

Compte rendu

Commission des affaires sociales

Mardi
8 juillet 2014
Séance de 15 heures 45

Compte rendu n° 55

- Examen, ouvert à la presse, du rapport de la Mission d'information sur les conditions d'exercice par les caisses d'allocations familiales de leurs missions (*M. Christian Hutin, rapporteur*)..... 2
- Présences en réunion..... 16

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence de
Mme Catherine
Lemorton,
*Présidente***

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 8 juillet 2014

La séance est ouverte à quinze heures quarante-cinq.

(Présidence de Mme Catherine Lemorton, présidente de la Commission)

La Commission des affaires sociales examine le rapport d'information de M. Christian Hutin en conclusion des travaux de la Mission d'information sur les conditions d'exercice par les caisses d'allocations familiales de leurs missions.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Nous allons examiner le rapport de la Mission d'information sur les conditions d'exercice par les caisses d'allocations familiales (CAF) de leurs missions. Avant de donner la parole à son président et à son rapporteur, je souhaite d'ores et déjà les féliciter pour l'excellent travail réalisé. L'atmosphère de travail a été excellente. Je cède tout de suite la parole à M. Francis Vercamer, président de la Mission, afin qu'il puisse nous présenter le contexte de celle-ci, puis à M. Christian Hutin, rapporteur, qui développera le constat et les propositions de la Mission.

M. Francis Vercamer, président de la Mission d'information. Merci madame la présidente. Cette Mission a été créée dans un contexte particulier pour la branche famille.

Le premier élément de contexte important pour les CAF est la signature en juillet 2013 de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Cette convention a pour premier objectif de permettre à la branche de réduire les délais de traitement des dossiers en souffrance ou les délais de prise de rendez-vous des usagers, afin d'améliorer le service rendu.

En effet, nous avons pu constater, au cours des dernières années, dans un contexte marqué par l'aggravation de la crise économique et la montée du chômage, que de nombreuses CAF ont vu le nombre de leurs allocataires augmenter de façon importante et ont été contraintes de fermer régulièrement leurs accueils, afin de combler le retard accumulé dans le traitement de dossiers de plus en plus nombreux et complexes.

Le deuxième élément de contexte est la question cruciale du financement de la branche famille. Je ne vais pas revenir sur ce sujet, qui est l'objet d'une partie du projet de loi rectificative de financement de la sécurité sociale.

Le troisième élément de contexte a trait à la politique de la ville, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine opérant un renforcement du droit commun dans les quartiers prioritaires.

Enfin, le dernier élément de contexte, qui est d'ailleurs à l'origine de la création de la Mission, est la départementalisation du réseau des CAF, conduite en 2011. Cette réforme s'est traduite par la création de treize nouvelles CAF départementales, regroupant trente-quatre organismes. Si elle a constitué une indéniable réussite technique, elle doit cependant aujourd'hui être évaluée au regard d'autres critères, notamment la capacité des caisses à adapter leurs actions aux spécificités territoriales et aux besoins des allocataires.

En effet, les difficultés rencontrées dans le département du Nord, dont j'ai été le témoin ainsi que le rapporteur, témoignent des limites de cet effort de rationalisation. Certes, le regroupement des huit CAF de ce département en une caisse unique s'est déroulé dans de bonnes conditions d'un strict point de vue opérationnel. Toutefois, on est en droit de s'interroger sur la pertinence de cette réforme qui a conduit à mettre en place un interlocuteur unique pour plus de 530 000 allocataires, soit 5 % du fichier national des allocataires. Différentes réunions ont été organisées entre les députés du Nord et la Fédération des centres sociaux du Nord. Elles ont pu témoigner de l'inquiétude de l'ensemble des acteurs et élus locaux sur ce sujet et des difficultés du réseau des CAF ainsi réorganisé à tenir compte des caractéristiques économiques et sociales de certains territoires.

La Mission d'information s'est donc attachée à prendre en compte l'ensemble des missions des CAF – accueil des allocataires, versement des prestations, accompagnement des personnes défavorisées, financement de structures d'accueil de la petite enfance... – mais aussi leurs relations avec leurs partenaires locaux, notamment les communes, les centres sociaux et les conseils généraux.

Dans cet esprit, la Mission a effectué une vingtaine d'auditions et entendu l'ensemble des acteurs du secteur.

Surtout, la volonté de la Mission d'analyser au plus près le quotidien des usagers et des agents des CAF l'a amenée à effectuer différents déplacements sur le terrain, à la CAF de l'Oise à Beauvais, à la caisse de Seine-Saint-Denis à Bobigny et à celle du Nord à Lille.

Dans le Nord, la Mission s'est également rendue au conseil général, dans un centre social et dans un relais d'assistants maternels, afin d'appréhender les relations qu'entretient la CAF avec ses partenaires. La visite de l'antenne de la CAF à Dunkerque, quelques semaines à peine après la mise en place d'un accueil sur rendez-vous, a été riche d'enseignements.

Ces déplacements ont été l'occasion de mesurer le dévouement et le sérieux dont fait preuve le personnel des CAF, dans des conditions de travail souvent éprouvantes et une conjoncture économique difficile.

Pour en finir avec cette présentation générale, je me réjouis de la qualité des échanges que nous avons eus lors de nos travaux, qui se sont déroulés dans un climat de convivialité et de sérieux. Nous avons travaillé en bonne entente, comme en témoignent les préconisations communes que le rapporteur va maintenant vous exposer.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Avant de donner la parole au rapporteur, je rappelle que le président et le rapporteur sont députés du Nord, ce qui explique leur bonne entente, mais également le tropisme de la Mission, qui a permis de mettre en avant les difficultés de certains départements. Je vous laisse la parole monsieur Hutin.

