



N° 2104

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2014.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

*en conclusion des travaux de la mission*  
**sur les conditions d'exercice par les caisses d'allocations familiales  
de leurs missions**

ET PRÉSENTÉ  
PAR M. CHRISTIAN HUTIN,

Rapporteur.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES : UNE ÉVOLUTION DIFFICILE DANS UN CONTEXTE DE CRISE ÉCONOMIQUE ET DE HAUSSE IMPORTANTE DE LEUR ACTIVITÉ</b> .....	9
<b>A. UN EFFET CISEAU ENTRE UNE ACTIVITÉ CROISSANTE ET DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS CONTRAINTS</b> .....	9
1. Les caisses connaissent un accroissement de leur charge de travail et un élargissement de leurs missions .....	9
a. Une activité en expansion constante .....	9
b. De nombreuses missions qui éloignent les caisses de leur compétence initiale.....	12
2. L'évolution des moyens financiers et humains des CAF est encadrée par la convention d'objectifs et de gestion (COG).....	18
a. Le financement des prestations de solidarité gérées par la branche famille.....	19
b. Un effort financier important en faveur de la politique d'action sociale .....	20
c. Le défi de la diminution des effectifs.....	21
<b>B. UNE DIFFICILE ADAPTATION AUX RÉFORMES</b> .....	27
1. La mise en place du revenu de solidarité active .....	27
2. La départementalisation .....	29
<b>II. DES RÉFORMES SONT AUJOURD'HUI ENCORE NÉCESSAIRES POUR PERMETTRE AUX CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES D'EXERCER PLEINEMENT LEURS MISSIONS</b> .....	33
<b>A. RENFORCER L'EFFICACITÉ DES CAISSES</b> .....	33
1. Le pilotage du réseau par la Caisse nationale .....	33
2. La question des indus et le développement du contrôle interne .....	35
3. La lutte contre la fraude .....	39
4. Les échanges d'information entre les CAF et leurs partenaires .....	42
5. Les systèmes d'information .....	43
<b>B. ADAPTER L'INTERVENTION DES CAISSES AUX TERRITOIRES</b> .....	45
1. Assouplir la départementalisation.....	45
2. Renforcer les relations des CAF avec leurs partenaires sur le terrain .....	47
a. Des relations de travail trop peu développées avec les conseils généraux.....	47
b. Une relation perfectible entre les CAF et les communes.....	53
c. Adapter les financements aux spécificités des territoires et des partenaires .....	55

3. Améliorer l'accompagnement des publics en difficulté : le rôle clé des centres sociaux.....	56
a. Des actions menées au plus près des besoins des habitants .....	56
b. La nécessité d'adapter les ressources des centres sociaux aux besoins des territoires .....	58
<b>C. AMÉLIORER LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE .....</b>	<b>60</b>
1. Réduire les inégalités territoriales en matière d'accueil de la petite enfance .....	60
a. Une offre d'accueil renforcée mais encore insuffisante et inégalement répartie.....	60
b. Une politique ambitieuse à poursuivre et à mieux cibler.....	61
c. Des assistants maternels trop isolés .....	65
2. Accompagner la réforme des rythmes scolaires .....	68
a. La participation des CAF au financement de la réforme .....	69
b. La participation des CAF aux projets éducatifs territoriaux (PEDT).....	73
<b>D. FACILITER L'ACCÈS AUX CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES : UNE ATTENTE DES USAGERS ET UN ENJEU DE GESTION.....</b>	<b>74</b>
1. Les transformations des modalités d'accueil des usagers.....	74
a. L'amélioration de l'accueil .....	74
b. La campagne du « rendez-vous des droits » .....	76
c. L'aménagement de l'espace .....	77
2. La dématérialisation des procédures.....	78
a. Les gains de la dématérialisation.....	78
b. La nécessité de maintenir un accueil physique et d'adopter une démarche proactive envers les publics en difficulté.....	82
3. La prise en compte des demandes des usagers .....	85
a. La médiation administrative, un « métier en devenir » <sup>0</sup> .....	85
b. La participation des allocataires .....	86
<b>E. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES ET LA RÉGLEMENTATION.....</b>	<b>87</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>91</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>107</b>
<b>ANNEXE 1 : COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION.....</b>	<b>107</b>
<b>ANNEXE 2 : SYNTHÈSE DES 25 PROPOSITIONS .....</b>	<b>108</b>
<b>ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>111</b>
<b>ANNEXE 4 : DÉPLACEMENTS DE LA MISSION ET LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES .....</b>	<b>115</b>

## INTRODUCTION

En 2014, près de 30 millions de personnes sont concernées par l'action des caisses d'allocations familiales (CAF). Le versement de prestations pour aider les familles à financer l'éducation et les loisirs de leurs enfants, leur participation au développement de structures d'accueil et de loisirs, ou encore l'accompagnement des parents dans l'exercice de leur fonction parentale constituent autant de missions permettant d'accompagner les familles dans leur vie quotidienne. Les CAF viennent également en aide aux personnes précaires, isolées ou handicapées et facilitent leur insertion, à travers le versement de minimas sociaux, mais aussi par leur politique d'action sociale. Grâce à cette mission de solidarité, les caisses jouent un rôle majeur en matière de lutte contre les inégalités et de renforcement du lien social.

Constituée par la commission des affaires sociales le 19 novembre 2013, la mission d'information sur les conditions d'exercice par les caisses d'allocations familiales de leurs missions rend le fruit de ses travaux à un moment crucial pour la branche famille de la sécurité sociale : en effet, au cours des dernières années, dans un contexte marqué par l'aggravation de la crise économique et la montée du chômage, de nombreuses CAF ont vu le nombre de leurs allocataires augmenter de façon importante et ont été contraintes de fermer régulièrement leurs accueils, afin de combler le retard accumulé dans le traitement de dossiers de plus en plus nombreux et complexes.

Signée entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) le 16 juillet 2013, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 a donc pour premier objectif de permettre à la branche d'être à nouveau en mesure de réduire les délais de traitement des dossiers en souffrance ou les délais de prise de rendez-vous des usagers, afin d'améliorer le service rendu.

Par ailleurs, la branche famille est confrontée aujourd'hui à la question cruciale de son financement, à la suite des annonces du Président de la République relatives à la baisse des cotisations patronales famille dans le cadre du Pacte de responsabilité. Le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS)<sup>(1)</sup>, confié à notre ancien collègue Jérôme Guedj, dresse un tableau exhaustif des différents scénarios de recettes alternatives envisageables et souligne l'importance, pour la branche famille, de disposer de recettes pérennes et durables.

---

(1) M. Jérôme Guedj, Rapport d'information sur le financement de la branche famille, *Assemblée nationale, XIVème législature, n° 1918, 30 avril 2014.*

Enfin, les CAF ont connu une réforme de grande ampleur avec la départementalisation du réseau, construit désormais autour du principe : une seule caisse par département. Cette réforme s'est traduite par la création de treize nouvelles CAF départementales, regroupant trente-quatre organismes et installées à l'automne 2011. Si elle a constitué une indéniable réussite technique, elle doit cependant aujourd'hui être évaluée au regard d'autres critères, notamment la capacité des caisses à adapter leurs actions aux spécificités territoriales.

En effet, les difficultés rencontrées dans le département du Nord, dont votre Rapporteur a été le témoin, témoignent des limites de cet effort de rationalisation. Certes, le regroupement des huit CAF de ce département en une caisse unique s'est déroulé dans de bonnes conditions d'un strict point de vue opérationnel. Toutefois, on est en droit de s'interroger sur la pertinence de cette réforme qui a conduit à mettre en place un interlocuteur unique pour plus de 530 000 allocataires, soit 5 % du fichier national des allocataires. La réunion organisée par les députés du Nord et de la Fédération des centres sociaux du Nord en avril 2013 a pu témoigner de l'inquiétude de l'ensemble des acteurs et élus locaux sur ce sujet et des difficultés du réseau des CAF ainsi réorganisé à tenir compte des caractéristiques économiques et sociales de certains territoires.

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

Dans cet esprit, la Mission a effectué une vingtaine d'auditions et entendu l'ensemble des acteurs du secteur : ministre, directeur d'administration centrale, directeurs de CAF et de centres sociaux, associations de collectivités locales, représentants syndicaux...

Surtout, la volonté de la Mission d'analyser au plus près le quotidien des usagers et des agents des CAF l'a amenée à effectuer différents déplacements sur le terrain, à la CAF de l'Oise à Beauvais, à la Caisse de Seine-Saint-Denis à Bobigny et à celle du Nord à Lille. Dans le Nord, la Mission s'est également rendue au conseil général, dans un centre social et dans un relais d'assistants maternels, afin d'appréhender les relations qu'entretient la CAF avec ses partenaires. La visite de l'antenne de la CAF à Dunkerque, quelques semaines à peine après la mise en place d'un accueil sur rendez-vous, a également été riche d'enseignements.

Ces différents déplacements ont permis de constater la grande diversité existant entre les CAF, selon qu'elles se situent dans une zone urbaine ou rurale ou dans une région particulièrement touchée par la crise. À ces différences liées à des critères géographiques ou sociaux s'ajoutent des disparités dans les relations qu'elles entretiennent avec leurs partenaires. Ces déplacements ont été aussi

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

Le présent rapport est le fruit de toutes ces auditions et de tous ces échanges. Son premier constat est celui de la mutation qu'ont connue les CAF ces dernières années avec l'élargissement de leurs missions, notamment dans le domaine de la solidarité. Ainsi, parmi les 11,72 millions d'allocataires de la branche famille enregistrés fin 2013, près de 40 % n'ont pas d'enfants.

Cette diversification de leurs missions s'est accompagnée d'une hausse importante du nombre d'allocataires et de réformes significatives – notamment la mise en place du revenu de solidarité active en 2009 – qui ont conduit à une dégradation importante des indicateurs d'activité des caisses, comme en ont témoigné les fermetures régulières des guichets d'accueil pour permettre aux agents de résorber les stocks. L'adaptation des CAF à cette nouvelle situation a donc été, pour le moins, difficile.

Par conséquent, de nouvelles avancées sont aujourd'hui nécessaires pour permettre aux CAF d'accomplir efficacement leurs missions et de remplir les objectifs ambitieux qui leur ont été fixés, notamment dans la nouvelle convention d'objectifs et de gestion : l'amélioration de l'accessibilité des caisses, le développement de la dématérialisation, la réduction des inégalités territoriales en matière d'accueil de la petite enfance et l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires.

La poursuite de la modernisation du réseau reste aujourd'hui indispensable. Elle passe par l'affirmation de la mission de pilote de la CNAF, le renforcement du contrôle interne, l'approfondissement de la lutte contre les indus et le développement des échanges d'information avec ses partenaires.

De même, l'assouplissement de la départementalisation ainsi que la mise en place de nouveaux partenariats avec les conseils généraux, les communes et les centres sociaux devraient permettre aux CAF d'adapter davantage leurs actions à la réalité et à la diversité des besoins de chaque territoire.

\*

\* \*



## **I. LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES : UNE ÉVOLUTION DIFFICILE DANS UN CONTEXTE DE CRISE ÉCONOMIQUE ET DE HAUSSE IMPORTANTE DE LEUR ACTIVITÉ**

Dans un contexte marqué par l'aggravation de la crise économique et la montée du chômage, de nombreuses CAF ont été contraintes de fermer régulièrement leurs accueils au cours des dernières années, afin de combler le retard accumulé dans le traitement de dossiers de plus en plus nombreux et complexes. Si aujourd'hui la situation semble s'être améliorée, les moyens affectés aux CAF leur permettent difficilement de faire face à la hausse importante de leur activité.

### **A. UN EFFET CISEAU ENTRE UNE ACTIVITÉ CROISSANTE ET DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS CONTRAINTS**

Les missions confiées aux CAF se sont progressivement développées. Elles assurent désormais la gestion d'un certain nombre de prestations pour le compte de tiers, renforcent leur politique de maîtrise des risques et participent à différentes expérimentations. Souvent sollicitées, les caisses se sont vues attribuer de nombreuses compétences qui les éloignent de leurs attributions initiales. Cet élargissement de leurs missions, combiné à une hausse de leur activité, pose aujourd'hui la question des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

#### **1. Les caisses connaissent un accroissement de leur charge de travail et un élargissement de leurs missions**

##### *a. Une activité en expansion constante*

- *Le nombre d'allocataires*

Les CAF ont connu une augmentation importante du nombre d'allocataires<sup>(1)</sup>, qui est passé de 9,8 millions en 1997 à 11,7 millions en 2013 (+ 19,4 %). Cette hausse s'est poursuivie au cours des dernières années, puisque le nombre d'allocataires a crû de 6,1 % en l'espace de cinq ans, entre 2008 et 2013. Le nombre total de personnes couvertes<sup>(2)</sup>, qui est passé de 29,9 millions en 2009 à 30,9 millions en 2013 (+ 3,3 %), a connu une évolution moins dynamique.

---

(1) Ensemble des allocataires ayant bénéficié d'au moins une prestation au titre du mois de décembre de l'année considérée.

(2) Allocataire, conjoint, enfant, personne à charge.

### Exemple de la CAF de Seine-Saint-Denis

Au 31 décembre 2012, 58,6 % de la population de Seine-Saint-Denis est couverte par la CAF. Celle-ci compte, à cette date, 319 782 allocataires, soit une hausse de 8,6 % depuis 2008. La précarité des habitants du département se retrouve dans le profil des allocataires, puisque la CAF compte 163 597 allocataires à bas revenu (soit 51,2 % d'entre eux), 93 702 bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), 20 824 bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et 179 210 bénéficiaires d'une aide au logement.

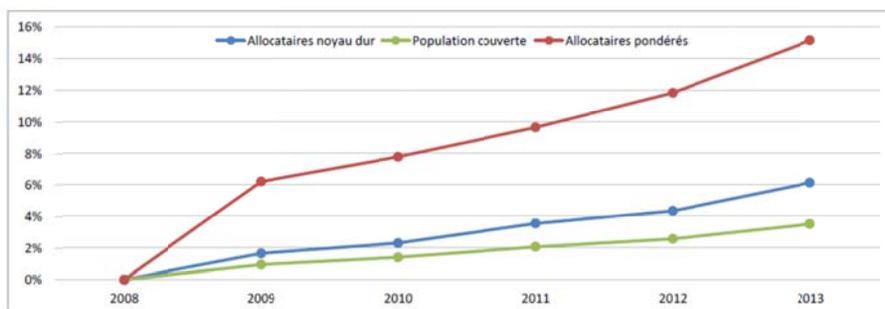
Cette tendance à la hausse apparaît plus forte lorsque l'on prend en compte le nombre d'allocataires pondérés. Cette méthode de calcul, qui consiste à affecter à chaque catégorie d'allocataires un coefficient de pondération au regard de la charge de gestion qu'ils représentent pour la CAF, permet de passer du nombre réel à un nombre d'« allocataires pondérés » plus représentatif du poids en gestion des différentes prestations. Ainsi, si l'on suit cette méthode de calcul, le nombre d'allocataires, entre 2008 et 2013, n'a pas augmenté seulement de 6,1 %, mais de 15,1 %. La charge de travail que représente chaque allocataire a donc augmenté près de trois fois plus vite que leur nombre, ce qui s'explique par la plus grande complexité et le plus grand nombre de prestations versées par allocataire.

### BÉNÉFICIAIRES DE PRESTATIONS LÉGALES

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Allocataires	11 033 893	11 213 938	11 285 720	11 421 816	11 510 649	11 708 775
Population couverte	29 883 316	30 162 161	30 297 508	30 494 003	30 644 200	30 924 241
Allocataires pondérés	15 472 753	16 429 832	16 673 213	16 963 248	17 302 702	17 815 468

Source : Recueil national des données des CAF.

### ÉVOLUTION EN POURCENTAGE DES BÉNÉFICIAIRES DE PRESTATIONS LÉGALES



Source : Recueil national des données des CAF.

- Les flux de contacts enregistrés par les CAF

L'évolution des flux de contacts enregistrés par les caisses au cours d'une année peut être appréhendée par le biais de trois modes différents : les courriers et

documents reçus, les visites dans les accueils des CAF et les appels téléphoniques aboutis.

Les vingt dernières années ont été marquées par une augmentation remarquable du volume des flux de contacts entrants, qui ont progressé de 40,9 % entre 1993 et 2013. Cet accroissement tient en grande partie au nombre de courriers reçus (+ 60,4 %), les visites et les appels reçus ayant quant à eux augmenté respectivement de 23 et de 15,1 % sur la période. Les flux de contacts ont connu une évolution particulièrement dynamique entre 2008 et 2013, où ils ont crû au total de 23,6 %, le volume des pièces arrivées augmentant de 27,7 % et celui des flux téléphoniques de 28,1 %. Le nombre de visites quant à lui accuse une baisse de près de 6,2 %.

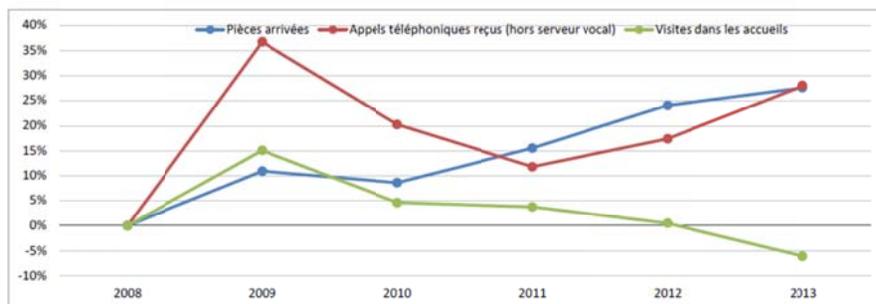
Avec environ 183 millions de flux de contacts différents, composés de près de 144 millions de pièces arrivées, 17 millions de visites et 22 millions d'appels, l'année 2013 se caractérise par une hausse de ces flux de 2,6 % par rapport à 2012. En prenant en compte la nature des contacts, on constate, entre 2012 et 2013, une augmentation significative des flux téléphoniques (+ 9,1 %), une hausse du volume des pièces reçues (+ 2,9 %) et une diminution des visites (- 6,6 %).

#### PRINCIPAUX FLUX DES CONTACTS ENREGISTRÉS PAR LES CAF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pièces arrivées	112 972 789	125 337 990	122 724 784	130 536 049	140 229 762	144 243 866
Appels téléphoniques reçus	17 002 534	23 251 374	20 451 977	19 011 831	19 964 313	21 779 357
Visites dans les accueils	18 226 510	20 980 173	19 072 172	18 916 163	18 316 514	17 105 417

Source : Recueil national des données des CAF.

#### ÉVOLUTION EN POURCENTAGE DES PRINCIPAUX FLUX DE CONTACTS ENREGISTRÉS PAR LES CAF



Source : Recueil national des données des CAF.

À ces flux de contacts « traditionnels » s'ajoutent les connexions au site internet de la CAF. Celles-ci ont fortement augmenté au cours des dernières années, puisque le nombre de visiteurs au cours d'une année sur le site internet *caf.fr* est passé de 48 millions en 2006 à près de 165 millions en 2013. Le site de la CAF occupe ainsi le quatrième rang des sites administratifs les plus visités de France en 2012 <sup>(1)</sup>. Pour autant, le développement du recours à internet ne s'est pas traduit par une diminution des flux de contacts classiques, à l'exception des visites dans les accueils.

- *Les faits générateurs*

Afin d'apprécier l'activité des CAF, il convient de compléter l'analyse des flux de contacts entrants par celle des faits générateurs, c'est-à-dire les modifications apportées au dossier d'un allocataire qui se matérialisent par des transactions réalisées dans l'application de gestion des prestations « Cristal ». Le nombre de faits générateurs saisis manuellement par un technicien conseil permet de préciser l'évaluation de la charge de travail.

Or, ceux-ci ont augmenté de près de 28 % entre 2004 et 2013. Cet accroissement traduit à la fois la complexification du droit et une intensification des changements de situation des allocataires. Rapportée aux dernières années, la hausse remarquable observée en 2009 (environ 11 % par rapport à 2008) s'explique également par la création des faits générateurs liés au revenu de solidarité active (RSA).

Toutefois, ces chiffres ne rendent pas compte de la totalité de l'augmentation de la charge de travail des CAF. En effet, faute d'outils de mesure, il est difficile d'intégrer la charge induite par les opérations de sécurisation, de certification, de maîtrise des risques et de lutte contre la fraude, qui se sont développées au cours des dernières années.

***b. De nombreuses missions qui éloignent les caisses de leur compétence initiale***

Les CAF sont chargées d'une mission de service public qui concerne à la fois la famille, le logement et la solidarité.

La politique familiale constitue la mission traditionnelle des CAF. Celles-ci versent les différentes prestations familiales, soutiennent financièrement et techniquement les collectivités territoriales dans le développement des structures d'accueil et de loisir de l'enfant, accompagnent les parents dans l'exercice de leur fonction parentale et contribuent à renforcer le lien entre la famille et l'école. Elles exercent également des missions dans le champ du logement et de la vie sociale, à travers le versement des aides au logement et l'octroi de prêts aux personnes les plus modestes pour les aider à s'installer et à améliorer leur habitat. Elles

---

(1) CNAF.

accompagnent aussi les familles confrontées à des difficultés d'accès et de maintien dans le logement et contribuent à leur intégration dans la vie collective et citoyenne en soutenant les centres sociaux et les structures d'animation de la vie sociale. Enfin, les CAF remplissent une mission de solidarité à travers le versement de certaines prestations comme le revenu de solidarité active (RSA) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Afin d'accomplir ces missions, les CAF mettent en œuvre une offre globale de services, qui se caractérise à la fois par le versement d'une vingtaine de prestations légales et par une politique d'action sociale menée au niveau local.

- *Le développement des missions exercées pour le compte de tiers*

La gestion de diverses prestations pour le compte de tiers a été progressivement confiée aux CAF. L'État les a ainsi chargées du versement de l'AAH, du RSA pour sa partie « activité » et de certaines allocations logement, notamment l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS). Par ailleurs, les CAF versent le RSA « socle » pour le compte des départements.

La part croissante prise par la gestion de ces allocations, qui ne correspondent pas à des prestations familiales, conduit à une situation quelque peu paradoxale dans la mesure où cela amène les CAF à consacrer une partie croissante de leur activité au bénéfice de populations qui ne sont plus uniquement des familles.

**Article L. 511-1 du code de la sécurité sociale**

Les prestations familiales comprennent :

- 1°) la prestation d'accueil du jeune enfant ;
- 2°) les allocations familiales ;
- 3°) le complément familial ;
- 4°) l'allocation de logement ;
- 5°) l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;
- 6°) l'allocation de soutien familial ;
- 7°) l'allocation de rentrée scolaire ;
- 8°) (Abrogé) ;
- 9°) l'allocation journalière de présence parentale.

Ainsi, les CAF ont exclusivement servi des prestations familiales jusqu'au début des années 1970, époque à laquelle les premières prestations versées pour le compte de l'État ont été mises en place : l'ALS est créée en 1971, l'AAH en 1975, l'allocation pour parents isolés (API) et l'APL en 1977. Le versement du revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1989, est également confié aux CAF, puis celui du RSA, qui se substitue au RMI et à l'API, en 2009.

La part des prestations servies pour le compte de tiers dans le montant total des prestations versées par les CAF s'est, en conséquence, fortement accrue. Elles représentaient ainsi 15 % des 33 milliards d'euros de prestations versées par la branche famille en 1980<sup>(1)</sup>, puis 36 % des 41 milliards versés en 1990, pour atteindre 45 % des 62 milliards versés par la branche en 2010, sous le double effet de la part croissante des minima sociaux dans les dépenses et de la revalorisation progressive de l'AAH. En 2012, ces prestations représentent 46,1 % du montant total des prestations versées par les CAF, et près de la moitié de ce montant dans certains départements, notamment en Seine-Saint-Denis, où 49,3 % du montant total des prestations sont versés par la CAF pour le compte de tiers en 2013.

Le nombre de bénéficiaires de prestations servies pour le compte de tiers a également fortement augmenté. Comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2011, *« entre 1990 et 2010, les allocataires de l'APL et de l'ALS ont augmenté de 45 % (4,9 millions en 2010), ceux de l'AAH de 70 % (915 000 bénéficiaires), tandis que les titulaires de l'API et du RMI-RSA triplaient pour atteindre 2 millions »*. Cette évolution dynamique s'est poursuivie entre 2010 et 2013. Ainsi, fin décembre 2013, le RSA est versé par les CAF à près de 2,3 millions de foyers<sup>(2)</sup>. Le nombre de bénéficiaires a augmenté de 15 % depuis 2010, et de 7,2 % pour la seule année 2013. Le nombre d'allocataires de l'AAH est quant à lui de 963 000 au 31 décembre 2012<sup>(3)</sup>, en augmentation de plus de 5 % par rapport à 2010. En outre, le décret n° 2010-1403 du 12 novembre 2010 modifiant les modalités d'évaluation des ressources prises en compte pour le calcul des droits à l'AAH, a mis en place une « trimestrialisation » de cette allocation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Depuis cette date, le calcul de la prestation s'effectue sur la base de ressources trimestrielles et non plus annuelles pour les personnes exerçant une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail. Cette réforme a occasionné une charge de gestion supplémentaire pour les CAF.

Par ailleurs, alors que les prestations servies pour le compte de tiers représentent déjà 46 % des montants des prestations directes en 2012, leur gestion est plus lourde que celle des prestations familiales classiques. En effet, selon la méthode de pondération présentée *supra*, il apparaît que la charge de gestion d'un bénéficiaire d'un minima social est 4,5 fois plus élevée que celle d'un allocataire de prestation familiale, celle d'un attributaire d'une prestation logement 1,8 fois. De ce fait, *« les bénéficiaires de minima sociaux représentent 55 % du total des allocataires pondérés et les bénéficiaires d'une aide au logement 25 %, en prenant uniquement en compte l'APL et l'ALS. Les prestations servies pour compte de tiers représentent donc une part majoritaire de l'activité des CAF, même si les bénéficiaires d'un minima social peuvent également se voir verser des prestations familiales »*<sup>(4)</sup>.

---

(1) Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2011.

(2) Source : RSA-conjoncture n° 5, mars 2014.

(3) INSEE.

(4) Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2011.

Les prestations servies pour le compte de tiers représentent donc désormais près de la moitié des montants versés par les CAF et la majeure partie de leur activité, si bien que la branche famille tend à devenir un opérateur au service de l'État et des départements. Cette évolution constitue l'une des principales causes de l'accroissement de la charge de travail des CAF. Elle se traduit en outre par une modification de leurs missions et des publics servis. Ainsi, parmi les 11,72 millions d'allocataires de la branche famille enregistrés fin 2013, près de 40 % n'ont pas d'enfants.

- *Le développement de la gestion des risques*

La mise en place d'une gestion des risques a pour objectif de réduire les dépenses indues et d'améliorer la qualité et la fiabilité des données pour le traitement des droits des usagers. Elle concerne principalement la sécurisation des données, la certification des comptes de la branche famille, la lutte contre la fraude et la gestion des indus.

Le développement de cette politique s'est traduit, entre 2009 et 2012, par un redéploiement des effectifs de la branche famille vers les postes liés au contrôle et à la maîtrise des risques. En effet, alors que les effectifs sont en légère diminution sur l'ensemble de la période (33 371 salariés fin 2009 contre 33 107 fin 2012 <sup>(1)</sup>, soit une diminution de 0,8 %), les emplois liés à la gestion des risques se développent. Ainsi, le nombre de postes consacrés au « contrôle et à la maîtrise des risques externes » passe de 721 en 2009 à 803 en 2012, soit une augmentation de 11,4 %. Les postes liés à l'« organisation des processus » (auditeurs, conseillers en organisation, conseillers qualité, gestionnaires maîtrise des risques) augmentent de 5,6 %, passant de 1 421 en 2009 à 1 501 emplois en 2012. Les contrôleurs de gestion, au nombre de 84 en 2009, sont 92 en 2012.

Dans la mesure où l'effectif total de la branche famille n'augmente pas sur cette période, la part croissante de ces métiers dans les effectifs se traduit inévitablement par une réduction du nombre emplois affectés à d'autres tâches.

Cette tendance devrait se poursuivre dans les prochaines années. En effet, comme l'indique une note de la direction de la sécurité sociale consacrée aux conventions d'objectifs et de gestion, « *la gestion du risque a pris une place de premier plan et se trouve aujourd'hui au cœur de la quatrième génération de conventions d'objectifs et de gestion (COG)* » <sup>(2)</sup>. La COG signée entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la période 2013-2017 précise à cet égard que « *l'amélioration du pilotage de la maîtrise des risques dans les organismes constitue, dans le cadre de la présente COG, une orientation stratégique majeure de la branche* ».

---

(1) Comparaison des effectifs au 31 décembre 2012, source : CNAF.

(2) Direction de la sécurité sociale, *Le service public de sécurité sociale, zoom sur les conventions d'objectifs et de gestion*, 2012.

Les organisations syndicales, auditionnées par la Mission, ont indiqué que le développement de la politique de gestion des risques tendait à modifier la nature des tâches effectuées par les agents des CAF, au détriment des missions traditionnelles d'accueil, d'orientation et de traitement des dossiers des allocataires. La Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) évoque même, dans une note qu'elle a fait parvenir à votre Rapporteur, un « *changement de paradigme* » et dresse le constat suivant : « *D'un service public de proximité dédié aux familles et aux personnes vulnérables, [les CAF sont] passé[es] à un service de gestion déshumanisé dont le principal objectif est l'amélioration de la productivité des processus. Preuve en est l'érosion du cœur de métier des agents (l'accueil et l'orientation des allocataires, le traitement des dossiers) au profit du développement des tâches de gestion (audit, expertise, gestion des risques, recouvrement des indus).* » Les représentants de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ont également tenu à préciser, dans une contribution écrite, qu'« *un recentrage sur le cœur de métier peut être nécessaire, car l'affectation de beaucoup de moyens au contrôle des risques a parfois amputé l'opérationnalité des caisses à moyens quantitatifs constants* ».

