

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 novembre 2016

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 2017,***

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 Émery-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 Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, 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 Évelyne Yonnet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4072, 4150, 4151 et T.A. 829

Sénat : 106, 108, 114 tomes I à VIII (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR POUR LA BRANCHE FAMILLE	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DE LA BRANCHE FAMILLE PÈSE LOURDEMENT SUR LES FAMILLES.....	9
A. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE SE RÉSORBE DEPUIS 2013 GRÂCE À DES MESURES D'ÉCONOMIE SANS PRÉCÉDENT IMPOSÉES AUX FAMILLES.....	9
1. <i>Le solde s'améliore depuis 2013 mais les résultats pour 2016 devraient être moins bons que prévu</i>	<i>9</i>
a) <i>Après avoir atteint un niveau sans précédent en 2013, le déficit de la branche famille a commencé à se réduire.....</i>	<i>9</i>
b) <i>Bien que le déficit continue à se réduire, les résultats pour l'année 2016 s'avèrent moins bons que prévu</i>	<i>9</i>
2. <i>Des facteurs conjoncturels et l'évolution du périmètre de la branche contribuent à expliquer la résorption du déficit de la branche.....</i>	<i>10</i>
a) <i>La progression des dépenses est freinée par la faible inflation et la baisse du nombre de naissances.....</i>	<i>10</i>
(1) <i>Une conjoncture moins défavorable.....</i>	<i>10</i>
(2) <i>Une baisse tendancielle du nombre de naissances.....</i>	<i>11</i>
b) <i>Une partie des dépenses de la branche ont été transférées à l'Etat.....</i>	<i>13</i>
3. <i>L'essentiel de la réduction du déficit s'explique par les efforts imposés aux familles</i>	<i>13</i>
a) <i>Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté</i>	<i>14</i>
b) <i>Plan de rénovation de la politique familiale.....</i>	<i>14</i>
c) <i>Modulation des allocations familiales et partage du congé parental</i>	<i>15</i>
d) <i>Bilan des mesures d'économie mises en œuvre depuis 2013.....</i>	<i>15</i>
B. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE PRÉVU POUR 2017 EST LARGEMENT ARTIFICIEL	17
1. <i>Alors que le solde se dégraderait à nouveau hors mesures nouvelles, le PLFSS prévoit un retour à l'équilibre dès 2017.....</i>	<i>17</i>
a) <i>Hors mesures nouvelles, le solde de la branche se dégraderait en 2017.....</i>	<i>17</i>
b) <i>Le PLFSS prévoit le retour à l'équilibre dès 2017 et un excédent croissant les années suivantes</i>	<i>18</i>
c) <i>La composition des charges et des produits évolue peu.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Les mesures prévues dans le volet famille du PLFSS n'ont pas d'impact budgétaire significatif en 2017</i>	<i>20</i>
a) <i>L'article 27 s'inscrit dans le prolongement de la généralisation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires.....</i>	<i>20</i>
b) <i>L'article 28 vise à simplifier les démarches des particuliers employeurs.....</i>	<i>20</i>
3. <i>L'écart entre le solde tendanciel et les prévisions retenues est largement artificiel.....</i>	<i>20</i>
a) <i>Taxe sur les véhicules de société</i>	<i>21</i>
b) <i>Compensation d'exonérations existantes.....</i>	<i>21</i>
c) <i>Budgétisation de l'ALT.....</i>	<i>22</i>
d) <i>Transfert vers les CAF de la gestion des prestations familiales des fonctionnaires dans les DOM.....</i>	<i>22</i>
e) <i>Lutte contre la fraude</i>	<i>22</i>
f) <i>Évolution de la répartition des recettes affectées à la sécurité sociale.....</i>	<i>22</i>

II. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE SE FAIT AU PRIX D'UNE ÉVOLUTION DE SA NATURE ALORS QU'UNE NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION DOIT ÊTRE SIGNÉE EN 2017.....	24
A. L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE FAMILIALE REMET EN CAUSE SA NATURE.....	24
1. <i>Les mesures prises ces dernières années accentuent la concentration des prestations familiales sur les ménages modestes.....</i>	24
a) Les prestations familiales jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté	24
b) Les réformes récentes réorientent la politique familiale vers le soutien aux revenus des ménages modestes	25
2. <i>Cette évolution remet en cause la vocation même de la politique familiale</i>	26
a) La politique familiale perd son caractère propre.....	26
b) Cette évolution est inquiétante quant à l'acceptabilité sociale de la politique familiale.....	26
B. LES RÉSULTATS ENREGISTRÉS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES BESOINS	27
1. <i>Les résultats sont nettement en deçà des objectifs fixés</i>	27
2. <i>Les besoins sont appelés à augmenter du fait de la réforme du congé parental</i>	28
3. <i>Une simplification du paysage normatif s'impose</i>	29
C. UNE NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION DOIT ÊTRE CONCLUE ENTRE L'ÉTAT ET LA BRANCHE FAMILLE EN 2017	30
1. <i>Des mesures intervenues depuis 2013 n'étaient pas prévues par la COG</i>	30
2. <i>Des efforts engagés doivent être poursuivis</i>	31
3. <i>Le poids croissant des prestations pour compte de tiers doit être pris en compte</i>	31
EXAMEN EN COMMISSION.....	33
• Audition de MM. 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	45

Les observations du rapporteur pour la branche famille

La **crise économique** a entraîné une **forte dégradation des comptes** de la branche famille entre 2008 et 2010. Après s'être légèrement réduit en 2011 et 2012, le déficit a atteint un niveau record de 3,2 milliards d'euros en 2013 puis s'est **nettement réduit** pour s'établir à **1,5 milliard d'euros en 2015**, dernier exercice clos.

Cette trajectoire résulte essentiellement, en dehors du **transfert vers l'Etat** d'un certain nombre de dépenses, de **mesures d'économie pesant sur les familles** et dont l'ampleur est nettement supérieure à celle des revalorisations ciblées de prestations. L'effort global demandé aux familles au travers des mesures mises en œuvre depuis 2013 représenterait ainsi près de **2 milliards d'euros en 2017**.

En 2016, le déficit se réduit à nouveau, mais moins que ne l'avait prévu la loi de financement, atteignant **1 milliard d'euros ou lieu de 800 millions d'euros**. Hors mesures nouvelles, le solde de la branche se dégraderait à nouveau en 2017 pour atteindre - 1,3 milliard d'euros. Le présent projet de loi table néanmoins **dès 2017 sur un retour à l'équilibre largement artificiel**, résultant essentiellement d'une taxe exceptionnelle sur les véhicules de société et de l'évolution de la répartition des recettes fiscales affectées aux différentes branches de la sécurité sociale.

Si, sous l'effet des mesures mises en œuvre depuis 2013, la politique familiale apparaît plus redistributive, c'est davantage sous l'effet d'une restriction globale des ressources affectées aux familles que d'un effort accru en faveur des ménages modestes, qui ne sont au demeurant pas épargnés par les mesures d'économie. Par ailleurs, cette **concentration accrue tourne le dos à l'universalité de la politique familiale**, qui était un des fondements de notre modèle de protection sociale, et **l'a réduit à un outil de lutte contre la pauvreté**.

Votre rapporteur note par ailleurs que les objectifs fixés pour la période 2013-2017 en matière de développement du nombre de places **d'accueil du jeune enfant** ne pourront pas être remplis, compte tenu du retard pris en la matière.

Enfin, alors qu'une **nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG)** doit être conclue à l'été prochain entre l'Etat et la Cnaf, votre rapporteur note que de nombreuses réformes intervenues depuis la conclusion de la dernière COG en 2013 sont venues modifier les missions et les besoins des caisses d'allocations familiales.

