

N° 126

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 novembre 2013

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de **financement de la sécurité sociale pour 2014**,*

Par Mme Isabelle PASQUET

Sénatrice,
Rapporteure.

Tome IV :
Famille

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, Mme Catherine Deroche, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, MM. Marc Laménie, Jean-Noël Cardoux, Mme Chantal Jouanno, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1412, 1462, 1470 et T.A. 224

Sénat : 117 et 127 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UNE BRANCHE FAMILLE SUR LA VOIE DU REDRESSEMENT, AU PRIX TOUTEFOIS D'UNE ATTEINTE À SES FONDEMENTS SOLIDAIRES	9
A. UNE VOLONTÉ DE REDRESSER LES COMPTES, QUI MARQUE NÉANMOINS UNE RUPTURE DANS LE MODE DE FINANCEMENT DE LA BRANCHE	9
1. <i>La situation financière très préoccupante de la branche famille</i>	9
a) Six années de spirale déficitaire.....	9
b) Une nouvelle dégradation du solde de la branche en 2013, toutefois atténuée par les mesures prises en 2012.....	12
c) Sans mesure nouvelle, un déficit qui s'aggraverait en 2014.....	15
2. <i>L'attribution de nouvelles recettes</i>	16
a) La rétrocession à la Caisse nationale d'allocations familiales des gains liés à la réforme du quotient familial.....	16
b) La compensation à la Caisse nationale d'allocations familiales de la baisse des cotisations patronales famille	17
c) Un schéma de financement particulièrement complexe.....	18
3. <i>Une amélioration progressive du solde de la branche à moyen terme</i>	22
B. UNE RÉNOVATION DES PRESTATIONS FAMILIALES QUI AMÉLIORE LA REDISTRIBUTIVITÉ DU SYSTÈME, MAIS QUI SUSCITE NÉANMOINS DES INQUIÉTUDES	23
1. <i>Une meilleure redistributivité des prestations familiales au risque toutefois de complexifier leur gestion</i>	23
a) L'effet faiblement redistributif du système actuel.....	23
b) Le ciblage de prestations versées sous conditions de ressources.....	24
(1) La création d'un complément familial majoré	24
(2) La modulation de l'allocation de base de la Paje selon les ressources.....	25
(3) La suppression du complément de libre choix d'activité majoré	25
(4) L'encadrement des tarifs pratiqués par les microcrèches	26
c) Des mesures qui remettent en cause le principe d'universalité des prestations familiales et qui entrent en contradiction avec le « choc de simplification » voulu par le Gouvernement.....	26
2. <i>Des mesures de rigueur budgétaire qui vont durablement pénaliser les ménages</i>	27
a) Le gel du montant des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant	27
b) Le gel du montant des allocations logement	27
3. <i>L'incidence financière des mesures « famille »</i>	27

II. LA NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION ENTRE L'ÉTAT ET LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES : DE GRANDES AMBITIONS QUI NE RÉPONDENT CEPENDANT PAS À LA SITUATION DE CRISE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	29
A. LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION 2013-2017	29
1. <i>Développer les services aux familles</i>	29
a) L'accueil de la petite enfance	29
b) Les aides à la parentalité	30
c) La politique en faveur de la jeunesse	31
2. <i>Mettre en place une politique de service aux allocataires répondant aux nouveaux besoins des familles</i>	31
3. <i>Produire plus vite et mieux</i>	32
4. <i>Les moyens financiers et humains dédiés</i>	32
B. UNE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION TRÈS CRITIQUÉE, DANS UN CONTEXTE DE FORTE TENSION SOCIALE DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	34
1. <i>Une convention d'objectifs et de gestion qui suscite au mieux de l'attente, au pire du rejet de la part des organisations syndicales</i>	34
a) Des moyens humains nettement insuffisants	34
b) Une logique de productivité au détriment de la qualité du service	34
2. <i>Des caisses d'allocations familiales au bord de la rupture</i>	35
a) Un personnel à bout	35
b) Une offre de services réduite	36
EXAMEN EN COMMISSION	37
• Audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur, de la Caisse nationale d'allocations familiales	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	47

Les observations du rapporteur pour la branche famille

- Le déficit de la branche famille continuerait à s'aggraver **en 2013**, pour s'élever à **2,8 milliards d'euros**. Cette dégradation est cependant moins importante que celle prévue initialement (3,3 milliards) grâce aux mesures votées en recettes en LFR d'août 2012 et en LFSS pour 2013.

- **Sans mesure nouvelle**, le déficit se creuserait à nouveau **en 2014** et atteindrait les **3,3 milliards d'euros**. Dans le but de le ramener à **2,3 milliards**, le PLFSS pour 2014 prévoit **un transfert de recettes à la branche famille pour un montant de 1,03 milliard**. Ce montant résulte de l'affectation à la Cnaf du **rendement procuré par l'abaissement du plafond du quotient familial**, prévu au PLF pour 2014. La Cnaf se voit également attribuer **la compensation de la perte de 0,15 point de cotisations patronales famille** destinée à assurer la neutralité de l'augmentation des cotisations patronales retraite sur le coût du travail.

Si votre rapporteure partage l'objectif du Gouvernement de redressement des comptes de la branche famille, elle estime que **les modifications apportées par le PLF et le PLFSS pour 2014 dans la structure des recettes remettent profondément en cause le financement solidaire de la politique familiale**, qui repose sur les cotisations sociales. L'affectation à la branche famille des gains issus de l'abaissement du quotient familial et surtout la compensation par divers impôts et taxes de la diminution des cotisations patronales famille sont révélateurs d'**un basculement vers un financement fiscalisé**, dont les premiers contributeurs sont les ménages. Elle déplore également **le montage financier** mis en œuvre qui, outre le fait de complexifier encore un peu plus la structure des recettes de la branche famille, n'offre aucune garantie quant à son financement pérenne.

- Les **mesures « famille » inscrites en dépenses** sont la traduction législative des annonces faites par le Premier ministre le 3 juin dernier dans le cadre de la rénovation de la politique familiale. Elles visent deux objectifs : participer au redressement des comptes et accroître la redistributivité des prestations familiales. Pour votre rapporteure, l'intention est certes louable mais **ces objectifs remettent en cause le principe** auquel elle est fortement attachée **d'universalité des prestations familiales**. En outre, ils s'inscrivent clairement dans **une logique d'austérité** qu'elle ne peut cautionner.

- Votre rapporteure déplore également **les mesures de rigueur budgétaire** consistant à geler, en 2014 voire pour plusieurs années, les montants de certaines prestations comme l'allocation de base de la Paje, les primes à la naissance et à l'adoption, et l'allocation de logement familiale (ALF).

- Enfin, elle juge favorablement les deux premières orientations stratégiques de **la nouvelle convention d'objectifs et de gestion** entre la Cnaf et l'Etat, lesquelles visent à développer les services aux familles et à répondre à leurs nouveaux besoins. **Elle s'oppose cependant à la troisième orientation stratégique** qui, d'une part, entérine la logique de productivité à l'œuvre depuis quelques années au sein du réseau des caisses d'allocations familiales (Caf), d'autre part, ne fera qu'aggraver la situation actuelle en raison des baisses d'effectifs prévues.

Mesdames, Messieurs,

En 2013, pour la sixième année consécutive, le solde de la branche famille serait en déficit pour un montant de 2,8 milliards d'euros. Ce nouveau record est imputable à un ralentissement marqué des recettes, lui-même dû à la mauvaise conjoncture économique. Cette dégradation est cependant moindre que celle prévue initialement (3,3 milliards) grâce aux mesures votées en recettes en loi de finances rectificative 2012 et en loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Malgré les efforts entrepris l'année dernière, **le déficit tendanciel continuerait de se creuser en 2014 pour atteindre les 3,3 milliards d'euros.** Pour éviter un tel dérapage des comptes, le présent projet de loi de financement prévoit un nouveau transfert de recettes à la branche famille pour un montant de 1,03 milliard, qui permettrait de **ramener le déficit à 2,3 milliards. Ce milliard d'euros supplémentaire provient de l'affectation à la Cnaf du gain financier attendu de la baisse du plafond du quotient familial** de 2 000 à 1 500 euros par demi-part, prévu à l'article 3 du projet de loi de finances pour 2014.

La Cnaf est également compensée de la perte de 0,15 point de cotisations patronales famille destinée à assurer la neutralité de l'augmentation des cotisations patronales retraite, décidée dans le cadre de la réforme des retraites, sur le coût du travail. Cette compensation prend la forme d'un transfert de recettes du budget de l'Etat vers la sécurité sociale au moyen d'une augmentation de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée affectée à cette dernière.

Bien que partageant la volonté de redressement des comptes de la branche famille, votre rapporteure s'inquiète de **ce nouveau montage financier qui marque une rupture dans le mode de financement de la politique familiale.** D'un financement solidaire fondé sur les cotisations sociales, un basculement de plus en plus net s'opère vers un financement fiscalisé dont les ménages sont les premiers contributeurs.

Les **mesures « famille » en dépenses** (majoration du complément familial, modulation de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, suppression du complément de libre choix d'activité majoré), qui s'inscrivent dans la continuité des annonces faites par le Premier ministre le 3 juin dernier lors de la présentation de la politique familiale rénovée, visent deux objectifs : une meilleure redistributivité des prestations familiales et le redressement financier de la branche. Pour votre rapporteure, l'intention est certes louable mais ces objectifs remettent en cause le principe auquel elle est fortement attachée d'universalité des prestations familiales. Ils s'inscrivent en outre clairement dans une logique d'austérité qu'elle ne peut cautionner.

Par ailleurs, votre rapporteure s'oppose vivement aux **mesures de rigueur budgétaire consistant à geler, en 2014 voire pour plusieurs années, les montants de certaines prestations** comme l'allocation de base de la Paje, les primes à la naissance et à l'adoption, et l'allocation de logement familiale (ALF). Un tel choix pèsera lourdement sur le budget des ménages les plus précaires.

Au cours de l'examen de ce projet de loi de financement, elle entend, enfin, insister sur **la nouvelle convention d'objectifs et de gestion** signée entre la Cnaf et l'Etat le 16 juillet dernier. Deux de ses trois grandes orientations stratégiques, le développement des services aux familles et l'amélioration de l'accès aux droits, lui paraissent aller dans le bon sens. A l'inverse, elle juge la troisième orientation stratégique, qui vise à une meilleure productivité des caisses d'allocations familiales (Caf), dangereuse pour l'avenir d'un réseau déjà très durement éprouvé.

I. UNE BRANCHE FAMILLE SUR LA VOIE DU REDRESSEMENT, AU PRIX TOUTEFOIS D'UNE ATTEINTE À SES FONDEMENTS SOLIDAIRES

Le volet « famille » du projet de loi de financement pour 2014 est la traduction législative d'une partie des annonces faites par le Premier ministre le 3 juin 2013 dans le cadre de la rénovation de la politique familiale. Il poursuit deux principaux objectifs :

- **le redressement des comptes de la branche** par le biais de l'affectation de nouvelles recettes ;
- **une meilleure redistributivité des prestations familiales** grâce au ciblage de certaines d'entre elles sur les publics les plus fragiles.

A. UNE VOLONTÉ DE REDRESSER LES COMPTES, QUI MARQUE NÉANMOINS UNE RUPTURE DANS LE MODE DE FINANCEMENT DE LA BRANCHE

1. La situation financière très préoccupante de la branche famille

a) Six années de spirale déficitaire

Traditionnellement excédentaire en raison de la structure particulière de ses recettes et de ses dépenses¹, **la branche famille connaît depuis 2008 une dégradation continue de ses comptes.**

Tableau n° 1 : Solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
- 0,3	- 1,8	- 2,7	- 2,6	- 2,5	- 2,8

Source : Direction de la sécurité sociale

Cette situation est d'abord imputable à **la crise économique et financière**, qui s'est traduite par une diminution des recettes sous l'effet de la dégradation de l'activité économique et de l'emploi.

