consommation 2007	Consommation 2008	Prévision consommation 2009 (enquête mai 2009)	PLF 2010	Exécuté 2007	Exécuté 2008
REAAP	11 103 562	10 541 480	6 229 285	6 100 000	3 799 355	4 364 784
CLAS	2 040 512	1 636 479	160 722	0	24 528 349	20 181 713
Médiation familiale	3 118 229	2 787 400	2 289 260	2 400 000	8 605 331	9 348 607
Conseil conjugal	2 792 807	2 722 842	2 388 870	2 100 000		

Financement des dispositifs de parentalité par la CNAF prévus par la COG

	COG 2009-2012			
	2009	2010	2011	2012
REAAP	8 500 000	9 000 000	9 500 000	10 000 000
Accompagnement scolaire (CLAS)	21 979 000	23 548 000	25 233 000	27 038 000
Médiation familiale	5 933 000	6 549 000	7 230 000	7 982 000
Réforme PS médiation familiale	1 905 000	2 103 000	2 322 000	2 563 000

En la matière, c'est moins le montant des crédits que le déficit criant de coordination des différents dispositifs et l'absence de lisibilité du financement qui posent problème.

L'article 2 de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 confirme l'engagement de la branche « à poursuivre le soutien des enfants ne bénéficiant pas des ressources adéquates dans leur environnement familial et social et favoriser les liens entre familles et école. » et prévoit par ailleurs que la branche famille participe à la « réforme du pilotage en cours de définition » des dispositifs de soutien à la parentalité.

Si l'on veut porter ces déclarations au-delà de la pétition de principes, il convient d'accélérer la réforme du financement et du pilotage du soutien à la parentalité. Sur ce point, votre rapporteure propose trois améliorations :

Concernant les CLAS, en l'absence de financement de l'État, le seul pilotage par les services déconcentrés perd de sa pertinence. Il serait donc souhaitable de le confier aux caisses d'allocations familiales.

Il serait en outre plus efficient d'intégrer les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) aux CLAS, ou tout du moins de

rapprocher les deux dispositifs en fusionnant les comités départementaux d'animation, et d'en confier le pilotage à un seul interlocuteur qui pourrait être la CAF.

La circulaire interministérielle du 11 décembre 2008 relative à ces réseaux va dans ce sens, en invitant à la mise en place d'une instance unique. Cette même circulaire prévoit le développement d'échanges entre le comité de pilotage départemental des réseaux et le comité de pilotage de coordination de la méditation familiale.

Par ailleurs, la circulaire interministérielle du 2 juillet 2009, relative à la mise en œuvre de la politique d'accompagnement à la scolarité pour l'année scolaire 2009-2010, prévoit que l'année 2009-2010 « *constitue pour l'accompagnement à la scolarité une année de consolidation, à la suite de la généralisation de l'accompagnement éducatif organisé dans tous les collèges, ainsi que dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire* ». La coordination des différents acteurs passe par un comité départemental de pilotage de l'accompagnement à la scolarité. Cependant la circulaire ne prévoit pas de chef de file dans le pilotage des contrats locaux.

Enfin, il est urgent de regrouper tous les instruments de pilotages locaux des différents dispositifs de soutien à la parentalité, au sein d'une instance unique de décision, qui serait ensuite déclinée en comités techniques. Sur ce point, le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, présenté le 2 octobre 2009 au comité interministériel de prévention de la délinquance par le Premier ministre, prévoit la création par décret d'un comité départemental à la parentalité pour favoriser la coordination des dispositifs. Il rassemblerait sous l'égide du préfet, la caisse d'allocations familiales, le conseil général et l'ensemble des associations concernées localement. Votre rapporteure suivra avec attention l'élaboration de ce décret.

- *L'aide à la formation au BAFA : simplifier le financement et cibler les aides sur les jeunes défavorisés.*

Votre rapporteure estime que ce type d'aide doit être maintenu. En effet, d'une part, le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur favorise la responsabilité des jeunes et leur engagement, de l'autre, il permet de professionnaliser l'encadrement des centres de loisirs et de vacances.

À la lumière de ses auditions et déplacements, elle estime que le système actuel pourrait être amélioré sur trois points.

Il conviendrait d'améliorer l'information en direction des jeunes issus de familles défavorisées, voir de cibler les aides financières sur ce public. La seule solvabilisation à caractère systématique ne permet pas en effet d'agir suffisamment sur les besoins des jeunes les plus en difficulté.

Il serait ensuite souhaitable de simplifier et rationaliser l'attribution des aides au financement du BAFA. En effet, les caisses ne sont pas les seules à subventionner cette formation. Le conseil général ou encore le ministère de la jeunesse et des sports attribuent des bourses supplémentaires pour les jeunes les plus défavorisés. La multiplication des dossiers de demande de bourse peut dissuader certains jeunes. Il conviendrait donc, comme cela a déjà été expérimenté, de désigner la caisse comme chef de file et de mettre en place un dossier unique instruit par cette dernière.

Enfin, il conviendrait de mettre en place une avance de trésorerie pour les jeunes bénéficiaires de l'aide au financement du BAFA. En effet, les aides prennent aujourd'hui la forme du remboursement de la formation, ce qui de fait exclut les jeunes sans ressources, qui ne peuvent faire l'avance de trésorerie ⁽¹⁾.

B. LA POLITIQUE EN DIRECTION DES JEUNES ADULTES : « L'ANGLE MORT » DE LA POLITIQUE FAMILIALE

La période de transition entre la dépendance familiale et l'autonomie est aujourd'hui moins linéaire et plus longue qu'auparavant. Ainsi, l'entrée sur le marché du travail, qui coïncide le plus souvent avec le passage à l'autonomie, est de plus en plus tardive (46 % des 20-24 ans sont encore scolarisés). En outre, les jeunes adultes sont les plus touchés par le chômage (22,1 % pour les 20-24 ans et 17,4 % pour les 15-29 ans)⁽²⁾.

Les situations intermédiaires, entre études, inactivité et emploi, sont par conséquent très fréquentes. Il en résulte que les jeunes adultes peuvent être considérés comme à charge ou rattachés au foyer fiscal de leurs parents tout en étant, à titre personnel, allocataires de prestations familiales (de type aide au logement ou allocation de parent isolé).

L'intervention publique de la branche famille en direction des « jeunes adultes » oscille ainsi entre l'héritage du passé et les nouveaux besoins de la population, la prise en compte de leur désir d'autonomie, et le souci de ne pas briser les solidarités familiales. Il en résulte un système qui, d'une part, aboutit à exclure de fait un certain nombre de jeunes du bénéfice des aides existantes, et, d'autre part, limite l'efficacité de l'action menée en direction des jeunes les plus en difficulté

Votre rapporteure estime que la branche famille doit impérativement s'inscrire dans la réflexion en cours sur la politique en direction des jeunes, pour opérer des choix clairs. Veut-on privilégier l'autonomie des jeunes ou conserver le système des solidarités familiales, qui semble de moins en moins adapté à l'évolution de la société ? Souhaite-t-on, dans un contexte financier contraint,

(1) Une formation d'une semaine coûte en moyenne 1 000 euros.

(2) MARC Céline, PUCCI Muriel, Données de cadrage sur les jeunes de 18-25 ans, note mai 2009.

opter pour un système universaliste ou se concentrer sur les jeunes les plus en difficultés ?

De la réponse à ces questions dépendent l'équité et l'efficacité future des dépenses de la branche en direction des jeunes adultes.

1. L'action de la branche famille en direction des jeunes adultes : entre familialisme et autonomie

a) La difficulté à établir des priorités claires des dépenses de la branche famille en direction des jeunes adultes

En l'absence de priorité clairement fixée par les pouvoirs publics, l'action de la branche famille en direction des « jeunes adultes » manque de lisibilité dans ses objectifs et d'efficacité dans ses dispositifs. Cette situation résulte de deux facteurs.

Tout d'abord, la branche famille n'est, en matière de politique de la jeunesse, qu'un acteur subsidiaire, notamment vis-à-vis de l'enseignement supérieur ou des dispositifs relevant de la politique de l'emploi ou de la solidarité.

Ensuite, l'autonomisation des jeunes n'est pas historiquement un objectif affiché de la politique familiale, qui s'est toujours d'avantage attachée à soutenir financièrement les familles ayant des enfants à charge, suivant la même logique que la politique fiscale, où les enfants rattachés au foyer fiscal de leurs parents ouvrent droit à certaines réductions d'impôt. Les avantages sont donc octroyés aux familles et non aux jeunes directement.

Cependant, les jeunes de moins de 25 ans sont aussi allocataires de certaines prestations (minima sociaux et aides au logement) et font l'objet d'une politique ciblée au travers de l'action sociale des caisses. Une partie des dépenses de la branche famille concourt donc bel et bien à l'autonomisation des jeunes sans qu'il s'agisse d'un objectif prioritaire.

Le choix entre la solidarité familiale et l'individualisation des aides n'étant pas fait par les pouvoirs publics, il est opéré dans les faits par les ménages, ce qui n'est optimal, ni du point de vue de l'efficacité du système, ni de celui de son équité.

b) Les prestations légales en faveur des jeunes adultes

Les 18-24 ans peuvent être enfants à charge ou allocataires. Les prestations légales recouvrent donc :

– *les aides versées aux familles ayant de grands enfants*, qui comprennent les allocations familiales, le complément familial, l'allocation forfaitaire et l'allocation de rentrée scolaire. Les enfants à charge sont également pris en compte dans le calcul des aides au logement et de certains minima sociaux.

– les prestations versées aux jeunes allocataires, soit les aides au logement, les aides pour les jeunes enfants et les aides en direction des parents isolés. Il faut y ajouter les aides individuelles extra-légales, qui ont tendance à se résorber, conformément à la convention d'objectifs et de gestion 2001-2004, précisant que ces aides « *n'ont pas vocation à compenser, de façon pérenne, l'absence de ressources* ».

Un enfant ou un jeune adulte est dit « à charge » de l'allocataire au sens des prestations familiales, lorsque celui-ci assume financièrement l'entretien et la responsabilité affective et éducative de l'enfant, que cet allocataire ait ou non un lien de parenté avec l'enfant. Cette notion de « charge » au sens des prestations familiales ne suppose donc aucun lien juridique de filiation. Les prestations sont dues à la personne qui assume la charge « effective et permanente » de l'enfant. Cette permanence de la charge implique que l'enfant réside sur le territoire pendant un minimum de neuf mois dans l'année, condition présumée remplie dès lors que l'enfant vit au foyer de cette personne.