Les directeurs de CAF rejoignent les organisations syndicales sur ce point. L'une des principales revendications formulées par Mme Chantal Rémy, présidente de l'Association des directeurs de CAF (ADIR.CAF), lors de son audition par la Mission consiste à « alléger le *reporting* », dans la mesure où la maîtrise des risques, la certification des comptes, la démarche « qualité intégrée », l'importance accordée aux processus, les demandes émanant de la Cour des comptes et de l'État demandent une charge de travail considérable aux techniciens.

Votre Rapporteur ne souhaite pas remettre en cause la politique de gestion des risques, nécessaire à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité du service rendu *in fine* aux allocataires, mais souligne que, dans la mesure où son développement s'est fait à effectifs constants, cette politique représente une charge de travail supplémentaire et non négligeable pour les agents.

- *La participation des CAF à différentes expérimentations*

Les CAF sont également sollicitées pour participer à l'expérimentation de plusieurs politiques publiques.

Elles jouent ainsi un rôle majeur dans la mise en place des schémas territoriaux des services aux familles, dont le principe a été acté par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) en juillet 2013, à la suite de la signature de la COG entre l'État et la CNAF. Ces schémas doivent permettre de rénover la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité, en associant plus étroitement les CAF et l'ensemble des acteurs concernés. Le lancement officiel de cette démarche a eu lieu le 7 février 2014, dans les départements du Bas-Rhin et de La Réunion. À ce

jour, dix-sept CAF se sont engagées dans une démarche préfiguratrice de mise en œuvre des schémas. Les premières chartes partenariales préfigurant les schémas ont été signées le 27 février en Seine-Saint-Denis et le 28 février dans l'Ain. La participation des CAF à ce dispositif se traduit pour les agents par une charge de travail supplémentaire dans des délais courts, puisqu'il doit être généralisé à l'ensemble des départements avant la fin de l'année.

Par ailleurs, les CAF devraient participer à l'expérimentation d'un mécanisme de renforcement des garanties contre les impayés de pensions alimentaires, prévu par le projet de loi pour l'égalité entre les hommes et les femmes. L'exposé des motifs précise que « *le gouvernement souhaite [...] pouvoir engager une expérimentation pour développer l'activité des caisses d'allocations familiales en soutien des mères isolées, en s'appuyant sur une allocation de soutien familial revisitée. Cette expérimentation a vocation à être généralisée à tout le territoire après évaluation. [...] D'une durée de trois ans, elle sera conduite avec les organismes débiteurs des prestations familiales d'une dizaine de départements, dont la liste sera fixée par arrêté interministériel* ». Vingt caisses sont chargées de mener cette expérimentation, qui devait initialement être lancée à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014.

En outre, le rapport du Haut Conseil de la famille sur *Les ruptures familiales : état des lieux et propositions*, adopté le 10 avril 2014, présente plusieurs propositions qui, si elles étaient adoptées, tendraient à accroître le rôle des CAF en matière de médiation et d'aide aux parents en cas de rupture conjugale. Parmi celles-ci, les CAF pourraient proposer une offre de service de travail social systématique dès que l'allocataire déclare une séparation ou un divorce, ou créer un service d'aide aux parents pour la mise en l'état des dossiers avant le passage devant le juge. Le rapport préconise également d'évaluer la pertinence du recours préalable à l'huissier avant l'accès à l'aide de la CAF pour le recouvrement de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) introduite pour les personnes remises en couple, et, si nécessaire, de supprimer cette condition en permettant aux créanciers qui vivent en couple d'avoir un recours direct aux CAF.

Mme Chantal Rémy, présidente de l'Association des directeurs de CAF (ADIR.CAF), M. Jean-Marie Pepers, vice-président, et Mme Marie-Claire Laurent-Sanna, trésorière-adjointe, ont indiqué lors de leur audition par la Mission que si ces différentes expérimentations étaient utiles, elles représentaient aussi, dans la mesure où elles ne s'accompagnaient pas de moyens spécifiques, une charge de travail supplémentaire.

Au fil des années, les CAF se sont donc vu confier des missions de plus en plus larges, et cette tendance se poursuit aujourd'hui. Dans ce contexte, des réformes sont nécessaires afin de permettre aux caisses de faire face à l'accroissement de leur charge de travail et d'exercer leurs missions de manière satisfaisante.

## 2. L'évolution des moyens financiers et humains des CAF est encadrée par la convention d'objectifs et de gestion (COG)

Les moyens de la branche famille sont regroupés dans le fonds national de gestion administrative qui représente 1 964 millions d'euros en 2013, dont 1 439 millions d'euros sont consacrés aux dépenses de personnel.

### BUDGET DU FONDS NATIONAL DE GESTION ADMINISTRATIVE (FNGA)

(en millions d'euros)

	2010		2011		2012		2013	
	Exécution	Taux d'exécution						
<b>Dépenses à caractère normatif</b>								
<b>Personnel</b>								
Frais de personnel	1 393	97,7 %	1 407	97,9 %	1 411	97,2 %	1 415	97,6 %
Réserve nationale	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Intéressement	20	108,4 %	21	107,8 %	20	91,3 %	23	99,9 %
<b>Total personnel</b>	<b>1 412</b>	<b>97,4 %</b>	<b>1 428</b>	<b>97,4 %</b>	<b>1 430</b>	<b>96,7 %</b>	<b>1 439</b>	<b>96,7 %</b>
<b>Fonctionnement</b>	<b>284</b>	<b>94,6 %</b>	<b>287</b>	<b>93,5 %</b>	<b>290</b>	<b>97,6 %</b>	<b>228</b>	<b>89,2 %</b>
<b>Investissements</b>								
Investissements locaux	6	19,6 %	49	82,0 %	37	85,1 %	17	63,1 %
Plan informatique	92	87,1 %	92	84,0 %	110	95,4 %	99	94,2 %
Plan immobilier	-10	-13,9 %	62	45,0 %	74,5	58,1 %	15	42,4 %
Total investissements	87	42,0 %	203	66,1 %	222	77,2 %	131	77,2 %
<b>Total dépenses paramétrés</b>	<b>1 784</b>	<b>91,1 %</b>	<b>1 918</b>	<b>92,5 %</b>	<b>1 941</b>	<b>94,1 %</b>	<b>1 798</b>	<b>94,5 %</b>
<i>Hors réserve nationale</i>		91,4 %		92,8 %		94,4 %		94,8 %
<b>Dépenses à caractère évaluatif</b>								
AGIRC-ARRCO	14	90,0 %	14	90,0 %	5	64,9 %	0	0,0 %
Amortissements	86	82,2 %	85	82,2 %	85	81,0 %	91	96,3 %
Contribution Acooss	198	99,0 %	206	99,0 %	207	96,1 %	216	102,3 %
Écritures non décaissées							33	
Logiciels créés	4	84,1 %	3	84,1 %	3	81,5 %	3	82,5 %
<b>Total dépenses évaluatives</b>	<b>303</b>	<b>92,9 %</b>	<b>308</b>	<b>92,9 %</b>	<b>299</b>	<b>90,5 %</b>	<b>344</b>	<b>99,7 %</b>
<b>Total dépenses brutes</b>	<b>2 087</b>	<b>91,3 %</b>	<b>2 226</b>	<b>91,3 %</b>	<b>2 240</b>	<b>93,6 %</b>	<b>2 142</b>	<b>95,3 %</b>
Recettes propres	51	79,0 %	76	79,0 %	69	107,5 %	64	109,9 %
<b>Total dépenses nettes</b>	<b>2 036</b>	<b>91,7 %</b>	<b>2 036</b>	<b>91,7 %</b>	<b>2 172</b>	<b>92,9 %</b>	<b>2 078</b>	<b>94,9 %</b>
<b>Recettes atténuatives</b>	<b>118</b>	<b>117,0 %</b>	<b>93</b>	<b>117 %</b>	<b>92</b>	<b>91,6 %</b>	<b>114</b>	<b>127,1 %</b>
<b>Total FNGA champ LFSS</b>	<b>1 917</b>	<b>90,5 %</b>	<b>2 057</b>	<b>90,5 %</b>	<b>2 080</b>	<b>93,3 %</b>	<b>1 965</b>	<b>93,5 %</b>

Source : Caisse nationale des allocations familiales.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) a été l'objet d'une négociation intense et équilibrée entre le bon fonctionnement de la politique

familiale, les économies à effectuer, les efforts de modernisation et de gains de productivité.

Trois questions constituent, selon votre Rapporteur, un enjeu majeur pour la branche famille car elles déterminent les moyens nécessaires aux CAF pour l’accomplissement de leurs missions : le financement de la gestion de prestations pour le compte de tiers gérées par les CAF, l’évolution du Fonds national d’action sociale (FNAS) dans le cadre de la convention d’objectifs et de gestion conclue pour 2013-2017, ainsi que celle des moyens humains des CAF.

***a. Le financement des prestations de solidarité gérées par la branche famille***

Comme votre Rapporteur l’a rappelé précédemment, l’État et les conseils généraux ont progressivement confié aux CAF le versement d’allocations autres que les prestations familiales. Or, comme le montre le tableau suivant, si certaines prestations servies pour le compte de tiers donnent lieu au versement de frais de gestion, la majorité des prestations ne donnent lieu à aucune compensation.

**COMPENSATION FINANCIÈRE DES PRESTATIONS  
SERVIES PAR LES CAF POUR LE COMPTE DE TIERS**

	<b>Prestation</b>	<b>Coût de la charge de gestion</b>	<b>Montant de la compensation</b>
<b>Prestations versées pour le compte de l’État</b>	RSA activité et RSA jeune	2010 : 85,6 millions d’euros 2011 : 81 millions d’euros 2012 : 82,2 millions d’euros 2013 : 83 millions d’euros	2010 : 74 millions d’euros 2011 : 67 millions d’euros 2012 : 42 millions d’euros 2013 : 32,6 millions d’euros
	Allocation aux adultes handicapés	n.c.	Aucune compensation
	Aide personnalisée au logement et allocation de logement sociale	n.c.	250 millions d’euros en 2013
	Prime de Noël	n.c.	Aucune compensation
<b>Prestations versées pour le compte des conseils généraux</b>	RSA socle	n.c.	Aucune compensation

Source : Caisse nationale des allocations familiales.

En 2011, dans son rapport sur l’application de la loi de financement de la sécurité sociale <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a recommandé que « *les relations entre la branche famille et l’État d’une part, les départements d’autre part soient plus clairement définies. Des progrès s’imposent dans la définition des mandats de gestion et ce cadre relationnel rénové doit s’accompagner d’une facturation systématique des frais de gestion fondée sur les coûts réels de manière à mettre*

(1) Cour des comptes, Rapport sur l’application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, septembre 2011, page 424.

*plus fortement la branche famille sous tension de résultats en matière d'unification des pratiques de gestion, d'amélioration de la qualité de la liquidation et de maîtrise de ses coûts ».*

Votre Rapporteur considère donc que l'inscription dans la loi du principe de la facturation obligatoire de frais de gestion sur la base du coût réel constaté, – comme le suggérait d'ailleurs en 2003 un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances <sup>(1)</sup> – est aujourd'hui indispensable compte tenu de la part plus que majoritaire que représentent les prestations pour compte de tiers dans l'activité des CAF.

**Proposition n° 1 : inscrire dans la loi le principe de la facturation des frais de gestion fondé sur les coûts réels constatés pour les prestations servies pour compte de tiers par la branche famille.**

***b. Un effort financier important en faveur de la politique d'action sociale***

L'action sociale de la branche famille est financée par le FNAS qui prend la forme, pour la majeure partie des crédits, de subventions de fonctionnement et d'investissement de structures, telles que les crèches, les centres de loisirs ou les centres sociaux, mais qui prévoit également des aides financières directes et le financement d'un accompagnement social.

Elle est majoritairement composée de prestations de services : ces dotations affectées, paramétrées et encadrées au niveau national financent le fonctionnement des équipements et services et des contrats de développement signés entre les CAF et les collectivités locales, par exemple les « contrats enfance jeunesse » (CEJ). Mais les caisses disposent également de fonds locaux constitués des dotations d'action sociale et des ressources propres.

Malgré le contexte difficile pour les finances publiques, la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la CNAF pour les années 2013 à 2017 prévoit une progression importante du FNAS : le taux moyen d'évolution sera de 7,5 % par an sur la période 2013-2017. Le montant total du FNAS atteindrait près de 6,7 milliards d'euros en 2017 comme le montre le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DU FONDS NATIONAL D'ACTION SOCIALE**

*(en milliards d'euros)*

<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
4,92	5,34	5,85	6,25	6,67

*Source : convention d'objectifs et de gestion.*

---

*(1) Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des finances, Les frais de gestion induits par les prestations croisées entre l'État et la sécurité sociale, février 2003.*

Mais votre Rapporteur souhaite rappeler qu'il ne doit pas s'agir là de simples effets d'annonce. Des dépenses peuvent en effet être prévues mais sous-exécutées. Ce risque est accru, pour les crédits du FNAS, par le fait qu'ils interviennent le plus souvent en cofinancement aux côtés des collectivités territoriales. Or, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, depuis 2009, les dépenses de prestations de services réalisées sont inférieures aux dépenses prévisionnelles : cette sous-exécution s'explique principalement par les difficultés de mise en œuvre d'une réforme des contrats « enfance jeunesse ». De nombreux projets n'ont pas pu être engagés faute d'accords entre les CAF et les collectivités partenaires sur la répartition des charges de fonctionnement. Il en a résulté un ralentissement de la dépense des postes les plus dynamiques et une restauration artificielle des marges de manœuvre financières du FNAS.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PRESTATIONS DE SERVICES

	2009	2010	2011	2012	Objectif 2013
Réalisation de la dépense	2,8	3	3,2	3,4	–
Prévision budgétaire	3	3,3	3,5	3,8	3,8
Taux d'exécution	95,8 %	92,5 %	91,6 %	89,4 %	–

Source : CNAF, direction de la sécurité sociale (DSS).

#### c. Le défi de la diminution des effectifs

En 2012, le réseau des caisses d'allocations familiales comprenait 35 404 équivalents temps plein moyens annuels (ETPMA).

#### EFFECTIFS DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Type de contrat	2009	2010	2011	2012
ETPMA CDI	32 326,9	32 634,37	32 502,9	32 639,88
ETPMA CDD	2 208,5	1 832,18	1 731,4	1 764,22
<b>Total</b>	<b>34 535,4</b>	<b>34 466,55</b>	<b>34 234,3</b>	<b>34 404,1</b>
% CDD	6,39 %	5,32 %	5,06 %	5,13 %

Source : CNAF.

Compte tenu de la crise économique – et de l'augmentation corrélative du nombre d'allocataires – et de l'élargissement des missions des caisses d'allocations familiales, la question des moyens humains est centrale.

**L'accueil et le traitement des dossiers ont pu poser, par le passé, des problèmes structurels au point que certains bureaux ont été obligés de fermer pour rattraper le retard accumulé.**

Les organisations syndicales représentatives du personnel des caisses, auditionnées par la Mission, ont unanimement souligné l'importante augmentation de la charge de travail ayant pesé sur les agents des CAF ces dernières années. Ainsi, M. Cyril Chabanier, secrétaire fédéral de la Fédération de la protection

sociale et de l'emploi – Confédération française des travailleurs chrétiens (FPSE-CFTC), a constaté une réelle dégradation du service rendu aux allocataires depuis la dernière convention d'objectifs et de gestion ainsi qu'une usure psychologique et physique des salariés, due à une surcharge de travail, la seule directive donnée étant de « *produire plus avec moins de moyens* ». M. Lionel Dell'angelo, délégué Force ouvrière à la CAF du Val-d'Oise, a considéré, quant à lui, que le manque d'effectifs avait des effets sur le personnel, comme en témoigne le taux d'absentéisme élevé parmi les personnels d'accueil.

De même, une enquête de l'Union des caisses de sécurité sociale (UCANSS)<sup>(1)</sup> a mis en évidence le stress important des salariés, dû à une charge de travail excessive, à la complexité croissante des dossiers et des situations des allocataires.

#### **Enquête spécifique auprès des salariés de la sécurité sociale en début de carrière**

Cette enquête, menée au mois de mai et juin 2013 dans la région parisienne et dans la région Rhône-Alpes par l'Institut BVA-opinion, avait pour objectif de comprendre pourquoi la satisfaction au travail des agents des caisses baisse au bout de trois ans.

Les salariés rencontrés ont exprimé leur mécontentement sur leur travail dû notamment :

- au manque de reconnaissance de la direction ;
- au contexte général de dégradation des conditions de travail à cause de la tension croissante des relations avec les usagers, mais aussi du manque d'adaptation de l'institution aux évolutions législatives et administratives récentes sur lesquelles les agents s'estiment peu formés, ou aux nouveaux outils informatiques ;
- à l'absence de culture commune au sein de l'institution ;
- à la difficulté pour les salariés à donner un sens à leur travail, les agents condamnant le changement de paradigme de la qualité à la quantité, avec la mise en place d'objectifs chiffrés qui encouragent une gestion des dossiers au plus pressé.

Le premier objectif de la convention d'objectifs et de gestion pour 2013-2017 est de permettre à la branche d'être de nouveau en mesure de réduire les délais de traitement des dossiers en souffrance, ou les délais de prise de rendez-vous des usagers, afin d'améliorer le service rendu. Deux leviers sont mobilisés pour faire face à la charge de travail à laquelle doivent répondre les caisses : un renfort temporaire d'effectifs et l'amélioration de la productivité des caisses.

- *Un renfort temporaire d'effectifs pour permettre à la branche de revenir à l'équilibre dans l'écoulement de sa charge de travail*

Un renforcement des moyens humains des caisses est programmé sur les deux premières années de la COG, avec le recrutement de 700 emplois au-delà du remplacement de tous les départs en retraite sur cette période. Ces moyens

---

(1) « *Enquête spécifique auprès des salariés de la sécurité sociale en début de carrière* », septembre 2013.

supplémentaires seront prioritairement affectés à l'atelier de régulation des charges (ARC), en les ciblant plus particulièrement sur l'accueil téléphonique et le traitement des prestations logement.

Une part de ces effectifs supplémentaires a été recrutée sous la forme de 500 emplois d'avenir en 2013. Les règles de tutorat et de formation ont été formalisées et la formation est de même nature que pour le personnel « classique ». L'objectif est de fidéliser ces nouveaux embauchés pour préparer le remplacement des départs à la retraite. Ils ont été affectés en priorité à la réponse téléphonique de premier niveau, au traitement des mails<sup>(1)</sup> et au traitement de dossiers<sup>(2)</sup> et font l'objet d'un accompagnement spécifique et renforcé en termes de supervision, de formation et d'accompagnement.

- *Le renforcement de la productivité des caisses*

Ce second levier s'appuiera sur le renforcement des dispositifs de solidarité entre caisses pilotés par la Caisse nationale, notamment l'élargissement de l'atelier de régulation des charges à la réponse téléphonique, qui permettra à des plateformes de traiter à distance les appels des caisses les plus en difficulté, afin d'améliorer la qualité de service et de résorber les disparités de performance entre caisses.

Ce dispositif, mis en œuvre depuis le mois de juin 2009, a pour but d'aider les CAF en difficulté à revenir à un stock « soutenable » de dossiers. Sur 194 postes, une équipe de 155 équivalents temps plein est capable d'intervenir à tout moment pour prendre en charge le traitement des dossiers de prestations légales de toute CAF du réseau, complétant ainsi ses effectifs pour le temps de l'aide.

En 2013, l'ARC a traité 1 266 306 dossiers, soit 3 731 497 pièces, correspondant à près de sept jours de production de la branche. 57 CAF différentes ont été aidées pour l'équivalent de 0,1 à 38,9 jours de production selon les CAF. S'agissant de l'« ARC téléphone », 484 000 appels ont été traités et sept CAF aidées.

Cependant, comme l'a souligné M. Cyril Chabanier, secrétaire fédéral de la FSPE-CFTC lors de son audition, le recours à l'atelier de régulation des charges comporte des effets pervers. L'organisme aidé se remet à flot, mais sans que ses problèmes de fond ne soient résolus.

En outre, malgré l'aide apportée par l'ARC, certains organismes n'ont pas réussi à retrouver un équilibre durable dans l'écoulement de la charge de travail. Alors que l'aide de l'ARC s'est concentrée sur un nombre de caisses relativement limité, l'aide est devenue, pour certains organismes, plus structurelle que

---

(1) Plateau de renforcement et plateau de renfort régionaux.

(2) Ateliers « logement », ateliers « DOM ».

conjoncturelle, sans pour autant que l'impact de l'aide soit suffisant pour revenir à une situation équilibrée.

C'est pourquoi, dans le cadre de la nouvelle convention et à compter du second semestre 2014, le soutien apporté par l'ARC a été appuyé par la montée en charge de nouveaux ateliers, composés grâce au recrutement d'emplois d'avenir. Ainsi, ce sont près de 300 emplois d'avenir qui ont été affectés à la production, les 200 autres ont été affectés à la réponse téléphonique et au traitement de messages électroniques de premier niveau.

D'octobre à décembre 2013, ces ateliers formés pour traiter des demandes simples d'allocations logement ou des contrôles ressources-activités ont permis de liquider 194 457 dossiers, soit près de 1 024 990 pièces.

Outre les ateliers de régulation des charges, la mutualisation devrait être développée par la mise en place :

- de services nationaux qui permettent de gagner en efficacité (huit CAF pour la paie, cinq CAF pour l'éditique...);

- de seize schémas régionaux de mutualisation comme le détaille l'encadré suivant.

### **Le développement de la mutualisation au sein du réseau des CAF**

- Les mutualisations nationales obligatoires :

- le traitement de la lecture automatisée de documents (Lad) pour les déclarations de ressources, pour les déclarations trimestrielles de ressources pour les bénéficiaires de RSA et pour les quittances de loyers ;

- l'édition ;

- l'atelier de régulation des charges (ARC) ;

- le service national d'accueil téléphonique (SNAT) pour venir en aide conjoncturelle dans la réponse téléphonique ;

- la gestion de la paie ;

- la gestion des travailleurs immigrants ;

- les achats nationaux.

- Les mutualisations nationales facultatives :

- l'accueil en langue des signes française ;

- Le télé-recouvrement.

- Plusieurs mutualisations sont en cours de mises en œuvre dans le cadre des schémas régionaux de mutualisation :

- au niveau des fonctions « supports » : la numérisation des documents, la documentation, l'appui au métier et la formation ;

- au niveau des fonctions « production » : le traitement de l'assurance vieillesse pour les parents au foyer (AVPF), l'allocation de soutien familial recouvrable (ASFR) et la réponse téléphonique ;

- au niveau des expertises : l'immobilier, la gestion prévisionnelle des emplois et compétences, la communication et le contrôle de gestion.

- D'autres mutualisations régionales sont en cours d'expérimentation (gestion de la personne, contentieux, traitement de l'allocation journalière de présence parentale, ...)

- Les mutualisations interbranches (achats, marchés, immobilier notamment).

Parallèlement, les nombreux chantiers poursuivis ou engagés afin d'améliorer l'efficacité de la branche permettront de réaliser des économies de fonctionnement au cours de la deuxième partie de la COG. Selon les données transmises par la CNAF, des gains de productivité devraient être réalisés :

- par l'amélioration du processus de production (amélioration de la qualité de traitement, normalisation des traitements par la mise en place de processus, gestion optimisée des campagnes saisonnières...)

- par le développement d'échanges avec les partenaires des CAF, notamment par l'échange de données avec la direction générale des finances publiques, le renouvellement des loyers par internet avec les bailleurs sociaux (Idéal), et des échanges automatisés avec les maisons départementales des personnes handicapées et les conseils généraux ;

– par le développement de la liquidation automatique pour la gestion du RSA et de l'allocation logement ;

– par l'augmentation significative de la dématérialisation et des téléprocédures avec l'ensemble de la population allocataire, au travers des sites internet *caf.fr* et *mon-enfant.fr*) et de l'intégration automatique des données télé-déclarées dans le compte allocataire <sup>(1)</sup> ;

– par la circulation la plus large possible des données <sup>(2)</sup> et le croisement d'informations auprès de tiers.

Depuis la mise en place de la COG, ces différentes mesures ont permis de réduire les délais de traitement des dossiers : ainsi le stock des pièces à traiter représentait 6,7 jours de traitement en septembre 2012, 5,3 jours de traitement en septembre 2013 et 4 jours de traitement en juin 2014.

**Entre 2015 et 2017, l'effet combiné de ces mesures devrait permettre une réduction du plafond d'emplois de la branche famille de 1 000 équivalents temps plein nets sur la période de la COG.**

#### ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS DE LA BRANCHE

Fonction	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Effectifs de gestion administrative	500	200	– 500	– 600	– 339	– 739
Effectifs d'action sociale	– 18,5	– 66	– 68,5	– 55	– 53	– 261
<b>Total</b>	<b>481,5</b>	<b>134</b>	<b>– 568,5</b>	<b>– 655</b>	<b>– 392</b>	<b>– 1 000</b>

Source : COG 2013-2017.

Ce cadrage d'ensemble pourra être ajusté en fonction des efforts accomplis sur le début de la période conventionnelle : une mission de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances conduite sur le premier semestre 2015 appréciera la situation de la branche famille compte tenu de l'évolution des charges de travail depuis le début de la période conventionnelle, de la mise en œuvre des processus d'optimisation du réseau, de l'incidence des mesures du programme de simplification effectivement engagées, en particulier des simplifications législatives et réglementaires qui auront fait l'objet d'une décision à cette date, ainsi que de toute autre mesure nouvelle intéressant les prestations et le fonctionnement du réseau. La mission IGAS-IGF conduira à un rendez-vous commun État-CNAF. Une révision de la COG par avenant pourra intervenir si, au vu des conclusions de la mission, les parties l'estiment justifiée.

(1) À l'heure actuelle existe déjà les changements de situation, de coordonnées bancaires ou la téléprocédure pour les étudiants.

(2) Les enquêtes sur le paiement à bon droit montrent que les données entrantes doivent être fiabilisées au maximum, ce qui passe par le croisement d'informations auprès de tiers.

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

Ainsi, Mme Emmanuelle Courcier-Soustre, présidente du Syndicat national du personnel de direction des organismes sociaux (SNPDOS-CFDT), a indiqué à la Mission que le manque d'effectifs allait rendre la situation difficile dans les prochaines années et que la diminution des accueils physiques serait problématique pour la plus grande partie du public. M. Philippe Simonnot, directeur de la CAF du Rhône et représentant du Syndicat national du personnel de direction des organismes de sécurité sociale (SNPDOSS-CGC) a, quant à lui, considéré que la dégradation des conditions de travail dans les CAF était préoccupante et que les postes créés ne pourront être rendus sans que les CAF se retrouvent dans l'impossibilité de remplir leurs missions.

De même, Mme Chantal Rémy, présidente de l'Association des directeurs de caisses d'allocations familiales (ADIR.CAF), a fait part à la Mission de la demande de son association de ne pas réduire les effectifs des CAF en 2015, alors que les mesures de simplification et de dématérialisation n'auront pas encore produit leurs effets et alors que les CAF doivent faire face à l'augmentation de la précarité et du nombre d'allocataires, notamment en raison de la prise en charge de l'ensemble des régimes spéciaux.

C'est pourquoi votre Rapporteur considère que cette clause de revoyure est essentielle et que l'évolution des effectifs des CAF à compter de 2015 devra prendre en cause l'évolution de l'activité.

<p><b>Proposition n° 2 : veiller à assurer un service de qualité aux allocataires en garantissant les moyens humains définis par la convention d'objectifs et de gestion, signée entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales.</b></p>
--

## **B. UNE DIFFICILE ADAPTATION AUX RÉFORMES**

Votre Rapporteur constate que les CAF ont su faire face à des réformes d'ampleur ces dernières années : la mise en place du revenu de solidarité active et la départementalisation. Cependant, ces réformes ont été parfois accomplies dans des conditions difficiles, comme en témoignent les fermetures de guichet qui sont intervenues dans de nombreuses CAF pour permettre de rattraper le retard dans le traitement des dossiers.

### **1. La mise en place du revenu de solidarité active**

Depuis la mise en place du RSA – en remplacement du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API) et des mécanismes d'intéressement – depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, les CAF ont vu leur mission évoluer

puisqu'elles disposent désormais, au même titre que le conseil général ou les centres communaux d'action sociale, de la compétence d'instruction des dossiers<sup>(1)</sup>. De plus, elles peuvent être amenées, si elles en ont délégation, à apporter leur concours au conseil général dans la prise en charge du processus d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Près de deux ans après l'entrée en vigueur du RSA, une enquête a été menée auprès de l'ensemble des CAF<sup>(2)</sup> aux mois de mars et avril 2011.

Cette enquête montre que l'implication des CAF dans le dispositif du RSA est plus importante qu'elle ne l'était dans le cadre du RMI et de l'API, notamment en matière d'échanges d'information et d'instruction.