¹ La branche famille tend spontanément vers une situation excédentaire : le rythme d'évolution de ses dépenses est en effet moins dynamique que celui de ses recettes.

Elle s'explique ensuite par **les transferts de charges opérés**, dans les années 2000, **au détriment de la branche famille** et au bénéfice d'autres branches de la sécurité sociale, en particulier de la branche vieillesse. Les plus significatifs en termes financiers sont la prise en charge des cotisations au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et la majoration de pension pour les parents ayant élevé trois enfants et plus. Entre 2008 et 2011, la dépense au titre de l'AVPF a représenté plus de 4 milliards d'euros annuels, tandis que celle relative à la majoration de pension a pratiquement doublé sur la même période.

Tableau n° 2 : Montants des transferts de charges de la branche vieillesse vers la branche famille entre 2008 et 2011

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011
AVPF	4 413,96	4 433,57	4 260,59	4 431,76
Majoration de pension pour enfants	2 385,68	2 882,79	3 599,84	4 380,69

Source : Caisse nationale d'allocations familiales

Le solde de la branche s'est fortement dégradé en **2010**, atteignant **2,7 milliards d'euros**. Depuis, un certain redressement se dessine, mais il est extrêmement lent ; le déficit s'élevait encore à 2,6 milliards d'euros en 2011.

En 2012, la légère diminution du solde à **2,5 milliards d'euros** est imputable à **une progression des recettes de la branche (3,5 %) plus rapide que celles des charges (3,2 %)**.

Les cotisations sociales nettes, qui représentent 64 % des produits, contribuent pour deux points à la croissance des recettes. Elles sont dynamisées par l'évolution des cotisations sociales des travailleurs indépendants, en hausse de 15,1 %, en raison d'importantes régularisations au titre d'exercices antérieurs. Le reste de la croissance des recettes tient d'une part, à la hausse de 4,4 % des recettes de CSG du fait d'un élargissement de l'assiette, d'autre part, à l'augmentation de 4,6 % des recettes fiscales provenant de la dynamique de la taxe sur les contrats d'assurance maladie (TSCA) (cf. encadré ci-dessous) et de la taxe sur les salaires.

La forte augmentation des charges est, quant à elle, principalement due à deux mesures nouvelles : la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), décidée par le Gouvernement à l'été 2012, et l'unification des majorations pour âge des allocations familiales¹.

Bilan de l'opération de transfert d'une fraction de la CSG vers la Cades

Dans le cadre de la loi de financement pour 2011, **0,28 point du taux de CSG affectée à la Cnaf a été transféré vers la Cades** afin que cette dernière puisse disposer de ressources pérennes pour financer la reprise, en 2011, de la dette accumulée par la Cnav, la Cnam et la Cnaf en 2009 et 2010 et des déficits anticipés de la Cnam et de la Cnaf en 2011.

En échange, la Cnaf a reçu, en 2011, **trois nouvelles taxes** :

- une fraction de la taxe sur les contrats d'assurance maladie (TSCA) ;
- la taxe exceptionnelle sur les réserves de capitalisation (« *exit tax* ») ;
- le prélèvement de la CSG au fil de l'eau sur les contrats multisupports d'assurance vie (« *préciput* assurance vie »).

En 2011, le bilan de cette opération a été quasiment **neutre** pour la Cnaf.

En 2012, le produit de ces trois taxes a **diminué de 50 millions d'euros**. La baisse programmée du rendement du « *préciput* » a été compensée par la forte hausse du rendement de la TSCA.

En 2013, la Cnaf perd le rendement de l'« *exit tax* », taxe non pérenne n'ayant de rendement qu'en 2011 et 2012, à quoi s'ajoute la diminution du rendement du « *préciput* ».

Pour compenser ces pertes de recettes, la Cnaf reçoit les cotisations et contributions sur les primes d'assurance automobile dont bénéficiait la Cnam en 2011 et 2012, soit 1,1 milliard d'euros (cf. loi de financement de la sécurité sociale pour 2011), mais perd une fraction des droits à tabacs pour un montant de 350 millions d'euros (cf. loi de financement de la sécurité sociale pour 2012).

Au total, les recettes destinées à compenser la perte de CSG diminuent, en 2013, de 320 millions d'euros.

¹ La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a modifié les seuils d'âge des majorations pour âge des allocations familiales. Jusqu'en 2011, la suppression des majorations pour les enfants de onze à treize ans s'est traduite par une économie, dont la montée en charge s'est échelonnée sur quatre ans. A compter de 2012, l'élargissement aux enfants de plus de quatorze ans de la majoration auparavant destinés aux enfants de 16 à 20 ans constitue un coût dont la montée en charge s'étale sur deux ans.

b) Une nouvelle dégradation du solde de la branche en 2013, toutefois atténuée par les mesures prises en 2012

Selon les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre dernier, **le déficit de la branche famille s'aggraverait à nouveau en 2013, pour atteindre 2,8 milliards d'euros**. Les charges progresseraient en effet plus fortement que les recettes (2,4 % contre 2 %).

Par rapport aux prévisions initiales (3,3 milliards d'euros), **cette dégradation est néanmoins atténuée grâce aux mesures votées en recettes en loi de finances rectificative d'août 2012 et en loi de financement de la sécurité sociale pour 2013**.

- Le **ralentissement marqué des recettes** s'expliquerait principalement par la **mauvaise situation conjoncturelle** qui affecterait en premier lieu les cotisations sociales. La progression des cotisations salariales s'infléchirait (1,9 %) tout en restant supérieure à celle de la masse salariale du secteur privée (1,3 %) en raison d'une moindre progression des exonérations et de mesures nouvelles prévues en loi de financement la sécurité sociale pour 2013¹.

Les cotisations des non-salariés ralentiraient fortement (1,4 %) bien qu'étant portées par la réforme de l'assujettissement des travailleurs indépendants. La CSG serait également impactée par le ralentissement économique : la CSG assise sur les revenus d'activité augmenterait peu (1,5 %) et celle assise sur les revenus du capital diminuerait (- 2,4 %).

La croissance de la taxe sur les salaires est, en 2013, le principal facteur de croissance des recettes ; elle en explique 1,2 point. La hausse du produit de cette taxe est la conséquence de la clarification de l'assiette décidée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 et de la création d'une tranche additionnelle, pour une recette proche de 470 millions d'euros.

Depuis la loi de finances rectificative pour 2012, la branche famille est également bénéficiaire du prélèvement social sur le capital au taux de 0,35 %. Le rendement de cette taxe est dynamique en 2013, apportant près de 350 millions d'euros, en hausse de 5,2 %, malgré l'effet négatif sur son assiette de l'évolution des revenus.

- En 2013, **les charges ralentiraient** (2,4 % contre 3,2 % en 2012) du fait d'une moindre croissance des prestations sociales. Le faible niveau d'inflation prévu (1,2 %) limite la revalorisation des prestations légales, et donc leur augmentation. La hausse des prestations sociales proviendrait essentiellement du financement des aides au logement, en lien avec la mauvaise conjoncture économique et la hausse du chômage qui

¹ Il s'agit notamment du calcul des cotisations sur le salaire réel versé par les particuliers employeurs et de l'élargissement de la couverture sociale des élus locaux.

l'accompagne. Les prestations extralégales¹ sont également en progression, néanmoins le rythme de celles-ci est en léger reflux du fait d'une baisse des investissements.

Le tableau ci-après récapitule les produits, pour 2013 et 2014, de chacune des recettes affectées à la Cnaf par les différentes dispositions financières adoptées ces trois dernières années.

¹ Les prestations extralégales correspondent à la dotation au fonds national d'action sociale (Fnas) qui finance le fonctionnement des centres d'accueil de jeunes enfants (crèches et centres de loisirs) et l'investissement pour la création de nouvelles places.

Tableau n° 3 : Produit prévisionnel, pour 2013 et 2014, de chacune des recettes affectées à la Cnaf par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, initiales et rectificatives, pour 2011, 2012 et 2013

(en millions d'euros)

LFSS pour 2011	2013	2014
Suppression de l'abattement de 15 points des cotisations des particuliers employeurs	-12	-16
Assujettissement des rémunérations versées par des tiers (article 21)	11	11
Plafonnement de l'abattement pour frais professionnels applicable à la CSG (article 20)	3	3
Assujettissement des indemnités de rupture (article 18)	13	14
Assujettissement des chambres d'hôtes (article 22)	8	8
Bilan du transfert d'une fraction de la CSG à la CADES	-71	-238
dont :		
- Perte de CSG	-3 039	-3 078
- Taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie	1 045	1 076
- Transfert au titre du prélèvement au fil de l'eau sur les assurances-vie (« preciput »)	1 264	1 084
- Taxe sur les véhicules terrestres à moteur	1 023	1 045
- Droits de consommation sur les tabacs	-363	-365
Total	-48	-217
LFSS pour 2012	2013	2014
Réintégration des heures supplémentaires dans le calcul des exonérations Fillon	49	48
Alignement de l'assiette des cotisations IEG	51	52
Baisse de l'abattement sur la CSG au titre des frais professionnels de 3 % à 1,75 %	87	89
Passage du seuil d'assujettissement de 3 plafonds à 2 pour les indemnités de rupture	22	23
Imposition aux prélèvements sociaux à 13,5 % des PVI - hors IR	30	31
Hausse des prix du tabac à 6 % au 1 ^{er} octobre 2011 et 2012	24	24
Clarification recouvrement CSG sur les revenus de source étrangère	3	3
Total	266	269
LFR d'août 2012	2013	2014
Majoration de 2 points du prélèvement social sur le capital	349	470
Majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire	-355	-360
Assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non-résidents	2	17
Total	-3	127
LFSS pour 2013	2013	2014
Suppression de la double déduction forfaitaire pour frais professionnels	77	59
Réintégration d'une fraction des dividendes des TI dans l'assiette des cotisations	11	9
Clarification de l'assiette de la taxe sur les salaires et création d'une tranche additionnelle	470	489
Suppression pour particulier employeurs de l'assiette forfaitaire de cotisation	60	64
Elargissement couverture sociale des élus locaux	32	33
Transfert vers la Cnam d'une fraction des droits tabacs	-49	-45
Transfert de la Cnam d'une fraction du prélèvement social sur les revenus du capital	67	67
Total	669	676

c) *Sans mesure nouvelle, un déficit qui s'aggraverait en 2014*

Avant mesures nouvelles, le déficit de la branche famille est estimé à 3,3 milliards d'euros en 2014 par la commission des comptes de la sécurité sociale. La croissance des recettes serait insuffisante pour stabiliser le déficit face à l'augmentation des dépenses.

- Si les prévisions macroéconomiques sont plus favorables en 2014 avec notamment une masse salariale plus dynamique (2,2 % contre 1,3 % en 2013), **les recettes de la branche famille n'évolueraient que de 1,9 %**. Les cotisations sociales progresseraient de 2,5 %, expliquant 1,6 point de la croissance des recettes. Mais cette augmentation tient en partie à l'intégration des charges et recettes de la branche famille de la mutualité sociale agricole (MSA) (cf. encadré). Neutralisée de cet effet, la progression des cotisations ne serait plus que de 1,7 %.

Les produits de la CSG augmenteraient de 2,1 % portés par le dynamisme de l'assiette des revenus de remplacement. La CSG assise sur les revenus d'activité ne progresserait que de 1,8 % et celle assise sur les revenus du capital de 1,5 %. Les recettes fiscales diminueraient de 1,1 % en raison de la baisse continue du « *préciput* ».

