

N° 134

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 novembre 2015

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 2016,***

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 Élisabeth Doineau, secrétaires ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Emery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoine, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouneau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Evelyne Yonnet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3106, 3127, 3129 et T.A. 600

Sénat : 128, 134 tomes I à VIII et 139 (2015-2016)

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. L'AMÉLIORATION COMPTABLE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA BRANCHE RÉSULTE DE MESURES CONTESTABLES.....	9
A. DANS UN CONTEXTE DE DÉFICIT LIÉ À LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE, LES RÉSULTATS EN 2014 ET 2015 S'AVÈRENT MEILLEURS QUE LES PRÉVISIONS INITIALES.....	9
1. <i>La situation financière de la branche s'inscrit dans un contexte de déficit lié à la crise économique.....</i>	9
a) La branche a connu depuis 2008 un contexte économique exceptionnel.....	9
b) La branche famille a participé au redressement d'autres branches	9
c) Ce contexte a entraîné un niveau de déficit historique en 2013.....	10
2. <i>Des résultats meilleurs que prévus en 2014 et 2015 permettent d'espérer une nouvelle réduction du déficit en 2016</i>	11
a) Les résultats arrêtés pour 2014 et les prévisions pour 2015 sont meilleurs que prévus.....	11
b) Le déficit de la branche devrait encore se réduire en 2016	11
B. L'AMÉLIORATION DU SOLDE DE LA BRANCHE FAMILLE EN 2016 RÉSULTERAIT ESSENTIELLEMENT DE LA MONTÉE EN CHARGE DES MESURES ENTRÉES EN VIGUEUR EN 2015 ET D'UNE NOUVELLE ÉVOLUTION DE SON PÉRIMÈTRE.....	12
1. <i>Les mesures entrées en vigueur en 2015 permettent une réduction des dépenses de la branche en 2016</i>	12
a) La modulation des allocations familiales connaîtra sa première année de pleine d'application.....	12
b) La réforme du congé parental ne devrait pas encore faire sentir ses effets budgétaires.....	12
c) Le décalage du versement de la prime à la naissance a entraîné une moindre dépense en 2015 qui est reportée sur 2016	12
2. <i>L'ampleur des mesures du PLFSS 2016 concernant la branche famille est limitée</i>	14
a) Les mesures du volet « famille » du projet de loi auront un impact non significatif sur le solde de la branche	14
b) La modification des modalités de revalorisation annuelle des prestations sociales représenterait une économie ponctuelle de 200 millions d'euros pour la branche famille	15
3. <i>La réduction plus forte que la tendance spontanée du déficit de la branche s'explique en partie par l'évolution de son périmètre</i>	15
a) Les pertes de recettes générées en 2015 par la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité ont été compensées par une évolution du périmètre de la branche.....	15
b) Une nouvelle évolution du périmètre est prévue en 2016 pour compenser la montée en charge des mesures du pacte.....	15
c) Le PLFSS prévoit en outre une évolution des recettes affectées à la branche famille.....	16
d) Ces mouvements de recettes et de dépenses expliquent la moitié de la réduction du déficit de la branche en 2016	16
4. <i>La complexification de la structure des recettes de la branche pose la question de la pérennité de son financement.....</i>	17

II. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE PÈSE SUR LES FAMILLES ET SE FAIT AU PRIX D'UNE ÉVOLUTION REGRETTABLE DE LA POLITIQUE FAMILIALE.....	20
A. LES FAMILLES ONT LOURDEMENT ÉTÉ MISES À CONTRIBUTION POUR LE REDRESSEMENT DE LA BRANCHE.....	20
1. <i>Les efforts cumulés demandés aux familles depuis 2012 sont considérables</i>	20
2. <i>Les efforts demandés aux familles aisées ne profitent pas aux familles les plus modestes.....</i>	21
B. LA NATURE DE LA POLITIQUE FAMILIALE EST REMISE EN QUESTION	23
1. <i>L'universalité est un principe fondateur de notre politique familiale</i>	23
2. <i>La modulation des allocations familiales consacre la transformation de la politique familiale en politique de soutien aux revenus</i>	24
3. <i>La remise en cause, pour des raisons financières, de l'universalité de la politique familiale est d'autant plus regrettable que la même logique pourrait être appliquée à d'autres domaines.....</i>	25
III. DES PROGRÈS IMPORTANTS DOIVENT ÊTRE RÉALISÉS DANS LE DOMAINE DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS	26
A. LES RÉSULTATS OBSERVÉS EN MATIÈRE D'AUGMENTATION DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS SONT TRÈS EN-DEÇÀ DES OBJECTIFS FIXÉS	26
1. <i>Des objectifs ambitieux d'augmentation du nombre de places d'accueil des jeunes enfants ont été fixés</i>	26
a) <i>On recense un peu plus de 55 places formelles pour 100 enfants de moins de trois ans</i>	26
b) <i>Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Cnaf, il est prévu d'augmenter substantiellement ce taux de couverture</i>	27
2. <i>Les résultats observés en 2013 et 2014 sont largement en-deçà des objectifs.....</i>	28
a) <i>Le nombre de créations nettes de place en accueil collectif est insuffisant</i>	29
b) <i>On observe un net recul de l'accueil individuel.....</i>	30
c) <i>La préscolarisation stagne.....</i>	30
B. SI LES CONTRAINTES FINANCIÈRES SONT RÉELLES, IL EXISTE DES MARGES DE MANŒUVRE LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES POUR FAVORISER LA CRÉATION DE PLACES D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT.....	31
1. <i>L'augmentation du nombre de places se heurte à des contraintes financières.....</i>	31
a) <i>Le contexte dans lequel la Cog a été signée explique une partie seulement du retard observé</i>	31
b) <i>La situation financière des communes freine leurs investissements dans des équipements d'accueil du jeune enfant.....</i>	32
c) <i>Le recul de l'accueil individuel correspond à la conjoncture économique</i>	32
d) <i>La ponction opérée sur les ressources du fond national d'action sociale laisse peu de place à l'optimisme quant au rattrapage du retard accumulé.....</i>	32
2. <i>Il existe toutefois des marges de manœuvre pour améliorer l'offre de solutions de garde formelles.....</i>	33
a) <i>L'environnement normatif des EAJE doit être simplifié.....</i>	33
b) <i>Une réflexion doit être lancée sur la filière des métiers de la petite enfance</i>	34
c) <i>Les difficultés constatées dans le domaine de l'accueil individuel concernent aussi bien l'offre que la demande</i>	34
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41

Les observations du rapporteur pour la branche famille

- Alors que le solde de la branche famille s'était dégradé en 2013, le déficit s'est **réduit plus nettement que prévu en 2014**, atteignant **2,7 milliards d'euros**. En 2015, le déficit devrait s'établir à **1,6 milliard d'euros**, soit 700 millions d'euros de mieux que l'objectif retenu en loi de financement.

- En 2016, la branche famille connaîtra une **nouvelle évolution de son périmètre** en raison de la mise en œuvre des **allègements de cotisations** familiales patronales prévues par le pacte de responsabilité et de solidarité. Afin de compenser les pertes de recettes induites par ces allègements, le financement des allocations logement à caractère familial (ALF) sera assuré par l'Etat, tout comme l'aide personnalisée au logement (APL) depuis 2015. Ainsi, **l'ensemble des aides personnelles au logement sortent du périmètre de la branche famille**, ce qui représente une réduction des dépenses de près de 10 milliards d'euros en deux ans.

- Le déficit de la branche **devrait se réduire à nouveau** en 2016 sous l'effet de la montée en charge des mesures entrées en vigueur en 2015 et notamment de la **modulation des allocations familiales**, qui devrait entraîner une moindre dépense de l'ordre de 880 millions d'euros en 2016 après 440 millions en 2015. Les mesures prévues pour 2016 n'ont **pas d'impact budgétaire significatif**, à l'exception de la modification des **modalités de revalorisation annuelle** des prestations familiales, neutre à moyen terme mais qui devrait permettre à la branche d'économiser **200 millions d'euros** en 2016.

- Le projet de loi de financement pour 2016 fixe l'objectif de déficit de la branche à **0,8 milliard d'euros**, soit 400 millions de moins que le solde tendanciel. Pour l'essentiel, cette réduction du déficit est due aux évolutions de périmètre nettes des transferts de recettes fiscales effectuées au profit des autres branches.

- Votre rapporteur déplore la **réduction, depuis 2012, des ressources consacrées aux familles** et **l'évolution de la politique familiale vers une politique de soutien aux revenus** des plus modestes, revenant sur le principe cardinal, depuis l'origine, de la redistribution horizontale.

- Par ailleurs, votre rapporteur note les **résultats décevants en matière de création de solutions d'accueil du jeune enfant**. Le retard pris dans la réalisation des objectifs fixés par la convention d'objectifs et de gestion pour 2013-2017 ne pourra en effet vraisemblablement pas être rattrapé.

Mesdames, Messieurs,

Pour la branche famille, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 est construit sur la base de résultats meilleurs que prévus en 2015 et fixe un objectif de solde de - 0,8 milliard d'euros en 2016. Entre 2014 et 2016, le déficit se réduirait ainsi à près de deux milliards d'euros, pour renouer avec une situation excédentaire en 2019.

L'équilibre des comptes de la branche famille est la première des garanties de la pérennité de la politique familiale, à laquelle nous sommes tous attachés. D'un point de vue comptable, les résultats présentés apparaissent donc comme une source de satisfaction.

Néanmoins, les déterminants de cette réduction du déficit doivent être examinés. Si le retour, annoncé, de la croissance et l'inversion, promise, de la courbe du chômage se font attendre, la faiblesse de l'inflation et, à titre marginal, un ralentissement de la natalité contribuent à freiner l'évolution spontanée des charges de la branche. Ces facteurs conjoncturels n'expliquent toutefois qu'une faible part de l'amélioration de son solde.

En dehors d'évolutions de périmètre, liées à la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité et à sa compensation, les dépenses de la branche famille se sont réduites, en 2015, sous l'effet de mesures dont on peut contester le bien-fondé.

En effet, le décalage du versement de la prime à la naissance, qui constitue un simple report de dépenses, et la modulation des allocations familiales expliquent la plus grande partie de la réduction du déficit en 2015. Sur cette base, le déficit se réduirait à nouveau en 2016, sous l'effet de la montée en charge de cette dernière mesure qui connaîtra sa première année pleine d'application.

En 2016, l'écart entre la tendance (1,2 milliard d'euros de déficit) et la cible retenue (0,8 milliard d'euros) s'explique pour moitié par une modification des modalités de revalorisation des prestations familiales dont l'effet sur le solde sera neutre à moyen terme et pour moitié par l'évolution de la répartition des recettes fiscales affectées à la sécurité sociale et par les mesures prises pour compenser les pertes de recettes liées à la montée en charge du pacte de responsabilité et de solidarité. Il ne s'agit donc pas de mesures structurelles.