Pour assurer les différentes dimensions du dispositif – l'instruction, les échanges d'informations et l'accompagnement – des modifications organisationnelles ont été nécessaires. Les évolutions les plus notables concernent la gestion administrative du dispositif, pour laquelle 64 % des caisses ont procédé à des changements organisationnels et les deux tiers à des recrutements. Quant à l'implication nouvelle dans la phase d'accompagnement, elle s'est traduite par le redéploiement du personnel en place. En outre, sept répondants sur dix déclarent que la mise en place du RSA a nécessité de redéfinir des postes de travail.

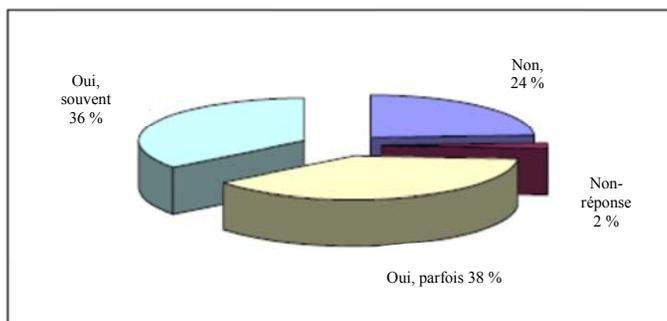
Ces mutations n'ont toutefois pas suffi à absorber l'ensemble de l'accroissement de charge : même au-delà des difficultés rencontrées dans les premiers mois, 73 % des CAF rencontraient toujours une surcharge de dossiers en 2011.

---

(1) Les CAF disposaient de la compétence d'instruction pour les bénéficiaires du RMI uniquement si elles avaient délégation du conseil général pour le faire.

(2) Hors départements d'outre-mer.

## PART DES CAISSES DEVANT FAIRE FACE À UNE SURCHARGE DE DOSSIERS EN 2011



Champ : ensemble des CAF de métropole.

Source : Cnaf – enquête « RSA dans les CAF », 2011.

Pour y faire face, les heures supplémentaires, les embauches en contrat à durée déterminée (CDD) et le redéploiement du personnel en place ont été largement mobilisés. De l'avis des répondants, cette surcharge de dossiers est à attribuer en premier lieu à la situation économique dégradée, mais également à la complexité législative du RSA. Pour onze caisses, la mise en place du RSA est venue aggraver des difficultés plus structurelles.

Dans son rapport d'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes constate la dégradation importante des indicateurs d'activité des CAF en 2011 et conclut : « *Même si elle n'est pas la seule cause des difficultés rencontrées, l'évolution de prestations pour compte de tiers, en l'occurrence le passage du RMI et de l'API au RSA, a eu un impact en profondeur sur le bon fonctionnement de la chaîne de liquidation, pénalisant la productivité de la branche et pesant sur la liquidation de l'ensemble des prestations qu'elle sert en termes de délais comme de qualité globale. À cet égard, la diversité des modes de coopération avec les départements n'a pas toujours facilité la gestion du RSA par le réseau des CAF* ».

### 2. La départementalisation

Conformément à l'engagement souscrit dans la convention d'objectifs et de gestion pour 2009-2012, la branche famille a achevé à la fin de l'année 2011 la départementalisation de son réseau. À l'automne 2011, treize nouvelles CAF départementales, regroupant trente-quatre organismes, ont été installées dans les départements suivants : l'Aisne, l'Ardèche, le Doubs, le Finistère, l'Hérault, l'Isère, la Loire, le Maine-et-Loire, le Nord, l'Oise, le Pas-de-Calais, le Rhône et

(1) Cour des comptes, Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, septembre 2012, page 417.

la Seine-Maritime. Environ 2,5 millions d’allocataires, 630 sites, 7 500 personnels étaient concernés.

Les implantations existantes, notamment sur le plan de l’accueil des allocataires, sont restées inchangées, la départementalisation ne devant pas entraîner un recul de l’offre de services. Concernant les sièges, le protocole d’accord sur l’évolution des réseaux du 5 septembre 2006 pose le principe de l’absence de mobilité forcée. Les personnels ont continué à travailler sur le même site. Des salariés ont éventuellement été amenés à évoluer fonctionnellement. Cette évolution s’est située essentiellement au niveau des services support. Ces changements n’ont concerné que marginalement les missions des agents des domaines prestations et action sociale, au service des allocataires.

Afin d’accompagner la mise en œuvre de la départementalisation, la branche a mobilisé des financements nationaux à hauteur de 737 500 euros en 2011. Ces financements ont permis de réaliser des dépenses exceptionnelles (assemblée générale, actions d’accompagnement en ressources humaines, pilote de projet, communication...). Dans le cadre du protocole validé par la commission exécutive de l’UCANSS et d’accords locaux soumis à l’agrément de l’État, les nouvelles caisses départementales ont négocié l’attribution d’une prime exceptionnelle de « départementalisation », afin de reconnaître l’engagement des salariés dans ce projet. Le montant national pour la branche était de 1,67 million d’euros pour près de 6 000 salariés éligibles.

**Cependant, malgré cette réelle réussite technique – la départementalisation n’ayant créé aucune rupture de droits malgré l’adaptation des systèmes d’information – cette réforme n’a pas été sans faire naître des difficultés pour les caisses d’allocations familiales concernées.**

C’est notamment ce qu’a rappelé le représentant de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), M. Jean-François Cimetière, à la Mission : *« Si la CFDT était favorable à la départementalisation, sa mise en œuvre a été difficile car elle a mis en évidence des écarts de droits entre les caisses et s’est accompagnée de problèmes managériaux et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sein des caisses. »*

L’exemple des difficultés rencontrées par la CAF du Nord, depuis la réforme du RSA et la départementalisation, comme l’a rappelé Mme Valérie Létard, sénatrice du Nord, lors de la séance du 29 novembre 2012, est particulièrement significatif : *« Du mois de mars au mois de mai, la situation de la caisse d’allocations familiales du Nord a malheureusement continué à se dégrader. Fermée au public plus de quatre semaines au cours du dernier trimestre de 2012, la CAF du Nord suspend désormais son accueil au public tous les jeudis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, sans parvenir, malgré ses efforts, à rattraper son retard. Ses indicateurs de résultats, hormis le traitement du RSA, sont tous au rouge. En avril 2013, le taux d’appels traités par un agent a encore baissé de 15 % par rapport au mois précédent et atteint son taux le plus bas, soit 37,9 %, à*

*comparer au critère fixé par la convention d'objectifs et de gestion, la COG, de 90 %, et à un taux de 94 % en avril 2012. (...) Certes, la gravité de la crise accroît encore la charge de travail et la pression. Toutefois, la caisse n'a à l'évidence pas retrouvé un fonctionnement satisfaisant depuis la mise en œuvre de la départementalisation. Une grande opération de solidarité interservices conduite au mois d'avril a permis de réduire quelque peu le stock et d'améliorer la production. Mais cet effort ponctuel ne pourra pas être demandé en continu. Les agents se découragent et souhaitent qu'on leur accorde d'urgence des moyens supplémentaires pour faire face à une augmentation assez importante du nombre des dossiers. »<sup>(1)</sup>*

---

(1) Sénat, séance de questions orales sans débat du 29 novembre 2012.



## II. DES RÉFORMES SONT AUJOURD'HUI ENCORE NÉCESSAIRES POUR PERMETTRE AUX CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES D'EXERCER PLEINEMENT LEURS MISSIONS

L'alourdissement de la charge de travail des CAF, l'élargissement de leurs missions et le défi de la réduction des effectifs de la branche à moyen terme, ainsi que les difficultés rencontrées par le passé, notamment au moment de la mise en place du RSA et de la départementalisation, rendent impératives certaines réformes pour permettre aux caisses d'accomplir efficacement leurs missions, pour garantir leur accessibilité et des actions adaptées aux spécificités des territoires.

### A. RENFORCER L'EFFICACITÉ DES CAISSES

#### 1. Le pilotage du réseau par la Caisse nationale

Les différents déplacements effectués par la Mission ont permis de constater la diversité de situation et d'organisation des CAF.

##### **La situation de la CAF des Bouches-du-Rhône**

Cette différence de situation est particulièrement marquante dans la CAF des Bouches-du-Rhône, qui a vu la mise en place d'un administrateur provisoire, en raison du blocage de ses instances.

La CNAF a indiqué à la mission qu'un plan d'action a été finalisé et qu'une convention d'accompagnement a été signée avec la CAF des Bouches-du-Rhône (renfort des secteurs de traitement des dossiers, nouveaux embauchés recrutés notamment à l'accueil, mise en place de l'accueil sur rendez-vous). En outre, dans le cadre de l'atelier de régulation des charges, des renforts importants vont être dédiés à l'accompagnement de cette CAF.

Le travail engagé par l'administrateur provisoire pour trouver une méthodologie de travail du conseil d'administration et lever sa suspension se poursuit.

Ces différences d'organisation vont de pair avec de très grandes différences de performances entre les caisses, comme l'a rappelé M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes lors de son audition. Il a regretté notamment que la CNAF n'ait pas défini le mode d'organisation le plus efficient, alors que le modèle qui repose sur la polyvalence des techniciens rencontre très souvent ses limites, compte tenu de la complexité des allocations et du renouvellement incessant de la réglementation. De même, le président de la sixième chambre de la Cour des comptes a considéré que le mouvement de mutualisation des caisses était « *brouillon* » et « *peu encadré* », notamment en raison de trop grandes marges d'initiatives laissées à l'échelon local et à l'absence d'un cadre de mutualisation défini au niveau national.

Le tableau suivant, transmis à la Mission par la Caisse nationale, détaille le ratio de productivité global des CAF. Ce ratio exprime la taille moyenne du portefeuille d'allocataires géré par un agent, dans une caisse donnée et quelle que soit sa fonction, et ne se confond pas avec la productivité individuelle d'un technicien conseil.

**LA PRODUCTIVITÉ DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES EN 2012 (SOURCE : CNAF)**

<b>Caisses départementales</b>	<b>Productivité par équivalent temps plein moyens annuels</b>	<b>Caisses départementales</b>	<b>Productivité par équivalent temps plein moyens annuels</b>
1	972,66	51	656,70
2	802,98	52	656,24
3	747,63	53	654,64
4	736,43	54	654,10
5	732,00	55	653,81
6	731,76	56	652,67
7	730,79	57	650,35
8	719,26	58	649,80
9	718,46	59	649,16
10	718,17	60	646,15
11	717,80	61	645,56
12	711,49	62	643,92
13	711,17	63	643,07
14	709,85	64	640,86
15	708,65	65	640,57
16	708,47	66	637,51
17	702,77	67	637,19
18	698,11	68	636,69
19	694,33	69	635,10
20	694,09	70	633,10
21	692,49	71	632,46
22	688,50	72	632,17
23	687,08	73	631,42
24	686,89	74	628,66
25	686,24	75	628,01
26	683,41	76	626,52
27	683,17	77	625,75
28	681,50	78	622,23
29	676,89	79	617,35
30	675,11	80	615,40
31	675,11	81	611,81
32	674,15	82	608,90
33	671,42	83	607,89
34	670,40	84	607,55
35	670,17	85	605,26
36	669,06	86	604,31
37	668,26	87	602,02
38	666,78	88	601,29
39	664,82	89	597,70
40	664,77	90	594,77
41	664,63	91	589,74
42	663,40	92	588,07
43	662,90	93	577,81
44	662,48	94	577,69
45	660,75	95	574,61
46	659,91	96	558,68
47	659,09	97	558,28
48	658,54	98	539,10
49	657,80	99	533,61
50	656,83	100	502,16

Les écarts de productivité entre les CAF, mis en évidence dans ce tableau, témoignent notamment des disparités dans l'organisation et le fonctionnement des CAF et donc du nécessaire renforcement de la CNAF dans son rôle de pilote, et ce d'autant plus que la productivité de la branche famille est encore insuffisante. Tel est le constat dressé notamment par la Cour des comptes, dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011 <sup>(1)</sup>. Celle-ci souligne que, par rapport à l'ensemble des branches de la sécurité sociale, les gains de productivité de la branche famille ont été « *particulièrement limités* », avec une hausse de 1,1 % sur la période de la COG 2005-2008 pour un objectif évalué en début de COG à 10 % et que « *la contre-performance de la branche au regard des critères objectifs de productivité semble tenir à la combinaison de plusieurs éléments : une sous-estimation de la charge de travail par l'indicateur du nombre d'allocataires pondérés d'une part, une désorganisation de certaines caisses en difficulté d'autre part, mais aussi sans doute l'octroi de moyens additionnels, que l'évolution du RSA " activité ", dont la montée en charge a été beaucoup plus lente que prévue, ne justifiait pas à due concurrence* ».

Afin de conférer une meilleure lisibilité et une plus grande efficacité au pilotage de la branche famille par la CNAF, votre Rapporteur considère qu'il est indispensable que la Caisse nationale définisse une stratégie de moyen terme de l'évolution de la branche famille, stratégie qui lui permettra – ainsi qu'aux CAF – de se projeter au-delà du terme de la COG.

De même, la mise en place d'une comptabilité analytique serait de nature à favoriser la transparence en matière de dépenses et de productivité et d'aider la CNAF à renforcer son rôle.

**Proposition n° 3 : renforcer la mission de pilote de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), notamment par la mise en place d'une stratégie nationale de moyen terme et d'une comptabilité analytique.**

## **2. La question des indus et le développement du contrôle interne**

Dans le cadre de sa mission de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, la Cour des comptes a relevé, à plusieurs reprises, des défaillances dans la gestion de la branche famille.

Ainsi, après deux certifications avec réserves pour les exercices 2009 et 2010, la Cour n'a pu certifier les comptes de la branche famille pour l'exercice 2011 en raison de l'augmentation du montant des erreurs de liquidation qui affectent les prestations versées et qui représentaient 1,6 milliard d'euros, contre 1,2 milliard d'euros en 2010. 70 % des erreurs représentaient des trop-perçus par les allocataires – et concernaient notamment le revenu de solidarité active (RSA)

---

(1) Cour des comptes, Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, septembre 2011.

et les aides au logement – et 30 % des insuffisances de versement. En revanche, en 2012, la Cour des comptes a noté la diminution des erreurs de liquidation – soit un montant de 1,15 milliard d’euros – et certifié les comptes de la branche.

De même, dans son rapport de certification pour l’année 2013 <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a relevé une « forte augmentation de l’incidence financière des anomalies et des erreurs » affectant les prestations légales. Ainsi, le montant estimé de ces erreurs atteint 1,4 milliard d’euros en 2013 contre 1,15 milliard d’euros en 2012, ce qui traduit « l’incapacité du dispositif de contrôle interne ». En conclusion, la Cour appelle « de la part de la Caisse nationale des allocations familiales la mise en œuvre de mesures fortes dès l’exercice 2014 ».

Le montant important de ces erreurs de liquidation souligne, d’après la Cour, l’inadaptation du dispositif de contrôle interne de la branche, caractérisé notamment par des insuffisances de conception et des faiblesses du pilotage par la CNAF. En particulier, la Caisse nationale ne fixe pas aux organismes de son réseau des objectifs de montants d’erreurs à ne pas dépasser, mais des objectifs de nombre de contrôles à réaliser. En outre, les CAF ne bénéficient pas d’un encadrement suffisant dans la réalisation effective des contrôles prescrits par la CNAF.

Votre Rapporteur tient à rappeler que le cadre réglementaire de la branche famille est complexe et mouvant : beaucoup de prestations sont versées sous conditions de ressources et d’activité, liées à des situations familiales très changeantes et fondées sur les informations fournies par les allocataires eux-mêmes. **Ces indus ne doivent donc pas être confondus avec des fraudes, car ils résultent simplement de changements de situation des allocataires.**

D’après les informations transmises par la CNAF à votre Rapporteur, les « risques métiers » – c’est-à-dire liés à la liquidation interne – ne représentent que 20 % du risque financier et ce taux évolue à la baisse. La qualité de la liquidation évoluerait donc plutôt favorablement.

En revanche, l’augmentation des indus est due à la dégradation des données transmises aux CAF. En effet, 55 % du montant des indus sont liés aux changements de ressources et de situation professionnelle. Or, la situation économique conduit à une accélération des changements de situation, notamment professionnelle, avec le développement des activités à durée limitée, créatrices d’indus. La branche famille a ainsi enregistré, en 2013, une augmentation de 10 % des déclarations de ressources trimestrielles et de 8 % du nombre de changements de situations professionnelles.

Trois quarts des montants se concentrent sur les prestations logement et le RSA. Comme le soulignait un rapport conjoint de l’Inspection générale des

---

(1) Cour des comptes, Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale pour l’exercice 2013, juin 2014.

affaires sociales et de l'Inspection générale des finances sur les indus de la branche famille <sup>(1)</sup>, « *les foyers au revenu mensuel inférieur à 500 euros, qui représente 12 % des allocataires, concentrent 38 % des indus. Cette proportion importante s'explique par la volatilité des situations de cette catégorie d'allocataires pour laquelle on constate 26 changements de situations, notamment professionnelle, par allocataire et par an* ». Cette situation augmente les risques de fraudes ou de négligences plus ou moins volontaires dans les déclarations de changement de situation et surtout ceux liés à l'impact de la législation et des conditions d'acquisitions des données entrantes.

**Cependant, le retour à la hausse de ces montants en 2013 et l'importance des montants en cause imposent que la diminution des erreurs à portée financière constitue, pour la CNAF, un enjeu majeur des prochains exercices.**

Un décret du 14 octobre 2013 relatif au contrôle interne des organismes de sécurité sociale <sup>(2)</sup> devrait être ainsi de nature à renforcer la position de la CNAF en matière de contrôle interne. En effet, ce décret intègre le contrôle interne dans la gouvernance nationale des organismes de sécurité sociale, alors que, dans le système préexistant, l'agent comptable élaborait et mettait en place un plan de contrôle interne au niveau de chaque organisme.

Dans le cadre de la nouvelle COG, un plan national de contrôle interne a été mis en place et diffusé en février 2014. Les renforcements apportés concernent notamment :

- la mise en place d'un indicateur de qualité de la liquidation qui permet de piloter l'amélioration de la qualité par les organismes ;
- le renforcement de la fonction d'audit général ;
- le lancement d'un programme « CAF à forts enjeux » qui concerne les vingt-cinq CAF les plus en difficultés sur leur charge de travail et leurs délais de traitement et qui vise à réduire les écarts de performance, à retrouver un équilibre durable des charges et ainsi à limiter les risques de non-qualité et d'indus ;
- l'optimisation des outils et des moyens du contrôle sur place ;
- le développement des échanges avec les partenaires, notamment au sein du Système national de gestion des carrières et du Répertoire national commun de protection sociale (RNCPS).

---

(1) *Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des finances*, Les indus de la branche famille, juillet 2013.

(2) *Décret n° 2013-917 du 14 octobre 2013 relatif au contrôle interne des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement.*

Par ailleurs, la CNAF a mis en place un plan d'action reposant sur cinq axes pour lutter contre la fraude et les indus, détaillé dans l'encadré suivant.

### **Le plan d'action de lutte contre la fraude et les indus**

Le plan d'action, mis en place pour lutter contre les indus et la fraude, repose sur cinq axes :

#### **1/ Communication :**

- améliorer les formulaires ;
- informer systématiquement l'allocataire sur ses obligations de déclaration (mentions sur le site *caf.fr*, campagne d'emailing, SMS, relance de la campagne « *frauder c'est voler* » déployée début 2011) ;

#### **2/ Simplification des démarches des usagers, notamment sur le site *caf.fr*, pour permettre de déclarer plus facilement et plus vite ses changements de situation :**

- permettre à l'allocataire de déclarer ses changements de situation professionnelle sans limite de temps ;
- intégrer dans la téléprocédure de déclaration des ressources trimestrielle, des contrôles de cohérence ;
- permettre la mise à jour de la situation professionnelle en déclarant ses ressources trimestrielles pour le RSA ;

#### **3/ Simplification du droit :**

- décaler les dates d'effet de changement de situation professionnelle ;
- figer le droit RSA sur trois mois sans prendre en compte les changements de situation professionnelle ;
- modifier le traitement des allocataires demandeurs d'emploi radiés administrativement ;

#### **4/ Amélioration de l'efficacité des contrôles pour mieux détecter les indus et plus tôt :**

- avoir accès aux données du système national de gestion des carrières, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, qui comporte des informations sur la situation professionnelle et les revenus des allocataires ;
- dédoubler l'échange avec la direction générale des finances publiques et le réaliser plus tôt pour détecter rapidement les situations professionnelles des allocataires non à jour ;
- mieux cibler et améliorer le traitement des contrôles de cohérence ;
- améliorer les modèles de *datamining* <sup>(1)</sup> ;

#### **5/ Optimisation des moyens pour réaliser les contrôles :**

- dématérialiser les contrôles (envoi par messagerie électronique un message invitant l'allocataire à mettre à jour sa situation sur le site *caf.fr*)
- traiter automatiquement les informations nouvelles.

*(1) Le « datamining » est une technique d'analyse multicritères afin de modéliser des comportements pour identifier ceux qui sont suspects et cibler ainsi les contrôles.*

### 3. La lutte contre la fraude

À l’instar de l’ensemble des branches de la sécurité sociale, la branche famille a développé, depuis quelques années, sa politique de lutte contre la fraude. La Caisse nationale a ainsi lancé, en 2009, une enquête statistique auprès de 10 500 allocataires. Cette enquête a conduit à une estimation de 2,15 % de fraudeurs parmi l’ensemble des allocataires de la branche famille.

#### **La fraude au sein de la branche famille**

En 2012, la fraude constatée s’élève à 0,18 % des sommes versées, ce qui représente 119 millions sur les 64 milliards d’euros de prestations versées. Seulement 8 % des fraudes constatées sont liées à de l’escroquerie. Il faut donc dissocier les indus et les fraudes. En 2012, 60 % des fraudes concernent les minimas sociaux, dont le RSA pour 37 %, les aides au logement pour 25 %, et les prestations familiales de façon large pour 14 %.

Dans 66 % des cas, la fraude est due à l’absence de déclaration d’activité et de ressources. Elle est liée à une dissimulation de concubinage dans 26 % des cas et à des escroqueries et usages de faux dans 8 % des cas.

La CNAF a aussi mis en place, à compter de 2008, plusieurs applications informatiques destinées à la lutte contre la fraude – et répertoriées dans l’encadré suivant – ainsi que le répertoire national des bénéficiaires. Ce fichier, qui recense les allocataires et ayants droit des CAF – identifiés grâce à leur numéro d’inscription au répertoire national d’identification des personnes physiques – permet de vérifier systématiquement qu’il n’y a pas d’affiliation dans plusieurs CAF sur le territoire. Il est utilisé systématiquement pour les affiliations de nouveaux dossiers et l’ajout de toute nouvelle personne dans les dossiers existants. La dernière version de ce fichier regroupe désormais plus de 95 % des bénéficiaires et ayants droit des prestations versées par la CNAF. Il a été agrégé aux répertoires des autres branches pour constituer le RNCPS.

### **Les applications informatiques de la branche famille en faveur de la lutte contre la fraude**

Le réseau des CAF a mis en place plusieurs applications informatiques efficaces pour lutter contre la fraude :

– les divers échanges de fichiers entre la CNAF, et des partenaires tels que la direction générale des finances publiques, Pôle emploi, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, permettent de contrôler dans de meilleures conditions les déclarations des allocataires ;

– l'accès à des applications telles que le fichier des comptes bancaires (FICOBA), le portail « Espace des organismes partenaires de la protection sociale » (EOPSS) géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) gérée par le ministère de l'intérieur permettent également de fiabiliser les informations reçues par les organismes ;

– la mise en place, depuis de 2012, d'une base nationale des fraudes qui est une base d'informations centralisée et unique de la fraude identifiée par les CAF ;

– la création, en cours, d'un portail d'accès aux informations des CAF destiné à leurs partenaires qui permettra aux organismes concernés (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, Pôle emploi, caisses primaires d'assurance maladie, caisse d'assurance retraite et de la santé au travail...) de vérifier dans le cadre de leurs contrôles certaines informations concernant nos allocataires ;

– la généralisation depuis 2012 de la détection des indus frauduleux ou non à l'aide de procédures de *datamining*, et l'amélioration des modèles utilisés rendent également plus efficaces les contrôles sur place ;

– la création, en cours, d'un portail d'accès aux informations des CAF destiné à leurs partenaires qui permettra aux organismes concernés (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, Pôle emploi, caisses primaires d'assurance maladie, caisse d'assurance retraite et de la santé au travail...) de vérifier dans le cadre de leurs contrôles certaines informations concernant nos allocataires ;

– la généralisation depuis 2012 de la détection des indus frauduleux ou non à l'aide de procédures de *datamining*, et l'amélioration des modèles utilisés rendent également plus efficaces les contrôles sur place.

Le personnel des organismes a été accompagné dans l'amélioration des actions relatives à la lutte contre la fraude :

– des formations spécifiques ont été dispensées, en collaboration avec la Délégation nationale à la lutte contre la fraude notamment en matière de détection de faux documents ;

– un programme de formation au perfectionnement à la conduite d'entretien à destination des agents de contrôle sur place a été mis en œuvre, fondée sur des techniques d'analyse sémantique ;

– des guides méthodologiques destinés aux contrôleurs et des outils d'aide à la décision ont été et sont mis en place afin de leur permettre d'apprécier les situations de manière plus rationnelle et homogène.

C'est ainsi que le nombre de cas de fraudes aux prestations familiales détectées est passé de 11 733 cas en 2009 (soit 86 millions d'euros de préjudice subi) à 17 974 cas en 2012 (119,1 millions d'euros de préjudice subi) montrant que les moyens de détection et les mesures de prévention sont plus efficaces.

Dans le cadre de la nouvelle COG, des améliorations sont recherchées dans trois directions :

- l'amélioration des sanctions de fraudes au RSA, en coopération avec les conseils généraux ;

- l'homogénéisation de la politique de sanction sur le territoire grâce à l'élaboration d'un barème indicatif de référence préconisant les sanctions à prendre en fonction du type de fraude concerné ;

- le développement de la coordination avec les parquets en matière de dépôts de plainte afin de limiter le nombre de classements sans suites.

**Malgré ces progrès notables que votre Rapporteur tient à saluer, celui-ci constate cependant que le nombre de sanctions administratives infligées reste faible et que ces procédures, pourtant plus simples que la procédure pénale, sont peu utilisées.**

En effet, la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie <sup>(1)</sup> a institué pour la branche maladie un ensemble de sanctions administratives à l'encontre des fraudeurs (avertissement, mise en garde, mise sous accord préalable, pénalités financières...). Ces nouvelles pénalités ont été étendues aux branches vieillesse et famille par la loi du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 <sup>(2)</sup>.

Or, ces sanctions restent peu utilisées par la branche famille. Ainsi, en 2009, sur les 11 733 cas de fraude détectés, 9 410 – soit 80 % – ont fait l'objet de sanctions mais seules 1 869 pénalités ont été prononcées.

Les pénalités financières mériteraient d'être davantage développées car elles constituent une arme particulièrement adaptée aux fraudes constatées dans le champ des organismes sociaux qui portent sur des montants unitaires assez réduits :

- la procédure est simplifiée et son coût paraît en rapport avec le montant des fraudes constatées, souvent faible ;

- la définition des cas qui peuvent être sanctionnés est assez large pour couvrir l'ensemble des situations, notamment l'abstention ou l'omission d'une information sur la modification des droits ;

---

(1) La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

(2) Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006.

– ce type de sanction permet une progressivité dans la peine, elle peut suivre d'éventuels avertissements, en cas de doute sur la réalité de la fraude, elle peut être suivie d'une deuxième sanction majorée, en cas de récidive.

**Proposition n° 4 : développer le recours, par les caisses d'allocations familiales, aux sanctions administratives.**

#### **4. Les échanges d'information entre les CAF et leurs partenaires**

La CNAF souhaite optimiser les échanges avec les partenaires aussi bien dans un objectif d'accès aux droits, de rapidité de traitement que de maîtrise des risques et lutte contre la fraude. Elle poursuit toutefois actuellement trois actions prioritaires :

– l'optimisation de l'échange, avec la direction générale de finances publiques, sur les « non-trouvés » pour en limiter le nombre ;

– l'optimisation de l'échange avec Pôle emploi pour garantir une actualisation rapide des droits des allocataires et limiter les indus.

S'agissant plus particulièrement des bailleurs sociaux, l'utilisation des téléservices proposés par la branche pour la demande d'aide au logement, le signalement des changements d'adresse ou les appels annuels de quittance de loyer permettent une prise en compte des informations plus rapide et de meilleure qualité. La CNAF souhaite donc que soit rendu obligatoire pour les bailleurs l'usage de ces téléservices, au travers du système d'information IDEAL (intégration des demandes d'aide au logement).

**Proposition n° 5 : rendre obligatoire l'usage des téléservices pour les bailleurs dans le cadre du système d'information IDEAL.**

Par ailleurs, votre Rapporteur souhaiterait que soit menée une réflexion sur la mise en place d'un dispositif unique de collecte des données, dans le respect des règles édictées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), à l'instar de ce qui existe en Belgique avec la Banque Carrefour de sécurité sociale.

Cette dernière a, en effet, développé un réseau électronique reliant les différentes institutions de sécurité sociale. Dans le cadre d'autorisations très strictes, les informations contenues dans les différentes banques de données sont accessibles aux autres institutions de sécurité sociale par l'intermédiaire de ce réseau. Celui-ci permet :

– une identification unique de tout citoyen et de toute entreprise ;

– une impossibilité d'inscrire dans le répertoire des références une seule et même personne sous une même qualité pour une même période auprès de plusieurs institutions appartenant à la même branche de sécurité sociale ;

– une utilisation des mêmes informations pour le calcul des cotisations et des allocations ;

– un accès des acteurs qui octroient des droits aux informations relatives aux droits dans d'autres branches de la sécurité sociale permettant ainsi d'éviter la coexistence illicite d'allocations.