- **Les charges nettes augmenteraient de 2,7 %**. La progression des prestations légales serait en recul par rapport à l'année précédente (1,1 %) en raison d'une part, de la révision à la baisse des hypothèses d'inflation 2013 et 2014, ayant pour conséquence une évolution de 0,9 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) au 1^{er} avril 2014¹, d'autre part, de la faible progression des volumes de prestations servies. Cependant, les aides au logement financées par la Cnaf resteraient dynamiques du fait d'une forte hausse du chômage en 2012, qui a affecté les ressources des allocataires prises en compte en 2014.

Par ailleurs, la forte progression des prestations extralégales (10,7 %) serait due à l'intégration de l'ensemble des charges de la MSA dans les comptes de la Cnaf (cf. encadré), ainsi qu'à la progression des dépenses du fonds national d'action sociale (Fnas), conformément aux objectifs fixés par la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (Cog) (cf. II).

¹ *Le montant des prestations familiales est calculé à partir de la base mensuelle de calcul des prestations familiales (BMAF). Afin de maintenir le pouvoir d'achat des familles, cette base est revalorisée au 1^{er} avril de chaque année, conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue pour l'année considérée. Si l'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année considérée établie à titre définitif est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé à un ajustement du coefficient fixé au 1^{er} avril de l'année suivante, égal à la différence entre cette évolution et celle initialement prévue.*

Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre dernier, le taux de revalorisation devrait s'élever à 0,9 % au 1^{er} avril 2014 : il correspond à l'hypothèse actuelle d'inflation retenue pour 2014 (1,3 %), majorée de l'écart entre la prévision actualisée d'inflation pour 2013 (0,8 %) et la prévision qui avait été retenue en avril 2013 (1,2 %).

L'intégration des charges des régimes agricoles à la Cnaf en 2014

Actuellement, les prestations familiales et les aides au logement des allocataires de la mutualité sociale agricole (MSA), qu'ils soient salariés ou exploitants, sont financées par la Cnaf en contrepartie des cotisations famille payées par les adhérents du régime. Au sein de la MSA subsiste toutefois une branche famille comportant des prestations extralégales servies par le régime et des charges de gestion courante.

En application de l'article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, l'ensemble de ces charges sera, à compter du 1^{er} janvier 2014, intégré au compte de résultat de la Cnaf, qui regroupera ainsi toutes les branches famille des régimes de base de sécurité sociale.

2. L'attribution de nouvelles recettes

Afin de réduire le déficit tendanciel 2014 de la branche famille à hauteur de 1 milliard d'euros, le présent projet de loi de financement prévoit un transfert de près de 3,04 milliards d'euros de recettes entre l'Etat et l'ensemble des branches de la sécurité sociale, dont **1,03 milliard sont destinés à la Cnaf**.

a) La rétrocession à la Caisse nationale d'allocations familiales des gains liés à la réforme du quotient familial

La recette supplémentaire nette résulte de l'affectation à la Cnaf du rendement procuré par l'abaissement du plafond du quotient familial, prévu à l'article 3 du projet de loi de finances pour 2014. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la rénovation de la politique familiale lancée au printemps dernier par le Gouvernement : elle vise à assurer la pérennité du financement de cette politique publique, ainsi qu'à renforcer sa dimension de redistribution verticale, des plus hauts revenus vers les plus modestes.

Dans le cadre des travaux du Haut Conseil de la famille (HCF), présidé par Bertrand Fragonard, diverses options ont été examinées afin de dégager des ressources supplémentaires pour la branche famille, parmi lesquelles :

- la mise sous condition de ressources des allocations familiales : cette option a été écartée car elle aurait remis en cause l'un des principes fondamentaux de la politique familiale française, l'universalité des allocations familiales ;

- la modulation des allocations familiales selon les revenus - les familles les plus aisées conservant des allocations, mais d'un montant moindre - : ce schéma aurait rompu avec le principe d'uniformité des allocations et risquait de créer d'importants effets de seuils ;

- la fiscalisation des allocations familiales : actuellement, les allocations familiales ne sont pas imposables, ce qui s'avère logique si l'on considère qu'il s'agit de prestations « en nature », assimilables aux prestations servies par l'assurance maladie. Le choix de les fiscaliser se traduirait par un basculement d'un certain nombre de ménages dans le barème de l'impôt sur le revenu, avec des effets indirects s'agissant de la fiscalité locale et de l'attribution de diverses prestations sociales. Le gain budgétaire a été estimé par le HCF à 730 millions d'euros, pour 2,8 à 3 millions de ménages concernés ;

- l'abaissement du plafonnement applicable au mécanisme du quotient familial, permettant de mettre à contribution les ménages les plus aisés, tout en offrant un rendement significatif.

C'est finalement cette dernière option qui a été retenue.

Le quotient familial est un avantage fiscal qui consiste à diviser le revenu imposable du foyer par un nombre de parts qui varie selon la configuration familiale : une part pour la personne de référence, une part pour son éventuel conjoint, une demi-part pour chacun des deux premiers enfants et une part entière par enfant à partir du troisième. Le revenu par part est ensuite soumis au barème de l'impôt sur le revenu. Le montant ainsi obtenu est enfin multiplié par le nombre de parts pour déterminer le montant de l'impôt dû.

Compte tenu de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu, la réduction d'impôt à laquelle conduit ce mécanisme est d'autant plus forte que le revenu du ménage est élevé. **Afin de limiter cet avantage pour les familles les plus aisées, cette réduction est plafonnée à un montant actuellement fixé à 2 000 euros par demi-part.** Ce plafond atténue donc l'effet anti-redistributif du quotient familial lui-même.

La mesure choisie par le Gouvernement consiste à abaisser le plafond de 2 000 à 1 500 euros par demi-part. Son rendement est évalué à environ **1,03 milliard d'euros à compter de 2014.** Environ 1,3 million de foyers fiscaux seront concernés, soit **12 % des ménages avec enfants.** Ces ménages appartiennent à 73 % aux 10 % des ménages dont le niveau de vie est le plus élevé et à plus de 95 % aux 20 % des ménages les plus aisés. Ils verront en moyenne leur impôt sur le revenu augmenter de 64 euros par mois.

b) La compensation à la Caisse nationale d'allocations familiales de la baisse des cotisations patronales famille

La Cnaf se voit également attribuer **la compensation de la perte de 0,15 point de cotisations patronales famille** destinée à assurer la neutralité de l'augmentation des cotisations patronales vieillesse - prévue dans le cadre de la réforme des retraites - sur le coût du travail.

Selon le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, la valeur d'un point de cotisations patronales famille s'établit à environ 7,72 milliards d'euros en 2014. **La diminution de 0,15 point occasionnerait donc une perte de recettes de près de 1,16 milliard d'euros pour la Cnaf l'année prochaine.**

Le Gouvernement s'est engagé à **compenser intégralement ce manque à gagner pour la branche famille**. Les modalités de cette compensation sont prévues à l'article 39 du projet de loi de finances pour 2014 et à l'article 15 du présent projet de loi de financement (cf. *infra*).

c) Un schéma de financement particulièrement complexe

La rétrocession à la Cnaf des gains escomptés de la réforme du quotient familial et la compensation intégrale de la baisse des cotisations patronales famille, pour un montant total d'environ **2,19 milliards d'euros**, reposent sur un schéma de financement pour le moins complexe.

Le dispositif retenu comprend en effet deux étapes :

- premièrement, **un transfert de recettes du budget de l'Etat vers la sécurité sociale** par l'intermédiaire du compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » et au moyen d'un accroissement de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), laquelle est exclusivement affectée à la Cnam (cf. encadré ci-après) ;

Transfert de recettes entre le budget de l'Etat et la sécurité sociale

L'article 39 du projet de loi de finances pour 2014 augmente de 5,88 % à 7,87 % – soit un montant estimé à 3 030 millions d'euros – la quote-part de TVA nette affectée à la sécurité sociale via le compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale ».

Ce transfert de recettes trouve une triple justification :

- la rétrocession à la Cnaf des gains escomptés de l'abaissement du plafond du quotient familial pour un montant de 1,03 milliard d'euros ;

- l'affectation à la Cnam du rendement de la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des cotisations versées dans le cadre de contrats obligatoires de prévoyance d'entreprise pour un montant de 960 millions d'euros ;

- la compensation à la Cnaf de la diminution des cotisations patronales famille consécutive à l'augmentation des cotisations patronales vieillesse pour un montant de 1,05 milliard d'euros¹.

¹ Ce transfert de 1,05 milliard d'euros est inférieur de près de 100 millions d'euros au manque à gagner qu'occasionnera la perte de 0,15 point de cotisations patronales famille. Cet écart s'explique par le fait que le chiffrage de la baisse des cotisations patronales famille en loi de finances exclue de son périmètre les trois fonctions publiques. Toutefois, les transferts prévus à l'article 15 du PLFSS pour 2014 permettront bien de compenser l'intégralité de la perte de recettes, soit 1,16 milliard d'euros grâce à un transfert de recettes de la Cnam vers la Cnaf.

- deuxièmement, **un transfert de recettes de la Cnam vers la Cnaf** (cf. encadré ci-dessous).

Transfert de recettes entre la Cnam et la Cnaf

L'article 15 du présent projet de loi de financement prévoit le transfert d'un panier de recettes de la Cnam à la Cnaf.

- La Cnaf bénéficie d'abord d'une **harmonisation des clés de ventilation de la CSG**. Ces clés varient actuellement selon les assiettes de CSG : la part affectée à la Cnaf est de 0,8 % sur les salaires et les préretraites, de 0,82 % pour les revenus d'activité des travailleurs indépendants, les revenus du capital, les allocations chômage et les indemnités journalières, les pensions de retraite et d'invalidité, ainsi que les jeux et paris de la Française des jeux. La part affectée à la Cnaf sera désormais fixée à 0,87 % quelle que soit l'assiette. **La Cnaf, qui perçoit actuellement 11 % du rendement global de la CSG, recevrait une recette supplémentaire de 791 millions d'euros.**

- Elle devient ensuite attributaire du produit de la **taxe sur les véhicules des sociétés (TVS)**, dont le produit bénéficie actuellement au régime d'assurance maladie des exploitants agricoles. Son rendement est estimé pour 2014 à 893 millions d'euros. Cependant, ce gain sera sans doute atténué dans les années à venir en raison du remplacement progressif du parc automobile par des véhicules moins polluants.

- La Cnaf se voit également affecter les **contributions patronales et salariales sur les stock-options** et la contribution salariale sur les gains afférents à des parts de fonds communs de placement à risques (dits « *carried interest* »), qui lui apporteront de nouvelles recettes à hauteur de 489 millions d'euros en 2014.

- Elle devient, par ailleurs, destinataire d'une **partie du produit des trois prélèvements sur les jeux, concours et paris**, institués par loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne : le prélèvement sur les paris hippiques, le prélèvement sur les paris sportifs et le prélèvement sur les jeux de cercle en ligne. La recette s'élèverait à **231 millions d'euros en 2014**. Celle-ci est complétée par le prélèvement de 9,5 % sur les produits des appels à des numéros surtaxés effectués dans le cadre des programmes télévisés et radiodiffusés comportant des jeux et concours, rapportant 3 millions d'euros l'année prochaine.

- La Cnaf bénéficie aussi d'une modification de la clé de répartition de la **taxe sur les salaires**. Passant de 27,1 % à 27,5 %, celle-ci va permettre un gain de près de **53 millions d'euros**.