En pratique, la branche famille considère qu'un enfant est automatiquement « à charge » s'il a moins de 6 ans, s'il remplit l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans, s'il est étudiant de moins de 20 ans et sans activité professionnelle.

Dès qu'ils remplissent les conditions requises pour ouvrir des droits, les jeunes qui ont la charge d'un ou plusieurs enfants peuvent bénéficier des prestations familiales. Toutes leur sont ouvertes sans restriction d'âge. Cependant, il n'est pas possible de cumuler la qualité d'enfant à charge et d'allocataire. Un jeune ne devient allocataire en son nom propre, que lorsqu'il cesse d'être considéré comme enfant à charge pour ses parents. Outre les prestations familiales liées à la présence d'enfants, les jeunes peuvent aussi être bénéficiaires des allocations logement, qui constituent la principale prestation légale versée aux jeunes de 18 à 25 ans.

Plusieurs prestations familiales sont versées aux familles ayant de jeunes adultes à charge (16-25 ans). Les principales sont les suivantes :

– les allocations familiales sont versées aux familles comptant au moins 2 enfants à charge de moins de 20 ans, sans conditions de ressources ;

– le complément familial est destiné, sous condition de ressources, aux familles comptant au moins 3 enfants à charge âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans ;

– l'allocation de soutien familial, est versée pour élever un enfant privé de l'aide de l'un ou deux de ses parents.

– l'aide au logement familial (ALF), est versée essentiellement aux personnes et aux couples ayant au moins un enfant ou une personne à charge, ainsi

qu'aux jeunes ménages sans personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de 5 ans.

– l'allocation de rentrée scolaire (ARS) est attribuée aux familles ayant au moins un enfant âgé de 6 à 18 ans. Elle est versée aux écoliers, collégiens, lycéens du secteur public ou privé, et aux apprentis, à condition que leurs revenus ne dépassent pas 55 % du SMIC. Son versement au-delà de 16 ans est conditionné à la présentation d'une attestation de scolarisation ;

– l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) est une prestation destinée à compenser les frais d'éducation et de soins apportés à un enfant handicapé de moins de 20 ans.

Le tableau ci-dessous retrace pour les principales prestations le nombre de bénéficiaires ainsi que les montants versés. Au total, on constate qu'en 2008, alors que 2,2 millions de jeunes de 16 à 25 ans étaient considérés comme enfants à charge au titre de ces trois prestations familiales (en métropole et dans les DOM), 350 000 jeunes du même âge percevaient en leur nom propre l'une ou l'autre de ces prestations – le tout pour un montant total de 11 milliards d'euros.

Jeunes de 16 à 25 ans bénéficiaires des prestations familiales (AF, CF, ARS) en 2008

	Allocations familiales		Complément familial		ARS		Total prestations familiales ⁴		
	Métropole	DOM	Métropole	DOM	Métropole	DOM	Métropole	DOM	Ensemble
Nombre total d'allocataires au 31 décembre 2008	4 384 810	273 802	787 242	33 651	2 730 229	169 998	6 279 278	306 145	6 585 423
Dont nombre total de foyers allocataires dont la personne de référence a de 16 à 25 ans	79 425	17 040	1 442	4 975	21 836	4 359	321 394	30 021	351 415
<i>Dont étudiants (hors salariés)</i>	1 319	1 201	18	210	381	99	15 332	3 291	18 623
Dont nombre total de foyers allocataires ayant au moins un enfant à charge âgé de 16 ans et plus	1 318 628	94 934	406 584	5 243	897 849	63 048	1 621 097	97 488	1 718 585
Nombre d'enfants à charge bénéficiaires âgés de 16 ans ou plus	1 729 590	118 036	597 518	6 827	1 137 825	81 349	2 053 093	120 836	2 173 929
<i>Dont enfants majeurs</i>	805 801	62 270	292 984	3 501	473 942	38 780	951 635	64 763	1 016 398
									0
Masses totales (en M€) versées sur l'année 2007	11 177	534	1 464	36	1 237	77	29 504	1 257	30 760
Dont versées aux foyers allocataires dont la personne de référence a de 16 à 25 ans	123	6	3	0	7	0	1 770	75	1 846
<i>Dont étudiants</i>	0	0	0	0	0	0	89	4	92
Dont versées aux foyers ayant au moins un enfant à charge âgé de 16 ans et plus	4 918	235	836	21	486	30	8 792	375	9 167

Source : CNAF, FILEAS 2008, Brochures Prestations Familiales 2007

⁴ L'effectif total PF correspond aux bénéficiaires de l'une au moins des prestations suivantes : AF, CF, PAJE, ALF, AEEH, ASF, ARS, API, APE, AAD, et AJPP. Le total PF correspond aux masses des mêmes prestations (AF, CF, PAJE, ALF, AEEH, ASF, ARS, API, APE, AAD, et AJPP). Le total n'est donc pas la somme des trois colonnes AF, CF et ARS (prestations qui peuvent d'ailleurs se cumuler).

De la même façon que pour les prestations familiales, les 18-25 ans peuvent bénéficier à titre personnel des aides personnelles au logement, qui permettent à leurs bénéficiaires de réduire, principalement dans le secteur locatif, mais aussi dans le secteur de l'accession à la propriété, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt, plus charges).

– L'allocation de logement à caractère social (ALS) vise à solvabiliser les personnes seules qui n'ont ni le droit à l'ALF ni à l'APL.

– L'aide personnalisée au logement (APL) s'applique à un parc de logements déterminé, qui font l'objet d'une convention entre le bailleur et l'État, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants.

Il faut noter qu'un jeune majeur pourra percevoir en son nom une aide personnelle au logement tout en étant fiscalement rattaché à ses parents. Les systèmes sociaux et fiscaux sont strictement indépendants l'un par rapport à l'autre.

Au total, en 2008, 1,27 million de jeunes de 16 à 25 ans percevait une aide au logement à titre individuel, tandis que 954 000 autres jeunes étaient considérés comme enfant à charge au titre de ces prestations, soit 48,99% des bénéficiaires, pour un montant total de 4,9 milliards d'euros (dont 1,1 milliard d'euros pour les seuls étudiants.)

Les étudiants représentent plus de la moitié des 16-25 ans bénéficiaires d'une aide personnelle, puisqu'ils étaient 650 000 en 2008.

Jeunes de 16 à 25 ans bénéficiaires d'une aide personnelle au logement en 2008

	ALF		ALS		APL		Ensemble Aides au logement		
	Métropole	DOM	Métropole	DOM	Métropole	DOM	Métropole	DOM	Ensemble
Nombre total d'allocataires au 31 décembre 2008	1 216 638	116 313	2 148 883	67 252	2 539 091	0	5 904 612	183565	6 088 177
Dont nombre total de foyers allocataires dont la personne de référence a de 16 à 25 ans	116 346	12 339	892 588	10 179	238 606	0	1 247 540	22518	1 270 058
<i>Dont étudiants (hors salariés)</i>	6 644	749	541 264	5 689	93 238	0	641 146	6438	647 584
Dont nombre total de foyers allocataires ayant au moins un enfant à charge âgé de 16 ans et plus	287 701	38 144	3 562	990	427 810	0	719 073	39134	758 207
Nombre d'enfants à charge bénéficiaires âgés de 16 ans ou plus	355 247	48 943	3 840	1 068	545 274	0	904 361	50011	954 372
<i>Dont enfants majeurs</i>	176 460	27 539	3 618	1 054	294 589	0	474 667	28593	503 260
							0		0
Masses totales (en M€) versées sur l'année 2007	3181	375	4 004	129	5 935	0	13 121	504	13 625
Dont versées aux foyers allocataires dont la personne de référence a de 16 à 25 ans	312	37	1 566	50	493	0	2 370	87	2 457
<i>Dont étudiants</i>	16	2	873	28	148	0	1 037	30	1 067
Dont versées aux foyers ayant au moins un enfant à charge âgé de 16 ans et plus	894	105	28	1	1 413	0	2 335	106	2 441

Source : CNAF, FILEAS 2008, Brochures Prestations Familiales 2007

Enfin, les 18-25 ans peuvent bénéficier des minima sociaux, dans certaines conditions :

– Les moins de 25 ans ayant des enfants à charge ont droit au RSA et au RSA majoré (ex-allocation de parent isolé) ;

– Les moins de 25 ans peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'autres minima sociaux (notamment l'allocation adulte handicapée).

c) L'aide extra-légale en direction des jeunes adultes

La politique en faveur des jeunes adultes n'est pas aujourd'hui une priorité de l'action sociale, bien qu'elle n'en soit pas absente. L'examen des objectifs de la branche famille en la matière se révèle relativement incohérente.

En effet, à fin des années 1990⁽¹⁾, les jeunes adultes n'étaient pas considérés comme une cible prioritaire de l'action sociale des caisses, la branche famille privilégiant la solvabilisation des familles ayant de grands enfants à charge. La convention d'objectifs et de gestion 2001-2004 fait au contraire de la politique en faveur de l'autonomisation des jeunes une priorité de l'action sociale des caisses. La nouvelle convention signée entre l'État et la CNAF, portant sur la période 2009-2011, en fait également un axe d'action.

Depuis 2001, les dépenses d'action sociale des CAF en direction des jeunes adultes sont passées de 43,1 millions d'euros à 60 millions d'euros en 2008, ce qui constitue une augmentation substantielle. L'action sociale en faveur des jeunes adultes (18-25 ans) s'élève en 2008 à 60 millions d'euros et passe par quatre vecteurs : l'aide au logement (foyers de jeunes travailleurs, et comités locaux pour le logement autonome des jeunes), les prestations extra-légales destinées à soutenir les étudiants, les apprentis et la rentrée scolaire, ainsi que les loisirs de proximité, et les actions d'accompagnement social.

Évolution des dépenses d'action sociale en direction des jeunes adultes

Année	2005	2006	2007	2008
Logement	25,1	26,9	28,8	31,6
FJT	23,6	25,4	27,5	30,2
Cllaj*	0,4	0,4	0,5	0,6
Autres	1,1	1,1	0,8	0,8
Prestations extra-légales	10,2	9,0	8,4	7,3
Etudiants	5,9	5,4	5,5	3,7
Rentrée scolaire	3,5	2,9	2,2	2,4
Apprentis	0,8	0,7	0,7	1,2
Bafa	5,1	5,1	5,0	4,7
Les loisirs de proximité des jeunes de + 18 ans	néant	7,5	6,4	9,7
Accompagnement social	4,7	5,0	5,1	4,8
Insertion jeunes	3,1	3,3	3,4	3,3
Fonds d'aide aux jeunes	0,9	1,1	1,1	0,9
Information jeunes	0,7	0,6	0,6	0,6
Opérations Vvv**	1,6	1,8	1,6	1,9
TOTAL	46,7	55,3	55,3	60

Source CNAF: ventilations fonctionnelles d'action sociale

* Comité Local pour le Logement des Jeunes

** Villes, vies, vacances

(1) Cf. Orientations générales d'action sociale 1997-2000

Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion couvrant la période 1997 à 2008, l'action sociale des caisses a centré son intervention en direction des jeunes âgés de 16 à 25 ans sur l'accompagnement socio-éducatif, pour faciliter leur accès à l'autonomie en agissant prioritairement sur l'accès au logement.