Mesdames, Messieurs,

Il y a un an, votre commission exprimait ses doutes quant aux prévisions du Gouvernement, qui affirmait vouloir ramener le déficit de la branche famille à 800 millions d'euros, niveau qui aurait été le plus bas depuis 2008. Force est de constater que ce scepticisme était justifié, puisque la branche famille devrait finalement voir son déficit s'établir cette année à 1 milliard d'euros.

Pour autant, le Gouvernement conserve son optimisme, et la résorption du déficit qui devait, selon les prévisions de l'année dernière, intervenir en 2018, est désormais programmée pour 2017. Cette prévision, tributaire des hypothèses macroéconomiques retenues, ne résulterait pas de mesures d'économie nouvelles mais de la création d'une recette exceptionnelle de 160 millions d'euros au titre de la taxe sur les véhicules de société et d'un jeu complexe d'affectations et de transferts de recettes fiscales calibré pour aboutir à un solde nul. Cet équilibre apparaît donc largement artificiel.

La réduction marquée du déficit de la branche, qui avait atteint un niveau sans précédent en 2013, résulte d'une part du transfert vers le budget de l'Etat du financement des aides au logement, qui dépasse les baisses de recettes résultant du pacte de responsabilité et de solidarité et d'autre part de la modulation des allocations familiales, décidée de manière improvisée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 et effective depuis juillet 2015. A ces mesures s'ajoutera en 2017 l'effet de la réforme du congé parental qui revient, dans les faits, à le réduire d'un tiers, pénalisant les ménages qui y ont recours en l'absence de solutions suffisantes d'accueil du jeune enfant. L'objectif de dépense proposé est construit sur ces mesures d'économie et ne paraît donc pas acceptable à votre commission qui l'a rejeté.

Ces mesures accroissent la concentration de la politique familiale sur les ménages modestes, ce qui appelle deux remarques. D'une part, cette concentration résulte davantage d'efforts importants demandés aux familles aisées et aux classes moyennes que des mesures ciblées de revalorisation des prestations accordées aux ménages modestes. Au demeurant, les ménages modestes ne sont pas épargnés par les mesures d'économie. Ainsi, la plus grande concentration de la politique familiale ne résulte pas d'une redistribution plus équitable des ressources accordées aux familles mais d'une restriction globale de ces ressources.

D'autre part, la concentration de la politique familiale, qui l'inscrit dans une logique de lutte contre la pauvreté, contredit sa nature originelle. En effet, telle qu'elle a été conçue, la politique familiale visait à compenser la charge représentée pour les familles par l'éducation d'un enfant, quelles que soient par ailleurs les ressources du foyer. En n'accordant qu'une place résiduelle aux éléments d'universalité de la politique familiale, les réformes intervenues depuis 2012 reviennent par petites touches sur cette conception et menacent, en créant une distinction croissante entre contributeurs et bénéficiaires, de fragiliser l'adhésion de nos concitoyens à un modèle qui a pourtant fait notre singularité et notre fierté.

A cette évolution regrettable de la politique familiale s'ajoutent les résultats décevants enregistrés en matière de développement des solutions d'accueil du jeune enfant. L'objectif de créer 275 000 places nouvelles entre 2013 et 2015 ne sera pas atteint et, si les résultats en matière d'accueil collectif ont été moins mauvais en 2015 qu'au cours des deux années précédentes, on observe une régression inquiétante de l'accueil individuel et de la scolarisation.

Les mesures prévues en 2017 n'auront pas d'impact budgétaire. Votre rapporteur salue l'approfondissement du dispositif de garantie contre les impayés de pension alimentaire prévu à l'article 27, tout en notant qu'il s'agit essentiellement d'ajustements juridiques dont l'importance doit être relativisée. Notamment, si le Gouvernement annonce la création d'une agence nationale de recouvrement, il ne s'agit en fait que de donner un nom au service dédié que la Caisse nationale des allocations familiales a d'ores et déjà créé pour remplir des missions d'aide au recouvrement des pensions alimentaires.

La simplification du mode de versement du complément de libre choix du mode de garde (CMG) et, plus largement, de la rémunération des salariés du particulier employeur (article 28), semble elle apporter une simplification bienvenue.

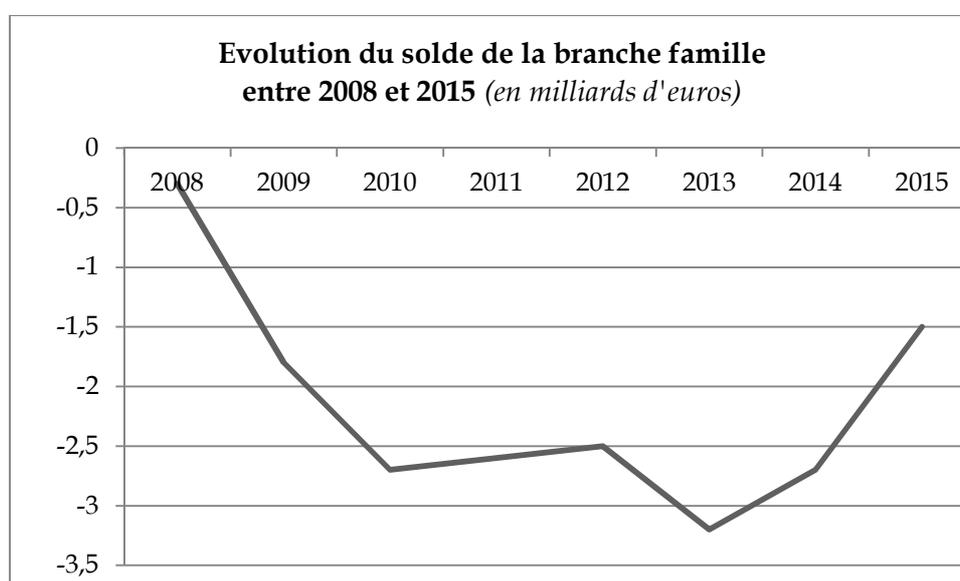
I. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DE LA BRANCHE FAMILLE PÈSE LOURDEMENT SUR LES FAMILLES

A. LE DÉFICIT DE LA BRANCHE SE RÉSORBE DEPUIS 2013 GRÂCE À DES MESURES D'ÉCONOMIE SANS PRÉCÉDENT IMPOSÉES AUX FAMILLES

1. Le solde s'améliore depuis 2013 mais les résultats pour 2016 devraient être moins bons que prévu

a) *Après avoir atteint un niveau sans précédent en 2013, le déficit de la branche famille a commencé à se réduire*

La **crise économique** a entraîné à partir de 2008 **une forte dégradation du solde de la branche famille**, qui a atteint - 2,7 milliards d'euros en 2010. Après une légère amélioration en 2011 et 2012, le déficit s'est à nouveau creusé en 2013, atteignant le **niveau record de 3,2 milliards d'euros en 2013**. La branche a toutefois entamé depuis une **trajectoire de retour vers l'équilibre**, le déficit s'étant établi à 2,69 milliards d'euros en 2014 et **1,52 milliard d'euros en 2015**, dernier exercice clos.



b) *Bien que le déficit continue à se réduire, les résultats pour l'année 2016 s'avèrent moins bons que prévu*

A l'occasion du PLFSS pour 2016, votre rapporteur notait que les résultats de l'année 2015 avaient été nettement meilleurs que les prévisions retenues en loi de financement (- 1,5 au lieu de - 2,3 milliards d'euros). En 2016, à l'inverse, la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) estime que **la réduction du déficit devrait être moins forte que prévu**.

En effet, alors que la loi de financement prévoyait de ramener le déficit en deçà de la barre symbolique du milliard d'euros pour la première fois depuis 2008, le solde devrait finalement s'établir à - 1 milliard d'euros¹, soit **200 millions d'euros de plus que les prévisions** initialement retenues.

