

N° 83

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 novembre 2014

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 2015,***

Par Mme Caroline CAYEUX,
Sénateur,
Rapporteur.

Tome IV :
Famille

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, président ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, vice-présidents ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Elisabeth Doineau, secrétaires ; MM. Michel Amiel, Claude Bérít-Débat, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, MM. Claude Dilain, Jérôme Durain, Jean-Yves Dusserre, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mme Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mme Catherine Procaccia, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2252, 2298, 2303 et T.A. 414

Sénat : 78 et 84 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR POUR LA BRANCHE FAMILLE	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE EST COMPROMIS PAR LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE.....	11
A. ALORS QUE LA BRANCHE FAMILLE SE TROUVE DANS UNE SITUATION FINANCIÈRE PRÉOCCUPANTE DEPUIS 2008, LES EFFORTS POUR REVENIR À L'ÉQUILIBRE ONT JUSQU'À PRÉSENT ÉCHOUÉ	11
1. <i>La branche famille connaît un déficit récurrent depuis 2008, qui a culminé en 2013</i>	11
2. <i>La dégradation de la conjoncture économique, au cours de l'année 2014, a compromis les objectifs de redressement et le déficit pour 2014 devrait s'établir à 2,9 milliards d'euros.....</i>	12
3. <i>La réduction du déficit de la branche en 2015 passe par des mesures d'économie substantielles.....</i>	12
4. <i>La trajectoire de retour à l'équilibre de la branche demeure incertaine.....</i>	13
B. LE PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE ÉVOLUE, ALORS QUE SON FINANCEMENT SE COMPLEXIFIE	13
1. <i>La branche famille participe fortement à la solidarité entre les branches, dans une logique d'unité des comptes sociaux</i>	13
2. <i>Le périmètre évolue afin de compenser les mesures du pacte de responsabilité</i>	15
3. <i>Le mouvement de fiscalisation des ressources de la branche se poursuit</i>	17
II. LES MESURES D'ÉCONOMIES ENVISAGÉES PORTENT ATTEINTE AU MODÈLE FRANÇAIS DE POLITIQUE FAMILIALE.....	19
A. UNE POLITIQUE FAMILIALE DÉJÀ FRAGILISÉE PAR LES MESURES PRISES DEPUIS DEUX ANS.....	19
1. <i>La politique familiale constitue un bien commun qui est une force pour notre pays.....</i>	19
a) <i>Le dynamisme de la démographie de la France représente un avantage comparatif important, même si les prémices d'un fléchissement sont observées</i>	19
b) <i>Conséquence d'une politique familiale efficace, le taux d'activité des femmes françaises se situe au-dessus de la moyenne</i>	20
2. <i>Le cumul des mesures adoptées depuis 2012 pèse sur les familles.....</i>	21
3. <i>La revalorisation finalement annoncée des allocations familiales devrait être peu significative compte tenu de l'inflation</i>	21

B. LES MESURES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT PÉNALISENT ENCORE UN PEU PLUS LA POLITIQUE FAMILIALE SELON UNE LOGIQUE PUREMENT COMPTABLE	22
1. <i>Le projet de loi de financement constitue une atteinte au principe fondamental qu'est l'universalité des allocations familiales</i>	22
a) Cette mesure, introduite par un amendement parlementaire, manque encore de précision	22
b) La modulation des allocations familiales remet en cause un fondement de la politique familiale française	23
c) La méthode employée pour remettre en cause un principe aussi fondamental est regrettable au regard de la confiance qui doit exister entre le Gouvernement, le Parlement et les ménages	24
d) La modulation des allocations familiales selon le revenu aura des effets douloureux pour certaines familles	25
2. <i>La nouvelle réforme du congé parental est contreproductive au regard des objectifs proclamés</i>	25
a) La loi d'égalité entre les femmes et les hommes a réformé le dispositif du congé parental	25
b) Le Gouvernement souhaite modifier à nouveau ce dispositif avant même son entrée en vigueur	26
c) L'intervention de l'exécutif dans le libre choix des familles est injuste	26
d) Cette mesure risque d'accroître la tension en matière de demande de places d'accueil	27
e) Les économies à attendre sont incertaines	29
3. <i>En comparaison, le versement de la Paje au premier jour du mois suivant la naissance pourrait paraître anecdotique</i>	30
4. <i>L'évolution de la politique familiale vers une politique de soutien aux revenus est préoccupante</i>	31
a) La fin de l'universalité de la politique familiale ouvre la voie à d'autres remises en cause	31
b) Cette évolution met en danger la nature solidaire de notre système de protection sociale	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
• Audition de M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur général, de la Caisse nationale d'allocations familiales	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

Les observations du rapporteur pour la branche famille

- La conjoncture économique a été, en 2014, largement moins favorable que le projet de loi de financement ne le prévoyait. Le déficit de la branche devrait ainsi s'établir à **2,9 milliards d'euros en 2014**, au lieu de 2,3 milliards d'euros.

- Sans mesures nouvelles, le solde de la branche se dégraderait à nouveau, en 2015, pour atteindre - **3,2 milliards d'euros**.

- Le Gouvernement ambitionne de ramener le déficit de la branche à **2,3 milliards l'année prochaine**. Cet objectif repose sur un **scénario macroéconomique optimiste** et sur des **économies en dépenses qui demeurent incertaines**.

- La gestion de la branche, depuis 2012, témoigne d'un **manque de cohérence** et de vision. Les familles apparaissent ainsi comme une **variable d'ajustement** sans que les efforts considérables qu'elles ont consentis ne permettent de ramener la branche sur une trajectoire d'équilibre.

- L'Assemblée nationale a adopté un amendement instaurant une **modulation des allocations familiales** selon le revenu du ménage, en contradiction avec les engagements du Président de la République. Cette mesure, outre qu'elle témoigne d'une improvisation préoccupante, remet en cause la pierre angulaire de la politique familiale française qu'est le principe d'universalité. Elle ouvre la porte au démantèlement d'une politique qui faisait consensus depuis 1945 et qui constitue une des réussites majeures des politiques publiques françaises.

- Par ailleurs, la **réforme du congé parental** détourne l'esprit de la loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes selon une logique purement comptable. Votre rapporteur déplore cette attaque contre la liberté de choix des familles qui pèsera lourdement sur les femmes, et en particulier sur les plus modestes d'entre elles.

- Enfin, votre rapporteur constate que les objectifs, certes ambitieux, du Gouvernement en matière de **création de places d'accueil** pour les jeunes enfants sont loin d'être atteints, le retard pris ne pouvant vraisemblablement pas être rattrapé d'ici à 2017.

- Votre rapporteur ne peut donc que regretter que les familles soient les **grandes sacrifiées** de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Mesdames, Messieurs,

Depuis 2008, la branche famille connaît un déficit récurrent qui ne peut que préoccuper toutes celles et tous ceux qui ont le souci de l'équilibre des finances publiques. Ce déficit est en partie lié à une conjoncture économique qui ne s'améliore pas. Il s'explique également par les charges que la branche famille supporte pour le compte d'autres branches au nom d'une approche globale des comptes sociaux.

Alors que le Gouvernement prévoyait de le réduire à 2,3 milliards cette année, le déficit de la branche famille devrait s'élever à 2,9 milliards d'euros en 2014, pour n'atteindre la cible de 2,3 milliards qu'en 2015.

Cette trajectoire de retour à l'équilibre s'appuie sur des hypothèses macroéconomiques que le Haut Conseil des finances publiques qualifie d'« optimistes » et dont l'expérience montre combien elles sont fragiles. Elle suppose aussi de nouvelles économies pour la branche famille, que le Gouvernement a chiffrées à hauteur de 700 millions d'euros bien que les mesures actuellement envisagées conduisent à revoir à la baisse ce montant.

Ces nouvelles économies, douloureuses et injustes au regard des sacrifices qu'ont déjà consentis les familles comme au regard des causes structurelles du déficit de la branche, pourraient être simplement qualifiées de mesures d'austérité si elles ne constituaient pas des atteintes aux fondements de la politique familiale française.

Cette politique, qui a permis à la France de connaître depuis 1945 l'une des démographies les plus dynamiques d'Europe, assurant le renouvellement des générations quand d'autres pays connaissent un déclin de leur population, repose sur un principe fondamental, celui de l'universalité.

Alors que l'impôt sur le revenu, progressif, remplit une mission de redistribution des richesses et alors que de nombreux dispositifs, y compris au sein de la branche famille, jouent un rôle de « filet de sécurité » social, les allocations familiales assurent, depuis 1945, une redistribution horizontale, des célibataires et des couples sans enfant vers les familles nombreuses. La nature des allocations familiales justifie que leur versement ne soit pas soumis à condition de ressources, tout comme ne sont pas soumis à condition de ressources les remboursements médicaux.

Jusqu'à une période récente, le principe d'universalité faisait consensus. Il y a un an, le quotient familial, autre aspect essentiel de la politique familiale française, était réformé. Ce choix avait alors été présenté comme l'alternative retenue par le Gouvernement à une modulation des allocations familiales. Le 9 octobre 2014, alors que le projet de loi de financement de la sécurité sociale venait d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le Président de la République écartait toute idée de modulation, conformément à ses engagements de campagne. Le 14 octobre, la commission des affaires sociales du Sénat auditionnait la ministre des affaires sociales et la secrétaire d'Etat chargée de la famille, sans qu'une évolution par rapport à cette ligne ne soit évoquée. Ce n'est que le 16 octobre que la modulation des allocations familiales selon le revenu était annoncée par la rapporteure de la branche famille à l'Assemblée nationale, et confirmée par le Gouvernement.

Sans aucune préparation ou évaluation préalable, sans aucune concertation avec les associations de familles, une pierre angulaire de notre modèle social se voit donc remise en cause.

Cette réforme, tant dans son principe que dans sa méthode, pose la question de la relation de confiance qui doit pouvoir exister entre le Gouvernement, le Parlement et les Français.

Elle s'ajoute à une autre mesure, présentée dans le cadre du PLFSS, mais qui doit être mise en œuvre par la voie réglementaire.

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a prévu une réforme du congé parental afin d'inciter les hommes à prendre leur part dans l'éducation de l'enfant et de réduire l'éloignement des femmes du monde du travail qui pénalise souvent lourdement leur parcours professionnel. Le Gouvernement ayant annoncé son intention de fixer la durée réservée au second parent à six mois, le Parlement a adopté ce texte. Avant même la parution des décrets d'application de cette loi, le Gouvernement annonce aujourd'hui vouloir fixer cette durée à 12 mois, en cherchant à peine à cacher la motivation purement comptable de cette mesure.