La réduction du déficit de la branche famille s'est faite par une réduction substantielle des prestations versées aux familles. En 2016, l'effet cumulé des différentes mesures sociales et fiscales décidées depuis 2012 dépasserait ainsi 1,8 milliard d'euros sur le champ de la politique familiale. Ce constat appelle deux remarques. D'une part, si certaines mesures ont été prises en faveur des familles modestes, leur ampleur ne permet pas de considérer que l'effort demandé aux familles des classes moyennes, voire aisées, est redistribué au bas de la pyramide des revenus. D'autre part, alors que la branche famille a pour vocation d'organiser un transfert horizontal, des célibataires et couples sans enfant vers les familles, seules ces dernières ont été mises à contribution.

On constate donc une restriction nette de la politique familiale qui était pourtant une singularité dont la France pouvait s'enorgueillir. Par ailleurs, les mesures décidées ces dernières années remettent en cause le principe d'universalité sur lequel la politique familiale s'est construite depuis 70 ans. Avec la modulation des allocations familiales qui peut, au regard du montant des prestations servies en haut de l'échelle des revenus, s'apparenter à une mise sous condition de ressources, plus aucune prestation familiale n'est réellement universelle et uniforme. Ainsi, la politique familiale perd sa vocation première qui est de compenser la charge liée à l'éducation d'enfants et évolue vers une politique de soutien au revenu des familles modestes, en complément de minima sociaux qui ne remplissent pas leur rôle de protection contre la pauvreté et la précarité.

Guidée par des considérations purement financières, cette évolution est inquiétante. En effet, à un terme plus ou moins lointain, cette logique pourrait être appliquée à d'autres branches ou conduire à remettre en cause la gratuité de certains services publics. En outre, la distinction de plus en plus nette que l'on voit s'instaurer entre ceux qui, par l'impôt et par les cotisations, participent à la solidarité nationale et reçoivent de moins en moins en retour, et ceux qui, à l'inverse, bénéficient des prestations en raison de leurs difficultés socio-économiques, fait craindre un délitement l'adhésion de nos concitoyens à notre modèle social.

Enfin, le présent rapport aborde la question de l'accueil du jeune enfant et pointe les résultats particulièrement décevants enregistrés en 2013 et 2014 au regard des objectifs ambitieux affichés par le Gouvernement.

I. L'AMÉLIORATION COMPTABLE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA BRANCHE RÉSULTE DE MESURES CONTESTABLES

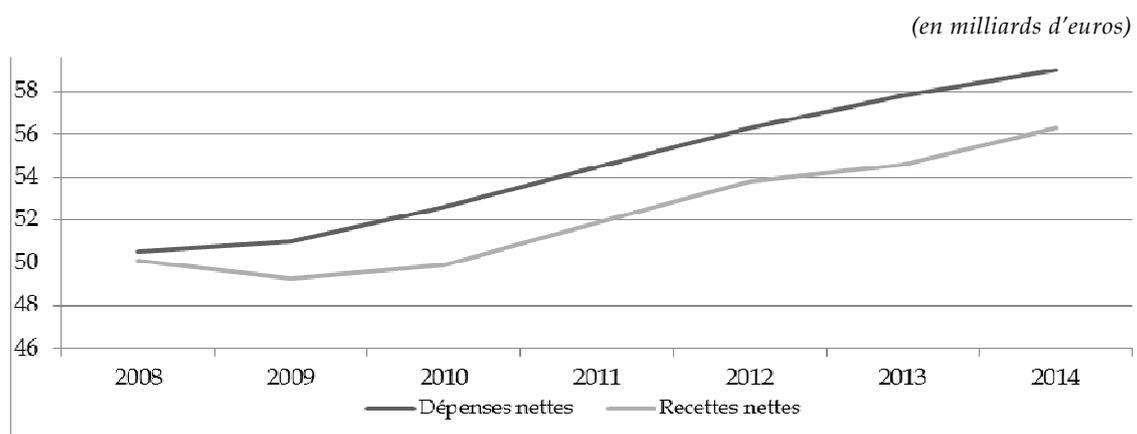
A. DANS UN CONTEXTE DE DÉFICIT LIÉ À LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE, LES RÉSULTATS EN 2014 ET 2015 S'AVÈRENT MEILLEURS QUE LES PRÉVISIONS INITIALES

1. La situation financière de la branche s'inscrit dans un contexte de déficit lié à la crise économique

a) La branche a connu depuis 2008 un contexte économique exceptionnel

Les produits de la branche famille, assis sur la masse salariale, progressent spontanément plus rapidement que ses charges qui sont composées essentiellement de prestations légales dont la progression dépend largement de l'inflation et de la natalité. En dehors des chocs conjoncturels qui alourdissent ses charges tout en ralentissant la progression de ses recettes (effet de « ciseau »), la branche famille tend donc vers l'équilibre. Or, la dégradation de la conjoncture économique à partir de 2008 a fortement pesé sur les recettes de la branche.

Figure n° 1 : Évolution des dépenses et recettes nettes de la branche famille entre 2008 et 2014



Hors AAH-API

Source : Questionnaire budgétaire

b) La branche famille a participé au redressement d'autres branches

En parallèle, la contribution de la branche famille à l'équilibre d'autres régimes s'est fortement accrue. Ainsi, alors que les transferts vers d'autres branches représentaient 6,8 milliards d'euros en 2007, ils approchaient 10 milliards d'euros en 2014.

Si ces transferts pèsent sur le solde de la branche, ils visent à financer des prestations versées par d'autres organismes de sécurité sociale mais liées à la politique familiale. Il s'agit notamment de la prise en charge par la branche vieillesse de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), destinée essentiellement aux femmes qui ont renoncé à une activité professionnelle pour élever des enfants (près de 5 milliards d'euros en 2016) et des majoration de pension pour enfant qui font l'objet d'un transfert de la branche famille vers le fonds de solidarité vieillesse (4,8 milliards d'euros).

Figure n° 2 : Transferts de la branche famille vers d'autres organismes de sécurité sociale

	Montant pour 2016 en millions d'euros
Prise en charge de cotisations au titre de l'AVPF (vers la branche vieillesse)	4 974
Congé paternité net (vers la branche maladie)	276
Majoration pour enfant (vers le FSV)	4 767
Autres transferts	87
Total	10 104

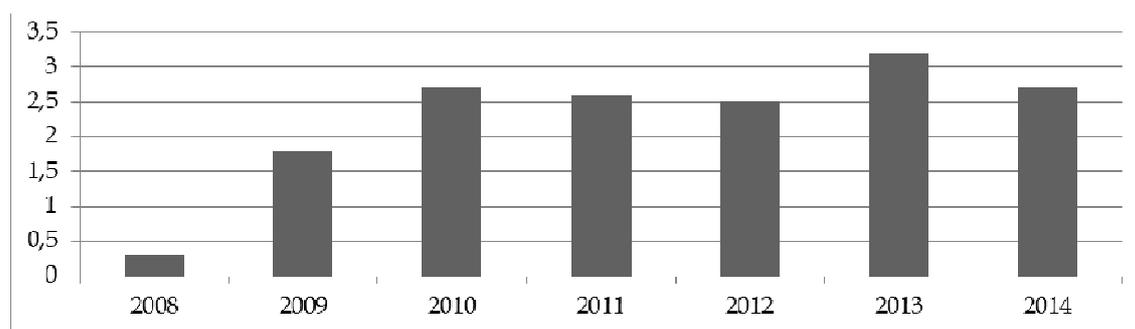
Source : CCSS septembre 2015

c) Ce contexte a entraîné un niveau de déficit historique en 2013

Alors que le solde s'était fortement dégradé entre 2007 et 2010, passant d'une situation excédentaire (+ 0,2 milliard) à un déficit de 2,7 milliards d'euros, le rebond de la croissance (2 % en 2010, 2,1 % en 2011) avait permis de stabiliser et même de réduire légèrement ce déficit (2,5 milliards d'euros en 2012) avant qu'il ne se détériore à nouveau, atteignant le niveau historique de 3,3 milliards d'euros en 2013.

Figure n° 3 : Évolution du déficit de la branche famille entre 2008 et 2014

(en milliards d'euros)



Source : Questionnaire budgétaire

2. Des résultats meilleurs que prévus en 2014 et 2015 permettent d'espérer une nouvelle réduction du déficit en 2016

a) *Les résultats arrêtés pour 2014 et les prévisions pour 2015 sont meilleurs que prévus*

Les économies mises en œuvre par les lois de financement de la sécurité sociale pour 2014 et 2015 devaient permettre d'atteindre un déficit de 2,9 milliards d'euros en 2014 et de 2,3 milliards d'euros en 2015. Ces prévisions apparaissent aujourd'hui excessivement prudentes. En effet, selon la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de septembre 2015, le déficit pour 2014 s'est établi à 2,7 milliards d'euros et devrait se limiter à 1,6 milliard d'euros en 2015.

Ces résultats s'expliquent en partie par la faiblesse de l'inflation (+ 0,4 % en 2014 après + 0,7 % en 2013) et par un fléchissement de la natalité qui freinent la progression des charges.

Figure n° 4 : Évolution des prévisions de solde pour la branche famille

(en milliards d'euros)

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

b) *Le déficit de la branche devrait encore se réduire en 2016*

Sur la base de ces prévisions et hors mesures nouvelles, le solde de la branche tendrait spontanément vers - 1,2 milliard d'euros en 2016, soit 400 millions d'euros de mieux qu'en 2015.

Avec un solde prévisionnel de - 0,8 milliard d'euros, l'objectif fixé par le présent projet de loi est toutefois plus ambitieux. Cette trajectoire permettrait un retour à l'équilibre en 2018, et même un excédent en 2019.

Figure n° 5 : Trajectoire de retour à l'équilibre de la branche famille retenue par le PLFSS 2016

(solde en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde	-2,7	-1,6	-0,8	-0,3	0	0,3

Source : PLFSS 2016

B. L'AMÉLIORATION DU SOLDE DE LA BRANCHE FAMILLE EN 2016 RESULTERAIT ESSENTIELLEMENT DE LA MONTÉE EN CHARGE DES MESURES ENTRÉES EN VIGUEUR EN 2015 ET D'UNE NOUVELLE ÉVOLUTION DE SON PÉRIMÈTRE

1. Les mesures entrées en vigueur en 2015 permettent une réduction des dépenses de la branche en 2016

a) La modulation des allocations familiales connaîtra sa première année de pleine d'application

La modulation des allocations familiales en fonction du revenu des ménages, qui a permis une économie de 440 millions d'euros en 2015, devrait représenter 880 millions d'euros en 2016. Ces 440 millions d'euros d'économies supplémentaires expliquent l'essentiel de la différence entre le solde prévisionnel pour 2015 (- 1,6 milliard d'euros) et le solde tendanciel pour 2016, tel qu'évalué par la CCSS de septembre 2015 (-1,2 milliard d'euros).

b) La réforme du congé parental ne devrait pas encore faire sentir ses effets budgétaires

La réforme du congé parental, visant à ce qu'il soit davantage partagé entre les deux parents, devrait conduire à une réduction de la durée de ce congé. Les hypothèses retenues par le Gouvernement tablent sur une moindre dépense de 290 millions d'euros par an à horizon 2017. La réforme étant applicable pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2015, son impact budgétaire ne devrait pas être pleinement observé avant 2017.

c) Le décalage du versement de la prime à la naissance a entraîné une moindre dépense en 2015 qui est reportée sur 2016

Une économie estimée à 200 millions d'euros a été réalisée du fait du versement de la prime à la naissance au deuxième mois suivant la naissance plutôt qu'au septième mois de grossesse. Cette mesure, dont la légalité paraît au demeurant incertaine¹ ne constitue pas une économie pérenne puisqu'elle entraîne un report de dépenses de 2015 vers 2016. Ce décalage n'est toutefois pas neutre pour les familles concernées, la majorité des dépenses liées à l'accueil d'un enfant étant réalisée avant la naissance.

