

N° 3129

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2016*,

TOME VI

FAMILLE

PAR MME MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU,

Députée.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **3106**.

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1^{er}, 2, 5, 7 à 15, 17 à 20, 25 à 30 et 57 à 61** figurent dans le rapport de M. Gérard Bapt, sur les recettes et l'équilibre général (n° 3129, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **3, 4, 6, 16, 21 à 24, 39 à 45, 48 à 55** figurent dans le rapport de Mme Michèle Delaunay, sur l'assurance maladie (n° 3129, tome II).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **46 et 47** figurent dans le rapport de Mme Joëlle Huillier, sur le secteur médico-social (n° 3129, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **35, 36 et 56** figurent dans le rapport de M. Michel Issindou, sur l'assurance vieillesse (n° 3129, tome IV).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **37 et 38** figurent dans le rapport de M. Denis Jacquat, sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (n° 3129, tome V).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **31 à 34** figurent dans le rapport de Mme Marie-Françoise Clergeau, sur la famille (n° 3129, tome VI).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	7
A. LES EFFETS POSITIFS DES RÉFORMES SUR LES COMPTES DE LA BRANCHE	7
1. L'évolution des recettes en 2014 et 2015	7
2. L'évolution des dépenses a été contenue à la faveur du faible niveau d'inflation en 2014 et des réformes structurelles en 2015	9
B. LES COMPTES POUR L'ANNÉE 2016 SERONT MARQUÉS PAR LA NOUVELLE ÉTAPE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ	10
1. Des recettes marquées par la poursuite de la mise en œuvre du pacte de responsabilité.....	10
2. Des charges en légère progression.....	10
3. Le redressement des comptes se poursuit	12
II. UNE BRANCHE FAMILLE PROTECTRICE ET ACCESSIBLE	13
A. UN SYSTÈME DE PRESTATIONS DEVENU PLUS REDISTRIBUTIF	13
1. Les prestations familiales sont particulièrement redistributives.....	13
2. Elles sont donc au cœur du plan de lutte contre la pauvreté.....	14
3. Les plus fragiles ont été exonérés des efforts de redressement des comptes.....	15
4. Une politique familiale désormais bien plus redistributive	16
B. LA MODERNISATION DU RÉSEAU DES CAF	18
1. Une modernisation méritoire mais des effectifs désormais sous tension	18
2. La poursuite de la simplification et de la dématérialisation	19

TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À LA BRANCHE FAMILLE	21
QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR L'EXERCICE 2016	21
TITRE I^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE	21
<i>Article 31</i> : (art. L. 523-1, L. 581-2 du code de la sécurité sociale, art. L. 213-4 du code des procédures civiles d'exécution et art. L. 3252-5 du code du travail) Généralisation du dispositif de garantie contre les impayés de pension alimentaire.....	21
<i>Article 32</i> : (art. L. 212-1, L. 755-10 et L. 755-10-1 du code de la sécurité sociale et art. 7 de l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 relative aux mesures urgentes prises pour le rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale) Transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales aux fonctionnaires en poste dans les DOM.....	26
<i>Article 33</i> : (art. 11 de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales) Extension de l'allocation de soutien familial et du complément de libre choix du mode de garde à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.....	31
<i>Article 34</i> : Objectifs de dépenses de la branche famille pour l'année 2016.....	37
<i>Après l'article 34</i>	39
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	43

INTRODUCTION

L'année 2015 est marquée par d'importantes mutations pour la branche famille.

Dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, l'État a pris à sa charge la part familiale de l'aide personnalisée au logement (APL). Il s'agit de la compensation des pertes de recettes entraînées par la diminution des cotisations familiales sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC. Une mesure de compensation similaire est prévue en 2016 au titre de l'extension de la baisse de cotisation aux salaires inférieurs à 3,5 SMIC.

Le second grand chantier est la mise en place depuis le 1^{er} juillet de la modulation du montant des allocations familiales en fonction des revenus. Elle constitue la réponse la plus juste possible à l'objectif de rétablissement des comptes sociaux. Tout en maintenant le principe du versement des allocations à toutes les familles de deux enfants et plus, elle permet d'adapter leur montant en fonction des revenus du foyer et de sa composition.

Cette réforme s'inscrit dans une politique plus générale mise en œuvre depuis 2012 consistant à rendre les prestations familiales plus redistributives. La deuxième partie de ce rapport y consacre des développements particuliers.

Ce changement a été mis en œuvre dans de bonnes conditions grâce à la mobilisation et à la modernisation du réseau de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). La convention d'objectifs et de gestion (COG) la liant à l'État pour la période 2013-2017 a fixé des objectifs ambitieux d'amélioration de la qualité de service, de révision des procédures et d'économies de gestion. Ces objectifs sont rigoureusement tenus.

En visite dans la caisse d'allocation familiale (CAF) de l'Aisne à Saint-Quentin, la rapporteure a eu le plaisir de rencontrer des équipes particulièrement motivées, fédérées autour d'un projet local de qualité. Elle a relevé l'impact positif des réformes conduites depuis 2012, dans un département durement touché par la crise économique. Elle tient à remercier l'équipe de direction de cette caisse ainsi que l'ensemble de son personnel pour leur accueil. Elle salue le service de qualité qu'ils rendent à la population.

Pour 2016, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) est marqué par de nouvelles évolutions de périmètre résultant du pacte de responsabilité et de croissance ainsi que par une relative stabilité du niveau des dépenses. La branche famille poursuit son effort particulièrement méritoire de redressement des comptes.

Dans ce contexte de stabilité, quelques mesures nouvelles méritent néanmoins d'être saluées :

– l'article 31 permet la généralisation et la pérennisation du dispositif de garantie contre les impayés de pension alimentaire, un dispositif aujourd'hui conduit à titre expérimental dans 20 départements ;

– l'article 32 prévoit que les CAF seront désormais en charge du service de l'ensemble des prestations familiales versées aux fonctionnaires en poste dans les départements d'outre-mer ;

– l'article 33 étend à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon l'allocation de soutien familial et le complément de libre choix du mode de garde.

I. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

A. LES EFFETS POSITIFS DES RÉFORMES SUR LES COMPTES DE LA BRANCHE

Les mesures de soutien à la croissance adoptées sur proposition du Gouvernement, et notamment celles contenues dans le pacte de responsabilité et de solidarité, ont entraîné d'importantes évolutions de périmètres pour la branche famille. Si la nature des prestations servies n'a pas été modifiée le financement de certaines d'entre elles a été transféré vers le budget de l'État.

L'analyse des recettes et des dépenses de la branche laisse donc apparaître une régression importante des montants perçus et versés entre 2014 et 2015. S'expliquant surtout par les effets du pacte de responsabilité, elle est de nature essentiellement comptable. C'est dans ce contexte qu'il faut lire le tableau ci-après. Il retrace l'évolution des recettes et des dépenses de la branche sur la période 2013-2016.

Le chiffrage proposé pour 2016 est une tendance qui traduit l'évolution spontanée des recettes et dépenses hors mesures nouvelles.

RECETTES, DÉPENSES ET SOLDE DE LA BRANCHE FAMILLE POUR LA PÉRIODE 2013-2016 ENSEMBLE DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE

(en milliards d'euros)

	2013	2014	2015 prévision	2016 tendance
Recettes	54,6	56,3	52,8	53,5
Augmentation en %		+ 3,2 %	- 6,3 %	+ 1,4 %
Dépenses	57,8	59	54,3	54,7
Augmentation en %		+ 2,1 %	- 7,9 %	+ 0,7 %
Solde	- 3,2	- 2,7	- 1,6	- 1,2

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.

1. L'évolution des recettes en 2014 et 2015

- En 2014, les ressources de la branche famille se sont accrues de 3,2 % après une croissance de 1,5 % en 2013. C'est le dynamisme des impôts et taxes (+ 9,5 %) et celui de la contribution générale généralisée (CSG) (+ 10,4 %) qui ont tiré positivement la croissance des produits affectés à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), compensant largement la baisse des produits de cotisations (- 0,2 %). La CNAF s'est en outre vue attribuer les prélèvements sur les stock-options, la contribution sur les jeux et paris et la taxe sur les véhicules de société, représentant un supplément de recettes de 1,3 milliard d'euros en 2014.

● C'est la mise en œuvre du pacte de responsabilité qui modifie fortement la structure des produits de la branche en 2015. Elle se traduit par la baisse du taux de cotisation familiale de 1,8 point pour les salariés du secteur privé ayant un salaire inférieur à 1,6 SMIC et la mise en place d'une exonération dégressive de cotisations pour les travailleurs indépendants ayant un revenu inférieur à 140 % du plafond de sécurité sociale. La mise en œuvre de ces dispositions diminue les ressources de la branche de 4,5 milliards d'euros. Cette diminution a été en partie compensée par le prélèvement à la source des caisses de congés payés, qui majore les produits de CSG. Au final, l'infléchissement du produit des cotisations sociales serait de 6,8 % cette année.

Le pacte de responsabilité et de solidarité affecte également le produit des impôts, taxes et autres contributions. Il diminue de 4,1 %, du fait notamment de la baisse du produit de la taxe sur les véhicules de société (- 6,8 %) et de la taxe sur les stock-options et les prélèvements sur les jeux (- 7,7 %). Une fraction de la taxe sur les salaires est transférée de la CNAF vers le fonds de solidarité vieillesse (FSV), pour un montant de 1,3 milliard d'euros.

**Rappel sur les effets du pacte de responsabilité et de solidarité
sur le taux de cotisation employeur**

Le 1° de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale rend les employeurs redevables de cotisations au titre des allocations familiales, dont le montant est proportionnel à la rémunération versée : le taux des cotisations « famille » était de 5,25 % au 1er janvier 2014, à la suite de la diminution de 0,15 point de ces mêmes cotisations décidée en application de la réforme des retraites de 2014 pour compenser la hausse à due concurrence des cotisations patronales vieillesse.

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 a prévu une diminution linéaire de 1,8 point du taux de cotisations d'allocations familiales pour les rémunérations comprises entre 1 et 1,6 SMIC.

Une nouvelle étape va être franchie à compter du 1er avril 2016, avec l'extension de cette réduction de cotisations de 1,8 point pour les salaires s'élevant jusqu'à 3,5 SMIC.

Au total, en 2015, les effets nets du pacte de responsabilité se sont traduits par une perte de recettes pour la branche de 3,4 milliards d'euros. En vertu du principe de compensation intégrale prévue à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, les pertes de recettes ont été intégralement compensées à la sécurité sociale par le projet de loi de financement pour 2015. Cette compensation s'est traduite par le transfert dans le budget de l'État d'une charge assumée jusqu'alors par la CNAF : le versement au Fonds national d'aides au logement (FNAL) de la fraction d'aide personnalisée au logement (APL) destinée aux familles (cf. *infra*).