– L'accès des jeunes au logement par un accompagnement socio-éducatif

En 2008, les interventions d'action sociale en faveur du logement des jeunes représentent près de 62 % des dépenses consacrées aux jeunes adultes, alors que cette part atteignait 39% en 2001. Cette évolution atteste de l'effort produit par les caisses pour favoriser l'autonomie des jeunes par l'accès au logement. Leur intervention en ce domaine est principalement marquée par le soutien aux foyers de jeunes travailleurs.

Ces derniers mettent à la disposition des jeunes, qui vivent hors de leur famille un ensemble d'installations matérielles pour leur hébergement et leur restauration, ainsi que des moyens qui permettent, directement et indirectement, de favoriser leur insertion dans la vie sociale et professionnelle.

Par une approche globale des jeunes, ils contribuent à leur socialisation par l'habitat et par différentes formes d'incitations dans les domaines où se forge leur qualification sociale : vie quotidienne, emploi, formation, culture, etc.

En 2008, les caisses ont soutenu 484 foyers, accueillant chaque année environ 100 000 jeunes âgés de 16 à 25 ans ou plus, pour un montant de 30,2 millions d'euros. La prestation de service «fonction socio-éducative» représente environ les deux tiers des dépenses. Elle est complétée par des aides au fonctionnement et à l'investissement, accordées par leur conseil d'administration au titre de leur dotation d'action sociale.

D'autres actions ou services peuvent être financés par les caisses au moyen de leur dotation d'action sociale. Tel est le cas des comités locaux pour le logement des jeunes, dont la mission consiste à informer les jeunes sur leurs droits, leurs devoirs, mais aussi à leur proposer des services pratiques et susciter le partenariat local en vue de réunir les conditions favorables à l'accès au logement autonome.

– Les prestations extra légales (ou prestations supplémentaires)

Les caisses s'appuient sur des aides financières individuelles pour donner « un coup de pouce » et accompagner des projets individuels ou collectifs (logement, insertion professionnelle, engagement citoyen et humanitaire, etc.) à partir d'un diagnostic social et budgétaire élaboré par les travailleurs sociaux de la caisse.

En 2008, elles ont consacré environ 7,4 millions d'euros au financement des prestations supplémentaires destinées aux étudiants, aux apprentis et aux élèves lors de la rentrée scolaire.

La part de ces prestations extra-légales, notamment celles accordées aux étudiants, diminue chaque année, conformément aux dispositions inscrites dans les conventions d'objectifs et de gestion précédentes. L'article 12-3 de la convention 1997-2000 prévoyait ainsi « *des retraits et redéploiements progressifs pendant la durée de la convention en ce qui concerne les prestations extra-légales aux étudiants en lien avec l'évolution des aides financières légales à leur profit* ».

Ces dispositions ont été confirmées par la convention 2001-2004, selon laquelle « *les aides financières attribuées avec systématisme devront être réexaminées, dans la mesure où les caisses n'ont pas vocation à compenser, de façon pérenne, l'absence de ressources. [...] Les aides financières directes aux familles sont des outils d'accompagnement des projets familiaux et personnels en prenant appui sur un diagnostic social* ».

Le désengagement des caisses de l'aide financière directe aux familles s'exprime également dans la dernière convention.

– *Les aides financières individuelles en matière de temps libres et de vacances pour les jeunes de plus de 18 ans*

Les aides financières individuelles en matière de temps libres et de vacances sont destinées à favoriser l'accessibilité aux structures de vacances et de loisirs. Elles permettent de pratiquer, de manière autonome, différentes activités sportives, culturelles et sociales.

Les caisses ont été incitées à octroyer ces aides aux jeunes de plus de 18 ans à compter de 2005. Cette décision relève du conseil d'administration de chaque caisse qui, en fonction des orientations qu'elle souhaite impulser dans le domaine de la jeunesse, peut accorder ou non ce type d'aides.

Ces aides prennent ainsi des appellations différentes « tickets loisirs », « tickets temps libre », « passeports loisirs », « bons vacances », etc.

En 2008, les caisses ont consacré 97 098 euros au financement des loisirs de proximité des jeunes âgés de 18 ans et plus.

– *Les actions d'accompagnement social*

Les caisses peuvent intervenir, aux côtés d'autres partenaires, dans le financement d'actions d'accompagnement social. Une quarantaine contribuent au fonds d'aide aux jeunes.

Un certain nombre d'entre elles s'impliquent dans des initiatives visant à informer les jeunes, en lien notamment avec le réseau information jeunesse, les centres de formation d'apprentis, etc.

En 2008, elles ont consacré près de 5 millions d'euros au financement de ces actions d'accompagnement.

Les objectifs, les outils, les moyens financiers et les indicateurs fixés par la nouvelle convention, sont les suivants.

La politique familiale en direction des jeunes âgés de 16 à 25 ans est inscrite dans le programme 3 de la convention 2009-2012 – accompagner l'autonomie des jeunes éléments de passage à l'âge adulte.

Deux actions permettent de décliner ce programme :

– action 1 : permettre l'accès des jeunes au logement en favorisant l'accès à leurs droits aux prestations (bénéfice de l'allocation logement ou, le cas échéant, de l'aide personnalisée au logement) ;

– action 2 : accompagner l'autonomie des jeunes de 16 à 25 ans.

2. L'efficacité et l'équité de cette politique peuvent être améliorées

a) Les ressources : établir un équilibre entre familialisation des aides et autonomisation des jeunes adultes

- *Une absence de choix entre autonomie et familialisation des aides, qui aboutit à l'exclusion des jeunes les plus fragiles*

La question des ressources est cruciale quand on sait qu'en 2006, le niveau de vie annuel moyen des jeunes de 16-25 ans est de 17 860 euros, soit 86,7 % du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population. Entre 2005 et 2006, ce niveau de vie moyen a un peu moins augmenté que l'ensemble de la population (2,3 % contre 2,6 %). La catégorie des jeunes de 16-25 ans est celle de la population qui a le taux de pauvreté le plus élevé, qu'elle soit mesurée de façon monétaire ou en conditions de vie : un cinquième (20,2 %) des jeunes de 16-25 ans vivent en dessous du seuil de pauvreté (880 euros par mois), contre 13 % de l'ensemble de la population. Cela représente 1,4 million de personnes.

Or, ce fort taux de pauvreté ne doit pas être imputé aux difficultés d'accès à l'autonomie des jeunes. On constate que le risque de pauvreté des jeunes est très lié à la situation des parents vis-à-vis du marché de l'emploi. ⁽¹⁾

Dès lors l'absence de choix clair entre autonomisation et familialisation des aides d'une part, est fondamentalement inégalitaire, puisqu'elle favorise les enfants dont les parents ont des ressources suffisantes. D'autre part, elle provoque un dysfonctionnement majeur dans la prise en charge financière des jeunes adultes. Ils sont, en effet, trop vieux pour que leurs parents puissent bénéficier d'une aide à la hauteur de la charge qu'ils représentent, et trop jeunes pour bénéficier de certains dispositifs de droit commun qui pourraient leur permettre d'accéder à une certaine autonomie.

(1) Commission de concertation sur la politique de la jeunesse, « Reconnaître la valeur de la jeunesse », juillet 2009.

En effet d'un côté, une partie des grands enfants n'est pas couverte par les prestations familiales.

Les allocations familiales n'étant versées qu'à partir du deuxième enfant, une partie des familles n'ayant plus qu'un seul jeune adulte à charge en perd le bénéficiaire. Seules sont couvertes celles qui touchent l'allocation de rentrée scolaire ainsi que les aides au logement. Le niveau de vie des parents a donc tendance à diminuer brutalement, lorsque l'enfant atteint l'âge de 20 ans, alors même que la majorité de ces jeunes demeurent à la charge effective de leurs parents et que leur coût est plus important que celui d'un jeune enfant. Cette baisse de niveau de vie serait particulièrement marquée pour les catégories sociales les moins aisées.

Taux de couverture par âge et répartition des jeunes couverts selon leur situation au regard de la législation familiale en décembre 2004

	Taux de couverture global	Répartition des jeunes couverts selon leur statut	
		Enfant à charge	Jeunes allocataires ⁽¹⁾
18-19 ans	66,4 %	80,8 %	19,2 %
20-24 ans	41,2 %	14,2 % ⁽²⁾	85,8 %
18-24 ans	48,3 %	40,0 %	60,0 %

Source : Dossiers d'études n° 100-2008 – ENA 2004 (CNAF) et pyramide des âges au 1^{er} janvier 2004 (INSEE).

(1) Sont intégrés ici l'ensemble des allocataires et conjoint d'allocataires âgés de 16 à 29 ans.

(2) Les jeunes âgés de 20 à 24 ans peuvent être couverts en tant qu'enfant à charge dans le dispositif du RMI.

De l'autre, le couperet de l'âge pénalise un grand nombre de jeunes qui aspirent à l'autonomie.

Le RSA n'est pas ouvert aux moins de 25 ans. La question de l'ouverture des droits au revenu de solidarité active a été discutée lors de l'examen de la loi du 1^{er} décembre 2008 créant celui-ci. Dans la continuité des règles antérieures, relatives aux conditions d'attribution du RMI, il a été décidé de ne pas ouvrir le bénéficiaire du RSA aux jeunes de moins de 25 ans.

Pourtant, de fait, une partie des jeunes de moins de 25 ans sont confrontés à des problèmes d'adultes, sans que les pouvoirs publics ne leur apportent une réponse adaptée et alors même qu'une différence d'âge d'un an ne justifie pas des différences de statut aussi marquées qu'aujourd'hui. La mesure annoncée par le président de la République, et inscrite en loi de finances pour 2010, suite aux propositions du Livre vert sur la jeunesse, d'extension du bénéficiaire du RSA aux jeunes de moins de 25 ans n'est pas à la hauteur des enjeux. En effet, les conditions posées pour l'ouverture du droit au RSA, comme la nécessité d'avoir travaillé pendant un certain temps, est particulièrement inadaptée aux besoins des jeunes en situation de précarité.