¹ Le décret n° 2014-1714 du 30 décembre 2014 a fixé la date de versement de cette prestation au deuxième mois suivant la naissance. Or, l'article L. 531-2 du code de la sécurité sociale dispose que la prime à la naissance est attribuée avant la naissance de l'enfant.

Mise en œuvre des mesures prévues par la LFSS 2015

En 2015, deux mesures importantes ont été mises en œuvre.

- La modulation des allocations familiales en fonction du revenu des ménages, rendue possible par l'article 85 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, a été mise en œuvre par le décret n° 2015-611 du 3 juin 2015, qui précise le barème de modulation ainsi que le mécanisme de complément dégressif destiné à limiter les effets de seuil.

Conformément à ce décret, le montant des allocations familiales dues au titre du deuxième enfant s'élève à 32 % de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) et à 41 % de la BMAF au titre du deuxième enfant et de chacun des suivants. La majoration pour âge, lorsque l'enfant est âgé de plus de 14 ans, s'élève à 16 % de la BMAF. Ces montants sont divisés par deux lorsque le revenu annuel de la famille est supérieur à (55 950 euros + 5 595 euros par enfant à charge) et par quatre lorsque le revenu est supérieur à (78 300 euros + 5 595 euros par enfant à charge).

Figure n° 6 : Barème de modulation des allocations familiales

Nombre d'enfants à charge	Revenu annuel en euros		
	inférieurs à	compris entre	supérieurs à
2	67 140	67 141 et 89 490	89 490
3	72 735	72 736 et 95 085	95 085
Par enfant en plus	5 595	5 595	5 595
Allocations familiales pour 2 enfants	129,35	64,67	32,34
Allocations familiales pour 3 enfants	295,05	147,53	73,76
Par enfant en plus	165,72	82,86	41,44
Majoration pour les enfants de 14 ans et plus	64,67	32,34	16,17

Source : Caf.fr

Une circulaire interministérielle détaille et explicite le mode de calcul des allocations et du complément dégressif.

Cette mesure a été l'occasion d'un approfondissement des échanges d'information entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf). Seules 80 000 personnes « non trouvées » ont été invitées à télé-déclarer leurs ressources. Par ailleurs, une information a été mise en œuvre à destination des agents des Caf et des allocataires. D'un point de vue technique, il est donc possible de considérer que cette mesure, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015, a été mise en œuvre sans problème majeur.

Selon la Cnaf, 10 % des bénéficiaires d'allocations familiales ont vu le montant de leurs allocations baisser, de 127 euros par mois en moyenne, et 90 % de ces « perdants » appartiennent aux deux derniers déciles de niveau de vie.

- La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a prévu la transformation du complément de libre choix d'activité (CLCA) en prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepape). Afin d'inciter les parents à partager le congé parental, la réforme mise en œuvre par les décrets n° 2014-1705 et 2014-1708 du 30 décembre 2014 ouvre le droit, au titre du premier enfant, à un congé supplémentaire de six mois réservé au second parent. Pour les enfants suivants, chacun des parents aura le droit à un congé de 24 mois, contre 3 ans actuellement, dans la limite des 3 ans de l'enfant¹.

Cette réforme est applicable aux enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2015. Son impact sur le comportement des familles ne pourra donc être mesuré qu'à partir de 2017.

2. L'ampleur des mesures du PLFSS 2016 concernant la branche famille est limitée

a) Les mesures du volet « famille » du projet de loi auront un impact non significatif sur le solde de la branche

L'**article 31** prévoit la généralisation du mécanisme de garantie contre les impayés de pension alimentaire (Gipa) prévu à titre d'expérimentation par la loi du 4 août 2014 relative à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Cette mesure devrait entraîner un coût supplémentaire pour la branche estimé à **5 millions d'euros en 2016** et qui pourrait atteindre 40 millions d'euros par an à l'horizon 2019.

L'**article 32** prévoit le transfert vers les caisses d'allocations familiales (Caf) de la gestion des allocations familiales dues aux fonctionnaires en poste dans les départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion. Cette mesure, qui devrait **entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017**, aurait un impact positif sur le solde de la branche de l'ordre de 49 millions d'euros par an du fait du versement par l'Etat d'une cotisation employeur.

L'**article 33** étend à Saint-Pierre-et-Miquelon l'allocation de soutien familial (ASF) et le complément de libre choix du mode de garde (CMG), pour un coût de **0,6 million d'euros** supporté par la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹ Dans le cadre de la loi du 4 août 2014, il avait été annoncé que la durée réservée au second parent serait de six mois.

b) La modification des modalités de revalorisation annuelle des prestations sociales représenterait une économie ponctuelle de 200 millions d'euros pour la branche famille

L'**article 57** prévoit une réforme des modalités de revalorisation des prestations de sécurité sociale. A partir de 2016, l'ensemble des prestations de sécurité sociale, à l'exception des pensions de retraite seront revalorisées au 1^{er} avril, sur la base de l'inflation constatée pour les douze derniers mois. L'objectif recherché est de rendre plus simples et plus lisibles les modalités de revalorisation des prestations en évitant notamment les rattrapages dus aux écarts entre les prévisions et l'inflation constatée. Si cette mesure devrait être neutre pour les finances sociales à moyen terme, elle devrait entraîner une économie de **200 millions d'euros** pour la branche famille en 2016, dans la mesure où l'inflation devrait être moins importante au cours des douze mois précédant le 1^{er} avril 2016 que pour l'année 2016.

3. La réduction plus forte que la tendance spontanée du déficit de la branche s'explique en partie par l'évolution de son périmètre

a) Les pertes de recettes générées en 2015 par la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité ont été compensées par une évolution du périmètre de la branche

Le pacte de responsabilité et de solidarité annoncé dans le cadre des lois financières rectificatives de l'été 2014¹, prévoit plusieurs mesures visant à réduire le coût du travail.

Ainsi, la LFSS pour 2015 a prévu une baisse des cotisations familiales patronales de 1,8 point sur les salaires inférieurs à 1,5 Smic et un allègement dégressif des cotisations versées par les travailleurs indépendants dont le revenu est inférieur à 140 % du plafond de la sécurité sociale. La perte de recettes pour la branche famille, estimée à 4,7 milliards d'euros, a été compensée par le transfert vers le budget de l'Etat du financement des aides personnalisées au logement (APL)

b) Une nouvelle évolution du périmètre est prévue en 2016 pour compenser la montée en charge des mesures du pacte

Cet allègement est étendu à compter du 1^{er} avril 2016² à l'ensemble des salaires inférieurs à 3,5 Smic (article 7 du projet de loi).

¹ Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 et loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

² Initialement prévu au premier janvier 2016, cet allègement n'entrera finalement en vigueur qu'au 1^{er} avril.

Cette nouvelle perte de recettes pour la branche famille, estimée à 3,1 milliards d'euros pour 2016 et à 4,4 milliards d'euros par an à l'horizon 2018, doit être compensée par le transfert vers le budget de l'Etat du financement de l'allocation logement à caractère familial (ALF)¹ et du financement des mesures de protection des majeurs, actuellement financées par la branche famille. Ces deux mesures de compensation représentent une réduction des charges de la branche à hauteur, respectivement, de 4,7 milliards et 0,4 milliard d'euros.

En 2016, les dépenses sortant du périmètre de la branche (5,1 milliards d'euros) sont donc supérieures à la perte de recette, induite par le pacte de responsabilité et de solidarité (3,1 milliards d'euros).

c) Le PLESS prévoit en outre une évolution des recettes affectées à la branche famille

Par ailleurs, la branche famille rétrocède 1,8 milliard d'euros de recettes fiscales aux autres branches de la sécurité sociale. Ce redéploiement vise, d'une part, à mettre la législation française en conformité avec la décision « de Ruyter » de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 26 janvier 2015² (transfert vers le fonds de solidarité vieillesse de la part de CSG sur les revenus du capital pour 1 milliard d'euros et suppression du « préciput » sur les supports d'assurance vie pour 0,7 milliard d'euros) et, d'autre part, à limiter la surcompensation à la branche famille de l'effet du pacte de responsabilité (0,2 milliard d'euros de CSG sur les activités de remplacement et les jeux). La branche bénéficie toutefois de 0,2 milliard d'euros de recettes supplémentaires provenant de la taxe sur les salaires.

d) Ces mouvements de recettes et de dépenses expliquent la moitié de la réduction du déficit de la branche en 2016

Au total, la modification des modalités de revalorisation des prestations, qui sera neutre à moyen terme, explique la moitié de l'écart entre le solde tendanciel et l'objectif retenu. L'autre moitié de cet écart, soit 200 millions d'euros, s'explique donc uniquement par la différence entre d'une part les allègements de cotisations prévus par le pacte de responsabilité et de solidarité (- 3,1 milliards d'euros) et d'autre part les mesures de périmètre prévues en compensation (+ 5,1 milliards d'euros) et les mouvements de recettes fiscales (- 1,8 milliard d'euros). Or, ces allègements représenteront en année pleine (à partir de 2017) au moins un milliard d'euros de plus qu'en 2016. De nouvelles recettes devront donc être prévues si la trajectoire de retour à l'équilibre de la branche doit se poursuivre.

¹ Ainsi, l'ensemble des aides personnelles au logement (APL, ALF et aide au logement à caractère social, ALS) seront désormais financées par l'Etat. Ces aides restent néanmoins versées par les caisses d'allocations familiales (Caf).

² CJUE, 26 février 2015, C-623/13 - Gérard de Ruyter.