2. L'évolution des dépenses a été contenue à la faveur du faible niveau d'inflation en 2014 et des réformes structurelles en 2015

La faible inflation (+ 0,4 % en 2014 contre + 0,7 % en 2013) a fortement contribué à la stabilisation du niveau des dépenses de la branche en 2014. La progression des charges a été de + 2,1 % en 2014, soit un rythme bien moins rapide que les exercices précédents (il était en particulier de + 3,1 % en 2012). Ce ralentissement est largement imputable à celui des prestations légales (+ 0,8 %) ; elles constituent environ les deux tiers des charges de la branche. Les charges liées à l'allocation de logement familiale (ALF) ont peu progressé (+ 1,6 %) de même que les transferts (+ 1,3 %, après une croissance de 4,6 % en 2013). La commission des comptes relève que « *seules les prestations extralégales et les charges de gestion courante ont progressé significativement, du fait de l'intégration des charges afférentes à la Mutualité sociale agricole (MSA)* ». Pour mémoire, les charges des prestations extralégales et de gestion administrative ont été intégrées en 2014 aux charges de la CNAF.

L'année 2015 en revanche est marquée par une forte contraction des charges de la CNAF (- 7,9 %). Cette situation s'explique tout d'abord en raison du pacte de responsabilité.

Les charges de la CNAF ont été diminuées de 4,7 milliards d'euros par le transfert à l'État du financement de la fraction d'APL destinée aux familles. Le solde entre le coût net du pacte de responsabilité (3,4 milliards d'euros) et la diminution de charges permise par le transfert de la prise en charge des APL destinées aux familles (4,7 milliards d'euros) a été compensé par la rétrocession au FSV d'une fraction de taxe sur les salaires correspondant au gain de la fiscalisation des majorations de pensions mentionné *supra* pour 1,3 milliard d'euros. L'engagement du Gouvernement de compensation intégrale des effets du pacte est rigoureusement tenu. L'effet du pacte est donc neutre sur l'équilibre de la branche.

En dehors des effets de périmètre, l'année 2015 se caractérise par une stabilité des dépenses par rapport à 2014, avec un niveau global de 54,6 milliards d'euros.

Cette stabilité est le fruit de trois facteurs principaux :

– la revalorisation des prestations légales s'est élevée à 0,2 % en moyenne ;

– le montant des dépenses au titre des prestations légales a fléchi de 0,9 % sous l'effet de la modulation du montant des allocations familiales mise en place à compter du 1^{er} juillet 2015 (moindre dépense de 440 millions d'euros) et les effets de la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) initiée en 2014.

– l'ensemble des transferts progresse d'une façon très modérée (+ 0,2 %).

B. LES COMPTES POUR L'ANNÉE 2016 SERONT MARQUÉS PAR LA NOUVELLE ÉTAPE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ

1. Des recettes marquées par la poursuite de la mise en œuvre du pacte de responsabilité

En tendance, les recettes de la CNAF devraient retrouver une meilleure dynamique de croissance, évaluée au total à + 2,3 %. Le produit de CSG affecté à la branche famille devrait augmenter de 1,7 %. Toutefois, ces bons résultats seront atténués par la diminution de l'agrégat issu des impôts, taxes et contributions sociales, à hauteur de 3,2 %. L'évolution tendancielle des recettes aurait dû conduire à un niveau de recette de 53,5 milliards d'euros.

Or, l'année 2016 verra la mise en œuvre d'un nouvel allègement de charges patronales : comme cela a été expliqué ci-dessus à compter du 1er avril 2016, l'exonération mise en place en 2015 jusqu'à 1,6 SMIC sera étendue jusqu'à 3,5 SMIC. Cette mesure diminuera les ressources de la CNAF de 3,1 milliards d'euros et de 4 milliards en année pleine. La perte de recettes pour la CNAF induite par la loi sur la croissance et l'activité⁽¹⁾ est en outre estimée à 0,1 milliard d'euros en 2016. Au total, ce sont donc 3,2 milliards d'euros de pertes de recettes que l'État a compensées par une reprise de dépenses.

2. Des charges en légère progression

Hors mesures nouvelles, les charges de la branche devraient spontanément progresser en 2016 de 0,7 %, pour s'établir à un niveau probable de 54,7 milliards d'euros. La montée en charge de la modulation des allocations familiales contribuera fortement à cette progression modeste (880 millions d'euros de moindre dépense). Les prestations légales ne progresseront que de 0,3 %. La croissance des mesures consacrées au logement sera en revanche un peu plus marquée, à hauteur de 1,7 %. Et les dépenses d'action sociale conserveraient le rythme de progression soutenu qu'elles ont connu en 2015, avec une augmentation de 4,4 %. Le financement de l'assurance vieillesse des parents au foyer par la CNAF pèsera dans les dépenses de transfert, qui augmenteront de 1,1 %.

Cependant, le PLFSS pour 2016 prévoit une diminution conséquente des recettes de la branche famille. L'article 34 du projet de loi inscrit un niveau de dépenses à 49,6 milliards d'euros, soit une diminution de 4,7 milliards d'euros (voir commentaire *supra*). Ce montant s'explique par la compensation des allègements de cotisations patronales décidées dans le cadre du pacte de responsabilité.

En compensation, le budget de l'État prendra à sa charge le coût de l'allocation de logement familiale (ALF), actuellement financée par la branche famille. Le montant concerné est de 4,7 milliards d'euros, qui se décomposent en

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

deux parties : le coût de la prestation (4,6 milliards d'euros) d'une part et les frais de gestion afférents d'autre part (commission fixée à 2 % des prestations, soit 92 millions d'euros). À cette fin, l'article 21 du projet de loi de finances pour 2016 met à la charge du Fonds national d'aide au logement (FNAL) l'allocation de logement familiale, la prime de déménagement et les frais de gestion qui s'y rapportent, ces allocations restant gérées par la caisse nationale des allocations familiales et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Tout en unifiant le financement des aides au logement, ce transfert est sans impact sur la gestion des aides par les caisses d'allocations familiales et sur la gouvernance de la branche famille.

En complément, l'État prendra également à sa charge le financement de la protection juridique des adultes. Au total, le montant des dépenses reprises par le budget de l'État s'élève à un montant global de 5,1 milliards d'euros. La CNAF devra rétrocéder 1,8 milliard d'euros de recettes, qui se matérialisent par des transferts internes à la sécurité sociale.

L'accueil de la petite enfance, une priorité en 2015-2016

La convention d'objectif et de gestion (COG) conclue entre l'État et la CNAF pour la période 2013-2017 prévoit que la CNAF appuie la création nette de 100 000 solutions d'accueil collectif des 0-3 ans et le développement de l'accueil individuel pour 100 000 enfants supplémentaires.

Les créations brutes de places en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) se sont élevées à 13 700 en 2013 et 14 300 en 2014. Il s'agit d'un résultat en deçà des objectifs de la COG, de 17 100 places en 2013 et 15 400 en 2014.

Pour l'accueil individuel, les données transmises par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour l'ensemble de l'année 2013 permettent d'établir que le nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis par un assistant maternel est en légère décroissance, avec 619 400 enfants de moins de 3 ans accueillis en 2013, par rapport 621 300 accueillis en 2012. Pour l'année 2014, ce sont près de 5 700 enfants en moins qui ont été accueillis.

Cette évolution peut s'expliquer en partie par le recul, pour la première fois depuis 2004, du nombre de particuliers employeurs d'assistants maternels (-0,3 % en moyenne en 2013 par rapport à 2012).

Face à ce constat, le Gouvernement a décidé de renforcer les moyens déjà considérables consacrés à cette politique (2,9 milliards d'euros en 2015, contre 2,2 milliards en 2011). Il a ainsi décidé de proposer une aide supplémentaire de 2 000 euros par place en crèche dont la construction est décidée en 2015. Cette politique porte ses fruits. Le Gouvernement a ainsi annoncé que de nombreux projets nouveaux verront le jour à partir de 2016 et 15 000 places par an en crèches devraient être livrées d'ici fin 2017.

Parallèlement, il semble indispensable de conduire une réflexion sur l'avenir des assistants maternels. Il devient urgent d'apporter des réponses concrètes aux difficultés d'un secteur qu'il faut structurer en une véritable filière.

3. Le redressement des comptes se poursuit

Les besoins de financement de la CNAF connaissent une diminution rapide depuis 2013, ce qu'illustre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CHARGES ET PRODUITS NETS DE LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DEPUIS 2010 (EN MILLIARDS D'EUROS)

	2010	2011	2012	2013	<i>Evol 2012-2013</i>	2014	<i>Evol 2013-2014</i>	2015(p)	<i>Evol 2014-2015</i>
Recettes	49,9	51,9	53,8	54,6	1,5%	56,3	3,2%	52,8	-6,3%
Dépenses	52,6	54,5	56,3	57,8	2,7%	59,0	2,1%	54,4	-7,9%
Solde	-2,7	-2,6	-2,5	-3,2		-2,7		-1,6	

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

En 2013, le déficit de la branche famille s'élevait à 3,2 milliards. Une réduction considérable du besoin de financement est intervenue entre 2014 et 2015, le solde passant de -2,7 à -1,6 milliards d'euros. Il poursuivra sa diminution en 2016, avec une prévision de déficit de 0,8 milliard d'euros. En projection, la branche devrait retrouver l'équilibre en 2018 pour ensuite dégager des excédents (de 0,3 milliard d'euros dès 2019).

II. UNE BRANCHE FAMILLE PROTECTRICE ET ACCESSIBLE

L'examen du quatrième PLFSS depuis 2012 donne l'occasion de dresser un premier bilan des profondes avancées qu'a connues la branche famille en trois années. Ces mutations sont essentiellement de deux ordres. Elles tiennent tout d'abord au renforcement du caractère distributif des prestations versées. Elles se traduisent également par l'amélioration de l'efficacité et de l'accessibilité du réseau qui les sert.

A. UN SYSTÈME DE PRESTATIONS DEvenu PLUS REDISTRIBUTIF

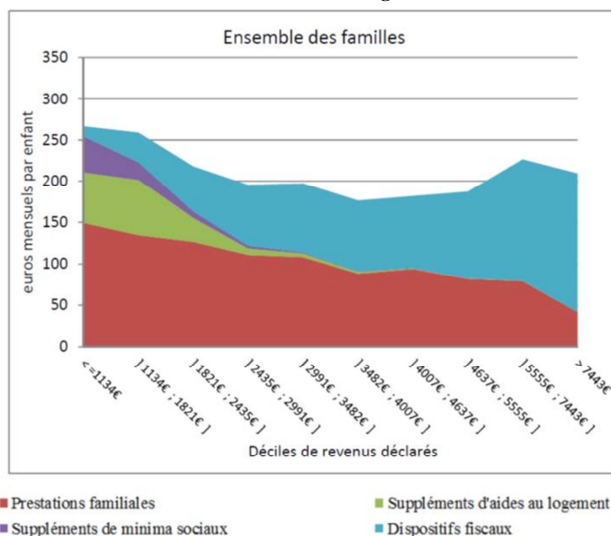
Les décisions prises par la majorité ont eu un effet très positif sur le caractère redistributif des prestations familiales. Sans prétendre à l'examen exhaustif de l'impact de chacune des mesures décidées, il est utile d'en rappeler les principales au profit des plus fragiles, avant d'examiner leur impact dans la redistribution des revenus.

