



N° 4151

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2017*,

TOME VI

FAMILLE

PAR MME MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU,

Députée.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **4072**.

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1^{er}, 2, 4, 6 à 17, 20 à 26, 58 et 59** figurent dans le rapport de M. Gérard Bapt, sur les recettes et l'équilibre général (n° 4151, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **3, 5, 18, 19, 38 à 45, 47 à 55 et 60** figurent dans le rapport de Mme Michèle Delaunay, sur l'assurance maladie (n° 4151 tome II).

Les commentaires et les débats en commission sur l'article **46** figurent dans le rapport de M. Philip Cordery, sur le secteur médico-social (n° 4151, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **30 à 35, 56 et 57** figurent dans le rapport de Mme Annie Le Houerou, sur l'assurance vieillesse (n° 4151, tome IV).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **36 et 37** figurent dans le rapport de M. Arnaud Viala, sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (n° 4151, tome V).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **27 à 29** figurent dans le rapport de Mme Marie-Françoise Clergeau, sur la famille (n° 4151, tome VI).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE REDRESSEMENT SIGNIFICATIF DES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	7
1. Une réduction importante du déficit	7
2. L'évolution de la structure des recettes.....	7
a. Une contraction liée à la mise en œuvre du pacte de responsabilité en 2015 et en 2016.....	7
b. En 2017, les produits de la CNAF demeureraient quasi stables.....	8
3. La progression contenue des dépenses.....	9
a. Les dépenses de prestations légales contenues grâce aux effets de la réforme de la politique familiale	9
b. Les dépenses d'action sociale demeurent dynamiques	11
II. UNE POLITIQUE FAMILIALE D'AVANTAGE REDISTRIBUTIVE	11
1. Le rééquilibrage de la politique familiale en faveur des familles les plus modestes.....	12
2. Des efforts spécifiques envers les familles monoparentales	13
3. Une politique plus juste.....	14
III. UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE AMBITIEUSE	15
1. L'offre d'accueil des jeunes enfants : des efforts à poursuivre.....	15
2. Le développement des moyens destinés au soutien à la parentalité.....	18
3. Des dispositifs nouveaux pour lutter contre les inégalités territoriales.....	19

IV. UNE MODERNISATION IMPORTANTE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	20
1. Une charge de travail croissante	20
a. Des missions de plus en plus nombreuses.....	20
b. Des effectifs supplémentaires accordés de manière temporaire	21
2. Des efforts importants d'adaptation et de modernisation du réseau	22
a. Des efforts de modernisation largement engagés	22
b. L'amélioration de l'offre de service proposée aux allocataires.....	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À LA BRANCHE FAMILLE	25
QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR L'EXERCICE 2017	25
TITRE I^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES À LA BRANCHE FAMILLE	25
<i>Article 27</i> (Art. L. 523-1, L. 581-2, L. 581-6, L. 581-10, L. 582-1, L. 582-2 [nouveau], L. 583-3, L. 583-5 [nouveau], L. 755-3 du code de la sécurité sociale ; art. 373-2-2 du code civil, art. 1 ^{er} de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires) : Amélioration du service rendu par les caisses d'allocations familiales pour le recouvrement des créances alimentaires impayées.....	25
<i>Article 28</i> (Art. L. 133-5-8, L. 133-5-12 [nouveau], L. 133-8-3, L. 531-5, L.531-8 et L. 531-8-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale, art. L. 1271-1 du code du travail) : Simplification du bénéfice des aides versées aux particuliers employeurs pour la garde d'enfants	36
<i>Après l'article 28</i>	44
<i>Article 29</i> : Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2017.....	47
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	49

INTRODUCTION

L'examen du cinquième projet de loi de financement de la sécurité sociale depuis 2012, le dernier de la législature, offre l'occasion de dresser un bilan des nombreuses avancées qui ont marqué la politique familiale au cours des quatre dernières années.

Le difficile défi devant lequel se trouvait la branche famille a été relevé. Il fallait en effet préserver, voire améliorer, les prestations servies aux familles les plus modestes ou les plus fragiles, tout en redressant les comptes pour ne pas mettre en péril l'avenir de la branche famille.

Le redressement spectaculaire des comptes de la branche famille doit être salué. Alors que le déficit atteignait 3,2 milliards en 2013, le solde de la branche a connu une amélioration continue et significative. La branche devrait ainsi revenir à l'équilibre en 2017, avec un excédent légèrement supérieur à 20 millions d'euros.

Les réformes engagées pour réduire les déficits de la branche famille ont été menées avec le souci permanent de préserver les familles modestes. À cet égard, la mise en place de la modulation du montant des allocations familiales en fonction du revenu a largement contribué à atteindre cet objectif.

Surtout, la politique menée ces dernières années a permis de renforcer le caractère redistributif des prestations familiales, en faisant du soutien aux familles les plus fragiles, en particulier les familles monoparentales, une priorité. La mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en 2013, a largement contribué à l'amélioration des aides versées aux familles les plus défavorisées.

Dans le même temps, la majorité a mené une politique d'action sociale ambitieuse, caractérisée par le développement de nouveaux services aux familles et la prise en compte de l'évolution des besoins.

Ces avancées n'auraient pas été possibles sans une modernisation importante du réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) qui, malgré une charge de travail croissante, ont su s'adapter et se moderniser en faveur de l'amélioration de l'offre de services proposée aux allocataires.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 comporte deux nouvelles mesures en faveur des familles :

– l'article 27 propose la création d'une agence de recouvrement des pensions alimentaires impayées, parachevant ainsi le dispositif de soutien aux familles monoparentales mis en place par la majorité ;

– l'article 28 vise à réformer le circuit de paiement du complément de libre choix du mode de garde (CMG), dont bénéficient les particuliers qui emploient un assistant maternel ou une garde à domicile. Cet article permet aussi, à titre optionnel, le versement par les centres Pajemploi ou CESU de la rémunération des salariés employés à domicile par des particuliers.

I. LE REDRESSEMENT SIGNIFICATIF DES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

1. Une réduction importante du déficit

Le solde de la branche famille connaît une amélioration continue et significative depuis 2013. Le déficit est ainsi passé de 3,2 milliards d'euros en 2013 à 2,7 milliards d'euros en 2014. Il s'est encore réduit en 2015 pour atteindre 1,5 milliard d'euros, ce qui correspond à une réduction de plus 50 % en l'espace de deux ans. Avec un déficit prévisionnel ramené à 1 milliard d'euros, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) poursuivra son redressement en 2016.

ÉVOLUTION DES PRODUITS, DES CHARGES ET DU SOLDE DE LA BRANCHE FAMILLE POUR LA PÉRIODE 2013-2017

(en milliards d'euros)

Année	2013	2014	2015	2016*	2017 *
Produits nets	54,6	56,3	52,8	48,7	49,9
<i>Augmentation</i>		+ 3,3 %	- 6,3 %	- 7,8 %	+ 2,5 %
Charges nettes	57,8	59,0	54,3	49,7	49,9
<i>Augmentation</i>		+ 2,1 %	- 8,0 %	- 8,6 %	+ 0,5 %
Résultat (milliard d'euros)	- 3,2	- 2,7	- 1,5	- 1	0

* : prévision du PLFSS.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016.

Le tableau ci-dessus laisse apparaître une diminution importante des recettes et des dépenses en 2015 et en 2016. Cette baisse s'explique en très grande partie par la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité, qui a entraîné d'importants changements de périmètres pour la branche famille. Les évolutions constatées dans la structure des recettes et des dépenses sont donc essentiellement de nature comptable.

La branche famille devrait revenir à l'équilibre en 2017, avec un excédent de 20 millions d'euros.

2. L'évolution de la structure des recettes

a. Une contraction liée à la mise en œuvre du pacte de responsabilité en 2015 et en 2016

- La diminution des recettes de 6,3 % en 2015 est essentiellement liée à la mise en œuvre de la première phase du pacte de responsabilité, qui a consisté pour la CNAF en une exonération dégressive de cotisations pour les travailleurs non-salariés et une baisse du taux de cotisations familiales pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC, étendue à compter du 1^{er} avril 2016 aux salaires compris

entre 1,6 et 3,5 SMIC. L'effet de la baisse des cotisations sociales a néanmoins été atténué par l'affectation d'une fraction des cotisations et de la contribution sociale généralisée (CSG) prélevées à la source des caisses de congés payés.

- La diminution de 7,8 % des produits de la CNAF en 2016 s'explique par la mise en œuvre de la seconde phase du pacte de responsabilité ainsi que par des transferts internes à la sécurité sociale, opérés dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016. Les cotisations sociales des salariés ont ainsi diminué de 7,5 %, sous le double effet de l'extension de la baisse de taux de cotisations et du tarissement de la recette issue des caisses de congés payés. Sans cet effet, les cotisations auraient augmenté en raison d'une masse salariale plus dynamique.

Par ailleurs, le transfert au fonds de solidarité vieillesse (FSV) de l'intégralité des produits assis sur les revenus du capital en 2016 diminue les produits de CSG affectés à la CNAF ; hors prélèvements sur le capital, ces derniers demeureraient stables en 2016. Ceci est la conséquence de la rétrocession à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) d'une fraction de CSG assise sur les revenus d'activité et de remplacement, dans le cadre des transferts internes à la sécurité sociale visant à neutraliser l'impact du pacte par branche et, dans une moindre mesure, du moindre rendement de la CSG prélevée sur les caisses de congés payés.

Le produit des impôts, taxes et autres contributions sociales affectés à la sécurité sociale diminuerait en 2016 dans la même ampleur qu'en 2015 (– 15 %). Au transfert au FSV du produit des contributions assises sur les revenus du capital s'ajoutent des pertes de rendements prévues en 2016 sur la taxe spéciale sur les contrats d'assurance et sur les primes d'assurance automobiles (TSCA-VTM) et la taxe sur les véhicules de société (– 10 %). Seul le relèvement de la fraction de la taxe sur les salaires affectée à la CNAF – et visant à compenser la rétrocession de la fraction de CSG affectée à la CNAMTS – limite la baisse de cet agrégat.

Les produits de la branche se sont donc sensiblement contractés en 2015 et en 2016.

b. En 2017, les produits de la CNAF demeureraient quasi stables

L'ensemble des produits de cotisations sociales serait pénalisé par l'effet en année pleine de l'extension de la baisse de taux de 2016. La baisse des cotisations serait toutefois de moindre ampleur qu'en 2015 et 2016 (– 0,9 %).

Les produits de CSG, pourtant tirés à la baisse par l'extinction de la recette issue des caisses de congés payés, renoueraient avec la croissance en 2017 (+ 2 %). Ils seraient tirés à la hausse par la CSG assise sur les revenus d'activité du secteur privé qui progresserait à un rythme proche de celui de la masse salariale.

Le produit des impôts, taxes et autres contributions sociales affectés à la sécurité sociale serait le second contributeur à la croissance des produits de la CNAF en 2017. Ces recettes ne seraient plus affectées par des transferts internes à la sécurité sociale et progresseraient même de 4,2 % en raison du rebond attendu sur le rendement des prélèvements sur les stock-options et les jeux et paris et d'une bonne tenue de la taxe sur les salaires (+ 2,1 %).

3. La progression contenue des dépenses

En baisse de 9,5 % en 2015, les dépenses de la branche famille consacrées aux prestations sociales se réduiraient encore de 10,1 % en 2016, pour atteindre 41,8 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Cette diminution s'explique en grande partie par la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité. En effet, la compensation à la CNAF de la mise en œuvre du pacte s'est traduite par le transfert à l'État du financement de la fraction d'aides personnelles au logement (APL) destinée aux familles en 2015, puis du financement des allocations logement à caractère familial (ALF) et de la protection juridique des majeurs en 2016.

Ainsi neutralisée des effets du pacte de responsabilité sur le périmètre des charges de la CNAF, la hausse des dépenses de la branche famille serait limitée à 0,3 % en 2016, après une diminution de 0,2 % en 2015.

a. Les dépenses de prestations légales contenues grâce aux effets de la réforme de la politique familiale

Après une contraction de 1,8 % en 2015, les dépenses consacrées par la CNAF aux prestations familiales légales diminueraient de 0,5 % en 2016, pour atteindre 31,6 milliards d'euros. Elles demeureraient stables en 2017 (+ 0,2 %).

Compte tenu de la faible inflation, qui limite le coefficient de revalorisation des prestations, l'évolution des dépenses de prestations légales en 2016 s'explique encore quasi intégralement par l'effet des mesures prises les années antérieures.

Ainsi, l'effet en année pleine de la modulation des allocations familiales en fonction des ressources, mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2015, sera atteint en 2016, contribuant pour trois points à la baisse de la dépense d'allocations familiales. Celle-ci constituant 40 % de l'ensemble des dépenses de prestations légales, cette réforme a contribué pour 1,2 point à la baisse de la dépense en matière de prestations légales. Alors que des économies importantes ont pu être réalisées, seules 10 % des familles, les plus aisées d'entre elles, perçoivent désormais moins d'allocations familiales. Depuis le 1^{er} juillet 2015, le

(1) Ce montant inclut les prestations légales du fonds national des prestations familiales (FNPF), les prestations « indirectes » versées sous forme de transferts (majorations de pensions pour enfants à charge et congé de paternité), les frais de tutelle des majeurs et les dépenses d'action sociale.

montant des allocations familiales est ainsi diminué de moitié pour les familles aux revenus supérieurs à 6 000 euros nets par mois. Il est divisé par quatre pour les familles aux revenus supérieurs à 8 000 euros nets par mois.