Les jeunes dont les parents sont les plus modestes sont donc doublement pénalisés. Ils sont maintenus dans une dépendance financière subie, et leurs parents peinent à subvenir à leurs besoins dans la mesure où leur coût est plus important que celui d'un jeune enfant.

- *Permettre une option entre solidarité familiale et autonomie du jeune*

La question de l'équilibre entre aide familiale et aide individuelle est au cœur des débats relatifs à la création d'une allocation d'autonomie depuis le début des années 2000 ⁽¹⁾.

Une étude publiée en janvier 2008 par la CNAF, examinait un certain nombre de scénarii de réforme des aides en direction des jeunes, parmi lesquels deux solutions méritent une attention particulière :

– *Une réforme à la marge : le choix entre solidarité familiale et autonomie du jeune adulte.* Cette solution implique de prendre en compte les ressources parentales dans le calcul des prestations versées aux jeunes adultes et oblige les parents à faire un choix entre le rattachement fiscal au foyer des parents et l'autonomie de leur enfant.

C'est la logique qui a été adoptée par le Haut commissaire à la jeunesse, et annoncée par le Président de la République en septembre 2009, sans que celle-ci n'ait été suivie jusqu'au bout. En effet, il est prévu de mettre en place, pour les 18-25 ans, un mécanisme de dotation, permettant aux jeunes qui le souhaitent de bénéficier eux-mêmes d'une partie des aides publiques aujourd'hui attribuées à leurs parents.

La dotation, accordée sous conditions de ressources et à titre expérimental à 8 000 jeunes volontaires, permettrait de financer des dépenses de formation, de recherche d'emploi ou encore un permis de conduire. Son versement serait, cependant, conditionné au succès du jeune dans son parcours, c'est-à-dire uniquement versé à des jeunes en situation d'emploi ou de formation. Enfin, la dotation serait rechargeable pendant les périodes d'activité. Ainsi, chaque mois travaillé donnerait droit à un abondement de la dotation à hauteur de 100 euros par mois, dans la limite de 24 mois.

Certes, l'intention est louable, mais ce dispositif d'une part paraît difficile à mettre en œuvre. En effet, il n'est pas précisé quelles seraient les prestations qui permettraient de financer cette dotation. Par exemple, le choix des allocations familiales aboutirait à verser un montant différent aux jeunes, selon le nombre d'enfant composant leur famille. De plus, le principe d'un accord mutuel du jeune et de la famille paraît peu adapté aux jeunes en situation de rupture familiale.

(1) « Jeunes et politiques publiques », Commissariat général au plan, 1999 ; proposition de loi présentée par le groupe communiste en décembre 2000.

On pourrait, en revanche, envisager un scénario plus ambitieux, comprenant le versement d'un montant forfaitaire, au moyen d'une réforme du versement des allocations familiales ou des avantages fiscaux. Ainsi la réduction à une demi-part de la part fiscale supplémentaire attribuée à partir du troisième enfant permettrait de dégager 561 millions d'euros d'économies qui pourraient être versées sous forme de dotation aux jeunes à partir de 18 ans. Cette réforme fait le choix affirmé de l'autonomie.

– *Le choix affirmé de l'autonomisation des jeunes.* Ce scénario implique la création d'une dotation en capital ou d'une allocation universelle destinée aux jeunes adultes, question récemment débattue au sein de la Commission de concertation sur la politique de la jeunesse dite Commission « Hirsch ».

Celle-ci reprend les deux options les plus fréquemment proposées par les rapports récents portant sur l'aide publique en direction des jeunes.

Synthèse des dispositifs envisagés par le Centre d'analyse stratégique

	Une dotation pour les jeunes élevés dans des familles pauvres	Une dotation universelle, accompagnée d'un fort investissement pour les jeunes élevés dans des familles pauvres	Une dotation universelle de montant modeste (2 000 euros par an)	Une dotation universelle de niveau élevé (7 000 euros à 18 ans)
Bénéficiaires	Enfants de 0 à 18 ans vivant dans une famille pauvre et/ou en zone urbaine sensible ou bien placés à l'aide sociale à l'enfance	Tous les enfants de 0 à 18 ans, avec des montants significativement plus élevés pour les enfants vivant dans une famille pauvre et/ou en zone urbaine sensible ou bien placés à l'aide sociale à l'enfance	Tous les jeunes, à leur majorité	Tous les jeunes, à leur majorité
Avantages	La dotation ciblée peut être conséquente. Le système se met en place progressivement, sans rupture entre cohorte.	Les avantages sont les mêmes que dans le premier scénario. S'y ajoute, pour un surcoût modique, la possibilité d'universaliser le système.	Le système est uniforme et universel. Il s'agit d'une dotation marquant l'appartenance des jeunes à la société. Coût abordable de la mesure. Système simple impliquant des frais de gestion réduits.	Le système est uniforme et universel. La dotation est nettement plus conséquente. Système simple impliquant des frais de gestion réduits (sauf si est mis en place en plus un système de prêts contingents).
Inconvénients	Le système ne concerne pas tous les enfants et l'acceptabilité est problématique pour les classes moyennes, notamment les classes moyennes modestes. Coûts de gestions relativement élevés, en raison du ciblage de l'aide.	L'acceptabilité politique reste problématique pour les classes moyennes, si la dotation n'est, dans son versant universel, que de 50 euros par an. Coûts de gestion relativement élevés, en raison du ciblage de l'aide.	La dotation est de faible niveau. Une partie de la population risque de s'opposer au fait que l'aide n'est pas modulée en fonction des revenus des parents.	Nécessaire remise à plat de tout un système d'aides, qui a des défenseurs, et dont la gestion, coûteuse, est aussi source d'emplois. Une partie de la population risque de s'opposer au fait que l'aide ne soit pas modulée en fonction des revenus des parents.

Source : Centre d'analyse stratégique

– d'une part, la création d'une allocation jeune adulte. Cette allocation serait versée dans les périodes stratégiques du parcours des jeunes, afin de financer des périodes de formation, de recherche d'emploi et d'insertion sociale, et s'inscrirait dans le cadre d'un accompagnement contractualisé. Elle serait calculée en fonction des besoins spécifiques de chaque jeune.

– d'autre part, le versement d'une dotation en capital. L'usage de cette dotation serait librement déterminé par les jeunes et assortie d'un accompagnement social. Elle serait modulée en fonction du revenu des familles et comprendrait une part remboursable et mobilisable à la demande du jeune. Le

système de la dotation tendrait à favoriser l'autonomisation et la responsabilisation des jeunes, tout en favorisant l'égalité des chances.

Les *scénarii* proposés par la Commission « Hirsch » sont connus et ont le mérite de vouloir mettre fin à la situation injuste des jeunes adultes qui, du seul fait d'avoir moins de 25 ans, se trouvent sans ressources et confrontés à des obstacles considérables dans leur formation ou leur recherche d'emploi.

Cependant, le rapport de la Commission « Hirsch » demeure muet ou particulièrement elliptique sur deux questions cruciales : le financement de la mesure, ainsi que son articulation avec l'ensemble des aides publiques en direction des jeunes.

En effet, le coût de la mise en place de « l'allocation jeunesse » a été évalué par un rapport du Centre d'analyse stratégique entre 1,6 et 2,7 milliards d'euros. Dans un contexte de forte contrainte pesant sur les finances publiques, la création d'une allocation « jeunesse » pose nécessairement la question de son articulation avec les aides publiques existantes.

Ce rapport propose six sources de financement différentes : une réforme du système d'aides et de bourses aux étudiants ; une fiscalisation des prestations familiales ; une réforme des prestations familiales qui, servies pour certaines d'entre elles jusqu'aux vingt ans du jeune, pourraient être limitées à ses dix-huit ans ; une réforme des prestations logement servies aux étudiants ; une augmentation des droits d'entrée à l'université ; une augmentation des impôts sur les successions.

Il convient, si le choix de l'autonomie est clairement affiché, d'entreprendre une réflexion sur l'éventuelle création d'une allocation ou d'une dotation. Votre rapporteure suggère à ce titre que le Haut conseil de la famille se saisisse du sujet afin d'évaluer les différents *scénarii* envisageables et de faire des propositions concrètes.

b) Le logement : améliorer l'équité et la lisibilité du système

• Améliorer l'équité des aides au logement pour les jeunes

Une étude a montré que les enfants qui quittent le plus tôt le « nid » des parents sont soit issus des familles à très hauts revenus, qui bénéficient de transferts intra-familiaux importants (15% des enfants les plus riches) ou d'un logement d'appoint, soit issus des familles les plus modestes, qui sont contraintes de quitter leur foyer sans soutien financier supplémentaire. Pour les enfants des familles de classes moyennes, l'aide de la famille passe par la co-résidence des enfants, qui s'est fortement développée avec l'allongement de la durée moyenne des études.

De fait, le mode d'attribution des aides au logement ne tient pas compte des ressources des parents. Il existe seulement une différenciation entre les étudiants boursiers et non boursiers.

Sur la question du logement, votre rapporteure formule deux préconisations.

– D’une part il convient de réviser le mode de calcul des ressources prises en compte dans l’ouverture du droit aux aides au logement pour les jeunes actifs.

En effet, la règle d’évaluation forfaitaire des ressources, fixée par les articles R. 532-8 du code de la sécurité sociale et R. 351-7 du code de la construction et de l’habitation, n’est pas pertinente.