1. Les prestations familiales sont particulièrement redistributives

Dans un contexte budgétaire contraint, la majorité a fait du soutien aux familles les plus fragiles une priorité. Or, comme l'illustre le graphique ci-après, les prestations familiales sont un moyen particulièrement efficace pour lutter contre la pauvreté par la redistribution.

**SUPLÉMENTS DE REVENUS PAR ENFANT PROCURÉS
PAR CHACUN DES DISPOSITIFS SOCIAUX ET FISCAUX EN FAVEUR DES FAMILLES**

Familles dont les enfants sont âgés de 3 à 19 ans



Source : CNAF, Modèle Myriade-ERFS 2011, France métropolitaine, population 2014 – barèmes 2015 avant revalorisation. Extrait du rapport 2015 du HCF « coût de l'enfant », p. 52.

Les foyers les plus fragiles ne bénéficient que très marginalement des mesures d'aide aux familles fondées sur les dispositifs fiscaux (en haut du graphique). C'est bien le renforcement des prestations familiales qui sort ou à tout le moins protège le plus directement de la pauvreté un foyer aux ressources modestes (en bas du graphique).

2. Elles sont donc au cœur du plan de lutte contre la pauvreté

Les prestations versées par les CAF sont au cœur du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 22 janvier 2013. Ce plan a ainsi prévu d'augmenter le montant de 25 % en cinq ans de l'allocation de soutien familial (ASF), qui est versée au bénéficiaire d'un enfant privé de l'un ou de ses deux parents. Le décret n° 2015-314 du 19 mars 2015 a procédé à la seconde valorisation prévue dans ce plan. Près de 750 000 familles en bénéficient.

Le plan a également prévu de revaloriser le complément familial. Il est versé aux familles comportant au moins trois enfants de plus de trois ans et représente 168,35 euros par mois. Le complément familial majoré aux familles nombreuses est attribué depuis le 1^{er} avril 2014 aux familles dont les revenus se situent en dessous d'un plafond proche du seuil de pauvreté. Il augmente le revenu mensuel versé à ces familles d'environ 35 euros par mois. 460 000 familles en bénéficient.

La troisième mesure du plan consiste à renforcer les moyens de garde d'enfants en faveur des foyers modestes. À ce titre, l'expérimentation du versement du complément de libre choix du mode de garde en tiers-payant en cas d'accueil par un assistant maternel a été mise en place le 1^{er} janvier 2015 pour une durée de 18 mois dans 11 départements. Elle devrait faciliter l'accès à ce mode de garde pour les familles dans le besoin et favoriser la mixité sociale de l'accueil par un assistant maternel.

En complément, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) a été revalorisée de 25 % en 2012, ce qui a représenté un gain moyen de 70 euros par enfant pour près de 3 millions de familles.

Afin d'aider les familles isolées en situation de précarité, fragilisées par une situation de séparation ou de divorce, la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité entre les femmes et les hommes a prévu l'expérimentation d'une garantie contre les impayés de pension alimentaire (GIPA) dans vingt départements (l'arrêté du 21 octobre 2014 fixant la liste des départements a été publié le 23 octobre 2014).

Lancée dès le 1^{er} octobre 2014 et conduite sur une durée de 18 mois, cette expérimentation doit permettre de réformer l'ASF et d'améliorer le recouvrement des pensions alimentaires impayées en renforçant les procédures de recouvrement. Elle permet le versement d'une allocation différentielle jusqu'à hauteur du montant de l'ASF (100,08 euros par mois et par enfant pour le parent isolé) lorsque la pension est d'un montant inférieur à celui de l'ASF.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit la généralisation de ce dispositif à l'article 31. D'un coût estimé à 40 millions en régime de croisière, il offrira un secours de premier ordre aux familles en difficulté.

3. Les plus fragiles ont été exonérés des efforts de redressement des comptes

En plus de ces mesures « offensives » de lutte contre la pauvreté, la majorité a également adopté des mesures plus « défensives » en faveur des plus fragiles. Elle a en particulier veillé à les protéger des mesures de contribution au redressement des comptes sociaux. C'est ce qui a motivé l'adoption, l'année dernière, du principe de modulation du montant des allocations familiales en fonction des revenus.

La modulation a été prévue à l'article 85 de la loi du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015. Alors que le redressement des comptes de la branche famille imposait un effort de maîtrise des dépenses au titre des allocations familiales, ce dispositif a permis de protéger les ménages modestes.

Il s'agit d'une mesure de compromis social. La modulation permet le maintien du versement des allocations à toutes les familles de deux enfants au moins. Cependant, elle diminue de moitié le montant versé aux ménages déclarant un revenu annuel de 67 140 euros (avec deux enfants) et des trois quarts lorsque les revenus sont supérieurs à 89 490 euros, le plafond étant relevé en fonction du nombre d'enfants.

Selon les données fournies par la direction des statistiques des études et de la recherche de la CNAF, environ 10 % des bénéficiaires d'allocations familiales (485 000 personnes) verront cette année leurs allocations réduites, pour un montant de 127 euros par mois en moyenne. Sur ces ménages, neuf sur dix, appartiennent aux deux derniers déciles de niveau de vie ⁽¹⁾.

4. Une politique familiale désormais bien plus redistributive

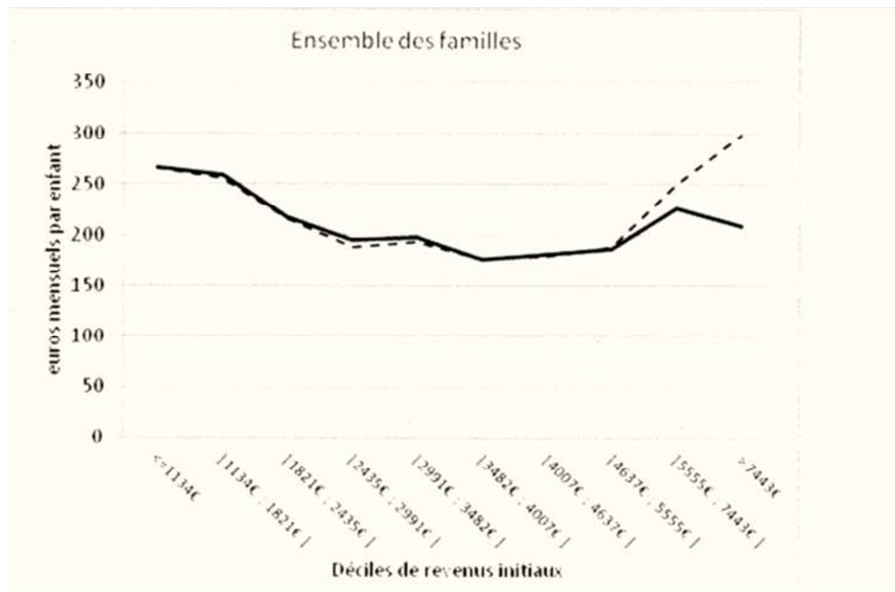
Au final, comme en attestent les travaux du Haut conseil de la famille (HCF) dans son rapport du 9 juillet 2015 sur « *Le « coût » de l'enfant* », les mesures fiscales et sociales adoptées en 2014-2015, et notamment la modulation du montant des allocations familiales, ont permis de protéger les plus modestes des mesures décidées pour redresser les comptes publics et de renforcer leurs droits.

(1) Les couples avec deux enfants représenteraient 64 % de ces ménages, les couples avec trois enfants 23 % et ceux avec quatre enfants et plus 6 %. Les familles monoparentales représenteraient 3 % de ces ménages.

SUPPLÉMENTS DE REVENUS DISPONIBLES PAR ENFANT PROCURÉS PAR LES DISPOSITIFS SOCIAUX ET FISCAUX EN FAVEUR DES FAMILLES AVANT ET APRÈS LES RÉFORMES DE 2014 – 2015

Familles dont les enfants sont âgés de 3 à 19 ans

(en euros mensuels)



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, population 2014 – barèmes 2015 avant revalorisation.

La courbe en pointillés illustre le surcroît de revenus de la politique familiale, y compris de son volet fiscal (baisse du quotient familial), avant ces réformes. La courbe pleine illustre l'effet des mesures décidées en 2014-2015. Au final, dans le domaine de la famille, l'impact des mesures de redressement des comptes publics n'a eu pour effet que de diminuer le surcroît de revenus pour les ménages les plus aisés. Les ménages modestes et les classes moyennes ont clairement été exonérés de ces efforts. Ils ont même pu bénéficier des revalorisations de certaines prestations.

Ces mesures ont donc fortement contribué à corriger le phénomène de « courbe en U » qui caractérisait la politique familiale française : en proportion, elle profitait surtout aux ménages aux revenus les plus modestes et les plus élevés. La courbe de redistribution évolue progressivement dans un sens plus juste et redistributif.

B. LA MODERNISATION DU RÉSEAU DES CAF

1. Une modernisation méritoire mais des effectifs désormais sous tension

Le réseau des CAF poursuit sa modernisation dans le cadre fixé par la COG 2013-2017. Les agents du réseau ont mis en œuvre les réformes et notamment la modulation du montant des allocations familiales de façon rapide et efficace. Cette opération aurait mobilisé l'équivalent de 300 équivalents temps plein (ETP). Les gains de productivité permis par les mesures de réorganisation, de mutualisation et de simplification ont permis à la CNAF d'absorber ce pic d'activité sans sortir du cadre d'évolution des effectifs prévu dans la COG. Les services d'information de la CNAF se sont révélés performants.

La rapporteure note avec satisfaction l'amélioration continue des indicateurs de la qualité de service permis par la COG en cours. En particulier, le délai de traitement des dossiers s'améliore. Au 1^{er} trimestre 2015, 88,9 % des dossiers étaient traités en moins de 15 jours, soit un taux supérieur à celui retenu dans la COG (de 85 %). Ce taux est en progression de 15 points comparé aux résultats de 2013. De même, le taux de réponse aux appels est satisfaisant, avec 91 % d'appels traités par un agent, soit un taux comparable à celui prévu par la COG (90 %). Ces résultats ont été atteints grâce à un renforcement des moyens humains des caisses sur les deux premières années de la COG de 700 ETP. Une partie de ces effectifs a été recrutée sous forme d'emplois d'avenir. Fin 2014, sur l'ensemble des effectifs de la CNAF, 734 emplois d'avenir étaient effectivement en poste ou en formation dans les caisses.