M. Christian Hutin, rapporteur. Je vous remercie. Les gens du Nord ont dans le cœur la volonté, comme l'a fait le président, de remercier l'ensemble des membres ayant participé à la Mission. Je tiens, à mon tour, à souligner la bonne ambiance de travail, conviviale et républicaine. Les centres sociaux sont nés dans la circonscription de Francis Vercamer et le Nord a toujours eu une tradition d'accueil en matière sociale. Nous partageons la même conviction sociale, ce qui a permis à cette Mission de bien fonctionner. Je ne reviendrai pas sur le contexte de difficulté financière et économique que connaît la branche famille. Les CAF ont connu un accroissement de leur charge de travail et un élargissement de

leurs missions. Nous avons tous observé, dans nos circonscriptions, des fermetures de CAF, parfois d'une journée, parfois d'une semaine, pour réduire les stocks accumulés.

Les CAF ont connu une augmentation importante du nombre d'allocataires qui a crû de 6,1 % en l'espace de cinq ans, entre 2008 et 2013. Cette tendance à la hausse apparaît plus forte lorsque l'on prend en compte le nombre d'allocataires pondérés. Selon cette méthode de calcul, le nombre d'allocataires, entre 2008 et 2013, n'a pas augmenté seulement de 6,1 %, mais de 15,1 %.

Les CAF ont, par ailleurs, connu une évolution de leurs missions : aux missions initiales de versement de prestations familiales se sont ajoutées des missions exercées pour le compte de tiers. Elles gèrent ainsi, pour le compte de l'État, le versement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), du revenu de solidarité active (RSA) pour sa partie « activité » et de certaines allocations logement, et pour le compte des départements, le versement du RSA « socle ».

Les prestations servies pour le compte de tiers représentent désormais près de la moitié des montants versés par les CAF et la majeure partie de leur activité. Cette évolution a entraîné une modification de leurs missions et des publics servis. Ainsi, fin 2013, près de 40 % des allocataires n'ont pas d'enfants.

S'agissant des moyens des CAF, la convention d'objectifs et de gestion prévoit un renforcement des moyens humains avec le recrutement de 700 emplois, au-delà du remplacement de tous les départs en retraite sur cette période. Une part de ces effectifs supplémentaires a été recrutée sous la forme de 500 emplois d'avenir en 2013.

Ces effectifs pourront être ajustés en fonction des efforts accomplis sur le début de la période conventionnelle : une mission de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances conduite sur le premier semestre 2015 appréciera la situation de la branche famille compte tenu de l'évolution des charges de travail depuis le début de la période conventionnelle.

Cet état des lieux semble d'autant plus indispensable à votre rapporteur que de nombreuses personnes auditionnées par la Mission ont fait part de leurs inquiétudes quant à la diminution des effectifs des CAF à compter de 2015.

Je tiens également à rappeler que les CAF ont su faire face à des réformes d'ampleur ces dernières années : la mise en place du revenu de solidarité active et la départementalisation, en particulier dans le Nord où huit CAF ont été regroupées.

La Mission s'est intéressée à l'accueil des allocataires, qui a évolué avec le développement de la dématérialisation. Les possibilités de prises de rendez-vous sont différentes selon les CAF, notamment entre Bobigny, où le contexte est difficile, Dunkerque, où l'accueil sur rendez-vous fonctionne bien, et Beauvais.

Nous nous sommes également intéressés aux rapports des CAF avec les communes, les conseils généraux, les centres sociaux.

La disparité qui existe entre les CAF nous a frappés. Nous tenons enfin à souligner le sérieux du personnel des CAF, qui travaille parfois dans des conditions qui nous ont paru éprouvantes, comme à Bobigny.

La première série de préconisations concerne l'accès aux CAF. Une nouvelle organisation physique des accueils doit ainsi être généralisée à l'ensemble des CAF et la dématérialisation des procédures doit être développée, notamment au moyen du site *caf.fr* et de l'application pour *smartphone*.

Le rapport fait aussi plusieurs préconisations qui concernent le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants et la réduction des inégalités territoriales dans ce domaine.

La Mission rappelle qu'il convient de veiller à ce que la participation des CAF au financement de la réforme des rythmes scolaires ne limite pas les financements des autres programmes destinés à l'accueil de loisirs des enfants et des jeunes de moins de 18 ans, notamment les séjours de vacances collectifs.

Par ailleurs, plusieurs préconisations concernent le renforcement de l'efficacité des CAF. À titre d'exemple, afin de conférer une meilleure lisibilité et une plus grande efficacité au pilotage de la branche famille par la CNAF, le rapport propose que la CNAF définisse une stratégie de moyen terme de l'évolution de la branche famille et mette en place une comptabilité analytique.

Par ailleurs, dans la droite ligne des préconisations récentes de la Cour des comptes faites au titre de sa mission de certification des comptes de la sécurité sociale, la Mission propose de renforcer le dispositif de contrôle interne au sein de la branche famille afin de limiter le montant des indus, ceux-ci ayant représenté 1,4 milliard d'euros en 2013. Ce contrôle interne progresse mais il faut renforcer les moyens humains qui lui sont consacrés. Il convient cependant de distinguer les indus, très souvent liés au changement de situation de l'allocataire, et les fraudes, qui représentent seulement 119 millions d'euros. Les indus sont souvent dus à la complexité de la réglementation. C'est pourquoi nous proposons, par exemple, de revenir à une vérification annuelle des données pour l'AAH, la vérification trimestrielle semblant une charge excessive tant pour les CAF que pour les allocataires. S'agissant de la lutte contre la fraude, le recours aux sanctions administratives doit être développé.