Cette mesure, qui trahit la confiance de la représentation nationale et traduit une politique gouvernée à vue, pèsera lourdement sur les ménages modestes, et en particulier sur les femmes. Elle représente par ailleurs une immixtion des pouvoirs publics dans la liberté de choix des familles qui doit être dénoncée.

Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale s'inscrit dans le cadre d'un déficit récurrent de la sécurité sociale et de la branche famille en particulier. Si des mesures énergiques sont plus que jamais nécessaires pour revenir à des finances sociales saines, cet objectif ne doit pas conduire à remettre en cause une des seules politiques publiques françaises qui a fait la preuve de son efficacité.

Votre rapporteur ne peut donc que déplorer le manque de vision dont fait preuve le Gouvernement et les nouveaux sacrifices que les familles françaises sont appelées à consentir.

I. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE EST COMPROMIS PAR LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

A. ALORS QUE LA BRANCHE FAMILLE SE TROUVE DANS UNE SITUATION FINANCIÈRE PRÉOCCUPANTE DEPUIS 2008, LES EFFORTS POUR REVENIR À L'ÉQUILIBRE ONT JUSQU'À PRÉSENT ÉCHOUÉ

Le volet « famille » du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 est construit sur la base d'une révision à la baisse de l'ensemble des hypothèses macroéconomiques retenues fin 2013, et sur la dégradation des objectifs de solde pour 2014 et 2015. Il repose sur un scénario optimiste de reprise de l'activité économique ainsi que sur des économies en dépenses qui semblent incertaines.

1. La branche famille connaît un déficit récurrent depuis 2008, qui a culminé en 2013

Ses dépenses évoluant spontanément de manière moins dynamique que ses recettes, la branche famille est structurellement excédentaire. Toutefois, la crise économique a entraîné, à partir de 2008, une dégradation marquée de sa situation financière. Cette dégradation s'explique dans une large mesure par la conjoncture économique, les produits de la branche étant largement assis sur la masse salariale.

Alors que la branche semblait sur la voie d'une lente amélioration de son solde, qui s'élevait à - 2,5 milliards d'euros en 2012 après - 2,6 milliards en 2011 et - 2,7 milliards en 2010, **le déficit s'est à nouveau creusé en 2013**, pour atteindre 3,3 milliards d'euros.

Figure n° 1 : Solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	2015 (o)
- 0,3	- 1,8	- 2,7	- 2,6	- 2,5	- 3,3	- 2,9	- 2,3

2. La dégradation de la conjoncture économique, au cours de l'année 2014, a compromis les objectifs de redressement et le déficit pour 2014 devrait s'établir à 2,9 milliards d'euros

La loi de financement pour 2014 a été construite sur des hypothèses macroéconomiques qui se sont avérées trop optimistes. Elle prévoyait de ramener le déficit de la branche famille à 2,3 milliards d'euros, objectif qui a été révisé à 2,7 milliards d'euros dans le cadre de la loi de financement rectificative adoptée en juillet.

La dégradation de la conjoncture économique en cours d'année a toutefois rendu cet objectif inatteignable. En raison de la faiblesse de la croissance (0,4 %) et de l'inflation (0,5 %)¹, la masse salariale ne devrait progresser que de 1,6 % au lieu de 2,2 %, pesant sur les recettes qui devraient être limitées à 56,2 milliards d'euros au lieu de 59,9 milliards.

En conséquence, le déficit de la branche famille en 2014 ne devrait se réduire que de 400 millions d'euros, pour s'établir à **2,9 milliards d'euros**.

Figure n° 2 : Prévisions macroéconomiques pour 2014 et 2015

(en milliards d'euros)

	2014			2015		
	LFSS 2014	PLFSS 2015	Ecart	LFSS 2014	PLFSS 2015	Ecart
Croissance du PIB	0,9 %	0,4 %	- 0,5	1,7 %	1 %	- 0,7
Inflation	1,3 %	0,5 %	- 0,8	1,75 %	0,9 %	- 0,85
Croissance de la masse salariale privée	2,2 %	1,6 %	- 0,6	3,5 %	2 %	-1,5

3. La réduction du déficit de la branche en 2015 passe par des mesures d'économie substantielles

Sans mesures nouvelles, en raison notamment de la faiblesse de l'inflation, l'augmentation des charges de la branche serait spontanément limitée à 1,9 % en 2015. Toutefois, les produits progresseraient moins vite encore (+ 1,5 %), en relation avec le faible dynamisme de la masse salariale. Le solde de la branche se dégraderait donc à nouveau, atteignant - 3,17 milliards d'euros².

¹ Les hypothèses macroéconomiques retenues dans le projet de loi de financement pour 2014 pour la croissance du PIB et l'inflation étaient respectivement de 0,9 % et 1,3 %.

² Source : commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), rapport sur les comptes de la sécurité sociale, septembre 2014.

L'objectif de solde pour 2015 est fixé à **- 2,3 milliards d'euros**, soit le même niveau que celui qui avait été retenu pour 2014 en loi de financement initiale. Cet objectif suppose de contenir la croissance des dépenses à 1,3 % et donc de réaliser 700 millions d'euros d'économies.

4. La trajectoire de retour à l'équilibre de la branche demeure incertaine

L'écart constaté en 2014 entre les prévisions et les réalisations peut s'expliquer, en partie, par la dégradation de la conjoncture. Toutefois, ce décalage fait peser un doute, sinon sur la sincérité, du moins sur la pertinence des estimations retenues par le Gouvernement. Après avoir considéré que le scénario pour 2014 était « plausible » mais présentait des « éléments de fragilité », le Haut Conseil des finances publiques a jugé « optimiste » la prévision de croissance de 1 % pour 2015, soulignant que les indicateurs conjoncturels n'annoncent aucun redémarrage rapide et durable de l'activité¹.

Figure n° 3 : Trajectoire de solde de la branche famille

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LFSS 2014	- 2,8	- 2,3	- 1,9	- 1,6	- 1,0	-
PLFSS 2015	- 3,3	- 2,9	- 2,3	- 1,4	- 0,9	- 0,7

Dès lors, la trajectoire présentée, plus ambitieuse à partir de 2016 que celle envisagée lors de l'examen de la loi de financement pour 2014, paraît fragile.

B. LE PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE ÉVOLUE, ALORS QUE SON FINANCEMENT SE COMPLEXIFIE

1. La branche famille participe fortement à la solidarité entre les branches, dans une logique d'unité des comptes sociaux

La branche famille de la sécurité sociale, structurellement excédentaire, participe à l'effort global de redressement des comptes de la sécurité sociale par le biais de la prise en charge de prestations.

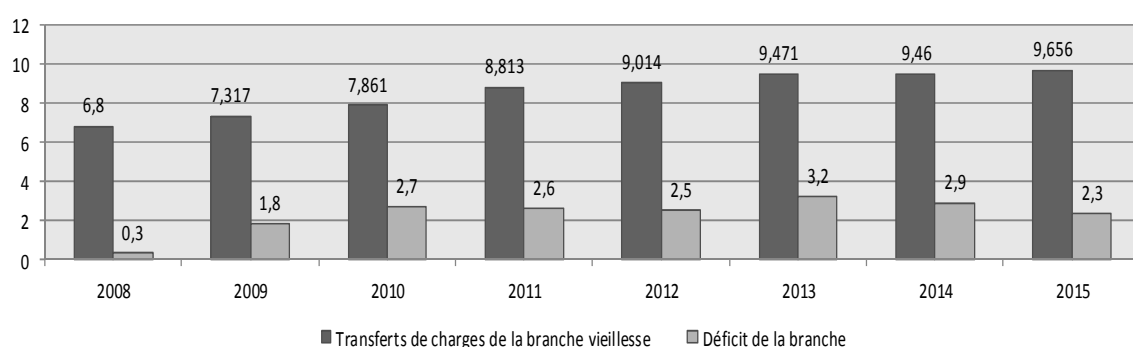
L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) est financée par la branche famille, sous la forme d'un transfert à la branche vieillesse qui s'est élevé en 2014 à 4,8 milliards d'euros.

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2014-05, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015, 26 septembre 2014.

De même, la majoration de pension dont bénéficient les personnes ayant élevé au moins trois enfants¹, a progressivement été transférée du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) vers la branche famille à partir de 2001. Cette charge représente plus de 4,5 milliards d'euros en 2014. A ce titre, on peut regretter que le produit de la fiscalisation de cette majoration décidée en loi de finances pour 2014 et qui représente 1,2 milliard d'euros de recettes, soit affecté à la branche vieillesse et non à la branche famille.

Figure n° 4 : Transferts au titre de l'AVPF et de la majoration de pension et déficit de la branche famille

(en milliards d'euros)



Au total, les charges supportées par la branche famille pour le compte de la branche vieillesse ou du FSV s'élèvent donc à plus de **9,5 milliards d'euros, soit plus de trois fois le déficit 2014 de la branche.**

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

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le compte de la Cnaf regroupe l'ensemble des branches famille des régimes de base de sécurité sociale.

En effet, l'article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a prévu l'intégration au sein du compte de résultat de la Cnaf des prestations extralégales et des charges de gestion courante auparavant supportés par la mutualité sociale agricole (MSA).

Si les comptes de la sécurité sociale doivent être appréhendés dans une perspective globale, la branche famille participe déjà, dans une large mesure, à l'effort de redressement.

¹ Cette majoration a été critiquée, notamment par la Cour des comptes dans son rapport annuel sur les finances publiques publiée le 27 juin 2013.

2. Le périmètre évolue afin de compenser les mesures du pacte de responsabilité

Le pacte de responsabilité et de solidarité mis en œuvre par la loi de financement rectificative d'août 2014¹ prévoit, notamment, la suppression progressive des cotisations patronales familiales pour les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic et un abattement pour les travailleurs indépendants. Ces mesures induisent une diminution du niveau des cotisations perçues par la branche famille de l'ordre de 4,7 milliards d'euros.

Le Gouvernement s'est engagé à respecter le principe de compensation des exonérations et allègements de charges. Il a donc été décidé de transférer au budget de l'Etat la part du financement des aides personnalisées au logement (APL) qui était jusqu'à présent à la charge de la Cnaf. La branche bénéficie, en outre, à hauteur de 1,1 milliard d'euro, de la modification de la clé de répartition des allègements généraux. Parallèlement, 9,5 points de taxe sur les salaires sont transférés au FSV.