Initiative intéressante, la COG a également prévu de mettre en place des comités d'usagers. Une expérimentation était prévue dans 10 caisses en 2014. Seuls trois comités ont été mis en place. Ils servent essentiellement à réaliser des analyses d'impact de dispositifs auprès des usagers, par exemple en testant des téléservices.

Parallèlement, et notamment pour faire suite aux observations régulières de la Cour des comptes, la CNAF poursuit le renforcement de ses capacités de récupération de créances de tous types : indus, impayés de pensions alimentaires, versements frauduleux. Il s'agit d'un chantier majeur pour la CNAF : le volet « récupération des indus – lutte contre la fraude » était pendant longtemps un point faible de sa gestion. La mobilisation des agents, le renforcement des équipes ainsi que la réforme des méthodes d'analyse et des systèmes d'information donnent des premiers résultats. La CNAF considère que le risque demeure stable, de l'ordre d'un milliard d'euros. Pour deux tiers, il s'agirait d'indus. Elle estime que près du tiers restant résulte donc de fraudes. Les capacités de détection des CAF s'améliorent fortement : en 2014, 32 000 fraudes ont été qualifiées par les CAF, contre environ 21 000 en 2013. En 10 ans, le nombre de fraudes qualifiées a été multiplié par 20 environ.

Enfin, en 2016, la CNAF sera particulièrement mobilisée par la mise en place de la prime d'activité. Or, sur une déflation totale de 1 000 postes prévue sur la période 2015-2017, la CNAF doit, en 2015, rendre 250 ETP chargés de la gestion administrative. La poursuite de cette déflation pourrait momentanément poser problème, au premier semestre 2016, du fait du pic d'activité que générera la mise en place de la prime d'activité. Des discussions sont en cours entre la CNAF et le Gouvernement afin de reprofiler ce calendrier pour tenir à terme l'objectif de réduction des effectifs tout en absorbant ce surcroît d'activité à court terme.

2. La poursuite de la simplification et de la dématérialisation

L'objectif est de disposer à terme d'une offre de services 100 % dématérialisée. Les principales mesures de simplifications mises en œuvre envisagées dans ce cadre sont les suivantes :

- permettre la demande d'aide au logement intégralement dématérialisée. Il s'agit notamment de supprimer l'attestation de loyer remplie par le propriétaire-bailleur ;

- permettre la déclaration de grossesse en ligne et supprimer l'envoi du formulaire « premier examen médical prénatal » ;

- mettre à la disposition des bailleurs sociaux la télé-procédure « Idéal » se substituant à la demande d'aide au logement des locataires ;

- supprimer l'envoi de l'attestation de scolarité pour le paiement de l'allocation de rentrée scolaire des enfants de 16 à 18 ans. Celle-ci est remplacée par une déclaration sur l'honneur ;

- prendre en ligne un rendez-vous avec sa CAF : la nouvelle politique d'accueil se déploie dans l'ensemble des CAF. L'accueil sur rendez-vous a ainsi été déployé dans l'ensemble des caisses en juin 2015 ;

- échanger à distance avec la CAF : afin de faciliter les démarches, depuis juin 2013, les personnes disposant déjà d'un compte allocataire peuvent joindre des pièces justificatives à une télé-procédure. Par ailleurs, la possibilité de joindre une pièce justificative à un mél, via la messagerie du compte personnel sécurisé, est ouverte depuis juin 2015.

Comme la rapporteure l'a constaté à Saint-Quentin, la généralisation de l'accueil sur rendez-vous a permis des gains de productivité et une nette amélioration de la qualité de l'accueil pour les usagers comme des conditions de travail pour les agents.

Au total, ces mesures de simplification doivent permettre une économie de 300 à 500 ETP sur la période de la COG. Ces mesures illustrent une fois encore les capacités d'adaptation des caisses d'allocations familiales.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À LA BRANCHE FAMILLE

La commission a procédé à l'examen des articles relatifs à la branche famille au cours de sa première séance du mardi 13 octobre 2015.

QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR L'EXERCICE 2016

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE

Article 31

(art. L. 523-1, L. 581-2 du code de la sécurité sociale, art. L. 213-4 du code des procédures civiles d'exécution et art. L. 3252-5 du code du travail)

Généralisation du dispositif de garantie contre les impayés de pension alimentaire

Cet article vise à généraliser sur l'ensemble du territoire le dispositif de garantie contre les impayés de pension alimentaire. Il fait suite à une expérimentation mise en place le 1^{er} octobre 2014 dénommée garantie contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA).

I. GÉNÉRALISATION DU DISPOSITIF DE GARANTIE CONTRE LES IMPAYÉS DE PENSIONS ALIMENTAIRES

A. UNE EXPÉRIMENTATION RÉUSSIE QU'IL CONVIENT DÉSORMAIS DE GÉNÉRALISER

Le dispositif de GIPA a été mis en place pour aider les familles précaires dont la situation se trouve fragilisée par une séparation ou un divorce.

Il se fonde sur les dispositions de l'article 27 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes qui ont créé ce dispositif à titre expérimental, pour une période de 18 mois dans 20 départements. Il repose sur deux volets :

– le soutien aux familles monoparentales d’une part, avec le versement d’une allocation de soutien familial (ASF) différentielle, dès le premier mois d’impayés ;

– la responsabilisation des débiteurs de pensions alimentaires impayées en dotant les caisses d’allocations familiales (CAF) d’outils de recouvrement efficaces avec l’application de la procédure de paiement direct.

Le dispositif GIPA permet le versement d’une allocation de soutien familial différentielle aux personnes créancières de petites pensions alimentaires, c’est-à-dire dont le montant est inférieur à l’ASF, soit 100,09 euros par enfant au 1^{er} avril 2015. Cette prestation est versée dès le premier mois d’impayés de pension alimentaire, au lieu des deux mois d’impayés consécutifs exigés dans le droit commun de l’ASF.

S’agissant d’un dispositif nouveau, visant des publics fragilisés, le législateur avait retenu la voie de l’expérimentation. Un an après le lancement, les premiers bilans sont positifs et, le 30 juin 2015, près de 2 800 familles bénéficiaient déjà du dispositif. Celui-ci est en pleine montée en charge : non moins de 500 familles supplémentaires l’avaient intégré pour le seul mois de juin. Les organismes gestionnaires ont, de leur côté, souligné l’efficacité de la procédure de paiement direct.

Outre son impact social au profit de publics généralement fragiles, la généralisation de ce dispositif présente de nombreux avantages. Elle permettra d’unifier le fonctionnement de l’ASF, qui, compte tenu de la nature de l’expérimentation, diffère actuellement selon que le département a été retenu ou non pour y participer. De plus, dans l’étude d’impact jointe au projet de loi, le Gouvernement rappelle qu’il contribuera à la lutte contre la pauvreté des enfants vivant dans une famille monoparentale. Les enfants, et particulièrement ceux des familles monoparentales sont en effet particulièrement exposés à la pauvreté : en 2013, près de 25 % des enfants vivaient en dessous du seuil de pauvreté, soit 10 points de plus que la moyenne des adultes. Surtout, ce taux s’élevait à près de 40 % des enfants de familles monoparentales.

Il s’agira d’un outil de plus entre les mains des CAF pour le recouvrement des pensions alimentaires impayées. Il étend de 6 à 24 mois les échéances de pension alimentaire pouvant être récupérées au titre de la procédure de paiement direct. La Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF) a d’ailleurs fait du renforcement de ses capacités de recouvrement des impayés l’une de ses priorités.

Il allonge également de 12 à 24 mois la période de règlement des sommes en cause.

Enfin, il permet le prélèvement direct sur la rémunération du débiteur du terme mensuel courant et des 24 derniers mois impayés de pension contre six mois actuellement.

B. ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA MESURE

L'impact financier est difficile à évaluer. Il dépend du taux de recours au dispositif ainsi que du taux de recouvrement des impayés de pensions alimentaires.

Aujourd'hui, le montant moyen versé aux 2 800 familles bénéficiaires de l'expérimentation s'élève à 68 euros par mois, pour un coût de 870 000 euros sur le premier semestre 2015. Sur cette base, le Gouvernement estime que la montée en charge du dispositif expérimental coûterait 2,3 millions d'euros en année pleine. Cependant, il estime que le nombre de bénéficiaires devrait encore croître fortement, pour concerner potentiellement 24 000 familles dans les seuls départements expérimentaux.

La généralisation à l'ensemble du territoire pourrait concerner pas moins de 100 000 familles. Au terme d'une montée en charge progressive, le dispositif pourrait donc coûter 40 millions d'euros par an.

Toutefois, il s'agit d'un coût brut. Il convient de déduire les gains éventuels que l'ASF différenciée permettra pour les finances publiques. En particulier, l'ASF est prise en compte dans la base de revenu servant au calcul du revenu de solidarité active (RSA). Le versement de l'ASF entraîne une diminution à due concurrence du montant du RSA. Par conséquent, cette mesure se traduira par une économie pour les départements, d'autant que 40 % des familles actuellement bénéficiaires du dispositif le sont aussi du RSA. Le Gouvernement fait donc valoir que près de la moitié du coût du dispositif sera neutralisé pour les administrations publiques. Toutefois, il n'existe pas de mécanisme de compensation des économies réalisées par les départements au profit des CAF. D'après les informations recueillies lors des auditions de la rapporteure, la prise en charge de ce dispositif se fera sans nouvel abondement des ressources de la CNAF.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I rassemble les mesures modifiant le code de la sécurité sociale.

A. MISE EN PLACE DE L'ALLOCATION DE SOUTIEN FAMILIAL DIFFÉRENTIEL

Le 1° modifie l'article L. 523-1 qui décrit les situations ouvrant droit à l'allocation de soutien familial. Il prévoit déjà que l'ASF peut être versée en cas d'impayés de pensions alimentaires. Le 3° de cet article prévoit en effet que ce droit est ouvert pour « *tout enfant dont le père ou la mère, ou les père et mère, se soustraient ou se trouvent hors d'état de faire face à leurs obligations d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice* ».

Le **a** complète ce même 3° afin de limiter les cas où le parent peut se soustraire de son obligation alimentaire au motif qu'il sera hors d'état d'y faire face. Le décret prévu viendra lever une ambiguïté, la rédaction actuelle pouvant donner lieu à des interprétations divergentes sur le territoire.

Le **b** met en place l'ASF différentielle. Elle sera versée lorsque le père ou la mère, ou bien les deux, s'acquittent de leur obligation d'entretien ou du versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice mais que le montant décidé par le juge est inférieur à celui de l'ASF (actuellement fixé à 100,09 euros par mois). Ce complément sera versé, y compris en l'absence d'une décision de justice préalable.

Les conditions de mise en œuvre de cette disposition et notamment de prise en compte de l'obligation d'entretien seront déterminées par décret en Conseil d'État.