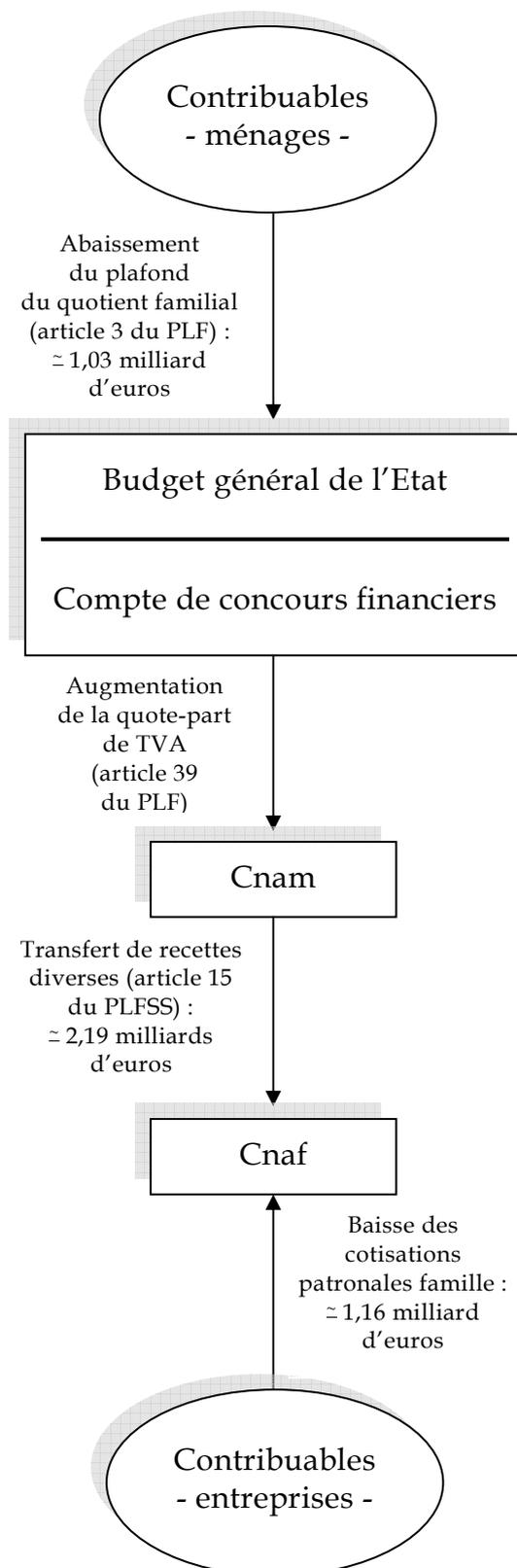
- Enfin, à l'ensemble de ces transferts s'ajoute une mesure qui interviendra par arrêté : la modification de la clé de répartition du coût des **allègements de cotisations sociales** pour chaque branche. En effet, en raison de la future répartition des cotisations entre les branches consécutive à la diminution du financement de la branche famille par des cotisations sociales, la clé de répartition actuelle conduirait la Cnaf à financer une part des exonérations relativement plus importante que sa nouvelle part dans les cotisations. La révision de la clé de répartition permettrait à la caisse d'enregistrer des recettes supplémentaires à hauteur de 194 millions d'euros en 2014.

- En revanche, le **prélèvement social sur le capital** étant recentré sur la Cnam, **la Cnaf perdrait 471 millions d'euros de recettes** à ce titre l'année prochaine.

**Tableau n° 4 : Transferts de recettes vers la Cnaf en 2014
(article 15 du PLFSS)***(en millions d'euros)*

CSG	+ 791
Affectation de taxe sur les véhicules des sociétés	+ 893
Affectation de la contribution sur les stock-options	+ 489
Contribution sur les revenus des jeux et paris	+ 231
Taxe sur les salaires	+ 53
Modification des clés des allègements généraux	+ 194
Prélèvement social sur le capital	- 471
Ensemble des recettes affectées	2 179

Source : Etude d'impact



*

* *

Au final, le présent projet de loi de financement prévoit **un déficit de 2,3 milliards d'euros en 2014 pour la branche famille**, soit une amélioration de 1 milliard par rapport au solde tendanciel et de 500 millions d'euros par rapport au solde 2013.

Si votre rapporteure partage l'objectif du Gouvernement de redressement des comptes de la branche famille, elle estime que **les modifications apportées par le PLF et le PLFSS pour 2014 dans la structure des recettes remettent profondément en cause le financement solidaire de la politique familiale, qui repose sur les cotisations sociales**. L'affectation à la branche famille des gains issus de l'abaissement du quotient familial et surtout la compensation par divers impôts et taxes de la diminution des cotisations patronales famille sont révélateurs d'**un basculement vers un financement fiscalisé**, dont les premiers contributeurs sont les ménages.

Votre rapporteure déplore également **le montage financier** mis en œuvre qui, outre le fait de complexifier encore un peu plus la structure des recettes de la branche famille, n'offre aucune garantie quant à son financement pérenne.

Par ailleurs, elle juge particulièrement regrettable que **la recette supplémentaire occasionnée par la fiscalisation de la majoration de pension pour trois enfants et plus** - mesure prévue à l'article 6 du PLF - soit affectée au financement de la réforme des retraites plutôt qu'à la branche famille, alors que celle-ci supporte la charge de cette prestation pour le compte du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) depuis 2009.

3. Une amélioration progressive du solde de la branche à moyen terme

L'annexe B du projet de loi de financement présente les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche de la sécurité sociale, pour les quatre années à venir, soit la période 2014-2017.

Le scénario économique retenu repose sur les données suivantes :

- une hypothèse de croissance de 0,9 % en 2014, de 1,7 % en 2015, puis une stabilisation à 2,0 % en fin de période ;

- une progression de la masse salariale de 2,2 % en 2014, de 3,5 % en 2015, puis une stabilisation à 4,0 % en fin de période ;

- un taux d'inflation de 1,3 % en 2014, puis de 1,75 % les années suivantes.

La projection des comptes s'appuie, par ailleurs, sur deux hypothèses : des réformes de structure (pour la branche famille, ciblage des prestations sur les publics les plus fragiles) et un apport « modéré » de nouvelles recettes (pour la branche famille, gains attendus de la réforme du quotient familial).

Dans les prochaines années, le solde de la branche continuerait à s'améliorer progressivement. **En 2017, l'équilibre financier ne serait toutefois toujours pas atteint, son déficit étant encore estimé à 1 milliard d'euros.**

Tableau n° 5 : Evolution prévisionnelle du solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

2013(p)	2014(p)	2015(p)	2016(p)	2017(p)
- 2,8	- 2,3	- 1,9	- 1,6	- 1,0

Source : Annexe B du PLFSS pour 2014

B. UNE RÉNOVATION DES PRESTATIONS FAMILIALES QUI AMÉLIORE LA REDISTRIBUTIVITÉ DU SYSTÈME, MAIS QUI SUSCITE NÉANMOINS DES INQUIÉTUDES

1. Une meilleure redistributivité des prestations familiales au risque toutefois de complexifier leur gestion

a) L'effet faiblement redistributif du système actuel

Selon une étude de l'Insee¹, les prestations familiales participent pour 26 % à la réduction des inégalités de niveau de vie.

Les **prestations familiales sans condition de ressources** ont un pouvoir redistributif a priori limité par l'absence de ciblage. Elles participent pourtant pour près de 16 % à la réduction des inégalités de niveau de vie, dont 11 % pour les seules allocations familiales. Ceci s'explique d'abord par l'importance des masses financières en jeu : les prestations familiales sans condition de ressources représentent 39 % de l'ensemble des prestations sociales. Leur efficacité en matière de redistribution est ensuite renforcée par le fait que les ménages qui ont des enfants sont plus nombreux dans les quintiles inférieurs de la distribution.

Les **prestations familiales sous condition de ressources** ont a priori un pouvoir redistributif important du fait de leur ciblage. Cependant, les montants distribués étant globalement plus faibles (16 % de l'ensemble des

¹ Insee, « Etat des lieux de la redistribution en France », 2011.

prestations sociales), elles opèrent une redistribution à hauteur de seulement 10 % des revenus. Le ciblage exercé par les conditions de ressources joue, certes, son rôle (la progressivité de ces prestations est plus élevée que celles de la catégorie précédente), mais les conditions de ressources ne sont pas toujours très restrictives : par exemple, l'allocation de base de la Paje peut bénéficier à plus de 80 % de l'ensemble des familles.

L'effet faiblement redistributif de l'architecture actuelle des prestations familiales a également été pointé par la Cour des comptes, dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2012. Au regard de l'objectif de redistribution verticale des revenus, la Cour constate que les prestations sous conditions de ressources *stricto sensu* (allocation de base et prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant - Paje-, complément familial et allocation de rentrée scolaire) n'ont que des effets relativement limités. Quant aux prestations modulées en fonction des ressources (complément de libre choix du mode de garde - CMG-), lesquelles répondent à des objectifs de conciliation de la vie familiale et professionnelle, elles bénéficient relativement plus aux familles aisées.

Au total, le rôle des prestations familiales conditionnées aux ressources est paradoxalement, en matière de réduction des inégalités, inférieur à celui joué par les prestations familiales sans conditions de ressources.

b) Le ciblage de prestations versées sous conditions de ressources

Le présent projet de loi de financement contient plusieurs mesures destinées à **recentrer certaines prestations sous conditions de ressources sur les familles en ayant le plus besoin.**

(1) La création d'un complément familial majoré

Certaines familles sont plus vulnérables et leur risque de pauvreté, plus élevé. C'est le cas des familles monoparentales et des familles nombreuses car leurs charges de familles pèsent relativement plus lourd par rapport à leurs faibles revenus.

Deux aides spécifiques existent en direction de ces familles : l'allocation de soutien familial (ASF) et le complément familial. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013 a acté « *un objectif de redéploiement des prestations vers les familles les plus modestes qui passera notamment par l'amélioration de l'allocation de soutien familial et du complément familial* ».

Conformément à l'engagement pris, le Premier ministre a annoncé en juin dernier que **le montant de l'ASF, qui s'adresse aux parents élevant seuls leurs enfants, sera majoré de 25 % en plus de l'inflation à l'horizon 2018.** Les 735 000 familles allocataires de l'ASF verront, à terme, leur aide

augmenter de près de 40 euros par mois en moyenne¹. La première revalorisation exceptionnelle aura lieu au 1^{er} avril 2014.

L'**article 55** du présent texte met en œuvre la deuxième mesure prévue par le plan pluriannuel contre la pauvreté, **la majoration de 50 % en plus de l'inflation, d'ici 2018, du complément familial pour les familles nombreuses vivant sous le seuil de pauvreté**. Environ 400 000 familles bénéficieront de cette mesure, qui représentera, dès 2014, une augmentation mensuelle de l'ordre de 17 euros par mois (soit 204 euros par an) en métropole et de 10 euros par mois (soit 120 euros par an) dans les départements d'outre-mer².

(2) La modulation de l'allocation de base de la Paje selon les ressources

L'**article 56** procède à une rénovation de l'allocation de base de la Paje, dont l'effet très faiblement redistributif est aujourd'hui clairement admis.

Plutôt que d'abaisser ses plafonds de ressources, mesure qui aurait rendu inéligible un trop grand nombre de familles, le Gouvernement a fait le choix **d'une modulation du montant de l'allocation de base selon le niveau de ressources des familles** : ses bénéficiaires les plus aisés verront son montant diminué de moitié, tandis que ses bénéficiaires les plus modestes continueront de la percevoir à taux plein.

La diminution de moitié de l'allocation de base devrait concerner 10 % des familles éligibles, soit près de 180 000 d'entre elles. Seules seront concernées par cette réforme les familles nouvellement bénéficiaires de la prestation à compter du 1^{er} avril 2014. Les actuels allocataires voient leurs droits maintenus.

(3) La suppression du complément de libre choix d'activité majoré

Actuellement, les parents qui ne sont pas éligibles à l'allocation de base de la Paje en raison de revenus supérieurs au plafond de ressources, peuvent bénéficier d'un **montant de CLCA majoré** équivalent à cette allocation de base. Cette majoration est donc favorable aux familles les plus aisées (soit environ 10 % des bénéficiaires actuels du CLCA), situation qui va à l'encontre de toute logique redistributive.