Les économies réalisées par la branche famille grâce à la modulation des allocations familiales sont en partie compensées par la poursuite de la montée en charge sur cinq ans, à compter d'avril 2014, des revalorisations du complément familial et de l'allocation de soutien familial (ASF), prévues par le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : à terme, le montant du complément familial doit ainsi être majoré de 50 % pour les familles nombreuses dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté, le montant de l'ASF en faveur des familles monoparentales doit quant à lui être revalorisé de 25 %. En 2016, la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté contribue ainsi à hauteur de 0,5 point à la hausse des dépenses.

La réduction des dépenses s'est donc accompagnée du souci de rendre la politique familiale plus juste. Au total, l'ensemble des mesures portant sur les prestations d'entretien en faveur de la famille contribuent pour 0,7 point à la baisse de la dépense globale en 2016.

Par ailleurs, l'effet global des mesures d'aménagement de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) engagées en 2014 ne pèserait presque pas sur la dépense en 2016, contribuant seulement pour 0,1 point. Entre autres mesures, la LFSS pour 2015 avait décalé la date de versement de la prime à la naissance avant la fin du second mois suivant la naissance et non plus au septième mois de grossesse. Cette disposition a entraîné une économie ponctuelle en 2015.

En 2017, la montée en charge de la modulation des allocations familiales sera achevée, mais les revalorisations de prestations prévues par le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale contribueraient pour 0,6 point à la hausse de la dépense de prestations d'entretien. À l'inverse, les mesures portant sur la PAJE ralentiraient la dépense à hauteur de 0,4 point. Au total, l'effet de l'ensemble des mesures redeviendrait positif en 2017 (+ 0,2 point).

La quasi stabilité des prix a également contribué à contenir la croissance des dépenses. En 2015, l'effet de la revalorisation des prestations familiales dans la progression des dépenses s'est limité à 0,2 %. En 2016, dans un contexte d'inflation quasi nulle, l'effet prix sur les prestations se limiterait à 0,1 point. En 2017, la hausse des prestations légales serait de nouveau limitée par la faible inflation, qui conduirait à une revalorisation de 0,2 % de la base mensuelle de calcul des prestations familiales (BMAF).

Enfin, l'effet volume mesuré sur l'ensemble des prestations pèserait à la baisse à hauteur de 0,2 point sur l'évolution des prestations familiales en 2016. Cette évolution s'explique par la légère diminution du nombre de naissances amorcé en 2015 et par un moindre recours au complément de libre choix d'activité (CLCA), devenu prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPAREE) pour

les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2015. Les mêmes mécanismes seraient à l'œuvre en 2017 où l'effet volume résiduel serait équivalent à 2016 (0,2 point).

b. Les dépenses d'action sociale demeurent dynamiques

Les dépenses d'action sociale s'inscrivent dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre la CNAF et l'État pour la période 2013-2017.

Elles se composent de dépenses dites de prestations de service d'une part et de dépenses relatives aux fonds d'investissement pour la petite enfance (« plans crèches ») d'autre part.

- Les prestations de service sont destinées au financement de l'accueil du jeune enfant (de 0 à 3 ans), de l'accueil de la jeunesse (de 3 à 18 ans), de mesures de soutien de la parentalité, d'aides à domicile, d'animation de la vie sociale et des foyers de jeunes travailleurs.

Dans le champ de la petite enfance, la branche participe aux objectifs de création de nouvelles solutions d'accueil collectif sur la durée de la COG ainsi qu'au développement de l'accueil individuel. Un axe majeur du développement de l'offre d'accueil est la correction des inégalités territoriales grâce à un fonds de rééquilibrage territorial qui apporte des moyens supplémentaires aux territoires déficitaires.

Les dépenses de prestations de service, c'est-à-dire hors investissement dans la construction d'établissements d'accueil du jeune enfant, devraient augmenter de 2,8 % entre 2015 et 2016, pour atteindre 5,26 milliards d'euros.

- Les dépenses d'investissement du fonds national d'action sociale (FNAS) se stabiliseraient en 2016 à 132 millions d'euros, après un fort ralentissement en 2013 (58 millions d'euros) lié à la signature en cours d'année de la COG de la branche famille et une reprise des décisions d'investissement en 2014 (106 millions d'euros) et 2015 (135 millions d'euros).

Par ailleurs, les dépenses d'investissement et de fonctionnement sont liées : l'ouverture de nouveaux établissements d'accueil du jeune enfant conduit à financer le fonctionnement d'un plus grand nombre de places. La croissance des prestations de service est donc en grande partie la conséquence de l'accroissement de l'offre d'accueil permise par les investissements de la branche.

II. UNE POLITIQUE FAMILIALE DAVANTAGE REDISTRIBUTIVE

Dans un contexte budgétaire contraint, les réformes engagées depuis 2012 ont permis de renforcer le caractère redistributif des prestations familiales, en s'attachant à améliorer les aides en faveur des familles les plus fragiles, en particulier les familles monoparentales.

1. Le rééquilibrage de la politique familiale en faveur des familles les plus modestes

Les principales mesures prises par la majorité ont amélioré le caractère redistributif de la politique familiale. La mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en 2013, a largement contribué à l'augmentation des aides versées aux familles les plus fragiles.

Ainsi, le complément familial, versé sous condition de ressources aux familles comportant au moins trois enfants, a vu son montant majoré de 10 % par an depuis 2014 pour les familles nombreuses les plus vulnérables, dont les revenus se situent sous un plafond de ressources proche du seuil de pauvreté ⁽¹⁾. Depuis le 1^{er} avril 2016, le montant du complément familial de base est de 168,52 euros ⁽²⁾ et celui du complément familial majoré de 219,13 euros. Ce dernier doit faire l'objet d'une quatrième revalorisation le 1^{er} avril 2017. En 2018, il devrait être 1,5 fois supérieur au montant du complément familial non majoré en vigueur. Parmi les 813 500 bénéficiaires du complément familial, 428 100 sont éligibles au complément familial majoré, soit près de 53 % d'entre eux.

Par ailleurs, afin de soutenir le pouvoir d'achat des familles, le montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), versée sous condition de ressources, a été revalorisé en 2012 de 25 % par rapport à 2011 ⁽³⁾.

Le revenu de solidarité active (RSA), qui bénéficie à 15 % des familles avec enfants, fait également l'objet d'un plan de revalorisation de 10 % entre 2013 et 2017.

Parallèlement à la mise en place de ces mesures visant à lutter contre la pauvreté, la majorité a veillé à exonérer les familles les plus fragiles des efforts de redressement des comptes. Ainsi, les mesures d'économies de la branche famille se sont concentrées sur les familles les plus aisées.

Parmi ces réformes, la modulation du montant des allocations familiales en fonction des revenus ⁽⁴⁾ est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015. Les familles dont le revenu net mensuel est supérieur 6 000 euros et à 8 000 euros ont vu leurs allocations familiales diminuer respectivement de 50 % et 75 %. Cette réforme, qui permet, selon les estimations de la Cour des comptes dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2016, de réaliser une économie de 400 millions d'euros par an, a touché 455 000 familles, soit seulement 9,5 % des familles bénéficiant des allocations familiales.

(1) Article 73 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

(2) Après prélèvement de la CRDS.

(3) Décret n° 2012-830 du 27 juin 2012.

(4) Article 85 de la loi du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale.

2. Des efforts spécifiques envers les familles monoparentales

Le taux de pauvreté des familles monoparentales, qui ne disposent que d'une seule source de revenus, atteint 35,9 % en 2014. Il est ainsi trois fois plus élevé que celui des couples avec enfants (11,4 %) ⁽¹⁾.

Aussi, le rééquilibrage de la politique familiale envers les familles les plus fragiles s'est traduit par des efforts particuliers en faveur des familles monoparentales, qui représentent aujourd'hui près de 20 % des foyers avec enfants.

Tout d'abord, le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale prévoit une revalorisation de 25 % en cinq ans de l'allocation de soutien familial (ASF), versée lorsqu'un enfant est privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents. Cette allocation bénéficie majoritairement aux familles monoparentales.

Ainsi, le montant de l'ASF a été porté à 95,52 euros au 1^{er} avril 2014, ce qui correspond à une revalorisation de 5 % en plus de l'inflation. Il a atteint 100,08 euros le 1^{er} avril 2015 et 104,75 euros le 1^{er} avril 2016. Près de 740 000 familles ont bénéficié de cette revalorisation exceptionnelle.

Par ailleurs, le dispositif de garantie contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA) permet de soutenir les familles monoparentales confrontées à des impayés ou percevant de faibles montants de pensions.

D'abord mis en place à titre expérimental dans vingt départements par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, ce dispositif a été généralisé par la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Entré en vigueur le 1^{er} avril 2016, le dispositif GIPA repose sur deux volets.

Le soutien aux familles monoparentales se traduit tout d'abord par le versement d'une allocation de soutien familial différentielle aux personnes créancières de petites pensions alimentaires, c'est-à-dire dont le montant est inférieur à l'ASF, soit 104,75 euros par enfant depuis le 1^{er} avril 2016. Cette prestation est versée dès le premier mois d'impayés de pension alimentaire, au lieu des deux mois d'impayés consécutifs exigés dans le droit commun de l'ASF, ce qui excluait les personnes subissant des paiements irréguliers. Bien que la réforme ne soit pas encore totalement montée en charge, on compte 8 700 bénéficiaires de l'ASF complémentaire attribuée sur la base d'un jugement en août 2016.

Le dispositif GIPA améliore également le recouvrement des pensions alimentaires impayées. Il étend ainsi de six à vingt-quatre mois les échéances de pensions alimentaires pouvant être récupérées par les caisses d'allocations

(1) « Les niveaux de vie en 2013 », *Insee Première* n° 1556, septembre 2015.

familiales (CAF) au titre de la procédure de paiement direct. Il allonge en outre de douze à vingt-quatre mois la période de règlement des sommes en cause. Enfin, il permet le prélèvement direct sur la rémunération du débiteur du terme mensuel courant et des vingt-quatre derniers mois impayés de pension, contre six mois actuellement.

S'il est trop récent pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation chiffrée, ce dispositif contribue à la lutte contre la pauvreté des enfants vivant dans une famille monoparentale. En 2013, 40 % d'entre eux vivent en dessous du seuil de pauvreté. Or, ce chiffre inquiétant s'explique en partie par le fait que, avant la mise en place du dispositif GIPA, 40 % des pensions alimentaires étaient impayées, totalement ou partiellement, alors qu'elles représentent près d'un cinquième du revenu des familles monoparentales les plus pauvres.

La mise en place de l'agence de recouvrement des pensions alimentaires impayées, prévue à l'article 27 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, vient parachever le dispositif de soutien aux familles monoparentales mis en place par la majorité.

À ces différentes mesures visant à améliorer la situation financière des familles monoparentales s'ajoute la promotion d'actions concrètes et innovantes en faveur de ces familles, comme les crèches à vocation d'insertion professionnelle, le parcours « séparation », proposé par les CAF pour accompagner au mieux les allocataires qui traversent cette situation, et le réseau d'entraide des familles monoparentales.

Ce réseau d'entraide s'adresse aux familles monoparentales les plus isolées dans l'exercice de leur parentalité, qui cumulent souvent absence du deuxième parent et absence de réseau familial dû à l'éloignement géographique.

D'abord expérimenté en janvier 2016 sur cinq territoires (Paris, Seine-Saint-Denis, Loire-Atlantique, Nord et Nièvre), ce réseau a été étendu à l'ensemble du territoire en septembre 2016.

Si l'État finance en partie le réseau – à hauteur de 230 000 euros fin 2015, c'est aux associations et aux familles de porter le projet, qui peut bénéficier de subventions publiques et privées, afin de permettre « *la mise en place d'actions souples, portées par des familles pour un temps donné au regard d'une situation particulière* », selon la ministre Laurence Rossignol. Le réseau s'appuie également sur des ressources de proximité comme les CAF ou les collectivités territoriales.

3. Une politique plus juste

Les mesures prises au cours de la législature ont été marquées par la volonté d'améliorer les prestations servies aux familles les plus modestes ou les plus fragiles, tout en redressant les comptes pour ne pas mettre en péril l'avenir de la branche famille. À cet égard, le bilan des réformes engagées est tout à fait positif.

En effet, d'après une estimation réalisée par la CNAF⁽¹⁾, les réformes récentes des politiques sociales et familiales devraient se traduire d'ici 2018 par une augmentation du revenu disponible pour 2,1 millions de familles, de l'ordre de 67 euros par mois en moyenne⁽²⁾. La CNAF note que ces mesures affectent peu les déciles de niveau de vie intermédiaires mais jouent fortement sur la redistribution opérée par le système sociofiscal au profit des ménages les plus modestes.