De même, les échanges d'informations entre les CAF et leurs partenaires doivent être renforcés. Si les échanges entre les CAF et la direction générale des finances publiques et Pôle emploi semblent satisfaisants, il n'en va pas de même pour les échanges entre les CAF et les bailleurs sociaux. La Mission propose donc de rendre obligatoire l'usage des téléservices pour les bailleurs dans le cadre du système d'information IDEAL. Il existe actuellement des obstacles informatiques : une obligation posée par le législateur serait donc de nature à faire avancer ce dossier.

Au total, la Mission avance vingt-cinq propositions empreintes de pragmatisme et d'humanisme, et qui ont un souci d'efficacité dans un contexte économique et social difficile.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Je voudrais demander des précisions sur votre proposition n° 8 qui vise à renforcer la coopération entre les CAF et les conseils généraux pour gérer plus efficacement le revenu de solidarité active. Dans votre rapport, vous citez un chiffre préoccupant selon lequel 58 % des CAF disent rencontrer des difficultés avec les services du département alors qu'elles n'étaient que 37 % à s'en plaindre en 2006. Un nombre important de CAF voudraient avoir plus de responsabilité dans le suivi des allocataires mais pour cela elles doivent recevoir une délégation du département pour assurer l'orientation des allocataires vers des dispositifs d'accompagnement.

Mme Marie Françoise Clergeau. Je remercie le président et le rapporteur pour ce travail approfondi et pour la qualité des auditions qui ont été conduites dans un esprit d'ouverture pour dégager des solutions constructives. Le contexte est loin d'être facile car les CAF sont confrontées à un élargissement de leurs missions, à des allocataires plus vulnérables en raison des difficultés économiques, mais elles doivent y faire face avec un cadre budgétaire contraint tout en recherchant des gains de productivité.

La COG qui vient d'être signée pour les années 2013-2017 est parvenue à un difficile équilibre après des négociations délicates avec les partenaires sociaux. Cette convention permettra de moderniser les outils de travail tout en préservant la qualité de service pour les allocataires.

Cette convention permettra de tenir compte des difficultés spécifiques de certains territoires particulièrement fragilisés par la crise économique. Je me félicite à ce titre que votre Mission propose que les centres sociaux se voient attribuer des subventions selon des critères tenant compte de leurs spécificités socio-économiques (proposition n° 14). Je rappelle que les CAF contribuent pour 26 % aux budgets des centres sociaux qui reçoivent aussi des subventions de la part des communes et des conseils généraux.

La modernisation du réseau des CAF, avec un recours accru aux échanges dématérialisés par exemple, doit permettre de maintenir des actions de proximité avec des lieux d'accueil du public au plus près des bassins de vie pour assurer aux personnes en difficultés un accompagnement social de qualité.

Les CAF ont obtenu des moyens supplémentaires notamment en personnel avec 700 emplois supplémentaires au-delà du remplacement des départs à la retraite, dont 500 ont été fournis par des emplois d'avenir. Cet apport supplémentaire permettra de réduire le délai moyen de réponse au courrier et d'instruction des demandes alors que de très gros retards avaient été constatés ces dernières années.

L'un des axes prioritaires des CAF sera de développer la gestion des risques pour limiter les erreurs et le versement d'indus qu'il est toujours délicat de récupérer. Il faut pourtant souligner que 93 % des indus sont finalement restitués par les allocataires, mais une politique plus dynamique en la matière doit avoir pour objectif de réduire le nombre d'erreurs, notamment en améliorant le traitement des changements de situation. La complexité de la législation conduit à ce que certains faits ne soient pas signalés aux CAF ou avec retard. Dans la plupart des cas il ne s'agit pas de fraudes caractérisées mais d'imprécisions qui génèrent des indus.

Nous avons noté avec satisfaction que vos propositions cherchent concrètement à améliorer le service rendu aux allocataires tout en incitant les CAF à poursuivre leur modernisation. Ce travail très constructif justifie que le groupe socialiste vote en faveur de votre rapport.

M. Gilles Lurton. Je tiens tout d'abord à saluer le travail de qualité réalisé par le président et le rapporteur. Les CAF sont confrontées à des changements importants liés à la départementalisation mais aussi à l'évolution de leurs missions. Les allocataires ont non seulement fortement augmenté – soit une hausse de 19,4 % entre 1997 et 2013 – mais ils ont aussi changé de visage ; avec la montée en charge des autres missions des CAF relevant de la solidarité comme le versement du RSA par exemple, les familles ne sont plus les bénéficiaires essentiels des actions des CAF. Ces dernières accomplissent un certain nombre de tâches par

délégation d'institutions tierces mais il faut garder à l'esprit qu'elles ne reçoivent aucune compensation financière pour ces charges de travail supplémentaires comme, par exemple, l'instruction et le suivi de l'AAH.

Les CAF se sont modernisées et ont pu ainsi améliorer leur politique de gestion des risques en renforçant leurs contrôles sur la fiabilité de leurs fichiers et sur les prestations versées. Cette modernisation et la départementalisation du réseau ne doivent pas faire oublier la vocation de ces organismes. La recherche de la productivité n'est pas une fin en soi car la mission sociale ne doit pas être oubliée.

Il faut constater la faiblesse des moyens humains accordés pour gérer un changement d'une telle ampleur. Que vont devenir les emplois d'avenir ? Quels seront les moyens accordés en 2015 ?

Je ne partage pas votre optimisme sur l'amélioration de la politique de lutte contre les indus. Il faut rappeler que les erreurs se sont élevées à 1,4 milliard d'euros en 2013 alors que leur montant n'était que de 1,15 milliard d'euros en 2012. La Cour des comptes dans son rapport de certification des comptes pour 2013 s'est d'ailleurs inquiétée des faiblesses du dispositif de contrôle interne. Il faut espérer que la dématérialisation des échanges d'information contribuera à limiter les risques d'erreurs et à renforcer les contrôles en croisant les informations auprès des différentes institutions sociales.