Selon la CCSS, cet écart par rapport aux prévisions s'explique essentiellement par une faible croissance de la masse salariale et des recettes fiscales moins dynamiques que prévu qui contiendraient les produits (48,65 milliards d'euros au lieu de 48,8 milliards d'euros) alors que les dépenses seraient légèrement supérieures aux prévisions (49,7 milliards d'euros au lieu de 49,6), notamment en raison de charges de gestion plus importantes (3 milliards d'euros au lieu de 2,8).

**Dépenses, recettes et solde de la branche famille en 2016 :
écart entre les hypothèses du PLFSS 2016 et celles du PLFSS 2017**

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2016	PLFSS 2017	Ecart
Dépenses	49,6	49,7	+ 0,1
Recettes	48,8	48,7	- 0,1
Solde	- 0,8	- 1	- 0,2

2. Des facteurs conjoncturels et l'évolution du périmètre de la branche contribuent à expliquer la résorption du déficit de la branche

a) La progression des dépenses est freinée par la faible inflation et la baisse du nombre de naissances

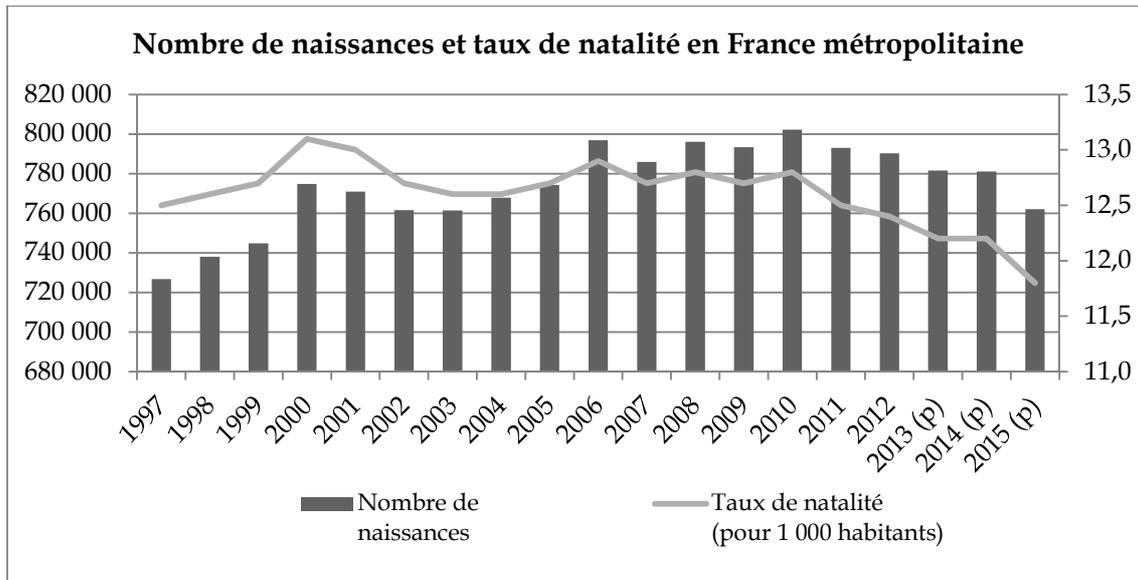
(1) Une conjoncture moins défavorable

Le creusement du déficit de la sécurité sociale entre 2008 et 2010 a largement résulté du choc macroéconomique consécutif à la crise financière mondiale. Un premier facteur du retour à l'équilibre de la branche famille réside donc dans une stabilisation de la conjoncture économique. Si l'**atonie de la croissance économique** a freiné la progression des recettes de la branche, largement assises sur la masse salariale, la **faiblesse de l'inflation** a fortement contenu l'augmentation des dépenses indexées ainsi que la revalorisation des plafonds de ressources.

¹ Les prévisions de la CCSS se sont même dégradées entre juin et septembre, passant de - 999 à - 1,005 milliard d'euros.

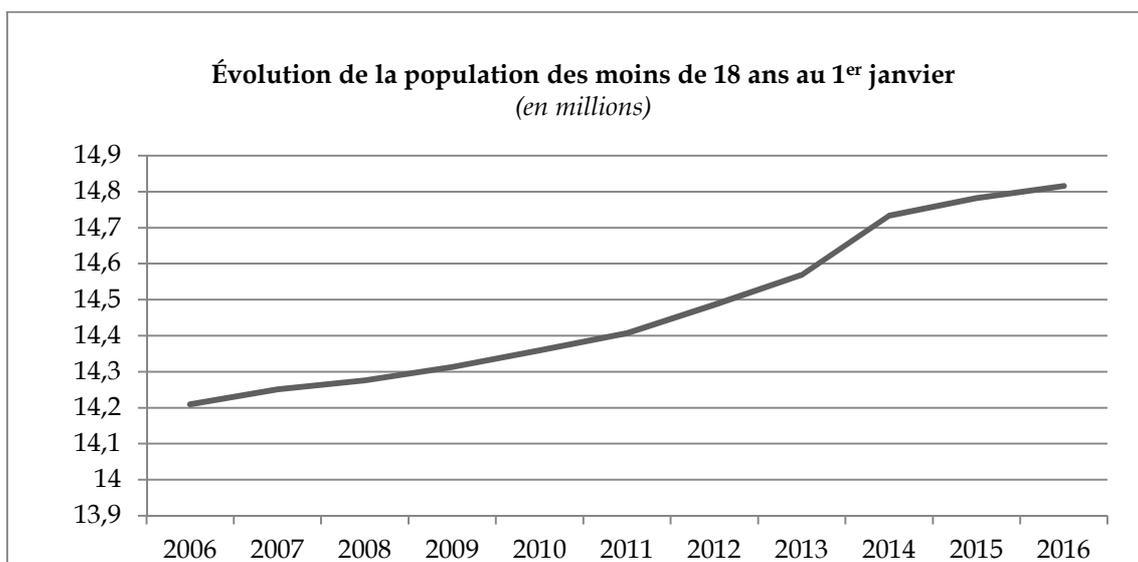
(2) Une baisse tendancielle du nombre de naissances

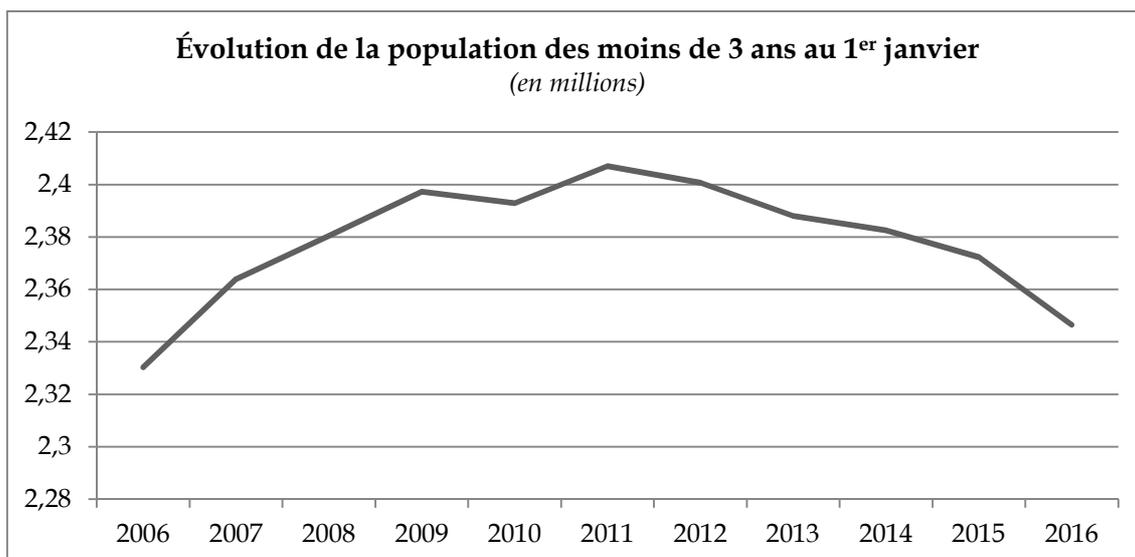
Si le nombre de naissances et le taux de **natalité** pour 1 000 habitants sont en **baisse depuis 2010**, cette baisse s'est **accentuée** à compter de 2015. Cette tendance semble se confirmer en 2016, le nombre de naissances enregistrées sur les huit premiers mois atteignant, selon l'Insee, 494 900, contre 503 548 à la même période en 2015, soit une baisse de 1,7 %.