Ainsi, les ménages gagnants sont concentrés dans les premiers déciles de niveau de vie : 61 % appartiennent aux deux premiers déciles de niveau de vie (ménages dont le revenu est inférieur à 1 138 euros par mois et par unité de consommation) et concentrent 73 % des gains financiers. Les familles gagnantes appartenant aux 20 % des ménages les plus pauvres verraient leur revenu augmenter de 79 euros par mois en moyenne.

L'étude précitée montre en outre que les familles monoparentales représentent 52 % des familles gagnantes. 40 % des familles monoparentales avec un enfant et 60 % de celles avec deux enfants ou plus auraient vu leur revenu disponible augmenter de respectivement 42 euros et 83 euros par mois, grâce aux réformes récentes des politiques sociales et familiales. Le gain moyen serait en outre plus important dans les familles monoparentales appartenant aux deux premiers déciles de niveau de vie : il s'élèverait à 51 euros pour les familles monoparentales avec un enfant et à 97 euros pour celles avec deux enfants ou plus appartenant à ces déciles. Ces familles, dont le taux de pauvreté est élevé, bénéficient à la fois de la majoration du complément familial et des revalorisations de l'ASF et du RSA.

Grâce aux réformes mises en place par la majorité, le montant par enfant des composantes familiales des transferts sociofiscaux décroît de façon plus linéaire en fonction du niveau de vie. Ce montant est désormais de 284 euros pour les 10 % de familles les plus modestes, soit 54 euros de plus que pour les 10 % les plus aisées.

III. UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE AMBITIEUSE

1. L'offre d'accueil des jeunes enfants : des efforts à poursuivre

La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre la CNAF et l'État pour la période 2013-2017 a fixé des objectifs ambitieux en matière d'accueil des jeunes enfants, puisqu'elle prévoit la création de 275 000 nouvelles solutions d'accueil des jeunes enfants en l'espace de cinq ans : 100 000 places en accueil collectif, 100 000 places en accueil individuel, auprès d'assistants maternels, auxquelles s'ajoutent 75 000 nouvelles places à l'école maternelle, créées par l'Éducation nationale et destinées aux enfants de 2 à 3 ans.

(1) *Les effets redistributifs des réformes récentes des politiques sociales et familiales, L'e-ssentiel n° 155, 2015.*

(2) *Estimations obtenues à partir du modèle de microsimulation Myriade.*

- L'objectif est proche d'être atteint en matière d'accueil collectif, puisque près de 70 000 places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) ont été créées entre 2012 et 2015. Afin d'amplifier ce mouvement de créations de places pour les deux dernières années de la COG, la branche famille a financé par une aide de 2 000 euros toute création de place décidée en 2015, cette aide ayant été reconduite en 2016. La création de 15 000 places en 2016 et en 2017 permettrait d'atteindre l'objectif fixé par la COG.

- Le développement de l'accueil individuel a connu davantage de difficultés. Plusieurs mesures doivent néanmoins permettre de renforcer l'attractivité de cette forme d'accueil, à la fois pour les parents et pour les assistants maternels. En effet, la profession des assistants maternels souffre d'une conjoncture économique difficile, mais aussi d'une démographie vieillissante.

La majorité apporte ainsi un soutien important aux maisons d'assistants maternels (MAM), dont le développement est fortement encouragé.

Ces structures contribuent à l'amélioration de l'exercice de la profession d'assistant maternel et donc à la qualité de l'accueil. L'exercice de leur activité en MAM peut en effet aider les professionnels à rompre l'isolement qu'ils peuvent ressentir lorsqu'ils exercent à domicile. Il permet également à des personnes souhaitant exercer la profession d'assistant maternel de pouvoir travailler lorsque leurs conditions de logement ne sont pas compatibles avec l'accueil des jeunes enfants.

Cependant, ce type d'accueil n'est pas sans soulever un certain nombre de questions, aussi bien aux assistants maternels porteurs de projets qu'aux services de Protection maternelle et infantile (PMI) qui les agréent et les accompagnent.

C'est pourquoi, depuis le 1^{er} janvier 2016, une aide au démarrage est versée par les CAF aux nouvelles MAM qui respectent une charte de qualité et sont implantées dans les territoires où la couverture en modes d'accueil est faible. Un guide ministériel relatif aux MAM a par ailleurs été diffusé en mars 2016. Élaboré de façon partenariale, il constitue un outil très attendu, destiné à aider les assistants maternels dans leurs démarches, et ce dès le montage de leur projet. Il permet de diffuser les bonnes pratiques repérées au sein des MAM existantes. Ce guide a également vocation à contribuer au rapprochement des critères d'agrément et de suivi par les services de PMI, entre lesquels il existe des disparités.

Par ailleurs, Mme Sylviane Giampino, dans son rapport sur le développement du jeune enfant, les modes d'accueil et la formation des professionnels rendu public le 9 mai 2016, insiste sur les besoins de formation du personnel de la petite enfance. La professionnalisation des assistants maternels constitue en effet un réel enjeu, ainsi que la construction d'une identité commune aux différents professionnels de l'accueil collectif et individuel. Ce travail doit notamment s'appuyer sur un texte cadre national, dont la rédaction devrait être l'une des premières missions confiée par la ministre Laurence Rossignol à la

formation « Enfance » du Haut Conseil de l'enfance, des familles et des âges de la vie, qui sera mis en place prochainement. Par ailleurs, une journée nationale des professionnels de la petite enfance sera organisée chaque année sous l'égide du ministère en charge des familles et de l'enfance.

Ainsi, l'article 28 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 contribue à encourager l'emploi d'assistants maternels à domicile en simplifiant le bénéfice des aides aux particuliers employeurs pour la garde d'enfants.

• Après avoir été divisé par trois entre 2001 et 2012, le taux de scolarisation des enfants de deux ans s'est progressivement développé depuis la rentrée de 2012, pour atteindre aujourd'hui 11,7 % et 20,6 % en zone d'éducation prioritaire.

De nouvelles actions ont été mises en place afin d'encourager la scolarisation des enfants avant trois ans et de mieux faire connaître ce mode de garde, qui constitue un puissant levier de la réussite des élèves, notamment de ceux issus des milieux les plus défavorisés.

Le ministère des Familles, de l'enfance et des droits des femmes et celui de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ont ainsi engagé conjointement en avril 2016 une campagne d'information à destination des familles. Des courriels ont notamment été adressés par les CAF et les caisses de mutualité sociale agricole aux familles allocataires ayant un enfant de moins de trois ans et pour lesquelles il existe une offre de scolarisation précoce disponible dans leur commune.

L'ensemble de ces mesures, dont certaines ont fait l'objet d'une mise en œuvre récente, devrait se traduire par une amélioration de l'accueil des jeunes enfants. Elles concernent à la fois l'accueil collectif, l'accueil individuel et la scolarisation des enfants de deux ans, la diversité des modes d'accueil constituant un gage de qualité et d'adaptation aux besoins des familles.

En effet, d'après le baromètre d'accueil du jeune enfant mis en place par la CNAF afin de suivre l'évolution de la qualité du service rendu aux familles en matière d'accueil du jeune enfant, plus de cinq familles sur six ont recours au mode d'accueil qu'elles souhaitaient initialement en 2015⁽¹⁾. Leur satisfaction quant à la solution qu'elles utilisent reste globalement élevée. Leurs préférences s'avèrent, pour autant, assez hétérogènes : 26 % déclarent souhaiter s'occuper elles-mêmes de leur enfant, 25 % désirent le confier à une crèche et 20 % à un assistant maternel. 28 % ne privilégient aucun mode d'accueil en particulier. L'activité ou la non-activité d'au moins l'un des parents, le lieu de résidence, ou encore l'âge de l'enfant influent sur les modes d'accueil souhaités.

(1) CNAF, *L'essentiel*, « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 », n° 160, 2015.

2. Le développement des moyens destinés au soutien à la parentalité

Afin d'obtenir une connaissance plus fine des besoins des parents, la CNAF a conduit une enquête nationale auprès de parents d'enfants de moins de 18 ans ⁽¹⁾. Les résultats de cette enquête, publiés en 2016, montrent que plus de deux parents sur cinq jugent aujourd'hui difficile l'exercice de leur rôle. Dans certains types de familles, le sentiment de difficulté est plus fréquemment ressenti par les parents : c'est le cas chez les familles monoparentales actives, les familles nombreuses comptant quatre enfants et plus et les familles d'enfants en situation de handicap. Les dispositifs d'accompagnement à la parentalité sont aujourd'hui fréquentés par une minorité de parents, mais suscitent l'intérêt d'une partie des parents qui ne les mobilisent pas.

Face à ce constat, les moyens de la politique d'aide à la parentalité ont été largement accrus : les financements alloués à cette politique sont ainsi passés de 51 millions d'euros en 2012 à 79,2 millions d'euros en 2015. Ils devraient atteindre 100 millions d'euros en 2017. L'objectif fixé par la COG d'un doublement des moyens budgétaires sera donc atteint.

Des moyens renforcés ont été consacrés aux dispositifs d'appui à la parentalité : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), points info famille (Pif), médiation familiale, lieux d'accueil enfants-parents (Laep) et espaces de rencontre.

La médiation familiale, en particulier, a fait l'objet d'une attention particulière. Une convention cadre nationale relative à la médiation et aux espaces de rencontre a ainsi été signée le 10 mai 2016 pour la période 2016-2018 afin de favoriser les conditions du recours à la médiation familiale, lorsqu'elle est adaptée.

Par ailleurs, les acteurs du soutien à la parentalité sont particulièrement impliqués dans la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles. Les premières actions ont permis de former des acteurs de terrain et de mobiliser 4 millions d'euros en 2016 pour le financement d'actions ciblées, telles que le développement des « Promeneurs du Net » qui visent à renforcer la présence éducative sur Internet et les réseaux sociaux.

La volonté de mieux accompagner les parents s'est également traduite par l'élaboration d'un livret des parents, envoyé depuis le 11 avril 2016 par les CAF et les caisses de la mutualité sociale agricole aux futurs parents d'un premier enfant, soit plus de 500 000 personnes chaque année. Cet outil de prévention illustre la politique volontariste de soutien à la parentalité conduite par la majorité, indispensable au bien-être et à l'épanouissement des enfants.

(1) CNAF, *L'essentiel*, « Les attentes et les besoins des parents en matière d'accompagnement à la parentalité », n° 155, 2016.

3. Des dispositifs nouveaux pour lutter contre les inégalités territoriales

Deux fonds ont été mis en place afin de réduire les disparités territoriales en matière d'accueil du jeune enfant : le fonds de rééquilibrage territorial et le fonds « publics et territoires ».

Le fonds de rééquilibrage territorial est doté de 125 millions d'euros pour la durée de la COG. Ses ressources sont affectées en priorité dans les territoires caractérisés à la fois un taux de couverture en établissements d'accueil des jeunes enfants inférieur à la moyenne nationale (54 %), un potentiel financier de la commune par habitant inférieur au potentiel moyen national (978 euros) et un revenu net moyen déclaré par foyer fiscal inférieur à la moyenne nationale (21 197 euros).

Les critères sont moins précis pour l'attribution des crédits du fonds « publics et territoires ». Ce fonds remplace les fonds spécifiques de la précédente COG, sur un champ plus large que celui de la petite enfance puisqu'il se rapporte également à la jeunesse. Doté de 380 millions d'euros pour les cinq années de la COG, ce fonds a six axes d'intervention :

1) renforcer l'accueil des enfants porteurs de handicap dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et les accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) afin de continuer à développer leur accueil effectif dans les structures de droit commun ;

2) adapter l'offre d'accueil aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité ;

3) soutenir les projets élaborés par des adolescents et favoriser leur autonomie (investissement bénévole, service civique, engagement social, formation, *etc.*) ;

4) accompagner les problématiques territoriales des équipements et services d'accueil pour contribuer à la structuration de l'offre sur les territoires ;

5) prendre en compte les difficultés structurelles rencontrées par des établissements ;

6) accompagner des démarches innovantes.

Le fonds « public et territoire » a rencontré un grand succès, les crédits qui lui avaient été alloués étant aujourd'hui épuisés.

Par ailleurs, les schémas départementaux des services aux familles, prévus par la COG, constituent un outil de pilotage important au niveau local. Ils encouragent les coopérations entre les différents acteurs (CAF, État, collectivités territoriales, associations, parents...) pour adapter la politique d'accueil aux besoins spécifiques du territoire. Ces schémas tiennent compte de la diversité des

modes d'accueil, pour proposer des solutions adaptées à la spécificité de chaque territoire. Malgré des retours très positifs partout où ils ont été mis en place, seuls trente schémas ont été élaborés à ce jour. C'est pourquoi, dans une lettre circulaire du 18 juillet 2016 relative au renforcement de la mobilisation autour du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale aux niveaux régional et départemental, le Premier ministre, s'adressant aux Préfets, réaffirme le souhait que les schémas soient signés avant le 31 décembre 2016. Cette circulaire devrait avoir un impact positif sur les territoires.