La Mission est convaincue que la France doit s'inspirer de cet exemple pour développer l'échange d'informations.

**Proposition n° 6 : mener une réflexion sur la mise en place d'un dispositif unique de collectes de données similaire à la Banque Carrefour de sécurité sociale en Belgique.**

## **5. Les systèmes d'information**

Les systèmes d'information constituent un enjeu majeur pour les CAF. Rappelons, en effet, qu'ils doivent gérer 220 millions de faits générateurs par an, 15 milliards de transactions et 17 000 règles de droits et intégrer, *via* le répertoire national des bénéficiaires, 36 millions de numéros d'inscription au répertoire (NIR) certifiés.

Or, dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2012 <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a dressé un panorama assez critique du pilotage et du système d'information de la branche famille.

Celle-ci constate, en effet, une gouvernance inefficace associée à une stratégie incertaine : les conventions d'objectifs et de gestion assignent des objectifs à la fois trop nombreux et trop ambitieux et les schémas directeurs du système d'information, destinés à mettre en œuvre opérationnellement les objectifs de la COG, manquent de réalisme.

Selon la Cour, la responsabilité en incombe aussi bien à l'État qu'à la CNAF. L'État ne s'est pas préoccupé de savoir si la CNAF avait la possibilité d'atteindre les objectifs fixés par la COG de manière réaliste et multiplie les évolutions du cadre législatif et réglementaire, ce qui complexifie considérablement le travail de la CNAF et des CAF tandis que la CNAF a fait tardivement émerger une fonction de maîtrise d'ouvrage et que son organisation est inefficace car trop lourde et trop complexe.

La Cour relève ensuite une trop grande dispersion des structures et des moyens. L'organisation opérationnelle mise en place pour administrer et faire évoluer le système d'information est trop éclatée, ce qui nuit à l'efficacité de la branche et à la transparence de sa gestion, et la dispersion des moyens et

---

(1) *Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2012.*

l'éclatement de la politique d'achat font obstacle à une connaissance fine des coûts.

Elle identifie enfin des retards préoccupants dans la modernisation du système d'information :

- la branche pâtit de l'absence d'un référentiel unique de projets ;
- le logiciel de gestion des incidents informatiques est obsolète et souffre de nombreux dysfonctionnements ;
- les déficiences du pilotage et de gestion de l'informatique entraînent des conséquences dommageables pour la branche (allongement préjudiciable des délais et/ou un accroissement des ressources consommées par rapport à celles prévues).

La nouvelle COG a fait des systèmes d'information l'un des principaux axes stratégiques de la branche. Le schéma directeur du système d'information, en annexe de la convention, prévoit :

- le développement de la coproduction avec les allocataires et les partenaires par l'optimisation et développement des téléprocédures (par exemple IDEAL pour les bailleurs), et la dématérialisation des flux permettant une liquidation automatique ;
- le développement du site internet *caf.fr* <sup>(1)</sup> ;
- le développement du site internet *mon-enfant.fr* avec notamment un service dédié à la parentalité ;
- la mise en place d'une offre smartphone permettant d'accéder à son compte : en mai 2014, 210 000 téléchargements ont été comptabilisés depuis le lancement de cette offre à la fin du mois de janvier 2014.

La COG prévoit un budget de 478 millions d'euros sur la période 2014-2017.

Par ailleurs, conscient du coût engendré par ses deux filières « mainframe » Bull et IBM et de la maturité du marché, la CNAF a, à la suite d'une étude préalable, intégré dans sa COG et son schéma directeur des services informatiques la migration de son application Cristal des *mainframes* vers des environnements plus ouverts du type AIX ou Linux. Cette migration devra être réalisée sans altération ni baisse du service rendu aux CAF et aux allocataires.

---

(1) 217 millions de visites en 2013, 4,1 millions de déclaration trimestrielle de RSA complétées via internet de janvier à novembre 2013, près d'1 million de déclarations de ressources saisies sur le site de janvier à novembre 2013

## **B. ADAPTER L'INTERVENTION DES CAISSES AUX TERRITOIRES**

La départementalisation et l'élargissement des missions des CAF, notamment en matière d'accompagnement social et d'accueil de la petite enfance, mettent en évidence la nécessité d'adapter davantage l'action des CAF aux spécificités des territoires.

### **1. Assouplir la départementalisation**

Dans son bilan de la COG pour 2009-2012, la CNAF se félicite du fait que la départementalisation du réseau des CAF ait été réalisée sans incident technique. Cependant, dans certains départements, au-delà de la réussite technique, le bilan de la départementalisation semble plus mitigé.

C'est le cas notamment du département du Nord, dans lequel la Mission a effectué un déplacement. Ce département, qui comprend, en effet, plus de 530 000 allocataires – soit 5 % du fichier national des allocataires – dont un tiers perçoivent des minimas sociaux, n'a pas vu sa spécificité démographique, économique et sociale prise en compte dans le cadre de cette réforme. Notons que cette spécificité l'a été pour la branche maladie, puisque, malgré les regroupements, il existe encore quatre caisses primaires d'assurance maladie.

Certes, des antennes territoriales ont été mises en place pour maintenir une action de proximité. La CNAF, dans les éléments écrits transmis à la Mission, précise que ces antennes territoriales intègrent des fonctions d'accueil du public et, le cas échéant, des activités de traitement des droits. L'objectif de la Caisse nationale est d'avoir « *un pilotage centralisé de ces activités et une application uniforme des processus définis dans le cadre de la cartographie nationale des processus* », tout en prenant en compte les besoins des familles sur les territoires dans le cadre de la politique d'action sociale et des partenariats. La CNAF conclut : « *C'est tout l'intérêt de diagnostics infra-départementaux qui permettent de repérer des zones d'intervention prioritaires en fonction des besoins et des vulnérabilités identifiées. Cela peut induire des offres de service spécifiques, des partenariats renforcés (petite enfance avec les zones prioritaires pour les créations de places, accompagnement social territorialisé par exemple).* »

Au-delà des antennes territoriales, la mise en place de commissions territoriales doit permettre de prendre en compte, dans le département du Nord, les spécificités des bassins de vie.

#### **La mise en place de commissions territoriales dans le département du Nord**

Pour prendre en compte la spécificité du département du Nord, la CNAF et le ministère des affaires Sociales ont accepté un régime dérogatoire : s'il a un seul conseil d'administration départemental, huit commissions territoriales ont été maintenues.

Leurs travaux ont vocation à alimenter les décisions du conseil d'administration et celles de la commission d'action sociale de la CAF du Nord.

Cependant, votre Rapporteur considère que l'autonomie des antennes territoriales reste trop limitée. En outre, celles-ci ont fait l'objet d'un regroupement, puisqu'il y a aujourd'hui un directeur pour quatre commissions territoriales et deux directeurs pour huit commissions. La COG signée entre la CNAF et la CAF du Nord ne fait même plus référence à ces commissions.

Comme l'a souligné Mme Valérie Létard, sénatrice du Nord, dans les documents transmis à la Mission : *« Je pense que certains départements présentent une plus grande concentration de difficultés économiques et sociales et tous les travailleurs sociaux savent que la meilleure manière d'arriver à compenser ces handicaps est de travailler dans la proximité. La départementalisation a cassé ce modèle, en particulier dans le département du Nord. On ne passe pas impunément du fonctionnement de huit CAF autonomes, gérant des territoires aux histoires différentes, très investies dans l'action sociale, avec une forte culture de l'innovation et d'expérimentation à une seule entité et un seul conseil d'administration où les anciennes caisses ne sont représentées que par deux administrateurs. »*

Elle en conclut que la situation de la CAF du Nord est particulièrement fragilisée : *« La mise en place de la départementalisation s'est conjuguée avec la montée des difficultés sociales et (...) aujourd'hui, la situation est au bord de la rupture. Les indicateurs sont tous au rouge sauf un depuis 2011. (...) La gestion matriculaire distend le lien avec les allocataires, qui en réaction reviennent encore plus souvent vers la caisse afin d'obtenir l'assurance qu'ils n'ont pas été oubliés d'où des flux encore plus importants à traiter. »*

**Votre Rapporteur tient à rappeler que cette fragilisation concerne aussi les centres sociaux, qui historiquement sont particulièrement importants dans le Nord, notamment dans certaines villes comme Roubaix ou Dunkerque, et qui voient leurs moyens financiers menacés par une homogénéisation des subventions sur le territoire du département, sans prise en compte des spécificités locales. Une « harmonisation vers le bas » est à craindre. Compte tenu de la crise économique et sociale qui est particulièrement présente dans ces territoires, cette limitation du financement de ces centres – qui assurent la cohésion sociale et une aide indispensable aux plus défavorisés – est particulièrement préoccupante.**

C'est pourquoi, il semble nécessaire aujourd'hui de donner une certaine autonomie aux comités territoriaux dans les bassins de vie les plus importants afin de leur permettre d'adapter l'action des CAF aux territoires.

<p><b>Proposition n° 7 : donner une certaine autonomie aux comités territoriaux dans les bassins de vie qui comprennent plus de 200 000 allocataires.</b></p>
---

## 2. Renforcer les relations des CAF avec leurs partenaires sur le terrain

### a. Des relations de travail trop peu développées avec les conseils généraux

- *Une collaboration perfectible en matière d'accueil de la petite enfance*

Les CAF peuvent être amenées à agir en tant que partenaires des conseils généraux dans certains domaines comme la petite enfance ou l'accompagnement des familles monoparentales. Ainsi, à titre d'exemple, la CAF et le département de l'Aude ont signé une convention formalisant le partage d'objectifs en termes d'amélioration quantitative et qualitative de l'offre d'accueil, et prévoyant le cofinancement d'un poste de coordinatrice « petite enfance ». De même, la CAF et le département des Bouches-du-Rhône lancent chaque année un appel à projets commun afin de favoriser l'insertion professionnelle des parents, d'encourager l'accueil d'enfants porteurs de handicap et de soutenir les parents dans leur rôle éducatif.

Cependant, les partenariats entre les CAF et les conseils généraux restent perfectibles et la mise en réseau ainsi que la mutualisation des services dédiés à la petite enfance restent encore à construire dans la majorité des territoires.

La Cour des comptes, dans un rapport public thématique sur l'accueil des enfants de moins de trois ans <sup>(1)</sup>, souligne que le développement de l'offre dépend de la qualité du partenariat local engagé par les CAF : « *L'un des objectifs fondamentaux de la politique d'accueil de la petite enfance consiste à assurer une meilleure répartition territoriale de l'offre, au plus près des besoins recensés. L'insuffisante articulation des actions menées par les CAF et les départements, l'absence de schéma départemental d'accueil du jeune enfant et le fonctionnement déficient des commissions départementales d'accueil du jeune enfant (CDAJE) ne favorisent pas l'atteinte de cet objectif. Il manque, à l'échelon local, un pilote veillant à l'adéquation de l'offre d'accueil de la petite enfance aux besoins identifiés.* »

De même, en matière d'investissement, les financements ne sont pas toujours alloués de façon concertée entre les CAF et les conseils généraux.

- *La prise en charge des bénéficiaires du RSA : une grande hétérogénéité des relations entre les CAF et les conseils généraux*

Mais c'est essentiellement en matière d'insertion, pour la prise en charge de bénéficiaires du RSA, que les CAF doivent travailler en concertation avec les

---

(1) *Cour des comptes, L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler, Rapport public thématique, novembre 2013.*

conseils généraux, puisqu'elles disposent, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, de la compétence d'instruction des dossiers <sup>(1)</sup>.

De plus, les conseils généraux peuvent déléguer aux CAF l'exercice de tout ou partie des compétences du président du conseil général en matière de décisions individuelles. Les CAF peuvent donc être amenées, si elles en ont délégation, à apporter leur concours au conseil général dans la prise en charge du processus d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

**Votre Rapporteur a pu constater lors de ses déplacements l'hétérogénéité des relations entre les CAF et les conseils généraux selon les territoires.** Ainsi, si le conseil général du Nord semble avoir développé des relations nourries avec la CAF, le conseil général de l'Oise semble avoir des relations plus distendues – pour ne pas dire inexistantes – avec la CAF.

De même, le rapport du comité national d'évaluation du RSA <sup>(2)</sup> notait en 2011 que si les CAF étaient désormais devenues le premier service d'instruction, parmi celles qui instruisent les dossiers RSA, seules 40 % des caisses disent assurer le recueil des données socioprofessionnelles (DSP) des bénéficiaires du RSA et à peine 10 % l'orientation vers les dispositifs d'accompagnement pour le compte du conseil général. La Cour des comptes, dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011 <sup>(3)</sup>, conclut à des « *résultats assez mitigés en termes d'appropriation par les CAF de ces nouvelles compétences* ».

Comme cela est détaillé dans le tableau ci-dessous, les CAF ont la possibilité de s'impliquer sur six phases distinctes du processus RSA. **Le comité national d'évaluation du RSA observe une très grande hétérogénéité quant à leur positionnement** en décomptant vingt-sept modalités d'implication différentes.

---

(1) Les CAF disposaient de la compétence d'instruction pour les bénéficiaires du RMI uniquement si elles avaient délégué au conseil général pour le faire.

(2) Rapport final du comité national d'évaluation du RSA, décembre 2011.

(3) Cour des comptes, Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, septembre 2011.

**IMPLICATION DES CAF DANS LE « PROCESSUS » RSA**

Position	Instruction des dossiers	Mission « Information, conseils »	Recueil des données socio-professionnelles	Participation à la phase d'orientation	Accompagnement	
					Appui au référent principal	Référent unique
Oui	92 %	63 %	51 %	15 %	20 %	32 %
Non, en cours de négociation	–	6 %	–	4 %	4 %	4 %
Non	8 %	31 %	49 %	81 %	76 %	64 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

*Champ : ensemble des CAF de métropole.*

*Source : CNAF – enquête « RSA dans les CAF », 2011.*

Pour autant, quatre types d'implication se dégagent :

– 27 % des CAF réalisent à la fois l'instruction et le recueil des données socioprofessionnelles et ont une délégation du conseil général pour le volet orientation et/ou accompagnement ;

– 24 % des CAF sont engagées principalement sur la phase d'instruction, même si huit d'entre elles mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils » ;

– 24 % des CAF réalisent à la fois l'instruction et le recueil des données socioprofessionnelles. En outre, seize d'entre elles mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils » ;

– 17 % des CAF réalisent l'instruction – sans être investies du recueil des données socioprofessionnelles – et ont délégation du conseil général pour le volet « orientation » ou « accompagnement ».

**RÉPARTITION DES CAF SELON LEURS MODALITÉS D'INTERVENTION  
DANS LE DISPOSITIF RSA**

<b>Instruction</b>	<b>Recueil des DSP <sup>(1)</sup></b>	<b>Délégation d'orientation et/ou d'accompagnement</b>	<b>Nombre de CAF (en %)</b>	<b>Commentaires</b>
Non	Non	Non	4 (4 %)	Dont 2 CAF mettant en œuvre l'offre de service « informations, conseil »
Non	Non	Oui	5 (5 %)	Dont 4 CAF ayant délégation pour être référent social
Oui	Non	Non	26 (24 %)	Dont 8 CAF qui mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils »
Oui	Oui	Non	26 (24 %)	Dont 16 CAF qui mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils »
Oui	Oui	Oui	29 (27 %)	Dont 16 CAF ayant délégation pour être référent social et 6 CAF n'intervenant qu'en matière d'orientation
Oui	Non	Oui	18 (17 %)	Dont 15 CAF ayant délégation pour être référent social

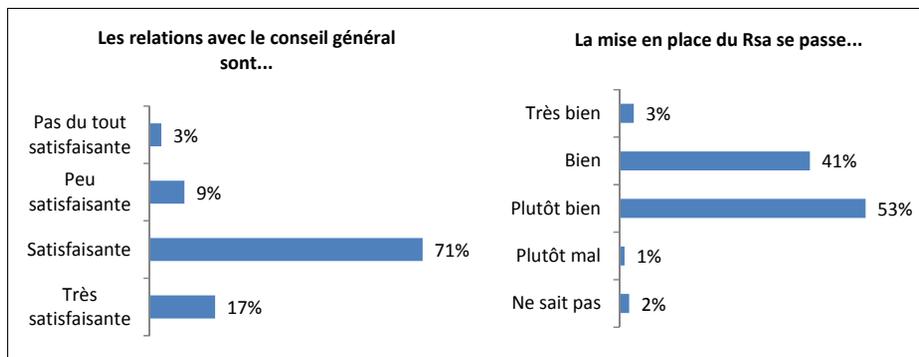
*(1) Données socioprofessionnelles.*

*Source : CNAF – enquête « RSA dans les CAF », 2011.*

La séparation de la gestion de la prestation, assurée par les CAF, et du pilotage du dispositif, assuré par les conseils généraux, nécessite une collaboration étroite entre ces deux acteurs. Si les CAF sont largement associées aux instances de pilotage de la prestation (dans neuf cas sur dix), leur participation aux instances d'échange sur les cas individuels est moindre (40 % des caisses), même lorsqu'elles sont impliquées dans l'accompagnement des bénéficiaires. La négociation sur la gestion du dispositif n'a pas posé de problèmes majeurs, celle concernant l'orientation et l'accompagnement a révélé davantage de difficultés. Trente-cinq CAF ont ainsi déclaré avoir souhaité une délégation pour l'orientation ou l'accompagnement qu'elles ne réalisent pas faute d'accord avec le conseil général.

Par ailleurs, les relations avec le conseil général sont jugées satisfaisantes par près de 90 % des caisses. Cependant, alors qu'elles étaient un quart à juger « très satisfaisante » leur relation avec le conseil général en 2006, elles ne sont plus que 17 % en 2011. De fait, 58 % des caisses rencontrent des difficultés avec le département, alors qu'elles n'étaient que 37 % en 2006.

### OPINION DES CAF SUR LES RELATIONS AVEC LE CONSEIL GÉNÉRAL ET LA MISE EN PLACE DU RSA (2011)

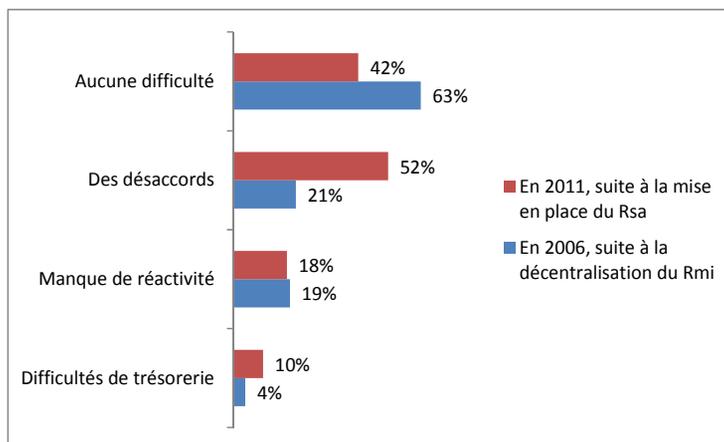


Champ : ensemble des CAF de métropole.

Source : CNAF – enquête « RSA dans les CAF », 2011.

Cités par la moitié des caisses, les désaccords, notamment sur l'application de la législation, arrivent en tête des difficultés, le manque de réactivité et les difficultés de trésorerie sont également cités par respectivement 18 % et 10 % des caisses.

### LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES AVEC LES CONSEILS GÉNÉRAUX



Champ : ensemble des CAF de métropole.

Source : CNAF – enquête « RSA dans les CAF », 2011 et CNAF – enquête « décentralisation du RMI », 2006.

Or, comme l'a constaté la Cour des comptes dans son rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011 <sup>(1)</sup>, « la liberté laissée aux CAF pour ce qui concerne la gestion et aux départements en

(1) Cour des comptes, Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, septembre 2011.

*matière de délégations conduit à une hétérogénéité telle qu'elle en devient contreproductive ».*

En outre, si dans le cadre du programme départemental d'insertion (PDI), qui définit « *la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes* » (article L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles), le conseil général coordonne les actions d'insertion pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active, il apparaît que les CAF sont rarement impliquées dans les actions d'insertion de ce plan.

### **Programme départemental d'insertion 2010-2014 dans le département du Nord**

Dans le département du Nord, les modalités de mise en œuvre du programme départemental d'insertion 2010-2014 sont précisées dans un Pacte territorial pour l'insertion (PTI) associant plusieurs partenaires. Ce pacte formalise l'engagement des signataires en matière d'objectifs, de moyens et d'évaluation pour la mise en œuvre d'une politique d'insertion globale et coordonnée.

Les engagements du département sont les suivants :

- une gouvernance et un pilotage du dispositif ;
- la mise en œuvre d'un dispositif d'insertion sociale vers l'emploi pour les allocataires du RSA ;
- l'accueil des allocataires du RSA ;
- l'orientation et la contractualisation des allocataires du RSA ;
- l'accompagnement social des allocataires du RSA ;

Le département du Nord s'engage à mettre en place des moyens pour accompagner les allocataires du RSA sur des mesures telles que la santé, le logement, la mobilité, la culture, la lutte contre l'illettrisme, le sport et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

Les engagements des organismes chargés du service de la prestation RSA (CAF et MSA) sont les suivants :

- une participation à la gouvernance ;
- l'instruction des demandes de RSA ;
- un échange des informations ;
- l'accompagnement social par les organismes payeurs de l'allocation ;
- l'accompagnement des allocataires par la MSA ;
- l'offre de service de l'association départementale des CAF (Adécaf) et des CAF : accompagner les allocataires du RSA majoré.

Par conséquent, votre Rapporteur considère que le développement de partenariats plus approfondis entre les CAF et les conseils généraux est aujourd'hui indispensable pour permettre une meilleure prise en charge des bénéficiaires du RSA. Une convention signée par la CNAF, l'État et l'Assemblée des départements de France (ADF) pourrait fixer l'objectif d'une implication plus

homogène des CAF dans le traitement du RSA, dans le respect du libre choix des départements.

**Proposition n° 8 : développer les relations entre les caisses d’allocations familiales et les conseils généraux pour permettre une meilleure prise en charge des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dans l’ensemble des départements.**

S’agissant des publics précaires, il est, par ailleurs, aujourd’hui nécessaire, d’améliorer le financement des fonds de solidarité pour le logement (FSL), qui accordent des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer leurs dépenses de logement (factures, loyers...).

En effet, la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement <sup>(1)</sup> prévoit ainsi, dans son article 6-3, la passation de conventions entre les conseils généraux et les représentants d’Électricité de France (EDF), de Gaz de France (GDF) et de chaque fournisseur d’eau ou d’énergie. Ces conventions définissent le montant et les modalités de la contribution financière des fournisseurs au FSL. Avant 2010, seuls étaient concernés les distributeurs, comme EDF ou GDF. La loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l’électricité <sup>(2)</sup> a donc précisé que les nouveaux fournisseurs d’énergie étaient aussi concernés.

Cependant, si ces conventions sont obligatoires, leur montant est basé sur le volontariat. Il apparaît donc nécessaire de rendre plus effective la participation de l’ensemble des fournisseurs d’énergie publics et privés au financement en fixant, à titre d’exemple, un montant plancher de participation financière.

**Proposition n° 9 : mettre en place une participation minimale obligatoire de l’ensemble des fournisseurs d’énergie publics et privés au financement des fonds de solidarité logement.**

*b. Une relation perfectible entre les CAF et les communes*

- *La politique de la ville*

Les CAF sont des acteurs importants des quartiers, notamment à travers le financement des centres sociaux et des structures d’accueil de la petite enfance. Or, selon le secrétariat général du comité interministériel des villes, seules 42 % des CAF sont actuellement signataires des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Par conséquent, votre Rapporteur salue la mise en place des nouveaux contrats de ville, prévus par l’article 6 de la loi de programmation pour la ville et

---

(1) Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

(2) Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l’électricité.

la cohésion urbaine<sup>(1)</sup>, qui regroupera désormais les conseils généraux et régionaux ainsi que les CAF.

Dans un bilan relatif à l'expérimentation actuelle de ces contrats de ville dans douze territoires – avant leur généralisation d'ici la fin de l'année – l'Agence d'études sociologiques pour les décideurs publics (ASDO) se félicite de l'association de nouveaux partenaires que sont les bailleurs sociaux, les agences régionales de santé et les CAF. La mise en place de ces contrats de ville devra donc être l'occasion de permettre une plus grande implication des CAF dans la politique de la ville.

**Proposition n° 10 : promouvoir, dans le cadre des nouveaux contrats de ville, une plus grande implication des caisses d'allocations familiales dans la politique de la ville.**

- *La politique de la petite enfance*

Les communes gèrent des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), mettent en place des relais d'assistants maternels, et attribuent des subventions aux établissements d'accueil privés. Cependant, les auditions menées par la Mission ont fait apparaître l'insatisfaction des communes s'agissant de leurs relations avec les CAF.

En effet, selon une enquête de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)<sup>(2)</sup>, les relations entre les communes et les CAF prendraient aujourd'hui surtout la forme de cofinancements ce qui expliquerait en partie « *la régression perçue par les villes de la qualité du partenariat avec les CAF entre 2006 et 2011, qui serait essentiellement due au désengagement financier des CAF. En 2006, plus de huit villes sur dix considéraient comme bonnes les relations avec la CAF, alors qu'elles ne sont plus que sept sur dix dans ce cas aujourd'hui* ».

Mme Élisabeth Laithier, présidente du groupe de travail « petite enfance » de l'Association des maires de France (AMF) a regretté devant la Mission que l'AMF n'ait pas été associée à la négociation de la COG, alors que les maires sont gestionnaires à plus de 70 % des établissements d'accueil du jeune enfant et que les communes ont été à l'origine de 45 % des créations de nouveaux accueils en 2011.

L'AMF a fait part à la Mission de son souhait que soit mise en place une réelle démarche partenariale impliquant les maires – alors que la COG a tendance à vouloir mettre en place un cadre unique, en méconnaissant les inégalités territoriales – ainsi que de sa demande d'être consultée avant la publication des lettres circulaires de la CNAF. Mme Élisabeth Laithier a ainsi donné l'exemple

---

(1) Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

(2) Observatoire national de l'action sociale décentralisée, Les villes et le vivre-ensemble. Enquête sur les priorités politiques et stratégiques des villes de plus de 300 000 habitants, mai 2013.

des modalités d'application de la prestation de service unique (PSU)<sup>(1)</sup> précisées par la circulaire du 29 juin 2011, qui ont entraîné des difficultés dans les petites structures, des centaines d'établissements ayant été ouverts auparavant avec un mode de fonctionnement qui n'était pas celui décrit par la circulaire.

Dans une contribution transmise à votre Rapporteur, l'Association des maires de France constate ainsi que cette mission de financeur d'un projet commun avec l'État confère à la CNAF un rôle particulièrement important qui l'a conduite à encadrer l'action des collectivités locales par « *l'édition de règles de gestion, d'occupation, d'encadrement s'ajoutant à la réglementation de l'État, édictées sans concertation avec les associations d'élus et imposées aux communes ou [établissements publics de coopération intercommunale]* ». Or, compte tenu de leur implication croissante, tant en investissement qu'en fonctionnement, « *les élus sont de plus en plus attachés à exercer leur compétence et à faire valoir auprès de la CNAF leurs préoccupations. Ils demandent à être considérés comme de véritables partenaires et à pouvoir co-élaborer les règles de fonctionnement applicables aux divers dispositifs d'accueil* ».

Par conséquent, votre Rapporteur considère que, afin d'améliorer le partenariat avec les CAF, un membre de l'AMF pourrait siéger au conseil d'administration des CAF, dans la mesure où les communes financent à part égale avec les CAF les équipements d'accueil de la petite enfance et où les maires sont les décisionnaires politiques.

<p><b>Proposition n° 11 : prévoir un membre de l'Association des maires de France dans le conseil d'administration des caisses d'allocations familiales.</b></p>
--

***c. Adapter les financements aux spécificités des territoires et des partenaires***

La mise en place de financements adaptés aux spécificités des territoires suppose, en premier lieu, que les moyens des CAF tiennent compte de leurs particularités.

En effet, comme l'a souligné M. Laurent Clévenot, secrétaire général de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), lors de son audition, il existe de grandes différences entre les CAF, selon les départements : il a conclu qu'il était essentiel de mieux connaître les caractéristiques économiques et sociales locales pour adapter les budgets versés à chaque CAF.

De même, M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes, a considéré, lors de son audition, que le mécanisme d'attribution des moyens des CAF devait être revu, les crédits étant distribués selon des critères d'activité anciens. À titre d'exemple, les moyens financiers

---

(1) *Telles que prévues par la directive LC n° 2011-105 du 29 juin 2011 relative à la prestation de service unique.*

supplémentaires dont ont bénéficié les CAF pour la mise en œuvre du RSA ont fait l'objet d'un « saupoudrage » sans que des priorités soient définies dans les territoires où le nombre de bénéficiaires pourrait être potentiellement élevé.

Interrogée sur ce point, la CNAF a indiqué à la Mission que des réflexions sont engagées afin d'affiner le mécanisme d'affectation des ressources, celui-ci présentant néanmoins l'intérêt de la lisibilité et de l'égalité. En 2013, un indicateur de productivité globale a été intégré aux règles de restitution des effectifs de cette COG afin de favoriser une réduction des écarts entre caisses sur ce point.