Je tiens à souligner que cette modernisation ne doit pas se faire au détriment des populations les plus fragiles qui sont peu à même de communiquer de manière électronique avec les CAF. Il est important de préserver des lieux d'accueil physique avec un vrai réseau de proximité.

Je voudrais conclure en disant notre inquiétude quant au financement des activités périscolaires que les communes vont devoir assumer suite aux décisions de bouleverser les rythmes scolaires hebdomadaires. Je salue votre souci de préserver les financements qu'apportent les CAF aux centres de loisirs. L'essentiel est que les partenaires puissent compter sur des financements pérennes avec des règles d'attribution claires.

Le groupe UMP votera en faveur de ce rapport tout en restant vigilant sur les modalités de la mise en œuvre de la départementalisation et sur le financement des activités périscolaires.

M. Arnaud Richard. Je tiens à saluer ce travail approfondi et pragmatique. Vous avez souligné la montée en charge des missions des CAF qui ne sont plus l'interlocuteur privilégié des seules familles mais qui remplissent désormais de multiples missions relevant de la solidarité nationale. Leur tâche est devenue complexe mais leurs missions sont essentielles à la cohésion sociale et pour le soutien à la fonction parentale.

Je voudrais insister sur le rôle des CAF dans l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires. Les CAF sont un financeur important *via* les sommes versées au titre de la prestation de service spécifique versée aux lieux d'accueil de loisirs dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT). Votre proposition n° 17 relative à la pérennisation de l'aide apportée aux centres de loisirs ayant assoupli leur taux d'encadrement me paraît essentielle pour faciliter l'organisation du temps périscolaire, surtout dans les communes rurales. Les conséquences de la réforme des rythmes scolaires sont difficilement mesurables aujourd'hui et je suis tout à fait d'accord avec votre proposition n° 18 lorsque vous vous inquiétez du fait

que les financements apportés au temps périscolaire risquent de manquer pour les séjours de vacances collectifs.

Je voudrais aussi saluer votre souci d'associer l'Association des maires de France au travail des CAF en prévoyant une représentation à leur conseil d'administration, de même que vous souhaitez associer plus étroitement les CAF à la politique de la ville dans le cadre des nouveaux contrats de ville.

J'aimerais aussi vous demander des précisions sur les critères que vous souhaitez définir pour mieux prendre en compte les caractéristiques socio-économiques des territoires afin d'accorder des subventions plus adaptées aux spécificités locales.

Je conclurai en disant que la départementalisation des CAF aurait dû se faire en associant plus en amont les autorités déconcentrées, notamment les préfets, pour que cette évolution majeure ait été mieux anticipée. Le groupe UDI se prononcera pour votre rapport.

Mme Martine Pinville. Les CAF devraient jouer un véritable rôle d'animation pour l'organisation des loisirs des enfants lourdement handicapés. En réalité, les CAF n'ont pas de politique spécifique en faveur des enfants en situation de handicap, ce qui est très dommage car les structures classiques ne sont pas équipées pour un tel accueil, et souffrent d'un manque d'encadrement. Il faudrait prévoir cette politique spécifique au plan national, même si localement des actions expérimentales, comme en Charente, ont été menées.

Mme Isabelle Le Callennec. Dans l'une de vos propositions vous avez souhaité associer l'Association des maires de France mais il faudrait aussi renforcer la coopération des CAF avec les conseils généraux. Il est dommage d'ailleurs que vous n'ayez pas auditionné l'Assemblée des départements de France (ADF). Les intercommunalités sont aussi des interlocuteurs importants, notamment pour leur compétence en matière d'insertion. Certaines CAF sollicitent les établissements publics de coopération intercommunale pour financer les relais d'assistants maternels.

Je voudrais aussi savoir si l'État ne risque pas de diminuer les fonds des CAF pour financer la réforme des rythmes scolaires.

Enfin, j'aurais aimé que votre rapport aborde certains points importants comme l'aide que peuvent apporter les CAF pour recouvrer les pensions alimentaires impayées et s'attarde plus longuement sur la lutte contre la fraude.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Je salue le travail du président et du rapporteur sur ce sujet qui était attendu. Les missions des caisses d'allocations familiales posent des questions depuis plusieurs années. Vous évoquez l'implication des caisses sur les territoires, dans les contrats de ville, dans les relais des services publics avec les conseils généraux. Je me félicite qu'elles ne travaillent pas seules dans leur champ mais qu'elles soient en relation permanente avec l'ensemble des partenaires territoriaux dans le cadre de l'accompagnement des personnes. Ces relations doivent être suivies. Il faut s'assurer qu'elles s'établissent de manière forte. Je suis satisfaite par la proposition n° 25 concernant la révision des droits à l'allocation aux adultes handicapés. Les revoir tous les trimestres, c'est trop fréquent. Nous estimons même qu'une révision tous les deux ans, comme celle pratiquée par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), est excessive. Les personnels des caisses qui regardent ces situations n'ont plus le temps de faire autre chose. Lorsqu'un handicap est reconnu, il faut trouver des solutions d'accompagnement et ne pas compliquer la

situation. L'accompagnement des publics précaires dans les CAF et leur rôle de médiation, dont vous évoquez l'augmentation, doit être assuré par des travailleurs sociaux professionnels si l'on veut leur permettre de retrouver une place dans la société. Les préconisations que vous faites sur ces sujets sont intéressantes. Comment les CAF pourront-elles s'organiser pour les appliquer ou y répondre ? Ont-elles fixé un calendrier de mise en œuvre ?