Cette disposition apporte une véritable garantie de revenu. L'article L. 523-1 prévoira désormais l'ensemble des cas de figure permettant le versement de l'ASF : soustraction totale ou partielle des obligations de versement mais également, à titre différentiel, dans les cas où la pension a été fixée à un montant inférieur à l'ASF. Elle mettra fin à la situation où, dans l'intérêt de l'enfant, les juges pouvaient renoncer à prononcer le versement d'une pension de faible montant qui aurait privé l'enfant du bénéfice de l'ASF.

B. NON-RECouvreMENT DE L'ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE EN CAS D'IMPAYÉS DE PENSIONS ALIMENTAIRES

Le 2° tire les conséquences du 1° en complétant l'article L. 581-2 qui décrit les conditions de versement de l'allocation lorsque l'un des parents se soustrait à ses obligations de pension, dont les dispositions sont retracées ci-après.

L'article L. 581-2 du code de la sécurité sociale

Lorsque l'un au moins des parents se soustrait totalement au versement d'une créance alimentaire pour enfants fixée par décision de justice devenue exécutoire, l'allocation de soutien familial est versée à titre d'avance sur créance alimentaire.

Lorsque l'un au moins des parents se soustrait partiellement au versement d'une créance alimentaire pour enfants fixée par décision de justice devenue exécutoire, il est versé à titre d'avance une allocation différentielle. Cette allocation différentielle complète le versement partiel effectué par le débiteur, jusqu'au montant de l'allocation de soutien familial.

L'organisme débiteur des prestations familiales est subrogé dans les droits du créancier, dans la limite du montant de l'allocation de soutien familial ou de la créance d'aliments si celle-ci lui est inférieure. Dans ce dernier cas, le surplus de l'allocation demeure acquis au créancier.

Cet article prévoit donc dans son premier alinéa que l'ASF peut être versée en tant qu'avance dans les cas où l'un au moins des parents se soustrait

totale à ses obligations de versement d'une créance alimentaire. L'ASF est alors versée intégralement en tant qu'avance, quel que soit le montant de la pension, dans la limite du plafond de la prestation (c'est-à-dire de 100,09 euros par mois).

Le deuxième alinéa prévoit le versement d'une allocation différentielle lorsque le parent se soustrait partiellement à son obligation de pension. Elle est versée à titre d'avance et vient compenser le moindre revenu destiné à l'entretien de l'enfant.

Le troisième alinéa précise que, dans les deux cas, l'organisme débiteur - la CAF – est habilité à recouvrer la créance pour récupérer les avances versées.

Les dispositions du 2° complètent cet article en insérant un nouvel alinéa. Il met en cohérence l'article L. 581-2 avec les dispositions du 4° de l'article L. 523-1 insérée en 1°. Il est ainsi prévu que lorsque la pension alimentaire est régulièrement versée, mais que le juge l'a fixée à un montant inférieur au montant de l'ASF, une ASF différentielle vient compléter ce versement pour atteindre le montant du plafond de la prestation (cf. *supra*, b du 1°).

S'agissant d'un complément à une pension, il est considéré comme un revenu supplémentaire pour les familles et n'est donc pas recouvré. L'allocation versée n'est pas assimilée à une créance ; il s'agit d'une prestation sociale classique.

C. LE RENFORCEMENT DES PROCÉDURES DE RECOUVREMENT

Le II décline le second volet du dispositif proposé par le Gouvernement : le renforcement des procédures de recouvrement.

Pour ce faire, il complète l'article L. 213-4 du code des procédures civiles d'exécution. Cet article prévoit l'application de la procédure de paiement direct, qui permet au créancier d'une pension alimentaire d'obtenir le paiement de la pension par des tiers (employeur, organisme bancaire...) disposant de sommes dues au débiteur. Les cas prévus par l'article L. 213-4 sont les suivants :

- aux termes à échoir de pension alimentaire ;
- aux termes échus, mais dans la limite des six derniers mois avant la notification de la demande de paiement direct.

Le règlement est calculé sur une base mensuelle, par fractions égales sur une période de 12 mois.

Il est ici proposé de compléter cet article par un alinéa prévoyant des dispositions spécifiques aux organismes de débiteurs de prestations familiales qui agissent pour le compte d'un créancier d'aliments.

La procédure de paiement direct n'est pas applicable aux termes à échoir : l'organisme débiteur – *a priori* la CAF – ne pouvant réclamer par avance une somme qu'elle n'aurait pas encore avancée. Elle portera donc sur les seuls termes échus, mais sur une durée étendue, à savoir les 24 mois précédant la demande de paiement direct. Le règlement des sommes se calculera alors par fractions égales sur une période de 24 mois.

D. LA POSSIBILITÉ DE PROCÉDER À DES PRÉLÈVEMENTS SUR SALAIRE

Le **III** complète ce dispositif en prévoyant la possibilité d'effectuer des prélèvements sur salaire au titre des créances de pensions alimentaires dues à des organismes débiteurs de prestations familiales agissant pour le compte du créancier.

Il est proposé de compléter la rédaction de l'article L. 3252-5 du code du travail pour permettre un prélèvement sur l'intégralité de la rémunération au titre des termes échus de pensions alimentaires pour les 24 mois précédant la notification de la demande de paiement direct.

E. DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

Le **IV** prévoit l'application de cet article aux collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Cette disposition est en cohérence avec celle de l'article 33 du projet de loi qui étend l'ASF à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le **V** fixe l'application de cet article au 1^{er} avril 2016, c'est-à-dire au moment de l'extinction du dispositif expérimental. La mise en œuvre de cette mesure nécessitera un décret simple prévu au **I 1° a** décrivant les conditions dans lesquelles le parent est considéré comme se trouvant hors d'état de faire face à l'obligation d'entretien de l'enfant. En particulier, l'article R. 523-1 du code de la sécurité sociale sera modifié afin de permettre le versement de l'ASF dès le premier mois d'impayés.

*

La Commission adopte l'article 31 sans modification.

Article 32

(art. L. 212-1, L. 755-10 et L. 755-10-1 du code de la sécurité sociale et art. 7 de l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 relative aux mesures urgentes prises pour le rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale)

Transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales aux fonctionnaires en poste dans les DOM

Cet article vise à harmoniser les modes de gestion des prestations familiales versées aux fonctionnaires en poste dans les départements d'outre-mer

(DOM) avec les règles en vigueur en métropole. Il se traduira par le transfert aux caisses d'allocation familiale (CAF) du service des prestations versées aux fonctionnaires ainsi que par la mise en place d'un mécanisme de cotisation pour l'État. Il entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

I. LES PRESTATIONS FAMILIALES VERSÉES AUX FONCTIONNAIRES EN POSTE DANS LES DOM

Les CAF et la mutualité sociale agricole (MSA) sont en charge de la gestion et du versement des prestations familiales pour l'essentiel des assurés sociaux. Initialement mis en place au bénéfice des travailleurs salariés, ce réseau couvre désormais la grande majorité de la population. Le deuxième alinéa de l'article L. 212-1 du code de la sécurité sociale prévoit que, par décret, « *certaines organismes ou services peuvent être autorisés, par décret, à servir ces prestations aux salariés agricoles et aux personnels de l'État* ». En particulier, depuis le 1^{er} janvier 2005, les CAF sont devenues gestionnaires des prestations familiales dues aux fonctionnaires en poste en métropole.

Progressivement, d'autres régimes spécifiques ont pris fin à leur tour : depuis le 1^{er} juillet 2004 pour La Poste, depuis le 1^{er} janvier 2005 pour France Telecom, depuis le 1^{er} janvier 2013 pour les industries électriques et gazières et depuis le 1^{er} janvier 2015 pour la RATP et la SNCF.

Toutefois, la situation des fonctionnaires des trois fonctions publiques en poste dans les DOM y fait encore exception. Ainsi, dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, les agents des trois fonctions publiques perçoivent toujours les prestations directement de leur employeur et non de la CAF du lieu de résidence. Cependant, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et de l'allocation de logement familiale (ALF) y font exception puisqu'elles sont servies par les CAF. Les intéressés ont donc des interlocuteurs différents selon la nature de la prestation demandée.

Les employeurs mobilisent des ressources humaines et juridiques pour gérer des prestations qui en métropole relèvent des CAF. Toutefois, assurant lui-même le versement de ces prestations à ses agents dans ces quatre départements, l'État n'y cotise pas au titre du risque famille. Les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers publics versent une compensation aux caisses au titre des prestations qu'elles délivrent aux fonctionnaires qu'ils emploient (PAJE et ALF).

Outre-mer, le montant des prestations versées diffère par rapport aux barèmes en vigueur en métropole. En ce qui concerne les allocations familiales en particulier, le montant versé est légèrement inférieur à compter du deuxième enfant, mais, au contraire de la métropole, le régime en vigueur dans les départements d'outre-mer prévoit le versement de la prestation dès le premier enfant.

Dans un souci de simplification administrative, le Gouvernement propose que les CAF assurent dans les départements d'outre-mer une mission similaire à celle qui est la leur en métropole en leur confiant la responsabilité de servir les prestations familiales aux fonctionnaires qui y sont en poste. Il propose également d'aligner le montant des cotisations et des prestations versées à partir du deuxième enfant sur le droit commun. Au cours des auditions menées par la rapporteure, le Gouvernement a par ailleurs précisé que les déclinaisons réglementaires de cet article prévoiront un strict alignement des prestations familiales sur celles versées en métropole, confirmant que les allocations n'y seront pas versées dès le premier enfant, mais seulement à partir du deuxième.

En dehors de ces aspects de simplification administrative, cette réforme présente un coût. En premier lieu, elle se traduira par la création d'une cotisation d'allocations familiales à la charge de l'État. Celui-ci sera naturellement assujéti au droit commun, à savoir un taux de 5,25 %. Rapporté à la masse salariale, l'application de ce taux générera une ressource de 61 millions d'euros au titre des fonctionnaires et 6,6 millions d'euros pour les militaires. Les prestations actuellement versées par l'État s'élèvent à 14,5 millions d'euros. De plus, l'alignement des allocations familiales versées à compter du deuxième enfant ainsi que de l'allocation adulte handicapé (AAH) représentera un coût de 1,8 million d'euros pour la fonction publique d'État ainsi que d'un montant *a priori* comparable pour les deux autres fonctions publiques.

Pour l'État, le coût de cette mesure serait, *a minima*, d'environ 54,9 millions d'euros. Il s'agit du solde net de cotisations employeur qui seront versées par l'État.

Ce coût s'inscrit néanmoins dans le cadre plus général des mesures de transfert entre l'État et la CNAF et doit donc être fortement relativisé. De plus, la désignation d'un acteur unique en charge du service des prestations familiales sur un même territoire est une garantie d'efficacité et notamment de diminution des versements de prestations en doublons, en raison d'erreurs de déclaration ou même de fraudes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article modifie le code de la sécurité sociale ainsi que diverses dispositions de mise en œuvre. Ses dispositions suppriment le régime dérogatoire s'appliquant aux fonctionnaires en poste dans les DOM, les intégrant au droit commun.