Figure n° 5 : Mesures nouvelles affectant le solde de la branche en 2015

(en milliards d'euros)

Mesures	Effet sur le solde
Allègements généraux	1,1
Prélèvement à la source caisses de congés payés	0,2
Budgétisation APL	4,8
Rebudgétisation TEPA	0,1
Exonération TI	-1,0
Exonération bas salaires	-3,7
TVA	-0,1
Transfert taxe salaires	-1,3
Total	0,1

¹ Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

Compensation des exonérations jusqu'en 2014

Le principe de la compensation par l'Etat des baisses de ressources induites par des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations sociales est prévu par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. La loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 a renforcé ce principe en instituant un monopole des lois de financement de la sécurité sociale sur les mesures qui y dérogent.

Les allègements spécifiques concernant un secteur, une zone géographique ou une profession sont traditionnellement compensés par des versements de l'Etat, à l'euro près (cotisations prises en charge par l'Etat). Ce principe de la compensation « à l'euro près » cède aujourd'hui progressivement la place à l'attribution de paniers de ressources fiscales, dont la composition évolue chaque année.

Les allègements généraux (« allègements Fillon »), qui étaient compensés jusqu'en 1999 par des dotations budgétaires directes, sont désormais compensés par un panier de recettes fiscales réparties entre les branches par arrêté, au prorata de leur poids dans les allègements. Cette répartition est révisée chaque année.

Dans le cadre de la loi TEPA, la sécurité sociale s'est vu attribuer un panier de ressources, composé du produit de différentes impositions (TVA sur les alcools, contribution sociale sur les bénéfiques, droits sur le tabac), assorti d'une garantie de compensation par l'Etat si ces ressources ne couvraient pas le coût des exonérations. A partir de 2012, le dispositif TEPA a été largement abandonné et ce panier est remplacé par une fraction de TVA (0,33 point) répartie entre les régimes et la garantie de compensation est supprimée.

Le transfert à la Cades de la dette accumulée par la branche famille, prévu par la LFSS pour 2011, s'est accompagné de l'affectation à cette caisse d'une fraction de la CSG affectée à la branche. En compensation, celle-ci s'est vu affecter le produit de trois taxes (« *exit-tax* », préciput assurance vie et taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie, TSCA). Le rendement de ce panier de ressources étant décroissant, il a été complété, en 2013, par une fraction du produit de la taxe sur les primes d'assurance automobile.

La LFSS pour 2014 a prévu la suppression progressive des cotisations patronales familiales. L'effet sur les ressources de la branche est compensé par l'affectation des recettes fiscales liées à la réforme du quotient familial. Cette affectation se fait au travers d'un mécanisme complexe de transfert de recettes. La branche a ainsi vu une augmentation de sa part de CSG, de la contribution sur les jeux et paris et de taxe sur les salaires, elle s'est vu affecter la taxe sur les véhicules de société et la contribution sur les stock-options. A l'inverse, ses recettes issues du prélèvement social sur le capital ont été réduites. Enfin, la branche a bénéficié de la modification de la clé de répartition de la compensation des allègements généraux.

Au total, l'ensemble des mesures de transfert de charges et de recettes est neutre pour la branche en 2015.

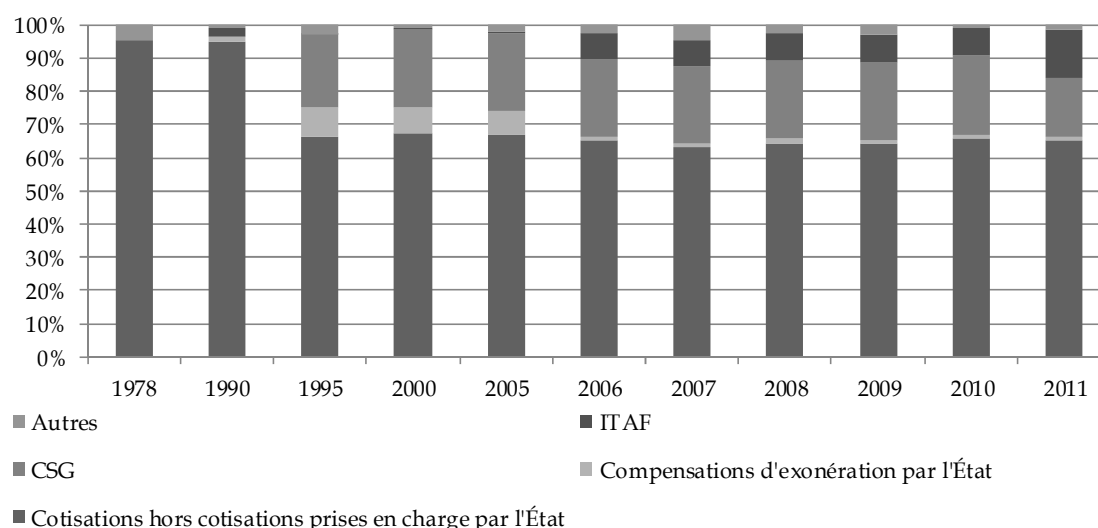
3. Le mouvement de fiscalisation des ressources de la branche se poursuit

La fiscalisation des ressources de la sécurité sociale est un mouvement entamé avec la création de la CSG en loi de finances pour 1991 et est en progression régulière depuis une vingtaine d'année. Elle est liée aux mouvements successifs d'allègement de cotisations visant à réduire leur effet de distorsion économique, notamment sur le coût du travail.

Les cotisations, qui représentaient la quasi-totalité des recettes de la Cnaf jusqu'aux années 1990, ont vu leur poids décroître progressivement au profit de la CSG et des impôts et taxes affectés (Itaf).

Figure n° 6 : Recettes de la branche famille depuis 2010

(en euros constants 2010)



NB : Recettes de la Cnaf jusqu'en 2000 ; produits de la branche famille depuis 2005

Source : Cour des comptes, Novembre 2012

En 2015, les cotisations effectives représenteraient 61,3 % des produits de la branche, contre 20,8 % pour la CSG et 15,3 % pour les Itaf.

Figure n° 7 : Structure des ressources de la branche en 2015

(en milliards d'euros)

Cotisations effectives	32,1	61,3 %
Cotisations prises en charge par l'Etat	0,6	1,1 %
Total cotisations	32,7	62,4 %
CSG	10,9	20,8 %
Impôts, taxes et contributions sociales	8	15,3 %
Transferts	0,4	0,8 %
Autres produits	0,5	1,0 %
Total cotisations	52,4	100,0 %

Si les allègements de cotisations peuvent être justifiés au regard de considérations économiques, on peut regretter la complexification du schéma de financement de la branche qui en résulte et le caractère moins dynamique, voire peu pérenne, de certaines taxes affectées.

Figure n° 8 : Impôts et taxes affectés à la branche famille

(en millions d'euros)

	2015	Part en %	Evolution 2015/2014
Panier TEPA	82	0,63 %	1,3
Préciput assurance vie	904	6,98 %	- 16,6
Contribution sur les jeux et paris et prélèvement sur les stock-options	563	4,35 %	- 2,1
Prélèvement social sur les revenus du capital	2	0,02 %	0
Taxe sur les contrats d'assurance maladie	1 142	8,82 %	2,1
Taxes tabac	1 006	7,77 %	0
Taxe sur les salaires	3 767	29,09 %	2,3
Taxe sur les primes d'assurance automobile	1 113	8,60 %	3
Exit tax et autres taxes	773	5,97 %	- 5,9
Recettes transférées en compensation du pacte de responsabilité	3 597	27,78 %	-
TOTAL	12 949	100 %	

II. LES MESURES D'ÉCONOMIES ENVISAGÉES PORTENT ATTEINTE AU MODÈLE FRANÇAIS DE POLITIQUE FAMILIALE

A. UNE POLITIQUE FAMILIALE DÉJÀ FRAGILISÉE PAR LES MESURES PRISES DEPUIS DEUX ANS

1. La politique familiale constitue un bien commun qui est une force pour notre pays

La France a développé, à partir de 1945, une politique familiale structurée construite autour du principe de solidarité nationale envers les familles qui ont charge d'enfant.

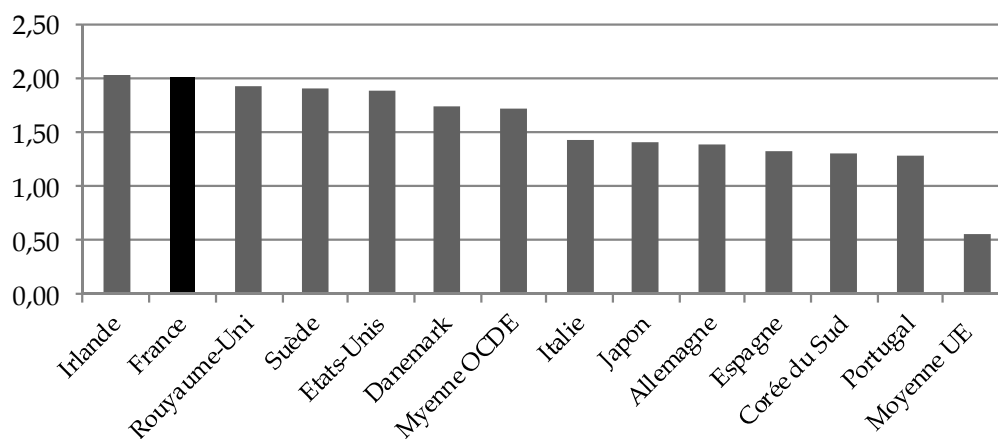
Cette politique, qui s'appuie sur des dispositifs de prestations légales, d'action sociale et d'avantages fiscaux, s'organise autour de deux objectifs : le soutien aux familles qui ont charge d'enfant et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, notamment pour les mères. Au regard de ces objectifs, la politique familiale constitue indéniablement un succès.

a) Le dynamisme de la démographie de la France représente un avantage comparatif important, même si les prémices d'un fléchissement sont observées

Proche de deux, le taux de fertilité de la France est largement supérieur à celui de la plupart de nos voisins, et notamment de l'Allemagne, mais également supérieur à celui de la plupart des pays industrialisés. Ce dynamisme démographique est le signe d'un pays vivant, il permet d'espérer un renouvellement des générations et d'envisager avec une certaine sérénité le financement pérenne de notre système de retraite.