**Proposition n° 12 : intégrer des critères reflétant les spécificités économiques et sociales des territoires dans l'attribution des moyens financiers aux caisses d'allocations familiales.**

En second lieu, l'adaptation de l'intervention des CAF à ses partenaires suppose une meilleure prévisibilité des financements pour ces derniers. De nombreux interlocuteurs entendus par la Mission ont ainsi fait part de leur souhait de voir mis en place des financements pluriannuels permettant une meilleure prévisibilité des financements et la mise en place d'un plan d'actions à moyen terme.

**Proposition n° 13 : mettre en place une programmation pluriannuelle des subventions pour les principaux partenaires des caisses d'allocations familiales.**

### **3. Améliorer l'accompagnement des publics en difficulté : le rôle clé des centres sociaux**

#### ***a. Des actions menées au plus près des besoins des habitants***

Les près de 2 100 centres sociaux agréés par les CAF en France offrent un accueil, des activités et des services aux habitants d'un territoire. Lieux d'animation de la vie sociale, ils favorisent le développement des initiatives des usagers en leur permettant de réaliser leurs projets. Chaque centre propose des activités ou des services à finalité sociale, éducative, culturelle ou de loisir, ainsi que des actions spécifiques pour répondre aux problématiques sociales de leur région.

Face à la prégnance des fragilités financières, économiques et sociales actuelles et au sentiment de fatalisme qui en découle, votre Rapporteur souhaite insister sur le rôle central de ces centres qui contribuent à retisser au quotidien du lien social sur les territoires en apportant une aide à leurs habitants. Ils jouent un rôle encore plus essentiel en période de crise. Les permanences d'accueil sont d'ailleurs saturées dans les zones les plus en difficultés. Mme Marie-Chantal Duru, déléguée départementale de la Fédération des centres sociaux de Seine-Saint-Denis, a indiqué, lors de son audition par la Mission, que les demandes concernant les difficultés rencontrées par les habitants en matière d'accès aux

droits, de logement ou de santé se sont multipliées au cours des dernières années. Dans ce contexte, les centres peinent à apporter une réponse globale aux difficultés rencontrées par leurs adhérents, et ce d'autant plus que, comme l'a fait remarquer Mme Stéphanie Zurecki-Scardina, vice-présidente de la Fédération des centres sociaux de Seine-Saint-Denis, ils sont bien souvent les seuls acteurs sur le territoire et, lorsque le bureau de poste ou la police ont disparu, les dernières structures à proposer des amplitudes horaires d'accueil importantes.

**Le centre social Louise Michel à Neuilly-sur-Marne, entre adaptation aux besoins des habitants, saturation et isolement**

Ce centre de Seine-Saint-Denis a été fréquenté, en 2013, par 1 205 personnes, dont 655 participants réguliers, c'est-à-dire inscrits à des activités, et 550 participants ponctuels. Le personnel se compose de onze salariés (neuf équivalents temps plein) et quinze bénévoles.

Le centre Louise Michel possède une permanence du centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF). Un conseiller juridique est présent deux demi-journées par semaine et peut recevoir quatre personnes par permanence. Le délai moyen de rendez-vous est de quatre semaines et ne permet pas de répondre aux situations d'urgence. Le centre social ne reçoit pas d'aides pour le financement de cette permanence, dont le coût s'élève à 15 000 euros. Il n'existe aucune autre structure sur le territoire avec qui il pourrait travailler en partenariat et partager cette charge financière.

Alors que la précarité y est plus forte, certains territoires sont mal couverts en centres sociaux. Les schémas directeurs de l'animation de la vie sociale, établis par chaque CAF conformément à la circulaire du 20 juin 2012 relative à l'animation de la vie sociale, présentent un état des lieux des besoins des territoires et mettent en évidence ceux pour lesquels l'implantation d'une structure constituerait une réponse sociale appropriée. Ainsi, alors que le département du Nord ne compte pas moins de 146 centres sociaux agréés par la CAF, le diagnostic établi à partir du schéma directeur montre qu'il existe des communes marquées par une forte précarité et non couvertes par l'action de ces structures.

**Diagnostic du schéma directeur de l'animation de la vie sociale dans le Nord**

La prise en compte de différents indicateurs (taux de chômage, taux de RSA, taux de bas revenus, taux d'allocataires pour lesquels les prestations versées par la CAF représentent 100 % des ressources) a permis d'identifier les communes et les territoires que l'on peut qualifier de prioritaires en matière d'actions à conduire pour lutter contre la précarité.

Si globalement les populations précarisées sont potentiellement bien couvertes par les centres sociaux et espaces de vie sociale, près d'un quart d'entre elles résident aujourd'hui dans des secteurs qui ne sont pas couverts par ces structures. Très majoritairement, les besoins prioritaires sont localisés dans le sud du département et plus particulièrement sur les secteurs d'Aniche, Jaumont, Trélon-Wignehies-Anor, ou encore Avesnes-les-Aubert.

Des efforts particuliers sont à faire en direction des familles monoparentales et des jeunes adultes, en particulier dans le cadre de l'accès ou du retour à l'emploi.

***b. La nécessité d'adapter les ressources des centres sociaux aux besoins des territoires***

Les centres sociaux agréés par la CAF font l'objet d'un financement aux sources multiples. Les principaux financeurs sont les communes (47 % du budget), les CAF (26 %), les usagers (10 %), les conseils généraux (6 %) et l'État (3 %). Le budget moyen d'un centre social est de 615 000 euros en 2011 <sup>(1)</sup>.

Les centres agréés bénéficient de deux prestations de services spécifiques, financées par la CNAF : la prestation « animation globale et coordination », de l'ordre de 59 000 euros par an, et la prestation « animation collective familles », de l'ordre de 13 000 euros par an. Ils peuvent, en outre, recevoir d'autres financements spécifiques, provenant des fonds propres des CAF. Enfin, un financement « de droit commun » est accordé par les CAF aux centres qui proposent certaines prestations de services, par exemple en matière de petite enfance ou de logement.

Les crédits des centres sociaux provenant de la CAF peuvent être très variables selon les caisses, dans la mesure où chaque conseil d'administration décide de sa propre politique en matière d'action sociale, l'utilisation des fonds propres permettant aux CAF d'adapter leur financement aux besoins des territoires. Or, la départementalisation, en réduisant le nombre de conseils d'administration, tend à uniformiser les montants des fonds propres affectés aux différents territoires. Pourtant, ces financements complémentaires répondent à des besoins spécifiques et précis. En effet, la politique de la CAF en matière d'action sociale doit tenir compte des zones géographiques prioritaires, pour adapter le financement des centres sociaux au niveau de richesse des territoires, au plus près des réalités locales.

Les effets potentiels de la départementalisation en matière d'uniformisation des financements sont particulièrement importants dans le Nord, où l'utilisation par les huit CAF de leurs fonds propres, à destination des centres sociaux, était très variable. Aussi, M. Michel Brulin, président de la Fédération des centres sociaux du Nord (FCSN), auditionné par la Mission, a fait part de son inquiétude quant à une éventuelle homogénéisation des financements. Selon lui, « la CAF fait du prêt-à-porter quand les centres sociaux font du sur-mesure ». La Fédération craint qu'en raison de la fusion des CAF, le caractère « académique » l'emporte dans la manière d'appréhender des projets, et que l'on passe ainsi d'une logique de projets, essentielle aux centres sociaux, à une logique administrative, caractérisée par l'uniformisation des procédures.

---

(1) Observatoire national des centres sociaux – projet SENACS.

### Les centres sociaux du Nord

Le budget moyen des centres sociaux dans le Nord est plus élevé que la moyenne nationale (833 000 euros dans le Nord, contre 615 000 euros sur l'ensemble du territoire). Avant la départementalisation, les huit CAF menaient des politiques très différentes, plus ou moins volontaristes : chacun des huit conseils d'administration pouvait effectuer ses propres choix en matière d'action sociale, en fonction du contexte social des quartiers où les CAF étaient implantées. Les régions de Roubaix et de Valenciennes bénéficiaient ainsi de financements importants sur fonds propres, alors que ceux-ci étaient assez bas en Flandre maritime par exemple. Les plus grands centres sociaux se trouvent dans le Roubaisis, en raison de la politique traditionnellement volontariste de la CAF, qui a permis aux centres sociaux de créer de l'ingénierie et de développer leur capacité à aller chercher d'autres financements. Dans cette région, les centres se sont adaptés à la précarité, par exemple en mettant en place, dès les années 1960, des services de soins infirmiers à domicile ou d'aide à la réinsertion, au plus près des réalités des quartiers.

L'année 2012 et le début de l'année 2013 ont été marqués par des conflits en raison de la départementalisation, qui a fait craindre une homogénéisation des aides qui devait avoir pour effet une diminution des fonds propres bénéficiant à certains centres.

Au terme des négociations, le *statu quo* a été privilégié, le conseil d'administration de la CAF ayant décidé de ne pas modifier le financement des centres sociaux avant 2016. La question se pose néanmoins du maintien des subventions au-delà de cette date.

Par ailleurs, le financement des centres sociaux a évolué au cours des dernières années. Selon M. Michel Brulin, président de la FCSN, les fonds pérennes, provenant de la CAF, de la ville ou du département, représentaient près de 80 % du budget des centres sociaux il y a une dizaine d'années, contre seulement 50 % aujourd'hui. Dans ce contexte, les centres sont de plus en plus amenés à répondre à des appels à projets. Or, les financements obtenus sont de courte durée, ce qui pose un problème de prévisibilité de l'action, et s'élèvent souvent à quelques milliers d'euros, si bien que l'importante charge de gestion qu'ils impliquent pour les CAF et les autres financeurs apparaît disproportionnée au regard des sommes engagées. La mise en place d'une programmation pluriannuelle des subventions, qui constitue la proposition n° 13 de votre Rapporteur, s'avère dès lors indispensable pour remédier à ces difficultés.

À l'heure où les fragilités financières, économiques et sociales sont particulièrement fortes, le rôle des centres sociaux, ancrés dans un territoire au service de ses habitants, paraît particulièrement vital. Dans ce contexte, nier les spécificités de certaines zones géographiques et l'existence de poches de paupérisation revient à confondre égalité et équité. Or, c'est cette dernière qui doit être privilégiée, à travers un financement des centres sociaux adapté aux besoins sociaux de leurs territoires d'implantation.

**Proposition n° 14 : garantir les moyens financiers des centres sociaux et intégrer des critères reflétant les spécificités économiques et sociales des territoires dans l'attribution de leurs moyens financiers.**

## C. AMÉLIORER LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

Les missions des CAF à destination des jeunes enfants font partie, selon l'ensemble des personnes auditionnées, de celles dont la qualité de service est la plus satisfaisante. Toutefois, si l'accueil de la petite enfance est à maints égards plus développé en France que dans les pays voisins, il peut encore être amélioré, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. La mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires soulève quant à elle des questions relatives au financement et à l'accompagnement des CAF.

### 1. Réduire les inégalités territoriales en matière d'accueil de la petite enfance

D'importantes disparités subsistent sur le territoire, tant en matière d'accueil collectif que d'accueil individuel.

#### *a. Une offre d'accueil renforcée mais encore insuffisante et inégalement répartie*

Avec des indicateurs supérieurs à la moyenne de l'Union européenne, la France occupe une position favorable en matière d'accueil des jeunes enfants. Un peu plus de quatre enfants de moins de trois ans sur dix fréquentent une structure d'accueil<sup>(1)</sup>, alors que la moyenne européenne est de 25 %, et qu'ils sont seulement 19 % en Allemagne et 24 % en Italie. Ces derniers y sont accueillis, en moyenne, 30,4 heures par semaine en France, contre 26 heures dans l'ensemble des pays européens<sup>(2)</sup>. Par ailleurs, moins d'un enfant de moins de trois ans sur deux est exclusivement gardé par l'un de ses parents en France. Cette proportion est de sept sur dix en Allemagne et de six sur dix en Irlande et en Italie.

L'importance relative de la capacité d'accueil des jeunes enfants en France est la conséquence des efforts réalisés au cours des dernières années. Ainsi, entre 2006 et 2011, cette capacité d'accueil a augmenté de 11,7 %, ce qui représente 131 630 places d'accueil supplémentaires. Dans le même temps, les dépenses consacrées au financement de la politique d'accueil sont passées de 11,7 à 13,95 milliards d'euros, soit une progression de 19,2 %<sup>(3)</sup>. Le taux de couverture de l'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans par les modes de garde « formels », comprenant les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), l'école maternelle, mais aussi la garde par un assistant maternel ou un salarié à domicile, a crû de 4,5 points en passant de 47,7 % à 52,2 % entre 2006 et 2011.

---

(1) Accueil en crèche ou à l'école maternelle – ne prend pas en compte les enfants gardés par un assistant maternel ou un salarié à domicile.

(2) CESPROS / Eurostat 2011

(3) Cour des comptes, L'accueil des enfants de moins de trois ans, novembre 2013.

La branche famille a largement contribué au développement de l'offre d'accueil lors de la précédente COG conclue entre l'État et la CNAF pour la période 2009-2012, au cours de laquelle le nombre de places d'accueil collectif financées par la branche a progressé de près de 40 000. À ces places nouvellement créées s'ajoute un même nombre d'« équivalents places » obtenues par l'optimisation des places existantes, soit un total d'environ 80 000 places supplémentaires. Toutefois, parallèlement à ces créations de places, la scolarisation des enfants de moins de trois ans a diminué sur la période. Le Haut Conseil de la famille a ainsi noté qu'entre les rentrées scolaires 2008 et 2011, une diminution de 54 400 du nombre d'enfants de deux à trois ans scolarisés a pu être observée <sup>(1)</sup>.

Malgré l'importance et l'accroissement des moyens consacrés au développement de l'offre d'accueil, plusieurs rapports récents <sup>(2)</sup> ont montré qu'il existait encore un besoin non satisfait de garde de jeunes enfants, puisque le taux de couverture s'est établi, fin 2011, à 52,2 % sur l'ensemble du territoire, ce qui est insuffisant pour répondre aux besoins des familles.

En outre, d'importantes disparités territoriales subsistent et l'accès des familles les plus modestes à un mode de garde reste difficile. En effet, selon les départements, la capacité théorique d'accueil, pour 100 enfants de moins de trois ans, varie de 9 à 85 places. Le grand Ouest de la France (Bretagne, Pays de la Loire et Manche) et la Haute-Loire ont les capacités d'accueil théorique les plus élevées. En Île-de-France, ce sont Paris et les Hauts-de-Seine qui bénéficient des capacités les plus élevées, avec respectivement 62 et 63 places pour 100 enfants de moins de trois ans. La Corse, le pourtour méditerranéen, l'axe allant de l'Eure aux Ardennes, le Pas-de-Calais, l'Aube, le Haut-Rhin et le Territoire de Belfort disposent de taux de couverture plus faibles. En Île-de-France, la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise sont les départements avec les capacités d'accueil les plus faibles (respectivement 30 et 41 places). Au sein des départements d'outre-mer, la capacité d'accueil est moins importante : elle se situe en moyenne à 22 places pour 100 enfants de moins de trois ans. Ces disparités existent également à l'échelon infradépartemental. 88 % des communes ne disposent d'aucun établissement d'accueil du jeune enfant, alors que plus d'un quart des naissances ont lieu sur leur territoire. Neuf enfants sur dix issus de familles en situation de précarité sont gardés à domicile par leurs parents.

### ***b. Une politique ambitieuse à poursuivre et à mieux cibler***

Le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants constitue l'une des priorités inscrite dans la COG pour la période 2013-2017. Celle-ci fixe un objectif ambitieux d'ouverture de 275 000 places en cinq ans, dont 200 000 relevant de la branche famille. Les 75 000 autres concernent la préscolarisation à

---

(1) *Haut Conseil de la famille*, Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans, mai 2012.

(2) *Mme Michèle Tabarot*, Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, 2008 ; *Haut Conseil de la famille*, Évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans, 2009 ; *Cour des comptes*, L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler, 2013.

deux ans et sont de la responsabilité de l'éducation nationale. La moitié de ces 200 000 places doivent être ouvertes au titre de l'accueil collectif, et l'autre moitié au titre de l'accueil individuel – c'est-à-dire des assistants maternels.

Si ces objectifs ambitieux s'inscrivent dans une certaine continuité par rapport aux politiques précédentes, la volonté de réduire les disparités territoriales et les inégalités sociales est affirmée avec plus de force. Afin de contribuer au rééquilibrage territorial, trois places d'accueil collectif sur quatre devront être créées dans les territoires où la tension est la plus forte entre l'offre d'accueil et la demande potentielle des parents. Par ailleurs, l'objectif d'accueil de 10 % d'enfants issus de familles pauvres dans les crèches doit permettre de renforcer l'accès des familles modestes à un mode de garde.

Depuis plusieurs années, différents leviers financiers ont été conçus et mis à la disposition des CAF pour inciter à l'émergence de solutions d'accueil dans les territoires les moins pourvus et, ainsi, réduire les inégalités territoriales et sociales (critères de sélectivité, bonification des fonds d'aide à l'investissement, prime d'installation des assistants maternels, *etc.*). Ces mesures ont été efficaces puisque, majoritairement, l'offre nouvelle d'accueil a émergé dans des zones sous-couvertes. Toutefois, la persistance d'écarts importants montre qu'elles restent encore insuffisantes.

Afin d'atteindre l'objectif consistant à déployer 75 % des nouvelles solutions d'accueil collectif dans les territoires les moins bien pourvus, la branche famille a tout d'abord effectué un ciblage national visant à identifier les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les moins bien couverts en mode d'accueil des jeunes enfants. Dès lors que ce taux est inférieur à 54 %, le territoire est considéré comme prioritaire. Ensuite, plusieurs leviers financiers incitatifs au développement de l'offre d'accueil ont été mis en place sur ces territoires : le huitième plan crèche, le fonds de rééquilibrage territorial et la majoration de la prime d'installation pour les assistants maternels.

Le plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches, ou huitième plan crèche (PPICC), programmé sur la durée de la COG, est doté de 660 millions d'euros <sup>(1)</sup> et doit contribuer à la création de 60 000 places nouvelles. Le niveau de financement des projets est compris entre 7 400 euros et 15 000 euros par place dans la limite de 80 % de la dépense susceptible d'être subventionnée. L'aide de base, de 7 400 euros par place, peut être bonifiée grâce à trois modules destinés à réduire les inégalités territoriales et sociales :

– le module « rattrapage des besoins non couverts », d'un montant de 1 600 euros par place, attribué aux projets implantés sur les territoires moins bien dotés en modes d'accueil individuels ou collectifs ;

---

(1) 660 millions d'euros au titre des nouveaux fonds, auxquels s'ajoutent 190 millions au titre des reliquats des anciens plans crèches non encore engagés, qui sont également affectés au PPICC, comme précisé par la CNAF dans la lettre circulaire n° 2013-149 du 27 septembre 2013

– le module « intercommunalité », qui peut atteindre 800 euros par place en cas de prise de compétence en matière de petite enfance par une intercommunalité ;

– et le module « potentiel financier », qui varie selon la richesse des communes et peut atteindre 5 200 euros par place.

Au total, l'aide maximum apportée par le huitième plan progresse de 7 % par rapport au plan crèche précédent. En outre, l'aide apportée est d'autant plus importante que le territoire bénéficie de recettes fiscales faibles et qu'il est peu couvert en modes d'accueil, ce qui constitue un moyen de favoriser le rééquilibrage territorial.

Afin de mieux accompagner le fonctionnement des structures situées en zone prioritaire, un fonds de rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil de la petite enfance, doté de 125 millions d'euros sur cinq ans, a également été mis en place. Outre les financements « de droits communs » que sont la prestation de service unique (PSU) et le contrat enfance et jeunesse (CEJ), les places créées sur un territoire prioritaire peuvent bénéficier d'une aide au fonctionnement supplémentaire allant de 300 à 1 400 euros, et dont le montant varie selon le degré de priorité du territoire. Grâce à ce fonds, l'intervention de la CAF pourrait avoisiner 60 % du prix de revient annuel d'une place, si l'on ajoute le financement au titre de la PSU et du CEJ.

Enfin, le développement de l'offre d'accueil individuel dans les territoires prioritaires est encouragé par la majoration de la prime d'installation accordée aux assistants maternels nouvellement agréés, qui est portée à 600 euros depuis le 30 octobre 2013, contre 500 euros auparavant.

En l'absence de compétence obligatoire des collectivités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants, la branche famille cherche donc à rendre la création de places nouvelles attractive grâce à une démarche globale, en agissant à la fois sur l'investissement et sur le fonctionnement, sur l'accueil collectif et sur l'accueil individuel, tout en ciblant les efforts là où se trouvent les besoins.

L'efficacité de ces mesures incitatives dépend de la politique menée par les collectivités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants. Compte tenu des obligations auxquelles celles-ci doivent faire face, votre Rapporteur regrette qu'elles n'aient pas toujours le souhait ou la possibilité de créer des structures d'accueil, ce qui peut constituer un frein à la création de places ou au rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil.

Dans ce contexte, la réduction des disparités territoriales doit également s'appuyer sur la mise en place d'une gouvernance renouvelée. En effet, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'accueil des enfants de moins de trois ans, paru en novembre 2013, insiste sur l'insuffisante coordination des acteurs et sur la

nécessité de renforcer à la fois le pilotage de cette politique et la concertation entre les acteurs au niveau local<sup>(1)</sup>. À cet effet, la nouvelle gouvernance issue de l'exercice de modernisation de l'action publique (MAP) « petite enfance et parentalité » doit conduire à l'élaboration de schémas territoriaux des services aux familles, permettant aux acteurs de se fixer des objectifs partagés et cohérents. Ces schémas, expérimentés dans dix-sept départements et dont la généralisation est prévue pour la fin de l'année 2014, réunissent, sous la coordination du préfet de département, l'ensemble des acteurs concernés (conseil général, CAF, représentants des communes ou des intercommunalités, mutualité sociale agricole, union départementale des associations familiales, parents tirés au sort, rectorat). Parmi eux, les CAF sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la mise en place d'une véritable « feuille de route » pour le développement des établissements et services à l'échelle d'un département et le rééquilibrage de l'offre d'accueil. Il convient donc de veiller à la mise en œuvre effective de ces schémas dans tous les départements au cours des prochains mois.

Enfin, les objectifs ambitieux fixés par la COG en matière de création de nouvelles places d'accueil ne pourront être atteints que si l'ensemble des modes de garde sont sollicités : crèches collectives, « micro-crèches », établissements « multi-accueil », crèches mixtes, haltes garderies, crèches familiales, jardins d'enfants et jardins d'éveil.

Parmi eux, le développement des crèches mixtes (entreprise-collectivité) mérite d'être encouragé. La crèche mixte accueille les enfants de salariés d'une ou plusieurs entreprises, ainsi que les enfants de résidents de la commune d'implantation ou de communes proches. Elle permet aux municipalités d'offrir un mode de garde collectif sans avoir à supporter les charges d'investissement liées à la création d'une nouvelle structure. La commune participe aux frais de fonctionnement en finançant la réservation de places pour ses administrés. La crèche mixte repose sur un partenariat entre le secteur public et le secteur privé équilibré qui présente de réels atouts pour les collectivités et les entreprises. Les conditions de fonctionnement sont analogues à celles des crèches municipales. L'établissement est soumis aux mêmes agréments en termes d'hygiène et de sécurité, la structure est conventionnée par la CAF et applique le mode de tarification de la prestation de service unique (PSU). La contribution des familles est fixée par le barème national de la CAF.

---

(1) *Cour des comptes*, L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler, novembre 2013.

**EXEMPLE DE FINANCEMENT D'UNE CRÈCHE MIXTE :  
LA CRÈCHE « RIGOLO COMME LA VIE » SITUÉE À CROIX, DANS LE NORD**

• **Dépenses d'investissement :**

Dépenses prévisionnelles		Recettes sollicitées (base prévisionnelle de dix enfants)	
Type de dépense	Montant TTC (en euros)	Financier	Montant TTC (en euros)
Gros œuvre	25 800,00	CAF (pour les travaux du plan crèche pluriannuel d'investissement)	(1) 84 000,00
Second œuvre	121 800,00	Conseil général (pour les travaux)	(2) 12 960,00
Voirie réseaux divers	2 400,00	Conseil général (pour l'équipement)	(3) 1 222,00
Mobilier et équipement	34 191,15	Financement complémentaire (entreprise)	96 147,42
Honoraires architecte	10 138,27		
<b>Total</b>	<b>194 329,42</b>	<b>Total</b>	<b>194 329,42</b>

(1) Socle de base et bonification : 7 400 euros × 10 places = 74 000 euros

Potentiel financier de Croix : 1 000 euros × 10 places = 10 000 euros

(2) 1 296 euros × 10 places = 12 960 €

(3) 122 euros × 10 places = 1 222 €

• **Dépenses de fonctionnement :**

Le coût horaire pour un enfant gardé s'élève à 8 à 9 euros de l'heure (en intégrant les salaires, le loyer, l'énergie, les taxes...).

Les parents en moyenne paient 1,20 euro (en fonction de leur quotient familial), la fourchette allant de 0,30 euro à 2,80 euros de l'heure.

La CAF par le biais de la prestation de service unique (PSU) finance, au gestionnaire de la crèche, l'heure d'enfants gardés à hauteur de 4,55 euros, ceci quelle que soit la contribution des parents.

L'écart entre 4,55 et 8 à 9 euros est financé soit par la ville (prestation de service public ou convention de moyens), soit par une entreprise. Ce qui fait un total de 12 000 euros par an pour une place pour l'entreprise.

Celle-ci bénéficie d'une défiscalisation qui se décompose de la façon suivante : 33 % (charges liées aux dépenses donc déductibles de la base imposable) et un crédit d'impôts de 50 % des sommes dépensées pour la réservation de places en crèche pour les collaborateurs de son entreprise dans la limite d'un plafond fixé à 500 000 euros, ce qui fait au total pour l'entreprise une déduction d'impôts de 83 %, soit un coût pour une place en crèche toute l'année qui reste à la charge de l'entreprise de 2 000 euros par an.

La diversification des modes d'accueil est donc essentielle, à la fois pour atteindre les objectifs fixés par la COG en termes de création de places et pour répondre aux besoins des familles.

**Proposition n° 15 : développer les crèches mixtes collectivités locales-entreprises.**

*c. Des assistants maternels trop isolés*

L'accueil par un assistant maternel constitue le mode de garde le plus répandu en France. Les 339 000 assistants maternels employés par des particuliers fin 2011 disposent au total de 735 393 places pour accueillir des enfants de moins de trois ans. Si l'offre de garde connaît globalement une forte progression entre 2006 et 2011, c'est l'accueil auprès des assistants maternels qui explique

l'essentiel de cette évolution, avec une hausse de près de 161 000 agréments et une capacité d'accueil en augmentation de 28 % sur la période <sup>(1)</sup>.

Pourtant, alors que les assistants maternels accueillent plus de la moitié des enfants bénéficiant d'un mode de garde et que cette proportion tend à augmenter, la profession est confrontée à un certain isolement et à un vieillissement important. Une étude menée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) sur le métier d'assistant maternel <sup>(2)</sup> révèle que ces derniers, à 99 % des femmes, globalement peu diplômés et disposant d'une faible expérience professionnelle, choisissent plus souvent ce métier par défaut que par vocation. Ils déplorent leur isolement ainsi qu'un manque de suivi et d'information et souffrent d'une faible reconnaissance de leurs compétences et de leurs savoir-faire par la société. En outre, le vieillissement de la profession – l'âge moyen des assistants maternels était de 45,8 ans en 2008 – rend nécessaire un renouvellement important des effectifs dans les prochaines années, et ce d'autant plus que la COG prévoit la création de 100 000 places d'accueil individuel supplémentaires entre 2013 et 2017. Cet objectif ne pourra être atteint que si l'attractivité de la profession est renforcée.

Dans ce contexte, différentes mesures ont été prises au cours des dernières années afin de valoriser le métier d'assistant maternel. La branche famille a instauré deux aides en 2010 : un prêt à taux zéro, d'un montant maximum de 10 000 euros, destiné à l'amélioration de l'habitat, et le versement d'une prime à l'installation. La loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels a créé les maisons d'assistants maternels (MAM), dans lesquelles plusieurs assistants maternels font le choix d'exercer ensemble leur métier, au sein d'un local commun situé hors de leur domicile personnel.

Afin d'améliorer la qualité de l'accueil individuel des jeunes enfants et l'attractivité du métier d'assistant maternel, votre Rapporteur souhaite renforcer la place des relais d'assistants maternels (RAM).

Aux termes de l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles, un RAM « *a pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle ainsi que sur leurs possibilités d'évolution de carrière* ».

Les RAM, en permettant aux assistants maternels d'échanger et de s'informer mutuellement sur leurs pratiques, contribuent à améliorer la qualité de l'accueil qu'ils proposent aux jeunes enfants et à rompre leur isolement

---

(1) *Cour des comptes*, L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler, 2013.

(2) DREES, « *Le métier d'assistante maternelle* », Études et Résultats, mai 2008.

professionnel. Nombre d'entre eux leur proposent également des actions de formation continue, contribuant ainsi à leur professionnalisation. Les familles peuvent y recevoir gratuitement des conseils et des informations sur les différents modes de garde.