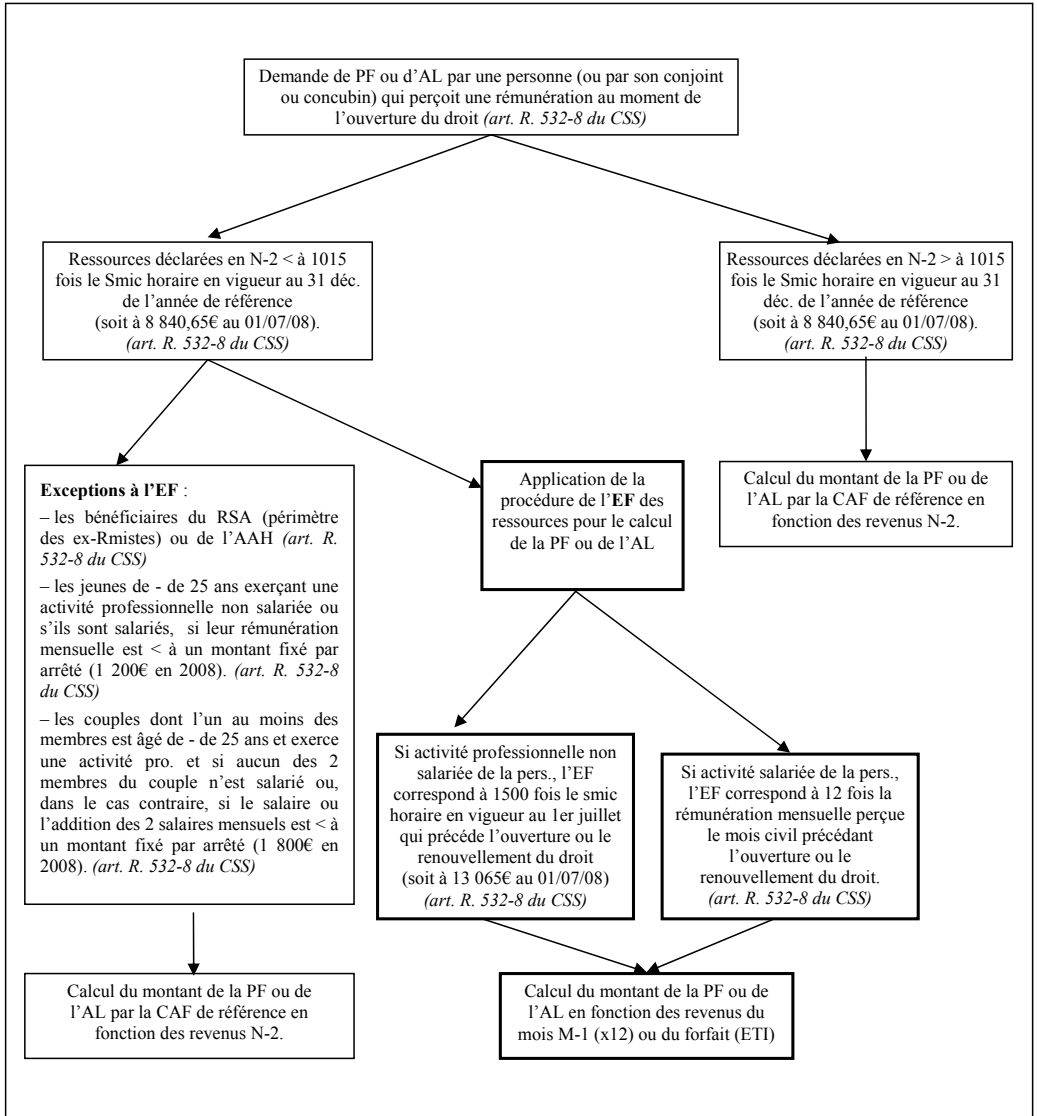
Les ressources prises en compte dans le calcul des aides au logement sont les revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l’impôt sur le revenu d’après le barème de l’année civile de référence, soit ceux de l’avant dernière année précédant l’exercice de paiement (revenus perçus au cours de l’année n-2 si la demande est effectuée en n).

Dans un certain nombre de cas et notamment en situation de début d’activité professionnelle, cette règle de calcul des droits cependant peut conduire à créer de véritables effets d’aubaine en permettant à des personnes qui perçoivent des revenus du travail élevés de bénéficier d’une aide au logement.

C’est pourquoi, en dérogation à la règle précédemment exposée, la procédure de l’évaluation forfaitaire des ressources, réformée en 1997, s’applique dans certaines situations. Elle concerne en effet les personnes qui ont une activité professionnelle à l’ouverture ou au renouvellement de leur droit aux prestations lorsqu’elles déclarent avoir disposé au cours de l’année n-2 de ressources inférieures à 1015 fois le SMIC horaire.

Dans ce cas de figure, l’aide au logement n’est pas calculée à partir des revenus de l’année n-2, mais sur la base d’une évaluation qui vise à mieux apprécier les revenus réels de l’allocataire au moment de sa demande d’aide. Ainsi, pour les salariés, les ressources effectivement prises en compte pour le calcul de la prestation requise sont égales à 12 fois le salaire perçu le mois précédant celui de l’ouverture du droit ou le mois de novembre précédant le renouvellement du droit. Toutefois, les salariés de moins de 25 ans, percevant un salaire mensuel net fiscal inférieur à 1 200 euros, ne sont pas concernés par cette procédure (cf. le schéma ci-dessous).

Procédure de l'évaluation forfaitaire des ressources



Il en résulte un système de seuil préjudiciable aux jeunes actifs. Il conviendrait donc de prévoir un relèvement du salaire mensuel net fiscal ouvrant droit au dispositif dérogatoire existant, pour la première année d'activité des jeunes de moins de 25 ans.

– D'autre part, il convient de réformer le mode d'attribution des aides au logement pour les étudiants.

Depuis le 1^{er} janvier 1993, tout étudiant a droit à une aide au logement dès lors qu'il occupe un logement autonome n'appartenant pas à ses ascendants et qu'il s'acquitte d'une charge de logement. Après une forte progression jusqu'en 1996, le nombre d'étudiants bénéficiaires d'une aide personnelle au logement est aujourd'hui stabilisé autour de 700 000, soit environ un étudiant sur trois. Le coût budgétaire des aides personnelles au logement versées aux étudiants représente, quant à lui, plus d'un milliard d'euros.

Comme le notait très justement le rapport de la Cour des comptes de 2007 sur l'aide personnelle au logement, *« la définition du public bénéficiaire est donc très large et ne semble plus soutenable dans le contexte actuel de forte contrainte sur les finances publiques. Il est en effet impossible de rechercher simultanément le maintien de l'efficacité sociale pour les ménages les plus pauvres, la stabilité du nombre d'allocataires et celle de la dépense publique. La finalité première étant le maintien de l'efficacité sociale du dispositif, si l'on souhaite éviter une dégradation supplémentaire des finances publiques, le seul choix possible consiste à réduire progressivement l'effectif bénéficiaire. »*

Le public des étudiants bénéficiaires de l'aide personnelle au logement, pourrait donc faire l'objet d'un recentrage, en relevant de manière conséquente le plancher de ressources des étudiants non boursiers.

Cette mesure permettrait par ailleurs de revaloriser l'aide au logement des jeunes les plus en difficulté ou de financer une aide complémentaire pour les jeunes en alternance, dont on sait, comme l'a rappelé d'ailleurs le Livre vert sur la politique de la jeunesse, que les difficultés de logement sont un obstacle à la réussite et à l'insertion.

- *Améliorer l'efficacité du système : favoriser l'accompagnement vers l'autonomie et prendre en compte les besoins spécifiques de certains publics*

La convention d'objectifs et de gestion État-CNAF a fait de l'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans vers l'autonomie une de ses priorités.

Ainsi, l'intervention de la branche Famille en direction de ce public sera centrée sur l'accompagnement socio-éducatif, proposé par les foyers de jeunes travailleurs, et sur la participation à l'information des jeunes adultes, y compris non résidents de ces foyers, pour favoriser leur accès aux droits.

Dans cette période charnière du passage à l'âge adulte, l'enjeu consiste à favoriser l'accès à l'autonomie par un accompagnement socio-éducatif et par un accès au logement, vecteur majeur d'insertion sociale et professionnelle.

Pour répondre à cet objectif, les crédits relatifs aux foyers de jeunes travailleurs seront augmentés de 11 millions d'euros sur la période 2009-2012.

Crédits alloués aux Foyers de jeunes travailleurs sur la période 2009-2012

	2008	2009	2010	2011	2012	2008/2012
Pso	21 381	23 600	26 207	29 107	32 327	10 946
FJT	234	455	532	269	847	613

Il est cependant un problème particulier, pointé par toutes les personnes auditionnées par votre rapporteure, et sur lequel elle souhaite attirer l'attention du Gouvernement.

Il s'agit du problème rencontré par les apprentis, qui cumulent parfois trois logements et ne parviennent pas à trouver une offre adaptée ou se voient retirer une aide au logement ou forcés de payer des indus. De plus, les foyers de jeunes travailleurs ne peuvent en accueillir un nombre trop important, ce qui poserait des problèmes de financement.

Il conviendrait donc, soit de s'engager sur la création de structures spécifiques de résidence sociale, soit d'envisager une revalorisation des aides au logement pour les apprentis.

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 Mme Marie-Françoise Clergeau, au cours de sa deuxième séance du mercredi 21 octobre 2009.

QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2010

Section 4

Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille

Article 46

Extension du bénéfice du prêt pour l'amélioration de l'habitat aux assistants maternels

1. L'ouverture du prêt pour l'amélioration de l'habitat aux assistants maternels devrait leur permettre de mieux accueillir les jeunes enfants

Cet article vise à étendre le bénéfice du prêt pour l'amélioration de l'habitat aux assistants maternels, afin de leur permettre d'accueillir les jeunes enfants dans de meilleures conditions.

Le projet de loi modifie ainsi l'article L. 542-9 du code de la sécurité sociale, en vue d'ajouter aux actuels bénéficiaires des prêts destinés à l'amélioration de l'habitat les assistants maternels, visés à l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles.

En l'état actuel du droit, l'article L. 542-9 du code de la sécurité sociale dispose que les régimes de prestations familiales sont autorisés à accorder à leurs allocataires des prêts destinés à l'amélioration de l'habitat dans des conditions et des limites fixées par décret.

L'accord du prêt est soumis à un certain nombre de conditions. En effet, le prêt ne peut excéder 80 % des dépenses effectuées, pour un montant maximum de 1 067,14 euros.

Par ailleurs, le prêt doit être affecté à l'habitation principale pour des travaux de mise en état d'habitabilité de pièces inutilisées ; de division ou d'aménagement du logement ; d'agrandissement ou enfin d'isolation thermique ou phonique.

Enfin, le prêt est remboursable en 36 mensualités au maximum, à partir du quatrième mois suivant le versement. Chaque mensualité de remboursement est majorée de 1 % de son montant à titre d'intérêt. Il est possible de rembourser tout ou partie de la dette avant la fin des échéances.

Le nouveau dispositif prévu par le projet de loi de financement s'inspire du prêt existant, en assouplissant certaines clauses, afin de le rendre plus attractif.

Ainsi, selon les informations communiquées par le Gouvernement, le plafond actuel du prêt serait porté à 10 000 euros pour les assistants maternels et l'échéancier de remboursement porté de 36 à 120 mois maximum.