Toutefois, de 2,03 en 2010 et 2,01 en 2012, le taux de fécondité est passé, en 2013, à 1,99 enfant par femme, soit le plus bas niveau enregistré depuis la Première Guerre mondiale. Si ces chiffres ne doivent pas conduire à des conclusions hâtives, les tendances de natalité s'analysant sur le long terme, ils appellent à la vigilance quant aux décisions prises en matière de politique familiale.

Figure n° 9 : Taux de fécondité de la France et de certains pays de l'OCDE en 2012

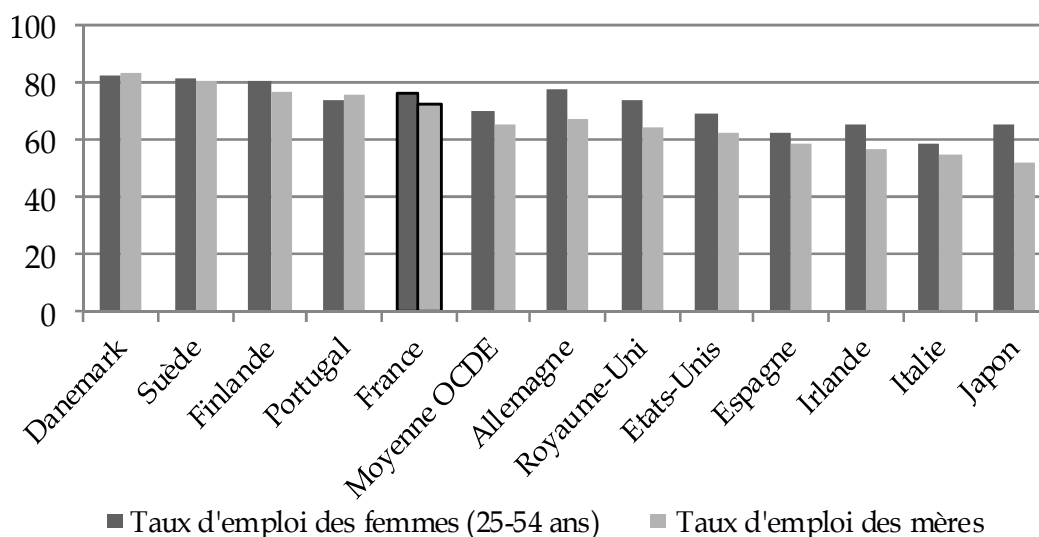


Source : OCDE

b) Conséquence d'une politique familiale efficace, le taux d'activité des femmes françaises se situe au-dessus de la moyenne

De même, si la France a une marge de progrès importante en la matière, force est de constater que le taux d'activité des femmes françaises, y compris des mères, est plus élevé que celui de la moyenne des pays de l'OCDE, signe que la politique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle porte ses fruits.

Figure n° 10 : Taux d'emploi des femmes et taux d'emploi des mères dans certains pays de l'OCDE, 2011



Source : OCDE

2. Le cumul des mesures adoptées depuis 2012 pèse sur les familles

L'effort demandé aux familles, depuis 2012, est considérable et témoigne d'une gestion comptable et empirique sans cohérence d'ensemble. La majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), en 2012, qui tient davantage du « coup de pouce » ponctuel que d'une mesure structurelle, a coûté 400 millions d'euros et contribué à l'explosion du déficit constaté en 2013. Plusieurs coups de rabots et mesures de gels ont donc été décidés en 2014 et s'ajoutent aux deux abaissements successifs du plafond du quotient familial qui ont ponctionné les familles contribuables de 500 millions d'euros en 2013, puis 1,2 milliard en 2014, ainsi qu'à l'ensemble des mesures de hausse d'impôt mises en œuvre depuis 2012.

Figure n° 11 : Impact pour les finances publiques des mesures « familles »

(en millions d'euros)

2012	Revalorisation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire	- 400
LFI 2013	Abaissement du plafond du quotient familial à 2 000 euros	+ 500
LFI 2014	Abaissement du plafond du quotient familial à 1 500 €	+ 1 200
LFSS 2014	Création d'un complément familial majoré	- 63
	Modulation de l'allocation de base de la PAJE	+ 10
	Mise en place des nouveaux plafonds de la PAJE	+ 10
	Gel de l'allocation de base et de la prime à la naissance	+ 30
	Suppression du CLCA majoré	+ 30
	Gel de l'ALF	+ 46

(Impact des mesures l'année de leur entrée en vigueur)

3. La revalorisation finalement annoncée des allocations familiales devrait être peu significative compte tenu de l'inflation

Les allocations familiales sont, comme l'ensemble des prestations familiales, revalorisées chaque année au 1^{er} avril pour tenir compte de l'inflation. Des exceptions à ce principe peuvent toutefois être décidées en loi de financement de la sécurité sociale.

Alors que le Premier ministre avait annoncé, le 16 avril 2014, le gel d'un certain nombre de prestations sociales dont les allocations familiales, celles-ci devraient finalement être revalorisées au 1^{er} avril 2015. Compte tenu de la faiblesse de l'inflation (0,9 % en 2015 après 0,5 % en 2014), cette revalorisation devrait se limiter à 0,3 %, ce qui représente un coût budgétaire de 100 millions d'euros et une augmentation peu significative des allocations perçues par les familles dont certaines verraient, au demeurant, leur allocation réduite à partir du 1^{er} juillet en raison de la modulation en fonction du revenu.

La revalorisation des prestations familiales

Le principe de la revalorisation annuelle des prestations familiales découle de l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale :

« Le montant des prestations familiales est déterminé d'après des bases mensuelles de calcul revalorisées 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, par la commission visée à l'article L. 161-23-1.

Si l'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année considérée établie à titre définitif par l'Institut national de la statistique et des études économiques 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. »

Au 1^{er} avril 2014, le niveau de cette revalorisation a été fixé à 0,6 %. Ce chiffre résulte d'une inflation attendue de 1,1 % et d'un écart de 0,5 point entre l'inflation observée en 2013 (0,7 %) et le niveau retenu pour la revalorisation effectuée au 1^{er} avril 2013 (1,2 %).

En 2014, l'inflation observée devrait à nouveau être inférieure aux prévisions retenues (0,5 % au lieu de 1,1 %). Cet écart de 0,6 % devra donc être retranché à l'inflation attendue pour 2015 (0,9 %) pour obtenir le niveau de la revalorisation qui sera effectuée au 1^{er} avril 2015 et qui devrait donc être de 0,3 %.

La base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) passerait ainsi au 1^{er} avril 2015 de 406,21 euros à 418,40 euros. L'allocation versée pour deux enfants, qui s'élève à 32 % de la BMAF, passerait ainsi de 129,99 euros à 133,88 euros.

B. LES MESURES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT PÉNALISENT ENCORE UN PEU PLUS LA POLITIQUE FAMILIALE SELON UNE LOGIQUE PUREMENT COMPTABLE

1. Le projet de loi de financement constitue une atteinte au principe fondamental qu'est l'universalité des allocations familiales

a) Cette mesure, introduite par un amendement parlementaire, manque encore de précision

Les allocations familiales sont une prestation universelle, servie sans condition de ressources à toutes les familles ayant au moins deux enfants de moins de vingt ans à charge. Le montant de l'allocation s'élève, depuis le 1^{er} avril 2014, à 129,35 euros pour deux enfants, 295,05 euros pour trois enfants et 460,77 euros pour quatre enfants, auxquels s'ajoute une majoration de 165,72 euros par enfant supplémentaire au-delà de quatre. Il est en outre majoré de 64,67 euros pour chaque enfant atteignant l'âge de 14 ans.

Le nombre de familles bénéficiaires de ces allocations s'élevait, en décembre 2013, à 4,8 millions dont environ 1,5 million ne perçoivent pas d'autres prestations familiales, pour un montant total de 12,5 milliards d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteur de la branche famille, bénéficiant d'un avis favorable du Gouvernement, introduisant le principe d'une modulation des allocations familiales en fonction du revenu du foyer selon des modalités qui doivent être précisées par décret.

Le Gouvernement a annoncé que le montant de l'allocation serait divisé par deux pour les ménages dont le revenu mensuel dépasse 6 000 euros, et par quatre au-delà de 8 000 euros. Ces seuils seraient majorés de 500 euros par enfant supplémentaire. Un mécanisme de lissage, qui doit également être précisé par décret, permettrait d'éviter les effets de seuils.

Figure n° 12 : Effets attendus de la modulation des allocations familiales en fonction des revenus

(en euros)

		Montant de l'allocation versée selon le nombre d'enfants					
		2		3		4	
		Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Revenu net mensuel de la famille	5000	129	129	295	295	461	461
	6000	129	65	295	295	461	461
	7000	129	65	295	148	461	461
	8000	129	33	295	148	461	230
	9000	129	33	295	74	461	230
	10000	129	33	295	74	461	115

Un certain nombre de modalités doivent toutefois encore être précisées, notamment concernant l'année de référence des revenus pris en compte ou encore les éventuelles distinctions entre familles mono-actives et bi-actives.

Cette mesure, qui entrerait en vigueur au 1^{er} juillet 2015, permettrait d'économiser 400 millions d'euros en 2015 et le double en année pleine. Cette estimation ne prend toutefois pas en compte les coûts de gestion liés à l'accroissement de la charge de travail des CAF.

b) La modulation des allocations familiales remet en cause un fondement de la politique familiale française

Le principe d'universalité, qui est une pierre angulaire de la politique familiale française depuis son origine, ne fait pas obstacle à ce qu'un certain nombre de prestations soient aujourd'hui soumises à condition de ressources (allocation de rentrée scolaire, prime à la naissance) ou modulées selon le revenu (complément de mode de garde).

Il en va différemment des allocations familiales versées à toutes les familles ayant au moins deux enfants à charge, au nom du principe de solidarité horizontale.

La modulation des allocations familiales, qui ouvre la porte à leur suppression pour les familles aisées étant donnée la faiblesse des montants versés (32 euros par mois pour une famille de deux enfants dont le revenu mensuel dépasse 8 000 euros), constitue donc une remise en cause d'un principe fondamental.

c) La méthode employée pour remettre en cause un principe aussi fondamental est regrettable au regard de la confiance qui doit exister entre le Gouvernement, le Parlement et les ménages

Jusqu'à une date récente, l'universalité des allocations familiales faisait consensus, aussi bien dans la classe politique française, que parmi les différentes associations familiales. Sa remise en cause contredit un engagement de campagne du Président de la République, rappelé encore récemment¹.