Source : Insee

Cette baisse récente de la natalité entraîne un ralentissement de la progression de la population des moins de 18 ans, et une baisse marquée de la population des jeunes enfants.





Source : Insee

L'effet d'une baisse de la natalité sur les dépenses de la branche famille varie fortement selon les prestations considérées.

S'agissant des prestations d'entretien, qui représentent 57 % des dépenses de la branche et qui concernent les enfants de 0 à 18 ans, cet effet est très marginal, du fait de l'importance du « stock » d'enfants de moins de 18 ans (14,1 millions au 1^{er} janvier 2016), qui continue d'augmenter¹. L'évolution du nombre de naissances touche en outre avec plusieurs années de décalage les dépenses liées à un certain nombre de prestations, comme par exemple l'allocation de rentrée scolaire (ARS).

La réduction du nombre de naissances influe en revanche davantage sur les dépenses liées à la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), dont les prestations concernent les enfants de 0 à 3 ou 6 ans, dont le nombre baisse depuis 2013.

La CCSS de septembre 2016 a estimé que, pour la première fois au cours de la période récente, **l'effet « volume » a pesé à la baisse sur les dépenses de la branche famille** (- 0,2 point) et que cette dynamique devrait se poursuivre en 2017.

Si cet effet volume s'explique en partie par un **moindre recours au congé parental**, sans doute lié au niveau élevé du chômage, la CCSS note que les dépenses liées à la prime à la naissance, directement liées au nombre de naissance, devraient décroître de 1,1 % en 2017².

¹ En 2015, la cohorte atteignant l'âge de la majorité (née en 1997) demeure inférieure à la cohorte des nouveau-nés.

² Le décalage du versement de cette prestation du septième mois de grossesse au second mois suivant la naissance, que votre rapporteur a eu l'occasion de critiquer, a permis une baisse artificielle des dépenses en 2015 et un rebond en 2016 (+ 51,1 %) qui a largement dépassé cette année-là l'effet de la baisse de la natalité.

La baisse de la natalité, qui contribue depuis 2010 à contenir la progression des dépenses de la branche famille pourrait, si elle se poursuivait, contribuer à les réduire.

b) Une partie des dépenses de la branche ont été transférées à l'Etat

Le **périmètre des dépenses** prise en charge par la branche famille a nettement évolué en 2015 et 2016 à la suite des mesures relevant du **pacte de responsabilité et de solidarité**.

Afin de compenser les **baisses de cotisations** prévues par le pacte, l'Etat a pris à sa charge les **aides au logement** qui étaient jusqu'alors financées par la branche famille.

En 2015, la baisse des cotisations familiales patronales de 1,8 point sur les salaires inférieurs à 1,5 Smic et l'allègement dégressif des cotisations versées par les travailleurs indépendants ont été compensés par le transfert vers le budget de l'Etat du financement des aides personnalisées au logement (APL) versées par la branche famille.

En 2016, l'extension aux salaires compris entre 1,5 et 3,5 Smic de la baisse des cotisations a été compensée par la prise en charge par l'Etat du financement de l'allocation logement à caractère familial (ALF) et des mesures de protection des jeunes majeurs.

Enfin, en 2017, le financement de l'allocation de logement temporaire (ALT) achève ce mouvement de budgétisation des aides au logement (40 millions d'euros).

En 2017, la perte de recettes pour la branche famille résultant des mesures du pacte de responsabilité s'élèverait à **8,75 milliards d'euros**¹. La moindre dépense résultant des différents transferts vers le budget de l'Etat s'élèverait à **9,3 milliards d'euros**².

L'évolution du périmètre a donc bénéficié à la branche famille à hauteur de plus de **500 millions d'euros** même si une partie de cette économie a été compensée par l'évolution de la répartition des recettes affectées.

3. L'essentiel de la réduction du déficit s'explique par les efforts imposés aux familles

Plusieurs réformes touchant la politique familiale sont intervenues depuis 2013. Si certaines mesures ciblées ont entraîné une hausse des dépenses, l'ampleur des mesures d'économie demeure nettement supérieure.

¹ Source : Annexe 5, p. 46.

² Source : DSS.

a) Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale mis en place à partir de 2013 prévoit notamment une revalorisation du complément familial (CF) de 50 % et de l'allocation de soutien familial (ASF) de 25 % sur 5 ans (2013-2018). Le cumul de ces deux mesures représenterait en 2017 un effort supplémentaire de **590 millions** d'euros en direction des ménages modestes et des familles monoparentales¹.

b) Plan de rénovation de la politique familiale

Le **plan de rénovation de la politique familiale**, annoncé par le Premier ministre le 3 juin 2013 et qui doit achever sa montée en charge en 2017, comprend plusieurs mesures d'économie.

La modification du système de plafonds des différentes composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), entraîne une économie de 120 millions d'euros en 2017. Près de 51 000 familles perdraient le bénéfice de l'allocation de base (AB) de la Paje en 2017, et 1 500 familles par mois seraient exclues du bénéfice de la prime à la naissance. Par ailleurs, la modulation du montant de l'AB, versé à taux partiel au-delà d'un certain seuil de revenus, représente une économie de 270 millions d'euros en 2017².

Par construction, ces mesures ciblées épargnent les ménages les plus modestes. Toutefois, elles s'appliquent à des **prestations déjà soumises à conditions de ressources**, dont les ménages aisés sont exclus. Les économies en question sont donc supportées par les ménages des **classes moyennes**.

Enfin, la suppression du CLCA majoré, pesant sur les ménages dont les ressources sont trop élevées pour bénéficier de l'allocation de base de la Paje tout en demeurant relativement faibles représente une économie de 110 millions d'euros en 2017.

Le plan de rénovation de la politique familiale comporte en outre un **volet fiscal**, avec l'abaissement à 1 500 euros³ du plafonnement de la réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial⁴, qui avait déjà été abaissé de 2 236 euros à 2 000 euros par la loi de finances pour 2013⁵.

En 2017, le surplus d'imposition résultant du second abaissement du quotient familial représenterait plus de 900 millions d'euros⁶.

¹ Le CF est versé aux familles d'au moins trois enfants dont les ressources sont inférieures à un plafond qui varie en fonction de la composition du ménage. L'ASF est versée aux familles monoparentales en cas de décès d'un des parents ou lorsque la filiation de l'enfant à l'égard de l'un au moins de ses parents n'est pas établie et, en cas de séparation, lorsqu'un des parents ne s'acquitte pas de son obligation alimentaire.

² Le montant de l'allocation de base a par ailleurs été gelé à partir de 2014 afin de l'aligner sur celui du complément familial, ce qui représente une économie de 120 millions d'euros.

³ Ce montant est revalorisé chaque année en loi de finances et atteindrait 1 512 euros en 2017 (article 2 du PLF pour 2017).

⁴ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁵ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁶ L'impact du premier abaissement avait déjà été de l'ordre de 400 millions d'euros.

c) Modulation des allocations familiales et partage du congé parental

Dans le cadre de la LFSS pour 2015, deux autres mesures d'économie sont intervenues de manière relativement **improvisée** et sont venues s'ajouter aux efforts déjà demandés aux familles.