Enfin, la réduction des inégalités dans l'accès à l'offre d'accueil passe par des partenariats originaux, comme celui mis en place entre la CNAF et Pôle emploi afin de proposer une solution d'accueil aux parents ayant besoin de temps pour mener leurs démarches de recherche d'emploi. Ainsi, les crèches à vocation d'insertion professionnelle, dont le label a été créé par une convention conclue le 30 mai 2016 entre les deux organismes, s'engagent à réserver 30 % des places à des parents demandeurs d'emploi. Le parent bénéficiaire s'engage dans une démarche intensive de recherche d'emploi, la crèche s'engage à accueillir l'enfant au minimum trois jours par semaine et Pôle emploi ou la Mission locale s'engage à accompagner le parent dans ses démarches.

IV. UNE MODERNISATION IMPORTANTE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

1. Une charge de travail croissante

a. Des missions de plus en plus nombreuses

Les CAF ont connu une augmentation importante de leur charge de travail au cours des dernières années. Le nombre d'allocataires est ainsi passé de 9,8 millions en 1997 à 11,8 millions en 2014, soit une augmentation de 20,4 %. Cette hausse s'est poursuivie au cours des dernières années, puisque le nombre d'allocataires a crû de 7,3 % en l'espace de six ans, entre 2008 et 2014.

Dans le même temps, des missions de plus en plus nombreuses ont été confiées aux caisses. La politique familiale constitue la mission traditionnelle des CAF. Celles-ci mettent ainsi 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. À côté de ces missions traditionnelles, les CAF se sont vues progressivement confier la gestion de diverses prestations pour le compte de tiers. L'État les a ainsi chargées du versement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), du revenu de solidarité active (RSA) pour sa partie « activité » (jusqu'en janvier 2016) et de certaines allocations logement, notamment l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS). Les CAF versent également le RSA « socle » pour le compte des départements.

Plus récemment, les CAF ont dû mettre en place la modulation des allocations familiales, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015, la prime d'activité, qui remplace le RSA « activité » et la prime pour l'emploi depuis le 1^{er} janvier 2016, ou encore le dispositif de garantie contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA), d'abord expérimenté dans vingt départements puis généralisé depuis le 1^{er} avril 2016. La mise en place d'une agence de recouvrement des pensions alimentaires impayées, prévue par l'article 27 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, viendra encore accroître la charge de travail des CAF.

b. Des effectifs supplémentaires accordés de manière temporaire

La COG conclue entre l'État et la CNAF pour la période 2013-2017 prévoyait initialement deux étapes dans la gestion des effectifs : tout d'abord, un renfort provisoire des effectifs en début de période, pour permettre à la branche de retrouver un niveau satisfaisant dans le traitement des dossiers et le service offert aux allocataires, puis le développement de projets porteurs de gains d'efficacité permettant à la branche de réduire ses effectifs de 1 000 équivalents temps plein (ETP).

Les deux premières années de la période conventionnelle ont ainsi été marquées par un renforcement des moyens humains des caisses. Une partie de ces effectifs supplémentaires a été recrutée sous forme d'emplois d'avenir dès 2013. Fin 2015, la CNAF comptait ainsi 826 emplois d'avenir effectivement en poste ou en formation dans les caisses.

Pour accompagner la mise en œuvre de la prime d'activité et conformément aux recommandations de la mission menée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et par l'Inspection générale des finances (IGF) à mi-parcours de la COG, 500 emplois d'avenir et 422 emplois en contrat à durée indéterminée (CDI) supplémentaires ont été temporairement accordés à la CNAF fin 2015. Ces effectifs supplémentaires, qui ont largement contribué à la réussite de la mise en place de la prime d'activité, devront progressivement être restitués d'ici fin 2017.

Par ailleurs, compte tenu des difficultés rencontrées par certaines CAF depuis le début de l'année 2016, la branche famille a bénéficié de 350 emplois en contrat à durée déterminée (CDD) supplémentaires par rapport à la trajectoire prévue par la COG, et ce pour la seule année 2016.

Dans ce contexte, et alors que la mise en place de l'agence de recouvrement des pensions alimentaires impayées devrait accroître la charge de travail des CAF, la restitution des emplois accordés de manière provisoire devra s'accompagner d'une réflexion sur les moyens dont disposent les caisses pour maintenir une offre de qualité pour les allocataires.

2. Des efforts importants d'adaptation et de modernisation du réseau

a. Des efforts de modernisation largement engagés

Afin de concilier la réduction d'effectifs attendue de la CNAF avec le maintien d'un niveau élevé de qualité de service, la branche famille a déployé de nombreux chantiers de modernisation et de rationalisation de son réseau et de ses procédures.

Le développement des téléprocédures, tout d'abord, a permis à la branche de réaliser des gains d'efficience, tout en enrichissant l'offre de service proposée aux allocataires. La CNAF a ainsi généralisé la procédure « Ideal » de dématérialisation des demandes d'aides au logement pour les bailleurs sociaux en tiers payant, mesure dont le gain est estimé à 97 ETP. Elle étudie également le développement de la liquidation automatique, déjà mise en œuvre en 2016 pour la prime d'activité.

Ensuite, la CNAF s'est efforcée de renforcer la mutualisation entre les caisses. Des schémas régionaux de mutualisation ont ainsi été déployés dans toute la branche, avec des champs de mutualisation obligatoires (numérisation, téléphonie, allocation de soutien familial), dont les gains sont estimés à près de 400 ETP à la fin de la période conventionnelle. Par ailleurs, les dispositifs existants de mutualisation de la production, comme l'atelier de régulation des charges (ARC), ont été renforcés et rénovés autour du service national d'appui à la production (SNAP) et du service national d'appui au téléphone (SNAT). Ces services permettent d'appuyer prioritairement les CAF « à forts enjeux ». La CNAF impose également aux CAF l'adhésion à une caisse pivot pour la réalisation des activités de numérisation de masse. Enfin, la gestion des feuilles de paie a été intégralement confiée à huit caisses dans le cadre d'un service national dédié.

Par ailleurs, l'offre de service concernant la téléphonie et le courriel a été refondue. La CNAF distingue désormais trois niveaux d'information : les demandes d'informations générales (environ 5 % des demandes), qui sont dirigées vers le numéro 3939, les demandes d'informations personnalisées (80 % des flux) et les demandes de gestion et d'expertise (environ 15 %). L'offre de service s'est enrichie avec un élargissement de l'amplitude horaire de l'accueil téléphonique, qui atteint désormais 35 heures par semaine en moyenne, alors que l'objectif fixé par la COG était de 32 heures. L'organisation des plateaux téléphoniques a été revue pour en améliorer l'efficacité et apporter un meilleur service aux assurés. Ils sont désormais pilotés par un service national d'accueil téléphonique (SNAT), chargé d'orienter les flux vers dix-huit plateaux virtualisés, susceptibles d'accueillir mutuellement des flux d'appels en débordement. La réponse aux courriels est également réalisée par les plateaux.

Enfin, dans le cadre des « plans territoriaux d'accessibilité aux services », les caisses ont installé des bornes d'accès à internet en libre-service dans leurs

points d'accueil. Ces bornes participent à la résorption des disparités de performance identifiées entre caisses en matière de traitement des dossiers.

b. L'amélioration de l'offre de service proposée aux allocataires

Le réseau des CAF a su s'adapter afin de répondre aux attentes des usagers.

Le développement d'une offre dématérialisée, tout d'abord, a contribué à améliorer l'offre de service des caisses. Ainsi, le site internet *caf.fr* a été enrichi par des fiches de questions-réponses, des téléprocédures, l'usage du courriel et la possibilité d'accéder à des informations personnalisées *via* la rubrique « mon compte ». Certains publics peuvent, s'ils le souhaitent, disposer d'une relation de services totalement dématérialisée, ce qui est le cas des étudiants. En janvier 2014, la CNAF a en outre lancé une application mobile dédiée à la consultation de « mon compte » qui connaît un succès important, avec plus de trois millions de téléchargements depuis son lancement. Les progrès en matière de dématérialisation ont largement contribué au succès de la mise en place de la prime d'activité par les CAF, dans des délais particulièrement courts : ainsi, 95 % des ouvertures de droits ont été effectuées par le téléservice et 90 % des documents requis pour bénéficier de la prime ont été transmis par voie dématérialisée.

L'accueil des allocataires dans les CAF s'est également transformé. La mise en place de l'accueil sur rendez-vous, généralisé dans l'ensemble des caisses fin 2015, permet une préparation accrue en amont du rendez-vous, et donc un examen plus complet de la situation de l'allocataire. Les espaces d'accueil ont en outre été réorganisés afin de permettre un accueil à deux niveaux : tout d'abord un espace de facilitation numérique où des agents dédiés orientent les allocataires vers des bornes en libre-service. Ce premier niveau permet de résoudre 60 % à 70 % des demandes. Ensuite, l'accueil sur rendez-vous est consacré aux situations qui n'ont pas pu être réglées en amont.

En outre, afin de répondre au mieux aux attentes des différents publics, la branche famille développe la segmentation de l'offre de service, à travers la mise en place de parcours de contacts efficaces, destinés à mieux orienter les usagers en fonction de leur situation. Plusieurs parcours prioritaires ont donc été choisis (déménagement, attente d'un enfant, perte d'emploi, *etc.*), ainsi que des thèmes jalonnant ces parcours (signaler un changement de situation, suivre son dossier, calculer et suivre ses droits, suivre ses paiements). La typologie des motifs de contact a été intégrée aux « outils métiers » du personnel des CAF, de manière à leur permettre de répondre précisément aux attentes des allocataires.

Par ailleurs, à la suite de l'adoption du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le 21 janvier 2013, a été inscrite, dans le cadre de la COG, la mise en place du « rendez-vous des droits » qui consiste à étudier l'ensemble des aides au titre des dispositifs gérés par la branche famille, mais

également à informer et à orienter l’allocataire vers des dispositifs gérés par d’autres opérateurs. En 2015, 234 476 allocataires ont pu bénéficier d’un rendez-vous des droits, dont un tiers a donné lieu à une ouverture de droits. Les mesures visant à favoriser l’accès aux droits rencontrent ainsi un succès important.

Ces différentes mesures ont permis une amélioration importante de la situation dans les CAF depuis le début de la COG, ce dont attestent de nombreux indicateurs. Fin 2015, le solde des pièces à traiter est de 4,4 jours, soit 1,2 jour en de moins que le solde constaté fin 2013. De même, la part de stock supérieure à 15 jours atteint 10,1 % fin 2015, soit une amélioration de la situation de 14,3 points par rapport à fin 2013.

Dans le même temps, la satisfaction des usagers tend à s’améliorer sur la période récente. D’après le baromètre de satisfaction de la relation de service mis en place par la CNAF ⁽¹⁾, le canal qui s’améliore de manière vraiment significative est la visite au guichet, avec une proportion d’allocataires satisfaits progressant de 2,5 % en 2015, pour atteindre une note moyenne de 7,05/10, contre 6,88/10 en 2014. L’accueil sur rendez-vous séduit également davantage les allocataires qui ont eu recours à ce service, avec une hausse de la satisfaction de 3,2 % (7,44/10 contre 7,21/10 en 2014).

(1) CNAF, *L’essentiel*, « À l’écoute des allocataires des caisses d’allocations familiales, le baromètre de satisfaction 2015 », n° 161, 2016.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À LA BRANCHE FAMILLE

La Commission des affaires sociales a procédé à l'examen des articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 relatifs à la branche famille au cours de sa seconde séance du mardi 18 octobre 2016.

QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR L'EXERCICE 2017

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

Article 27

(Art. L. 523-1, L. 581-2, L. 581-6, L. 581-10, L. 582-1, L. 582-2 [nouveau], L. 583-3, L. 583-5 [nouveau], L. 755-3 du code de la sécurité sociale ; art. 373-2-2 du code civil, art. 1^{er} de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires)

Amélioration du service rendu par les caisses d'allocations familiales pour le recouvrement des créances alimentaires impayées

Cet article vise à améliorer le service rendu par les caisses d'allocations familiales (CAF) pour le recouvrement des créances alimentaires impayées, grâce à la mise en place d'une agence de recouvrement des pensions alimentaires. Celle-ci sera notamment compétente pour donner force exécutoire aux accords amiables conclus entre les parents et fixant une pension alimentaire. Elle pourra par ailleurs servir d'intermédiaire financier entre les parents en présence d'un débiteur violent.

I. LARGEMENT AMÉLIORÉ PAR LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF DE GARANTIE CONTRE LES IMPAYÉS DE PENSIONS ALIMENTAIRES, LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES ALIMENTAIRES IMPAYÉES EST ENCORE PERFECTIBLE

Le recouvrement des pensions alimentaires impayées représente un enjeu majeur pour les familles monoparentales, dont le taux de pauvreté est trois fois plus élevé que celui des couples avec enfants.

C'est pourquoi, afin de soutenir les familles monoparentales confrontées à des impayés de pensions alimentaires ou percevant de faibles montants de pensions, la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale a généralisé en avril 2016, le dispositif de garantie contre les impayés de pension alimentaire (GIPA), mis en place à titre expérimental en octobre 2014.

Celui-ci crée ainsi une allocation de soutien familial différentielle (ASF) pour les personnes créancières de petites pensions alimentaires, dont le montant est inférieur à l'ASF, soit 104,75 euros par enfant depuis le 1^{er} avril 2016.