### **Le relais d'assistantes maternelles de Saint-Pol-sur-Mer**

Le RAM de la commune de Saint-Pol-sur-Mer regroupe 153 assistantes maternelles agréées, qui accueillent 278 enfants. En 2013, 296 familles ont contacté le RAM pour obtenir des informations et des conseils sur les modes de garde, ainsi que sur les démarches administratives, les droits et les obligations des employeurs. 293 familles se sont rendues sur place pour obtenir ces informations. Le relais mène également des actions individuelles destinées aux assistantes maternelles : 597 d'entre elles ont contacté le RAM et 240 se sont rendues sur place en 2013. De nombreuses actions collectives ont été organisées au cours de l'année, réunissant assistantes, enfants et familles, comme des ateliers d'éveil ou des « temps forts » (festival, sorties...), qui ont rencontré un important succès.

Le RAM de Saint-Pol-sur-Mer coordonne son action avec d'autres acteurs, en participant à des réunions de coordination et d'échange avec dix-neuf autres relais de la région, la CAF du Nord, le conseil général, mais aussi en étant associé aux réunions menées dans le cadre du plan espoir banlieue. Le bilan des actions menées dans ce cadre, notamment la mise en place de groupes de parole apportant soutien et accompagnement aux assistantes maternelles adhérant au RAM, est particulièrement positif.

Ces structures correspondent à une véritable attente des assistants maternels, souvent confrontés à un certain isolement, comme l'indique la note de la DREES <sup>(1)</sup> : *« Parfois en difficulté et isolées dans la relation d'accueil ou les tâches administratives, les assistantes maternelles souhaiteraient bénéficier d'un soutien plus structuré. Selon la configuration locale (milieu rural ou urbain) et le degré d'équipement du territoire, les assistantes maternelles recherchent des lieux-ressources, c'est-à-dire des lieux de socialisation où, à défaut de bénéficier d'un accompagnement professionnel, on rencontre au moins des " collègues ". Lorsqu'il existe, le relais assistantes maternelles (RAM) satisfait cette demande, à des degrés divers : certains se présentent essentiellement comme des lieux de socialisation, où l'on peut " se poser, discuter avec d'autres assistantes maternelles, jouer avec les enfants " ; d'autres comme un lieu d'information, " de renseignement administratif utile pour les contrats, les connaissances de loi, etc. " ; d'autres, enfin, comme un lieu où " l'on peut poser des questions à l'animatrice sur l'alimentation, la propreté, etc. ", autrement dit un espace d'accompagnement du quotidien. »*

Au 31 décembre 2011, 2 938 relais sont cofinancés par la branche famille pour un montant total de 48 millions d'euros <sup>(2)</sup>. Dans le but de renforcer l'accompagnement et la professionnalisation des assistants maternels, la branche famille s'est engagée, dans la COG signée pour la période 2013-2017, à favoriser

(1) Ibid.

(2) *Cour des comptes*, L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler, novembre 2013.

la structuration et le développement des RAM. L'objectif est de passer d'un RAM pour 100 assistants maternels à l'heure actuelle à un RAM pour 70 en 2017. La branche doit également développer leur implantation sur le territoire et renforcer leur accompagnement par les CAF, notamment grâce à l'élaboration d'un référentiel de bonnes pratiques. Elle doit enfin promouvoir le réseau des RAM auprès des assistants maternels et des parents.

Ces différentes mesures vont incontestablement dans le sens d'un renforcement du rôle des RAM. Toutefois, alors qu'ils contribuent à réduire leur isolement et à renforcer leur professionnalisation, la fréquentation des relais par les assistants maternels reste facultative, ceux-ci n'étant pas réglementairement tenus d'y adhérer.

Afin d'améliorer la qualité de l'accueil de jeunes enfants, votre Rapporteur estime que les assistants maternels doivent adhérer au RAM situé sur le territoire de leur commune, lorsqu'il en existe un. À cette fin, leur agrément, actuellement délivré par le président du conseil général sur avis motivé des services de la protection maternelle et infantile, ne pourrait être accordé que si les assistants adhèrent à un RAM, dans la mesure où il en existe un à proximité de leur lieu d'exercice.

**Proposition n° 16 : lorsqu'il existe un relais d'assistants maternels (RAM) situé sur le territoire de leur commune, rendre obligatoire l'adhésion des assistants maternels à ce RAM pour obtenir l'agrément.**

## **2. Accompagner la réforme des rythmes scolaires**

Prévue par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, la réforme des rythmes scolaires vise à mieux répartir le temps d'enseignement sur la semaine, qui passe de 4 à 4,5 jours. À la rentrée 2013, près d'1,3 million d'élèves, soit 22 % des effectifs de l'enseignement public, ont bénéficié de la nouvelle organisation du temps scolaire, la réforme ayant été mise en place dans près de 4 000 communes. Le décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires assouplit la réforme sans modifier son cadre général, avant sa généralisation dans l'ensemble des communes à la rentrée 2014.

Cette réforme, portée par l'État, a des conséquences directes sur le champ d'intervention des CAF, et plus particulièrement le secteur périscolaire. Dans ce contexte, la branche famille s'est engagée à accompagner la réforme. La COG *« prévoit les conditions d'un accompagnement de la réforme des rythmes éducatifs en permettant le développement de nouveaux services d'accueil entre la fin des classes et le retour au domicile familial »*<sup>(1)</sup>.

---

(1) Extrait de la COG 2013-2017, page 2.

Le rôle des CAF dans la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires se traduit à la fois par une participation financière et par un accompagnement des collectivités territoriales dans la mise en œuvre d'activités périscolaires de qualité.

**a. La participation des CAF au financement de la réforme**

Les CAF participent au financement des heures d'accueil des enfants scolarisés et des jeunes assurées par les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) déclarés, à la fois sur le temps périscolaire et extrascolaire, au moyen de la prestation de service aux accueils de loisirs sans hébergement (PS ALSH) et du contrat « enfance et jeunesse » (CEJ).

Dans la continuité de cet engagement en faveur de la jeunesse, la CNAF participe au financement de la réforme des rythmes scolaires à travers deux mécanismes, l'un transitoire, l'autre permanent.

À titre exceptionnel, la branche versera une participation financière au fonds d'amorçage piloté par l'État. Cette participation s'élève à 62 millions d'euros au titre de l'année 2014. La CNAF participe au financement du fonds mais les CAF ne sont pas engagées dans sa gestion.

La branche famille participe également, à titre pérenne, au financement de la mise en œuvre de la réforme grâce à une prestation de service spécifique versée aux accueils organisés dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT). Cette prestation de service spécifique, destinée à participer au financement des heures de temps périscolaire supplémentaire induites par la réforme, sera versée en fonction du nombre d'élèves fréquentant les accueils, dans la limite de trois heures par semaine et de trente-six semaines par an.

**MONTANTS VERSÉS PAR LA CNAF  
(FONDS D'AMORÇAGE ET PRESTATION DE SERVICE SPÉCIFIQUE)**

(en millions d'euros)

Type d'aide	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2013-2017
Participation de la branche famille au fonds d'amorçage	0	62	0	0	0	62
Aide forfaitaire pour les trois heures nouvelles induites par la réforme	10	91	250	250	250	851
Total branche famille	10	153	250	250	250	913

Source : CNAF.

Au total, la CNAF accompagne la réforme à hauteur de 913 millions en cinq ans, au titre du fonds d'amorçage et de l'aide spécifique.

À cet égard, la COG a été signée avant l'annonce par le ministre de l'éducation nationale, en mai 2014, de la pérennisation du fonds d'amorçage en

2015. Il n'est donc pas *a priori* prévu de participation exceptionnelle de la CNAF pour prendre en charge le financement de ce fonds sur une année supplémentaire.

La CNAF continue en outre de participer au financement de l'accueil périscolaire à travers la prestation de service pour le périscolaire (PS ALSH périscolaire, 765 millions d'euros en cinq ans) et le CEJ (868 millions d'euros en cinq ans).

Au total, durant les cinq années de la COG, les CAF auront versé pour l'accueil périscolaire 2,5 milliards d'euros de prestation de service, de CEJ et d'aide spécifique à l'accueil périscolaire.

- *La question des normes d'encadrement des activités périscolaires*

L'article 2 du décret n° 2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial et portant expérimentation relative à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre prévoit qu'à titre expérimental, et pour une durée de trois ans, les taux d'encadrement des activités périscolaires organisées dans le cadre d'un PEDT peuvent être réduits par rapport aux taux prévus par l'article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles. Ce dernier article prévoit que les taux d'encadrement ne peuvent être inférieurs à un animateur pour dix mineurs âgés de moins de six ans et un animateur pour quatorze mineurs âgés de plus de six ans ; le décret autorise quant à lui un encadrement par un animateur pour quatorze mineurs âgés de moins de six ans et par un animateur pour dix-huit mineurs âgés de six ans ou plus.

Dans un premier temps, la CNAF a estimé, en dépit du décret du 2 août 2013, que les conditions d'attribution de la prestation de service aux accueils de loisirs sans hébergement (PS ALSH) restaient inchangées : les structures d'accueil existantes qui bénéficiaient déjà de la PS ALSH ont vu leur financement au titre de cette prestation maintenu seulement si elles garantissaient leurs engagements existants en termes de taux d'encadrement. Pour les structures qui optaient pour un assouplissement des conditions d'encadrement, dans le cadre d'un PEDT, la CNAF a décidé que la PS ALSH pouvait être versée pour les heures dites « anciennes »<sup>(1)</sup> dès lors que les structures d'accueil s'engageaient à maintenir les exigences fixées par l'article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles pour l'ensemble de cette activité.

La CNAF estimait que les structures qui optaient pour un assouplissement des conditions réglementaires sur l'ensemble de leur offre (heures anciennes et heures nouvelles), dans le cadre des PEDT, ne répondaient plus aux exigences fixées par l'article R. 227-16, et qu'elles ne pouvaient donc pas bénéficier de la PS ALSH. Elles pouvaient seulement solliciter le bénéfice de l'aide spécifique pour les trois heures « nouvelles », c'est-à-dire les trois heures de temps périscolaire dégagées par la réforme.

---

(1) Les heures dites « anciennes » sont les heures relevant de l'emploi du temps scolaire avant la réforme.

La position de la CNAF a été vivement critiquée par Mme Élisabeth Laithier, adjointe au maire de Nancy et présidente du groupe de travail petite enfance de l'Association des maires de France (AMF), et Mme Marie-Claude Serres-Combourieu, responsable du département action sociale, lors de leur audition par la Mission. Elles ont estimé que la CNAF faisait une interprétation erronée du décret du 2 août 2013.

En effet, celui-ci a mis en place un allègement du taux d'encadrement dans les ALSH, qu'il relève ou non du temps lié à la réforme. Or, il est surprenant de constater que la CNAF a décidé de ne tenir compte de cet allègement que pour les ALSH relevant des nouvelles heures d'accueil liées à la réforme, et donc de refuser ses financements aux ALSH qui appliqueraient cet allègement pour les heures périscolaires ne relevant pas de la réforme.

Votre Rapporteur estime que cette interprétation restrictive a eu pour effet de retirer beaucoup d'intérêt à ce décret d'allègement des taux d'encadrement, qui avait pour but de réduire le coût global des ALSH et de redéployer les économies ainsi faites vers le financement des nouvelles heures d'accueil. Elle a également entraîné une complexification de l'organisation des ALSH du fait de la différence du nombre d'encadrants entre les heures nouvelles et les heures existantes. Elle peut en outre poser des difficultés dans les communes rurales où le recrutement d'animateurs supplémentaires peut s'avérer difficile.

Un compromis provisoire a néanmoins été trouvé en janvier 2014 sous l'égide du Premier ministre. Le 7 janvier 2014, le conseil d'administration de la CNAF a décidé de mettre en œuvre des mesures transitoires permettant le versement de la prestation de service ALSH à des accueils de loisirs qui appliquent une ou plusieurs mesures d'assouplissement inscrites dans le décret du 2 août 2013. Le bénéfice de la PS ALSH est désormais maintenu pour les accueils de loisirs déclarés ayant assoupli leur taux d'encadrement dans le cadre d'un PEDT signé par la CAF. La PS ALSH est également accordée aux nouveaux accueils de loisirs déclarés entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 31 décembre 2013, toujours dans le cadre d'un PEDT signé par la CAF.

La CNAF accepte donc aujourd'hui de financer tous les accueils périscolaires qui appliqueraient des taux allégés, dans la mesure où ces accueils existaient avant le 31 décembre 2013. Toutefois, cette position a été adoptée à titre transitoire, pour une durée de six mois. Elle ne concerne que les 4 000 communes ayant mis en place la réforme à la rentrée 2013. À ce jour, les modalités de financement des accueils périscolaires à partir de la rentrée 2014 sont encore inconnues.

**Proposition n° 17 : dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, rendre pérenne le bénéfice de la prestation de service « accueil de loisirs sans hébergement » pour les accueils de loisirs ayant assoupli leur taux d'encadrement dans le cadre d'un projet éducatif territorial.**

- *L'incertitude quant aux conséquences de la réforme sur le financement des autres accueils de loisirs*

Lors de son audition par la Mission, M. Laurent Clévenot, secrétaire général de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), s'est inquiété à juste titre du fait que le financement de la réforme des rythmes scolaires risquait de se faire au détriment des autres activités destinées aux enfants et à la jeunesse.

En effet, la réforme a d'ores et déjà eu une incidence sur la participation des CAF aux contrats « enfance et jeunesse » (CEJ). Le CEJ est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une CAF et une collectivité territoriale, un regroupement de communes, une entreprise ou une administration d'État. Sa finalité est de contribuer au développement de l'offre d'accueil des moins de dix-huit ans. Les financements consentis par la CAF dans ce cadre concernent les actions spécifiques à la fonction d'accueil bénéficiant d'une prestation de service ordinaire.

Les ALSH restent des actions éligibles au CEJ. Toutefois, en raison des incertitudes liées au coût de la réforme, il a été décidé, pour les nouvelles contractualisations, c'est-à-dire les nouveaux CEJ, les renouvellements et les avenants aux contrats existants, qu'aucun développement au titre de l'accueil périscolaire ne pouvait être pris en 2013 et en 2014. Au-delà, les modalités d'accompagnement financier des signataires de CEJ restent incertaines. Elles dépendront des suites données aux mesures transitoires décidées par le conseil d'administration de la CNAF le 7 janvier 2014, la Caisse nationale devant suivre les financements et évaluer leurs effets afin de pouvoir proposer des mesures d'adaptation pour la rentrée de 2014.

Dans ce contexte, votre Rapporteur a constaté avec surprise, à l'occasion de l'audition de M. Jean-Louis Haurie, directeur de la CAF de Paris, que celle-ci avait pu signer avec la mairie de Paris un nouveau CEJ, le 10 juillet 2013, alors que ces contrats sont censés être gelés pour 2013. Ce contrat a été conclu entre la CAF et la mairie pour une durée de quatre ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016. Afin de soutenir l'amélioration de l'accueil périscolaire parisien, la CAF de Paris versera près de 35,3 millions d'euros de prestations de service « enfance jeunesse » cumulés sur les quatre années du contrat. Il est étonnant de constater une telle différence de traitement entre Paris et les autres communes.

D'une manière générale, les conséquences financières de la réforme des rythmes scolaires sont difficilement mesurables. En fonction du nombre d'actions à financer par la branche famille, les modalités de financement devront être ajustées, le financement apporté par la branche dans les prochaines années devant s'inscrire dans le cadre du budget prévu dans la COG pour la période 2013-2017. Ce budget tiendra compte du bilan des premiers mois d'application de la réforme, qui sera établi notamment à partir des réponses au questionnaire adressé par la CNAF aux gestionnaires d'ALSH implantés sur les communes engagées dans la

réforme depuis septembre 2013, et des prévisions qui pourront être effectuées sur la base du questionnaire commun CNAF-AMF, adressé aux maires des communes qui s'engageront dans la réforme en septembre 2014. Le conseil d'administration de la CNAF se prononcera sur une éventuelle adaptation des financements lorsque ces éléments seront disponibles, à savoir au début de l'été 2014.

Quoi qu'il en soit, il convient de veiller à ce que le financement de la réforme ne se fasse pas au détriment des différents modes d'accueil de loisirs. En particulier, les crédits destinés au financement des départs en vacances des jeunes doivent être préservés. À cet égard, la Mission d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs <sup>(1)</sup> a relevé les bienfaits éducatifs propres aux séjours collectifs avec hébergement. Or, on note depuis 1995 un recul constant des départs de jeunes en séjours collectifs, qui coïncide avec une baisse du taux de départ en vacances des mineurs. Ce constat a été confirmé par Mme Stéphanie Zurecki-Scardina, vice-présidente de la Fédération des centres sociaux de Seine-Saint-Denis, auditionnée par la Mission, qui a fait part des difficultés grandissantes à organiser des séjours collectifs pour les jeunes à l'extérieur du département.

**Proposition n° 18 : veiller à ce que les budgets liés au financement des temps d'activités périscolaires ne conduisent pas à limiter les financements des autres programmes destinés à l'accueil de loisirs des enfants et des jeunes de moins de 18 ans, notamment les séjours de vacances collectifs.**

***b. La participation des CAF aux projets éducatifs territoriaux (PEDT)***

Au-delà de sa participation financière à la réforme des rythmes scolaires, la branche famille accompagne les collectivités territoriales qui le souhaitent dans la conception et l'organisation de leurs activités périscolaires, notamment à travers les PEDT.

Les PEDT ont vocation à regrouper dans un comité de pilotage l'ensemble des acteurs d'un territoire concourant à l'organisation des temps scolaires et périscolaires. En tant qu'acteurs essentiels dans l'organisation des temps libres de l'enfant et des familles, les CAF sont pleinement légitimes à être cosignataires. C'est pourquoi, même si la circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013, qui précise les objectifs et les modalités d'élaboration des PEDT, et le décret du 2 août 2013 précité ne prévoient pas obligatoirement leur participation et leur signature, la CNAF, dans sa lettre circulaire du 27 septembre 2013 adressée aux directeurs de CAF, recommande aux caisses d'être signataires des PEDT.

---

(1) M. Michel Ménard, Rapport d'information sur l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 1236, 10 juillet 2013.

Lors de leur audition, les représentants de l'AMF se sont interrogés sur la possibilité pour les CAF de participer à l'ensemble des PEDT conclus en 2014, dans la mesure où leur charge de travail est déjà conséquente. Parmi les 4 000 communes ayant mis en œuvre la réforme en 2013, plus d'un quart d'entre elles ont mis en place un PEDT. Or, 19 000 communes seront concernées par la réforme à la rentrée prochaine, ce qui amènera les CAF à participer à des milliers de PEDT supplémentaires. C'est pourquoi la lettre circulaire de la CNAF précitée précise qu'« *au vu du nombre potentiel de PEDT, leur participation pourra être appréciée localement selon les moyens humains disponibles* ».

Ainsi, la réforme des rythmes scolaires, au-delà de la capacité des CAF en termes de moyens financiers, pose la question de ses moyens humains. La CNAF reconnaît que la réforme a induit une certaine complexification des financements apportés par les CAF, accroissant de ce fait leur charge de gestion. En outre, la mise en œuvre de la réforme nécessite un accompagnement étroit des partenaires (communes et gestionnaires d'ALSH) en termes d'ingénierie et de conseil. Enfin, la participation des CAF aux PEDT, si elle est indispensable, est et sera très mobilisatrice dans les prochains mois, même si le nombre de communes qui seront intéressées par la signature d'un PEDT n'est pas encore connu.

#### **D. FACILITER L'ACCÈS AUX CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES : UNE ATTENTE DES USAGERS ET UN ENJEU DE GESTION**

Pour l'adapter au contexte social et économique et aux évolutions technologiques actuelles, l'accueil physique a été repensé avec une approche « inter-canal », reposant sur de multiples vecteurs de communication et d'échanges dématérialisés. La nouvelle définition de l'offre de service d'accueil repose notamment sur le développement de l'accueil sur rendez-vous l'organisation physique des espaces d'accueil, la dématérialisation des contacts, ou encore la présence sur le territoire.

##### **1. Les transformations des modalités d'accueil des usagers**

###### ***a. L'amélioration de l'accueil***

M. Hervé Drouet, ancien directeur de la CNAF, a convenu, lors de son audition par la Mission, que l'accessibilité des CAF était insuffisante entre 2009 et 2012, période correspondant à la précédente COG. Confrontées à un accroissement de leur charge de travail, les CAF ont privilégié le traitement des dossiers sur la réponse aux appels téléphoniques ou l'accueil physique. Ces difficultés se sont concentrées dans certaines régions, en particulier le Nord, la région parisienne et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA). M. Hervé Drouet a toutefois noté que la situation s'était améliorée depuis, constat partagé par M. Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la famille, également auditionné par la Mission, pour qui « *le pire semble être passé* ».

Ces analyses ont été confirmées par Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'État à la famille, lors de son audition par la Mission. La Ministre a mis en avant l'amélioration récente de l'accès aux CAF, tout en convenant qu'il restait des situations difficiles. Concernant l'accueil physique, le temps d'attente est inférieur à vingt minutes pour 87,7 % des allocataires en 2013, contre 83,9 % en 2009. Des progrès peuvent encore être réalisés en matière d'accueil téléphonique. En effet, si le taux d'appels traités est passé de 74,1 % en 2009 à 82,1 % en 2013, il n'est que de 78,6 % en 2013 si l'on considère uniquement les appels traités par les agents. Ce chiffre peu satisfaisant s'explique notamment par un engorgement des appels téléphoniques autour du 5 du mois, date à laquelle les allocations sont versées.

#### ÉVOLUTION DE L'ACCESSIBILITÉ PHYSIQUE ET TÉLÉPHONIQUE DES CAF

Type d'accueil	2009	2010	2011	2012	2013
Accueil physique : temps d'attente inférieur à 20 minutes	83,8 %	86,2 %	87,9 %	88,9 %	<b>87,7 %</b>
Accueil physique : durée hebdomadaire moyenne de l'accueil (en heures)	37,7 h	36,8 h	37,6 h	37,5 h	ND
Accueil téléphonique : taux d'appels traités, y compris par le serveur vocal (objectif de 90 %)	74,1 %	79,4 %	86,1 %	82,0 %	<b>82,1 %</b>
Accueil téléphonique : durée hebdomadaire moyenne de l'accueil (en heures)	32,2 h	32,5 h	33,6 h	34,8 h	ND
Degré d'accessibilité : nombre de CAF qui informent les allocataires sur leurs horaires	57,9 %	69,1 %	76,4 %	ND	ND
Nombre de CAF accessibles aux personnes handicapées	96,7 %	97,6 %	99,02 %	97 %	ND

Source : chiffres fournis par le secrétariat d'État chargé de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie.

Les difficultés rencontrées lors des dernières années ont conduit à faire de la problématique de l'accès aux droits une priorité inscrite dans la COG conclue pour 2013-2017. À l'issue d'un travail mobilisant une grande partie des caisses d'allocations familiales en 2012 et après validation du conseil d'administration et inscription dans la COG 2013-2017, la CNAF a élaboré un plan d'accessibilité aux services des CAF qui se veut une approche plus complète et adaptée aux réalités actuelles que la seule notion de proximité géographique, visant essentiellement à garantir l'accès aux locaux. Les objectifs sont de mobiliser tous les canaux de la relation de service (téléphone, bornes, site internet *caf.fr*, téléprocédures, partenariats, conventions avec les opérateurs publics ou associatifs, *etc.*) pour les inscrire progressivement dans une démarche coordonnée, aisément lisible et appropriable par les usagers. Il s'agit également de veiller à proposer des services adaptés aux populations qui ne pourraient accéder aux offres de la CAF du fait de l'éloignement géographique, numérique, générationnel ou d'un handicap.

Pour répondre à cette préoccupation, chaque CAF doit formaliser un « schéma territorial d'accessibilité aux services » dans le cadre du contrat pluriannuel de gestion qu'elle signe avec la CNAF. Ces schémas préciseront les différentes composantes de l'accessibilité : la présence des CAF sur le territoire, leur politique de dématérialisation et d'accompagnement au numérique, d'accessibilité du service rendu aux personnes les plus fragiles, de développement de « partenariat relais », de respect des engagements de service et de développement de l'accueil sur rendez-vous. Le plan territorial prend appui sur un schéma cadre national, afin de garantir la convergence des stratégies territoriales de relation de service et l'équité de l'offre institutionnelle.

### ***b. La campagne du « rendez-vous des droits »***

La COG conclue pour 2013-2017 prévoit la mise en place de 100 000 « rendez-vous des droits »<sup>(1)</sup> à partir de 2014. Si ces rendez-vous correspondent à une tradition bien ancrée dans la pratique des CAF, notamment pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), la nouveauté tient au fait que tous les allocataires auront la possibilité d'obtenir un rendez-vous.

L'enquête nationale de satisfaction menée en 2011 par l'institut de sondage TNS-SOFRES auprès des allocataires a montré que la possibilité d'être reçu sur rendez-vous constituait une attente forte des usagers des CAF.

L'accueil sur rendez-vous présente en effet des avantages, à la fois pour l'allocataire qui en bénéficie et pour les agents des CAF. L'allocataire qui a rendez-vous n'a pas à attendre à l'accueil, la prise de rendez-vous est accessible sur le site *caf.fr*, sans qu'il ait à se déplacer, ainsi que sur l'espace « *caf.fr* » mis à la disposition du public dans le hall d'accueil de la CAF. Le personnel, quant à lui, subit moins de stress, non seulement parce qu'il sait que l'usager n'a pas attendu, mais aussi parce qu'il a pu étudier son dossier à l'avance. L'accueil est personnalisé, puisque le conseiller reçoit l'allocataire dans un bureau en toute confidentialité, analyse sa situation et fait un point complet sur son dossier au cours d'un entretien qui lui est consacré.

#### **La CAF du Doubs, lauréate du « prix de l'innovation de la sécurité sociale »**

La CAF du Doubs a reçu le 31 janvier 2014 le « prix de l'innovation de la sécurité sociale » remis par les directions de la sécurité sociale et de l'Union des caisses de sécurité sociale (UCANSS).

La CAF s'est singularisée par la mise en place, dès le mois de juin 2013, d'un accueil sur rendez-vous, complété par plusieurs espaces numériques. Selon M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale au sein du ministère des affaires sociales et de la santé, auditionné six mois après la mise en place de cette nouvelle procédure, les premiers résultats sont très positifs et ont permis d'améliorer considérablement la qualité de l'accueil.

---

(1) Fiche n° 6 de la COG.

Dans le département du Nord, cette procédure a été mise en place à compter du 24 mars 2014 dans les agences de Dunkerque et de Maubeuge et doit être généralisée dans l'ensemble des points d'accueil situés sur le territoire. Lors de leur déplacement à l'antenne de Dunkerque, les membres de la Mission ont pu constater, à peine trois semaines après la mise en place de ces rendez-vous, que l'accueil s'effectuait de manière particulièrement fluide. Les files d'attente semblent bel et bien avoir disparu de l'agence de Dunkerque. La CAF du Nord n'a néanmoins pas opté pour un accueil exclusivement sur rendez-vous, en maintenant la possibilité d'orienter les allocataires se rendant à l'agence sans prise de rendez-vous préalable.

En Seine-Saint-Denis, où les membres de la Mission se sont également rendus, l'accueil sur rendez-vous est proposé dans les quatre agences de la CAF tous les jours pour l'instruction du RSA, et le jeudi pour les autres situations. Grâce à un système de rappel des rendez-vous, le taux de présence des allocataires atteint 80 à 90 %. Des rendez-vous sont également proposés deux jours par semaine dans les trois points d'accueil extérieurs à la CAF. Les autres jours, les délais d'attente des allocataires varient entre quinze minutes et une heure environ, selon la fréquentation journalière et les agences. Le décompte informatique du temps d'attente se fait une fois que l'allocataire est entré dans l'agence, mais il existe sur certains sites une file d'attente extérieure, ce que votre rapporteur a pu constater lors du déplacement de la Mission à l'agence de Bobigny.

### *c. L'aménagement de l'espace*

L'amélioration de l'aménagement des espaces physiques permet de fluidifier l'accueil et de réduire le temps d'attente, contribuant ainsi à améliorer l'image que se font les usagers du service public.

Pour M. Bertrand Fragonard, l'organisation de l'accueil peut être améliorée dans beaucoup de caisses, en créant par exemple des espaces ou des box, afin de rejoindre les standards en matière d'accueil dans les services publics. Lors de son audition, le président du Haut Conseil de la famille a notamment cité l'exemple de La Poste, qui a amélioré l'accueil du public de manière significative dans les années 2000. Le bureau de poste traditionnel, avec de longues files d'attente, a ainsi été remplacé par un espace, dénommé « espace service client », dans lequel le client est accueilli dès son arrivée et orienté vers un « îlot » où il réalise son opération. Cette fragmentation des opérations et les aménagements de l'espace ont permis de diminuer considérablement l'attente des usagers et de donner une image plus moderne de l'administration.

La nouvelle organisation physique des accueils est en cours dans plusieurs agences et sera progressivement généralisée. La CNAF préconise un aménagement des locaux en différents espaces d'accueil : un espace d'information générale et d'orientation, un espace multiservices (ou @services) équipé de bornes, d'ordinateurs et d'imprimantes en libre-service, un espace « conseil » pour répondre aux demandes d'informations personnalisées qui ne peuvent trouver de

réponse par voie dématérialisée, et enfin un espace « rendez-vous » qui accueille les usagers sur rendez-vous.

Cette organisation de l'espace a d'ores et déjà été mise en place dans les agences de Dunkerque, de Bobigny et de Beauvais, où se sont rendus les membres de la Mission. Les trois agences sont organisées sur le même principe : un accueil « généraliste » au centre de la salle, un espace d'autonomie équipé d'ordinateurs connectés, ainsi que des box séparés pour un accueil approfondi.