Intervenue sans avoir été prévue dans le plan de rénovation de la politique familiale¹, la **modulation des allocations familiales** a représenté en 2016 une moindre dépense de l'ordre de 760 millions d'euros. Cette mesure entraîne une division par deux des allocations versées aux ménages dont le revenu annuel dépasse 67 408 euros (soit 5 617 euros par mois) et une division par quatre lorsque ce revenu dépasse 89 408 euros (7 487 euros par mois)².

Si moins de 10 % des allocataires ont vu le montant de leurs allocations familiales diminuer et si, par construction, ces « perdants » ont des revenus élevés, l'effet de la modulation des allocations familiales est venu **s'ajouter à l'abaissement du plafond du quotient familial**, alors même que cette mesure fiscale avait été présentée comme l'alternative retenue par le Gouvernement à toute modification des allocations familiales. Surtout, la modulation des allocations familiales ne saurait être présentée comme une mesure de justice dans la mesure où **les ménages modestes ne profitent nullement de l'effort demandé aux familles dont les allocations sont réduites**.

Enfin, la **réforme du congé parental** dans le cadre de la création de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (**Préparee**)³ entraîne une économie qui a été estimée au moment de sa mise en œuvre à 290 millions d'euros en 2017. Compte tenu de la sociologie des bénéficiaires du congé parental, cette mesure pèse essentiellement sur les ménages modestes.

d) Bilan des mesures d'économie mises en œuvre depuis 2013

Le bilan des mesures adoptées depuis 2012 fait apparaître **une nette réduction des dépenses publiques en destination des familles**, qui contribue fortement à la réduction du déficit de la branche. Ainsi, même en prenant en compte les revalorisations ciblées de prestations sociales, l'effet global est une moindre dépense de près de 1 milliard d'euros sur le champ des prestations familiales et qui **approche 2 milliards** d'euros si l'on prend en compte le second abaissement du plafond du quotient familial.

¹ La modulation des allocations familiale a été introduite par un amendement au PLFSS pour 2015 déposé à l'Assemblée nationale au stade de l'examen en séance publique, sans que cette mesure n'ait été annoncée ou évaluée auparavant.

² Plafonds pour deux enfants à charge, valables du 1er janvier au 31 décembre 2016. Les revenus pris en compte sont les revenus 2014. Un complément dégressif est prévu pour limiter les effets de seuils.

³ Le partage du congé parental entre les deux parents a été décidé dans le cadre de la loi du n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Toutefois, alors qu'il était initialement prévu de réserver au second parent 6 mois sur les 36 du congé parental, il a finalement été annoncé dans le cadre de l'examen du PLFSS pour 2015 que le partage porterait sur 12 mois. L'économie espérée résulte du fait que les pères ne feront pas valoir leur droit.

Volet	Mesure	Impact en 2017 (en euros de 2013*)
Plan de lutte contre la pauvreté	Majoration de 50 % du CF en deçà du seuil de pauvreté	- 330
	Revalorisation de 25 % de l'ASF	- 260
Aménagements de la PAJE	Modification du système de plafonds pour la PAJE	120
	AB de la PAJE à taux partiel	270
	Gel du montant de l'AB de la PAJE	30
	Gel du montant des primes	4
	Suppression du CLCA majoré	110
Modulation des allocations familiales		760
Réforme du congé parental		290
Aménagements de la fiscalité	Abaissement du plafond du quotient familial	920
Ensemble des mesures		1 914

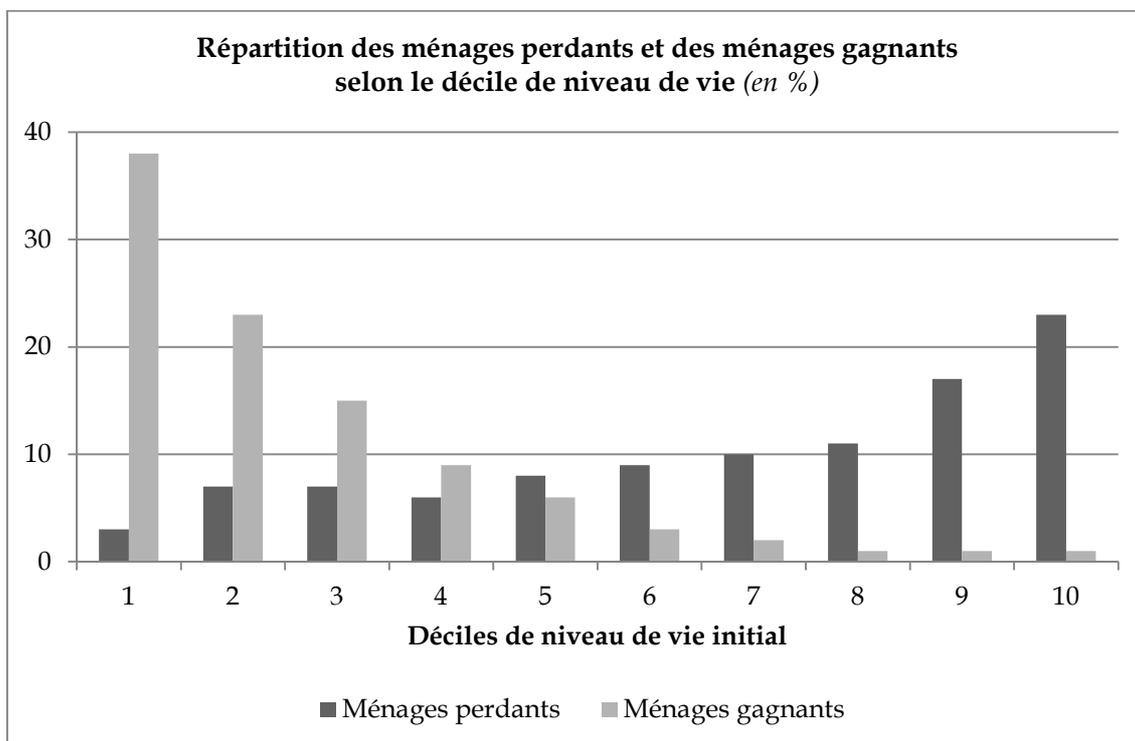
Source : Questionnaires budgétaires

*A l'exception de l'effet de la modulation des allocations familiales estimée en euros de 2017.

Si les familles ont dans leur ensemble été soumises à des efforts importants, il est vrai que **cet effort a davantage été consenti par les familles aisées**. La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) a étudié l'effet des mesures intervenues en 2014 et 2015 selon la composition et les ressources des ménages dans une note publiée en avril 2016¹. Ces travaux font apparaître que 50 % des ménages perdants se situent dans les trois derniers déciles de revenus et que 76 % des gagnants se situent dans les trois premiers. Il n'en demeure pas moins que **ce ciblage est imparfait**, puisque près d'un quart des perdants se situent parmi les 40 % des ménages les plus pauvres, dont 5 % (soit 160 000 familles) ont un **niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté**.

De plus, l'étude de la Cnaf fait apparaître que **le nombre de perdants dépasse le nombre de gagnants à partir du cinquième décile de revenus**, confirmant l'idée que **les familles des classes moyennes sont mises à contribution**.

¹ Cnaf, l'essentiel n° 155-2015, avril 2015.



Source : Cnaf

Enfin, l'étude montre que **la baisse des aides accordées aux ménages les plus aisés** (de 305 à 230 euros par mois et par enfant pour les familles du dernier décile)¹ **surpasse largement l'augmentation des prestations versées aux ménages modestes** (+ 14 euros par mois et par enfant pour les familles du 1^{er} décile).

B. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE PRÉVU POUR 2017 EST LARGEMENT ARTIFICIEL

1. Alors que le solde se dégraderait à nouveau hors mesures nouvelles, le PLFSS prévoit un retour à l'équilibre dès 2017

a) Hors mesures nouvelles, le solde de la branche se dégraderait en 2017

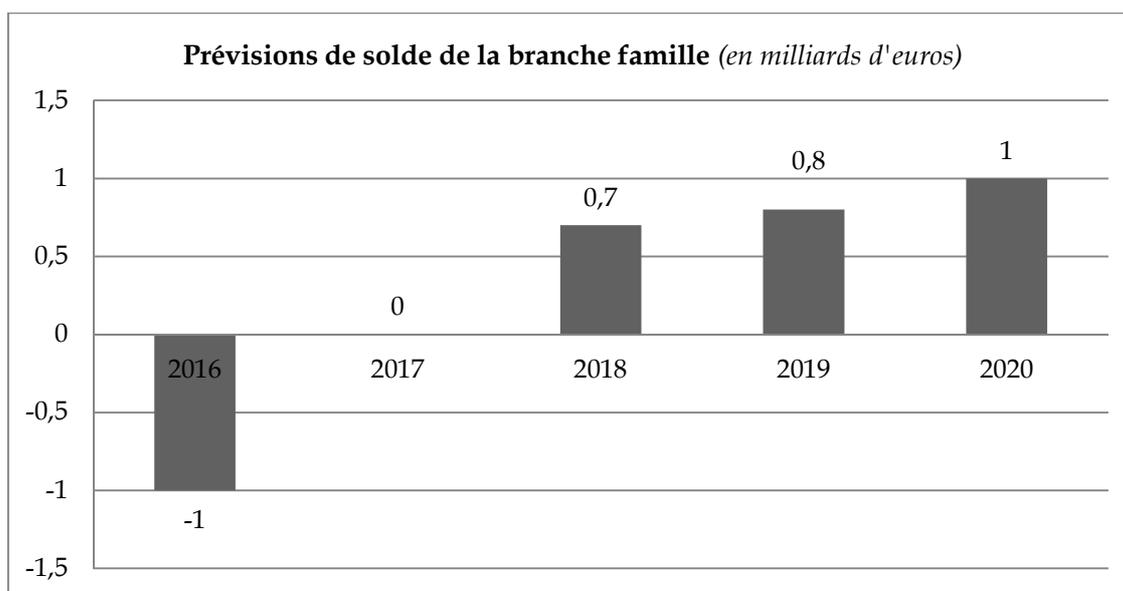
En 2017, compte tenu de la fin de la montée en charge des mesures d'économie et hors mesures nouvelles, le solde de la branche se dégraderait à nouveau pour atteindre un déficit évalué à **1,29 milliard d'euros** par la CCSS de septembre 2016, malgré l'économie résultant de la réforme du congé parental.

¹ Tous transferts socio-fiscaux confondus, cette baisse s'explique à hauteur de 53 % par l'abaissement du plafond du quotient familial et à hauteur de 44 % par la modulation des allocations familiales.

Cette évolution spontanée résulterait essentiellement d'une hausse des prestations sociales versées (+ 0,7 milliard d'euros), après deux années de forte baisse liée au transfert du financement des aides au logement vers le budget de l'Etat. Les produits ne progresseraient que faiblement (+ 0,2 milliard d'euros), en raison notamment de l'effet en année pleine de la baisse des cotisations sociales sur les salaires compris entre 1,5 et 3,5 Smic, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016, qui représente une baisse de recettes de 1,1 milliard d'euros et de l'extinction de la recette liée au prélèvement à la source sur les caisses de congés payés (100 millions d'euros).

b) Le PLFSS prévoit le retour à l'équilibre dès 2017 et un excédent croissant les années suivantes

Le projet de loi de financement prévoit le **retour à l'équilibre de la branche famille dès 2017** et même à un léger excédent de 30 millions d'euros. Votre rapporteur note que cette trajectoire est plus ambitieuse que celle présentée dans le cadre du PLFSS pour 2016, qui prévoyait un déficit de 300 millions d'euros en 2017 et **l'équilibre des comptes en 2018**, alors même que les résultats observés en 2016 ont été moins bons que les prévisions. Cette perspective de retour à l'équilibre est donc soumise au **caractère incertain des hypothèses macroéconomiques** qui sous-tendent le PLFSS. Pour les années suivantes, le PLFSS prévoit une trajectoire excédentaire, qui apparaît **fictive** tant elle est assise sur des hypothèses macroéconomiques irréalistes, notamment en ce qui concerne la croissance de la masse salariale privée.



Source : PLFSS

Prévisions de progression annuelle de la masse salariale privée

(en %)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1,2	1,6	1,7	2,6	2,7	3,6	3,8	4,1

Source : Annexe B

c) La composition des charges et des produits évolue peu

Les prestations légales (63 %) et extra-légales (11 %) représentent toujours l'essentiel des dépenses de la branche.

Les **transferts vers d'autres branches représenteraient 10,2 milliards** d'euros en 2017, correspondant notamment au financement de la prise en charge des cotisations au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) pour environ 5 milliards d'euros et des **majorations de pensions** pour enfant à charge, à hauteur d'environ 4,8 milliards d'euros. Le transfert vers la branche maladie au titre du congé paternité est lui d'ampleur plus modeste (278 millions d'euros). Ces transferts, qui ont nettement augmenté ces dernières années (ils s'élevaient à 6,8 milliards d'euros en 2008), **se justifient par le lien entre les dispositifs qu'ils visent à compenser et la politique familiale.**

Si les cotisations sociales représentent encore 61 % des recettes de la branche, la fin de la montée en charge des baisses de cotisations décidées dans le cadre du pacte de responsabilité contribue à réduire légèrement leur poids relatif.

Composition des charges et des produits de la branche famille en 2017

(en milliards d'euros)

Charges nettes	49,9	Produits nets	49,9
Prestations légales nettes	31,3	Cotisations sociales	30,5
Prestations extra-légales nettes	5,4	Cotisations prises en charge par l'Etat	0,7
Transferts versés nets	10,2	CSG	10,2
Charges de gestion courante	2,9	Autres contributions sociales	0,7
		Recettes fiscales	7,1
		Transferts reçus nets	0,4
		Autres produits	0,7
Divers	0,1	Charges liées au non-recouvrement	- 0,3

Source : Annexe 4

2. Les mesures prévues dans le volet famille du PLFSS n'ont pas d'impact budgétaire significatif en 2017

Le volet « famille » du PLFSS comporte **deux mesures** dont l'impact sur les comptes de la branche en 2017 serait **négligeable** et qui recueillent globalement l'approbation de votre rapporteur¹.

a) L'article 27 s'inscrit dans le prolongement de la généralisation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires

L'**article 27** du présent PLFSS s'inscrit dans la continuité de la généralisation de la **garantie contre les impayés** de pension alimentaire (Gipa) prévue par le PLFSS pour 2016.

Votre rapporteur s'était prononcé en faveur de la généralisation de la Gipa l'an passé et estime que la poursuite des efforts en ce sens est bienvenue. L'étude d'impact annexée au PLFSS prévoit un impact financier peu significatif en 2017 (3 millions d'euros) et une montée en charge progressive, qui atteindrait 8,8 millions d'euros par an à partir de 2019.

Si votre rapporteur approuve les mesures prévues par cet article, leur ampleur ne doit pas être exagérée. Votre rapporteur note notamment que si le Gouvernement communique autour de la création d'une « agence de recouvrement », conformément à une annonce faite par le Président de la République, cette agence sera en fait le nom donné à une cellule d'agents de la Cnaf chargés de piloter au niveau national la mission d'aide au recouvrement des caisses locales.

b) L'article 28 vise à simplifier les démarches des particuliers employeurs

L'**article 28** vise à simplifier la rémunération **des salariés du particulier employeur** et des modalités de versement du complément de libre choix du mode de garde (CMG). Cette mesure, qui n'est qu'incidemment une mesure « famille », apparaît à votre rapporteur de nature à améliorer la lisibilité et l'intelligibilité du dispositif pour les bénéficiaires. Là encore, l'impact financier sera nul en 2017, la majeure partie des dispositions de cet article entrant en vigueur en 2018, et négligeable à long terme².