M. Élie Aboud. Je reviendrai sur les relations entre les CAF et les conseils généraux. Il y a quatre domaines sensibles entre lesquels des passerelles sont possibles : la petite enfance, les familles monoparentales, le handicap et surtout le RSA. Vous soulignez à juste titre que, dans ces domaines, il y a des relations étroites entre les CAF et les conseils généraux dans certains départements et pas dans d'autres. N'aurait-on pas pu proposer une mutualisation plus forte dans le cadre de la réforme territoriale, pour préparer les administrations et les fonctionnaires à la disparition des conseils généraux ? Nous sommes dans le flou et l'impréparation. Il ne faudrait pas arriver à la date de cette disparition en cherchant encore des solutions. Dans le département de l'Hérault, il y a des mutualisations entre les deux structures et des cofinancements de projets. Le rapport n'aurait-il pas pu l'imposer ?

Mme Sylviane Bulteau. Je salue à mon tour l'important travail réalisé par le président et le rapporteur. Les relations entre les conseils d'administration des CAF et les partenaires locaux ne sont pas abordées par le rapport. Elles me tiennent à cœur. Elles dépendent des présidents des CAF et de la bonne volonté politique des conseils généraux. Dans mon département, cela se passe bien. Un département qui veut gérer le RSA le peut mais quand il rencontre des difficultés, il signe une convention avec la CAF pour lui confier cette gestion. Mais c'est trop aléatoire. Il faudrait s'intéresser de près, dans un prochain rapport, à l'inégalité de droits qui en résulte pour nos concitoyens entre les départements. C'est un problème de fond. La suppression des conseils généraux doit être anticipée. L'expertise et l'expérience des caisses d'allocations familiales me semblent les désigner pour remplir le rôle social dévolu aux conseils généraux dans notre pays. Le rapport veut poursuivre la réforme de ces caisses. Cela va dans le bon sens, celui de la simplification et de la compétitivité administrative. Il faut que les choses aillent plus vite et soient plus simples pour nos concitoyens. Les temps d'attente, vous l'avez souligné, sont trop longs, les indus trop fréquents, le renseignement des documents administratifs trop compliqué pour des personnes en difficulté sociale. Nous devons tout mettre en œuvre pour simplifier les démarches de nos concitoyens.

M. Rémi Delatte. Je remercie et je félicite MM. Francis Vercamer et Christian Hutin pour leur travail sérieux et objectif. Je voudrais appeler votre attention sur le manque de visibilité, dans la durée, que nous observons sur les politiques de l'enfance et de la jeunesse. De nombreux contrats enfance-jeunesse ont été signés, à l'initiative de la CNAF, entre les CAF et les collectivités territoriales. Ces dernières se sont engagées dans des financements coûteux. La conjoncture conduit à une diminution tendancielle des prestations de service unique (PSU). Cette diminution met les communes gestionnaires en difficulté et dégrade le service apporté. Je pense que l'approche de la politique de la petite enfance, fondée sur des ratios d'occupation très contraignants, est trop quantitative. Les gestionnaires ont les yeux fixés sur les tableaux de bord alors qu'un accueil de qualité de la petite enfance demande de la souplesse. Comment conforter la pérennité de l'engagement des CAF dans ces partenariats afin de faciliter la tâche des gestionnaires ?

Mme Kheira Bouziane. Je félicite notre rapporteur et le président de la Mission. Je salue les vingt-cinq propositions très pragmatiques et intéressantes qu'ils nous font.

Mme Martine Carrillon-Couvreur a parlé du calcul des droits à l'allocation aux adultes handicapés. Je suis également favorable à la proposition du calcul unique pour les ressources des allocataires en situation de chômage. Ces deux propositions permettent d'éviter de mettre en difficulté des personnes en situation difficile et qui sont, de ce fait, fragiles. La dématérialisation suscite de nombreuses craintes, touchant la déshumanisation et l'inégalité qui en résulte entre ceux qui peuvent faire l'économie d'un contact humain et les publics les plus fragiles et les plus précaires qui renoncent à leurs droits par découragement, par incapacité ou par gêne. Je m'associe donc à votre mise en garde contre cette fracture numérique. Ces publics fragilisés pourraient être accompagnés, comme vous le proposez, par les centres sociaux. Il faut garder en tête qu'ils ne couvrent pas tous les territoires. La préscolarisation et l'accueil de la petite enfance sont des priorités du contrat d'objectifs et de gestion 2013-2017. La préscolarisation des enfants de moins de trois ans est ambitieuse. Un partenariat entre les CAF, les collectivités territoriales et l'éducation nationale est nécessaire pour développer les classes passerelles qui sont difficiles à mettre en place. Je sais de quoi je parle. La réforme du RSA fait craindre un manque de moyens financiers et humains dans les CAF.

M. Bernard Perrut. Vous avez eu le mérite d'évoquer largement la politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Cet objectif commun aux COG 2009-2012 et 2013-2017 a permis la création de 40 000 places supplémentaires. Nous sommes attachés, les uns et les autres, quelle que soit notre appartenance politique, à l'accueil de la petite enfance. Cela va de soi. Des disparités territoriales et infradépartementales demeurent. Votre rapport évoque à juste raison celui de la Cour des comptes de novembre 2013 qui insistait sur l'insuffisante coordination des acteurs et sur la nécessité de renforcer cette coordination au niveau local ainsi que le pilotage de cette politique. Je voudrais vous interroger sur la nouvelle gouvernance issue de la modernisation de l'action publique (MAP) qui doit conduire à l'élaboration de schémas territoriaux. Vous avez eu connaissance et examiné dix-sept expérimentations dans des départements. Apportent-elles satisfaction ? Peuvent-elles être étendues à l'ensemble des territoires ? Elles me paraissent nécessaires pour que les collectivités locales, la CAF, le représentant de l'État et les associations puissent coordonner leurs efforts afin de mettre en place une feuille de route pour le développement de la petite enfance. Comment voyez-vous le développement des crèches mixtes associant entreprises et collectivités ? Elles offrent aux municipalités un mode de garde collectif sans avoir à supporter les charges d'investissement liées à la création d'une nouvelle structure. Comment les développer ? Vous évoquez aussi l'obligation faite aux assistants maternels d'adhérer aux relais d'assistants maternels (RAM) pour obtenir l'agrément. Il n'y a pas de RAM sur l'ensemble des territoires urbains et ruraux. Quelle action pourrait être menée pour qu'il y en ait partout en France ? Ces RAM permettent à une profession individuelle, parfois isolée, de travailler de manière collective, dans l'intérêt de l'enfant, et de bénéficier d'une formation.