Figure n° 7 : Effets des différentes mesures prévues en 2016 sur le solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

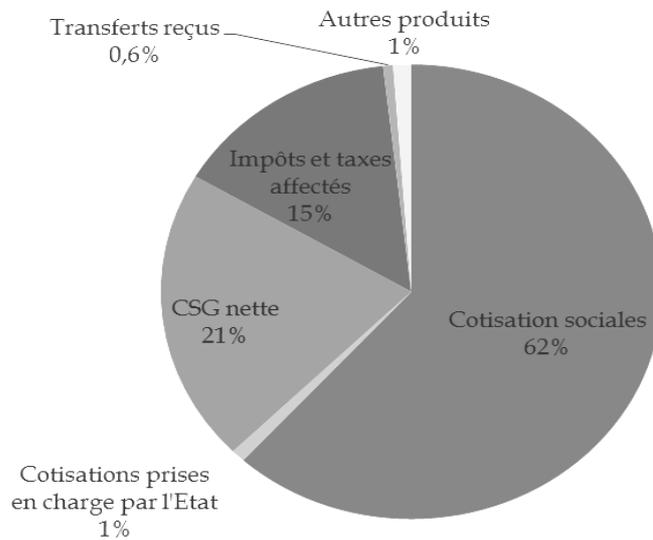
Solde tendanciel		-1,2	
Allègements prévus par le pacte de responsabilité et mesures de compensation	Allègements de cotisations familiales	-3,1	
	Budgétisation des ALF	4,7	
	Budgétisation des mesures de protection juridique des majeurs	0,4	
Transferts de recettes vers les autres organismes de sécurité sociale	CSG sur les activités de remplacement et les jeux	-0,2	-1,8
	Taxe sur les salaires	0,2	
	Suppression du préciput	-0,7	
	CSG sur les revenus du capital	-1	
Mesures 2016	Nouvelles modalités de revalorisation des prestations	0,2	
Objectif de solde retenu		-0,8	

Source : PLFSS, annexe 9

4. La complexification de la structure des recettes de la branche pose la question de la pérennité de son financement

Selon la CCSS de septembre 2015, les cotisations sociales effectives perçues par la branche famille devraient représenter 32,6 milliards d'euros en 2015, soit 61,7 % de ses recettes, le montant net de CSG affecté à la branche s'élevant à 11 milliards et les autres impôts et taxes affectés (Itaf) à 7,8 milliards.

Figure n° 8 : Composition des recettes de la branche famille en 2015



Source : CCSS, septembre 2015

En 2016, du fait de la mise en œuvre des allègements prévus par le pacte de responsabilité et de solidarité, les cotisations effectives ne représenteraient plus que 30,3 milliards d’euros. Compte tenu des transferts de recettes fiscales, la part des cotisations dans les produits de la branche ne devrait pas évoluer. Toutefois, la fragmentation du financement de la branche entre plusieurs recettes fiscales ne peut être satisfaisante.

En effet, alors que les cotisations sont assises sur la masse salariale et progressent globalement en lien avec la croissance du produit intérieur brut (PIB), les diverses recettes fiscales affectées évoluent selon des dynamiques qui leur sont propres. Par exemple, l’agrégat du prélèvement sur les *stock-options* et de la contribution sur les jeux et paris devrait représenter, en 2016, 507,2 millions d’euros, soit 11,6 % de moins qu’en 2015, après avoir décliné de 4,6 % entre 2014 et 2015. De même, la recette issue du « préciput » sur les assurances vie, qui est supprimée, devait décroître de 20 % en 2016.

Figure n° 9 : Évolution spontanée des impôts et taxes affectés hors CSG

	Prévisions de recettes pour 2016 (en milliards d'euros)	Evolution 2016/2015
Panier TEPA	8,2	+0,5 %
Préciput¹	723	-20%
Contribution sur les jeux et paris et prélèvement sur les stock-options	507,2	-11,6 %
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance et sur les primes d'assurance automobiles	2 196,6	0 %
Taxes tabac	1 074,4	+1 %
Taxe sur les salaires¹	2 430,4	+1,3 %
Taxe sur les véhicules de société	589	-6,8 %
Exit tax et autres taxes	1,7	-20,9 %
Total¹	7 530,9	-3,2 %

¹Les prévisions de la CCSS de septembre 2015 ne tiennent pas compte de la suppression du « préciput » sur les assurances-vie ni de l'affectation de 0,2 milliard d'euros supplémentaires de taxe sur les salaires.

Source : CCSS, septembre 2015

En raison de ces dynamiques différentes, chaque projet de loi de financement est l'occasion d'une nouvelle modification de la clé de répartition des recettes fiscales affectées, ce qui nuit à la lisibilité du financement de la branche et pose la question de sa pérennité.

II. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE PÈSE SUR LES FAMILLES ET SE FAIT AU PRIX D'UNE ÉVOLUTION REGRETTABLE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

A. LES FAMILLES ONT LOURDEMENT ÉTÉ MISES À CONTRIBUTION POUR LE REDRESSEMENT DE LA BRANCHE

1. Les efforts cumulés demandés aux familles depuis 2012 sont considérables

Depuis 2012, la volonté de rééquilibrer les dépenses de la branche famille s'est traduite par une réduction substantielle des prestations versées aux familles, qui se sont ajoutées à l'augmentation de la pression fiscale au travers de deux abaissements successifs du plafond du quotient familial, lesquels devaient pourtant permettre de ne pas réduire les allocations familiales¹.

Le tableau ci-dessous, issu des réponses adressées par le ministère des affaires sociales au questionnaire de votre rapporteur, retrace l'effet budgétaire des différentes mesures adoptées depuis 2013.

Figure n° 10 : Impact financier annuel estimé des mesures prises depuis 2013 sur la politique familiale

(en millions d'euros)

Mesures	2014	2015	2016	2017
Majoration de 50 % du complément familial en-deçà du seuil de pauvreté	-67	-157	-250	-253
Revalorisation de 25% de l'ASF	-50	-120	-180	-184
Modification du système de plafonds de la Paje	12	51	92	122
Allocation de base de la PAJE à taux partiel	28	118	212	280
Gel du montant de l'AB de la PAJE	24	47	95	163
Gel du montant des primes	3	7	14	25
Suppression du CLCA majoré	10	47	89	118
Abaissement du plafond du quotient familial	1 016	980	940	920
Modulation des allocations familiales	-	440	880	880
Ensemble des mesures	976	1413	1892	2071

Les + correspondent à des économies et les - à des dépenses supplémentaires.

¹ Ces chiffres ne tiennent pas compte du premier abaissement du plafond du quotient familial en 2012.

Source : Questionnaire budgétaire

¹ L'avantage résultant de l'application du quotient familial était plafonné jusqu'en 2012 à 2 336 euros par foyer fiscal. Ce plafond a été abaissé à 2 000 euros par la loi de finances pour 2013, puis à 1 500 euros par la loi de finances pour 2014. Ce deuxième abaissement du plafond avait été présenté par le Président de la République comme une alternative à la modulation des allocations familiales, qui a finalement été mise en œuvre par la LFSS pour 2015.

Au total en prenant en compte les mesures prises en faveur des familles modestes, l'effort demandé aux familles s'est élevé à près de 980 millions d'euros en 2014 et devrait dépasser 1,8 milliard d'euros en 2016.

La politique familiale repose depuis son origine sur la solidarité horizontale, des célibataires et des couples sans enfant vers ceux qui assument une charge de famille. Or, la réduction du déficit de la branche famille est passée essentiellement par la réduction des prestations et des avantages fiscaux destinés à aider les familles, sans que les personnes sans enfant ne soient mises à contribution.

2. Les efforts demandés aux familles aisées ne profitent pas aux familles les plus modestes

Les mesures d'économie sont sans commune mesure avec les mesures de dépense. Il n'est donc pas possible de considérer que l'effort demandé aux familles des classes moyennes sert à améliorer les conditions de vie des familles les plus modestes.

Le tableau ci-dessous, construit à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur, résume pour différents cas-types l'effet sur le niveau de vie des familles des mesures mises en œuvre depuis 2012, en dehors des mesures fiscales¹.

¹ Les mesures prises en comptes sont : la revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire, la création d'un complément familial majoré, la revalorisation du montant de l'allocation de soutien familial, le décalage au 1^{er} avril de la date de revalorisation de la BMAF, le gel du montant de l'allocation de base de la Paje et son plafonnement, la suppression du CLCA majoré, la modulation des allocations familiales et le décalage du versement de la prime à la naissance au second mois suivant la naissance de l'enfant.

Figure n° 11 : Impact des mesures mises en œuvre entre 2012 et 2015 sur le niveau de vie des familles

Caractéristiques du cas-type				Impact annuel sur le niveau de vie, en euros
A	1 enfant (4 mois)	Parent isolé	1 SMIC	-97
			2 SMIC	-97
			3 SMIC	-1 158
		Couple monoactif	1 SMIC	-201
			2 SMIC	-201
			3 SMIC	-2 311
		Couple avec biactif	2 SMIC	-136
			4 SMIC	0
			6 SMIC	0
B	2 enfants (2 ans, 7 ans)	Parent isolé	1 SMIC	100
			2 SMIC	100
			3 SMIC	26
		Couple monoactif	1 SMIC	-43
			2 SMIC	-43
			3 SMIC	-117
		Couple avec biactif	2 SMIC	22
			4 SMIC	-22
			6 SMIC	-410
C	3 enfants (7 ans, 12 ans, 17 ans)	Parent isolé	1 SMIC	464
			2 SMIC	262
			3 SMIC	31
		Couple monoactif	1 SMIC	346
			2 SMIC	144
			3 SMIC	-60
		Couple avec biactif	2 SMIC	144
			4 SMIC	-60
			6 SMIC	-1 139

Source : Questionnaire budgétaire

Outre le fait que le montant des prestations retirés aux « perdants » (406 euros par an en moyenne) est largement supérieur au supplément dont ont bénéficié les « gagnants » (137 euros par an en moyenne), on remarque que les baisses de prestations ne sont pas concentrées sur les familles aisées mais touchent également les familles des classes moyennes. Ainsi, à titre d'exemple, une famille avec un enfant de 4 mois dans laquelle seul un des parents travaille et dont le revenu est égal à deux Smic a vu ses prestations baisser de 200 euros par an.

Enfin, certaines mesures d'économie ont touché des prestations sous condition de ressources et ont donc pesé uniquement sur les familles les plus modestes. C'est le cas du gel du montant de l'allocation de base de la Paje ou du décalage du versement de la prime à la naissance. De même, la réforme du congé parental concernera essentiellement les familles modestes.

Enfin, à ces mesures concernant les prestations se sont ajoutées des mesures fiscales et notamment l'abaissement du plafond du quotient familial en 2013 puis en 2014.

Si, comme le soutient le Gouvernement, la politique familiale est devenue plus redistributive, c'est donc au prix d'une réduction globale du montant des prestations familiales qui touchent non seulement les familles aisées mais également celles des classes moyennes. Par ailleurs, l'émergence d'une distinction de plus en plus nette entre ceux qui participent au financement des prestations et ceux qui en bénéficient pourrait, à terme, avoir des effets négatifs sur l'adhésion de nos concitoyens à notre modèle social.