Cependant le montant du prêt serait limité à 80 % des dépenses de travaux engagées, comme c'est le cas aujourd'hui pour l'ensemble des allocataires bénéficiaires du prêt d'amélioration pour l'habitat.

Ce prêt, qui serait accordé à taux zéro pour cinq ans, pourrait permettre aux assistants maternels de financer des travaux effectués à leur domicile, dès lors qu'ils sont liés à leur activité professionnelle. L'exposé des motifs cite, par exemple, des travaux destinés à améliorer la sécurité des enfants accueillis ou bien à transformer le logement, pour permettre l'accueil des enfants en cas de première installation, ou accompagner le passage de trois à quatre enfants gardés, mis en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Un décret devra modifier les articles D. 542-35, D. 542-36, D. 542-37 et D. 542-38 du code de la sécurité sociale, qui fixent respectivement la liste des allocataires bénéficiaires du prêt pour l'amélioration de l'habitat, le plafond du prêt, l'échéancier de remboursement, ainsi que les règles applicables en cas de déménagement du bénéficiaire. Ce décret serait pris début 2010.

Il s'agit donc d'un dispositif complémentaire à la prime à l'installation prévue par la convention d'objectifs et de gestion signée entre la CNAF et l'État pour la période 2009-2012. En effet, cette prime, d'un montant de 300 à 500 euros, vise à aider l'assistant maternel dans l'achat de matériel de puériculture destiné à l'accueil des enfants et dans l'équipement nécessaire à son activité, tandis que le prêt permettra de financer des travaux dans le logement.

Il faut noter que le taux de recours au prêt pour l'amélioration de l'habitat est aujourd'hui extrêmement faible, de l'ordre de 1 pour 1000. Au 31 décembre 2008, il n'y avait que 11 507 bénéficiaires pour 11 millions de bénéficiaires potentiels.

Selon les estimations de la Direction de la sécurité sociale, pour un prêt moyen de 5 000 euros d'une durée de 5 ans, chaque assistant maternel devrait rembourser 83 euros par mois. Les assistants maternels sortant du dispositif au bout de 5 ans, le coût du dispositif en régime de croisière ne serait atteint qu'au bout de la sixième année de sa mise en place. Ainsi, pour 10 000 assistants maternels entrés la première année, ce sont 50 000 assistants maternels qui

rembourseraient 1 000 euros la cinquième année, soit le montant de l'enveloppe prévue.

L'encours de prêt coûterait donc 100 millions d'euros au total au bout de 5 ans. A partir de la sixième année, le coût annuel sera nul pour la CNAF. Dans l'hypothèse où le dispositif s'arrêterait au bout de 5 ans, il faudrait cinq années supplémentaires à la CNAF pour récupérer les montants empruntés par les assistants maternels.

Si on considère que le dispositif a une durée de vie limitée, le coût net à terme correspondrait donc uniquement aux intérêts versés par la CNAF à l'ACOSS sachant que le prêt est accordé à taux 0 %. En 2010, le taux d'intérêt est de 1,6 %, soit un coût estimé entre 1 et 3 millions d'euros par an.

2. Cette mesure n'épuise pas le problème des conditions d'accueil des jeunes enfants par les assistants maternels : une réflexion de fonds s'impose

Pour mémoire, en 2006, selon l'enquête protection maternelle et infantile de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), on recensait plus de 400 000 assistants maternels agréés en France métropolitaine, offrant une capacité théorique d'accueil de 1 050 000 places (y compris les assistants maternels employés par des crèches familiales). Cependant, la capacité réelle d'accueil est moindre, du fait d'une part des conditions d'agrément et de l'autre du taux d'activité des assistants maternels.

De plus la répartition des assistants maternels sur le territoire est très inégale. Ainsi 21 départements en 2005 ont moins de 10 assistants maternels pour 100 enfants, et 35 départements ont 16 assistants pour 100 enfants. Ainsi certaines régions, particulièrement l'Île de France, le sud-ouest, la région méditerranéenne et le Nord-Pas-de-Calais, sont dans une situation de véritable pénurie. A l'inverse, dans d'autres régions, les assistants maternels qui voudraient garder plus de trois enfants ne trouvent pas leur public.

Enfin, il existe un véritable déficit d'information sur la disponibilité des assistants maternels et des difficultés de mise en relation des parents et des professionnelles.

Il est évident que la mise en place du prêt à l'habitat, prévu par le projet de loi de financement, ne suffira pas à régler ces problèmes de fonds, qui concernent aussi bien le recrutement et la formation des professionnels de la petite enfance, que leur répartition sur le territoire ou leurs conditions d'agrément.

Cependant, il serait envisageable, à la faveur de cette mesure, et comme c'est le cas pour la prime à l'installation, de subordonner le bénéfice du prêt d'amélioration de l'habitat à un certain nombre d'engagements de la part des assistants maternels.

Ainsi, l'on sait d'une part qu'il est difficile d'obtenir et de mettre à la disposition des parents, des informations fiables sur la disponibilité des assistants maternels. Il pourrait donc être envisagé que ceux qui bénéficieraient du prêt s'engageraient à inscrire leur disponibilité et d'autres informations utiles sur le site monenfant.fr, lancé par la CNAF en mai 2009, et qui vise à recenser de manière exhaustive l'ensemble des modes d'accueil sur tout le territoire.

Cette expérimentation a ainsi été menée de manière concluante en Loire Atlantique, où les assistants maternels inscrivent en ligne leur disponibilité mais également leur adresse.

D'autre part, il serait possible de prévoir une période minimum à compter de la signature du prêt, pendant laquelle les assistants maternels s'engageraient à exercer leur profession. En effet, seuls 270 000 assistants maternels sur 400 000 agréés en France métropolitaine sont en activité. Les représentants de l'Union fédérative nationale des associations de famille d'accueil et assistantes maternelles, auditionnés par votre rapporteure, se sont montrés favorables à ce type de proposition.

*

La Commission adopte l'article 46 sans modification.

La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 46.

Article additionnel après l'article 46

Possibilité pour les gardes à domicile de s'inscrire aux relais d'assistants maternels

Elle examine d'abord l'amendement AS 291 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Cet amendement vise à permettre, comme le préconise le récent rapport de l'IGAS sur les modes d'accueil de la petite enfance, l'inscription des gardes à domicile dans les actuels relais d'assistants maternels, qui deviendraient des relais d'accueil de la petite enfance.

Alors que l'objectif est de développer le nombre de places de garde individuelle, il n'existe aucun lieu disposant de la totalité des informations, et accueillant tous les professionnels.

Mme Martine Pinville. Les assistantes maternelles et gardes à domicile sont souvent isolées : c'est pourquoi elles ont besoin d'un relais, où les parents pourraient également obtenir des renseignements sur les possibilités de garde d'enfants.

Mme Edwige Antier. Je suis favorable à cet amendement, d'autant que les gardes à domicile demandent à être accompagnées et professionnalisées.

M. le président Pierre Méhaignerie. Les comités départementaux d'action sociale et les caisses d'allocations familiales tiennent souvent des permanences d'information, mais l'accompagnement des professionnels est un vrai problème.

La Commission adopte l'amendement (amendement n° 68).

Article additionnel après l'article 46

Information des assistants maternels par les relais assistants maternels sur leurs possibilités d'évolution de carrière

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 292 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Les relais assistants maternels ont pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leurs pratiques professionnelles, d'autant que l'évolution de carrière est une problématique majeure pour les métiers de la petite enfance. Cet amendement tend donc à prévoir une information spécifique des assistants maternels sur leurs possibilités d'évolution de carrière par les relais assistants maternels.

Mme Martine Pinville. Il faut informer pour professionnaliser, ce qui permettra de répondre au manque d'accueil.

La Commission adopte l'amendement (amendement n° 69).

Article additionnel après l'article 46

Obligation pour un assistant maternel d'avoir effectué la totalité de la formation pour garder quatre enfants et plus

Puis elle examine l'amendement AS 294 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. L'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles permet désormais à un assistant maternel de garder jusqu'à six enfants en tout et jusqu'à quatre simultanément, ces enfants pouvant avoir moins de trois ans. Par ailleurs, le conseil général peut, à titre dérogatoire et pour répondre à des besoins spécifiques, agréer un assistant maternel pour la garde simultanée de plus de quatre enfants, dans la limite de six au total.

Cet amendement tend à apporter une garantie supplémentaire, en réservant l'agrément pour plus de quatre enfants aux assistants maternels ayant suivi la totalité des 120 heures de formation obligatoires.

La Commission adopte l'amendement (amendement n° 70).

Après l'article 46

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 367 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Cette mesure vise à traduire une des préconisations du rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), rendu public au mois de juillet 2009. Il s'agit de revenir sur une réelle injustice. En effet, aujourd'hui, certains parents qui, en temps normal, ne bénéficient pas de l'allocation de base de la PAJE, ayant des revenus trop élevés, la perçoivent lorsqu'elles deviennent bénéficiaires du complément de libre choix d'activité. Ces parents cumulent alors le bénéfice du complément de libre choix d'activité et de l'allocation de base.

Il convient de consacrer des dépenses supplémentaires à la garde des jeunes enfants et de répondre au souhait des femmes de concilier vie familiale et vie professionnelle plutôt que de financer des mesures inégalitaires. Cet amendement vise donc à mettre fin à une situation aberrante et injuste, en réduisant l'effet d'aubaine pour des familles dont l'un des parents aurait dans tous les cas arrêté de travailler.

Mme Edwige Antier. Je crains qu'on ne laisse beaucoup de familles sur le côté.

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous étudierons les arguments de Mme la ministre.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Cet amendement ne concerne que des familles gagnant plus de 57 000 euros par an et qui ne touchaient pas l'allocation au départ. Il ne lèsera que peu de familles.

Mme Martine Pinville. Ces familles disposent déjà de revenus très élevés.

La Commission rejette l'amendement.

M. Jean Mallot. Je tiens à préciser que cet amendement est issu d'un rapport consensuel de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. Il mérite davantage de considération.

La Commission examine ensuite l'amendement AS 288 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Cette mesure vise, elle aussi, à traduire l'une des préconisations du rapport d'information de la mission sur la prestation d'accueil du jeune enfant.

Le reste à charge pour les familles modestes est aujourd'hui plus important en cas de recours à un assistant maternel qu'en cas de garde par un établissement d'accueil. L'augmentation du complément de libre choix du mode de garde pour

ces familles, décidée en 2008, a déjà permis de réduire l'écart de reste à charge et le taux d'effort en cas de recours à une assistante maternelle. Afin de supprimer la différence résiduelle et de renforcer le libre choix de ces familles à bas revenus, cet amendement tend à relever le plafond d'aide actuellement fixé à 85 % de la dépense engagée.