Mme Bernadette Laclais. Je m'associe bien volontiers aux félicitations et remerciements adressés au président et au rapporteur. Leur rapport arrive à un moment intéressant, celui de la réforme territoriale. J'ai, comme mes collègues, des interrogations sur les missions des départements qui seront dévolues aux CAF. Les propositions qui nous sont faites pages 92 et 93 sont très concrètes et synthétiques. Je rejoins le propos de M. Perrut sur l'intérêt des RAM pour la petite enfance et la formation des assistants maternels. C'est un enjeu de qualité pour le service offert aux familles. La proposition n° 10 relative à la politique de la ville me semble importante. Dans les quartiers qu'elle concerne, il y a beaucoup d'inégalités en matière de petite enfance. Notre souci doit être d'accompagner les familles au plus près. Les CAF le peuvent. Dans ces quartiers, il ne me semblerait pas choquant que leurs moyens financiers soient augmentés, comme le prévoit la proposition n° 12. Les familles de

ces quartiers sont souvent écartées des dispositifs qui exigent d'elles des contributions mêmes modestes, alors qu'ils sont largement subventionnés par les CAF. La réforme des rythmes scolaires a été une avancée. Les CAF doivent pouvoir aider les collectivités qui s'engagent dans des ateliers périscolaires de qualité ou dans un programme éducatif local, quitte à revoir ensemble les financements des contrats d'aménagement du temps de l'enfant, des maisons de l'enfance ou des centres sociaux. Une redistribution des crédits peut être équilibrée voire favorable aux collectivités qui rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre de cette réforme.

Mme Véronique Louwagie. Je remercie le président et le rapporteur pour leur travail. Les CAF sont des structures territoriales importantes. Elles ont un rôle social. Ce sont des lieux d'échanges, de prise en charge et d'accueil personnalisés. Le rapport fait un état des lieux à un moment crucial, entre la réforme des rythmes scolaires et la réforme territoriale. Vous évoquez le peu de sanctions administratives mises en œuvre pour sanctionner des fraudes. Les procédures administratives sont simples mais peu utilisées. Vous proposez de les développer. Quels sont les freins qui les empêchent ? Vous proposez de rendre obligatoire l'adhésion aux relais d'assistants maternels évoqués par mon collègue Bernard Perrut. C'est important qu'il y en ait davantage pour qu'il n'y ait pas de différence dans les procédures d'agrément selon les communes ou les départements.

Mme Joëlle Huillier. Je m'associe à tous nos collègues pour vous féliciter pour la qualité et surtout la clarté de votre rapport. Je voudrais connaître votre avis sur la départementalisation. Vous nous indiquez que sa mise en œuvre, coûteuse, a provoqué des disparités de traitement des dossiers, notamment dans l'appréciation des droits. Cela me semble grave. Quelle est la position des cadres de direction et des représentants syndicaux que vous avez pu rencontrer sur les économies de gestion que nous pouvions en attendre ? Est-il trop tôt pour tirer un bilan, dégager une tendance ? Faites-vous une différence entre les indus liés à une fraude volontaire et ceux qui résultent de l'absence d'un document à produire ?

M. Jean-Louis Costes. Je remercie le président et le rapporteur. Souhaitent-ils qu'il y ait plus d'uniformisation entre les territoires ou au contraire plus de spécificité ? Que préconisent-ils pour la départementalisation ? L'organisation des CAF est-elle efficiente au regard du financement dont elles bénéficient ?

M. Christian Hutin, rapporteur. Merci de vos questions qui nous rassurent sur le travail effectué. Notre Mission s'est en effet trouvée dans l'œil du cyclone : nous sommes intervenus, un peu à la manière d'une inspection, dans le cadre nouveau fixé par la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017, alors que les caisses d'allocations familiales sont confrontées à la réforme du financement de la branche famille, à la réforme territoriale, à la mise en place, que nous n'avions pas anticipée, de la garantie d'impayés des pensions alimentaires. Aussi nous avons essayé d'être le plus pragmatique possible, en nous projetant sur les années à venir, à la lumière des rapports de la Cour des comptes. Il me semble que nos vingt-cinq propositions, élaborées en suivant cette méthode, répondent globalement à la plupart des questions que vous nous posez.

La proposition n° 1, qui pose le principe de la facturation des frais de gestion fondé sur les coûts réels constatés pour les prestations servies pour le compte de tiers par la branche famille, répond ainsi à M. Arnaud Richard. Nous avons constaté que, si des départements rémunéraient la délégation faite aux CAF de la gestion de certaines de leurs compétences, ce financement est très inégal. Le département du Nord, par exemple, y contribue pour 200 000 euros, d'autres ne participent pas du tout. De même, en matière de suivi de l'insertion

des bénéficiaires du RSA, alors que, dans le département du Nord, 93 % des dossiers sont instruits par le département, 40 % seulement le sont dans le Pas-de-Calais, ce qui signifie que la majorité des attributaires ne rencontrent pas les services concernés, et ne peuvent donc pas intégrer un dispositif d'insertion.