Afin que tous les allocataires, quel que soit le niveau de leurs ressources, perçoivent un montant de CLCA identique, l'**article 57** du projet de loi de financement **supprime le droit à majoration**, uniquement pour les nouveaux bénéficiaires.

¹ Le montant mensuel de l'ASF est fixé à 90,40 euros pour un enfant privé de l'aide de l'un de ses parents, et à 120,54 euros pour un enfant privé de l'aide de ses deux parents.

² Pour les règles d'attribution du complément familial, se reporter au tome VII du rapport.

(4) L'encadrement des tarifs pratiqués par les microcrèches

Enfin, partant du constat que la liberté tarifaire dont bénéficient aujourd'hui les microcrèches donne lieu à de nombreux abus (renchérissement des tarifs horaires, facturation de frais annexes, sélection des publics...), l'article 58 instaure un mécanisme de plafonnement des tarifs pratiqués par ces structures.

Cette mesure devrait, selon l'étude d'impact, permettre une diminution du reste à charge des familles et une diversification des publics accueillis.

c) Des mesures qui remettent en cause le principe d'universalité des prestations familiales et qui entrent en contradiction avec le « choc de simplification » voulu par le Gouvernement

Votre rapporteure entend l'argument selon lequel le ciblage de certaines prestations sur les familles les plus modestes conduira à une amélioration de la redistributivité du système actuel.

Elle estime cependant qu'une telle réforme non seulement remet en cause le principe fondamental d'universalité des prestations familiales, mais qu'elle s'inscrit en outre dans une logique d'austérité budgétaire qui ne dit pas son nom.

Elle craint, par ailleurs, que deux des mesures prévues, la création d'un montant majoré du complément familial et la modulation de l'allocation de base de la Paje, soient source de complexité supplémentaire pour les allocataires et de nouvelles difficultés de gestion pour les Caf. Ces deux dispositions nécessitent en effet l'instauration de nouveaux plafonds de ressources, lesquels vont logiquement requérir de la part des usagers, la production de pièces justificatives, et de la part des Caf, un travail de traitement des dossiers plus long.

Il y a là une contradiction avec la volonté du Gouvernement de faire participer la branche au « choc de simplification », ainsi que le mentionne le préambule de la nouvelle Cog :

« Parce que la complexité de certaines démarches et de certaines réglementations éloigne les allocataires de leurs droits et alourdit la charge de travail des Caf, la branche famille participera aussi au « choc de simplification ». Y concourront les engagements réciproques de l'Etat et de la Cnaf de parvenir à un encadrement législatif et réglementaire des prestations plus lisible et plus uniforme, à un allègement des pièces justificatives exigées qui doit permettre une gestion plus efficiente et mieux sécurisée des dossiers, au développement des échanges de données afin de limiter les démarches incombant aux usagers. »

2. Des mesures de rigueur budgétaire qui vont durablement pénaliser les ménages

Votre rapporteure déplore que le présent projet de loi comporte également **plusieurs mesures de rigueur budgétaire qui pèseront lourdement sur les ménages les plus modestes dans les années à venir.**

a) Le gel du montant des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant

Sous couvert de faire converger, « à des fins de cohérence » selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, les montants de l'allocation de base de la Paje et du complément familial, **l'article 56 maintient**, à compter de 2014, **le montant de l'allocation de base à son niveau actuel** (185,54 euros), sans application des règles de revalorisation annuelle, jusqu'à ce que le montant du complément, régulièrement revalorisé selon les règles de droit commun, atteigne le niveau de l'allocation de base.

Le rattrapage entre les deux prestations étant prévu pour l'horizon 2020, cela signifie que **le montant de l'allocation de base ne sera pas revalorisé pendant six années consécutives.**

L'article prévoit également **le gel des montants des primes à la naissance et à l'adoption**, dans la mesure où ceux-ci sont établis en relation avec le montant de l'allocation de base.

b) Le gel du montant des allocations logement

Poursuivant le même objectif de rigueur, **l'article 59** permet de déroger, pour l'année prochaine, aux règles de revalorisation annuelle de **l'allocation de logement familiale (ALF)**, laquelle compte 1,3 million d'allocataires.

Une disposition analogue est prévue à l'article 64 du projet de loi de finances pour 2014 s'agissant de l'allocation de logement sociale (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL).

3. L'incidence financière des mesures « famille »

Le tableau ci-dessous retrace l'impact financier pour 2014 des mesures prévues aux articles 55 à 59 du projet de loi.

Tableau n° 6 : Impact financier des mesures « famille » en 2014*(en millions d'euros)*

Création d'un complément familial majoré	+ 63
Modulation de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)	- 10
Mise en place des nouveaux plafonds de la Paje ¹	- 10
Gel des montants de l'allocation de base et des primes à la naissance et à l'adoption	- 30
Suppression du complément de libre choix d'activité (CLCA) majoré	- 30
Gel du montant de l'allocation de logement familiale (ALF)	- 46

Source : Etude d'impact

¹ Les nouveaux plafonds de ressources de l'allocation de base de la Paje entraînent, par coordination, des modifications dans le calcul des plafonds de ressources des primes à la naissance et à l'adoption, ainsi que dans le calcul des plafonds de ressources déterminant le niveau de prise en charge des frais de garde au titre du complément de libre choix du mode de garde (CMG).

II. LA NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION ENTRE L'ÉTAT ET LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES : DE GRANDES AMBITIONS QUI NE RÉPONDENT CEPENDANT PAS À LA SITUATION DE CRISE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

A. LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION 2013-2017

Après plus d'un an et demi de négociations longues et difficiles, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'Etat et la Cnaf a finalement été signée le 16 juillet dernier. Couvrant pour la première fois une période de cinq ans (2013-2017), elle s'articule autour de trois grandes orientations stratégiques.

1. Développer les services aux familles

La première ambition de la Cog est de développer l'offre de services en direction des familles dans le souci de réaffirmer le caractère universel de la politique familiale, de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et de renforcer la cohésion sociale.

a) L'accueil de la petite enfance

Conformément au plan d'accueil de la petite enfance annoncé par le Premier ministre le 3 juin dernier dans le cadre de la rénovation de la politique familiale, la branche famille appuiera **la création nette, sur 5 ans, de 100 000 solutions d'accueil collectif pour les moins de 3 ans**. Cet objectif se fonde sur des crédits d'investissement, des mesures de revalorisation des prix plafonds qui encourageront les cofinancements, ainsi que sur des aides à la rénovation qui permettront de limiter les destructions de places.

La branche participera également au **développement de l'accueil individuel pour assurer la prise en charge de 100 000 enfants supplémentaires en 5 ans**. Dans cette perspective, la prime à l'installation des assistant(e)s maternel(le)s sera revalorisée et la création de de relais d'assistant(e)s maternel(le)s (RAM), encouragée.

Il s'agit donc d'une contribution importante à l'atteinte de l'objectif global de **275 000 nouvelles solutions d'accueil en 5 ans**. L'Education nationale sera également mobilisée à hauteur de **75 000 nouvelles places en école maternelle pour les moins de trois ans au titre de la préscolarisation**.

Au-delà de ces aspects quantitatifs, la Cog prévoit que le développement des solutions d'accueil proposées aux familles passe aussi par des objectifs qualitatifs :

- **la correction des inégalités territoriales**, grâce à un fonds de rééquilibrage territorial doté de 125 millions d'euros sur 5 ans, qui viendra en aide aux territoires déficitaires. Il est également prévu que 75 % des nouvelles solutions d'accueil collectif seront déployées dans les territoires prioritaires ;

- **la correction des inégalités sociales**, en favorisant à la fois le maintien ou le retour à l'emploi des parents et une socialisation précoce des enfants. A ce titre, les financements prévus dans le cadre de la Cog viendront en appui de l'action des collectivités territoriales pour rendre effective la réalisation de l'objectif d'accueil de 10 % d'enfants issus de familles pauvres dans les crèches, inscrit dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ;

- **une égale exigence de qualité pour l'accueil collectif et l'accueil individuel**, qui passera par la mise en œuvre d'un plan en faveur des métiers de la petite enfance permettant de développer l'accès à la formation professionnelle.

Par ailleurs, **une nouvelle gouvernance** de l'accueil de la petite enfance est mise en place par le biais de **schémas départementaux des services aux familles**, qui se substitueront aux comités départementaux d'accueil du jeune enfant. Ces schémas, auxquels participeront les Caf, l'Etat, les collectivités territoriales, les associations familiales ainsi que des parents, s'appuieront sur une analyse partagée tant de l'offre existante que de la demande. Ils détermineront une offre de service cible, définiront les moyens mobilisés et arrêteront un calendrier de mise en œuvre.

b) Les aides à la parentalité

Pour aider concrètement les parents dans l'exercice de leur fonction de parent, la nouvelle Cog reconnaît l'apport du **soutien à la parentalité** en l'instituant en **politique publique à part entière**. Les crédits consacrés à ce volet seront doublés afin de permettre qu'une offre de service « parentalité » maille progressivement l'ensemble du territoire et réponde aux nouvelles attentes des parents : portail internet dédié, lieux d'écoute et d'échange, accompagnement des parents dans le cadre de la périnatalité ou pour le soutien scolaire de leurs enfants, aide au départ en vacances des familles.

Une attention particulière sera également portée au développement des services de **médiation familiale** pour accompagner les familles qui font face à la séparation des parents ou qui souhaitent l'éviter.

c) La politique en faveur de la jeunesse

Enfin, dans le champ de la jeunesse, qui recouvre l'ensemble des enfants de plus de trois ans et les adolescents, la Cog prévoit la poursuite du développement de **l'offre d'accueil périscolaire et extrascolaire**, notamment par un soutien financier aux centres de loisirs.

La branche famille accompagne également, depuis la rentrée 2013, la mise en œuvre de **la réforme des rythmes scolaires** au moyen d'une ligne spécifique du Fnas qui montera en charge progressivement pour atteindre 250 millions d'euros à partir de 2015.

Par ailleurs, la Cnaf entend développer son offre de services en faveur de l'autonomisation des jeunes, en apportant une aide financière aux projets élaborés par et avec les adolescents, dans les domaines des loisirs, des vacances ou de l'engagement citoyen.

2. Mettre en place une politique de service aux allocataires répondant aux nouveaux besoins des familles

La deuxième ambition de la Cog consiste à développer une politique de service aux allocataires reposant sur deux piliers :

- **la simplification**. L'Etat et la Cnaf s'engagent à parvenir à un encadrement législatif et réglementaire des prestations plus lisible et plus uniforme, à un allègement des pièces justificatives exigées permettant une gestion plus efficiente et mieux sécurisée des dossiers, au développement des échanges de données afin de limiter les démarches incombant aux usagers. Par ailleurs, l'ensemble des procédures existantes devra faire l'objet de démarches dématérialisées avant la fin 2014 ;

- **l'accès aux droits**. La branche famille déploiera une politique de paiement « à bon droit », c'est-à-dire garantissant un **accès effectif aux droits**. Conformément au plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, **100 000 « rendez-vous des droits »**, organisés en fonction des besoins de chaque territoire et en partenariat avec les autres institutions impliquées dans la lutte contre l'exclusion, permettront chaque année aux allocataires qui en ont le plus besoin de bénéficier d'un accompagnement renforcé dans l'accès à l'ensemble de leurs droits sociaux. Plus généralement, le réseau des Caf intensifiera son action pour accompagner les familles quand un évènement est susceptible de les rendre plus vulnérables. Ainsi, des parcours dédiés permettront un suivi spécifique des allocataires les plus fragiles.