Le dispositif GIPA améliore également le recouvrement des pensions alimentaires impayées, notamment en étendant de six à vingt-quatre mois les échéances de pension alimentaire pouvant être récupérées par les CAF au titre de la procédure de paiement direct. Il allonge également de douze à vingt-quatre mois la période de règlement des sommes en cause. Enfin, il permet le prélèvement direct sur la rémunération du débiteur du terme mensuel courant et des vingt-quatre derniers mois impayés de pension, contre six mois actuellement.

En outre, la gestion de l'ASF recouvrable a été mutualisée le 30 juin 2015 au sein de 23 caisses pivots, ce qui s'est traduit par une amélioration de la capacité de recouvrement des caisses.

Malgré ces mesures récentes, l'intervention des CAF en matière de recouvrement reste perfectible sur plusieurs points.

Tout d'abord, la mission générale de recouvrement des pensions alimentaires n'est pas connue de tous. Surtout, les parents remis en couple, non éligibles à l'ASF, doivent avoir épuisé les autres procédures de recouvrement avant de pouvoir bénéficier d'une aide de la CAF.

Ensuite, certaines procédures peuvent s'avérer excessivement lourdes. C'est notamment le cas des parents qui parviennent à trouver un accord amiable au moment de leur séparation et qui, en l'état du droit, sont obligés de recourir au juge aux affaires familiales pour obtenir l'homologation de leur accord.

Enfin, le paiement de la pension alimentaire sur décision du juge ne peut intervenir que directement entre le débiteur et le créancier, par virement bancaire ou tout autre moyen de paiement. Or, l'absence d'intermédiaire financier peut dissuader les parents créanciers victimes de violence de la part du parent débiteur de demander le versement de la pension.

L'agence de recouvrement des pensions alimentaires impayées mise en place par le présent article permet de remédier à ces lacunes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cette agence de recouvrement prend la forme d'un service national adossé à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), en lien avec la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). La CNAF a ainsi passé une convention avec 22 CAF et une caisse de la MSA, qui constitueront les caisses « pivots » sur lesquelles l'agence s'appuiera.

1. Une mission générale de recouvrement des pensions alimentaires impayées

Le présent article confère à l'agence une mission générale de recouvrement des pensions alimentaires impayées.

Cette mission générale suppose de mettre un terme, pour les parents titulaires d'une créance alimentaire qui se sont remis en couple, au caractère subsidiaire de l'action de la branche famille par rapport aux autres procédures de recouvrement.

À cette fin, le **a** du **3°** du **I** modifie l'article L. 581-6 afin de supprimer la disposition prévoyant que le parent remis en couple pouvait demander l'aide de la CAF uniquement lorsque les autres voies d'exécution n'avaient pas abouti.

Il étend également la possibilité de saisir l'agence de recouvrement au titre d'enfants majeurs encore à la charge du parent remis en couple, alors que celui-ci ne bénéficiait auparavant de l'aide de la branche famille qu'au titre d'enfants mineurs.

D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi de financement, le nombre de personnes victimes d'impayés remises en couple susceptibles d'avoir recours à cette mission générale de recouvrement des pensions alimentaires est estimé à environ 30 000.

La branche famille, à travers l'agence de recouvrement, deviendra ainsi l'interlocuteur privilégié de tous les parents confrontés à des impayés de pensions alimentaires.

2. La force exécutoire des accords amiables conclus entre les parents

Le présent article permet à l'agence de conférer une force exécutoire aux accords amiables fixant des montants de pensions alimentaires, compétence aujourd'hui réservée au juge aux affaires familiales par le biais de la procédure d'homologation prévue à l'article 373-2-7 du code civil.

● Le **6°** du **I** créé un article L. 582-2 au sein d'un nouveau chapitre, intitulé « *Dispositions particulières relatives à certaines créances alimentaires* » et inséré au sein du titre VIII du livre V du code de la sécurité sociale.

Cet article dispose que, sur demande conjointe des parents qui mettent fin à une vie en concubinage ou qui ont procédé à une dissolution du pacte civil de solidarité qui les unissait, l'agence donne force exécutoire à l'accord par lequel ils fixent le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. La décision de l'agence a les effets d'un jugement et constitue un titre exécutoire.

Pour bénéficier de cette procédure, aucun des parents ne doit être titulaire d'une créance fixée pour ce même enfant par une décision de justice ou avoir engagé de démarche pour l'obtenir.

Par ailleurs, le montant de la contribution doit être supérieur à un barème fixé par décret, qui tiendra notamment compte du mode de garde, des ressources du débiteur et du nombre d'enfants à sa charge. Les parents sont tenus de signaler à l'agence tout changement de situation susceptible d'entraîner la révision de la contribution. Lorsque ce changement entraîne une modification du droit à l'ASF différentielle, un nouvel accord doit être transmis à l'agence. L'étude d'impact précise que l'agence pourra proposer des accords types aux parents, qui disposeront également d'un simulateur de pensions alimentaires.

L'article L. 582-2 précise par ailleurs que la décision de l'agence n'est susceptible d'aucun recours devant la commission de recours amiable. La contestation de cette décision ne relève donc pas du contentieux de la sécurité sociale, les parents pouvant toujours saisir le juge aux affaires familiales en cas de difficultés.

Enfin, la CAF compétente sera celle du lieu de résidence de l'allocataire ou du parent créancier lorsque celui-ci n'est pas allocataire de la CAF. L'étude d'impact annexée au présent projet de loi précise que cette nouvelle mission pourra s'intégrer dans le cadre des 23 « caisses pivots » chargées d'exercer les missions confiées à l'agence de recouvrement.

Un décret en Conseil d'État doit définir les conditions d'application de cet article.

Il sera applicable en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, en application du **b)** du **9°** du **I** qui modifie l'article L. 755-3.

● Pour faciliter l'exercice de cette nouvelle mission, le **7°** du **I** complète l'article L. 583-3 du code de la sécurité sociale afin de donner à l'agence un droit d'accès, auprès de l'administration fiscale, aux informations lui permettant de savoir si la contribution prévue dans l'accord amiable est bien supérieure au barème fixé par décret. Elle pourra notamment se voir communiquer des informations relatives aux ressources et au nombre d'enfants à charge du débiteur.

Le **8°** du **I** insère un nouvel article L. 583-5 afin de préciser que l'agence communique à l'administration fiscale le montant de la contribution fixée dans l'accord amiable.

- Cette compétence nouvelle confiée à l'agence de recouvrement implique de modifier plusieurs articles du code de la sécurité sociale, afin d'étendre les dispositions prévues pour les pensions alimentaires fixées par décision de justice aux pensions fixées par l'accord amiable auquel l'agence aura donné force exécutoire.

Ainsi, le **b)** du **1°** du **I** modifie le 3° de l'article L. 523-1 du code de la sécurité sociale, relatif à l'allocation de soutien familial (ASF), pour prévoir que le parent créancier bénéficie de l'ASF lorsque le débiteur se soustrait ou se trouve hors d'état de faire face au versement prévu dans le cadre de l'accord amiable. Dans ce cas, le **a)** du **2°** du **I** modifie l'article L. 581-2 pour préciser que l'ASF est versée à titre d'avance sur créance alimentaire.

Une ASF différentielle est versée lorsque le parent débiteur s'acquitte intégralement de la contribution, mais que celle-ci est inférieure à l'ASF, soit 104,75 euros depuis le 1^{er} avril 2016, conformément au **c)** du **1°** modifiant le 4° de l'article L. 523-1, mais également lorsque lorsqu'il se soustrait partiellement au versement de cette créance, en application du **a)** du **2°** modifiant l'article L. 581-2 du même code. Dans ces deux cas, l'ASF différentielle est versée afin de compléter le versement effectué par le parent débiteur, jusqu'au montant de l'ASF, soit 104,75 euros.

Le **b)** du **2°** effectue une modification légistique de conséquence.

Le **b)** du **3°** du **I** modifie l'article L. 581-6 relatif à l'aide de la CAF dont bénéficie le parent remis en couple pour le recouvrement de ses créances alimentaires. Il précise que cette aide concerne le recouvrement des créances alimentaires fixées par décision de justice devenue exécutoire, mais également celui des créances fixées dans le cadre d'un accord amiable entre les deux parents.

Le **4°** du **I** modifie l'article L. 581-10 relatif à la possibilité pour les CAF de confier le recouvrement d'une pension alimentaire fixée par décision de justice au comptable public, afin d'étendre cette disposition au recouvrement des pensions fixées par accord amiable.

De même le **III** complète l'article 1^{er} de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires afin de prévoir que toute pension alimentaire fixée par accord amiable dont le recouvrement total ou partiel n'a pu être obtenu par l'une des voies d'exécution de droit privé peut être recouvrée pour le compte du créancier par les comptables publics compétents.

3. L'intermédiation financière entre les parents en présence d'un débiteur violent

Le présent article propose de confier à l'agence de recouvrement des pensions alimentaires une mission d'intermédiation financière entre les parents lorsque le parent débiteur est violent.

À cet effet, le **II** complète l'article 373-2-2 du code civil par un alinéa qui dispose que « *lorsque le parent débiteur de la pension alimentaire a fait l'objet d'une plainte déposée à la suite de menaces, de violences volontaires sur le parent créancier ou l'enfant ou d'une condamnation pour de telles violences ou en cas de violences mentionnées dans une décision de justice, le juge peut prévoir que cette pension est versée entre les mains du directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales* ».

Les modalités d'application de cette mesure sont précisées au **5°** du **I**, qui rétablit un chapitre **II** au sein du titre **VIII** du livre **V** du code de la sécurité sociale, intitulé « *Dispositions particulières relatives à certaines créances alimentaires* ».

Ce chapitre comprend un article L. 582-1 qui prévoit que l'agence de recouvrement notifie au parent débiteur violent que celui-ci est tenu de procéder au versement de la créance fixée par décision de justice auprès de l'agence et qu'à défaut de paiement dans un délai de deux mois, le recouvrement de la créance sera poursuivi « *par tout moyen* ». Dans cette notification, adressée au parent débiteur par lettre recommandée avec accusé de réception, l'agence fait mention des termes à échoir et des arriérés de pension dus à compter de la date de la décision de justice.

Lorsque cette procédure est engagée, l'article L. 582-1 précise que le débiteur ne peut pas être considéré comme « *hors d'état* » de faire face à son obligation de versement de la pension alimentaire. Cette qualification, qui présentait l'inconvénient de déresponsabiliser le parent débiteur, était utilisée pour permettre au créancier de bénéficier d'une aide financière, l'ASF, sans avoir à être en contact avec le parent violent.

Il est en outre précisé que ce nouveau service d'intermédiation financière est ouvert à la fois aux créanciers demandeurs ou bénéficiaires de l'ASF et à ceux qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de cette allocation, c'est-à-dire ceux qui se sont remis en couple.

Enfin, la CAF compétente sera celle du lieu de résidence de l'allocataire ou du parent créancier lorsque celui-ci n'est pas allocataire de la CAF. L'étude d'impact annexée au présent projet de loi précise que cette nouvelle mission pourra s'intégrer dans le cadre des 23 « caisses pivots » chargées d'exercer les missions confiées à l'agence de recouvrement.

L'étude d'impact précise en outre que ce service sera gratuit.

Ce dispositif sera applicable en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, en application du **a)** du **9°** du **I** qui modifie l'article L. 755-3.

4. La transmission au créancier des informations relatives à la situation du débiteur

Les CAF peuvent détenir des informations sur l'adresse et la solvabilité du parent débiteur, qui permettent au juge aux affaires familiales de fixer le montant de la pension alimentaire que celui-ci doit verser au parent créancier.

À l'occasion de l'expérimentation du dispositif de garantie contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA) mis en place par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, les CAF avaient la possibilité de transmettre ces informations directement au parent créancier.

Toutefois, le décret n° 2016-842 du 24 juin 2016, pris en application de l'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 généralisant le dispositif GIPA, prévoit que ces informations sont transmises non plus au parent créancier, mais seulement au juge aux affaires familiales, à sa demande (article R. 523-3 du code de la sécurité sociale).

Afin de faciliter la fixation de la pension alimentaire par le juge, le présent article prévoit de permettre, comme cela était possible dans le cadre de l'expérimentation GIPA, une transmission de ces informations directement au créancier, qui pourra les faire valoir dès la première audience.

À cette fin, le **d**) du **1**° du **I** insère un nouvel alinéa à l'article L. 523-1 relatif à l'ASF pour préciser que le directeur de la CAF « *peut transmettre au parent bénéficiaire les renseignements dont il dispose concernant l'adresse et la solvabilité du débiteur défaillant à l'issue du contrôle qu'il effectue sur sa situation* ».

5. Entrée en vigueur

Le **V** prévoit que le présent article, non applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon en application du **IV**, doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017, à l'exception des dispositions relatives à la possibilité pour l'agence de donner force exécutoire aux accords amiables conclus entre les parents, qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 2018.

*

Lors de l'examen du texte du projet de loi, la Commission a adopté un amendement de M. Denys Robiliard, avec un avis favorable de la rapporteure, afin de préciser que toute décision judiciaire exécutoire supprimant ou modifiant la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant, postérieure au titre exécutoire établi par l'Agence, le prive de tout effet.

*

La Commission est saisie de l'amendement AS298 de M. Denys Robiliard.