L'une des particularités de la CAF de Seine-Saint-Denis tient à la présence, à l'entrée des agences, de médiateurs sociaux de proximité (MSDP), chargés d'orienter les usagers vers les différents espaces. Les trente médiateurs sont répartis dans les quatre agences du département. D'autres CAF mobilisent également ce type de professionnels, mais avec une composante d'accompagnement social moins marquée. À l'antenne de Bobigny, environ 35 % des usagers sont ainsi orientés vers l'espace d'autonomie, 35 % vers l'accueil de premier niveau, et 30 % vers un accueil approfondi dans des box séparés.

Là où elle a été mise en place, la nouvelle organisation de l'espace a permis de fluidifier l'accueil, mais aussi d'améliorer l'image que les allocataires ont des CAF. À cet égard, M. Tahar Belmounes, directeur de la CAF de Seine-Saint-Denis, a expliqué aux membres de la Mission que le déménagement de l'antenne de la CAF de Saint-Denis, qui aura lieu en novembre 2014, devrait contribuer à réduire les tensions qui pouvaient exister au sein de cette agence. Actuellement située au sein de la tour Pleyel, un gratte-ciel en béton datant du début des années 1970, elle s'installera dans un immeuble neuf situé au centre-ville de Saint-Denis, à proximité de la sous-préfecture.

L'aménagement des lieux, dans la mesure où il exerce une réelle influence sur les relations entre les allocataires et les agents, doit être poursuivi et encouragé.

## **2. La dématérialisation des procédures**

### ***a. Les gains de la dématérialisation***

- *Le développement d'une offre de services dématérialisée*

La CNAF s'est engagée dans la COG conclue pour 2013-2017 à renforcer son accessibilité numérique et à poursuivre le développement des services à distance, notamment sur internet, l'objectif étant à terme de pouvoir présenter une offre de service « 100 % dématérialisée ».

À l'heure actuelle, la majorité des démarches à effectuer auprès de la CAF ne nécessite pas de prendre rendez-vous ni de se déplacer dans un lieu d'accueil de la CAF. Une grande partie des personnes accueillies en agence pourraient trouver une réponse à leur demande *via* l'offre de services en ligne.

Le site *caf.fr* permet en effet d'effectuer de nombreuses démarches, notamment de gérer son dossier personnel en temps réel en cliquant dans l'espace « mon compte », de consulter les derniers paiements, d'obtenir une attestation de droits, de modifier ses informations personnelles, de télécharger une demande de prestations, de déclarer les ressources trimestrielles pour le RSA ou l'AAH, d'estimer ses droits à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), d'estimer ses droits au logement ou de faire une demande d'allocation au logement ou de complément de libre choix du mode de garde.

Les allocataires recourent de plus en plus majoritairement au site internet *caf.fr* pour effectuer leurs démarches. La troisième enquête nationale de satisfaction menée auprès des allocataires par l'institut de sondage TNS-SOFRES entre février et avril 2011 montre que le site *caf.fr* est désormais bien connu des allocataires : 84 % d'entre eux déclarent le connaître, alors qu'ils n'étaient que 57 % en 2007. 56 % des allocataires privilégient le site comme mode de contact et 60 % d'entre eux ont consulté leur compte allocataire. La fréquentation du site augmente rapidement, comme en témoigne l'encadré suivant.

**Utilisation des grandes fonctionnalités proposées par le site *caf.fr***  
(Source : CNAF)

Nombre de démarches effectuées en ligne, en décembre 2013, et taux de progression par rapport à décembre 2012 :

Déclaration trimestrielle RSA : 600 000 (+ 18 %) soit 52,7 % par le site internet

Déclaration des ressources : 243 000 (+ 14 %)

Changement de situation : 135 500 (+ 9 %)

Demande d'aide au logement, y compris étudiant : 42 000 (31 000 + 11 000) (+10 %)

Nombre de consultations, en décembre 2013 :

Accès à la situation détaillée du compte : 22,8 millions (+ 21 %)

Accès à la rubrique « mes paiements » : 13,7 millions (+ 32 %)

Consultation des courriers émis par la CAF sur le compte : 7,6 millions (+ 22 %)

Consultation de la rubrique « mes droits » : 7,1 millions (+ 49 %)

Consultation de la rubrique « mes démarches en ligne » : 2,6 millions (+ 12 %)

Les CAF se sont en outre adaptées à l'évolution de l'usage d'internet avec la création de l'application *caf-mon compte*, développée pour les divers types de téléphones intelligents. Cette application répond à une demande importante, puisqu'avant sa mise en place, 27 % des consultations du site *caf.fr* s'effectuaient déjà *via* le téléphone mobile.

L'offre internet est également ciblée vers certains publics. Ainsi, le site *mon-enfant.fr* présente la quasi-totalité des établissements d'accueil du jeune enfant, y compris les projets innovants. Il a enregistré 3,2 millions de visites en

2012, soit une progression de 25 % par rapport à l'année précédente, et devrait voir sa fréquentation s'accroître encore. En effet, depuis le 5 septembre 2013, le site s'est enrichi d'une nouvelle fonctionnalité permettant aux familles de formuler leurs besoins d'accueil. Pour la création de ce site, la CNAF a reçu en mars 2010 le « premier prix des bonnes pratiques pour l'Europe », décerné par l'Association internationale de la sécurité sociale.

Enfin, une page *Facebook* dédiée aux étudiants a été lancée en juin 2013. Le recours à ce réseau social, largement utilisé par les jeunes, permet à la CNAF de communiquer plus efficacement sur les services en ligne proposés par les CAF à ce public spécifique. De nombreux articles, postés sur la page d'accueil, font la promotion de l'estimation des droits et de la demande d'aide au logement en ligne. Cette page « CAF-Logement Étudiants » est sur le point d'atteindre 50 000 fans, à peine un an après sa création.

- *Les craintes suscitées par la dématérialisation*

Le rapport du Conseil national du numérique, intitulé *Citoyens d'une société numérique : accès, littératie, médiations, pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion* et paru en novembre 2013, insiste sur les risques de la dématérialisation en termes d'accès aux droits des populations les plus précaires. Il souligne en particulier que la « *tendance [à la dématérialisation], bien qu'elle participe souvent d'une simplification de la vie quotidienne, devient déshumanisante lorsqu'elle est imposée et exclusive. Dans le secteur public, elle crée des inégalités fondamentales entre ceux qui peuvent se passer d'une interface humaine et les autres. La pratique bureaucratique d'une administration peut se trouver magnifiée par son informatisation et sa mise en ligne, si celles-ci font disparaître les soupapes que constituaient souvent les interlocuteurs humains. Les usagers en difficulté en payent le prix soit en temps perdu à essayer d'utiliser ces services, soit en déplacements pour retrouver un interlocuteur humain, soit, plus grave, en non-recours à certains droits par découragement. Beaucoup d'acteurs de terrain décrivent l'effet excluant d'une politique d'e-administration qui supprime des interfaces humaines au profit d'accès web dans lesquels les plus fragiles ne retrouvent que rarement les chemins adaptés à leur situation réelle : dans ces cas limites malheureusement fréquents, le numérique exclut non seulement de ses propres bénéfices mais de l'accès aux droits* ».

Ce constat alarmant témoigne des limites d'une offre « 100 % dématérialisée » dans la mesure où l'existence d'une « fracture numérique », c'est-à-dire d'une inégalité d'accès aux technologies informatiques, contribue à menacer l'accès des personnes les plus précaires aux services dont ils ont pourtant le plus besoin. En 2010, 64,4 % des ménages déclarent avoir un accès à internet à leur domicile <sup>(1)</sup>, mais ce taux est inférieur pour les publics précaires, puisque 57 % des personnes ayant des revenus inférieurs à 900 euros par mois ne

---

(1) INSEE.

sont pas équipées d'internet à domicile <sup>(1)</sup>. Ces inégalités tendent néanmoins à se résorber, et 53 % des bénéficiaires du RSA ont déclaré leurs ressources trimestrielles par internet en décembre 2013.

Les organisations syndicales auditionnées par la Mission sont dans l'ensemble favorables à la politique de dématérialisation mais mettent en garde contre la « fracture numérique » qui limite l'accès des populations les plus fragiles aux services en ligne. Pour Mme Jocelyne Cabanal, cheffe de file de la CFDT à la CNAF, la dématérialisation présente des avantages, comme en témoigne la gestion de l'allocation logement pour les étudiants, entièrement dématérialisée depuis la rentrée 2013. Elle note en particulier que certaines avancées sont intéressantes, parmi lesquelles le site *caf.fr*, les projets IDEAL (intégration des demandes d'aides au logement) et Oméga (système de gestion des subventions des établissements d'accueils collectif). Toutefois, le syndicat estime que le contact humain reste une nécessité dès lors que le dossier se complexifie. À cet égard, M. Michel Coronas et Mme Saliha Fellahi-Bourdiou, représentants de la CGT à la CNAF, invitent à se méfier de ce qu'ils qualifient d'« *illusion technologique* ». Si la CGT n'est pas opposée à l'accueil « multicanal » préconisé par la CNAF, elle estime que le maintien de l'accueil physique, en face-à-face, est indispensable.

**Votre rapporteur partage ce constat et souhaite insister sur le rôle social de la CAF, qui doit rester un lieu de services et de rencontres personnalisées. L'automatisation des procédures trouve ses limites face à un public vulnérable et précaire.**

Mme Chantal Rémy, présidente de l'Association des directeurs de CAF et directrice de la CAF des Landes reconnaît d'ailleurs que l'objectif affiché d'une offre « 100 % dématérialisée » peut heurter. Dans ce contexte, il est primordial de distinguer les différents publics amenés à fréquenter la CAF : la dématérialisation s'adresse d'abord aux publics autonomes et doit permettre de recentrer les besoins sur les publics en difficulté, pour qui la fonction d'accueil reste essentielle et envers qui la CAF doit jouer un rôle de réassurance sociale.

C'est seulement à cette condition que la dématérialisation peut présenter des avantages, à la fois pour les agents des CAF et pour l'ensemble des allocataires, qu'ils se trouvent ou non dans une situation précaire. Le développement des offres dématérialisées doit permettre d'alléger les tâches de saisie et de réorienter l'activité vers la relation à l'usager et l'accompagnement des demandes exprimées par les allocataires les plus en difficulté.

---

(1) *Agence nouvelle aux solidarités actives*, L'accès aux télécommunications pour tous : la parole aux personnes en situation de précarité, avril 2012.

***b. La nécessité de maintenir un accueil physique et d'adopter une démarche pro-active envers les publics en difficulté***

La montée en puissance d'une offre de services dématérialisée n'est pas en elle-même un élément favorisant l'accès aux droits des plus défavorisés. C'est pourquoi cette politique doit s'accompagner du maintien et du renforcement d'un accompagnement physique spécifique à l'égard des publics les plus défavorisés, propre à leur garantir le meilleur accès aux droits possible.

- *L'accompagnement des allocataires dans l'utilisation des nouveaux supports de communication*

Les populations les plus précaires tendent souvent à se présenter à l'accueil de la CAF, même lorsque leur présence n'est pas nécessaire au traitement de leur dossier, parfois simplement pour être rassurées sur l'état d'avancement de leur dossier. À Bobigny, près de 30 % des dossiers papier ne sont pas envoyés par courrier mais directement déposés à l'agence, ce qui contribue à engorger l'accueil et à allonger les délais d'attente.

La réticence à envoyer les pièces par la poste ou même à les déposer dans une urne à l'accueil de la CAF tient aussi en partie à un rapport particulier à l'État. Pour le directeur de la CAF de Seine-Saint-Denis, un certain nombre d'allocataires éprouvent le besoin de remettre directement les documents dans les mains d'un agent de la CAF.

Les mesures destinées à renforcer la confiance que les allocataires peuvent avoir envers les autres modes de communication doivent donc être renforcées. Par exemple, à l'agence de Dunkerque, le fait d'avoir choisi une urne transparente, placée à l'entrée de la salle, et portant en gros caractère l'inscription : « *les courriers sont relevés deux fois par jour* », a suffi pour que les usagers soient davantage enclins à y déposer leurs documents.

Afin de s'assurer que les publics fragiles puissent accéder à une offre dématérialisée, la branche famille s'est engagée à développer des actions d'accompagnement des usagers à la navigation sur le site *caf.fr*. Cette prise en charge s'effectue d'ores et déjà dans les espaces en libre-service des points d'accueil des agences des CAF, où un agent est systématiquement présent.

En Seine-Saint-Denis, les médiateurs sociaux de proximité (MSDP), nouveau métier créé en 2012 dans les agences du département, prennent en charge les publics en difficulté. Les médiateurs, chargés de l'animation dans la salle où les allocataires patientent, orientent, conseillent et accompagnent les usagers dans l'utilisation des bornes interactives et des postes internet en libre-service. Ils recueillent les documents, aident à remplir les dossiers et peuvent orienter les visiteurs vers un autre professionnel de la CAF pour un rendez-vous personnalisé ou vers des partenaires locaux. En 2012, 32 % des visites à l'accueil ont été prises en charge par ces médiateurs. Pour M. Tahar Belmounes, directeur de la CAF, le

but est que les visiteurs acceptent de leur confier leur courrier, qu'ils comprennent qu'ils peuvent utiliser internet et ne pas se déplacer.

- *L'adoption d'une politique proactive pour lutter contre le non-recours aux droits*

Afin d'éviter les effets potentiellement négatifs de la dématérialisation en termes d'accès aux droits, la COG conclue pour 2013-2017 met en place des « parcours spécifiques » à destination des allocataires les plus fragiles. Cette démarche, qui permet aux gestionnaires d'être alertés sur des situations où les difficultés rencontrées par les allocataires peuvent entraîner des ruptures dans la prise en charge, renforce la proactivité des CAF à leur égard. Elle consiste à repérer les usagers en situation de vulnérabilité à partir des faits générateurs recensés dans le fichier des allocataires et à leur proposer une offre spécifique de service, adaptée à leur situation particulière.

Dans certains cas, les allocataires ne peuvent se satisfaire d'une simple prise en charge administrative pour faire valoir leurs droits. Face à ces situations, l'offre de service « institutionnelle » doit pouvoir être complétée par la prise en charge des allocataires par des travailleurs sociaux. Ceux-ci, au-delà de la vérification des droits, de l'information et de l'orientation proposée lors de ce contact, peuvent également réaliser un diagnostic global si la situation est plus complexe et proposer un accompagnement social à l'allocataire.

La présence de travailleurs sociaux permet d'accompagner les publics les plus précaires. La CAF du Nord a ainsi développé une offre de travail social en direction des familles confrontées à des événements ou des difficultés particulières : près de 9 000 familles ont pu rencontrer un travailleur social de la CAF et près de 700 d'entre elles ont bénéficié d'un accompagnement renforcé en 2013. À Bobigny, des travailleurs sociaux sont disponibles en permanence.

L'attention portée aux situations et événements de la vie des familles des allocataires, *via* une offre sociale, complémentaire du versement des prestations, positionne fortement l'action des CAF et les missions des professionnels du travail social dans le champ de l'accès aux droits et de la prévention des difficultés des familles.

L'offre systématique de contact constitue une modalité d'intervention proactive permettant d'aller au-devant des familles. Afin de lutter contre les situations de non-recours aux droits, votre rapporteur souhaite que sa montée en charge au sein du réseau des CAF soit poursuivie et encouragée.

- *La présence de relais des CAF sur le territoire*

Les actions menées au sein des CAF afin de sensibiliser les usagers à leurs droits doivent également être relayées sur le territoire, afin que les publics précaires disposent d'un accueil physique et d'équipements numériques leur

permettant d'effectuer leurs démarches administratives à proximité de leur domicile.

Les près de 2 100 centres sociaux agréés, qui accueillent des publics en difficulté, peuvent ainsi contribuer à réduire la « fracture numérique » et donc à renforcer l'accès des usagers de la CAF à une offre dématérialisée. À cet égard, M. Éric Desroziers, conseiller technique à la CNAF, indique dans un article paru dans la revue *Informations sociales* <sup>(1)</sup>, que les centres sociaux mènent de nombreuses actions destinées à familiariser les habitants à l'usage du numérique et d'internet. Selon l'auteur, « *les centres sociaux proposent des activités ou orientent vers des partenaires qui aident les habitants (adultes et enfants du quartier) pour développer ou maintenir leurs usages et compétences numériques. Sont proposés des cours spécifiques et un accès libre à internet par la mise à disposition de matériel informatique. Ces actions de base permettent le repérage de demandes plus spécifiques. Par exemple, des stages d'initiation à l'informatique sont régulièrement organisés pour rattraper les manques de formation à l'usage des outils de bureautique. Ces actions visent à réduire les clivages sociaux en facilitant l'accès aux technologies usuelles de l'information et de la communication pour tous* ». La CAF de la Manche, en partenariat avec le conseil général et en lien avec des centres sociaux, est par exemple à l'origine de l'initiative « Promeneurs du net », un réseau d'acteurs qui accompagnent les adolescents dans l'utilisation d'internet.

La présence des CAF dans les relais de services publics doit également être renforcée. En effet, ces guichets d'accueil polyvalents, dont le rôle est de permettre au public d'obtenir des informations et d'effectuer des démarches administratives relevant de plusieurs administrations ou organismes publics, principalement en matière d'emploi et de prestations sociales, peuvent utilement relayer l'action menée par les CAF sur le territoire.

Or, Mme Chantal Rémy, présidente de l'Association des directeurs de CAF, a précisé lors de l'audition de l'association, que la participation des CAF à des relais de services publics restait peu développée. Elle a ajouté que lorsqu'une communauté de communes ou une agglomération mettait en place une démarche collective d'accueil du public et de mutualisation des moyens, la CAF y participait pleinement, mais la mise en place commune d'accueils complémentaires dans les bassins de vie ne pouvait se faire que s'il existait une réelle volonté de la part de la collectivité locale.

En outre, alors qu'une circulaire du 2 août 2006 invitait les préfets de département à labelliser, sous le nom de relais de services publics, les structures d'accueil polyvalent du public, seuls 210 relais, implantés dans 60 départements, ont été recensés en novembre 2010. Leur répartition régionale est en outre très

---

(1) « Focus. Les actions des centres sociaux à destination des familles », *Informations sociales*, 2014/1 n° 181, p. 72-74.

inégal, puisque plus de la moitié des relais existants fin 2010 sont rassemblés dans quatre régions (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine et PACA).

Il convient donc d'encourager la labellisation de ces structures d'accueil du public et de renforcer la présence des CAF en leur sein.

**Proposition n° 19 : renforcer la présence des caisses d'allocations familiales dans les centres sociaux et les relais de services publics.**

### **3. La prise en compte des demandes des usagers**

#### ***a. La médiation administrative, un « métier en devenir »<sup>(1)</sup>***

Dans un contexte de ralentissement économique et de complexité réglementaire, votre Rapporteur estime que la médiation administrative s'impose, plus que jamais, pour maintenir le lien entre la CAF et les allocataires. Ce mode alternatif de résolution des conflits concourt à l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur en identifiant les motifs de mécontentement, en détectant les dysfonctionnements et en proposant des solutions correctives. Le champ de la médiation administrative a été défini par la COG de 2005-2008 de la manière suivante : « *Relève de la médiation tout mécontentement exprimé par un usager à propos du service rendu par la CAF, quelle que soit la forme de l'expression de ce mécontentement, à la condition que celui-ci ait accompli au préalable une démarche auprès du service concerné.* » La médiation n'a donc pas vocation première à traiter les réclamations et n'intervient qu'après que des démarches ont été préalablement effectuées et que tous les moyens de règlement du dossier par les services administratifs n'ont pu aboutir.

#### **La médiation administrative en Seine-Saint-Denis en 2012**

L'année 2012 a été marquée par une forte croissance des demandes puisque 900 dossiers ont été pris en charge par la médiation, contre 300 en 2011 et 500 en 2010.

Le taux de réponses apportées dans un délai inférieur à 15 jours est de 85,24 %. Le taux de réitération (nouvelle saisine pour le même motif de réclamation) est de 5,94 %.

Les réclamations portent principalement sur les prestations familiales (32 % des cas), les créances (22 %) et le logement (18 %).

La médiation a abouti à une régularisation dans 34 % des cas et à une confirmation de la position de la CAF pour 26 % des situations. Dans 24 % des cas, la médiation a permis de fournir des informations complémentaires sur le dossier ou de réclamer des pièces justificatives à l'allocataire. Enfin, 16 % des demandes ont été réorientées, principalement vers la commission de recours amiable.

---

(1) Termes utilisés par M. Bertrand Fragonard.

Cette fonction essentielle s'est développée tardivement au sein de la branche famille et n'occupe pas encore la place qui lui est consacrée à Pôle emploi.

La fonction de médiateur de Pôle emploi a été créée par la loi n° 2008-758 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Le Médiateur national remet chaque année au conseil d'administration de Pôle emploi un rapport dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers.

Le premier et, pour l'instant, unique rapport d'activité national du médiateur de la CNAF a été publié en juin 2013. Il analyse les cas de médiation reçus et traités à la CNAF en 2012, pointe les principaux dysfonctionnements rencontrés et propose des pistes d'amélioration en matière de qualité de service. Selon M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques sociales et familiales de la CNAF, le rapport concernant l'année 2013, qui doit être publié en juillet 2014, sera plus complet et proposera des mesures de simplification de la législation.

Par ailleurs, la branche famille employait 65 « médiateurs de la sécurité sociale » en 2012. La médiation administrative a semble-t-il franchi une nouvelle étape à partir de cette date avec la mise en place d'un groupe de travail initié par la CNAF et destiné à créer un réseau des médiateurs des CAF. La CNAF s'est engagée dans la COG conclue pour 2013-2017 à structurer la médiation au sein de la branche famille par la mise en réseau des médiateurs des CAF sous l'égide du médiateur national – comme cela existe à Pôle emploi, à assurer une consolidation nationale des réclamations et à modéliser les bonnes pratiques. La publication d'un rapport national synthétisant et analysant les activités de médiation de toutes les caisses est prévue pour 2015.

Votre Rapporteur se félicite du développement récent de la médiation au sein de la branche famille et veillera à ce que cette évolution se confirme dans les prochaines années.

**Proposition n° 20 : veiller à ce que le médiateur national propose dans son rapport annuel des mesures destinées à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers et développer le réseau des médiateurs au sein de la branche famille.**

#### *b. La participation des allocataires*

La mise en place de comités d'usagers au sein de chaque CAF est prévue par la COG conclue pour 2013-2017. Ce dispositif doit permettre de recueillir l'avis des usagers pour la conception des services auxquels ils ont recours, tels que les téléprocédures ou les formulaires, et ce pour vérifier leur bonne compréhension et la correcte utilisation de ces services. Les comités d'usagers, qui contribueront à adapter les politiques menées par les caisses aux attentes des usagers, doivent d'abord faire l'objet d'une expérimentation dans dix CAF.

Votre rapporteur estime que, face aux nombreuses mutations que connaissent les CAF, et dans un contexte de complexification de la réglementation, le rôle des allocataires doit être accru. Il convient donc de veiller à la mise en place effective et à la généralisation de ces comités d’usagers, afin de permettre une meilleure adaptation des services rendus aux besoins des allocataires et d’améliorer la qualité de l’accueil et des informations qui leur sont transmises. Ce serait en outre un levier d’appropriation de notre système de protection sociale comme un bien commun.

**Proposition n° 21 : veiller à ce que les comités des allocataires, prévus par la convention d’objectifs et de moyens (COG), se réunissent de façon effective.**

## **E. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES ET LA RÉGLEMENTATION**

À l’unanimité, les interlocuteurs entendus par la Mission ont regretté la complexité de la réglementation et des procédures que doivent gérer les CAF.

Cette complexité tient en partie à l’évolution de la cellule familiale. En effet, rappelons-le, en 2013, la branche famille a comptabilisé 3,1 millions de changements de situation. Comme les numéros d’allocataire sont attribués par famille et non par individu, toute recomposition de la cellule famille suppose un changement d’identifiants.

Les prestations les plus complexes sont constituées de tous les minimas sociaux. Cette complexité de la législation répond, le plus souvent, à la volonté d’adapter la réglementation à la complexité des situations individuelles.

C’est pourquoi le président du Haut Conseil de la famille, M. Bertrand Fragonard, a fait part de son scepticisme quant à la possibilité d’une simplification de grande ampleur des prestations. Celui-ci a, en effet, souligné, devant la Mission, qu’un système simple d’accès et comportant peu de charges administratives et de risques de fraude correspond à une législation simple, identique pour tous – par exemple verser 100 euros par enfant, quel que soit le nombre d’enfants et le niveau de revenu. Or, un tel système ne correspond pas à la philosophie de la politique familiale française, qui part du constat que les enfants ne sont pas égaux entre eux et qu’ils ont vocation à être traités différemment, en fonction des caractéristiques de leur famille (taille, revenu, conditions de logement...). Par ailleurs, la tendance actuelle qui consiste à cibler les prestations contribue également à multiplier les complexités.

En outre, votre Rapporteur rappelle qu’il est délicat de remettre en cause, en période de crise, les règles applicables à des prestations, qui bénéficient, très souvent, à des personnes aux ressources très limitées et qu’il est difficile, en période de restriction budgétaire de proposer des réformes qui aboutiraient à alourdir le montant des prestations...

Cependant, la complexité de la réglementation a atteint un tel niveau que cela nuit à la qualité du service rendu par les CAF – les allocataires ne comprenant pas pourquoi le montant de leur allocation varie – et alourdit la charge de travail des techniciens conseils qui éprouvent des difficultés à s'approprier les textes les plus complexes. Ce constat a été dressé notamment par Mme Chantal Rémy, présidente de l'Association des directeurs de CAF (ADIR.CAF), qui a considéré que les prestations les plus complexes que sont l'AAH et le RSA constituent de « véritables usines à gaz ».

En outre, comme l'a souligné M. Jean-François Cimetière, représentant de la CFDT au conseil d'administration de la CNAF lors de son audition par la Mission, les CAF ont pour l'instant l'impression d'un mouvement de complexification de la réglementation et non de simplification, notamment s'agissant de la réforme des rythmes scolaires ou de décrets parus concernant les compléments de mode de garde.

Dans le cadre des travaux du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), plusieurs mesures de simplification ont d'ores et déjà été adoptées. Peuvent être citées :

- la mise en place d'une offre dématérialisée pour différentes prestations : ainsi les pièces justificatives pour les demandes d'aides au logement ont été dématérialisées et la déclaration de grossesse peut faire l'objet d'une déclaration en ligne ;

- la suppression de l'attestation de scolarité pour le paiement de l'allocation de rentrée scolaire des enfants de seize à dix-huit ans et son remplacement par une déclaration sur l'honneur effectuée par téléservice ;

- l'intégration automatique des ressources des allocataires ayant déjà établi quatre déclarations trimestrielles sans ressources durant toute l'année de référence et ainsi les dispenser d'établir une déclaration annuelle ;

- l'amélioration de l'articulation des différents intervenants dans le champ du social : afin de simplifier les démarches des usagers, il est envisagé notamment de conserver les différents documents demandés dans une « armoire numérique », auxquels les services pourront avoir accès sous le contrôle des intéressés ;

- l'expérimentation d'un dossier de demande simplifiée des principales prestations sociales (revenu de solidarité active, allocation spécifique de solidarité, allocation de solidarité pour les personnes âgées, couverture médicale universelle, aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, aides au logement) en Seine-et-Marne et en Loire-Atlantique durant le premier semestre 2014.

Enfin, pour simplifier la vie des assurés et limiter le nombre d'indus, des travaux d'évaluation sont actuellement menés par les pouvoirs publics avec la CNAF sur les dates d'effet des changements de situation professionnelle.

Trois propositions faites par la CNAF dans le cadre du CIMAP ont retenu l'attention de votre Rapporteur :

– la réforme de la « trimestrialisation » de l'AAH : la vérification annuelle des données pour cette allocation a été transformée en contrôle trimestriel, ce qui a occasionné une charge supplémentaire pour les CAF. Cette réforme a en outre été mal perçue par les allocataires, qui se sont sentis considérés comme des fraudeurs potentiels. Sa suppression serait pour l'allocataire source de lisibilité *via* une plus grande stabilité des droits et de simplification de démarches <sup>(1)</sup> ;

**Proposition n° 22 : supprimer la gestion trimestrielle de l'allocation aux adultes handicapés pour revenir à une gestion annuelle.**

– la simplification des calculs de droits en cas de chômage : actuellement, les situations de chômage retenues supposent, selon le type d'allocation perçue, des calculs de droit minorés différents et complexes. Cette hétérogénéité des règles entraîne des risques dans la gestion des prestations, des incompréhensions des usagers et surtout une forte instabilité des droits. Par ailleurs, au vu des variations de situation des demandeurs d'emploi d'un mois sur l'autre, l'échange mis en œuvre avec Pôle emploi permet de transmettre à la branche les informations sur les reprises d'activité des demandeurs d'emploi et selon les cas, entraîne la multiplication de rappels ou d'indus.