3. L'écart entre le solde tendanciel et les prévisions retenues est largement artificiel

L'écart entre le solde tendanciel et les prévisions retenues par le Gouvernement s'explique essentiellement par l'évolution du panier de recettes affectées à la branche famille ainsi que par une recette exceptionnelle liée à la taxe sur les véhicules de société.

¹ La Cnaf est d'ailleurs la seule caisse nationale à avoir donné un avis favorable au PLFSS pour ce qui la concerne.

² L'étude d'impact annexée au PLFSS prévoit un impact de 1 million d'euros par an à compter de 2018.

a) Taxe sur les véhicules de société

La branche famille se voit affecter à compter de 2017 la fraction (150 millions d'euros) du produit de la taxe sur les véhicules de société (TVS) qui était affectée au budget de l'Etat¹ depuis 2014.

Par ailleurs, l'**article 11** du PLFSS crée une taxe exceptionnelle au titre du dernier trimestre 2017², ce qui permet à la branche d'enregistrer une **recette supplémentaire non-pérenne** d'un montant évalué dans l'étude d'impact à **160 millions d'euros**. Cette recette exceptionnelle représente 16 % de la réduction prévue du déficit en 2017, et 12 % de l'écart par rapport au solde tendanciel.

Votre rapporteur prend acte de cette recette supplémentaire mais déplore ce nouveau **subterfuge comptable** qui fait suite au décalage du versement de la prime à la naissance intervenu en 2015³ et qui avait permis une économie artificielle de l'ordre de 200 millions d'euros cette année-là.

b) Compensation d'exonérations existantes

L'**article 26** du projet de loi de finances pour 2017 prévoit la **compensation par l'Etat de mesures d'exonération ou de réduction de cotisation** qui n'étaient jusqu'à présent pas compensées aux organismes de sécurité sociale⁴. A ce titre, la branche famille est destinataire de 270 millions d'euros supplémentaires en 2017, soit 27 % de la réduction espérée du déficit.

La branche famille doit ainsi bénéficier de crédits de l'Etat pour compenser les exonérations relatives, notamment, aux aides à domicile pour les particuliers fragiles (22 millions d'euros), à l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRES ; 20 millions d'euros) et aux personnes employées par des associations intermédiaires ou des ateliers chantiers d'insertion (20 millions d'euros).

Le montant total des exonérations non compensées à la branche famille, présenté dans l'annexe n° 5 du PLFSS (p. 46) passe ainsi de 507,2 millions d'euros en 2016 à **144 millions d'euros en 2017**, dont 116 millions au titre de contrats aidés.

¹ La branche famille bénéficie donc à compter de 2017 de la totalité du produit de cette taxe, soit 640 millions d'euros en 2017.

² Cette taxe exceptionnelle vise à éviter que le dernier trimestre 2017 n'échappe à toute taxation du fait de la modification de la période d'imposition de la TVS prévue par l'article 11 à compter de 2018.

³ Décret n° 2014-1714 du 30 décembre 2014 relatif à la date de versement de la prime à la naissance modifiant l'article D. 531-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Les mesures d'exonération ou de réduction de cotisations constituent des exceptions au principe fixé par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

c) Budgétisation de l'ALT

Dans la continuité du transfert vers le budget de l'Etat du financement des aides au logement en compensation des mesures du pacte de responsabilité, l'Etat prendra à sa charge la partie du financement de l'aide au logement temporaire (ALT) qui était financée par la branche famille. Ce transfert représente pour la branche une moindre dépense de l'ordre de 40 millions d'euros.

d) Transfert vers les CAF de la gestion des prestations familiales des fonctionnaires dans les DOM

La LFSS pour 2016 a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2017, le transfert vers les caisses d'allocations familiales de la gestion des allocations familiales dues aux fonctionnaires en poste dans les départements de la Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique et de la Réunion, qui étaient jusqu'à alors servies directement par l'Etat. À partir de 2017, **l'Etat employeur versera donc à la sécurité sociale des cotisations** famille dont le montant est estimé à 100 millions d'euros. Si cette mesure est présentée dans les documents annexés au PLFSS comme une mesure nouvelle, il s'agit bien d'une mesure **déjà adoptée l'année dernière**.

e) Lutte contre la fraude

Le Gouvernement projette que la **lutte contre la fraude** sur les cotisations pourrait rapporter à la branche 0,1 milliard d'euros en 2017.

f) Évolution de la répartition des recettes affectées à la sécurité sociale

Enfin, l'article 20 du PLFSS prévoit un certain nombre de **réaffectations de recettes entre les différentes branches** de la sécurité sociale.

Il est ainsi prévu que le produit des droits de consommation sur les **tabacs** sera intégralement affecté à la branche maladie, ce qui représente une perte de recettes de 1 milliard d'euros pour la branche famille.

La branche perd en outre le bénéfice d'une part de la taxe de solidarité additionnelle sur les contrats d'assurance maladie complémentaire (TSA), transférée vers la branche famille et le fond CMU (- 1,2 milliard d'euros).

A l'inverse, la branche bénéficie à hauteur de 2,7 milliards d'euros de la modification de la clé de répartition de **la taxe sur les salaires**.

Ce jeu de réaffectations permet, et c'est sans doute l'intention du Gouvernement, **d'afficher un solde nul** pour la branche famille.

**Effet des différentes mesures prévues en 2017
sur le solde de la branche famille**

(en milliards d'euros)

Solde tendanciel		- 1,3
Budgétisation de l'ALT		0,04
Exonérations nouvellement compensées		0,3
Transfert des prestations familiales dans les DOM		0,1
Affectation de la TVS et taxe exceptionnelle		0,3
Lutte contre la fraude sur les cotisations		0,1
Transferts de recettes entre branches	Droits tabac	- 1
	TSA	- 1,2
	Taxe sur les salaires	2,7
Objectif de solde 2017		0

La réduction du déficit par rapport au solde 2016 s'explique donc à hauteur de 16 % par une mesure qui n'aura d'impact que sur l'année 2017 (taxation exceptionnelle des véhicules de société) et à hauteur de 44 % par des mesures de périmètre (compensation d'exonérations existantes, cotisations versées par l'Etat employeur dans les DOM et transfert du financement de l'ALT). **Ce retour à l'équilibre est donc largement artificiel.**

II. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE SE FAIT AU PRIX D'UNE ÉVOLUTION DE SA NATURE ALORS QU'UNE NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION DOIT ÊTRE SIGNÉE EN 2017

La réduction du déficit de la branche passe par une **remise en cause de sa nature universelle**, qui est pourtant l'un de ses principes fondateurs. Par ailleurs, l'accueil du jeune enfant continue de représenter un enjeu important, alors que doit s'engager à l'été 2017 la **négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion** entre l'Etat et la Cnaf.

A. L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE FAMILIALE REMET EN CAUSE SA NATURE

1. Les mesures prises ces dernières années accentuent la concentration des prestations familiales sur les ménages modestes

a) *Les prestations familiales jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté*

La politique familiale joue un **rôle important dans la réduction de la pauvreté**. Les chiffres publiés par la Drees¹ en 2016, sur la base de données 2013, c'est-à-dire antérieures à l'entrée en vigueur des différentes mesures d'économie pour la branche famille, montrent que les prestations familiales permettaient de réduire le taux de pauvreté monétaire (à 60 % du niveau de vie médian) de **2,3 points, soit près de 30 %** de l'effet de l'ensemble du système socio-fiscal français. A titre de comparaison, l'impact des minima sociaux n'était que de 1,6 point.