B. LA NATURE DE LA POLITIQUE FAMILIALE EST REMISE EN QUESTION

1. L'universalité est un principe fondateur de notre politique familiale

La mission première de la politique familiale est la compensation des dépenses liées à l'éducation d'un enfant. Partant de l'idée que chaque enfant a droit, de la part de la collectivité nationale, à la même aide, quelles que soient par ailleurs les ressources de sa famille, la politique familiale s'est construite depuis 1945 sur la pierre angulaire qu'est le principe d'universalité, appliqué à la prestation la plus importante, autant financièrement que symboliquement, que représentent les allocations familiales.

Certes, cette universalité n'a jamais été parfaite. Ainsi, les allocations familiales n'étaient, à l'origine, versées qu'aux salariés et seules les familles de deux enfants et plus en bénéficient. Néanmoins, l'universalité de la politique familiale est demeurée jusqu'à présent un principe cardinal, au point que, tout en réduisant le montant des allocations familiales à un montant dérisoire pour certaines familles¹, le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale se sont toujours défendus de le remettre en cause.

¹ Une famille avec deux enfants de moins de 14 ans, dont le revenu mensuel dépasse 8 000 euros perçoit désormais une allocation mensuelle de 32 euros. Comparé aux revenus du ménage, ce montant apparaît très marginal de la pertinence du maintien d'une telle allocation qui ne se justifie que par la volonté de maintenir une universalité théorique et la question pourrait à terme être posée.

2. La modulation des allocations familiales consacre la transformation de la politique familiale en politique de soutien aux revenus

La nécessité d'aider particulièrement les familles les plus modestes ou des publics spécifiques (enfants handicapés, familles monoparentales) a justifié, dès les années 1970, la création de prestations sous condition de ressources ou modulées en fonction des revenus du ménage.

Toutefois, les allocations familiales, qui représentaient 40 % du montant total des prestations versées par la branche famille, demeuraient universelles et uniformes dans l'esprit originel de la politique familiale.

Avec la modulation des allocations familiales, il n'existe plus aucune prestation familiale universelle et uniforme, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Figure n° 12 : Conditionnalité des prestations familiales

Prestations		Résultats financiers 2014 en M€	Commentaires
PAJE	Prime à la naissance ou à l'adoption	628	Sous condition de ressources
	Allocation de base	4 155	Sous condition de ressources
	CLCA ¹	1 897	Sous condition de l'arrêt de l'activité professionnelle
	Complément de mode de garde	5 915	Modulée en fonction des revenus
Allocations familiales		12 705	Modulée en fonction des revenus à partir du 1 ^{er} juillet 2015
Complément familial		1 703	Sous condition de ressources
Allocation de soutien familial		1 366	Public spécifique
Allocation de rentrée scolaire		1 900	Sous condition de ressources
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé		791	Public spécifique
Allocation journalière de présence parentale		66	Public spécifique
Toutes prestations		31 128	

¹ Le CLCA a été remplacé par la prestation partagée d'éducation de l'enfant pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2015 qui est soumise aux mêmes conditions.

Source : Cnaf

On assiste donc à un changement de paradigme : la politique familiale évolue vers une politique de soutien aux revenus, en complément des minima sociaux qui existent par ailleurs, et non plus de redistribution horizontale en faveur de ceux qui assument une charge de famille. Or, ce changement de paradigme, qui n'est pas assumé, devrait faire l'objet d'un débat clair tant il remet en cause une politique ancrée depuis longtemps dans notre pays.

3. La remise en cause, pour des raisons financières, de l'universalité de la politique familiale est d'autant plus regrettable que la même logique pourrait être appliquée à d'autres domaines

Cette évolution, qui résulte avant tout de considérations financières, est inquiétante pour notre modèle social. En effet, la logique appliquée à la politique familiale pourrait être transposée à d'autres branches de la sécurité sociale et justifier, par exemple, la modulation des remboursements de soins, voire la remise en cause de la gratuité de certains services publics. C'est donc notre modèle social qui serait remis en question.

Si de telles évolutions ne sont heureusement pas encore évoquées, il convient de se souvenir que le Gouvernement écartait fermement, jusqu'au 16 octobre 2014, l'idée d'une modulation des allocations familiales.

Ces considérations conduisent votre rapporteur à réitérer l'opposition, exprimée à l'occasion de l'examen du PLFSS pour 2015, à l'évolution de la politique familiale vers une politique de soutien aux revenus qui l'éloigne de sa vocation historique.

III. DES PROGRÈS IMPORTANTS DOIVENT ÊTRE RÉALISÉS DANS LE DOMAINE DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

L'accueil du jeune enfant constitue un enjeu important de la politique familiale, à double titre. Premièrement, comme élément d'une politique globale de soutien aux parents, la politique en faveur du développement des modes d'accueil favorise un haut niveau de natalité et donc une démographie dynamique. Deuxièmement, le développement de solutions de garde favorise l'insertion professionnelle des femmes et s'inscrit donc dans un objectif d'égalité professionnelle et sociale, ainsi que l'a souligné le rapport rédigé, au nom de la délégation sénatoriale aux droits des femmes, par M. Cyril Pellevat¹. C'est pourquoi votre rapporteur a souhaité y consacrer une partie des développements du présent rapport.

A. LES RÉSULTATS OBSERVÉS EN MATIÈRE D'AUGMENTATION DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS SONT TRÈS EN-DEÇÀ DES OBJECTIFS FIXÉS

1. Des objectifs ambitieux d'augmentation du nombre de places d'accueil des jeunes enfants ont été fixés

a) On recense un peu plus de 55 places formelles pour 100 enfants de moins de trois ans

On distingue trois modes de garde « formels » des enfants de moins de trois ans.

- l'accueil collectif, en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) ;

- l'accueil individuel, soit par un assistant maternel soit par un salarié à domicile ;

- l'accueil en école élémentaire ou préélémentaire (préscolarisation) à partir de deux ans.

On mesure la capacité d'accueil théorique en additionnant le nombre de places disponibles en établissement (sans tenir compte de leur occupation réelle), le nombre de places disponibles auprès d'assistants maternels (estimé à partir du nombre d'agrément délivrés), le nombre d'enfants effectivement gardés par un salarié à domicile et le nombre d'enfants de deux ans effectivement scolarisés.

¹ *Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu central de l'égalité entre les femmes et les hommes, Délégation aux droits des femmes, rapport d'information n° 473 (2014-2015).*

Cette capacité théorique s'élevait en 2013 à 1,34 million de places, contre 1,31 million en 2012. Le nombre d'enfants de moins de trois ans ayant légèrement baissé entre 2012 et 2013 (de 2,46 à 2,44 millions), le taux de couverture en modes de garde formels s'élevait donc à 55,1 places pour 100 enfants en 2013, en progression de 1,9 point par rapport à l'année précédente, et de 4,5 points par rapport à 2010.

Figure n° 13 : Capacité théorique d'accueil des enfants de moins de deux ans et taux de couverture selon le mode de garde, en 2013

	Capacité théorique		Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans
	Nombre de places	Part dans la capacité totale	
Assistants maternels	800 700	59,6 %	32,9 %
Accueil en EAJE	403 700	30,1 %	16,6 %
Garde par un salarié à domicile	41 700	3,1 %	1,7 %
Scolarisation	96 900	7,2 %	4,0 %
Total	1 342 900	100 %	55,1%

Source : PLFSS, annexe 1 (Programme de qualité et d'efficacité de la branche famille)

b) Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Cnaf, il est prévu d'augmenter substantiellement ce taux de couverture

La convention d'objectifs et de gestion (Cog) signée entre l'Etat et la Cnaf en 2013¹ prévoit notamment d'élever le taux de couverture à 65 % à l'horizon 2017. Pour cela, 275 000 solutions d'accueil supplémentaires doivent être créées entre 2013 et 2017, dont 100 000 en accueil collectif, 100 000 en accueil individuel et 75 000 en préscolarisation.

¹ Des conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont conclues entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale. Elles formalisent dans un document contractuel la délégation de gestion du service public de la sécurité sociale aux organismes gestionnaires

2. Les résultats observés en 2013 et 2014 sont largement en-deçà des objectifs

Le Haut conseil à la famille (HCF) a publié en septembre 2015 un point sur la réalisation des objectifs fixés par la Cog. Il souligne que les résultats pour les deux premières années sont particulièrement décevants, puisque seulement 21 100 places nettes ont été créées en 2013 et 2014 au lieu des 110 200 prévues. On observe même un ralentissement inquiétant, puisque 3 600 places nettes ont été créées en 2014 contre 17 500 en 2013. Sur les deux premières années de la Cog, les objectifs n'ont donc été atteints qu'à 19 %. Par rapport à l'objectif final qu'est la création de 275 000 solutions supplémentaires, ce taux de réalisation s'élève à 7 %.

Figure n° 14 : Objectifs de création de solutions d'accueil des jeunes enfants et réalisations en 2013 et 2014

	2013			2014			Taux cumulé
	Objectif	Réalisation	Taux	Objectif	Réalisation	Taux	
Accueil collectif	+21 200	+13 300	63 %	+19 600	+11 300	58 %	60 %
Accueil individuel (assistants maternels)	+20 000	-1 900	-10 %	+20 000	-6 900	-35 %	-22 %
Scolarisation à deux ans	+15 000	+6 100	41 %	+15 000	-800	-5 %	18 %
Total	+56 200	+17 500	31 %	+54 000	+3 600	7 %	19 %

Source : Haut-conseil à la famille. Les données concernant l'accueil collectif sont provisoires

Impact de la réforme du congé parental sur les besoins en garde d'enfants

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a prévu une réforme du congé parental en remplaçant le complément de libre choix d'activité (CLCA) par une prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepave).

Le CLCA est versé pour une durée de six mois maximum au titre du premier enfant et de trois ans maximum au titre des enfants suivants.

Cette réforme est présentée comme devant favoriser le partage des responsabilités éducatives au sein du couple, alors que le congé parental est aujourd'hui pris par la mère dans 96 % des cas. Toutefois, il semble illusoire de s'attendre à des changements de comportements autrement qu'à la marge. En effet, le montant de l'allocation allouée (390,52 euros par mois pour une interruption totale de l'activité professionnelle) conduit les familles à « sacrifier » le salaire le moins élevé, qui est souvent celui de la femme. Au demeurant le Gouvernement table sur une économie de 290 millions d'euros par an à horizon 2017, preuve qu'il n'anticipe pas de changements de comportements.

Dans les faits, le congé parental sera donc réduit de douze mois, créant une demande supplémentaire adressée aux modes de garde formels, dans une proportion qu'il est difficile d'estimer.

L'insuffisance des solutions d'accueil formelles pourrait alors entraîner un recours accru aux modes de gardes informels et impacter négativement l'activité des femmes concernées.

a) Le nombre de créations nettes de place en accueil collectif est insuffisant

L'augmentation de la capacité d'accueil en EAJE doit passer par des créations nettes et par l'augmentation de la fréquentation par place. Les créations nettes ont été en deçà des objectifs en 2013 et 2014 en raison à la fois de créations brutes insuffisantes et de destructions plus nombreuses que prévu. Par ailleurs, la fréquentation par place a augmenté insuffisamment en 2013 et a même baissé en 2014.