Si la modulation de ces allocations selon le revenu a été évoquée, notamment dans le cadre du rapport Fragonard² et au moment du débat sur le projet de loi de financement pour 2014, cette piste avait été écartée au profit d'un abaissement du plafond de l'avantage fiscal lié au quotient familial. Cette volte-face spectaculaire trahit donc la confiance des familles.

Cette mesure ne figurait en outre pas dans le texte déposé à l'Assemblée nationale. L'article du projet de loi qui l'institue résulte d'un amendement parlementaire, déposé en séance publique par la rapporteure pour la branche famille à l'Assemblée nationale avec l'accord du Gouvernement. Elle n'a donc pas fait l'objet des consultations préalables relatives à la sécurité juridique du dispositif, ni d'aucune concertation avec les associations familiales.

La remise en cause improvisée et sans concertation d'un principe aussi fondamental et consensuel que l'universalité des allocations familiales pose donc problème.

¹ En mars 2012, François Hollande déclarait devant les représentants de l'Union nationale des associations familiales : « Je reste très attaché à l'universalité des allocations familiales qui sont aussi un moyen d'élargir la reconnaissance nationale à toute la diversité des formes familiales. Elles ne seront donc pas soumises à conditions de ressources ».

² Haut Conseil à la famille, « Les aides aux familles », rapport établi par Bertrand Fragonard, président du HCF 9 avril 2013.

d) La modulation des allocations familiales selon le revenu aura des effets douloureux pour certaines familles

Bien que le Gouvernement annonce que les effets de cette mesure seront concentrés sur un nombre réduit de familles parmi les plus aisées, les conséquences financières pour les familles concernées ne sont pas négligeables, d'autant plus que cette mesure s'ajoute à l'abaissement du plafond du quotient familial, décidé en 2013.

Une famille de trois enfants percevant un revenu mensuel de 9 000 euros verra son allocation mensuelle réduite de 295 à 74 euros, soit une perte de revenu de plus de 2 600 euros par an. Si cette perte peut sembler marginale au regard du revenu annuel de la famille, c'est justement à la marge que se prennent les décisions d'investissement et notamment d'achat de logement dans un contexte de frilosité des banques. La réduction des allocations versées aura donc des conséquences importantes pour les familles de la classe moyenne qui ont déjà subi l'abaissement du plafond du quotient familial à 2 000 euros (loi de finances pour 2013) puis à 1 500 euros (loi de finances pour 2014).

Tant sur la méthode que sur le fond, cette réforme est regrettable. En conséquence, votre rapporteur vous soumet une proposition d'amendement visant à supprimer l'article adopté par l'Assemblée nationale prévoyant la modulation des allocations familiales.

2. La nouvelle réforme du congé parental est contreproductive au regard des objectifs proclamés

a) La loi d'égalité entre les femmes et les hommes a réformé le dispositif du congé parental

Les parents qui choisissent de réduire ou d'arrêter leur activité suite à la naissance d'un enfant bénéficient d'un congé parental qui s'accompagne d'un complément de libre choix d'activité (CLCA), versé sans condition de ressources et dont le montant mensuel varie de 145,63 euros pour un temps partiel (supérieur à 50 %) à 390,52 euros pour une interruption totale de l'activité. La durée maximale du congé est actuellement de six mois pour le premier enfant et de trois ans à partir du deuxième.

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a prévu de remplacer le CLCA par une prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepaee). Cette réforme a introduit une exigence de partage du congé entre les deux parents, un décret devant préciser la durée minimale devant être prise par le second parent. Le Gouvernement avait annoncé sa volonté de fixer la durée réservée au deuxième parent à six mois à partir du deuxième enfant (le premier parent disposant donc de trente mois au maximum).

b) Le Gouvernement souhaite modifier à nouveau ce dispositif avant même son entrée en vigueur

Alors que les décrets d'application de la loi du 4 août 2014 ne sont pas encore parus, le Gouvernement a annoncé, lors de la présentation du PLFSS, sa volonté de fixer la durée réservée au second parent à douze mois. Si cette mesure est présentée comme favorable à un moindre éloignement des mères du marché du travail et donc comme allant dans le sens de l'égalité professionnelle entre femmes et hommes, elle doit permettre de réaliser des économies substantielles si les pères renoncent à faire valoir leur droit au congé parental. Les estimations du Gouvernement tablent sur une montée en charge progressive, le gain financier de la mesure étant de 70 millions d'euros en 2015 pour atteindre 290 millions en 2017, si 10 % des pères choisissent de prendre leur congé parental.

c) L'intervention de l'exécutif dans le libre choix des familles est injuste

S'il est légitime de vouloir permettre aux pères de s'investir pleinement dans l'éducation de leur enfant, et si la lutte contre les facteurs qui éloignent les femmes du marché du travail doit être une priorité, l'atteinte que représente cette réforme à la liberté de choix des familles en matière éducative est regrettable.

Par ailleurs, ce choix résulte souvent d'un calcul économique rationnel. Cela est largement lié à la différence de revenus entre les époux¹. La plupart des familles qui ont recours au congé parental choisissent en effet de sacrifier le salaire le moins élevé et il est peu probable, dans ces conditions, que les pères choisissent de bénéficier des douze mois qui leurs sont réservés, le sacrifice financier pour la famille étant trop important.

Dans les faits, et pour la majorité des familles, le congé parental sera donc réduit de douze mois.

Cette réduction du congé sera dommageable pour les familles concernées pour lesquelles le congé parental représente la solution de garde la moins coûteuse. Les bénéficiaires du CLCA sont en effet, dans leur grande majorité, des ménages modestes² pour lesquels la perte de revenus, liée à l'arrêt de l'activité, est compensée par les économies réalisées en matière de frais de garde.

¹ 80 % des femmes qui bénéficient du CLCA à temps plein gagnent moins que leur mari, selon une étude menée par la CNAF en 2012 (« l'e-ssentiel » n° 131, janvier 2013).

² Le revenu d'activité moyen des femmes qui choisissent de bénéficier d'un CLCA à taux plein est de 790 euros par mois, et d'à peine plus de 1 000 euros pour les hommes.

Figure n° 13 : Reste à charge selon le mode de garde, pour une famille de deux actifs et pour un revenu combiné égal à deux Smic, en 2014

Assistant maternel	276 €
Garde à domicile	1157 €
Garde à domicile partagée	346 €
EAJE	127 €

Source : PQE Famille

En outre, obliger les pères qui souhaitent bénéficier de la totalité du congé parental, notamment parce que leur revenu est inférieur à celui de leur épouse comme c'est le cas dans un couple sur cinq, à renoncer à une partie de ce congé semble particulièrement injuste au regard des objectifs affichés. Il en va de même dans les familles où l'un des deux parents n'est pas salarié.

A l'inverse, votre rapporteur accueille favorablement l'annonce faite par le Gouvernement d'étendre à un an le congé parental pour le premier enfant, à condition que cette extension bénéficie au second parent. Cette mesure permettrait notamment d'observer le comportement des pères face à une telle incitation.

d) Cette mesure risque d'accroître la tension en matière de demande de places d'accueil

Dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion (COG) Etat-Cnaf pour 2013-2017, le Gouvernement a annoncé un plan ambitieux visant à la création de 275 000 places d'accueil pour les jeunes enfants. Toutefois, les objectifs de ce plan n'ont été atteints que dans la proportion de 20 % en 2013, et le retard accumulé ne pourra vraisemblablement pas être rattrapé d'ici à 2017.

Objectif de création de places d'accueil pour les jeunes enfants

La convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et la Cnaf pour la période 2013-2017 prévoit la création de 275 000 places d'accueil supplémentaires pour les jeunes enfants d'ici à 2017. Ces places doivent se répartir entre places d'accueil en établissements collectifs (100 000), solution de garde individuelle (100 000), et augmentation du nombre d'enfant accueillis à l'école maternelle avant l'âge de trois ans (75 000).

Ainsi que l'a constaté le Haut Conseil de la famille (HCF) dans son avis rendu public le 9 octobre 2014¹, ces objectifs sont loin d'être atteints pour 2013 (le taux de réalisation s'élève à environ 20 %).

¹ Avis du Haut Conseil de la famille sur le développement de l'accueil des jeunes enfants, 9 octobre 2014.

Parallèlement, le Gouvernement a annoncé un rebasage du budget du Fonds national d'action sociale (FNAS), dont 60 % des ressources sont dédiées au financement des solutions d'accueil du jeune enfant afin de tenir compte de la sous-consommation des crédits en 2013. Sur l'ensemble de la période 2013-2017, ce rebasage entraînerait une réduction des ressources du FNAS de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

Compte tenu de ces éléments, le retard pris dans la création de places d'accueil ne semble vraisemblablement pas pouvoir être rattrapé.

Figure n° 14 : Rebasage du budget du FNAS

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Taux de progression annuel issu de la COG	5,8 %	8,6 %	9,4 %	6,8 %	6,8 %	36 %
Montant annuel du FNAS avant rebasage	4 919	5 344	5 848	6 247	6 673	29 032
Montant du FNAS après rebasage	4 675	5 079	5 558	5 938	6 343	27 593
Différence	244	265	290	310	331	1 439

Source : CNAF

Figure n° 15 : Objectifs de la COG 2013-2017 et réalisations 2013 en matière de créations de solutions d'accueil du jeune enfant

	Objectif	Réalisation	Taux	Objectif 2013-2017
Création nette de solutions d'accueil	+ 21 155	+ 10 706	51 %	100 000
Accueil individuel (assistantes maternelles)	+ 20 000	- 2 100	- 10,5 %	100 000
Total accueil individuel et collectif	+ 41 155	+ 8606	20,9 %	200 000
Scolarisation à deux ans	+ 15 000	+ 6100	41 %	75 000
Total	+ 56 155	+ 14706	26 %	275 000

NB : Les créations nettes de places en accueil collectif résultent des créations brutes, des destructions et de l'augmentation de la fréquentation.

Source : Haut Conseil de la famille

En réduisant de fait la durée du congé parental, la réforme proposée va augmenter le besoin de solutions d'accueil. Deux conséquences peuvent être attendues de cette situation d'inadéquation entre l'offre et les besoins.

D'une part, dans les familles modestes, les femmes choisiront de sortir du marché du travail afin de garder elles-mêmes leurs jeunes enfants, le revenu tiré de leur travail ne couvrant pas les coûts liés à la garde.