M. Denys Robiliard. Pour accélérer nos débats, je vous annonce, monsieur le président, que je vais retirer cet amendement et les huit amendements qui le suivent. Ils avaient en effet été rédigés en tenant compte du droit positif ; or l'article L. 523-1 du code de la sécurité sociale et l'article 373-2-2 du code civil sont en cours de modification, du fait notamment de l'adoption en lecture définitive par notre Assemblée, le 12 octobre dernier, du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Les amendements AS298, AS 299, AS300, AS301, AS302, AS303, AS304, AS305, AS306 de M. Denys Robiliard sont retirés.

La Commission en vient à l'amendement AS307 de M. Denys Robiliard.

M. Denys Robiliard. L'article 27 innove : désormais, les directeurs de caisse d'allocations familiales pourront émettre des titres exécutoires permettant d'assurer l'exécution forcée d'accords passés entre les deux parents pour fixer la pension alimentaire ou plus exactement la contribution à l'entretien et l'éducation de leur enfant. Il me paraît dommage que cette disposition se limite aux parents qui mettent fin à une vie en concubinage ou qui ont procédé à une dissolution du pacte civil de solidarité (PACS) qui les unissait. Il importe d'élargir son domaine d'application à d'autres cas.

Après une décision judiciaire – divorce sur requête conjointe, divorce contentieux, séparation –, il arrive que des parents signent un accord, notamment sous seing privé, portant sur un changement du mode de résidence de l'enfant, ce qui a des conséquences sur le versement de la pension alimentaire. Il faut leur éviter de repasser devant le juge aux affaires familiales. La fonction du juge est de trancher en cas de différends. En l'absence de litige, point n'est besoin qu'il intervienne.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Le fait de confier à l'Agence de recouvrement le soin de donner force exécutoire aux accords amiables conclus entre parents constitue une réforme importante.

C'est pourquoi il me semble préférable, dans un premier temps, de limiter la mesure aux parents qui mettent fin à une vie en concubinage ou qui ont procédé à la dissolution du PACS qui les unissait.

Il est en effet souhaitable que la montée en charge de cette nouvelle mission soit progressive pour les caisses d'allocations familiales, à une période où elles sont déjà sous tension.

Je pense néanmoins comme vous qu'une extension du public concerné par la possibilité de bénéficier d'un titre exécutoire délivré par l'Agence pourrait être envisagée, mais seulement une fois que le dispositif sera arrivé à maturité.

L'amendement AS307 est retiré.

La Commission examine l'amendement AS308 de M. Denys Robiliard.

M. Denys Robiliard. Selon l'alinéa 28, pour que le dispositif du titre exécutoire s'applique, aucun des parents ne doit être titulaire d'une créance fixée pour ce même enfant par une décision de justice. Or la pratique montre que les parents, après une décision de justice, peuvent trouver un accord sur une modification du mode d'exercice de l'autorité parentale ou du montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation de leur enfant. Je propose donc de supprimer cette condition afin de prendre en compte les accords amiables.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Vous proposez de supprimer l'alinéa 28, qui précise que l'agence donne force exécutoire à l'accord amiable des parents seulement si ces derniers ne sont pas déjà titulaires d'une créance fixée par décision de justice pour le même enfant.

Cette précision est pourtant utile. L'alinéa 28 permet en effet de clarifier les conditions de recours au nouveau dispositif. Il distingue deux cas : soit les parents signent un accord et dans ce cas, le parent créancier ne peut être également bénéficiaire d'une pension alimentaire décidée par décision de justice – c'est une condition pour que l'Agence donne force exécutoire à l'accord ; soit ils ne s'entendent pas et dans ce cas, le montant de la pension est fixé par le juge.

Je donne donc un avis défavorable à votre amendement.

M. Denys Robiliard. Je ne comprends pas très bien cette réponse. Soit il y a un accord, soit il n'y en a pas. Bien évidemment, il revient au juge de trancher lorsqu'il y a un différend entre les parents. Mais si les parents, après une décision judiciaire, parviennent à un accord, pourquoi ne pas le prendre en compte ? Toute la logique qui sous-tend le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle est de désengorger les tribunaux en évitant que les magistrats n'aient à traiter des affaires qui n'ont pas à venir devant eux. Elle vise à privilégier la médiation et la transaction.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Je maintiens mon avis défavorable, monsieur Robiliard, et vous suggère de présenter à nouveau votre amendement en séance publique pour avoir l'avis du Gouvernement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement AS309 de M. Denys Robiliard.

M. Denys Robiliard. L'article 27 dispose que le titre exécutoire ne pourra être délivré pour des pensions alimentaires d'un montant insuffisant. Parmi les critères pris en considération pour déterminer le seuil, figure le nombre d'enfants à la charge du débiteur. Or un enfant n'est pas considéré comme étant à la charge du parent qui n'exerce qu'un droit de visite et d'hébergement, même s'il contribue à son entretien et à son éducation. Je propose d'inclure parmi les critères d'appréciation les contributions dues par un parent pour d'autres enfants.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. La notion d'enfant à charge est difficile à apprécier. Elle peut notamment varier entre le droit de la famille, le droit fiscal et le droit de la sécurité sociale. C'est pourquoi il me paraît préférable de maintenir la rédaction actuelle de l'alinéa 29.

Il est en outre écrit que le montant la contribution sera établi « *selon des conditions fixées par décret* » ; la précision que vous souhaitez introduire pourrait donc être intégrée par ce biais.

Je vous invite donc à retirer votre amendement.

M. Denys Robiliard. J'ai grande confiance dans le Gouvernement, mais, comme le disait Bernard Cazeneuve, citant un proverbe du pays d'Auge, « une grande confiance n'exclut pas une petite défiance ». (*Sourires.*) Pourquoi ne pas décider d'ores et déjà que ce critère doit être précisé dans la loi ?

La Commission rejette l'amendement.

L'amendement AS310 de M. Denys Robiliard est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement AS311 de M. Denys Robiliard, qui fait l'objet du sous-amendement AS468 de M. Gérard Sebaoun.

M. Denys Robiliard. Je propose une nouvelle rédaction de l'alinéa 35, qui ne me paraît pas opérationnel.

Il dispose en effet que « *les parents sont tenus de signaler à l'organisme tout changement de situation susceptible d'entraîner la révision de la contribution* ». Or, aucune sanction n'est prévue si les parents ne se plient pas à cette obligation ou si seulement l'un d'eux fait un signalement.

Par ailleurs, il précise que « *lorsque le changement entraîne une modification du droit à l'allocation mentionné, les parents transmettent un nouvel accord* ». Cela revient à imposer aux parents de se mettre d'accord. En cas de désaccord, le plus diligent des parents devra saisir le juge, en général, le créancier de la pension alimentaire.

Par parallélisme des formes, je propose que, pour que les effets du titre exécutoire cessent, les parents en fassent la demande conjointement. Si un nouvel accord intervient, un nouveau titre exécutoire pourra être établi, conformément à la procédure définie à l'article 27.

M. Gérard Sebaoun. Mon sous-amendement, rédigé sous la haute surveillance de M. Robiliard, est de précision.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. En supprimant la rédaction actuelle de l'alinéa 35, votre amendement ne permet pas de couvrir les cas où les parents restent d'accord sur le montant de la pension, alors même que le changement de situation du parent débiteur tend à invalider l'accord.

En effet, pour donner force exécutoire à un accord, il faut que le montant de la pension fixé dans l'accord soit supérieur à un seuil défini par décret, qui dépend des modalités de résidence de l'enfant, des ressources du débiteur et du nombre d'enfants à sa charge.

Ainsi, si la situation du parent débiteur change, par exemple si ses ressources augmentent, le montant de la pension pourrait devenir inférieur au nouveau seuil, même si les parents restent d'accord sur le montant initialement fixé.

C'est pourquoi la rédaction actuelle de l'alinéa 35 doit être conservée.

J'aurais pu émettre un avis favorable si l'amendement ne faisait que compléter l'alinéa 35, mais il supprime des dispositions importantes en le réécrivant.

Je donne donc un avis défavorable à l'amendement ainsi qu'au sous-amendement.

M. Denys Robiliard. Je vais retirer mon amendement pour présenter deux amendements en séance : l'un supprimant l'alinéa 35, l'autre proposant une nouvelle rédaction.

L'amendement et le sous-amendement sont retirés.

La Commission en vient à l'amendement AS312 de M. Denys Robiliard.

M. Denys Robiliard. Il est bien évident que si une décision judiciaire intervient après qu'un accord a été conclu, elle se substitue à celui-ci. Il s'agissait simplement de le préciser.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Avis favorable à cette précision fort utile.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement AS313 de M. Denys Robiliard.

M. Denys Robiliard. L'alinéa 41 dispose que les organismes débiteurs des prestations familiales communiquent à l'administration fiscale le contenu du titre exécutoire. Cela va conduire l'administration fiscale à considérer que la pension alimentaire qui fait l'objet du titre exécutoire a été payée. Or ce n'est pas parce qu'il y a un accord ou un titre exécutoire que le paiement est effectif. Je préfère donc que cette communication soit une faculté et non une obligation.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Il me paraît important que la transmission du montant de la contribution alimentaire à l'administration fiscale ne constitue pas une simple faculté pour les CAF. En cas de changement de situation, les parents devront demander une révision de leur accord, et des

informations actualisées seront alors transmises par les CAF à l'administration fiscale.

Cette disposition s'inscrit par ailleurs dans le cadre d'une amélioration des échanges d'informations entre les CAF et l'administration fiscale, puisque l'article 27 prévoit également que l'administration fiscale est tenue de transmettre aux CAF toute information relative au parent débiteur et au parent créancier qui lui serait nécessaire pour donner force exécutoire aux accords amiables conclus entre les parents.

Je donne donc un avis défavorable à votre amendement.

M. Denys Robiliard. L'existence d'un accord sur une pension n'implique nullement qu'elle soit effectivement versée. Or ce qui compte, en matière fiscale, ce sont les sommes encaissées et décaissées.

Lorsque la pension alimentaire est fixée par un juge aux affaires familiales ou par une convention de divorce telle qu'elle est définie par le nouveau dispositif issu du projet de loi de modernisation de la Justice du XXI^e siècle, son montant n'est pas transmis à l'administration fiscale.

Selon les modalités de séparation, l'administration fiscale sera ou non informée, ce qui ne me paraît pas très sain.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 27 modifié.

*

* *

Article 28

(Art. L. 133-5-8, L. 133-5-12 [nouveau], L. 133-8-3, L. 531-5, L.531-8 et L. 531-8-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale, art. L. 1271-1 du code du travail)

Simplification du bénéfice des aides versées aux particuliers employeurs pour la garde d'enfants

Cet article vise à améliorer et à simplifier le bénéfice des aides accordées aux particuliers employeurs pour la garde d'enfants. Il propose à cette fin :

– de réformer le circuit de paiement du complément de libre choix du mode de garde (CMG), versé pour l'emploi d'un assistant maternel ou d'une garde à domicile, afin de le rendre plus lisible pour le particulier employeur ;

– de permettre, à titre optionnel, le versement de la rémunération du salarié du particulier employeur par les centres Pajemploi ou CESU. La rémunération versée intégrera le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu du salarié.

I. LE DROIT EXISTANT

1. Le CMG « emploi direct »

Les personnes ayant recours à un employé à leur domicile pour la garde d'un ou plusieurs enfants bénéficient de différents dispositifs de prises en charge par la sécurité sociale et par l'impôt des frais inhérents à cet emploi :

– le complément de libre choix du mode de garde (CMG), qui comprend une partie relative à la prise en charge de tout ou partie des cotisations et contributions sociales dues et une partie relative au versement d'une aide à l'emploi, en application de l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale ;

– une déduction forfaitaire de deux euros par heure de travail effectuée, prévue au *I bis* de l'article L. 241-10 du même code, dans le cadre plus général des exonérations applicables au secteur des services à la personne. Cette déduction est cumulable avec le bénéfice du CMG, notamment avec son volet « cotisations » ;

– un crédit d'impôt sur l'éventuel reste à charge des particuliers employeurs, après prise en compte des aides et exonérations dont ils bénéficient, conformément à l'article 200 *quater* B du code général des impôts.

Parmi ces dispositifs, le CMG dit « emploi direct » est versé, sans condition de ressources, aux familles qui font garder leur enfant de moins de six ans par un assistant maternel agréé ou par une garde d'enfant à domicile. Il est à distinguer du CMG « structure », versé lorsque le ménage a recours à une association, une entreprise ou une micro-crèche pour la garde de son enfant, qui n'est pas modifié par le présent article.

Le CMG « emploi direct » comporte deux parties qui s'appliquent à deux assiettes différentes : les cotisations et contributions sociales d'une part et la rémunération nette du salarié d'autre part.

a. La prise en charge des cotisations et contributions sociales

Le CMG « cotisations » consiste en une exonération totale ou partielle de cotisations et contributions sociales, conformément au II de l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale).