Par conséquent, la CNAF propose d'appliquer une mesure unique de minoration des ressources des allocataires en situation de chômage, en lieu et place des dispositions mises en œuvre actuellement. Cette minoration – ou réduction des ressources par application d'un pourcentage unique sur les revenus de l'année de référence – serait donc appliquée à tous les chômeurs sous réserve qu'ils se trouvent dans la catégorie de chômeurs « immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi ». Ce calcul serait utilisé quel que soit le type d'indemnisation au chômage, y compris lors des reprises momentanées d'emploi tant que l'intéressé n'est pas radié par Pôle emploi. Il lui assurerait une stabilité des droits aux prestations durant toute la période de chômage ;

**Proposition n° 23 : appliquer un calcul unique pour la minoration des ressources des allocataires en situation de chômage afin de ne plus faire varier cette minoration en fonction des allocations dont bénéficient les allocataires (aide au logement, allocation aux adultes handicapés...).**

– la fusion des aides au logement ou des barèmes des aides au logement : pour chacune des trois aides au logement existantes – aide personnalisée au logement, allocation de logement familiale et allocation de logement sociale – un barème différent est défini en fonction du statut d'occupation, soit un total de

---

(1) Le système de logique annuelle repose sur un calcul des droits réalisé en fonction des ressources collectées directement auprès des services fiscaux tandis qu'en logique trimestrielle, l'usager doit périodiquement compléter un formulaire de déclaration trimestrielle de ressources.

cinq barèmes<sup>(1)</sup>. La CNAF propose donc de fusionner les aides calculées uniquement en fonction des ressources et d'un forfait de dépenses de logement.

**Proposition n° 24 : fusionner les aides au logement afin que leur calcul prenne uniquement en compte les ressources du bénéficiaire et un forfait de dépenses de logement.**

Enfin, la CNAF mène actuellement une réflexion sur le « calcul trimestriel avec effet figé » du RSA. En effet, le montant de cette prestation est actuellement calculé mensuellement sur la base de la moyenne mensuelle des ressources perçues en trimestre de référence. À chaque changement de situation (familiale ou professionnelle), le droit au RSA est réétudié afin de tenir compte au mois le mois des changements de situation. Or, la majorité des changements de situation sont communiqués aux CAF avec un décalage d'un à trois mois, au moment du retour de la déclaration trimestrielle de ressources RSA. La prise en compte de l'information de manière rétroactive est alors génératrice d'indus et rappels. Ainsi, 83 % des indus de RSA en 2011 sont liés à des déclarations tardives, erronées ou à des absences de déclarations de changements de situation. Parmi ces indus, 40 % sont liés à la non déclaration ou la déclaration tardive d'une reprise d'activité professionnelle.

Afin d'éviter cette situation, il est proposé de modifier le cycle de révision des droits au RSA en effectuant un « calcul trimestriel avec effet figé ».

L'« effet figé » revient à calculer un montant de RSA pour trois mois de droit fixes, qui ne peuvent varier. Concrètement, le droit calculé pour le trimestre de droit (m, m+1, m+2) à partir de la moyenne mensuelle des revenus d'activité perçus en trimestre de référence (m-3, m-2, m-1) est acquis et ne peut varier sur les trois mois du trimestre de droits, et ce même si un changement de situation professionnelle ou familiale (avantageux ou désavantageux) survient en cours de trimestre de droit.

**Proposition n° 25 : modifier le cycle de révision des droits au revenu de solidarité active (RSA) en effectuant un calcul trimestriel « avec effet figé », pour minorer les risques d'indus.**

---

(1) Un barème unifié « allocation logement/aide personnalisée au logement » en secteur locatif, un barème « allocation logement » en accession, un barème « aide personnalisée au logement » en accession, un barème « allocation logement » en foyer et un barème « aide personnalisée au logement » en foyer.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission des affaires sociales, sous la présidence de Mme Catherine Lemorton, s'est réunie le mardi 8 juillet 2014, pour examiner le rapport d'information sur les conditions d'exercice par les caisses d'allocations familiales de leurs missions.*

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

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

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

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

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

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

Enfin, le dernier élément de contexte, qui est d'ailleurs à l'origine de la création de la Mission, est la départementalisation du réseau des CAF, conduite en 2011. Cette réforme s'est traduite par la création de treize nouvelles CAF

départementales, regroupant trente-quatre organismes. Si elle a constitué une indéniable réussite technique, elle doit cependant aujourd'hui être évaluée au regard d'autres critères, notamment la capacité des caisses à adapter leurs actions aux spécificités territoriales et aux besoins des allocataires.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces effectifs pourront être ajustés en fonction des efforts accomplis sur le début de la période conventionnelle : une mission de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances conduite sur le

premier semestre 2015 appréciera la situation de la branche famille compte tenu de l'évolution des charges de travail depuis le début de la période conventionnelle.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, dans la droite ligne des préconisations récentes de la Cour des comptes faites au titre de sa mission de certification des comptes de la sécurité sociale, la Mission propose de renforcer le dispositif de contrôle interne au sein de la branche famille afin de limiter le montant des indus, ceux-ci ayant représenté

1,4 milliard d'euros en 2013. Ce contrôle interne progresse mais il faut renforcer les moyens humains qui lui sont consacrés. Il convient cependant de distinguer les indus, très souvent liés au changement de situation de l'allocataire, et les fraudes, qui représentent seulement 119 millions d'euros. Les indus sont souvent dus à la complexité de la réglementation. C'est pourquoi nous proposons, par exemple, de revenir à une vérification annuelle des données pour l'AAH, la vérification trimestrielle semblant une charge excessive tant pour les CAF que pour les allocataires. S'agissant de la lutte contre la fraude, le recours aux sanctions administratives doit être développé.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Je voudrais insister sur le rôle des CAF dans l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires. Les CAF sont un financeur important *via* les sommes versées au titre de la prestation de service spécifique versée aux lieux d'accueil de loisirs dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT). Votre proposition n° 17 relative à la pérennisation de l'aide apportée aux centres de

loisirs ayant assoupli leur taux d'encadrement me paraît essentielle pour faciliter l'organisation du temps périscolaire, surtout dans les communes rurales. Les conséquences de la réforme des rythmes scolaires sont difficilement mesurables aujourd'hui et je suis tout à fait d'accord avec votre proposition n° 18 lorsque vous vous inquiétez du fait que les financements apportés au temps périscolaire risquent de manquer pour les séjours de vacances collectifs.

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

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

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

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

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

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

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

**Mme Martine Carrillon-Couvreur.** Je salue le travail du président et du rapporteur sur ce sujet qui était attendu. Les missions des caisses d'allocations

familiales posent des questions depuis plusieurs années. Vous évoquez l'implication des caisses sur les territoires, dans les contrats de ville, dans les relais des services publics avec les conseils généraux. Je me félicite qu'elles ne travaillent pas seules dans leur champ mais qu'elles soient en relation permanente avec l'ensemble des partenaires territoriaux dans le cadre de l'accompagnement des personnes. Ces relations doivent être suivies. Il faut s'assurer qu'elles s'établissent de manière forte. Je suis satisfaite par la proposition n° 25 concernant la révision des droits à l'allocation aux adultes handicapés. Les revoir tous les trimestres, c'est trop fréquent. Nous estimons même qu'une révision tous les deux ans, comme celle pratiquée par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), est excessive. Les personnels des caisses qui regardent ces situations n'ont plus le temps de faire autre chose. Lorsqu'un handicap est reconnu, il faut trouver des solutions d'accompagnement et ne pas compliquer la situation. L'accompagnement des publics précaires dans les CAF et leur rôle de médiation, dont vous évoquez l'augmentation, doit être assuré par des travailleurs sociaux professionnels si l'on veut leur permettre de retrouver une place dans la société. Les préconisations que vous faites sur ces sujets sont intéressantes. Comment les CAF pourront-elles s'organiser pour les appliquer ou y répondre ? Ont-elles fixé un calendrier de mise en œuvre ?

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

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

choses aillent plus vite et soient plus simples pour nos concitoyens. Les temps d'attente, vous l'avez souligné, sont trop longs, les indus trop fréquents, le renseignement des documents administratifs trop compliqué pour des personnes en difficulté sociale. Nous devons tout mettre en œuvre pour simplifier les démarches de nos concitoyens.

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

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

**M. Bernard Perrut.** Vous avez eu le mérite d'évoquer largement la politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Cet objectif commun aux COG 2009-2012 et 2013-2017 a permis la création de 40 000 places supplémentaires. Nous sommes attachés, les uns et les autres, quelle que soit notre appartenance politique, à l'accueil de la petite enfance. Cela va de soi. Des disparités

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

**Mme Bernadette Laclais.** Je m'associe bien volontiers aux félicitations et remerciements adressés au président et au rapporteur. Leur rapport arrive à un moment intéressant, celui de la réforme territoriale. J'ai, comme mes collègues, des interrogations sur les missions des départements qui seront dévolues aux CAF. Les propositions qui nous sont faites pages 92 et 93 sont très concrètes et synthétiques. Je rejoins le propos de M. Perrut sur l'intérêt des RAM pour la petite enfance et la formation des assistants maternels. C'est un enjeu de qualité pour le service offert aux familles. La proposition n° 10 relative à la politique de la ville me semble importante. Dans les quartiers qu'elle concerne, il y a beaucoup d'inégalités en matière de petite enfance. Notre souci doit être d'accompagner les familles au plus près. Les CAF le peuvent. Dans ces quartiers, il ne me semblerait pas choquant que leurs moyens financiers soient augmentés, comme le prévoit la proposition n° 12. Les familles de ces quartiers sont souvent écartées des dispositifs qui exigent d'elles des contributions mêmes modestes, alors qu'ils sont largement subventionnés par les CAF. La réforme des rythmes scolaires a été une avancée. Les CAF doivent pouvoir aider les collectivités qui s'engagent dans des ateliers périscolaires de qualité ou dans un programme éducatif local, quitte à revoir ensemble les financements des contrats d'aménagement du temps de l'enfant, des maisons de l'enfance ou des centres sociaux. Une redistribution des crédits peut être équilibrée voire favorable aux collectivités qui rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre de cette réforme.

**Mme Véronique Louwagie.** Je remercie le président et le rapporteur pour leur travail. Les CAF sont des structures territoriales importantes. Elles ont un rôle social. Ce sont des lieux d'échanges, de prise en charge et d'accueil personnalisés.

Le rapport fait un état des lieux à un moment crucial, entre la réforme des rythmes scolaires et la réforme territoriale. Vous évoquez le peu de sanctions administratives mises en œuvre pour sanctionner des fraudes. Les procédures administratives sont simples mais peu utilisées. Vous proposez de les développer. Quels sont les freins qui les empêchent ? Vous proposez de rendre obligatoire l'adhésion aux relais d'assistants maternels évoqués par mon collègue Bernard Perrut. C'est important qu'il y en ait davantage pour qu'il n'y ait pas de différence dans les procédures d'agrément selon les communes ou les départements.

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

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

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

La proposition n° 1, qui pose le principe de la facturation des frais de gestion fondé sur les coûts réels constatés pour les prestations servies pour le compte de tiers par la branche famille, répond ainsi à M. Arnaud Richard. Nous avons constaté que, si des départements rémunéraient la délégation faite aux CAF de la gestion de certaines de leurs compétences, ce financement est très inégal. Le département du Nord, par exemple, y contribue pour 200 000 euros, d'autres ne participent pas du tout. De même, en matière de suivi de l'insertion des bénéficiaires du RSA, alors que, dans le département du Nord, 93 % des dossiers sont instruits par le département, 40 % seulement le sont dans le Pas-de-Calais, ce

qui signifie que la majorité des attributaires ne rencontrent pas les services concernés, et ne peuvent donc pas intégrer un dispositif d'insertion.

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

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

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

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

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

Les différences entre les départements en matière de gestion du RSA par les caisses d'allocations familiales sont énormes. Lors de notre déplacement à

Beauvais, nous avons constaté que les relations entre le conseil général et la caisse sont inexistantes dans un cadre très disparate, rural au Nord et urbain au Sud.

En matière de financement du fonds de solidarité logement, nous proposons de mettre en place une participation minimale obligatoire de l'ensemble des fournisseurs d'énergie publics et privés, conformément à la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, EDF ayant toujours rempli ses obligations à ce titre, les autres fournisseurs, comme POWEO, le faisant par conventionnement depuis que la loi leur en fait obligation, mais dans des conditions très floues.

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

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

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

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

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

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

Nous devrions pouvoir, tous ensemble, préconiser la suppression de la gestion trimestrielle de l'allocation aux adultes handicapés. La lourdeur de la

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

**M. Francis Vercamer, président de la Mission.** Comme le suggérait M. Gilles Lurton et d'autres collègues, nous nous sommes attachés à vérifier que la maîtrise comptable ne conduise pas à la déshumanisation et que l'équilibre financier des CAF dans le cadre de la COG ne se fasse pas au détriment des relations humaines, surtout pour un service accueillant des personnes connaissant souvent de grandes difficultés, notamment parce qu'il gère le RSA. Nous avons constaté que les CAF avaient ce souci de maintenir un lien permanent, même lorsque c'était problématique, d'où notre proposition de mettre en place des relais, par exemple dans les centres sociaux ou d'autres structures locales, afin de garder un lien avec les personnes les plus en difficulté qui n'ont pas la possibilité d'avoir recours au numérique mais ont besoin d'un contact réel avec leur interlocuteur. Il importe en effet que ne se crée pas une fracture entre les allocataires.

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

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

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

seront retenues par lui. Enfin, il semble un peu tôt pour tirer les conséquences de la suppression annoncée des conseils généraux sur l'organisation des CAF.

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

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

**M. Christian Hutin, rapporteur.** Nous faisons une proposition intermédiaire, en faveur des crèches privées-publiques, en développant des crèches mixtes entre les collectivités locales et les entreprises qui peuvent les concevoir de manière à accueillir un peu plus largement que les seuls enfants de leurs salariés, dans la tradition de l'industrie textile du Nord. Cette solution permet une plus grande mixité sociale, voire l'accès à l'emploi de certains parents. Les crèches purement privées sont parfois moins acceptables par certains conseils d'administration. Je vous renvoie à l'exemple de crèche mixte que nous donnons dans notre rapport pour illustrer notre proposition, page 65.

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

## ANNEXES

### ANNEXE 1 :

#### COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION

Membres	Groupe politique
M. Francis Vercamer, président	UDI
M. Christian Hutin, rapporteur	SRC
Mme Kheira Bouziane	SRC
Mme Sylviane Bulteau	SRC
Mme Marie-Françoise Clergeau	SRC
Mme Hélène Geoffroy	SRC
M. Jean-Patrick Gille	SRC
Mme Linda Gourjade	SRC
Mme Martine Pinville	SRC
M. Gilles Lurton	UMP
M. Jean-Louis Costes	UMP
M. Fernand Siré	UMP
Mme Véronique Massonneau	Écolo
M. Jean-Noël Carpentier ( <i>jusqu'au 31/01/2014</i> )	RRDP
( <i>non pourvu</i> )	GDR

*Groupe SRC : groupe Socialiste, républicain et citoyen*

*Groupe UMP : groupe Union pour un Mouvement Populaire*

*Groupe UDI : Union des démocrates indépendants*

*Groupe RRDP : groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste*

*Groupe GDR : groupe de la Gauche démocrate et républicaine*

## ANNEXE 2 :

### SYNTHÈSE DES 25 PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 :** inscrire dans la loi le principe de la facturation des frais de gestion fondé sur les coûts réels constatés pour les prestations servies pour compte de tiers par la branche famille.

**Proposition n° 2 :** veiller à assurer un service de qualité aux allocataires en garantissant les moyens humains définis par la convention d'objectifs et de gestion, signée entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales.

**Proposition n° 3 :** renforcer la mission de pilote de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), notamment par la mise en place d'une stratégie nationale de moyen terme et d'une comptabilité analytique.

**Proposition n° 4 :** développer le recours, par les caisses d'allocations familiales, aux sanctions administratives.

**Proposition n° 5 :** rendre obligatoire l'usage des téléservices pour les bailleurs dans le cadre du système d'information IDEAL.

**Proposition n° 6 :** mener une réflexion sur la mise en place d'un dispositif unique de collectes de données similaire à la Banque Carrefour de sécurité sociale en Belgique.

**Proposition n° 7 :** donner une certaine autonomie aux comités territoriaux dans les bassins de vie qui comprennent plus de 200 000 allocataires.

**Proposition n° 8 :** développer les relations entre les caisses d'allocations familiales et les conseils généraux pour permettre une meilleure prise en charge des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dans l'ensemble des départements.

**Proposition n° 9 :** mettre en place une participation minimale obligatoire de l'ensemble des fournisseurs d'énergie publics et privés au financement des fonds de solidarité logement.

**Proposition n° 10 :** promouvoir, dans le cadre des nouveaux contrats de ville, une plus grande implication des caisses d'allocations familiales dans la politique de la ville.

**Proposition n° 11 :** prévoir un membre de l'Association des maires de France dans le conseil d'administration des caisses d'allocations familiales.

**Proposition n° 12 :** intégrer des critères reflétant les spécificités économiques et sociales des territoires dans l’attribution des moyens financiers aux caisses d’allocations familiales.

**Proposition n° 13 :** mettre en place une programmation pluriannuelle des subventions pour les principaux partenaires des caisses d’allocations familiales.

**Proposition n° 14 :** garantir les moyens financiers des centres sociaux et intégrer des critères reflétant les spécificités économiques et sociales des territoires dans l’attribution de leurs moyens financiers.

**Proposition n° 15 :** développer les crèches mixtes collectivités locales-entreprises.

**Proposition n° 16 :** lorsqu’il existe un relais d’assistants maternels (RAM) situé sur le territoire de leur commune, rendre obligatoire l’adhésion des assistants maternels à ce RAM pour obtenir l’agrément.

**Proposition n° 17 :** dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, rendre pérenne le bénéfice de la prestation de service « accueil de loisirs sans hébergement » pour les accueils de loisirs ayant assoupli leur taux d’encadrement dans le cadre d’un projet éducatif territorial.

**Proposition n° 18 :** veiller à ce que les budgets liés au financement des temps d’activités périscolaires ne conduisent pas à limiter les financements des autres programmes destinés à l’accueil de loisirs des enfants et des jeunes de moins de 18 ans, notamment les séjours de vacances collectifs.

**Proposition n° 19 :** renforcer la présence des caisses d’allocations familiales dans les centres sociaux et les relais de services publics.

**Proposition n° 20 :** veiller à ce que le médiateur national propose dans son rapport annuel des mesures destinées à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers et développer le réseau des médiateurs au sein de la branche famille.

**Proposition n° 21 :** veiller à ce que les comités des allocataires, prévus par la convention d’objectifs et de moyens (COG), se réunissent de façon effective.

**Proposition n° 22 :** supprimer la gestion trimestrielle de l’allocation aux adultes handicapés pour revenir à une gestion annuelle.

**Proposition n° 23 :** appliquer un calcul unique pour la minoration des ressources des allocataires en situation de chômage afin de ne plus faire varier cette minoration en fonction des allocations dont bénéficient les allocataires (aide au logement, allocation aux adultes handicapés...).

**Proposition n° 24 :** fusionner les aides au logement afin que leur calcul prenne uniquement en compte les ressources du bénéficiaire et un forfait de dépenses de logement.

**Proposition n° 25 :** modifier le cycle de révision des droits au revenu de solidarité active (RSA) en effectuant un calcul trimestriel « avec effet figé », pour minorer les risques d'indus.

### ANNEXE 3 :

#### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*(par ordre chronologique)*

- **Fédération des Centres sociaux et Socioculturels de France (FCSF) – M. François Vercoutère**, délégué général, et **M. Jean-Marie Laurent**, délégué général adjoint
- **Union nationale des associations familiales (UNAF) – M. Laurent Clévenot**, secrétaire général, **M. François Lebègue**, administrateur, représentant de l'UNAF à la CNAF, et **Mme Claire Ménard**, chargée des relations parlementaires
- **Fédération des centres sociaux du Nord (FCSN) – M. Michel Brulin**, président, **MM. Messaoud Chayani, Benjamin Lemoine, Éric Bernard**, administrateurs, et **MM. Luc Roussel et Thierry Coulomb**, délégués
- **Table ronde organisations syndicales représentatives du personnel des CAF :**
  - **SNPDOS CFDT – Mme Emmanuelle Courcier-Soustre**, présidente, et **M. Éric Chauvet**, secrétaire général
  - **SNADEOS CFTC – M. Denis Lesault**, sous-directeur de la CAF de Seine-Maritime
  - **FPSE CFTC – M. Cyril Chabanier**, secrétaire fédéral, et **M. Jean-Marc Collet**, vice-président en charge du régime général de sécurité sociale
  - **SNPDOSS CGC – M. Philippe Simonnot**, directeur de la CAF du Rhône
  - **SNFOCOS – M. Christian Goupillot**, secrétaire général, et **M. Bruno Gasparini**, secrétaire national en charge de la branche famille
  - **CGT FNPOS – MM. Mohamed Lounas et Antoine Leborgne**, membre du bureau fédéral
  - **FPSTE CFDT – Mme Carole Hellgouarc'h**, secrétaire nationale de la fédération, et **Mme Nicole Hervier**, secrétaire du syndicat CFDT protection sociale Rhône-Alpes
  - **FEC FO – M. Lionel Dell'angelo**, délégué FO à la CAF du Val-d'Oise
- **Haut Conseil de la famille (HCF) – M. Bertrand Fragonard**, président, et **Mme Lucie Gonzalez**, secrétaire générale
- **Direction de la Sécurité sociale (DSS) – M. Thomas Fatome**, directeur

- **Association des maires de France (AMF) – Mme Elisabeth Laithier**, adjointe au maire de Nancy, présidente du groupe de travail petite enfance de l'AMF, **Mme Marie-Claude Serres-Combourieu**, responsable du département action sociale, **M. Sébastien Ferriby**, conseiller technique et **Mme Sarah Othmann**, conseillère technique du département action sociale <sup>(\*)</sup>
  
- **Table ronde organisations syndicales représentées au conseil d'administration de la CNAF :**
  - **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – M. Jean-Yves Delannoy**, secrétaire national en charge de la famille au secteur protection sociale, et **Mme Mireille Dispot**, expert au secteur protection sociale
  - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – M. Ludovic Duble**, président de la CAF de la Marne, et **Mme Marie Madeleine Pattier**, représentante de la CNAF
  - **Confédération générale du travail (CGT) – M. Michel Coronas et Mme Saliha Fellahi-Bourdieu**, administrateurs de la CNAF
  - **Force ouvrière (FO) – M. Patrick Brillet**, administrateur, chef de file du groupe FO à la CNAF, **Mme Karine Beurain**, assistante confédérale et **M. Jacques Rimeize**, administrateur à la CNAF et président de CAF
  - **Confédération française démocratique du travail (CFDT) – M. Jean-François Cimetière**, secrétaire confédéral, et **Mme Jocelyne Cabanal**, chef de file à la CNAF
  
- **Fédération des Centres sociaux de Seine-Saint-Denis – Mme Marie-Chantal Duru**, déléguée départementale, **Mme Stéphanie Zurecki-Scardina**, vice-présidente de la Fédération des centres sociaux, et **M. Francisco Garcia Canelo**, secrétaire-adjoint
  
- **Table ronde organisations patronales représentées au conseil d'administration de la CNAF :**
  - **Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – Mme Béatrice Gruau-Racine**, membre du conseil d'administration de la CNAF et chef de file famille au Medef, **Mme Delphine Benda**, directrice-adjointe à la direction de la protection sociale, et **M. Matthieu Pineda**, chargé de mission à la direction des affaires publiques <sup>(\*)</sup>
  - **Union professionnelle artisanale (UPA) – Mme Fabienne Munoz**, chef de file UPA au conseil d'administration de la CNAF, **M. Christian Pineau**, conseiller technique en charge des affaires sociales, et **Mme Caroline Duc**, chargée des relations avec le Parlement
  - **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) – M. Jean-Marie Attard**, membre de la commission sociale et vice-président de la CNAF, et **M. Stanislas Renié**, membre de la commission sociale

- **Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** – **Mme Samia Darani**, conseillère technique enfance, famille, jeunesse, et **M. Bruno Groues**, conseiller spécial du directeur général, responsable du pôle lutte contre les exclusions
- **Association des directeurs de CAF (ADIR.CAF)** – **Mme Chantal Rémy**, présidente, directrice de la CAF des Landes, **M. Jean-Marie Pepers**, vice-président, directeur de la CAR des Côtes-d’Armor, **Mme Marie-Claire Laurent-Sanna**, trésorière adjointe, directrice de la Caf de l’Ain
- **Cour des comptes** – **M. Antoine Durrleman**, président de la sixième chambre, **M. Didier Selles**, président de section, conseiller maître, et **M. Alain Chailland**, conseiller référendaire
- **Table ronde associations familiales :**
  - **Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL)** – **M. Jean Marie Bonnemayre**, président, et **M. Jean-François Chalot**, secrétaire général
  - **Familles de France** – **M. Patrick Chrétien**, président, et **Mme Mireille Lachaud**, administratrice nationale responsable du département politique familiale
  - **Familles rurales** – **Mme Françoise Fromageau**, représentante de Familles rurales à la CNAF, et **M. Arnaud Carpier**, administrateur et membre du bureau de Familles rurales Fédération nationale
  - **Union des familles laïques (UFAL)** – **M. Michel Canet**, président national, et **M. Olivier Nobile**, trésorier national
  - **Fédération syndicale des familles monoparentales (FSFM)** – **Mme Isabelle Faghel**, membre du conseil d’administration
- **M. Hervé Drouet**, ancien directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
- **Mme Valérie Létard**, sénatrice du Nord
- **Caisse d’allocations familiales de Paris** – **M. Jean-Louis Haurie**, directeur général, **Mme Marie-Christine Falleur**, directrice adjointe chargée de l’action sociale, et **Mme Anne Morillon**, responsable de la mission jeunesse – temps libre
- **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** – **M. Jean-Louis Deroussen**, président du conseil d’administration, **M. Daniel Lenoir**, directeur général, **M. Vincent Ravoux**, directeur de l’animation du réseau des CAF, **Mme Sylvie Le Chevillier**, directrice de cabinet du directeur général, et **Mme Patricia Chantin**, chargée des relations avec le Parlement

- **Mme Laurence Rossignol**, secrétaire d'État chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie, auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé

---

*(\*) 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.*

**ANNEXE 4 :**

**DÉPLACEMENTS DE LA MISSION ET LISTE DES PERSONNES  
RENCONTRÉES**

**DÉPLACEMENT DU LUNDI 14 AVRIL 2014 DANS LE NORD**

*Caisse d'allocations familiales de Lille*

- Mme Lydie Librizzi, présidente du conseil d'administration
- M. Bernard Cocheteux, vice-président du conseil d'administration
- Mme Audrey Wartel-Mathon, directrice intérimaire
- Mme Gisèle Decherf, directrice de cabinet
- Mme Isabelle Lehouck, sous-directrice de l'action sociale
- M. Thierry Marcotte, directeur-adjoint en charges des ressources
- M. Laurent Pribize, superviseur plateforme téléphonique
- Mme Sidonie Roussel, manager de proximité
- Mme Françoise Cornet Guerra, agent comptable
- Mme Audrey Rémy, assistante de direction

*Agence de Dunkerque*

- M. Bernard Liefocche, administrateur de la CAF, président de la commission territoriale de Dunkerque
- Mme Valérie Christians, administratrice de la CAF, vice-présidente de la commission territoriale de Dunkerque
- M. Robert Olivier, administrateur de la CAF
- Mme Sandrine Salvaggio, responsable de l'action sociale
- M. Guillaume Snaet, responsable du département « relations de service »
- Mme Patricia Loywick, responsable du secteur prestations

*Conseil général du Nord*

- M. Roger Vicot, vice-président en charge de la solidarité et de la lutte contre les exclusions
- M. Jean-Pierre Lemoine, directeur général chargé de la solidarité
- M. Antoine Fauqué, collaborateur de M. Roger Vicot

***Direction départementale de la cohésion sociale***

- Mme Annick Portes, directrice
- M. Jean-Philippe Guilloton, directeur-adjoint
- Mme Ghislaine Dessaint Pochon, cheffe de la mission « urgence sociale, hébergement, insertion »
- Mme Audrey Antson, cheffe de la mission « accompagnement des personnes et des familles »
- M. Patrick Piret, inspecteur jeunesse et sports, responsable de la mission « jeunesse, sport et vie associative »
- Mme Maryse Benjamin, inspectrice jeunesse et sports, responsable de la mission « inspection, contrôle, évaluation »
- Mme Sylvie Labare, cheffe de la mission « accès au logement »
- Mme Céline Douay, cheffe de la mission « politique de la ville et égalité des chances »

***Relais d'assistants maternels de Saint-Pol-sur-Mer***

- Mme Sabine Sivry, responsable du relais d'assistants maternels

***Centre d'action sociale Neptune Grand large de Dunkerque***

- Mme Maryvonne Playe, directrice du centre social et de l'association dunkerquoise de gestion des équipements sociaux (Aduges)
- Mme Diane Deaudt, adjointe « démocratie locale »
- M. Jean-Claude Labussiere, président de l'Aduges
- Mme Geneviève Voet, directrice-adjointe de l'Aduges
- M. Alain Carré, administrateur-trésorier de l'Aduges
- Mme Sandrine Salvalaggio, responsable de l'action sociale à la CAF

**DÉPLACEMENT DU MARDI 29 AVRIL 2014 À L'AGENCE DE LA CAF  
DE SEINE-SAINT-DENIS DE BOBIGNY**

- M. Tahar Belmounes, directeur

**DÉPLACEMENT DU MERCREDI 14 MAI 2014 À LA CAF DE L'OISE  
À BEAUVAIS**

- Mme Armelle Pastouret, directrice