Le **I** modifie les dispositions du code de la sécurité sociale afin de supprimer les dispositifs dérogatoires encadrant le service de certaines prestations familiales aux fonctionnaires en poste dans les DOM.

Au sein du code, l'article L. 212-1 recense les populations relevant des CAF : salariés, employeurs et travailleurs indépendants des professions non agricoles ainsi que la population non active.

Ce périmètre a été étendu à compter du 1^{er} octobre 2001 aux retraités domiciliés dans les départements d'outre-mer et relevant en particulier de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

Le deuxième alinéa de l'article permet au Gouvernement d'autoriser par décret certains organismes ou services à servir ces mêmes prestations aux salariés agricoles et aux personnels de l'État.

Article L. 212-1

Le service des prestations familiales dues aux salariés de toute profession, aux employeurs et aux travailleurs indépendants des professions non agricoles ainsi qu'à la population non active incombe aux caisses d'allocations familiales. Cette disposition est étendue, à compter du 1^{er} octobre 2001, aux retraités de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, domiciliés dans les départements d'outre-mer.

Toutefois, certains organismes ou services peuvent être autorisés, par décret, à servir ces prestations aux salariés agricoles et aux personnels de l'État.

Le dispositif proposé consiste à revoir la rédaction de l'article L. 212-1 pour supprimer les aménagements prévus pour les fonctionnaires et intégrer ces derniers dans le champ de compétences des CAF. Dans cette perspective les exceptions prévues pour les fonctionnaires sont effectivement supprimées :

– le **a** du 1^o supprime les extensions de périmètre aux retraités fonctionnaires résidant dans les DOM ;

– le **b** supprime la faculté de conférer à certains organismes le service de ces prestations aux personnels de l'État.

Cette nouvelle rédaction couvrira les fonctionnaires et retraités. Il faut en effet noter que, sauf exception, le code de la sécurité sociale assimile généralement les fonctionnaires aux salariés. Ainsi, l'article L. 241-6 relatif au financement de la branche famille décrit « *les charges de prestations familiales dont bénéficient les salariés et les non-salariés des professions agricoles et non agricoles ainsi que la population non active* ». On peut également relever que le transfert du service des prestations familiales des fonctionnaires de métropole vers les CAF s'est opéré par simple abrogation d'une disposition réglementaire, à savoir l'article D. 212-3, qui prévoyait que « *le service des prestations familiales à l'exception de la PAJE et de l'allocation logement est assuré par les administrations de l'État, pour les personnels de droit public qu'elles rémunèrent* ».

Le **2°** modifie les deux premiers alinéas de l'article L. 755-10. Le premier alinéa de cet article prévoit que dans les départements d'outre-mer, « *l'État et les collectivités locales* » assurent le versement des prestations familiales à leurs agents. Son deuxième alinéa prévoit que les prestations des « *fonctionnaires* » sont calculées sur la base des montants en vigueur en métropole.

Le **a** abroge le premier alinéa : l'État et les collectivités locales ne pourront donc plus assurer ce service. Le service des prestations familiales aux fonctionnaires outre-mer ne fera donc plus l'objet de dispositions spécifiques. L'État et les collectivités intégreront le droit commun des employeurs et verseront donc des cotisations familiales (au taux de droit commun de 5,25 %). Le coût pour l'État serait d'environ 61 millions d'euros par an.

Le **b** maintient le principe d'équivalence des prestations par rapport à la métropole prévu au deuxième alinéa. Il met à jour sa rédaction en mentionnant que les fonctionnaires concernés sont ceux « *de l'État et des fonctions publiques hospitalières et territoriales* » afin de tenir compte de l'existence des trois fonctions publiques.

Il maintient inchangé le troisième alinéa qui place le régime des prestations familiales de ces personnels dans le cadre de l'article L. 513-1 et surtout L. 521-1

Le **3°** abroge l'article L. 755-10-1. Cet article prévoit que les CAF versent directement l'allocation de logement familiale et la PAJE aux personnels de l'État, des collectivités territoriales ainsi que de la fonction publique hospitalière. Il s'agit d'un article d'exception aux dispositions de l'article L. 755-10. Compte tenu des modifications intervenues en 2°, il devenait sans objet.

Le **II** prévoit l'entrée en vigueur de ces dispositions, par décret, « *à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2017* ».

Le **III** rend les dispositions de l'article applicable aux collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Le **IV** abroge l'article 7 de l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 relative aux mesures urgentes prises pour le rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Il s'agissait de dispositions transitoires, devenues obsolètes : régimes d'organismes autres que les agences de sécurité sociales autorisées à verser des prestations familiales, cotisations restant dues à l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 7.

*

La Commission adopte l'article 32 sans modification.

Article 33

(art. 11 de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales)

Extension de l'allocation de soutien familial et du complément de libre choix du mode de garde à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon

Cet article vise à étendre à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon l'allocation de soutien familial (ASF) et le complément de libre choix du mode de garde (CMG) à compter du 1^{er} janvier 2016. Il concrétise un engagement du président de la République formulée lors de sa visite dans l'archipel en décembre 2014.

I. L'HARMONISATION DES PRESTATIONS FAMILIALES ENTRE L'ARCHIPEL ET LA MÉTROPOLE

Depuis 2003, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon dispose d'un statut propre. Il s'agit d'une collectivité d'outre-mer, régie par les dispositions de l'article 74 de la Constitution et de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer.

Les prestations de sécurité sociale y sont assurées par un organisme spécifique à l'archipel : la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon (CPS). Cette caisse a été instituée sur le fondement de l'article 3 de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales. Régie par le code de la mutualité, elle assure les fonctions de sécurité sociale au bénéfice de la plupart des résidents de l'archipel : recouvrement des cotisations sociales, gestion des risques maladie, maternité-décès, accidents du travail et maladies professionnelles, allocations familiales et vieillesse-invalidité.

L'article 11 de cette même ordonnance fixe le régime des prestations familiales qu'il organise sur le modèle des dispositions du code de la sécurité sociale en vigueur en métropole. Si l'essentiel des prestations familiales est aujourd'hui servi par la caisse de prévoyance sociale, deux exceptions notables demeurent : l'ASF et le CMG. C'est donc dans une démarche d'équité que le Président de la République a considéré que les habitants de l'archipel devaient également bénéficier de ces prestations.

- L'ASF est versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou la mutualité sociale agricole (MSA) aux personnes qui assument la charge effective et permanente d'un enfant privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents. Elle s'élève à 100,09 euros par mois pour l'aide à un enfant privé de l'un de ses deux parents.

Sa mise en place sur l'archipel permettra notamment de contribuer au financement des foyers monoparentaux qui accueillent majoritairement des femmes en situation de précarité. Elle permettra également de soutenir les parents

confrontés à des impayés de pension alimentaire. Le nombre de foyers monoparentaux avec un ou plusieurs enfants à charge de moins de 20 ans est estimé à 124.

- Le CMG est attribué aux familles éligibles aux prestations familiales, en situation d'activité professionnelle, ayant recours à une assistante maternelle agréée par les services de la protection maternelle et infantile, à une association ou une entreprise habilitée qui emploie une assistante maternelle, ou encore à une micro-crèche. Sous conditions de revenus et en fonction de l'âge de l'enfant, le complément peut atteindre jusqu'à 460,93 euros par mois.

Son extension à Saint-Pierre-et-Miquelon permettra aux parents de l'archipel de bénéficier des prestations relatives à la garde d'enfants de moins de six ans. Les familles rencontrent en effet des difficultés pour la garde des enfants en bas âge, l'offre en structures collectives demeurant insuffisante sur l'archipel. Si, depuis septembre 2013, la prestation de service unique est en place à la crèche de Saint-Pierre, la capacité d'accueil de la crèche reste insuffisante pour les familles. Nombre d'entre elles doivent donc recourir au service d'un assistant maternel ou d'une garde d'enfants à domicile.

La mise en place de cette prestation sera vertueuse à plusieurs titres. Outre l'équité qu'elle permettra de rétablir au regard des prestations versées en métropole, l'extension du CMG devrait inciter les assistants maternels à obtenir l'agrément, ce qui sera un gage qualitatif pour les familles. Le Gouvernement voit donc également dans cette mesure un moyen de diminuer le recours au travail dissimulé.

La Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon a estimé le coût annuel de ces mesures. En se fondant sur le nombre de 124 foyers monoparentaux ayant à charge un ou plusieurs enfants âgés de moins de 20 ans, l'extension de l'ASF coûterait 265 000 euros par an. L'évaluation relative au CMG est plus complexe. Il est difficile d'estimer dans quelle mesure les parents changeront leur mode de garde. On ignore dans quelle mesure et selon quel calendrier les assistants maternels demanderont l'agrément. La Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon estime donc ce coût entre 181 000 et 480 000 euros par an ; cette fourchette se décomposant comme suit : entre 106 454 euros et 287 050 euros pour les enfants entre 0 et 3 ans et entre 75 805 et 192 454 euros pour les enfants entre 3 et 6 ans. Au total, l'impact financier de ces mesures pourrait donc atteindre 745 000 euros par an.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MODIFICATION DU RÉGIME DES PRESTATIONS FAMILIALES VERSÉES PAR LA CAISSE DE PRÉVOYANCE SOCIALE PRÉVU À L'ARTICLE 11 DE L'ORDONNANCE

Le I de l'article contient l'essentiel du dispositif prévu à l'article 32 du projet de loi. Il modifie l'article 11 de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 portant adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses

dispositions relatives aux affaires sociales. Le **II** porte sur l'entrée en vigueur de l'article.

A. COMPÉTENCE DE LA CAISSE POUR LE SERVICE DE L'ASF

Le **1°** du **I** modifie le **1°** de l'article 11 de l'ordonnance précitée qui prévoit que le régime des prestations familiales de la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon couvre le champ applicable aux prestations familiales en métropole, versées par les CAF et la MSA, et décrits à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale. Le champ couvert par cet article est le suivant : la prestation d'accueil du jeune enfant (**1°**) ; les allocations familiales (**2°**) ; le complément familial (**3°**) ; l'allocation de logement (**4°**) ; l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (**5°**) ; l'ASF (**6°**) ; l'allocation de rentrée scolaire (**7°**) et l'allocation journalière de présence parentale (libellé **9°**, le **8°** ayant été supprimé). En l'état, l'article 11 de l'ordonnance n° 77-1102 reprend l'intégralité de ce champ à trois exceptions près : l'allocation de logement, l'ASF et l'allocation journalière de présence parentale.

Il est donc proposé d'intégrer l'ASF dans le champ de compétences de la Caisse en supprimant la référence au **4°** de l'article L. 511-1.