Le montant de l'exonération varie selon que le particulier employeur emploie un assistant maternel agréé ou une garde d'enfant à domicile (article D. 531-17 du même code) :

– lorsque le particulier employeur emploie un assistant maternel agréé, le CMG permet de prendre en charge la totalité des cotisations et contributions sociales, lorsque la rémunération de l'assistant maternel n'excède pas, par jour et par enfant, cinq fois la valeur horaire du SMIC ;

– lorsqu’il emploie une garde d’enfant à domicile, le complément permet de prendre en charge 50 % des cotisations et contributions sociales, dans la limite d’un plafond variable selon l’âge de l’enfant (445 euros lorsque l’enfant est âgé de zéro à trois ans, et la moitié, soit 223 euros, lorsque l’enfant est âgé de trois à six ans).

Le particulier employeur est dispensé de verser les cotisations et contributions sociales à hauteur du montant précité. Les cotisations restant éventuellement à sa charge font l’objet d’un prélèvement automatique. Elles sont calculées par le centre national Pajemploi, qui reçoit de la part de l’employeur les déclarations de rémunération du salarié.

À cet égard, les données fournies par Pajemploi pour l’année 2015 montrent que près de 70 000 déclarations ont été envoyées tardivement, entre trois mois et six mois après le mois où la garde a été réalisée. Ces déclarations tardives occasionnent des coûts de gestion supplémentaires pour Pajemploi.

b. La prise en charge de la rémunération

En application du III de l’article L. 531-5 précité, le CMG « rémunération » consiste en une prise en charge de la rémunération nette, comprenant le salaire et, pour les assistants maternels, les indemnités d’entretien, pouvant aller jusqu’à 85 % de cette rémunération.

L’aide ne peut dépasser un plafond qui varie en fonction revenu fiscal de référence du ménage et de la composition du foyer et de l’âge des enfants. Le montant de l’aide est majoré pour les familles monoparentales, lorsque l’un ou les deux membres du couple ont des horaires de travail spécifiques ou lorsque l’un d’entre eux bénéficie de l’allocation aux adultes handicapés (article D. 531-18 du même code).

En pratique, le particulier employeur rémunère l’assistant maternel ou la garde à domicile puis fait une demande de prise en charge à la caisse d’allocations familiales (CAF) ou à la caisse de la mutualité sociale agricole (MSA), qui lui verse ensuite le CMG correspondant à la part de rémunération prise en charge.

2. Un dispositif peu lisible pour les particuliers employeurs

Les modalités actuelles de versement du CMG dit « emploi direct » sont complexes. Elles font intervenir plusieurs acteurs et sont versées à des échéances différentes, ce qui nuit à leur lisibilité.

- La gestion du CMG est répartie entre les CAF et les caisses de MSA d’une part et le centre national Pajemploi, mis en place à l’Ursaaf du Puy-en-Velay, d’autre part.

– Les particuliers employeurs déposent ainsi une demande pour bénéficier du CMG auprès de la CAF ou de la caisse MSA, qui est chargée d’instruire la

demande, de calculer, d'après les éléments transmis mensuellement par Pajemploi, le montant du CMG et de verser au particulier employeur le CMG « rémunération », correspondant à la part de la rémunération nette prise en charge.

– Le centre Pajemploi est quant à lui chargé de recueillir les déclarations sociales des particuliers employeurs et de calculer le montant des cotisations et contributions sociales dues, en tenant compte notamment du montant de cotisations pris en charge au titre du CMG « exonération ». Il délivre mensuellement au salarié une attestation d'emploi lui servant de bulletin de paie, ainsi qu'un récapitulatif annuel des salaires imposables. Il fournit par ailleurs au particulier employeur un décompte de cotisations reprenant les éléments déclarés.

Des échanges d'informations ont lieu entre ces deux organismes gestionnaires, puisque Pajemploi transmet aux CAF et aux caisses MSA les déclarations de rémunération des particuliers employeurs, afin que ces organismes puissent calculer le montant de CMG correspondant à la part de rémunération prise en charge.

• Le versement des différentes composantes du CMG (CMG « rémunération » et CMG « exonération ») a lieu à des échéances différentes, ce qui nuit à la visibilité de l'aide et à la perception du coût réel de l'emploi à domicile par le particulier employeur :

– Le particulier employeur doit d'abord verser le salaire net et déclarer son salarié sur le site Pajemploi. Ce dispositif déclaratif est en effet obligatoire pour tous les employeurs souhaitant bénéficier du CMG.

– Au cours du mois suivant la déclaration du particulier employeur sur Pajemploi, il perçoit le CMG « rémunération », versé par la CAF ou la caisse MSA.

– Le particulier employeur bénéficie ensuite directement, au moment du paiement des cotisations et contributions sociales, de la déduction forfaitaire de deux euros et du CMG « exonération », ces deux opérations étant calculées par Pajemploi. L'éventuel reste à charge pour le particulier employeur est prélevé généralement un mois après le versement du CMG « rémunération ».

Le CMG « emploi direct » constitue donc une aide intervenant sur deux assiettes différentes (rémunération nette versée et cotisations sociales dues) et versée selon des temporalités différentes.

Au final, dans la plupart des cas, des cotisations sociales restent à la charge de l'employeur, malgré la déduction forfaitaire de deux euros et le CMG « exonération », alors que celui-ci bénéficie également d'une aide à la rémunération du salarié (CMG « rémunération ») qui aurait pu s'imputer sur les cotisations restant à sa charge afin de limiter les flux financiers.

Comme le précise l'étude d'impact annexée au présent projet de loi de financement, *« ce système en deux volets ajoute au manque de lisibilité de l'avantage social car il conduit à afficher, au moment du recouvrement des prélèvements sociaux, un coût du travail pour l'employeur plus élevé que le salaire net versé, alors même qu'en pratique, le niveau de l'aide auquel il a droit aurait permis de neutraliser l'ensemble des cotisations sociales »*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La mise en place d'une date limite pour déclarer les rémunérations versées auprès des dispositifs de déclaration simplifiés

Le 1° du I modifie l'article L. 133-5-8 du code de la sécurité sociale relatif aux dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations et contributions sociales (titre emploi service entreprise – Tese, chèque emploi associatif – CEA, chèque emploi service universel – CESU, Pajemploi).

Il sera désormais précisé que tout employeur adhérent à ces dispositifs est tenu de procéder par voie dématérialisée à la déclaration des rémunérations « dues », et non plus « versées » au titre de l'emploi du salarié.

Cette nouvelle formulation permet d'intégrer à la fois les offres de services dans leur forme actuelle, mais également la possibilité, ouverte par le présent article, d'un versement de la rémunération du salarié du particulier employeur par le centre national CESU ou Pajemploi.

Surtout, le 1° du I insère un nouvel alinéa à l'article L. 133-5-8 afin d'instaurer une date limite pour la déclaration par l'employeur des rémunérations dues au titre de chaque mois au cours duquel il a employé le salarié. Il est prévu que cette déclaration doit être effectuée *« au plus tard à une date fixée par décret »*. D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, cette date limite pourrait être le quinzième jour du mois qui suit la période d'emploi.

2. L'affectation prioritaire du CMG au recouvrement des cotisations et contributions sociales

Le 5° du I du présent article réécrit entièrement l'article L. 531-8 du code de la sécurité sociale afin de réformer le circuit de paiement du CMG « emploi direct ».

Dans sa nouvelle rédaction, cet article réaffirme tout d'abord l'obligation, pour les particuliers employeurs, d'adhérer à Pajemploi pour bénéficier du CMG « emploi direct ».

Il modifie ensuite les modalités d'imputation du CMG en affectant en priorité ce montant d'aide à la couverture des cotisations et contributions sociales restant à la charge du particulier employeur. Ainsi, la partie « rémunération » du

CMG versée au particulier employeur sera désormais versée au bénéficiaire du centre Pajemploi à hauteur de la part des cotisations sociales restant à la charge du particulier employeur, après déduction du CMG « exonération » et de la déduction forfaitaire de deux euros.

Deux cas de figure peuvent se présenter :

– Si la somme des aides octroyées (déduction forfaitaire de deux euros, CMG « exonération » et CMG « rémunération ») est inférieure aux cotisations sociales dues, le particulier employeur ne recevra plus d'aide directe pour la rémunération du salarié (CMG « rémunération »), celle-ci étant déduite du montant de cotisations sociales restant à la charge du particulier employeur.

– Si la somme des aides octroyées est supérieure au montant des cotisations dues, le particulier employeur ne paiera plus de cotisations sociales, mais continuera à bénéficier d'une aide à la rémunération du salarié (reliquat du CMG « rémunération » non imputé sur le paiement des cotisations sociales). Dans ce cas, cette aide sera toujours versée au particulier employeur par les CAF et les caisses de MSA.

Si le nouveau dispositif prévu à l'article L. 531-8 précité ne revient pas sur le principe d'une aide calculée d'une part en fonction des cotisations et contributions sociales correspondant à la rémunération de la personne qui garde l'enfant (CMG « exonération ») et d'autre part en fonction de la rémunération nette versée à ce même salarié (« CMG rémunération »), il tend à améliorer la lisibilité des aides versées en évitant des logiques de cascades intégrant à chaque étape des restes à charge. Ce dispositif contribuera de ce fait au développement de l'emploi déclaré dans le secteur de l'emploi à domicile.

Enfin, l'article L. 531-8 modifié précise le contenu des échanges d'informations nécessaires entre les CAF et les caisses MSA d'une part et Pajemploi d'autre part. Il est ainsi prévu que :

– les CAF et les caisses MSA informent Pajemploi de l'éligibilité du particulier employeur au CMG et lui transmettent les informations nécessaires au calcul du CMG « rémunération » ;

– Pajemploi transmet aux CAF et aux caisses MSA la déclaration du particulier employeur et le montant de cotisations et contributions sociales qui reste le cas échéant à sa charge.

3. Le versement de la rémunération du salarié du particulier employeur par les centres Pajemploi ou CESU

Le 2° du I complète la deuxième sous-section de la première section du chapitre III *bis* du titre III du livre I^{er}, relative aux dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations et de contributions sociales, par un article L. 133-5-12.

Cet article étend les missions des centres nationaux Pajemploi et CESU afin de leur permettre de verser le salaire du salarié employé par le particulier employeur, si celui-ci le souhaite.

Il est prévu que peuvent opter pour ce dispositif :

– les particuliers qui emploient des salariés relevant du champ des services à la personne mentionnés à l'article L. 7231-1 du code du travail, c'est-à-dire pour la garde d'enfants, l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile, ou pour des tâches ménagères ou familiales ;

– les particuliers qui ont recours à des stagiaires aides familiaux placés au pair.

La possibilité pour le particulier employeur de s'acquitter du paiement du salaire de son employé par l'intermédiaire du centre Pajemploi ou CESU est conditionnée à l'accord écrit et préalable du salarié.

En cas de recours à ce nouveau service, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu sera opérée sur le salaire du salarié du particulier employeur. Le deuxième alinéa du nouvel article L. 133-5-12 mentionne à cet effet des dispositions du code général des impôts devant préciser l'assiette et les modalités de recouvrement de ce prélèvement. Ces dispositions figurent à l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017.

En plus de leurs missions traditionnelles précisées à l'article L. 133-5-8 du code de la sécurité sociale, les centres CESU et Pajemploi seront ainsi chargés :

– de prélever auprès du particulier employeur les sommes effectivement dues, correspondant à la déclaration de rémunération que ce dernier aura effectuée auprès du centre CESU ou Pajemploi en application de l'article L. 133-5-8 précité ;

– d'informer le salarié de la transmission par son employeur de la déclaration précitée ;

– de reverser la rémunération au salarié dans des délais fixés par décret.

L'employeur est réputé avoir satisfait à l'obligation de paiement du salaire lorsqu'il a mis à disposition du centre Pajemploi ou CESU la somme correspondante à la rémunération du salarié.

Les 1° à 4° de l'article L. 133-5-12 précisent que le montant du prélèvement effectué par le centre compétent auprès du particulier employeur devra tenir compte, le cas échéant :

– du montant du CMG dont bénéficie le particulier employeur (1°) ;

– des titres spéciaux de paiement lui permettant d’acquitter tout ou partie de la rémunération et, comme le prévoit le **II** du présent article, des cotisations et contributions sociales afférentes des salariés occupant des emplois entrant dans le champ des services à la personne et des assistants maternels agréés (2°) ;

– du montant des cotisations et contributions prises en charge lorsque le particulier employeur bénéficie de l’allocation personnalisée d’autonomie (APA) ou de la prestation de compensation du handicap (PCH) (3°) ;

– de toute autre aide dont dispose le particulier employeur pour l’emploi de son salarié (4°).

Enfin, afin de s’assurer de la prise en compte des deux parties du CMG dans le cadre du nouveau service de versement de la rémunération du salarié du particulier employeur par le centre Pajemploi ou CESU, le **6°** du **I** insère un article L. 531-8-1 au sein du chapitre premier du titre III du livre V du code de la sécurité sociale, consacré aux dispositions générales relatives à la prestation d’accueil du jeune enfant (PAJE).

Cet article précise qu’en cas de recours à ce dispositif, le prélèvement effectué auprès de l’employeur est minoré de la part du CMG « rémunération » restant dû après imputation sur les cotisations et contributions sociales restant éventuellement à la charge du particulier employeur, conformément à l’article L. 531-8 tel que modifié par le présent article.