Je rappellerai que, pour une famille touchant le SMIC, le reste à charge s'élève à près de 100 euros pour l'emploi d'un assistant maternel et à 52 euros pour l'accueil collectif.

M. le président Pierre Méhaignerie. Cette différence pose effectivement un problème sur le terrain. Toutefois, cette mesure représente un coût supplémentaire, à moins d'entrer dans le cadre d'un redéploiement.

Mme Edwige Antier. Dans certaines zones, on ne trouve pas d'assistants maternels.

M. Bernard Perrut. Il s'agit, sur le fond, d'une proposition intéressante. Toutefois, ne disposant d'aucune donnée sur son incidence financière, nous ne pouvons pas nous décider en toute connaissance de cause.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. En nous faisant faire 200 millions d'euros d'économie, l'amendement précédent nous aurait permis de financer celui-ci !

M. le président Pierre Méhaignerie. Il n'en reste pas moins que cet amendement est lourd de conséquences.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement AS 181 de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse. Alors que l'allocation de rentrée scolaire est aujourd'hui fondée sur l'âge de l'enfant, l'amendement vise à permettre la modulation de cette allocation selon le cycle d'étude de l'enfant.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Sur le fond, nous ne pouvons qu'être favorables à la mesure préconisée par Jacqueline Fraysse, d'autant que le dispositif mis en place en 2008 répond déjà en partie à sa préoccupation, puisque l'allocation est désormais majorée à onze ans pour l'entrée au collège et à quinze ans pour l'entrée au lycée. Toutefois, l'amendement pose des problèmes d'application, la justification de l'inscription scolaire n'étant pas exigée, sauf en cas de suppression du versement des prestations familiales au titre de l'année scolaire précédente.

L'adoption de cet amendement créerait donc des obligations de déclaration supplémentaires pour les parents et alourdirait la gestion de cette allocation pour les caisses d'allocations familiales. Enfin, la nécessité de recevoir un certificat de

scolarité rendrait impossible le versement de l'allocation au mois d'août. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement AS 286 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Cet amendement, qui reprend une préconisation de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), vise à créer un congé d'accueil à l'enfant dont l'objet est de permettre au père ou à la personne qui partage la vie de la mère de l'enfant de disposer du temps nécessaire pour être aux côtés de l'enfant dans les premiers jours de la vie.

La HALDE a, en effet, été saisie par une personne à la suite du refus d'attribution du congé de paternité, qui lui a été opposé par une caisse primaire d'assurance maladie. La Haute autorité a relevé des disparités dans la prise en considération des couples de même sexe pour le bénéfice de prestations sociales liées à l'éducation des enfants entre les caisses d'assurance maladie et les caisses d'allocations familiales.

C'est pourquoi la HALDE estime qu'il serait utile de substituer à la notion de « congé de paternité », fondée exclusivement sur le lien de filiation, un « congé d'accueil à l'enfant » ouvert au partenaire du parent, contribuant à l'éducation de l'enfant. Le couple en question reçoit actuellement toutes les prestations familiales sans pouvoir accéder au « congé de paternité », en raison du nom de celui-ci.

M. Guy Lefrand. Il s'agit d'un amendement très important, puisqu'il revient sur la notion fondamentale de parentalité. Nous ne pouvons au travers d'un simple amendement remettre en cause toute la politique familiale.

Mme Catherine Lemorton. Pour vous, la parentalité se réduirait-elle aux liens du sang ?

M. Guy Lefrand. Cela n'a rien à voir.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Je rappelle que le couple en question bénéficie déjà d'une certaine reconnaissance, puisqu'il touche les prestations familiales, a droit aux congés parentaux et est imposable en tant que tel.

Mme Edwige Antier. Cette disposition n'entrerait-elle pas plutôt dans le projet de loi sur le statut du beau-parent ?

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Non.

M. le président Pierre Méhaignerie. Il n'est pas certain que cet amendement ait toute sa place dans ce texte.

Mme Martine Pinville. Il nous faudra bien un jour ouvrir le débat en toute sérénité.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Je rappelle que cet amendement avait été adopté à l'unanimité par la Commission en 2007.

M. Jean Leonetti. L'autorité parentale, qui est partagée entre les parents, peut être déléguée à un tiers – un beau-père ou une belle-mère, qui ne sont pas définis en termes d'orientation sexuelle. Il n'y a donc dans le droit français aucune discrimination en matière d'autorité parentale.

C'est l'existence d'une autorité parentale qui légitime celle du congé parental. En revanche, un simple conjoint, sans relation de filiation avec l'enfant, n'a aucune raison de recevoir des prestations ou d'avoir droit à un congé.

La loi en vigueur, qui définit la coparentalité même en cas de séparation, a été votée à l'initiative de Mme Ségolène Royal. Lorsque l'autorité parentale est déléguée à un tiers, celui-ci reçoit une partie de cette autorité et il n'est pas illégitime alors qu'il puisse bénéficier d'un congé.

Le congé devrait être accordé non pas au seul père, mais à toute personne ayant tout ou partie de l'autorité parentale déléguée par le juge ou par la médiation familiale. L'amendement ne saurait être adopté en l'état.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Si nous avons appelé, en 2002, le « congé de paternité » « congé d'accueil à l'enfant », aujourd'hui, le couple pacsé pourrait en bénéficier. C'est une simple question de formulation.

M. Jean Leonetti. Non : le conjoint d'un parent n'est pas nécessairement un parent et il ne dispose pas non plus nécessairement de l'autorité parentale. Le congé concerne une personne qui joue, auprès de l'enfant, un rôle éducatif et affectif et non de simple accueil – c'est ainsi que le prévoient le droit familial et le code civil français.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement AS 295 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. La mise en place des regroupements d'assistants maternels a permis de répondre au sentiment d'isolement fréquent chez ces professionnels et d'apporter une réponse complémentaire à certains parents qui travaillent en horaires atypiques.

Toutefois, la mise en place de ces structures originales d'accueil soulève parfois des problèmes inédits concernant les horaires de travail ou les conditions d'hygiène et de sécurité, qui peuvent entraîner des conflits ouverts avec les assistants maternels.

À la demande de ces derniers, l'amendement vise à rendre obligatoire la désignation d'un professionnel référent, distinct des assistants maternels, qui sera chargé du suivi de l'expérimentation et qui pourra intervenir en cas de conflit. Ce dispositif est inspiré de celui qui existe pour les micro-crèches.

Mme Edwige Antier. C'est la puéricultrice en protection maternelle et infantile qui est référent pour les assistantes maternelles isolées.

Mme Marie-Christine Dalloz. Ce dispositif entraînera nécessairement un surcoût, puisque le professionnel référent devra être rémunéré.

M. le président Pierre Méhaignerie. C'est un professionnel du centre départemental d'action sociale qui a la compétence en matière de contrôle. Quel sera le rôle du professionnel référent par rapport à celui de la puéricultrice du centre départemental ?

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. La protection maternelle et infantile refuse parfois d'être référent pour les regroupements d'assistantes maternelles.

M. le président Pierre Méhaignerie. C'est vrai : certains conseils généraux refusent les micro-crèches, ce qui entraîne un conflit avec la caisse d'allocations familiales. Toutefois, ce n'est pas au législateur de le régler.

Mme Martine Pinville. Un grand nombre de regroupements d'assistants maternels connaissent des difficultés de fonctionnement. Il faut donc trouver une solution.

La Commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 46

**Rapport au Parlement relatif au complément optionnel
de libre choix d'activité**

Elle est saisie de l'amendement AS 289 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) n'a pas connu auprès des familles le succès escompté puisque, deux ans après sa création, à la fin de l'année 2008, on comptait seulement 2 100 bénéficiaires, ce qui est faible par rapport aux 150 000 bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA) de rang 3 à taux plein, c'est-à-dire en cas d'interruption d'activité professionnelle. Dans la perspective de la réforme du congé parental, il serait souhaitable de disposer d'une évaluation de ce dispositif.

La Commission adopte l'amendement (amendement n° 71).

Article additionnel après l'article 46

Rapport au Parlement relatif au « plan métiers de la petite enfance »

Puis elle examine l'amendement AS 290 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Le Gouvernement a lancé en 2008 un plan des métiers de la petite enfance sur la période 2008-2012. L'amendement tend à établir un bilan à mi-parcours des actions menées par le Gouvernement dans le cadre de ce plan, en termes d'information des jeunes sur l'existence de ces métiers, d'offre de formation initiale et continue, d'accompagnement des professionnels, d'amélioration du déroulement des carrières et d'aide à l'installation.

La Commission adopte l'amendement (amendement n° 72).

Après l'article 46

Elle est saisie de l'amendement AS 293 de la rapporteure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. On observe un tassement du nombre d'entrants dans la profession d'assistants maternels. En 2006, 7 % avaient moins d'un an d'exercice, contre 18 % en 2000. Compte tenu des nombreux départs à la retraite prévisibles, il est indispensable, si l'on veut non seulement assurer le renouvellement, mais également augmenter le nombre des places disponibles dans ce mode d'accueil, de renforcer l'attractivité du métier, en améliorant les conditions d'exercice et de rémunération.

Il est donc proposé d'engager une réflexion sur la hausse du plancher réglementaire de rémunération, qui est aujourd'hui fixé à une moyenne mensuelle de 700 euros. Il faut améliorer la lisibilité du coût horaire.

M. le président Pierre Méhaignerie. Les femmes licenciées ayant atteint l'âge de quarante ou cinquante ans ne souhaitent pas retourner à l'usine, d'autant que le revenu d'assistante maternelle leur semble plus élevé, tous frais déduits. De plus, une revalorisation importante a déjà eu lieu ces dernières années, reconnue par les assistantes maternelles elles-mêmes. Je suis donc très réservé sur cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AS 239 de Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Aujourd'hui seulement vingt-six entreprises ont créé des crèches, en dépit d'aides gouvernementales importantes, en raison souvent d'un manque criant de locaux. Toutefois, même quand elles s'implantent dans les zones industrielles, où il est facile de disposer de locaux, les entreprises ne les prévoient pas.

Cet amendement vise donc à dynamiser la création des crèches d'entreprises.

M. le président Pierre Méhaignerie. Les demandes de crèches d'entreprise sont aujourd'hui plus importantes que les capacités de financement des caisses d'allocations familiales. L'année dernière, la décision d'augmenter fortement la déduction fiscale a réduit, pour une entreprise, le coût net par enfant à 1 000 euros pour un coût réel de 10 000 euros. Non seulement les entreprises se révèlent intéressées, mais les collectivités préfèrent la création de crèches interentreprises à l'ouverture d'une crèche municipale supplémentaire.