D'autre part, un recours accru à l'économie souterraine est à craindre au détriment des recettes de la sécurité sociale mais surtout de la sécurité des enfants.

e) Les économies à attendre sont incertaines

Le congé parental représente aujourd'hui la solution de garde la moins coûteuse, non seulement pour les ménages modestes, mais également pour les finances publiques. Le montant de la prestation versée au titre du congé parental (390,52 euros pour une cessation totale d'activité) est en effet à comparer avec les aides versées par les CAF et par l'Etat aux familles qui ont recours à des modes de gardes formels.

Les reports vers les autres prestations sont difficilement quantifiables et les estimations de la direction de la sécurité sociale divergent de celles réalisées par la direction générale du Trésor.

Figure n° 16 : Répartition de la charge mensuelle d'une garde d'enfant pour un couple d'actifs dont le revenu mensuel total est égal à deux Smic selon le mode de garde

Assistant maternel	Coût total	1109 euros
	Prise en charge par l'Etat	9 %
	Prise en charge par la Cnaf	66 %
Garde à domicile	Coût total	2451 euros
	Prise en charge par l'Etat	23 %
	Prise en charge par la Cnaf	30 %
Garde à domicile partagée	Coût total	1 273 euros
	Prise en charge par l'Etat	27 %
	Prise en charge par la Cnaf	46 %
Accueil collectif	Coût total	1 445 euros
	Prise en charge par l'Etat	7 %
	Prise en charge par la Cnaf	85 %

Source : PQE Famille

Cette réforme détourne l'objectif de la loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle pèsera en outre sur les ménages modestes sans que les économies espérées ne soient assurées.

3. En comparaison, le versement de la Paje au premier jour du mois suivant la naissance pourrait paraître anecdotique

L'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) est versée, sous condition de ressources, à compter de la naissance de l'enfant et jusqu'à son troisième anniversaire. Le Gouvernement propose de faire débiter le versement de cette allocation au début du mois suivant la naissance de l'enfant afin de réduire la complexité qui découle du calcul du montant versé au titre des jours restant entre la naissance et la fin du premier mois.

Cette mesure rabote de quelques jours la prestation versée aux familles concernées. Elle pourrait donc entraîner des difficultés de trésorerie non négligeables pour certaines familles, la naissance de l'enfant entraînant des dépenses qu'il n'est pas toujours possible de reporter au début du mois suivant. Plus globalement, cette mesure pourrait sembler anecdotique si elle ne s'ajoutait pas à la somme des efforts déjà demandés aux familles.

La prestation d'accueil du jeune enfant

La prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) se compose :

- de la prime à la naissance ou à l'adoption, servie sous condition de ressources. Après avoir, dans un premier temps, prévu de moduler cette prestation selon le rang de l'enfant, le Gouvernement ne devrait finalement pas modifier ce dispositif ;

- d'une allocation mensuelle (allocation de base) versée pendant trois ans à compter de la naissance ou de l'adoption, sous condition de ressources. Le Gouvernement prévoit de faire débiter le versement de cette prestation au premier jour du mois suivant la naissance de l'enfant.

- de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepaee) qui remplace le complément de libre choix d'activité (CLCA). Le Gouvernement souhaite inciter les parents à partager ce congé parental en soumettant une partie de sa durée à la condition que ce soit le second parent qui en bénéficie ;

- d'un complément de libre choix de mode de garde (CMG), servi pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée ou d'une garde à domicile pour un enfant de moins de six ans, son montant varie en fonction des ressources du ménage et de l'âge de l'enfant. La réforme du barème du CMG, un temps évoquée, ne devrait finalement pas être mise en œuvre.

Au total, la Paje a représenté plus de 13 milliards d'euros de dépenses pour la branche famille en 2013.

4. L'évolution de la politique familiale vers une politique de soutien aux revenus est préoccupante

a) La fin de l'universalité de la politique familiale ouvre la voie à d'autres remises en cause

Les allocations familiales sont aujourd'hui la seule prestation qui bénéficie à toutes les familles de deux enfants ou plus, soit plus de 4,5 millions de foyers. Alors que la politique familiale a été conçue, à son origine, comme une politique de redistribution horizontale traduisant la solidarité nationale envers ceux qui ont charge d'enfants, la fin de l'universalité la transforme en « filet de sécurité » social, destiné à soutenir les ménages modestes. Un tel changement de nature mériterait d'être réfléchi et discuté de manière plus approfondie que ce n'est actuellement le cas.

A plus ou moins long terme, cette évolution entamée concernant la politique familiale pourrait conduire à ce que le principe d'universalité soit également remis en cause s'agissant d'autres branches de la sécurité sociale, à commencer par l'assurance maladie.

b) Cette évolution met en danger la nature solidaire de notre système de protection sociale

A la faveur de la modulation des allocations familiales, on peut voir se dessiner une société dans laquelle une partie croissante de la population (non seulement les plus riches mais également les classes moyennes) assument, par l'impôt et les cotisations, le financement de prestations dont ils ne bénéficient pas.

Alors qu'un recul de la solidarité est dénoncé par de nombreuses associations, une telle fracture entre les bénéficiaires du système de protection sociale et ceux qui le financent est propice à sa remise en cause au profit d'assurances privées qui excluent, par définition, les plus démunis.

Il est regrettable qu'une telle évolution se dessine à la faveur de négociations internes à la majorité gouvernementale pour des raisons budgétaires et sans qu'une réflexion globale sur notre système de sécurité sociale ait été menée.

* * *

*

EXAMEN EN COMMISSION

Audition de M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur général, de la Caisse nationale d'allocations familiales

Réunie le mardi 28 octobre 2014, sous la présidence de Mme Colette Giudicelli, vice-présidente, puis de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur, de la Caisse nationale d'allocations familiales, sur le projet de loi n° 2252 (AN-XIV^e) de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Mme Colette Giudicelli, vice-présidente. – M. Alain Milon, victime d'un retard de train, m'a demandé d'ouvrir cette séance au cours de laquelle nous accueillons M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), accompagné de M. Daniel Lenoir, directeur. Des économies ont été annoncées sur la branche famille pour 2015 mais leur ventilation a notablement évolué depuis un mois. L'Assemblée nationale a voté, vendredi, le principe d'une modulation des allocations familiales selon le revenu, mais supprimé l'article relatif à la prime à la naissance. Le plan n'est plus celui sur lequel le conseil d'administration de la Cnaf avait été consulté début octobre. Nous souhaiterions néanmoins entendre vos observations sur les débats en cours. Comment les caisses font-elles face à leurs missions, un an après la signature d'une nouvelle convention d'objectifs et de gestion avec l'Etat ?

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales. – Le texte sur lequel notre conseil d'administration avait rendu un avis négatif a en effet considérablement évolué depuis. Même si je m'en suis entretenu hier soir avec les représentants des principales tendances représentées, je ne peux pas vous donner sa position sur la modulation. En revanche, je puis relayer des interrogations sur la mise en œuvre de ce dispositif. Celui-ci reste universel, puisque toutes les familles de deux enfants continuent d'en être bénéficiaires, bien que les versements soient réduits pour certaines. Il est cependant plus complexe, ce qui contrarie la simplification recherchée par la convention d'objectifs et de gestion, signée en juillet 2013.

Il nous faudra en effet suivre désormais non seulement l'évolution des familles, mais aussi celle de leurs ressources. La question de la modulation avait déjà été soulevée par Jean-Marc Ayrault qui avait finalement tranché en faveur de la fiscalisation avec la modification du quotient familial ; notre observatoire des charges avait alors conclu à une surcharge de travail pour les agents des caisses. Tout est faisable : la loi, quelle qu'elle soit, sera appliquée. Cependant, cette surcharge arrive au moment où nous retrouvons un peu d'air, où les files d'attente diminuent.

Nous interpellons la ministre sur la question de la transmission par la direction générale des finances publiques (DGFIP) des informations sur les ressources du million et demi de familles qui ne bénéficient que des allocations familiales et dont, par conséquent, nous ignorons le revenu. Un délai est prévu pour la mise en œuvre technique : si celle-ci peut attendre le 1er juillet 2015, cela nous laisse quelques mois pour adapter notre système informatique.

M. Daniel Lenoir, directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales. – *En tant que gestionnaire, je n'ai pas à prendre parti dans le débat sur la définition de la politique familiale. Que la représentation nationale se rassure : avec une application au 1er juillet 2015, nous y arriverons. Les premières estimations du coût de fonctionnement et de l'impact en termes d'équivalents temps plein (ETP) de ces mesures donnent des chiffres inférieurs à ceux qui avaient initialement circulé : ce serait significativement moins que 600 ETP.*

Un échange permanent avec la DGFIP économiserait un temps de travail significatif et éviterait de complexifier les procédures pour les allocataires. Reste le problème des changements de situation ; nous sommes en train de mettre en place des dispositifs de simplification, notamment grâce à notre site caf.fr.

Quant au nombre de places de crèches, le conseil d'administration n'a pas délibéré mais le projet de budget de Fonds national d'action sociale (Fnas) financera l'ensemble des places nouvelles. La difficulté – et je n'apprendrai rien aux membres de la Haute assemblée, jadis qualifiée de grand conseil des communes de France – résidera dans la faiblesse de l'offre proposée par les communes, du fait de leurs contraintes financières. C'est pourquoi il est proposé d'augmenter les aides à l'investissement.

La situation des caisses d'allocations familiales (CAF) s'est considérablement améliorée depuis un an. Ce matin, le délai de traitement des dossiers était revenu à cinq jours, soit deux ou trois de moins ; les dossiers à plus de quinze jours – les plus sensibles, qui demandent des rendez-vous... – n'en représentent plus que 6 à 7 %. Les CAF ont connu une forte réorganisation avec la mise en place de l'accueil sur rendez-vous, des mesures de simplification telles que la suppression des pièces justificatives pour l'allocation de rentrée scolaire pour les 16-18 ans et l'aide au logement étudiant : les pièces justificatives ne sont pas une sécurité, puisqu'il est facile de les falsifier ; c'est pourquoi nous les remplaçons par des contrôles ciblés assortis de sanctions dissuasives. Nous enregistrons une forte fréquentation de notre site caf.fr, accessible également par smartphone, grâce à une application.