Figure n° 15 : Objectifs de créations de places d'accueil en établissement et réalisations en 2013 et 2014

	2013		2014	
	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation
Créations de places	+17 095	+13 700	+15 388	+14 300
Destruction de places	- 2 341	-5 000	-2 488	-4 400
Augmentation de la fréquentation	+6 401	+1 600	+6 688	-3 200
Places en micro-crèches		+3 000		+4 600
Créations nettes de solutions d'accueil collectif	+21 200	+13 300	+19 600	+11 300

Source : Haut-conseil à la famille

La prise en compte de l'augmentation des places en micro-crèches, qui représentent 4 % des places en EAJE et qui ne faisait pas l'objet d'un objectif spécifique, ne permet pas de compenser ces résultats insuffisants.

b) On observe un net recul de l'accueil individuel

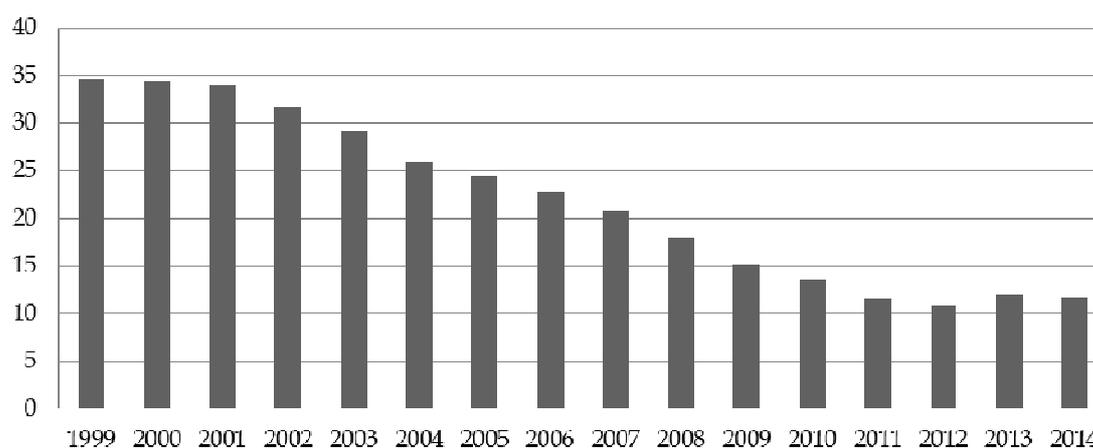
Alors que la Cog prévoyait une progression de 20 000 par an, le nombre d'enfants de moins de trois ans gardés par un assistant maternel a baissé de 1 900 en 2013 et de 6 900 en 2014.

La garde au domicile des parents ne fait pas l'objet d'un objectif dans la Cog. Le HCF observe néanmoins une tendance à la baisse des indicateurs relatifs à l'emploi à domicile (nombre d'employeurs, nombre de salariés, nombre d'heures déclarées).

c) La préscolarisation stagne

Alors qu'on a observé une baisse continue du taux de scolarisation des enfants de deux ans depuis le début des années 2000 (11 % en 2012 contre 34,6 % en 1999), une légère hausse a été enregistrée en 2013 (11,9 %). Ce taux est demeuré stable en 2014 (11,7 %) mais reste nettement inférieur aux objectifs fixés dans le cadre de la Cog (15 000 enfants supplémentaires accueillis chaque année).

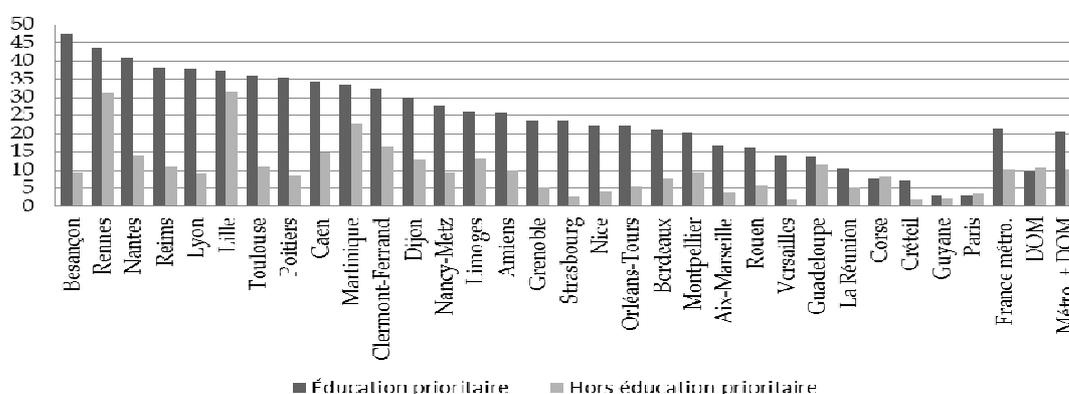
Figure n° 16 : Taux de scolarisation des enfants de deux ans (1991-2014)



Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et Haut conseil à la famille

Conformément aux orientations données par la loi sur la refondation de l'école¹, l'accent est mis sur le développement de la préscolarisation dans les zones d'éducation prioritaire. Dans ces territoires, l'objectif est d'atteindre un taux de scolarisation des enfants de deux ans de 30 %. A cet égard, on observe des disparités importantes entre les territoires. Ainsi, le taux de scolarisation des enfants de deux ans en zone d'éducation prioritaire dépasse 50 % dans l'académie de Besançon (il y a d'ailleurs nettement progressé entre 2013 et 2014), mais il est inférieur à 20 % dans une dizaine d'académies, notamment en Ile-de-France (inférieur à 5 % à Paris).

Figure n° 17 : Taux de scolarisation des enfants de deux ans à la rentrée 2013, par académie



Source : Ministère de l'éducation nationale

B. SI LES CONTRAINTES FINANCIÈRES SONT RÉELLES, IL EXISTE DES MARGES DE MANŒUVRE LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES POUR FAVORISER LA CRÉATION DE PLACES D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT.

1. L'augmentation du nombre de places se heurte à des contraintes financières

a) Le contexte dans lequel la Cog a été signée explique une partie seulement du retard observé

La signature tardive de la COG (en juillet 2014) a pu entraîner des retards dans la mise en chantier de projets, notamment de créations d'établissements. Toutefois ce facteur ne saurait suffire à expliquer le retard pris dans la réalisation des objectifs. En effet, si le taux de réalisation globale était de 31 % pour l'année 2013 (63 % pour les créations de places en accueil collectif), ce taux a chuté à 7 % (58 % pour l'accueil collectif) en 2014.

¹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Les élections municipales de mars 2014 ont également pu retarder la mise en chantier de projets de structures. Ce contexte ne peut toutefois pas avoir eu d'influence sur la scolarisation des jeunes enfants ou sur l'accueil individuel, pour lesquels les résultats sont nettement plus décevants encore que pour les EAJE.

b) La situation financière des communes freine leurs investissements dans des équipements d'accueil du jeune enfant

Les contraintes financières pesant sur les collectivités et notamment sur les communes, compétentes en matière d'EAJE, contribuent à expliquer les retards dans les créations de places d'accueil collectif. Or, compte tenu de la baisse annoncée des dotations aux collectivités, ces contraintes ne devraient pas s'atténuer à moyen terme.

c) Le recul de l'accueil individuel correspond à la conjoncture économique

Aucune des pistes d'explication explorées par le HCF ne permettent d'expliquer de manière satisfaisante ce recul de l'accueil individuel formel.

Toutefois, la stagnation du revenu disponible des ménages, combinée à une persistance du chômage, obèrent la capacité des familles à avoir recours à des salariés à domicile ou à des assistants maternels.

d) La ponction opérée sur les ressources du fond national d'action sociale laisse peu de place à l'optimisme quant au rattrapage du retard accumulé

A l'occasion de l'examen du PLFSS pour 2015, votre rapporteur a déjà eu l'occasion de regretter le rebasage de l'objectif de progression des moyens du Fond national d'action sociale (Fnas) dont 60 % des ressources sont affectées au financement de solutions d'accueil pour les jeunes enfants. En effet, la sous-consommation des crédits en 2013 tient notamment au contexte électoral et à la signature tardive de la Cog. Ce rebasage sur les crédits consommés en 2013, qui diminuera les ressources du Fnas de plus de 1,4 milliard d'euros sur la période 2013-2017¹, ne permet pas d'envisager un rattrapage du retard accumulé.

¹ La COG Etat-Cnaf prévoit une augmentation régulière (de 7,5 % par an en moyenne) des ressources du Fnas. Les crédits prévus pour 2013 n'ayant pas été entièrement consommés, le Gouvernement a décidé de rebaser cette progression en prenant en compte les crédits effectivement consommés en 2013.

2. Il existe toutefois des marges de manœuvre pour améliorer l'offre de solutions de garde formelles

Les auditions menées par votre rapporteur montrent qu'un certain nombre d'évolutions législatives et réglementaires sont de nature à réduire les difficultés auxquels font face les professionnels de l'accueil du jeune enfant et les parents. Si le présent rapport n'a pas pour objet de formuler des propositions précises en la matière, votre rapporteur souhaite toutefois esquisser des pistes de réflexion.

a) L'environnement normatif des EAJE doit être simplifié

En matière d'encadrement des enfants au sein des établissements, les règles applicables varient selon les structures. Il faut par exemple un adulte pour huit enfants qui marchent dans une crèche, alors qu'un adulte ne peut s'occuper que de quatre enfants dans une maison d'assistants maternels. On peut s'interroger sur ces différences.

Le décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans a été critiqué en ce qu'il a réduit le ratio minimal de personnels qualifiés¹. Dominique Bertinotti, alors secrétaire d'Etat chargé de la famille, avait annoncé son abrogation qui n'est jamais intervenue. S'il est nécessaire de prévoir un encadrement adéquat, il convient de tenir compte de la pénurie de personnels qualifiés dans l'encadrement de jeunes enfants.

Par ailleurs, les acteurs interrogés par votre rapporteur pointent la nécessité de revoir les règles d'attribution de la prestation de service unique (PSU), qui sont fixées par une circulaire de la Cnaf. S'il est souhaitable d'inscrire la notion de service rendu aux familles dans les règles de tarification, le niveau d'exigence a pu être difficile à satisfaire pour les petites structures associatives, ce qui peut contribuer à expliquer une partie des destructions de places.

Les personnes auditionnées ont également fait valoir que les normes relatives aux locaux ayant vocation à accueillir des jeunes enfants manquent de cohérence et de lisibilité pour les investisseurs.

Ainsi que le souligne le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux droits des femmes, le coût de construction d'un EAJE a presque doublé en dix ans, passant de 18 079 euros par place en 2000-2001 à 34 312 euros en 2012-2013. Le prix du foncier intervient bien entendu dans cette augmentation mais les normes de sécurité et d'hygiène, notamment la superficie minimale exigée par enfant, doivent être étudiées avec attention.