Il nous semble que la COG permet pour le moment aux caisses d'allocations familiales de fonctionner, mais elles ont surtout remarquablement absorbé les charges supplémentaires qui leur ont incombé, comme le RSA. La gestion en est assez exceptionnelle. Les difficultés portent plutôt sur le cadre d'accueil des bénéficiaires. Certains locaux, comme à Bobigny par exemple, sont architecturalement inadaptés. Nous étions assez inquiets des conséquences de la fracture numérique sur la dématérialisation d'un certain nombre de démarches. Or, les solutions retenues semblent assez adaptées, pédagogiques, avec l'aide d'agents d'accueil compétents. Les expérimentations sur les téléphones intelligents fonctionnent également plutôt bien, pas seulement chez les jeunes. Enfin, il reste un accueil sur rendez-vous assez performant.

Le pilotage au niveau national des caisses est sans doute moins visible et moins structuré qu'en matière de santé ou d'emploi, comme nous l'a fait remarquer l'ancien directeur de la CNAF. Nous proposons donc de renforcer cette impulsion centrale et qu'elle puisse s'appuyer sur la mise en place d'une comptabilité analytique permettant de suivre l'évolution et l'adaptation des moyens.

En matière d'indus et de sanctions administratives, il paraît préférable d'envisager une gradation des sanctions et d'en renforcer plutôt le caractère pédagogique, 60 % des plaintes étant classées. Il semble en effet que l'on oscille trop souvent entre le laisser-aller et des sanctions excessives, où les indus sont trop vite assimilés à la fraude.

Les bailleurs doivent eux aussi participer à l'information nécessaire aux CAF. Le système adopté en Belgique pour collecter les données, la Banque Carrefour de sécurité sociale, pourrait être une base de réflexion préparant la mise en place d'un dispositif similaire et respectueux des libertés individuelles en liaison avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés, mais permettant une centralisation efficace des informations, en particulier en matière d'aide au logement.

L'autonomie des antennes territoriales devrait effectivement, monsieur Richard, être renforcée, c'est ce que défend Mme Valérie Létard, sénatrice du Nord, et la Mission propose que les comités territoriaux dans les bassins de vie comprenant plus de 200 000 allocataires puissent en bénéficier. Les actions en direction de la jeunesse, par exemple, supposent en effet une intervention locale. L'exemple du département du Nord montre que les actions sont différentes suivant les villes d'implantation des antennes et la diversité des traditions et des interventions locales.

Les différences entre les départements en matière de gestion du RSA par les caisses d'allocations familiales sont énormes. Lors de notre déplacement à Beauvais, nous avons constaté que les relations entre le conseil général et la caisse sont inexistantes dans un cadre très disparate, rural au Nord et urbain au Sud.

En matière de financement du fonds de solidarité logement, nous proposons de mettre en place une participation minimale obligatoire de l'ensemble des fournisseurs d'énergie publics et privés, conformément à la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, EDF ayant toujours rempli ses obligations à

ce titre, les autres fournisseurs, comme POWEO, le faisant par conventionnement depuis que la loi leur en fait obligation, mais dans des conditions très floues.

Les CAF ont un rôle essentiel dans les contrats de ville, or elles sont en train de s'en éloigner. Il faut inverser cette tendance.

Si nous n'avons pas pu auditionner l'Assemblée des départements de France, elle nous a remis une contribution que nous avons prise en compte.

Dans beaucoup de secteurs, les appels à projets sont trop nombreux, occupant un salarié à temps plein. Une programmation et des contrats pluriannuels, sur trois ans par exemple, permettrait une utilisation plus rationnelle des compétences.

L'idée des crèches mixtes collectivités locales-entreprises nous est venue à Lille où la CAF a une crèche d'entreprise. Lorsqu'une entreprise dispose d'une crèche de taille suffisante, elle pourrait s'ouvrir à la collectivité et favoriser une mixité sociale bienvenue. Ces initiatives nouvelles sont à encourager.

La visite du relais d'assistants maternels (RAM) de ma commune, qui comprend 220 assistantes maternelles toutes inscrites au RAM, m'a montré l'ambiance chaleureuse et la réactivité extraordinaire de cette structure, capable de répondre à l'urgence, aux demandes spécifiques aux personnes handicapées, aux enfants malades. Aussi nous proposons, lorsque c'est possible, en secteur urbain, de rendre obligatoire l'adhésion des assistants maternels au RAM pour obtenir l'agrément. Les assistants maternels pourront ainsi accéder, par exemple, à une formation aux premiers secours bienvenue.

En matière de rythmes scolaires, les maires qui nous ont écrit nous ont fait part de leur inquiétude de voir les activités actuellement assurées par les centres sociaux réorientées vers ces besoins nouveaux. La prudence s'impose, la situation étant très différente suivant les communes, mais les financements des centres sociaux doivent être maintenus. Or, on a constaté que, dans un certain nombre d'endroits, des activités avaient été gelées. Ce n'est pas le cas à Paris qui semble avoir disposé d'une dérogation exceptionnelle, alors qu'en province tout était gelé... Ces pratiques n'ont pas amélioré, à leurs débuts, l'image de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires.

Nous devrions pouvoir, tous ensemble, préconiser la suppression de la gestion trimestrielle de l'allocation aux adultes handicapés. La lourdeur de la procédure pour les personnes concernées n'est pas acceptable. Le retour à une gestion annuelle serait le minimum. De même, il serait opportun d'appliquer un calcul unique pour la minoration des ressources des allocataires en situation de chômage afin de ne plus faire varier cette minoration en fonction des allocations dont ils bénéficient. Tous nos interlocuteurs nous ont indiqué que ce serait, en fait, faire gagner de l'argent aux CAF et que cela éviterait, pour des sommes dérisoires, de créer des indus et des procédures ingérables... La fraude réelle, 119 millions d'euros, existe, et n'est, certes, pas négligeable : elle doit être combattue, mais l'essentiel des indus devrait ne faire l'objet que de sanctions administratives modérées.