Mme Caroline Cayeux, rapporteure. – *Je suis attachée au principe d'universalité des allocations familiales. Que se passera-t-il si l'on en vient à constater que les allocations versées aux familles ayant des revenus de plus de 6 000 ou 8 000 euros sont si faibles qu'elles ne valent pas le coût de leur gestion ? N'est-ce pas une porte ouverte à leur suppression pure et simple pour ces familles ? Quelle sera la surcharge de travail occasionnée par la modulation ? Des revenus tels que les treizièmes mois seront-ils pris en compte ?*

Les conséquences financières de la réforme du congé parental dépendent du nombre de pères qui accepteront de le prendre. Le gouvernement parle de 10 %, ce qui générerait une économie de 50 millions d'euros en 2015, et jusqu'à 290 millions par an en 2017. Est-ce réaliste ? Qu'en est-il du transfert de charges à prévoir vers les autres dispositifs ? Le décalage du début du paiement de la prestation de base de la Paje au mois suivant la naissance sera-t-il un allègement de charges suffisamment important pour justifier les difficultés de trésorerie que ne manqueront pas de rencontrer certaines familles ?

Malgré les mesures incitatives prévues, les communes auront-elles les moyens de construire de nouvelles crèches ? La baisse des dotations conduit les élus locaux à revoir à la baisse de nombreux projets. Une crèche, ce n'est pas seulement de l'investissement, mais aussi de lourdes dépenses de fonctionnement. La réduction à deux ans de la durée du congé parental amènera des enfants à être gardés un an plus tôt. Enfin, quelle est l'incidence de la réforme des rythmes scolaires sur le budget de la Cnaf ?

M. Jean-Louis Tourenne. – *L'augmentation du nombre de places en crèche ne sert à rien si nous ne définissons pas à qui elles servent. Elles ne constituent pas le moyen normal de résorption de l'écart entre l'offre et la demande. Cela coûte très cher : une crèche de vingt places coûte près de 60 000 euros à une commune. Pourquoi les vingt enfants qui y sont gardés reçoivent-ils de l'argent public, alors que les autres, gardés chez des assistantes maternelles, ne bénéficient d'aucun avantage particulier de la collectivité ? Peut-être parce qu'il s'agit d'un moyen de cohésion sociale ayant pour effet de compenser des carences éducatives chez des enfants auxquels il donne la possibilité de réussir dans la vie. Il faut donc s'assurer que les bénéficiaires de cette dépense sont issus de milieux populaires et que, dès lors, elle sert bien l'intérêt de la société en luttant contre le déterminisme social.*

Deuxième remarque que certains taxeront de procès d'intention : les assistantes maternelles ont trouvé un bon moyen pour se faire financer avec la création des maisons d'assistants maternels (MAM). Présentées comme des moyens d'amélioration de leurs conditions de vie, elles finissent par avoir des effets problématiques, comme lorsque l'enfant est gardé par une autre assistante maternelle que celle avec laquelle les parents ont signé un contrat. Comme nous pouvions le supposer, les collectivités sont maintenant sollicitées pour les financer. Quelles sont les intentions de la CAF ?

Le principe de l'universalité des allocations familiales n'est pas tombé du ciel ; c'est le résultat d'une convention établie par des gouvernants. Nous décidons maintenant, comme pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de prendre en compte les ressources du bénéficiaire...

M. Jean-Noël Cardoux. – *Cela n'a rien à voir !*

M. Jean-Louis Tourenne. – *Il serait intéressant de comparer ce que perçoivent, par enfant, les familles du décile ayant les revenus les plus élevés et celles du décile aux revenus les moins élevés...*

Mme Isabelle Debré. – Le principe d'universalité a toujours guidé notre politique familiale et c'est ce que le Gouvernement veut briser. Il faut faire des économies : qui le conteste ? Mais faut-il les faire sur les familles ? Vous parlez des crèches : les familles ne payent pas les mêmes tarifs ! Les familles des classes moyennes payent beaucoup plus...

Mme Patricia Schillinger. – Plus, oui ; pas beaucoup plus.

Mme Isabelle Debré. – Je souhaite que ce soit l'intérêt de l'enfant qui prime et non le revenu des parents. Demain, que modulerons-nous ? Les remboursements de médicaments, le forfait hospitalier, l'accès à l'école publique ? Certains parlent d'une réforme de gauche, qu'ils assument ; s'il m'arrive de soutenir des initiatives de gauche, bien que n'étant pas de gauche, je considère qu'il ne faut pas toucher à l'enfant.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je souscris à cela. Vous ne pouvez pas comparer APA et allocations familiales, qui n'ont rien à voir ! Je ne comprends pas vos propos sur les crèches ; vous semblez souhaiter qu'elles pallient une éducation que les parents ne seraient pas en mesure de donner. Une telle approche pervertit le principe. Le but des crèches est de garder les enfants des familles où les deux parents travaillent, c'est tout. Cela représente une charge importante pour les communes : autrefois maire d'une commune de 6 000 habitants, je me souviens que cela représentait un déficit de fonctionnement de 3 000 euros par an et par enfant.

Comment peut-on dire que les assistantes maternelles se sont bien débrouillées pour faire financer les MAM ? Cet excellent dispositif ne se développe pas assez. Où en est-on depuis la loi de 2010 ? Vous parlez d'un problème d'offre pour les places en crèches ; j'en ai parlé avec la CAF du Loiret : il y aurait un effort de communication à faire sur ce sujet, car c'est beaucoup moins coûteux qu'une crèche.

M. Philippe Mouiller. – La modulation des allocations familiales constitue surtout un message négatif concernant un des derniers atouts français : la démographie. Vous estimez que les coûts supplémentaires liés à la modulation seront moins élevés qu'initialement prévu, mais avez-vous un chiffre ? Quelle est la tendance budgétaire à prévoir pour les aides à l'investissement des collectivités ? La question des compétences entre communes et intercommunalités sur les MAM, d'une part, et les garderies, d'autre part, pose des difficultés avec la CAF.

M. Yves Daudigny. – On ne saurait diviser notre commission entre les défenseurs de la famille et ceux qui veulent y porter atteinte. Comme l'a dit Marisol Touraine à l'Assemblée nationale la semaine dernière, c'est quand les familles sont fortes que la devise républicaine peut tenir ses promesses. Défendre la branche famille, c'est défendre ses moyens. Or, n'en déplaise à certains, la situation de déficit de 2012 était le résultat d'une mesure de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, le transfert d'une part de CSG de la branche famille à la Cades et son remplacement par un panier de recettes non pérennes. A cela s'opposent les 2,5 milliards de dépenses nouvelles engagées par le Gouvernement actuel pour augmenter diverses prestations.

Notre système de protection sociale ne perdurera que s'il évolue. Oui, le principe d'universalité est maintenu ; la plupart des aides sont soumises à des conditions de revenu. Dire, comme j'ai pu l'entendre sur les ondes, qu'une famille dont le revenu avoisine celui d'un parlementaire moyen va quitter la France à cause de cette modulation relève de la caricature. Nous pouvons faire évoluer notre système autour de principes de justice que nous pouvons partager.

Quels moyens seront-ils mis en œuvre pour éviter les effets de seuil par un lissage ?

Pour parler des places d'accueil, certains conseils généraux, comme celui de l'Aisne, peinent à héberger tous les mineurs isolés étrangers. Nous n'avons plus de place pour héberger les jeunes placés sur décision de justice et la responsabilité du président de conseil général pourrait être engagée.

L'application par les CAF de normes strictes conduit à des refus de financement d'activités dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires. Pourriez-vous donner des consignes de souplesse pour les dossiers qui vont dans le bon sens, même si certaines règles ne sont pas totalement respectées ? Les CAF doivent encourager les collectivités qui avancent dans ce domaine.

Mme Patricia Schillinger. – J'ai présenté en juillet dernier un rapport sur la petite enfance devant la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation : la diversité des modes de garde est une richesse unique. Je le vois d'autant plus que depuis l'Alsace, je peux comparer avec les deux pays voisins - Suisse et Allemagne - qui ont une offre très restreinte. Chaque euro dépensé pour la petite enfance est bien dépensé. J'ai toujours été surprise de constater qu'il était plus facile de dépenser 700 000 euros pour construire un giratoire plutôt que pour aider les familles.

Il y a cependant des moments où il faut réformer. Si une famille fait des enfants, ce n'est pas pour toucher les allocations familiales, comme on peut l'entendre ici ou là. Vous êtes des hommes et des femmes de terrain, vous entendez aussi la demande d'accompagnement des familles.

Mme Laurence Cohen. – La mesure proposée présente de graves dangers pour la cohésion sociale : elle remet en cause le pacte social mis en place par le Conseil national de la Résistance. D'un premier abord, elle peut apparaître comme juste à des personnes désemparées. Mais elle peut être lourde de conséquences : pourquoi continuer à participer à un système de protection sociale s'il n'est d'aucun apport pour votre famille ? Demain, modulera-t-on le remboursement des médicaments ? S'agit-il de la seule solution pour faire des économies ? Personne ne parle du nœud du problème, à savoir la baisse des cotisations patronales à la branche famille, prévue par le pacte de responsabilité. Des solutions, mon groupe en propose...

Mme Isabelle Debré. – Nous aussi !

Mme Laurence Cohen. – ... mais pas de cette nature. Luttons contre le travail non déclaré, dont la Cour des comptes a chiffré le coût ; cela a été contesté, mais nous attendons toujours les preuves. Réformons la fiscalité et ne mélangeons pas tout. Modulons les cotisations patronales en fonction de l'attitude des entreprises vis-à-vis de l'emploi, pour ne pas pénaliser les entreprises vertueuses.

Il ne faut pas opposer les modes de garde. J'ai eu le sentiment – mais peut-être ai-je mal compris – que M. Tourenne voulait réserver à certains enfants la garde en crèche : attention à la ghettoïsation ! Vous soulevez par là le manque criant de moyens des collectivités territoriales. Les MAM sont précieuses ; il est utile que les assistantes maternelles aient des lieux où elles puissent échanger.