¹ L'article R. 2324-42 du code de la santé publique précise que le personnel chargé de l'encadrement des enfants doit être composé à 40 % de puéricultrices diplômées d'Etat, d'éducateurs de jeunes enfants diplômés d'Etat, d'auxiliaires de puériculture diplômés, d'infirmiers diplômés d'Etat ou de psychomotriciens diplômés d'Etat.

Ces normes se sont étoffées et complexifiées au fil des années. De plus, en raison des exigences particulières que peuvent formuler les services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI), les règles applicables peuvent varier d'un département à l'autre.

b) Une réflexion doit être lancée sur la filière des métiers de la petite enfance

On constate une pénurie préoccupante de personnels qualifiés, notamment d'auxiliaires de puériculture. Cette situation s'explique, en partie, par le nombre insuffisant d'écoles délivrant ces formations.

Ainsi, dans un domaine où l'expérience acquise est souvent plus importante que la formation initiale, les professionnels regrettent l'absence de passerelles permettant au titulaire d'un CAP petite enfance d'accéder au métier d'auxiliaire puériculture.

Sur ces sujets, des réflexions sont en cours, et il est nécessaire qu'elles aboutissent.

c) Les difficultés constatées dans le domaine de l'accueil individuel concernent aussi bien l'offre que la demande

A l'instar des difficultés observées pour l'accueil collectif, on constate d'importantes disparités dans les pratiques des services de PMI appelés à délivrer des agréments aux assistants maternels. Si l'appréciation des conditions d'accueil doit être individualisée, les décisions et les exigences des services de PMI apparaissent parfois arbitraires aux yeux des assistants maternels. L'établissement de référentiels communs clarifiant les règles applicables serait un facteur de simplification pour les assistants maternels, dont la profession gagnerait à être davantage valorisée.

Du côté de la demande, le principal frein reste le coût supporté par les familles. Les modalités de financement des modes de garde pourraient être réévaluées. En effet, la participation publique (Etat, collectivité et branche famille), et donc le reste à charge pour la famille, sont différents selon le mode de garde choisi, alors que ce dernier dépend largement des besoins spécifiques à chaque famille. Il serait donc pertinent d'interroger les différences qui existent entre la PSU qui finance les établissements et le complément de libre choix du mode de garde (CMG), qui est attribuée aux familles qui font garder leur enfant par un salarié ou au sein d'une micro-crèche. Enfin, la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme de tiers payant pour le CMG devrait être étudiée.

EXAMEN EN COMMISSION

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

Réunie le mercredi 7 octobre 2015, sous la présidence 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 général, de la caisse nationale d'allocations familiales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

M. Alain Milon, président. – Nous sommes heureux d'accueillir M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), et M. Daniel Lenoir, directeur général, dans le cadre de l'examen du PLFSS pour 2016, qui a été délibéré ce matin en conseil des ministres, et dont l'avant-projet avait été transmis il y a quelques jours aux caisses de sécurité sociale. Le conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales lui a donné un avis défavorable le 30 septembre dernier. Nous souhaitons faire le point sur la situation de la branche « famille » et sur les évolutions envisagées à la lumière du projet que le Sénat examinera à partir du 9 novembre.

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Cnaf. – Malgré son avis défavorable, le conseil d'administration a approuvé une grande part des mesures qui concernent la branche « famille », avec en premier lieu la généralisation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires (Gipa), expérimentée dans vingt départements avec des remontées très positives. La prise en charge par les caisses d'allocations familiales des prestations familiales assurées aux fonctionnaires des DOM rétablira l'égalité entre la métropole et l'outremer. Enfin, l'extension du complément de libre choix du mode de garde et de l'allocation de soutien familial (ASF) à l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon a répondu aux besoins d'une population de 6 000 habitants. En revanche, des réserves se sont exprimées sur la modification de la date de revalorisation des prestations familiales. C'est une mesure de simplification qui se traduira par un décalage de la revalorisation en 2016. Il est vrai cependant que l'impact d'une telle mesure est atténué en période de faible inflation. Nous regrettons également le maintien d'un déficit structurel dans la branche, et cela même si la modulation des allocations familiales a contribué à le réduire d'environ 800 millions d'euros, alors qu'il avait atteint un peu plus de 3 milliards.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 15 du projet de loi prévoit que la prise en charge des majorations de pensions pour enfant ne transite plus par le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Quel sera l'effet d'une telle disposition sur la Cnaf ? À ce stade de la mise en œuvre de la convention d'objectifs et de gestion, quel bilan tirez-vous ? À la suite de la modulation des allocations familiales et de l'établissement de la prime d'activité, à combien estimez-vous les besoins en ETP et en financement par rapport aux prévisions de la convention ?

M. Jean-Louis Deroussen. – Nous ne pouvons faire qu'un bilan intermédiaire de la convention d'objectifs et de gestion qui couvre les années 2013 à 2017. Une mission commune de l'Inspection générale des Affaires sociales (Igas) et de l'Inspection générale des Finances (IGF) a fait le point sur les charges de travail des caisses d'allocations familiales. Au moment de la signature de la convention, nous avons bénéficié de renforts temporaires, pour faire face à un pic d'activité difficile à assumer, soit 200 emplois de techniciens et 500 emplois d'avenir que nous devons restituer en 2017 au plus tard, en y ajoutant 1 000 autres emplois, et sans doute 300 emplois supplémentaires en raison des propositions de simplification validées par les services de l'Etat.

La mission Igas-IGF a salué nos efforts de productivité, dus notamment à la mutualisation de l'accueil des allocataires, et grâce auxquels nous devrions, à activité inchangée, être en mesure de restituer ces 1 700 emplois. Elle a également noté que nous avons pu absorber la charge de travail dégagée par la modulation des allocations familiales, en juillet dernier, soit 300 ETP. En revanche, nous restons inquiets sur la charge de travail supplémentaire que nous devons assumer au 1^{er} janvier prochain, avec la mise en place de la prime d'activité. La mission estime qu'il faudra sans doute prévoir 500 ETP en plus. Nous essayons d'anticiper et des négociations sont en cours pour obtenir les renforts nécessaires au passage de ce pic d'activité : 800 000 nouveaux bénéficiaires, dont 400 000 ne sont pas connus comme allocataires au titre d'une autre prestation. La restitution envisagée à iso-activité doit être réévaluée.

M. Daniel Lenoir, directeur général de la Cnaf. – Nos efforts ont porté : nous avons tenu le rendez-vous du 1^{er} juillet pour réaliser la modulation des allocations familiales, et nous avons absorbé la charge de travail supplémentaire qui a été légèrement inférieure à ce que nous avons pu prévoir. En effet, nous avons travaillé en liaison étroite avec la Direction générale des finances publiques (Dgfp), qui nous a communiqué les informations nécessaires, de sorte que nous n'avons eu que 80 000 ménages « non-trouvés », auxquels il a fallu demander le montant de leurs revenus. Les 300 ETP nécessaires ont été absorbés par les gains de productivité que nous avons réalisés ces dernières années.

La mise en place de la prime d'activité demandera des modifications importantes de notre logiciel. Nous mettrons en place à partir des télédéclarations un dispositif d'accueil numérique accessible à tous, et nous améliorerons notre couverture du territoire grâce à des partenariats avec la Poste, les associations, les centres communaux d'action sociale mais aussi en passant des accords avec les volontaires du service civique désireux de s'engager dans cette démarche d'accueil.

Nous inaugurerons également le 1^{er} novembre un simulateur grâce auquel les bénéficiaires du RSA activité et de la PPE pourront connaître le montant des indemnités auxquelles ils ont droit.

Le taux de recours à la prime d'activité apparaît comme une variable non négligeable pour calculer la charge de travail supplémentaire. Chacun espère qu'il sera important tout en ayant conscience que l'objectif des 100 % est difficilement atteignable. L'Igas et l'IGF ont proposé une estimation moyenne de 500 ETP. Nous souhaitons pouvoir ralentir la pente de restitution des emplois et prévoir une clause de revoyure. Des mesures de simplification sont indispensables pour gagner en productivité. Il faudra également préserver les emplois d'avenir, qui donnent aux jeunes une occasion de s'insérer dans un parcours professionnel.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Au nom de Mme Cayeux, rapporteure pour la branche « famille », je voudrais rappeler qu'après la budgétisation des APL, l'année dernière, est prévu en 2016 le transfert de la Cnaf vers l'Etat du financement des allocations de logement familiales. Le RSA est quant à lui financé par les départements. Quelle est la charge supportée par la Cnaf du fait de la gestion de ces aides ? Les coûts de gestion associés sont-ils intégralement compensés ? Par ailleurs, l'objectif de création de classes d'accueil pour les jeunes enfants, fixé par la convention, avait pris un retard conséquent, l'année dernière. Où en est-on ? Pouvez-vous nous présenter l'évolution des ressources du Fonds national d'action sociale (Fnas) ?

M. Jean-Louis Deroussen. – Les nouvelles places d'accueil n'ont pas été créées au rythme prévu, de sorte que nous n'avons pas pu atteindre en 2013 l'objectif des 100 000 places supplémentaires. Le travail a pourtant été bien mené l'an dernier et continue à l'être. Si l'on considère les engagements que nous avons pris pour 2015 en partenariat avec les collectivités locales, et ceux que l'on voit naître pour l'année suivante, et compte tenu d'un taux d'occupation des berceaux en hausse (2,6 enfants par berceau), on peut espérer atteindre les 100 000 places d'accueil à la fin de la convention d'objectifs et de gestion. Quant aux places d'accueil chez les assistantes maternelles, c'est un dispositif que son caractère libéral rend difficile à maîtriser. D'autant qu'il subit une certaine désaffection de la part des parents qui n'y trouvent leur compte ni en termes d'heures de garde, ni en termes financiers.

M. Daniel Lenoir. – La sous-exécution du Fnas en 2013 s'explique par le trou d'air sur les créations de places. En 2014, le fonds a augmenté de 6,8 % pour une sous-exécution de 89 milliards d'euros par rapport aux prévisions, ce qui est tout à fait raisonnable sur un budget de 5 milliards. Il faut compter entre six mois et trois ans pour que la décision de créer des places en crèche se concrétise, d'où la reprise encore peu perceptible de 2014, qui se prolonge en 2015. Tous les indices donnent à penser que nous rattraperons notre retard d'ici la fin de l'année. Quant à l'évolution inquiétante du dispositif des assistantes maternelles, elle doit faire l'objet d'une étude économique dédiée.

L'autre priorité de la convention d'objectifs et de gestion est d'assurer le financement des activités périscolaires dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires. Nous finançons également des foyers de jeunes travailleurs, des vacances, etc. Après les attentats de janvier, nous avons engagé une réflexion sur les interventions que nous pourrions destiner aux jeunes, pré-adolescents ou jeunes adultes, afin de les prémunir contre la tentation de l'engagement djihadiste.