Le **2°** insère un **5°bis nouveau** à l'article 11 de l'ordonnance. Il complète le régime des prestations familiales servies par la Caisse, en visant la référence aux articles L. 523-1 à L. 523-3 du code de la sécurité sociale. Il s'agit des trois articles qui, dans le code de la sécurité sociale, portent sur l'allocation de soutien familial.

L'article L. 523-1 décrit les conditions d'ouverture des droits. Sont ainsi éligibles :

- 1°) tout enfant orphelin de père ou de mère, ou de père et de mère ;
- 2°) tout enfant dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un ou l'autre de ses parents ou à l'égard de l'un et de l'autre ;
- 3°) tout enfant dont le père ou la mère, ou les père et mère, se soustraient ou se trouvent hors d'état de faire face à leurs obligations d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice.

L'article L. 523-2 prévoit que peut bénéficier de l'allocation le père, la mère ou la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant orphelin ou de l'enfant assimilé à un orphelin.

L'article L. 523-3 renvoie la définition des barèmes à un décret en Conseil d'État.

L'ensemble de ces conditions sera donc applicable de droit dès l'entrée en vigueur des présentes dispositions.

B. INTRODUCTION DU COMPLÉMENT DE LIBRE CHOIX DE MODE DE GARDE

Le 3° modifie le 6° de l'article 11. Dans sa rédaction, le premier alinéa du 6° vise les articles L. 531-1, à l'exception de son 4°, L. 531-2 à L. 531-4-1 et L. 531-10 qui sont applicables à la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon sous des réserves de nature rédactionnelle décrites aux quatre alinéas suivants.

En l'état, la rédaction du premier alinéa couvre toutes les dispositions générales relatives à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), à l'exception du complément de libre choix du mode de garde. La Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon est donc aujourd'hui compétente pour verser la prime à la naissance ou à l'adoption, l'allocation de base, la prestation partagée d'éducation de l'enfant mais non le complément de libre choix de mode de garde.

Le **a** substitue à ces dispositions une nouvelle rédaction, qui fait référence aux articles L. 531-1 à L. 531-10, c'est-à-dire à l'intégralité des dispositions relatives à la PAJE.

La Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon sera donc compétente pour verser le complément de libre choix de mode de garde, mentionné au 4° de l'article L. 531-1 et décrit aux articles suivants :

– à l'article L. 531-5, c'est-à-dire le CMG versé en cas d'emploi d'une assistante maternelle agréée ;

– à l'article L. 531-6 : lorsque le ménage ou la personne recourt à une association ou une entreprise habilitée à cet effet, voire à un établissement d'accueil de jeunes enfants ;

– à l'article L. 531-8 (l'article L. 531-7 ayant été abrogé) qui porte sur les modalités de recouvrement des cotisations et contributions correspondantes ;

– à l'article L. 531-9 qui prévoit que le CMG n'est pas cumulable avec la prestation partagée d'éducation de l'enfant à taux plein.

Le **b** supprime les réserves prévues aux trois alinéas suivants, à savoir les a, b et c du 3°, ceux-ci correspondant à l'incompétence de la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon pour servir le CMG.

Est seule maintenue la disposition prévue au d, qui prévoit qu'au même titre que les régions en métropole, la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon peut être partie à des conventions de formation avec une institution de formation accueillant des bénéficiaires des prestations entrant dans le champ de la PAJE.

Le **c** complète la nouvelle rédaction du 3° de l'article 11 de l'ordonnance par un e, lui aussi de nature rédactionnelle : il prévoit de remplacer à l'article

L. 531-8 la mention « *des caisses* » pertinente en métropole et dans les DOM par celle de la « *caisse de prévoyance sociale* ».

C. CONSÉQUENCES RÉDACTIONNELLES

Le 4° modifie le 9° de l'article 11 de l'ordonnance. Il s'agit d'une mise à jour rédactionnelle. L'article L. 541-4 prévoyait en effet, dans son deuxième et dernier alinéa que « *la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie verse au Fonds national des prestations familiales, géré par la Caisse nationale des allocations familiales, une subvention correspondant aux sommes versées au titre de la majoration spécifique pour parent isolé d'enfant handicapé* ». Cette disposition ne concernant pas la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon, le 9° prévoit que ce dernier alinéa ne s'applique pas à cette caisse. Or, l'article 56 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 a supprimé l'alinéa en question, frappant cette mention de caducité. Le 4° supprime donc les mots « *à l'exception du dernier alinéa* ».

D. CONDITIONS DE REVALORISATION DES PRESTATIONS FAMILIALES

Le 5° prévoit la pleine application de l'article L. 551-1 qui porte sur les conditions de revalorisation des prestations familiales. Il supprime la mention des mots « *sous réserve de l'adaptation suivante : au premier alinéa de l'article L. 551-1, les mots : « à l'exception de la prime forfaitaire mentionnée au 8° de l'article L. 511-1 » sont supprimés* » : ils écartaient l'allocation de parent isolé du dispositif de revalorisation. Cette mention à l'article L. 511-1 a néanmoins été supprimée par l'article 5 de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux et ne correspondait donc plus à rien. Il s'agit donc d'une mesure de mise à jour rédactionnelle.

E. CONDITIONS DE CUMUL AVEC D'AUTRES PRESTATIONS

Le 6° modifie le d du 13° de l'article 11 de l'ordonnance du 26 septembre 1977 précitée qui, en l'état, fait référence à l'article L. 553-3. Cet article décrit les mécanismes de perception de prestations familiales lorsque la charge d'un même enfant donne droit à ces prestations ainsi qu'à la majoration d'allocations de chômage, d'allocations aux réfugiés ou d'allocations militaires. Dans ces cas, les majorations sont minorées de l'équivalent de la prestation familiale.

Deux exceptions sont prévues. Elles sont décrites aux deux derniers alinéas de l'article :

– le cumul entre l'allocation de logement servie au titre d'un enfant infirme et les majorations de retraites ou bien de pensions restent possibles ;

– l'ASF est exclue du champ d'application de cet article.

En l'état, la rédaction du d du 13° exclut l'application de ces deux exceptions à Saint-Pierre-et-Miquelon. En cohérence avec l'introduction de l'ASF sur l'archipel, il est proposé de lever l'exclusion pesant sur le dernier alinéa de l'article L. 553-3. En conséquence, au même titre que sur le reste du territoire, les majorations d'allocations ne seront pas servies en déduction de l'ASF.

F. RECOUVREMENT DES CRÉANCES

Le 7° complète l'article 11 par un 14° bis composé de 12 alinéas.

Il prévoit l'application à Saint-Pierre-et-Miquelon des articles L. 581-1 à L. 581-10, c'est-à-dire des dispositions relatives à la participation des organismes et services chargés du service des prestations familiales au recouvrement des créances de pension alimentaire. Ces dix articles seront applicables sous réserves des tempéraments décrits aux 11 alinéas suivants et qui adapte la rédaction de ces dispositions à la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle se substitue respectivement aux « *organismes et services auxquels incombe le service des prestations familiales* » (a) ou encore à « *l'organisme débiteur de prestations familiales* » ou « *des prestations familiales* » (b, c, e, f, g).

La situation spécifique de l'archipel justifie également la prise en compte du rôle du « *représentant de l'État dans la collectivité* » en lieu et place du « *représentant de l'État dans le département* » (d).

Dans le détail, la mention de l'article L. 581-1 permettra à la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon de concourir au recouvrement de créances dues au titre de l'entretien d'enfants.

Aux termes de l'article L. 581-2, cette caisse versera l'allocation de soutien familial à titre d'avance sur créance alimentaire lorsque l'un au moins des parents se soustrait totalement au versement d'une créance alimentaire pour enfant, fixée par décision de justice et devenue exécutoire. Lorsqu'il s'y soustrait partiellement, l'allocation sera versée à titre différentiel. L'organisme débiteur, en l'occurrence la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon, sera alors subrogé dans les droits du créancier.

L'article L. 581-3 prévoit que la demande d'allocation au titre d'avance ou de différentiel vaudra mandat du créancier en faveur de « *l'organisme* » (/de la Caisse) pour recouvrer en priorité le montant versée sur les sommes recouvrées.

Les articles suivants rassemblent des dispositions plus précises, touchant aux rapports entre le titulaire de la créance et l'organisme débiteur de prestations familiales (l'article L. 581-4) ; à la majoration de la somme à recouvrer des frais de gestion (L. 581-6) ; et à la transmission de la demande de recouvrement de créances au représentant de l'État dans le département (/dans la collectivité) (article L. 581-7). Les organismes débiteurs de prestations sociales pourront se prévaloir des dispositions du code des procédures civiles d'exécution prévoyant la

pleine information des huissiers de justice chargés de l'exécution des décisions de justice (article L. 581-8). La Caisse pourra consentir des avances sur pensions prélevées sur son fonds d'action sanitaire et sociale en faveur des créanciers d'aliments (article L. 581-9). Enfin, la Caisse pourra confier le recouvrement de créances dues à l'avance sur pension alimentaire fixée sur décision de justice aux comptables publics (L. 581-10).

G. ENTRÉE EN VIGUEUR LE 1^{ER} JANVIER 2016

Le **II** prévoit l'entrée en vigueur de ces dispositions législatives. Sur le plan réglementaire, la mise en œuvre de ces mesures nécessitera de modifier :

– le décret en Conseil d'État n° 2008-1024 du 7 octobre 2008 étendant et adaptant à Saint-Pierre-et-Miquelon le régime des prestations familiales ;

– le décret n° 2008-1025 du 7 octobre 2008 étendant et adaptant à Saint-Pierre-et-Miquelon le régime des prestations familiales.

Le Gouvernement annonce que ces deux textes seront pris dès le premier trimestre 2016.

*

La Commission adopte l'article 33 sans modification.

Article 34

Objectifs de dépenses de la branche famille pour l'année 2016

Cet article fixe l'objectif de dépenses de la branche famille pour l'année 2016.

Rappel : un objectif unique de dépense pour la branche famille

Le 2° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale issu de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit que la loi de financement « fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général ».

Concernant la branche famille, la loi de financement fixe cependant, depuis 2014, un objectif unique de dépense pour la branche famille en lieu et place des deux objectifs fixés habituellement, l'un pour la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'autre pour l'ensemble des régimes de base. La réforme du financement de la gestion administrative, de l'action sanitaire et sociale et du contrôle médical de la Mutualité sociale agricole par l'article 37 de la loi de financement pour 2013 a en effet parachevé la centralisation au sein de la CNAF, pour cette branche, des comptes de l'ensemble des régimes obligatoires de base. Seules les sommes versées par certains régimes spéciaux et ayant le caractère de complément de salaire ne sont pas prises en compte.