3. Produire plus vite et mieux

Partant du constat que la crise a sensiblement accru la sollicitation des Caf et entraîné une détérioration de la qualité du service préjudiciable tant aux allocataires qu'aux agents, la troisième ambition de la Cog est de produire plus vite et mieux.

Des **moyens humains supplémentaires** seront affectés au cours des **deux premières années** de la Cog afin de provoquer, selon les termes de la convention, un véritable « choc de production ».

Sur le **plus long terme**, dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, **les effectifs devront évoluer à la baisse**, ce qui impose d'une part, **une simplification de la réglementation et des processus**, d'autre part, **d'optimiser le fonctionnement du réseau** par un meilleur pilotage à l'échelle nationale, l'accompagnement des caisses en difficulté, l'homogénéisation des coûts de gestion et la modernisation des systèmes d'information.

Ces efforts nécessiteront aussi d'associer étroitement aussi bien les administrateurs des Caf et de la caisse nationale, que les agents et les allocataires :

- les administrateurs locaux et nationaux seront impliqués dans la définition des politiques mises en œuvre, dans le suivi et l'évaluation des dispositifs ;

- une attention particulière sera portée aux conditions de travail des agents des Caf, tant en termes de formation professionnelle que d'amélioration et de sécurisation du cadre dans lequel ils accueillent les usagers ;

- la participation des usagers au processus de décision sera encouragée sous différentes formes (participation au fonctionnement des établissements financés par la branche comme les centres sociaux, mise en œuvre de dispositifs pour recueillir leurs avis, réunion publique annuelle du conseil d'administration des Caf, etc.).

4. Les moyens financiers et humains dédiés

Compte tenu de ces objectifs ambitieux, la Cog prévoit **une augmentation importante du fonds national d'action sociale (Fnas)** : ses ressources vont croître de **7,5 % en moyenne annuelle** sur la période, passant de 4,6 milliards en 2013 à **6,6 milliards d'euros en 2017**.

En outre, la convention prévoit **un renforcement des moyens humains des caisses sur les deux premières années à hauteur de 700 équivalents temps plein**, dont 500 se feront sous la forme d'emplois d'avenir. Ces moyens supplémentaires seront prioritairement affectés à l'atelier de régulation des charges, structure qui vient en soutien des caisses en difficulté.

Cependant, **dans un souci de dégager des marges d'efficience, il est dans le même temps acté que les effectifs de la branche devront diminuer de 1 000 équivalents temps plein en 5 ans**. Cette réduction s'effectuera par le non remplacement de départs à la retraite et portera sur les effectifs en contrat à durée indéterminée, les effectifs en contrats à durée déterminée restant stables sur la période.

Tableau n° 7 : Evolution prévisionnelle des effectifs de la branche

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

Source : Cog 2013-2017

Ces chiffres pourront toutefois être ajustés. Au premier semestre 2015, il est en effet prévu qu'une mission de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'inspection des finances (IGF) apprécie la situation de la branche au regard de l'évolution de la charge de travail depuis le début de la période conventionnelle, de la mise en œuvre des processus d'optimisation du réseau, de l'incidence des mesures de simplification engagées, afin d'envisager d'éventuels ajustements des effectifs. Selon l'ampleur des gains d'efficience réalisés, **une restitution d'effectifs supplémentaires**, qui pourrait être de l'ordre de 300 équivalents temps plein, **pourrait être décidée**.

*

* *

Votre rapporteure approuve les deux premières orientations stratégiques, lesquelles devraient contribuer à améliorer les services aux familles et répondre à leurs nouveaux besoins. A ce titre, elle se félicite de l'augmentation des crédits du Fnas sur toute la durée de la Cog, dans un contexte pourtant difficile pour les finances publiques.

En revanche, **elle conteste le bienfondé du troisième axe retenu** d'une part, parce qu'il entérine une logique de productivité à l'œuvre depuis plusieurs années, d'autre part parce qu'il ne fera qu'aggraver la situation déjà très préoccupante des Caf du fait des baisses d'effectifs qu'il prévoit.

B. UNE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION TRÈS CRITIQUÉE, DANS UN CONTEXTE DE FORTE TENSION SOCIALE DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Dans la continuité du travail d'auditions effectué l'année dernière, votre rapporteure a souhaité réentendre cette année les représentants syndicaux des salariés des Caf en table ronde (CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC, FO) afin de connaître leur position sur la Cog 2013-2017 et faire le point sur la situation des Caf.

Bien que des divergences existent dans leur appréciation de la nouvelle Cog, **les organisations syndicales dénoncent unanimement l'insuffisance des moyens humains et le renforcement de la logique productiviste.** Leur inquiétude est d'autant plus forte que **la situation des Caf s'est aggravée depuis l'année dernière et qu'elles sont désormais au bord de la rupture.**

1. Une convention d'objectifs et de gestion qui suscite au mieux de l'attentisme, au pire du rejet de la part des organisations syndicales

a) Des moyens humains nettement insuffisants

Toutes les organisations syndicales, y compris celles ayant signé la convention (CFTC, CFE-CGC), ont vivement critiqué la mesure consistant d'un côté, à accorder 700 emplois supplémentaires à titre temporaire sur 2 ans, de l'autre, à diminuer les effectifs de 1 000 équivalents temps plein en 5 ans, chiffre qui pourrait, en réalité, plutôt avoisiner les 1 500, voire 1 700.

Le **manque de moyens alloués** sur la durée de la Cog est en totale contradiction avec les nouvelles missions confiées aux Caf telles que l'accompagnement de la montée en charge de la réforme des rythmes scolaires ou la mise en place de « rendez-vous des droits ».

En outre, ainsi que l'a indiqué le représentant de la CFDT, cette Cog est révélatrice des « injonctions paradoxales » des pouvoirs publics : alors que le niveau d'exigence demandé aux agents en termes de délai de traitement des dossiers, d'accueil des allocataires, de maîtrise des risques ne cesse de croître, les effectifs sont en constante diminution.

L'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service rendu aux allocataires justifierait à tout le moins une stabilisation des effectifs sur toute la période conventionnelle.

b) Une logique de productivité au détriment de la qualité du service

Les représentants syndicaux ont également exprimé leur opposition à la logique productiviste sur laquelle repose la nouvelle convention, qui ne fait que parachever les évolutions en cours depuis plusieurs années.

Le « **choc de production** » demandé aux caisses du réseau et à leurs agents témoigne d'un véritable changement de paradigme : d'un service public de proximité dédié aux familles et aux personnes vulnérables, l'on est passé à un service de gestion déshumanisé dont le principal objectif est l'amélioration de la productivité des processus.

Preuve en est l'érosion du « *cœur de métier* » des agents (l'accueil et l'orientation des allocataires, le traitement de leurs dossiers) au profit du développement des tâches de gestion (audit, expertise, gestion des risques, recouvrement des indus, etc.).

2. Des caisses d'allocations familiales au bord de la rupture

L'ensemble des organisations syndicales considère que **la situation des Caf s'est aggravée depuis l'année dernière**, certaines parlant même de « *chaos* » et de « *point de rupture* ».

a) Un personnel à bout

Quatre principaux facteurs de dégradation des conditions de travail dans les Caf ont été identifiés :

- **la politique de l'emploi** menée ces dernières années qui s'est caractérisée, d'une part, par la réduction des effectifs, sous l'effet de la révision générale des politiques publiques, d'autre part, par la généralisation du recours aux contrats à durée déterminée et aux heures supplémentaires. La nouvelle Cog s'inscrit, selon les syndicats, dans la continuité de cette politique ;

- **l'augmentation de la charge de travail** induite tant par l'évolution de la législation (gestion du revenu de solidarité active - RSA -, réforme de l'allocation aux adultes handicapés - AAH -, réforme de la gestion des impayés, etc.) que par la crise économique et sociale (nombre d'allocataires en hausse, plus grande précarité des publics accueillis) ;

- **les restructurations**, au premier rang desquelles la départementalisation du réseau, qui s'est traduite par des mobilités géographiques imposées aux personnels, la redéfinition des champs de responsabilité et le resserrement des niveaux hiérarchiques, la mutualisation de certains dispositifs entre caisses ;

- **l'évolution des tâches** demandées aux agents (cf. *supra*).

Au final, c'est un sentiment de profonde défiance qui prédomine parmi les personnels des Caf.

b) Une offre de services réduite

Cette dégradation du climat social s'accompagne d'**une réduction de l'offre de service** au détriment des allocataires, qui se caractérise par :

- la fermeture, dans un nombre croissant de Caf, du service d'accueil des allocataires plusieurs jours voire plusieurs semaines par mois ;
- le développement quasi-systématique des accueils sur rendez-vous ;
- la suppression des antennes locales ;
- la généralisation des réponses téléphoniques délocalisées.

Par ces évolutions, c'est tout ce qui faisait la mission traditionnelle des Caf (proximité géographique, accueil des allocataires, aide aux familles et aux personnes vulnérables) qui se délite aujourd'hui.

EXAMEN EN COMMISSION

**Audition de MM. Jean-Louis DEROUSSEN,
président du conseil d'administration,
et Daniel LENOIR, directeur,
de la Caisse nationale d'allocations familiales**

(Jeudi 16 octobre 2013)

Mme Annie David, présidente. – Nous accueillons Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et Daniel Lenoir, directeur. Ils sont accompagnés de Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiale et sociale, de Christine Chambaz, directrice des statistiques, des études et de la recherche et de Patricia Chantin, responsable des relations avec le Parlement.

L'année 2013 a été marquée pour la Cnaf par la signature d'une nouvelle convention d'objectifs et de gestion (Cog) et par la réforme de la politique familiale dont certains éléments sont aujourd'hui inclus dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et le projet de loi de finances (PLF) pour 2014. Avant de laisser la parole à la rapporteure pour la branche famille ainsi qu'aux autres commissaires, je la donne à Jean-Louis Deroussen et Daniel Lenoir pour un exposé liminaire.

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Cnaf. – Les administrateurs de la Cnaf ont, dans leur grande majorité, émis un avis défavorable sur le PLFSS pour 2014. Deux raisons fondamentales les ont guidés dans ce vote : pour certains, le PLFSS n'est pas à la hauteur des enjeux ; pour d'autres, il est au contraire synonyme d'austérité.

J'en viens plus précisément aux articles qui concernent la branche famille. La majoration du complément familial, annoncée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, est accueillie favorablement. Nous sommes en revanche plus réservés sur les autres mesures, en particulier sur la création d'un nouveau plafond pour l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et sur la suppression du complément de libre choix d'activité (CLCA) majoré. Le gel des allocations logement en 2014 n'a pas non plus été bien accueilli. Celles-ci sont, en effet, déjà très insuffisantes au regard des coûts que supportent les ménages pour se loger. Il aurait fallu les revaloriser, ne serait-ce qu'au niveau de l'inflation.

Le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes pose le principe d'un partage égal du congé parental entre les deux parents. Cette mesure sera difficile à appliquer. Les pères risquent de ne pas prendre le congé en raison d'un taux de remplacement insuffisant. Au final, la durée maximum du congé sera

donc réduite à deux ans et demi au lieu de trois ans. Certes, l'Allemagne a réussi à mettre en place un partage équitable du congé parental entre les deux parents. Mais dans ce pays, le taux de remplacement est proportionnel au salaire.

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la nouvelle Cog, signée en juillet dernier. Ce document est le fruit d'une longue et difficile négociation. Concernant les rythmes scolaires, nous sommes parvenus à un compromis pour aider les collectivités territoriales à mettre en œuvre la réforme. Mais tout n'a pas été résolu. Les Caf sont aujourd'hui confrontées à d'importantes difficultés de gestion auxquelles la première version de la Cog ne répondait pas. Certes, nous avons obtenu un renfort de 700 emplois nouveaux – 500 emplois d'avenir et 200 contrats à durée indéterminée –, mais leur durée est limitée à deux ans. Dans les trois années qui suivront, il nous faudra au contraire renoncer à 1 700 emplois. Des mesures de simplification doivent également être mises en œuvre, qui pourraient avoir des conséquences en termes d'emplois. Pour le moment, ces renforts devraient malgré tout nous aider à mieux réguler le flot de demandes dont la gestion continue d'être difficile.