La Cnaf ne prend en charge qu'une partie de la gestion des aides. Aucun frais de gestion n'est prévu pour l'allocation aux adultes handicapés. On consacre 250 millions d'euros aux frais de gestion des allocations logement et 37 millions pour le RSA qui n'ont pas été actualisés. Le dispositif de coût complet n'est pas encore en place. Il le sera l'an prochain. On peut augurer sans trop prendre de risques que les coûts de gestion ne sont pas totalement couverts, notamment dans le cas du RSA. Cependant, comme nous faisons des efforts de productivité, les coûts diminuent.

Mme Laurence Cohen. – *La modulation des allocations familiales a généré un gain de 800 millions d'euros. Nous y étions hostiles et nous le sommes encore. Quel est le déficit de la branche « famille » ? Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) et le pacte de responsabilité ont exonéré les entreprises de charges sociales, notamment des cotisations familiales, pour un montant élevé. Peut-on tirer un premier bilan de cette mesure ? Vous avez parlé de gains de productivité nécessaires. Il ne faudrait pas que cela dégrade les conditions de travail des salariés. Pouvez-vous étayer votre propos ?*

M. Jean-Marie Morisset. – *L'exercice n'est pas facile. On vous demande de simplifier et chaque année on ajoute de nouveaux dispositifs. Où en est-on pour les impayés des pensions alimentaires ? Combien de familles sur les 5 millions qui en bénéficient ont vu baisser leurs allocations familiales ? Les collectivités sont en attente de projets pour relancer les crèches ; qu'en pensez-vous ? Quel effet a eu votre gestion du RSA ? Les conseillers départementaux s'interrogent sur le bien-fondé du versement de certaines allocations. En se restructurant, vos services doivent fermer certains lieux d'écoute. Dans ces conditions, le dispositif d'accueil numérique est tout à fait utile.*

M. Dominique Watrin. – *Sur le terrain, on constate que les missions des caisses d'allocations familiales s'élargissent sans que leurs moyens de fonctionnement soient revalorisés. Cela ne peut que favoriser une déshumanisation de l'accueil et allonger la durée de traitement des dossiers. On ne peut pas manquer de faire le lien avec la diminution des recettes de la branche « famille » : les cotisations ont baissé de 1,8 point en 2015 jusqu'à 1,6 Smic et, pour le budget 2016, cette baisse s'appliquera jusqu'à 3,5 Smic. Autant de manque à gagner que les compensations de l'Etat et les transferts de dépenses sur d'autres budgets ne suffiront peut-être pas à combler. Les caisses d'allocations familiales peuvent récupérer en une fois des impayés qui sont plus souvent des indus que des fraudes. Cela provoque parfois la suppression de la totalité des allocations familiales. Même lorsqu'il y a un recours amiable, celui-ci n'est pas suspensif. Ne faudrait-il pas lancer une étude pour évaluer les conséquences de mesures aussi draconiennes ?*

Mme Michelle Meunier. – Je me félicite de la généralisation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires car l'on sécurise ainsi de nombreuses familles monoparentales qui conservent leur pouvoir d'achat et peuvent continuer à assurer l'éducation des enfants. Cette généralisation au 1^{er} avril 2016 émane d'un rapport intermédiaire. Les rapports ne sont donc pas aussi inutiles qu'on le dit ! Le regroupement des assistantes maternelles en maisons est une piste à explorer, car les horaires plus larges répondent mieux à la demande des parents. Quant à votre initiative à destination des jeunes, elle est tout à fait bienvenue.

Mme Françoise Gatel. – La réforme des rythmes scolaires a généré un surcroît de dépenses pour la Cnaf. En ce qui concerne les modes de garde, la crèche est une réponse urbaine à une attente de plus en plus forte des parents. Les maisons d'assistantes maternelles comblent à la fois les besoins des assistantes maternelles qui souhaitent exercer en dehors de leur domicile et ceux des parents soucieux de socialiser leur enfant. C'est un excellent moyen de renforcer le maillage du territoire.

Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.

M. Jean-Louis Deroussen. – Une moindre dépense de 800 millions d'euros par rapport au budget prévu l'année précédente a réduit le déficit de la branche « famille » de 1,1 milliard. Il est prévu à 1,6 milliard en 2015, à 800 millions en 2016, avec un retour à l'équilibre en 2018. Nous partageons votre souci d'améliorer les conditions de travail des agents tout en évitant le risque d'un accueil déshumanisé, grâce aux guichets numériques. La généralisation de l'accueil sur rendez-vous est une facilité offerte à l'allocataire qui est pris en charge préalablement. Les agents sont moins soumis aux incivilités et travaillent dans de meilleures conditions. La durée de traitement des dossiers ne s'est pas allongée ; elle s'est au contraire améliorée. Les allocataires demandent à pouvoir gérer leur compte sur leur smartphone, à l'image de ce qui se fait en médecine avec le dispositif Ameli. Les points d'accueil numérique restent très utiles, notamment pour ceux qui ne sont pas équipés à leur domicile. Nous nous réjouissons d'avoir pu généraliser la garantie contre les impayés de pensions alimentaires, qui concerne un pourcentage important de femmes. Beaucoup de collectivités apportent une ouverture de grande qualité aux jeunes. Nous souhaitons que ces bonnes pratiques se diffusent. Quant à l'accueil individuel des jeunes enfants, nous avons beaucoup travaillé avec les relais d'assistantes maternelles pour repenser le dispositif.

M. Daniel Lenoir. – Une enquête auprès des allocataires a montré qu'on pouvait améliorer les délais d'attente dans les points d'accueil. En revanche, la télédéclaration sur www.caf.fr et l'accueil sur rendez-vous sont perçus comme des évolutions positives. J'ai eu l'occasion de dire, hier, alors que nous célébrions les 70 ans de la sécurité sociale, qu'il n'y avait rien de plus impersonnel qu'une file d'attente, d'où la multiplication des incivilités, inexcusables certes, mais qui peuvent s'expliquer. On pourrait diminuer les délais de traitement des dossiers en développant les télédéclarations avec un accompagnement personnalisé. Certaines caisses doivent encore faire des efforts. Celle du Pas-de-Calais, monsieur Watrin, est en pointe. Le dispositif d'accueil sur rendez-vous est un vrai succès. L'an dernier, nous avons organisé 163 000 rendez-vous de droits en trois mois alors même que toutes les caisses ne participaient pas à l'opération.

Les conditions de travail de nos agents sont un sujet qui nous préoccupe. Dans le cadre de l'instance nationale de concertation des caisses d'allocations familiales, nous avons engagé une expertise pour mesurer les répercussions de la modification des conditions de travail en termes de risques psychosociaux. Cette enquête a donné lieu à des recommandations que nous diffusons aussi largement que possible pour mieux gérer les évolutions du travail.

Enfin, si nous avons publié un rapport intermédiaire sur la garantie contre les impayés de pensions alimentaires, c'est que les éléments d'appréciation très positifs nous dispensaient d'attendre le rapport définitif. Ce dispositif garantit une pension alimentaire minimale, tout en se chargeant d'assurer le recouvrement auprès du débiteur. Grâce à la mutualisation, nous n'y avons affecté que 100 postes sur les 200 qui nous étaient alloués. Nous avons développé notre collaboration avec la justice pour améliorer notre connaissance des pensions à verser.

Nous réfléchissons pour que les maisons d'assistantes maternelles aient un statut juridique – ce qui est souvent le cas en zone rurale. Ce ne sont pas des micro-crèches mais des assistantes maternelles, et cela répond à des besoins. Familles rurales est un des principaux acteurs des crèches en milieu rural. Le modèle de la crèche peut se développer sur des bassins de vie suffisamment importants. Les ménages sont très demandeurs d'accueils collectifs car ils contribuent à l'apprentissage précoce du langage et à la socialisation.

L'allocation de logement familial est reprise dans le budget de l'Etat, avec des transferts de financement au FSV ou au budget de l'Etat. Le Gouvernement s'est engagé à compenser à l'euro près.

M. Jean-Louis Deroussen. – *Les nouveaux rythmes éducatifs coûtent 250 millions d'euros en année pleine, qui n'ont pas été entièrement dépensés : c'est une des raisons de la sous-exécution du Fonds national d'action sociale. La modulation des allocations familiales concerne 10 % des allocataires, soit 500 000 personnes.*

Mme Françoise Gatel. – *Un complément : 250 millions d'euros pour les nouveaux rythmes scolaires, c'est un effort significatif de l'Etat – mais normal en tant que dépense obligatoire. Indépendamment de la qualité des activités proposées par les communes, ce sont des dépenses supplémentaires qui pèsent sur votre budget.*

Des associations comme Familles rurales pourraient aussi créer des crèches en milieu rural. Les crèches ont un coût par enfant très élevé pour les collectivités. Les maisons d'assistantes maternelles seraient des solutions moins coûteuses permettant de garder davantage d'enfants en garde collective.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – *Les questions sont épuisées. Merci pour vos interventions.*

M. Jean-Louis Deroussen. – *Merci pour vos messages, que nous transmettrons à nos équipes ; elles y seront sensibles.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **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
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)**
Samia Darani, conseillère technique, responsable du pôle enfance, famille, jeunesse
Jean-Pierre Rosenczeig, président de la Commission enfance famille jeunesse
- **Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (Fehap)**
Adeline Leberche, directrice secteur médico-social
Suzanne Malissard, conseillère enfance et jeunesse
- **Fédération nationale Familles rurales**
Jean-Baptiste Baud, responsable des relations institutionnelles
Nevenka Mavric, conseillère technique petite enfance et services à la personne

Table ronde

- **Mouvement mondial des Mères de France (MMMFrance)**
Marie-Laure des Brosses, présidente
- **Fédération nationale Familles de France**
Patrick Chrétien, président
Urvassée Baguant, administrateur national, responsable pour la politique familiale
- **Conseil national des associations familiales laïques (Cnafal)**
Jean-Marie Bonnemayre, président
- **Confédération nationale des associations familiales catholiques (Cnafc)**
Jean-Marie Andrès, président
Mériadec Rivière, membre du conseil d'administration
Pierric Mallié-Arcelin, délégué général
- **Union des familles laïques (Ufal)**
Olivier Nobile, trésorier national, responsable de la commission santé et de la protection sociale
- **Confédération syndicale des familles (CSF)**
Aminata Koné, secrétaire générale
Romain Biessy, secrétaire confédéral chargé du secteur habitat - urbanisme - cadre de vie (HUC).

- **Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA)**
Yves Vérollet, délégué général
Pascale Weill, directrice petite enfance - famille - handicap
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)**
Laurent Clévenot, secrétaire général
Claire Ménard, chargée des relations parlementaires
- **Fédération française des entreprises de crèches**
Caroline Kovarsky, déléguée générale
- **Union fédérale nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels (UFNAFAAM)**
Sandra Onyszko, directrice de la communication et du développement
Dorian Lalouette, membre dirigeant
- **Union nationale de l'aide à domicile en milieu rural (ADMR)**
Thierry d'Aboville, secrétaire général
Maud Collomb, directrice-adjointe
Marie-Odile Pelle-Printanier, vice-présidente