M. Jean-Pierre Godefroy. – *Comment gérerez-vous les effets de seuil, qui promettent de donner du fil à retordre ? Quelle sera la périodicité de l'ajustement au revenu : tous les trimestres, tous les ans ? Certaines professions ont des revenus qui varient beaucoup dans l'année. Procéderez-vous à de rappels de trop-perçu ?*

M. Jean-Baptiste Lemoine. – *L'augmentation de la précarité fait tomber des bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL) dans une spirale des impayés qui leur inflige la double peine, avec la suppression des aides et une dette exponentielle. On se rapproche du tiers-monde quand certaines familles ont un reste à vivre de trois euros. Ne peut-on pas continuer à verser les APL dès lors qu'un plan d'apurement des impayés a été mis en place ?*

M. Olivier Cadic. – *Au Royaume-Uni, les allocations familiales sont versées dès le premier enfant. D'environ 100 euros par mois, elles ne sont versées qu'à la mère, et en aucun cas au père. Le gouvernement de David Cameron les a plafonnées il y a un an pour les familles ayant un revenu de plus de 60 000 euros par an.*

Le diable se nichant dans les détails, comment allez-vous faire pour appliquer cette mesure ? Combien coûtera-t-elle ? Quid du supplément familial de traitement qui a fait l'objet d'un article dans Le Point ? Vous parlez de la devise républicaine à laquelle nous sommes tous attachés : lorsqu'une catégorie de la population est avantagée, cela pose un problème vis-à-vis de l'égalité.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – *Ces questions suscitent des débats passionnés. L'universalité des allocations familiales est là depuis leur création, à la suite de la guerre, dans un but démographique et de cohésion sociale. Faut-il y toucher ? La modulation proposée est-elle la bonne réponse, laquelle aurait combiné universalité et équité sans effet de seuil ? La cause du déficit de 2,3 milliards de la branche famille est la prise en charge, en 2010, d'une partie des dépenses de la branche vieillesse, avec de bonnes raisons, celles de la compensation des bonifications de pensions, ainsi que d'un transfert de CSG à la Cades. En 2015, nous n'aurons pas les 700 millions prévus à l'origine, mais 400 millions. Si l'on ajoute 130 millions au titre du congé parental et de mesures diverses, cela représente 530 millions. Le compte n'y est pas et il manque 2,3 milliards.*

Enfin, les prestations de la Cnaf sont multiples et complexes. Ne serait-il pas souhaitable de simplifier, ne serait-ce que pour réaliser des économies de gestion ?

Mme Isabelle Debré. – *Quelle seront les économies nettes dégagées par la modulation si l'on tient compte des coûts de gestion directs et indirects ?*

M. Jean-Louis Deroussen. – Notre mission consiste à appliquer les mesures que vous votez. Techniquement, nous savons comment corriger les effets de seuil. Ensuite, faut-il maintenir un système universel et uniforme ? Il ne m'appartient pas de trancher le débat. Certains s'inquiètent que la dégressivité des aides, qui conduit à verser parfois des prestations très faibles avec un coût de gestion important, ne conduise à terme à les supprimer. Les mêmes questions se sont posées pour les allocations logement.

Le choix du conjoint qui bénéficie du congé parental relève du couple. Aujourd'hui, dans 96 % des cas, c'est la femme qui le prend. L'avenir dira si la réforme modifiera cette répartition. Dans tous les cas, nous devons proposer une solution d'accueil. Dans l'actuelle convention d'objectifs et de gestion comme dans la précédente, nous nous sommes attachés à augmenter le nombre des places d'accueil tout en renforçant la diversité des modes de garde, individuels et collectifs. Les crèches sont plus adaptées à un milieu urbain et dense. En revanche, en milieu rural, il est plus judicieux d'encourager l'installation d'assistantes maternelles. Notre objectif est de créer 100 000 places d'accueil individuelles et 100 000 places en collectif d'ici à 2017. Le Fnass a été rebasé mais les objectifs demeurent. Avec les fonds publics aux territoires ou les schémas territoriaux de service aux familles, nous nous efforçons d'atteindre ces objectifs. Nous prenons ainsi parfois en charge jusqu'à 80 % de l'investissement. Il est toutefois souhaitable que les collectivités territoriales y participent aussi. Les mesures incitatives semblent bien accueillies par les collectivités.

Nous avons 11 millions d'allocataires : 4,8 millions touchent des allocations familiales dont 1,5 million qui ne touchent que ces allocations. Notre travail consistera à connaître les ressources de ces dernières.

Oui, la branche famille est en déficit, mais notre équilibre de branche manque de stabilité. On nous a transféré les majorations familiales sur les pensions, soit 4,5 milliards qui étaient autrefois pris en charge par le FSV. Nous finançons aussi pour un montant de 4 milliards d'euros l'allocation vieillesse des parents au foyer. Comment parvenir à l'équilibre si l'on ne cesse d'accroître nos charges ? Il nous faudrait aussi des ressources stables. Une partie du produit de la CSG dont nous bénéficions a été transférée à la Cades, qui avait besoin de recettes pérennes, et remplacée par des taxes au rendement plus incertain. Chaque année les paramètres changent. Difficile de parvenir à l'équilibre dans ces conditions.

Il y a 900 maisons d'assistantes maternelles. Les CAF souhaitaient des conventions, mais elles ne sont pas obligatoires. Le suivi nous échappe, même si nous assurons le reste à charge. L'accueil des jeunes enfants doit répondre à l'objectif de cohésion sociale. La PSU et les participations familiales ont pour objet de favoriser l'égalité d'accès quels que soient les revenus de la famille. De même, nous cherchons à renforcer l'accueil des enfants handicapés.

M. Daniel Lenoir. – En tant que gestionnaire, il ne m'appartient pas de prendre position sur l'opportunité de la modulation. La faisabilité de cette réforme dépend de nos systèmes d'information et de l'organisation de nos services. La loi prévoit sa mise en place le 1er juillet 2015. Cela est faisable, mais il serait souhaitable que les règles de gestion soient fixées au plus vite pour tenir compte du

temps de reset, lié à la modification de nos modèles informatiques : nous devons en effet faire tourner nos applications à blanc pour nous assurer que les modifications apportées n'affectent pas les autres paramètres. Le lissage des effets de seuil n'est pas très compliqué.

Le surcroît de charge de travail avait été évalué, en 2013, dans le rapport Fragonard. Celui-ci estimait le besoin en ETP à 660. Le coût serait ici moins élevé car le dispositif voté par l'Assemblée nationale est moins complexe...

Mme Nicole Bricq. – *C'est-à-dire ?*

M. Daniel Lenoir. – *La différence serait de l'ordre de 20 % en moins. Il est difficile d'être plus précis, car nous ne disposons pas des informations concernant le revenu des contribuables. Selon que nous utilisons les données fournies par les prestataires ou celles de Bercy, la charge pour nos services ne sera pas la même. Nous souhaiterions pouvoir réaliser des échanges informatisés avec les services fiscaux...*

Mme Isabelle Debré. – *Donc vous ne savez pas !*

M. Daniel Lenoir. – *Nous avons des contacts avec le ministère des finances. Il faut qu'il mette en place une procédure d'échange. En outre, la direction a engagé dans le cadre de la COG, avec le soutien du conseil d'administration, un plan de gains de productivité. Une partie des ETP nécessaires en proviendra. Des mesures de simplification ont déjà été prises – je plaide pour qu'il y en ait davantage. L'essentiel repose sur des dispositifs de transmission automatique des données. Lorsqu'à l'assurance maladie, nous avons lancé le programme Sesam-Vitale, nous avons réalisé d'importantes économies de gestion.*

Le revenu considéré est le revenu annuel imposable. Nous devons aussi prendre en compte les changements de situation en cours d'année. Si la déclaration est informatisée, la charge est allégée. Ainsi, le chiffrage sera inférieur à l'estimation que j'évoquais et les modalités de mise en œuvre de la prestation peuvent faire varier encore le coût à la baisse.

J'avais été interrogé par Mme Schillinger lors de la rédaction de son rapport sur les collectivités territoriales et la petite enfance. Notre objectif est de mettre en place une offre diversifiée de 200 000 places sans compter les 75 000 places en classes-passerelles de l'éducation nationale. Nous cherchons à nous adapter aux territoires. Nous avons expérimenté dans dix-huit départements, dont le Pas-de-Calais, des schémas territoriaux des services aux familles. Il s'agit d'appliquer le principe de subsidiarité pour définir les réponses adaptées à l'échelon le plus approprié. Si nous préférons souvent l'intercommunalité car elle coïncide avec le bassin de vie, dispose d'une capacité d'investissements plus importante, et constitue un interlocuteur unique pour les CAF, les règles sont précisées dans le cadre de chaque schéma territorial de façon concertée.

Nous réaliserons une étude économique car les coûts d'investissement ont été multipliés par deux en dix ans, tandis que les coûts de fonctionnement varient de un à deux selon les crèches. Il importe d'améliorer la gestion des structures d'accueil des enfants.

Outre la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, notre politique en faveur de l'accueil des jeunes enfants a aussi pour objectif de renforcer l'égalité des chances. Un colloque que nous avons organisé avec deux think tanks de sensibilité différente, l'Institut Montaigne et Terra Nova, a montré que l'existence de structures d'accueil collectives représente un facteur de réduction des inégalités. Toutefois il ne faut pas oublier non plus les structures d'accueil individuelles : la diversité est importante. Les MAM ne disposent pas de statut positif juridique et il y a d'autres dispositifs d'appui comme les relais d'assistantes maternelles que nous cherchons à développer avec la COG.

Enfin, en juillet, notre conseil d'administration a simplifié la procédure pour les rythmes scolaires. Le Fnass rebasé couvre le développement des places d'accueil collectif et individuel. Les schémas territoriaux visent à définir l'offre la plus adaptée tout en s'efforçant de réduire les inégalités territoriales. En France, la capacité d'accueil des enfants de moins de 3 ans est de 52 % en moyenne, mais de 25 % en Seine-Saint-Denis contre 95 % en Haute-Loire. L'objectif de la COG est d'assurer leur développement partout. Les CAF financent jusqu'à 80% la création d'une place de crèche ce qui soulage les communes. Nous avons simplifié les procédures des collectivités territoriales auprès du Fnass en créant un dossier unique tout en clarifiant, en lien avec l'AMF, la distinction entre activités scolaires et périscolaires.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC)**
Jean-Marie Andrès, président
Mériadec Rivière, membre du conseil d'administration
- **Familles de France**
Thierry Vidor, directeur général
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)**
Dominique Balmary, président
Samia Darani, conseillère technique
- **Fédération syndicale des familles monoparentales**
Patricia Augustin, secrétaire générale
- **Confédération syndicale des familles (CSF)**
Aminata Koné, secrétaire générale
- **Union des familles laïques (Ufal)**
Olivier Nobile, trésorier national, responsable de la commission santé et de la protection sociale
- **Union nationale des associations familiales (Unaf)**
François Fondard, président
Laurent Clévenot, secrétaire général
Claire Ménard, chargée des relations parlementaires
- **Mouvement mondial des mères de France (MMM France)**
Marie-Laure des Brosses
Thierry Vidor, directeur général de Familles de France
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**
Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale
Virginie Leheuzey, chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement
- **Conseil national des associations familiales laïques (Cnafal)**
Jean-Marie Bonnemayre, président
Marie-Odile Pelle-Printanier, vice-présidente