M. Daniel Lenoir, directeur de la Cnaf. – Je commencerai mon intervention par quelques mots de présentation. Après avoir dirigé l'Agence régionale de santé (ARS) du Nord-Pas-de-Calais, j'ai pris la direction de la Cnaf il y a un peu plus d'un mois. Il s'agit pour moi d'un retour dans le champ de la sécurité sociale puisque j'avais auparavant dirigé la mutualité sociale agricole (MSA), ainsi que la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) jusqu'en 2004.

L'arbre de la réforme des rythmes scolaires ne doit pas cacher la forêt des enjeux soulevés par la Cog. Il est prévu une augmentation du fonds national d'action sociale (Fnas) de 7,5 % par an pendant la durée de la Cog, ce qui représente un peu plus de 2 milliards d'euros supplémentaires par rapport à un budget initial proche de 5 milliards d'euros. L'objectif est d'affirmer des orientations politiques fortes, notamment autour de la prise en charge de la petite enfance et du rééquilibrage de l'offre d'accueil entre les départements. A une exception près, les Caf ont aujourd'hui un maillage départemental, ce qui permet de mettre en œuvre des politiques équilibrées sur les territoires et d'assurer la concertation avec les conseils généraux et les communes.

L'accès aux droits, sujet auquel votre commission est sensible à juste raison, constitue également pour la Cnaf une priorité. La Cog prévoit notamment la réalisation de 100 000 rendez-vous des droits, qui s'inscrivent dans une logique d'« aller vers » les bénéficiaires potentiels. Parallèlement, nous avons signé une circulaire visant à renforcer les dispositifs de lutte contre la fraude. L'enjeu financier de la fraude n'est sans doute pas considérable. Mais sa portée symbolique est forte car la fraude a un impact direct sur le degré de consentement aux mécanismes de solidarité.

Certaines dispositions de la Cog concernent également les questions de paiement à bon droit, sujet important également.

De façon générale, la branche famille est aujourd'hui engagée dans une dynamique d'efficience du service public de la sécurité sociale. Les 500 millions d'euros d'économies de gestion annoncées par le Gouvernement pour l'ensemble des caisses de sécurité sociale sont, pour ce qui concerne les Caf, déjà intégrées dans la Cog. Les 700 emplois supplémentaires qui vont nous être alloués devraient nous permettre de mieux faire face aux contraintes de gestion. L'enjeu est que d'ici deux ans, les mesures de simplification qui doivent être mises en œuvre aient commencé à produire leurs effets. Pour cela, il convient d'être attentif à la complexité qui peut découler des mesures adoptées par le Parlement, à la fois pour les allocataires et pour les organismes gestionnaires. Il serait, à ce titre, utile de compléter les études d'impact annexées à chaque projet de loi afin de mesurer les conséquences de chaque mesure législative en termes de complexité. Ce suivi doit également s'appliquer aux mesures contenues dans la Cog.

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure pour la branche famille. – *A l'occasion des annonces gouvernementales du mois de juin dernier, vous avez déclaré, monsieur Deroussen, que la réforme du quotient familial « va pénaliser beaucoup de familles, y compris des familles qui jusque-là pouvaient être non imposables ». Pourriez-vous préciser votre propos ?*

Le PLFSS pour 2014 prévoit 500 millions d'euros d'économies de gestion pour l'ensemble des caisses de sécurité sociale. A quelle hauteur les Caf seront-elles amenées à participer à cet effort financier ? Cet objectif vous paraît-il conciliable avec les engagements pris dans le cadre de la nouvelle Cog ?

L'article 56 du PLFSS instaure une modulation du montant de l'allocation de base de la Paje selon le niveau de ressources des familles. A combien évaluez-vous le nombre de familles qui seront concernées par la réduction de moitié du montant de l'allocation de base ? Cette réforme ne risque-t-elle pas de complexifier un peu plus le travail des Caf ? Par ailleurs, ce même article prévoit le gel de la revalorisation de l'allocation de base de la Paje jusqu'à ce que le montant du complément familial soit égal ou supérieur au montant de l'allocation de base en vigueur au 1^{er} avril 2013. A quelle échéance estimez-vous le rattrapage entre les deux prestations ?

Quelle sera, dans les grandes lignes, la répartition des crédits du Fnas sur la période 2013-2017 ?

Enfin, lors de l'examen du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, le Sénat a adopté une mesure consistant à verser le complément de mode de garde (CMG) en tiers-payant pour les familles modestes. Qui sont ces familles ? Concrètement, comment ce dispositif va-t-il être mis en œuvre ?

Mme Annie David, présidente. – *J'ajouterai : et à quel coût de gestion ? C'est bien tout l'enjeu car d'un côté, on demande aux Caf de faire des économies, de l'autre, on leur attribue de nouvelles tâches.*

M. Jean-Louis Deroussen. – Les propos que vous citez, madame Pasquet, ont été prononcés, au printemps dernier, à la suite des travaux du Haut Conseil de la famille sur l'architecture de la politique familiale. Ils reflètent l'inquiétude qui était la mienne à ce moment-là compte tenu des pistes de réforme qui étaient avancées concernant le quotient familial et les aides à la scolarité. Je considérais en effet que ces propositions, si elles étaient mises en œuvre, pouvaient conduire à ce que certaines familles, aujourd'hui non imposables, le deviennent. En outre, le fait d'être imposable peut entraîner la suppression d'un certain nombre d'aides sociales comme la gratuité de la cantine ou celle de l'accès aux centres culturels et sportifs. Le choix qui a été fait par le Gouvernement d'abaisser le plafond du quotient familial de 2 000 euros à 1 500 euros n'aura heureusement pas pour conséquence de rendre imposables de nouvelles familles.

S'agissant des économies de gestion, les efforts demandés à la Cnaf ont déjà été intégrés dans la Cog. J'espère qu'on ne lui en imposera pas de nouveaux ! Nous avons besoin de stabilité dans nos engagements respectifs.

Le rattrapage entre le complément familial et l'allocation de base aura vraisemblablement lieu à l'horizon 2019.

Concernant le versement en tiers-payant du CMG, je rappelle que cette disposition figurait déjà dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, mais qu'elle a été censurée par le Conseil constitutionnel. Elle répond à une réelle demande des familles que nous avons relayée.

Mme Annie David, présidente. – Mais aucun problème ne se pose au niveau de sa mise en œuvre ?

M. Daniel Lenoir. – Les travaux que nous avons menés à ce sujet montrent que le coût de gestion est très limité.

M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiale et sociale. – La notion de complexité est nécessairement relative ! Le mécanisme du tiers-payant du CMG présente deux avantages : il sécurise les assistant(e)s maternel(le)s et constitue une aide importante pour les familles modestes. Nous sommes tout à fait capables de le mettre en place, même si les délais de mise en œuvre doivent être raisonnables. En outre, nous devons être attentifs à ce que le dispositif soit bien compris des familles, notamment s'agissant du reste à charge dont elles devront parfois s'acquitter. Il faudra que la Caf notifie tous les mois aux parents combien elle a versé à l'assistant(e) maternel(le) et quelle somme ils leur restent à payer.

M. Daniel Lenoir. – C'est en quelque sorte le même mécanisme que pour l'achat des médicaments : il y a d'abord la prise en charge par l'assurance maladie, puis le reste à charge payé par les patients. Quoiqu'il en soit, nos circuits de financement devront être réorganisés.

Par ailleurs, on m'a confirmé que de nouvelles économies de gestion, en dehors de celles prévues par la Cog, ne seront pas demandées à la Cnaf. J'insiste sur le fait que les économies sur lesquelles nous nous sommes engagés portent sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, pas sur les emplois. Dès 2014, nous participerons aux efforts de gestion de l'ensemble des caisses de sécurité sociale.

M. Jean-Louis Deroussen. – Le montant du Fnas s'élève à près de 5 milliards d'euros en 2013. Il se décompose comme suit : 2,6 milliards pour l'accueil de la petite enfance, 900 millions pour l'action sociale des Caf, 500 millions pour la jeunesse, 50 millions pour l'aide à la parentalité et 10 millions pour le périscolaire. Le budget consacré à ce dernier poste va connaître une très forte augmentation sur la période 2013-2017 en raison de la montée en charge de la réforme des rythmes scolaires ; il atteindra 250 millions d'euros en 2017.

M. Daniel Lenoir. – La réforme des rythmes scolaires est un sujet majeur. Nous avons lancé une enquête auprès des Caf pour avoir des remontées de terrain. Les résultats seront présentés au conseil d'administration de la Cnaf début novembre. Le sujet sera ensuite abordé lors du congrès de l'Association des maires de France (AMF), laquelle a décidé de mener sa propre étude. Notre but est de dresser des constats objectifs afin d'identifier les points de blocage et avancer dans la mise en œuvre de cette réforme, qui ne concerne actuellement que 20 % des enfants scolarisés.

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure pour la branche famille. – Je souhaiterais avoir une précision concernant la progression des crédits du Fnas : à quoi correspond le chiffre de 7,5 % que vous avez cité ?

M. Daniel Lenoir. – Il s'agit du taux de progression annuel en moyenne sur la période 2013-2017, ce qui équivaut à 2 milliards d'euros supplémentaires.

M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiale et sociale. – En 2013, la moindre progression du Fnas s'explique par un effet retard dans la signature de la Cog, qui a entraîné le report de certaines décisions d'investissement. Mais pour 2014 et 2015, nous prévoyons une progression plus dynamique.

M. Ronan Kerdraon. – Vos remarques sur la réforme des rythmes scolaires me conviennent parfaitement. Je suis impatient de connaître les résultats de votre enquête.

Je voudrais, par ailleurs, soulever le sujet des caisses maritimes d'allocations familiales, qui comptent 22 000 ressortissants, parmi lesquels certains vivent dans mon département. Il a été annoncé leur rattachement aux caisses d'allocations familiales départementales au motif qu'une telle opération permettrait des économies de gestion. Or, je crois savoir que l'économie pour le réseau des Caf ne serait que de 0,05 %, ce qui est très marginal ! Je crains que ce rapprochement marque un coup d'arrêt à l'action sociale aujourd'hui mise en œuvre par les caisses maritimes, dont les agents connaissent bien la situation particulière des marins pêcheurs et de leurs familles.

Mme Michelle Meunier. – Le plan d'accueil de la petite enfance prévoit la création de 275 000 places, dont 100 000 pour l'accueil collectif et 100 000 pour l'accueil individuel. S'agissant de l'accueil collectif, de nouveaux agréments devront être délivrés aux assistant(e)s maternel(le)s pour permettre l'ouverture des places prévues. Comment comptez-vous travailler avec les communes et les départements sur cette question ? La Cog aborde-t-elle ce sujet ?

Mme Catherine Génisson. – Je voudrais connaître la position de la Cnaf sur les maisons d'assistant(e)s maternel(le)s (Mam) car on observe, selon les Caf, de fortes disparités dans l'attribution tant des crédits de fonctionnement que des crédits d'investissement.

J'estime, pour ma part, que ces structures apportent une réelle plus-value en termes de qualité d'accueil des jeunes enfants, notamment en milieu rural. En outre, en offrant de nouvelles possibilités d'accueil, elles permettent à des mères de reprendre le chemin du travail.

Mme Annie David, présidente. – Vous avez évoqué le sujet de la fraude ; j'aimerais avoir quelques précisions supplémentaires. A quel montant s'élève-t-elle exactement ? Combien coûtent les dispositifs anti-fraude que vous avez mis en place ?