M. Francis Vercamer, président de la Mission. Comme le suggérait M. Gilles Lurton et d'autres collègues, nous nous sommes attachés à vérifier que la maîtrise comptable ne conduise pas à la déshumanisation et que l'équilibre financier des CAF dans le cadre de la COG ne se fasse pas au détriment des relations humaines, surtout pour un service accueillant des personnes connaissant souvent de grandes difficultés, notamment parce qu'il gère le RSA.

Nous avons constaté que les CAF avaient ce souci de maintenir un lien permanent, même lorsque c'était problématique, d'où notre proposition de mettre en place des relais, par exemple dans les centres sociaux ou d'autres structures locales, afin de garder un lien avec les personnes les plus en difficulté qui n'ont pas la possibilité d'avoir recours au numérique mais ont besoin d'un contact réel avec leur interlocuteur. Il importe en effet que ne se crée pas une fracture entre les allocataires.

À la question d'une plus grande uniformisation ou d'une plus grande spécificité des CAF en matière d'autonomie locale, nous répondons qu'il est nécessaire de s'adapter davantage à la situation locale, y compris en recréant des structures adaptées, quand c'est nécessaire, pour des raisons démographiques, comme dans le département du Nord, par exemple, ou géographiques, en zone de montagne, notamment.

Il est en effet, comme cela a été remarqué, nécessaire qu'une meilleure information soit assurée par les CAF en direction des services de l'État, des préfets mais aussi des collectivités territoriales et des communes lorsqu'elles modifient leur organisation. Il faut cependant indiquer que la période récente a été difficile pour les CAF qui ont eu à gérer leur modernisation interne, la nouvelle COG, la départementalisation et de nouvelles missions, tout en gardant le contact avec leurs différents partenaires.

Nous ne pouvons évidemment pas répondre à vos questions concernant la mise en œuvre par les CAF de nos propositions, qui ne leur ont pas encore été transmises. Elles sont pragmatiques comme vous l'avez remarqué et privilégient le contact humain, une meilleure gestion des indus, une meilleure réponse aux besoins des habitants et des territoires. Elles devraient être de mise en œuvre relativement simple, même si certaines impliquent des mesures réglementaires ou législatives. Par ailleurs, le Gouvernement, par la voix de la ministre, nous a fait part de sa lecture attentive de nos propositions dont on peut attendre que certaines seront retenues par lui. Enfin, il semble un peu tôt pour tirer les conséquences de la suppression annoncée des conseils généraux sur l'organisation des CAF.

M. Christian Hutin, rapporteur. En complément, il convient de constater que la départementalisation se passe plus ou moins bien selon les caisses. Je l'ai indiqué, il nous a semblé que, dans l'Oise, les conséquences en termes d'organisation de la grande différence entre les caractères urbain et rural du département n'étaient pas encore résolues, de même une trop grande systématisation de la départementalisation pose problème dans les départements, comme le Nord, où le nombre d'allocataires impose une plus grande proximité, non par pour les prestations traditionnelles mais pour ce qui relève de l'action sociale. C'est pourquoi nous proposons que pour les bassins de vie de plus de 200 000 allocataires, les comités territoriaux disposent d'une certaine autonomie. De même, le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) ne peut être défini qu'à un niveau de proximité assez fin.

Mme Bérengère Poletti. Ma question est liée à la départementalisation et au rôle du conseil d'administration départemental de la CAF. Dans mon département, il refuse de financer les aides aux investissements des crèches lorsqu'elles sont d'initiative privée. Cette attitude n'est pas en rapport avec la définition nationale de la politique des CAF en la matière. Avez-vous rencontré cette problématique ? Quelle réponse y apporter ?

M. Christian Hutin, rapporteur. Nous faisons une proposition intermédiaire, en faveur des crèches privées-publiques, en développant des crèches mixtes entre les collectivités locales et les entreprises qui peuvent les concevoir de manière à accueillir un peu plus largement que les seuls enfants de leurs salariés, dans la tradition de l'industrie textile du

Nord. Cette solution permet une plus grande mixité sociale, voire l'accès à l'emploi de certains parents. Les crèches purement privées sont parfois moins acceptables par certains conseils d'administration. Je vous renvoie à l'exemple de crèche mixte que nous donnons dans notre rapport pour illustrer notre proposition, page 65.

La Commission autorise à l'unanimité, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

La séance est levée à dix-sept heures quinze.



Présences en réunion

Réunion du mardi 8 juillet 2014 à 15 heures 45

Présents. – M. Élie Aboud, Mme Kheira Bouziane, Mme Valérie Boyer, Mme Sylviane Bulteau, Mme Martine Carrillon-Couvreur, M. Christophe Cavard, M. Gérard Cherpion, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Jean-Louis Costes, M. Rémi Delatte, M. Jean-Pierre Door, Mme Hélène Geoffroy, Mme Linda Gourjade, Mme Joëlle Huillier, Mme Sandrine Hurel, M. Christian Hutin, Mme Monique Iborra, Mme Bernadette Laclais, Mme Conchita Lacuey, Mme Isabelle Le Callennec, Mme Catherine Lemorton, Mme Gabrielle Louis-Carabin, Mme Véronique Louwagie, M. Gilles Lurton, M. Laurent Marcangeli, M. Pierre Morange, Mme Luce Pane, M. Bernard Perrut, Mme Martine Pinville, Mme Bérengère Poletti, M. Arnaud Richard, M. Denys Robiliard, M. Fernand Siré, M. Francis Vercamer

Excusés. – M. Bernard Accoyer, Mme Véronique Besse, Mme Gisèle Biémouret, M. Richard Ferrand, M. Arnaud Robinet, M. Christophe Sirugue