L'année 2015 a vu une évolution de périmètre importante pour la branche en raison du transfert à l'État de l'intégralité de la dépense au titre de l'aide personnalisée au logement. À périmètre constant, l'objectif de dépense voté en 2015 était stable par rapport à 2014, s'élevant à un montant de 54,6 milliards d'euros.

Pour 2016, le projet de loi prévoit un objectif à 49,6 milliards d'euros, soit une très forte diminution en valeur absolue, de 5 milliards d'euros. Cette évolution s'explique par des évolutions de périmètre : en compensation du pacte de responsabilité, l'article 21 du projet de loi de finances prévoit le basculement du financement de l'allocation de logement familiale vers le budget de l'État.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'objectif de dépenses en fonction du périmètre proposé pour 2016.

En milliards d'euros

	2012	2013	2014	2015 (p)	2016 (p)
Dépenses de la CNAF au périmètre 2016	47,4	48,7	49,6	49,5	49,6
Évolution		2,5 %	2,0 %	- 0,3 %	0,3 %

Source : ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Ce tableau illustre la relative stabilité de l'objectif de dépense depuis 2014 (+ 0,3 % entre 2015 et 2016).

En 2016, le coût des prestations familiales connaîtra une hausse modérée. Cette situation résulte essentiellement de la mise en place des mesures adoptées en LFSS pour 2014 et 2015. En particulier, la modulation du montant des allocations familiales a diminué le montant des prestations versées aux ménages déclarant les plus hauts revenus, générant une économie de 400 millions d'euros en 2015 et de 800 millions d'euros en 2016. De surcroît, la réforme des modalités de revalorisation des prestations, et notamment du calendrier de versement de la prime à la naissance, a également un impact stabilisateur sur l'évolution des dépenses. Ainsi les dépenses liées à la prestation d'accueil du jeune enfant et aux prestations dites d'entretien (allocations familiales) devraient être quasiment stables en 2016, ne progressant que de 0,1 %.

En somme, dans un contexte de poursuite du pacte de responsabilité, le PLFSS 2016 s'inscrit dans la continuité de l'année 2015, avec une volumétrie de dépenses comparable à périmètre constant.

Enfin, avec un besoin de financement de 0,8 %, ce PLFSS poursuit le chemin de retour l'équilibre des comptes de la branche. Après avoir connu des déficits importants (- 2,6 milliards d'euros en 2011 ou encore - 2,5 milliards d'euros en 2012) l'équilibre devrait être atteint 2018. Ces résultats constituent le meilleur gage de pérennité de notre politique familiale.

*

La Commission adopte l'article 34 sans modification.

Après l'article 34

La Commission examine l'amendement AS7 de M. Gilles Lurton.

M. Gilles Lurton. L'année dernière, vous avez décidé de fractionner le congé parental en obligeant les deux parents à le partager. Cet amendement vise à améliorer les conditions dans lesquelles ce congé parental pourra être pris et indemnisé.

Nous souhaiterions que l'on puisse évaluer, à partir d'un rapport que le Gouvernement remettrait au Parlement, l'opportunité donnée aux parents de faire valoir leur droit à indemnisation de congé parental de manière fractionnée, dans la limite d'un an pour le premier enfant, de trois ans pour un deuxième enfant et plus, et ce jusqu'à sa majorité.

L'objectif de ce fractionnement serait de ne pas éloigner durablement la femme de son travail, et de donner aux deux parents la possibilité de se rendre disponibles aux moments clés de la vie de l'enfant.

J'ajoute que la réussite d'une politique familiale, c'est le libre choix laissé aux familles de mettre en œuvre «leur» politique familiale, celle qu'ils souhaitent. Or toutes les mesures prises par le Gouvernement depuis maintenant trois ans ont porté un coup à cette politique : les derniers chiffres de la natalité qui m'ont été communiqués, et sur lesquels je me suis exprimé en présence de Mme le ministre, montrent des signes inquiétants de baisse de la natalité.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Monsieur le député, dans votre exposé sommaire, vous vous inquiétez pour notre taux de natalité. Je crois pourtant que de nombreux pays nous envient ce taux de natalité, qui est dû à la politique familiale dynamique que nous avons mise en place depuis longtemps.

J'observe par ailleurs que, quelles que soient les enquêtes ou les statistiques dont nous disposons, aucun lien de causalité n'a jamais été établi entre les allocations familiales et le dynamisme démographique. Heureusement, les Français ne font pas des enfants à cause des allocations familiales.

Mais venons-en à votre amendement. Vous évoquez la réforme du congé parental initiée par la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, et vous proposez que le Gouvernement remette au Parlement un nouveau rapport. Sur la forme, je suis au regret de vous répondre qu'il s'agit du mauvais instrument pour agir. Sur le fond, je remarque que le dispositif que vous proposez consisterait à vider de son sens ce congé parental, qui serait finalement divisé en deux fois trois périodes, et serait particulièrement complexe à gérer pour les caisses d'allocations familiales (CAF) comme pour les employeurs.

J'ajoute que le calendrier ne me semble pas le bon : il est encore trop tôt pour étudier l'impact de la mesure. Il faut laisser les familles s'approprier le dispositif. Laissons donc à cette réforme le temps de s'enraciner.

Mon avis sera donc défavorable.

M. Bernard Accoyer. Je souhaite faire une remarque sur cet article 34. Pour 2016, l'objectif des dépenses de la branche famille est fixé à 49,6 milliards d'euros, en baisse de 5 milliards d'euros, soit de 10 % par rapport à l'année précédente. On comprend qu'une telle baisse ait des conséquences sur la vie des familles, sur les conditions dans lesquelles elles pourront élever et éduquer leurs enfants, et sur la natalité – contrairement à ce que vous venez d'affirmer de façon un peu imprudente.

Mme la présidente Catherine Lemorton. J'observe, monsieur Accoyer, que l'article 34 a déjà été voté.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Monsieur Accoyer, votre propos est quelque peu provocateur. Les quelques milliards d'euros dont vous parlez se trouvent dans le projet de loi de finances ; ils correspondent aux allocations logement qui ont été retirées de la branche famille. Ce n'est donc qu'un report vers le budget de l'État.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS340 de M. Francis Vercamer.

M. Francis Vercamer. Il s'agit d'un amendement de repli par rapport à un autre amendement qui n'a pas passé l'obstacle de l'article 40.

L'amendement AS340 vise à améliorer les relations entre les caisses d'allocations familiales et les départements, dans le cadre de l'insertion des bénéficiaires des contrats de RSA. En effet, à l'occasion du rapport parlementaire que nous avons présenté avec mon collègue Christian Hutin, nous nous sommes rendu compte que ce n'était pas toujours le cas. Voilà pourquoi je propose l'établissement d'un rapport qui permette de renforcer le partenariat entre les conseils départementaux et les caisses d'allocations familiales et d'améliorer la prise en charge des bénéficiaires du RSA. Certains départements ont des programmes départementaux d'insertion, et les CAF n'en ont même pas connaissance. Il ne faut donc pas s'étonner que le RSA ait du mal à fonctionner dans sa phase d'insertion – comme pour le RMI auparavant.

Mme Marie-France Clergeau, rapporteure. Cet amendement propose la rédaction d'un énième rapport.

Sur le fond, je partage votre intérêt sur toutes les mesures qui permettraient d'améliorer les conditions de prise en charge et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA. On constate parfois, dans certains départements, que

l'articulation entre les CAF et les départements pourrait être optimisée, par exemple pour traiter les demandes de prestation. Cependant, je ne crois pas que commander un nouveau rapport soit la solution : cela n'apportera rien de plus, car la question ne peut pas se régler au niveau central.

À mon avis, il revient plutôt à la CNAF et à l'Association des départements de France d'opérer un travail de sensibilisation et d'accompagnement, au cas par cas. À cet égard, je crois qu'il serait très profitable de renforcer, dans les départements où cela est nécessaire, les canaux de dialogue entre la CAF et le conseil départemental, par exemple lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas départementaux en faveur de l'enfance et de la famille.

Sur la forme, j'ajouterai que le contenu de ce rapport est flou et ne précise pas ce que signifient les « modalités d'un meilleur partenariat ».

J'émet donc un avis défavorable.

M. Francis Vercamer. Madame la rapporteure, l'amendement qui a été refusé au titre de l'article 40, précisait ces modalités – je ne suis d'ailleurs pas persuadé que la conclusion d'une convention entraîne des charges financières pour les collectivités ou les CAF et je redéposerai cet amendement pour la séance.

La Commission rejette l'amendement.

ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** (*) – **Mme Élisabeth Bagault**, cheffe de file de la délégation CFDT à la CNAF, et **M. Philippe le Clézio**, secrétaire confédéral
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **Mme Marie Madeleine Pattier**, représentante de la CFTC à la CNAF
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **M. Jean-Yves Delannoy**, délégué national secteur Protection sociale, et **Mme Justine Vincent**, chargée de mission secteur Famille
- **Force ouvrière (FO)** – **MM. Patrick Brillet** et **Jacques Rimeize**, administrateurs de la CNAF, et **Mme Karine Beaurain**, assistante confédérale en charge de la famille
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales, et **M. Jean-Marie Attard**, chef de file CNAF pour la CGPME
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** (*) – **Mme Delphine Benda**, directrice de la protection sociale, **Mme Clara Tousch**, chargée de mission à la direction de la protection sociale, et **Mme Emeline Touzet**, chargée de mission à la direction des affaires publiques
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – **Mme Fabienne Munoz**, administratrice à la CNAF, **M. Christian Pineau**, directeur des affaires sociales à l'UPA, et **Mme Caroline Duc**, chargée des relations parlementaires
- **Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes – Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** – **M. Jean-Philippe Vinquant**, directeur général, **Mme Catherine Lesterpt**, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille, et **Mme Alexandra Menis**, chargée de mission Insertion sociale et professionnelle
- **Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes – Direction de la sécurité sociale (DSS)** – **M. Thomas Fatome**, directeur, et **Mme Virginie Leheuzey**, chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** (*) – **M. Patrick Doutreligne**, président, et **Mme Samia Darani**, conseillère technique, responsable du pôle Enfance, famille, jeunesse
- **M. Michel Chauvière**, directeur de recherche au CNRS, spécialiste des politiques sociale et familiale
- **Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF)** (*) – **M. Jean-Louis Deroussen**, président, **M. Daniel Lenoir**, directeur, et **Mme Patricia Chantin**, chargée des relations avec le Parlement
- **Haut Conseil de la famille (HCF)** – **M. Bertrand Fragonard**, président délégué, et **Mme Céline Marc**, secrétaire générale adjointe
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – **M. Laurent Clévenot**, secrétaire général, et **Mme Claire Ménard**, chargée des relations parlementaires
- **Union fédérative nationale des associations de familles d’accueil et assistants maternels (UFNAFAAM)** – **Mme Sandra Onyszko**, directrice de la communication et du développement

(*) *Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l’Assemblée nationale s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*