M. Jean-Louis Deroussen. – Sur les caisses maritimes d'allocations familiales, notre volonté est d'apporter le meilleur service aux allocataires.

S'agissant de la création de places en accueil collectif, les objectifs restent les mêmes que lors de la précédente Cog : anticiper le vieillissement des assistant(e)s maternel(le)s en aidant les plus jeunes à s'installer, travailler de concert avec les communes et les départements.

Pour ce qui est des Mam, nous avons toujours veillé à ce que leur création se fasse dans de bonnes conditions. Nous sommes dans le même état d'esprit aujourd'hui.

M. Daniel Lenoir. – Ayant dans le passé dirigé la mutualité sociale agricole (MSA), je suis très sensible à l'argument de la proximité géographique mis en avant par M. Kerdraon. Je souhaite néanmoins le rassurer en précisant que l'enjeu d'intégration des caisses maritimes aux caisses départementales ne porte pas sur l'action sociale, mais sur les fonctions de gestion. L'action sociale doit rester une mission spécifique des caisses maritimes car il s'agit de répondre aux besoins d'une population donnée, en l'occurrence les marins pêcheurs. Certes, le gain sera peut-être marginal, mais les petits ruisseaux font de grandes rivières... En tout état de cause, cette opération, sur laquelle nous travaillons, n'aura pas d'incidence sur les allocataires.

M. Ronan Kerdraon. – Elle repose toutefois sur un trépied – les caisses maritimes, l'Etablissement national des invalides de la mer (Enim) et les prestations sociales – qui risque, à terme, de s'effondrer...

M. Daniel Lenoir. – Nous ne nous orientons pas vers un tel scénario. Laissons le temps au temps !

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure pour la branche famille. – Je partage l'inquiétude de mon collègue. Pour les travailleurs concernés, il est important d'avoir des caisses spécifiques qui gèrent leurs prestations. A partir du moment où les coûts de gestion de ces caisses ne sont pas supérieurs à ceux des Caf, je ne vois pas ce qui justifie une telle intégration ! La spécificité des réponses apportées aux allocataires et la proximité géographique doivent être des priorités.

M. Daniel Lenoir. – Ne confondons pas la proximité, qui est liée à l'action sociale, et l'accessibilité, qui se rapporte plutôt aux prestations. Dans la mesure où la gestion des prestations est aujourd'hui largement automatisée, l'intégration de cette fonction me semble être une bonne chose. En revanche, je suis d'accord avec vous pour dire que l'action sociale doit être mise en œuvre au plus près des allocataires. Je m'y suis d'ailleurs engagé auprès du ministre des transports, Frédéric Cuveillier, avec qui j'ai abordé cette question. Je tiens, dans tous les cas, à vous rassurer en vous certifiant que nous prendrons le temps nécessaire pour mener à bien cette réflexion.

S'agissant de la lutte contre la fraude, on m'a parfois reproché, dans des fonctions antérieures, de ne pas suffisamment m'y investir car j'estimais que la photo d'identité sur la carte vitale n'était pas un outil efficace ! Ce sujet est à la fois une « boîte à fantômes », alimentant toutes sortes de spéculation sur les chiffres, et un « cancer pour la solidarité », remettant en cause le consentement à la solidarité nationale. D'un point de vue financier, nous estimons la fraude à 120 millions d'euros sur un total de 80 milliards de prestations versées. Nous sommes face à un enjeu d'efficacité, qui consiste à mieux identifier les fraudeurs. La procédure de data-mining, c'est-à-dire le recoupage de données sur les allocataires, donne déjà des résultats : depuis sa mise en œuvre, le taux de détection des fraudes a augmenté de 17 %. A mon sens, le droit aux prestations, le consentement à la solidarité et la lutte contre la fraude sont intrinsèquement liés.

Sur l'accueil de la petite enfance, des schémas départementaux vont être élaborés dans un cadre contractuel, réunissant les Caf, les communes et les conseils généraux. Il s'agit d'un instrument de planification indicative, dont l'objectif est de réduire les disparités entre départements mais aussi infra-départementales. Ces schémas vont être expérimentés dans une douzaine de départements d'ici les élections municipales du printemps prochain. Une fois celles-ci passées, nous espérons les généraliser à l'ensemble du territoire.

Mme Annie David, présidente. – J'ai moi-même assisté récemment à l'inauguration de deux structures d'accueil dans mon département de l'Isère, l'une située dans un village de montagne, qui va accueillir une vingtaine d'enfants, l'autre dans une commune de la vallée. Ces deux initiatives locales sont très positives car elles vont permettre aux parents de bénéficier d'une nouvelle solution d'accueil. C'est bien la preuve que la collaboration entre l'intercommunalité, la Caf et le conseil général fonctionne !

M. Georges Labazée. – Je suis confronté, dans mon département des Pyrénées-Atlantiques, au problème du rapprochement entre la Caf de Pau et celle de Bayonne. L'objectif de cette opération est, me dit-on, de maîtriser les coûts de gestion et de mettre en place une gouvernance commune. J'aimerais cependant y voir plus clair sur les conséquences concrètes de ce rapprochement. Pourriez-vous, monsieur le directeur, m'adresser des éléments d'explication car je me suis engagé à être médiateur sur ce dossier ?

M. Daniel Lenoir. – Il s’agit bien de faire des économies de gestion. Mais cette opération est aussi liée à la question des compétences territoriales. A partir du moment où les départements sont en charge de l’action sociale, il est logique que le réseau des Caf s’aligne sur ce niveau de compétences, d’où notre volonté d’avoir des caisses départementales. Bien sûr, tout rapprochement entre deux caisses doit prendre en compte les spécificités locales. Lorsque j’étais en poste à la MSA, la fusion du réseau s’est faite avec une certaine souplesse puisque nous avons décidé de créer, dans certains territoires, des antennes spécialisées en plus de la caisse départementale. Je vous ferai parvenir une note.

M. Gérard Roche. – Je suis très satisfait des propos que vous avez tenus sur la fraude. Le système de protection sociale compte deux ennemis : les profiteurs et les dénigreur.

Sur les Mam, nous n’en sommes actuellement qu’au stade expérimental. Il faut maintenant accélérer le processus. Ces structures sont le seul moyen de régler le problème de l’accueil de la petite enfance dans les départements à faible densité de population. Il faut vaincre les réticences de certaines Caf et de certains services de protection maternelle et infantile (PMI) !

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure pour la branche famille. – Le problème soulevé par Georges Labazée m’interpelle car je rappelle que la départementalisation du réseau des Caf, qui faisait l’objet de la précédente Cog, s’est faite dans la douleur, en particulier dans le Nord-Pas-de-Calais. J’incite à être extrêmement vigilant sur ce sujet. Mon rapport de l’année dernière insistait beaucoup sur ce sujet. En tant que rapporteure pour la branche famille, je me soucie de la dégradation, depuis plusieurs années déjà, des conditions de travail des salariés des Caf. Je souhaiterais également être destinataire de votre note.

Mme Annie David, présidente. – Sur les Mam, il n’y a, si j’ai bien compris, aucune réticence de votre part ?

M. Jean-Louis Deroussen. – Nous soutenons en effet les initiatives locales.

Mme Annie David, présidente. – Peut-être le problème vient-il des craintes quant à la sécurité des enfants accueillis dans ces structures ?

M. Jean-Louis Deroussen. – Assurément, il s’agit d’un point crucial, auquel nous sommes très attentifs. Toutes les garanties en termes de sécurité et de qualité de l’accueil doivent être apportées.

Mme Annie David, présidente. – Sécurité pour les enfants, bien sûr, mais aussi pour les assistant(e)s maternel(le)s. Le cadre juridique repose sur le principe du gré à gré, ce qui explique sans doute les inquiétudes suscitées.

M. Gérard Roche. – C’est la souplesse d’organisation des Mam qui en fait tout l’intérêt !

Mme Michelle Meunier. – Il n’est évidemment pas question de mettre en place des structures d’accueil qui ne garantissent pas la sécurité des enfants et des personnels ! Souvent, l’obstacle à l’installation d’une Mam vient du conseil général.

M. Gérard Roche. – Il faut considérer les Mam comme une solution d'accueil à part entière, pas comme un substitut !

Mme Annie David, présidente. – Ce n'est pas l'état d'esprit de la Cnaf, je crois.

M. Daniel Lenoir. – Là encore, je crois que la bonne méthode consiste d'abord à évaluer la situation actuelle, puis à régler les problèmes de mise en œuvre.

Sur la départementalisation, je ne partage pas l'avis de la rapporteure. Le bon échelon pour les Caf, c'est le département. Faire une réorganisation suppose toujours, dans un premier temps, de procéder à une désorganisation, ce qui n'est jamais facile. Dans la Caf du Nord, l'opération s'est bien déroulée, le personnel n'a pas souffert. Le bilan de cette réforme, qui s'est faite dans le dialogue, est extrêmement positif.

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure pour la branche famille. – Tous les syndicats disent pourtant unanimement que le processus de départementalisation a exacerbé les tensions sociales dans les Caf. Je vous renvoie à mon rapport de l'année dernière !

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

TABLE RONDE RÉUNISSANT LES ORGANISATIONS SYNDICALES DES SALARIÉS DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

- **Syndicat national du personnel de direction et praticiens conseils des organismes sociaux (SNPDOS CFTD)**
Eric Chauvet, secrétaire général
- **Fédération de la protection sociale et de l'emploi - Confédération française des travailleurs chrétiens (FPSE-CFTC)**
Jean-Marc Collet, vice-président
Cyril Chabanier, secrétaire général
- **Fédération nationale des personnels des organismes sociaux - Confédération générale du travail (FNPOS-CGT)**
Madeleine Mathar, membre de la direction fédérale
Mohamed Lounas, membre de la direction fédérale
- **Syndicat national des agents de direction et d'encadrement des organismes sociaux - Confédération française des travailleurs chrétiens (Snadeos CFTC)**
Caisse d'allocations familiales de Seine-Maritime
Denis Lesault, sous-directeur
Caisse nationale d'allocations familiales
Jean-Pierre Moreau, informaticien
- **Fédération des employés et cadres - Force ouvrière (FEC FO)**
Section syndicale Caf Val-d'Oise
Lionel Dell'angelo, secrétaire
- **Fédération protection sociale travail emploi - Confédération fédérale démocratique du travail (FPSTE-CFTD)**
Bernard Delannoy, secrétaire fédéral en charge de la communication
Protection sociale Rhône-Alpes
Nicole Hervier, secrétaire générale adjointe du syndicat CFTD
- **Fédération CFE-CGC des personnels de la sécurité sociale**
Mireille Dispot, directeur de la branche famille
Expert en matière de protection sociale

- **Union nationale des associations familiales (Unaf)**

Laurent Clévenot, secrétaire général

Claire Ménard, chargée des Relations parlementaires

TABLE RONDE RÉUNISSANT LES ASSOCIATIONS FAMILIALES

- **Conseil national des associations familiales laïques (Cnafal)**

Jean-Marie Bonnemayre, président

Marie-Odile Pellé-Printanier, vice-Présidente

- **Confédération nationale des associations familiales catholiques (Cnafc)**

Antoine Renard, président

Vincent Porteret, délégué général

- **Confédération syndicale des familles (CSF)**

Evelyne Bernard, responsable politique du secteur

Famille-Prestations Sociales –Fiscalité (FPSF)

- **Familles de France**

Patrick Chrétien, président

Mireille Lachaud, administrateur responsable de la Politique familiale

Magali Grenouilleau, chargée de mission pour la politique familiale

- **Fédération syndicale des familles monoparentales**

Patricia Augustin, secrétaire Générale

- **Union des familles laïques (Ufal)**

Michel Canet, président

Samuel Fargette, trésorier