Mme Edwige Antier. De plus, ces crèches offrent souvent des places à la mairie.

Mme Catherine Génisson. Il est dès lors d'autant plus regrettable que l'amendement ne mentionne pas explicitement les crèches interentreprises.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Nous ne pouvons donc que souscrire à cet amendement, sachant que le Gouvernement souhaite la création de 200 000 places d'ici à 2012 et que nous sommes encore loin du but !

La Commission rejette l'amendement.

Article 47

Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2010

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 2010 à 54,5 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Pour mémoire, cet objectif avait été fixé, l'année dernière, à 59,3 milliards pour l'ensemble des régimes. Pour le seul régime général de la sécurité sociale, cet objectif est de 58,1 milliards d'euros pour 2010.

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. Pour 2010, une relative stabilité démographique ainsi qu'un gel des prestations familiales viennent donc limiter le dynamisme des dépenses.

En effet, ce taux a été estimé à 0 % pour 2010. Pour mémoire, ce taux avait été fixé en 2009 à 3,5 %, alors que le taux 2008 avait été fixé à 1 %. En application de l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale, il est fixé en fonction de l'inflation prévisible pour 2010, 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 de financement évalue à 27 millions d'euros le bénéfice des mesures prévues pour 2010.

La mesure ouvrant aux assistants maternels la possibilité de souscrire à un prêt à l'amélioration de l'habitat devrait avoir un coût proche de 1 million, puisque seuls les intérêts attachés à ces prêts sont pris en charge par la branche.

En outre, le passage en comptes de tiers de certaines prestations servies pour le compte de l'État devrait conduire, par la clarification qu'elle permet dans les responsabilités financières en matière de prise en charge des pertes sur créances d'indus, à accroître d'environ 20 millions d'euros le remboursement par l'État à ce titre.

La branche famille devrait, enfin, bénéficier des différentes mesures proposées de renforcement de la lutte contre la fraude, et en premier lieu de l'amélioration de la détection des logements fictifs ouvrant illégalement droit à l'aide au logement, que permettront les échanges d'informations entre caisses et services fiscaux. L'économie ainsi dégagée est estimée à 5 millions d'euros.

Votre rapporteure s'étonne 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. Ce fonds devait être destiné à compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi.

Pourtant, plus de deux ans après la promulgation de la loi, le décret n'est pas paru et le fonds n'est toujours pas abondé. La CNAF avait provisionné 30 millions d'euros pour le financement de celui-ci en 2007, dont la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a prévu le report. De leur côté, la Direction générale de l'action sociale et la direction générale des collectivités locales estiment que ce fonds ne relève pas de leur budget.

Comme le pointe le récent rapport de la Cour des comptes sur le sujet, ces montants sont modestes au regard des dépenses engagées par les départements, et ces retards pèsent lourdement sur la crédibilité de l'État, qui ne peut se dégager de toute responsabilité dans la protection de l'enfance, touchant aujourd'hui 300 000 enfants en France.

*

La Commission adopte l'article 47 sans modification.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

- **Haut conseil de la Famille (HCF)** – M. Bertrand Fragonard, président délégué
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – M. François Fondard, président, M. Laurent Clévenot, secrétaire général, et Mme Claire Ménard, chargée des relations parlementaires
- **Centre de recherche en économie et statistique (CREST)** – Mme Cécile Van de Velde, maître de conférences à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS)
- **M. Julien Damon**, professeur associé à l'Institut d'Études Politiques de Paris
- **Association des départements de France (ADF)** – M. Yves Ackermann, président du conseil général du territoire de Belfort, vice président de l'ADF en charge des dossiers enfance et jeunes, Mme Nathalie Alazard, conseillère, M. Jérémie Cholley, collaborateur au cabinet de M. Yves Ackermann, et Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement
- **Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)** – M. Jean-Louis Deroussen, président, et M. Hervé Drouet, directeur
- **Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** – M. Arnaud Vinsonneau, adjoint du directeur général, et Mme Karine Metayer, conseillère technique
- **Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté** – M. Jean-Benoît Dujol, directeur-adjoint, M. Xavier Moal, conseiller budgétaire, et Mme Marianne Durantou, conseillère parlementaire
- **Direction générale de l'action sociale (DGAS)** – M. Fabrice Heyries, directeur, et Mme Florence Lianos, sous-directrice des âges de la vie
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)** – M. Dominique Libault, directeur, et Mme Sophie Martinon, chef de bureau des prestations familiales et des aides au logement
- **Union fédérative nationale des associations de famille d'accueil et assistantes maternelles (UFNAFAAM)** – Mme Sandra Onysko, représentante, et Mme Marie-France Le Gougec, conseillère technique

• *Déplacement à Rennes le 24 septembre 2009 :*

- **Caisse d’allocations familiales d’Ille-et-Vilaine** – M. Sylvain Lemoine, directeur-adjoint, Mme Laurence Tondeur, responsable du pôle « enfance-jeunesse », Mme Claire Le Guevel, chargée de mission « petite enfance » au pôle enfance-jeunesse, Mme Cécile Lhomet et Mme Monique Dubois, conseillères techniques jeunesse au pôle enfance-jeunesse, M. François Lerbour, conseiller technique « foyer de jeunes travailleurs », M. Alexandre Simon, travailleur social spécialisé logement pôle cohésion sociale et familiale, et Mme Géraldine Diot, responsable ligne du public
- **Foyer de jeunes travailleurs de Bourg l’Évêque** – M. Laurent Petit, directeur
- **Centre « 4 bis »** – Mme Soazig Renault, directrice du centre régional d’information jeunesse
- **Cercle Paul Bert** – Mme Sylvette Gilbert, responsable des services socio-culturelles
- **Planning familial** – Mme Brigitte Rocher, directrice

• *Déplacement à Nantes le 25 septembre 2009 :*

- **Caisse nationale d’allocations familiales** – Mme Patricia Chantin, chargée des relations institutionnelles
- **Caisse d’allocations familiales de Nantes** – M. Daniel Boy président, Mme Annie Leveiller, administrateur, M. Bruno Allais, administrateur, M. Clément Charlot, directeur, M. Eric Berna, sous-directeur, M. Pascal Binet, responsable service conseil, M. Guy Thomas, responsable du service STS/AFI, M. Cédric Bernier, conseiller technique, M. Jacques Mallard, conseiller technique, et Mme M. C. Guiter, coordonnatrice sociale
- **Sous-Préfecture de Loire-Atlantique** – M. Frédéric Joram, sous-préfet
- **Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative des Pays de la Loire** – M. François Laco, directeur régional adjoint
- **Mairie de Nantes** – Mme Bénédicte Jacquy-Vazquez, directrice générale déléguée à la cohésion sociale
- **Familles rurales** – M. Patrick Bonnet, directeur
- **Conseil régional des Pays de la Loire** – M. Mathias Cadot, chargé de mission jeunesse
- **MSA** – M. Antoine Chauvin, agent de développement social
- **Inspection Académique** – M. Dominique Boschet, conseiller technique

- **Fédération centres sociaux** – M. Michel Hamelin, directeur du centre social de Couëron et M. Pierrick Toussaint, délégué fédéral
- **Conseil général des Pays de la Loire** – M. Jean Luc Chesneau, directeur sports, jeunesse et éducation populaire, Mme Evelyne Fedrigo, chef du service jeunesse éducation populaire et Mme Alice Métois, responsable de l'unité prévention éducative et insertion jeunes
- **Fédération des amicales laïques (FAL)** – M. Patrick Moreiras, sous-directeur et M. Thomas Class, Chargé de mission
- **Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAJ)** – M. Pierre Durand, Président
- **Centre d'Entraînement aux Méthodes d'Éducation Active (CEMEA)** – M. Erwan Tripon
- **Communauté des Communes Cœur Pays Retz** – Mme Tiphaine Orrière, coordonnatrice enfance jeunesse
- **Conseil Régional des Pays de la Loire** – M. Mathias Cadot, chargé de mission jeunesse
- **Représentants des associations** – M. Laurent Thomas, directeur de fédération et Mme Elodie Bourdin, directrice du centre Loisirs Pluriel de Nantes, M. Régis Hardouin, directeur, et M. Sylvain Blais, coordinateur de l'animation rurale 44, Mme Hess, présidente et M. Vincent, directeur de La Mano, Mme Michelle Bureau, déléguée régionale des Francas
 - *Déplacement à Bobigny le 30 septembre 2009 :*
- **Caisse d'allocations familiales de Bobigny** – M. Tahar Belmounès, directeur général, Mme Gaëlle Choquer-Marchand, directrice de l'action sociale, Mme Julia Colombat, sous-directrice de l'action sociale et Mme Elise Mazurelle, attachée de direction
- **École de la 2^{ème} chance** – Mme Roumane, responsable du site de la Courneuve et Mme Le Colinet, responsable administrative
- **Centre social de Bobigny** – Mme Muriel Dardillac, responsable du centre social, M. François Durandeu, chargé de projet sur le Grand Qualidratère à la mairie de Bobigny, Mme Camille Caron, responsable départementale de l'AFEV, Mme Jennifer Renaudin, coordinatrice AFEV, M. Fouad Benahmed, du service municipal de la Jeunesse, et Mme Priscilla Majdoub, animatrice
 - *Liste des Caisses d'allocations familiales ayant répondu au questionnaire relatif à la politique de la branche famille en direction des jeunes :*
 - Caisse d'allocations familiales du Calvados

- Caisse d'allocations familiales de Rouen
- Caisse d'allocations familiales de La Rochelle
- Caisse d'allocations familiales Région de Bayonne
- Caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne
- Caisse d'allocations familiales de Montpellier
- Caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône
- Caisse d'allocations familiales de Corrèze
- Caisse d'allocations familiales du Puy de Dôme
- Caisse d'allocations familiales de l'Indre
- Caisse d'allocations familiales de Dijon
- Caisse d'allocations familiales de Besançon
- Caisse d'allocations familiales du Bas-Rhin
- Caisse d'allocations familiales de la Moselle
- Caisse d'allocations familiales de la Marne
- Caisse d'allocations familiales de la Somme
- Caisse d'allocations familiales de Lille
- Caisse d'allocations familiales de Grenoble
- Caisse d'allocations familiales de Lyon
- Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes
- Caisse d'allocations familiales de la Gironde
- Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine
- Caisse d'allocations familiales de Paris