Ce nouveau dispositif de versement de la rémunération du salarié du particulier employeur par les centres Pajemploi ou CESU présente plusieurs avantages :

– il permet au particulier employeur de bénéficier immédiatement de la totalité des aides sociales, ce qui lui donne une meilleure visibilité sur le coût net de l’emploi, tout en diminuant les avances de trésoreries ;

– la gestion du prélèvement à la source par les centres Pajemploi et CESU, qui effectueront pour le compte de l’employeur la retenue à la source de l’impôt sur le revenu du salarié pour le reverser ensuite à l’administration fiscale, permet de continuer à garantir une simplification des démarches administratives des particuliers employeurs.

4. Modifications rédactionnelles

Le **3°** du **I** corrige une erreur de référence à l’article L. 133-8-3 du code de la sécurité sociale, relatif à la prise en charge des cotisations et contributions sociales pour les particuliers employeurs bénéficiaires de l’APA ou de la PCH. La référence à l’article L. 133-8 du même code, abrogé par l’article 8 de l’ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs, est remplacée par l’article L. 133-5-10 du même code, qui vise les mêmes organismes de recouvrement.

Le **4°** du **I** modifie l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale relatif au CMG « emploi direct ».

Le **a)** et le **c)** du **4°** corrigent des erreurs de référence, liées à la non prise en compte de la nouvelle codification du code du travail par l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail.

Le **b)**, les alinéas 1, 2 et 4 du **d)** et le **e)** du **4°** opèrent des modifications rédactionnelles de clarification.

L'alinéa 12 de l'article L. 531-5 dispose que le particulier employeur bénéficie d'une exonération de cotisations et contributions sociales pour l'emploi d'une garde à domicile dans la limite d'un plafond par ménage (CMG « exonération »). L'alinéa 3 du **d)** précise que ce plafond est fixé après prise en compte de l'exonération forfaitaire de deux euros par heure de travail, prévue à l'article L. 241-10 du même code.

5. Entrée en vigueur du dispositif

Le **III** précise que le présent article s'appliquera aux rémunérations dues au titre des périodes courant à compter du 1^{er} janvier 2018, à l'exception de la disposition relative à l'encadrement du délai de déclaration des rémunérations, qui serait applicable aux rémunérations dues au titre des périodes courant à compter du 1^{er} janvier 2017.

*

La Commission adopte l'article 28 sans modification.

*

* *

Après l'article 28

La Commission examine l'amendement AS411 de Mme Isabelle Le Callennec.

Mme Isabelle Le Callennec. Nous avons déjà déposé cet amendement l'an dernier. L'article L. 531-2 du code de la santé publique prévoit qu'une prime à la naissance est allouée pour chaque enfant à naître, avant la naissance de l'enfant. Il renvoie à un décret pour déterminer les modalités de versement de la prime.

Or ce décret, publié au *Journal officiel* le 30 décembre 2014, dispose que la prime doit être versée aux familles avant la fin du dernier jour du second mois civil suivant la naissance ou la justification de la fin de la grossesse. Il est donc totalement contraire à l'esprit de la loi.

Notre amendement vise à revenir à ce qui prévalait jusqu'alors, c'est-à-dire le versement avant la naissance, puisque la prime a pour vocation de s'équiper avant elle ! Cet amendement avait déjà été repoussé l'an dernier. Mais nous insistons. Nous attendons pour son adoption le soutien de toutes les sensibilités politiques.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille. Votre amendement ne changera rien à la date de versement de la prime à la naissance.

En effet, vous ne faites que supprimer l'alinéa précisant que la date de versement de cette prime est fixée par décret : c'est sans effet sur l'article D. 531-2 du code de la sécurité sociale, aux termes duquel la prime est versée aux familles avant la fin du dernier jour du second mois civil suivant la naissance.

Votre amendement est donc sans objet, et je vous invite à le retirer.

Le versement de la prime à la naissance a certes été décalé dans le temps, mais, afin de remédier aux difficultés de trésorerie que cela pourrait entraîner pour certaines familles, les caisses d'allocations familiales (CAF), comme je l'ai dit l'an dernier, proposent aux familles les plus vulnérables, après étude de leur dossier, une avance dont le montant est, selon les cas, égal, inférieur ou supérieur au montant de la prime à la naissance. Le décalage du versement de la prime à la naissance est donc relativement indolore puisqu'il est assorti de ce filet de sécurité.

Si vous mainteniez votre amendement, j'émettrais un avis défavorable.

M. Gilles Lurton. Vous nous dites que, sur demande des familles, les CAF peuvent verser la prime dès avant la naissance. Il ressort toutefois des auditions auxquelles j'ai participé que cela se pratique peu, car les parents ne pensent pas à en faire la demande. En outre, les caisses ont déjà beaucoup de travail. Si l'on voulait modifier les choses et verser la prime deux mois avant la naissance, comme c'était auparavant le cas et comme le bon sens le veut, il faudrait seulement, si je vous comprends bien, que la ministre modifie le décret. Pourquoi s'obstine-t-elle, alors, à ne pas le faire ? Le maintien de cette mesure, qui n'a jamais été qu'un pur expédient de trésorerie, ne se justifie pas. Nous devons revenir à la situation antérieure.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Je vous confirme qu'il suffirait d'une modification du décret. S'agissant en revanche des auditions des représentants des CAF, que nous avons menées ensemble, nous n'en avons pas le même souvenir : j'ai pour ma part entendu qu'elles recevaient beaucoup de demandes de paiement anticipé.

Mme Isabelle Le Callennec. Cela veut dire que le besoin est réel, et que nous devons rétablir les choses en prévoyant le versement avant la naissance. Vous qui vous targuez souvent d'avoir ouvert tel ou tel nouveau droit

supplémentaire pour les Français, que ne le faites-vous en l'espèce ? Ce n'est pas si compliqué !

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Notre collègue Gilles Lurton disait qu'il y avait peu de demandes, je lui ai répondu qu'il y en avait beaucoup. Nous devons cependant relativiser le problème. La mesure de versement à la date actuelle avait été prise il y a deux ans pour des raisons d'économie. La branche famille étant en train de retrouver l'équilibre, nous pouvons réfléchir à ce que nous ferons dans les années à venir.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine les amendements identiques AS197 de M. Gilles Lurton et AS211 de M. Dominique Tian.

M. Gilles Lurton. Le 4 août 2014, la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes est entrée en vigueur. Parmi les mesures qui y figurent et qui ont été adoptées par la majorité, il y a celle qui prévoit que le congé parental doit être pris à égalité par les deux membres du couple.

L'année 2017 verra arriver les premiers enfants touchés par cette réforme, très mauvaise à notre sens. Il est difficile de dire aujourd'hui comment les familles vont gérer cette perte d'une année d'indemnisation. Il existe en effet, dans beaucoup de couples, une disparité de salaire. Il est donc difficile pour ces couples, sous peine d'une paupérisation importante, d'envisager que le conjoint le mieux payé prenne la dernière année du congé parental.

Il en découlera fatalement des difficultés de garde pour les enfants âgés de deux à trois ans, dont la préscolarisation reste tout de même très difficile malgré les promesses du candidat Hollande en 2012.

Par cet amendement, nous demandons un rapport sur la situation des enfants qui auront deux ans en 2017 et sur les modes de garde qui pourront être les leurs.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure. Nous ne connaissons pas ces difficultés de scolarisation des enfants de moins de trois ans si la précédente majorité n'avait pas supprimé des milliers de classes maternelles, toujours plus faciles à démanteler qu'à recréer.

Le rapport demandé est inutile, ce suivi étant assuré par l'annexe 1 du PLFSS relative au programme de qualité et d'efficience (PQE) « Famille », dont l'indicateur n° 7 porte sur la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans.

Par ailleurs, votre demande est prématurée. La réforme du congé parental étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, les premiers enfants concernés par elle auront deux ans en 2017, comme vous le soulignez d'ailleurs vous-même dans

l'exposé sommaire : ce n'est donc qu'à partir de cette date que la réforme pourra avoir une incidence sur le nombre de places de garde disponibles.

Enfin, un tel rapport relèverait du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, qui fournit déjà des travaux de bonne qualité.

J'émet donc un avis défavorable aux amendements.

Sur le fond, je tiens à préciser que la réforme du congé parental était nécessaire : on connaît les effets désincitatifs du congé parental sur le travail des femmes, plus particulièrement celles qui n'ont pas de diplôme. Notre dynamisme démographique s'explique d'abord par toutes les mesures qui permettent de concilier vie familiale et vie professionnelle. Il existe une corrélation entre niveau d'emploi des femmes et nombre de naissances. C'est pourquoi lorsque l'on veut défendre les familles, il faut encourager le travail des femmes et le préserver de mesures discriminantes.

La Commission rejette les amendements.

*
* *

Article 29

Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2017

Cet article fixe l'objectif de dépenses de la branche famille pour l'année 2017.

Rappel : un objectif unique de dépenses pour la branche famille

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

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

Les années 2015 et 2016 se sont caractérisées par une forte contraction des dépenses de la branche famille, en raison d'une évolution de périmètre résultant de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité.

En 2015, la perte de recettes engendrée par les exonérations de cotisations sociales a été compensée par le transfert à l'État du financement des aides personnalisées au logement (APL). La diminution des recettes a été compensée en 2016 par la prise en charge, par le budget de l'État, de l'allocation de logement familiale (ALF) ainsi que de la protection juridique des majeurs.

À périmètre constant, le tableau ci-dessous illustre la relative stabilité des dépenses depuis 2014.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
Dépenses	56,3	57,8	59,0	54,3	49,7	49,9
Dépenses (périmètre 2017)	47,4	48,7	49,6	49,5	49,7	49,9

Source : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

L'objectif de dépenses pour l'année 2017 s'élève à **49,9 milliards d'euros**, soit une augmentation de 0,2 milliard d'euros par rapport à la prévision de dépenses pour 2016.

La progression des dépenses de la branche resterait donc contenue, le périmètre des dépenses de la CNAF étant inchangé en 2017.

La faiblesse de l'inflation, qui conduirait à une revalorisation de 0,2 % de la base mensuelle de calcul de prestations familiales (BMAF), contribuerait à limiter l'augmentation des dépenses.

L'ensemble des mesures portant sur la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ralentiraient la dépense. Inversement, les revalorisations de prestations prévues par le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale contribueraient à la hausse des dépenses d'entretien. La montée en charge de la modulation des allocations familiales sera quant à elle achevée en 2017. Au total, les dépenses de prestations légales connaîtraient une quasi-stabilité (+ 0,2 %).

Seules les prestations extralégales contribueraient positivement à l'évolution des charges, les transferts versés ainsi que les dépenses de gestion administrative demeurant quant à eux quasi stables.

*

La Commission adopte l'article 29 sans modification.

*

* *

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

- **Audition commune des représentants des organisations patronales :**
 - **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Jean-Marie Attard**, membre de la commission sociale, vice-président de la CNAF
 - **Union professionnelle artisanale (UPA)** – **Mme Fabienne Munoz**, chef de file de la CNAF, et **M. Christian Pineau**, chef du service Relations du travail
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** – **M. Jean-Philippe Vinquant**, directeur général, **Mme Catherine Lesterpt**, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille, et **Mme Cécile Charbaut**, adjointe à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- **Haut Conseil de la famille (HCF)** – **M. Bertrand Fragonard**, président délégué, **Mme Lucie Gonzalez**, secrétaire générale, et **Mme Céline Marc**, secrétaire générale adjointe
- **Direction de la sécurité sociale** – **M. Thomas Fatome**, directeur, et **M. Benjamin Voisin**, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – **Mme Marie-Andrée Blanc**, présidente, et **Mme Claire Ménard**, chargée des relations parlementaires
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)**^(*) – **Mme Samia Darani**, conseillère technique et responsable du pôle Enfance Famille Jeunesse, **M. Philippe Dupuy**, délégué national (Acep), et **Mme Pascale Weill**, directrice Petite enfance-famille-handicap à l'**Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA)**

➤ **Audition commune des représentants des organisations syndicales :**

- **Confédération générale du Travail (CGT)** – **Mme Sylvie Bonnamy**, membre de la commission exécutive confédérale, et **M. Alain Giacomel**, administrateur de la CNAF
 - **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** (*) – **M. Philippe Le Clézio**, secrétaire confédéral en charge de la protection sociale, et **Mme Elizabeth Bagault**, chef de file des administrateurs CFDT à la CNAF
 - **Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO)** – **M. Patrick Brillet**, administrateur de la CNAF, **M. Jacques Rimeize**, administrateur national de la CNAF, et **Mme Karine Beaurain**, assistante confédérale
 - **Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **Mme Mireille Dispot**, déléguée nationale en charge du secteur Protection sociale, et **Mme Justine Vincent**, conseillère technique au secteur Protection sociale
 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **Mme Marie-Madeleine Pattier**, administratrice de la CNAF
- **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** – **M. Jean Louis Deroussen**, président du conseil d'administration, **M. Daniel Lenoir**, directeur général, **Mme Pauline Domingo**, experte chargée des prestations familiales et sociales, **Mme Catherine Charlaix**, chargée de mission auprès du directeur général, et **Mme Patricia Chantin**, chargée des relations avec le Parlement
- **Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM)** – **Mme Marie-Béatrice Levau**, présidente, et **M. Adrien Dufour**, responsable des relations institutionnelles

(*) *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.*