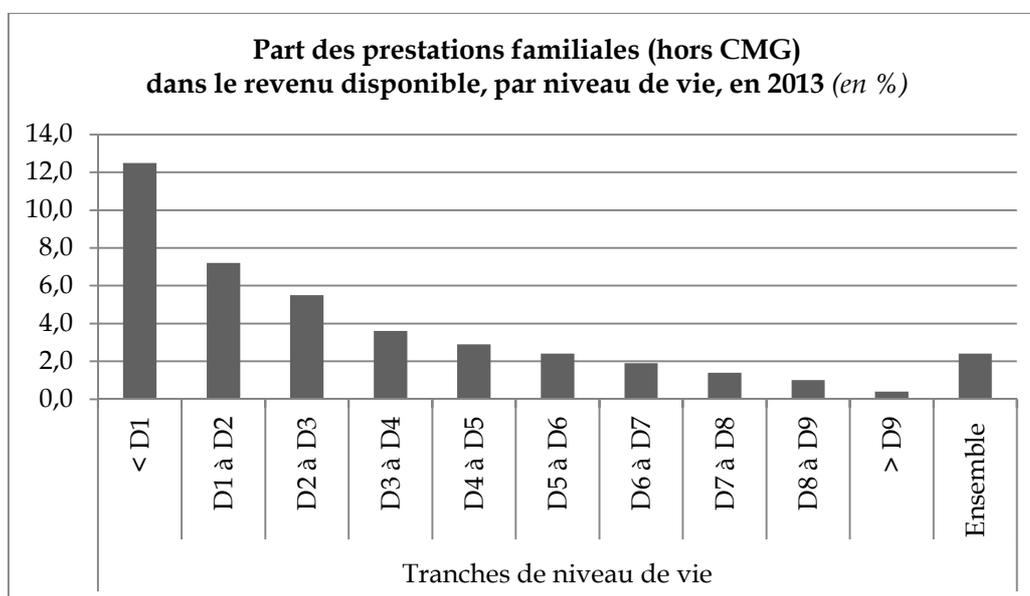
Impact des différents dispositifs socio-fiscaux sur le taux de pauvreté et le seuil de pauvreté (en 2013)

	Taux de pauvreté		Seuil de pauvreté	
	Niveau (en %)	Impact (en points)	Niveau (en euros)	Impact (en euros)
Revenu initial	21,9		1 085	
Impôts directs	20,7	- 1,2	954	- 131
Prime pour l'emploi	20,6	- 0,1	958	4
Prestations familiales sans condition de ressources	19,1	- 1,5	978	20
Prestations familiales sous condition de ressources	18,3	- 0,8	989	11
Allocations logement	16,0	- 2,3	995	6
Minima sociaux	14,4	- 1,6	1 000	5
RSA activité	14,0	- 0,4	1 000	0
Revenu disponible	14,0	- 7,9	1 000	- 85

Source : Drees, Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution, édition 2016

¹ Drees, Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution, édition 2016.

Les travaux de la Drees montrent par ailleurs que le poids des prestations familiales dans le revenu disponible des ménages modestes est significatif (12,5 % pour les familles du premier décile de revenus).

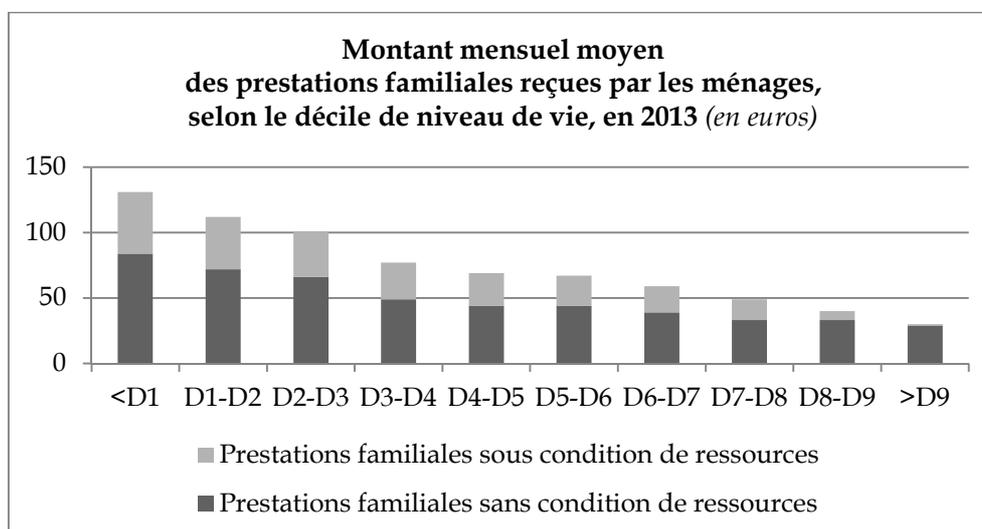


Source : Drees, Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution, édition 2016

La **concentration croissante des prestations familiales accentuera nécessairement cet effet**, en augmentant le niveau de vie de nombreuses familles pauvres (mais pas de toutes), mais surtout en **impactant le niveau du revenu disponible médian et donc du seuil de pauvreté**.

b) Les réformes récentes réorientent la politique familiale vers le soutien aux revenus des ménages modestes

En 2013, selon la Drees, les 30 % des ménages les plus modestes percevaient 48 % des prestations familiales.



L'étude sur les effets redistributifs des réformes récentes de la politique familiale publiée par la Cnaf en avril 2016 montre que **cette concentration s'est accrue sous l'effet des mesures intervenues en 2014 et 2015. La lutte contre la pauvreté apparaît ainsi de plus en plus comme le principal objet des prestations familiales.**

2. Cette évolution remet en cause la vocation même de la politique familiale

a) La politique familiale perd son caractère propre

Si la contribution de la politique familiale à la réduction de la pauvreté n'est pas, en elle-même, critiquable, cette évolution constitue une **remise en cause profonde de la nature et des objectifs de cette politique.**

En effet, selon la conception originelle de la politique familiale, les prestations familiales n'ont pas pour vocation d'opérer une redistribution verticale, des ménages les plus aisés vers les ménages les plus pauvres, mais plutôt de **compenser la charge représentée par l'arrivée d'enfants** au sein d'un foyer. C'est cet objectif de **redistribution horizontale** qui justifiait l'**universalité** et l'uniformité des allocations familiales, principale prestation de la branche famille. Cette universalité est une des raisons qui expliquent le dynamisme de la natalité française depuis plusieurs décennies.

Or, avec la modulation des allocations familiales et la concentration des prestations sur les ménages modestes, l'universalité de la politique familiale devient **purement symbolique** et la redistribution tend à n'être plus que verticale. **Le caractère familial de cette politique tend ainsi à disparaître.**

b) Cette évolution est inquiétante quant à l'acceptabilité sociale de la politique familiale

La concentration croissante de la politique familiale tend à **opposer** d'une part les bénéficiaires, dont les cotisations ont été largement réduites, et d'autre part les ménages qui contribuent à son financement tout en bénéficiant que peu de ses prestations.

A cet égard, le maintien d'un montant réduit d'allocations familiales pour les familles aisées, s'il permet au Gouvernement d'affirmer que ces allocations n'ont pas été mises sous condition de ressources, apparaît comme un **symbole bien dérisoire**¹.

Cette opposition, qui est en **contradiction avec les fondements** sur lesquels notre modèle de protection sociale a été construit, menace, à terme, d'**éroder l'adhésion de nos concitoyens** à un tel système. Elle est d'autant plus regrettable qu'elle **ne résulte pas d'une vision** clairement assumée par le Gouvernement mais plutôt d'une série de **mesures d'économie prises sans cohérence.**

¹ Une famille de deux enfants percevant un revenu mensuel supérieur à 8 000 euros touche en effet une allocation mensuelle de 32 euros.

B. LES RÉSULTATS ENREGISTRÉS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES BESOINS

1. Les résultats sont nettement en deçà des objectifs fixés

La **convention d'objectifs et de gestion (COG)** conclue entre l'État et la branche famille pour la période 2013-2017 a fixé des **objectifs ambitieux en matière d'augmentation de l'offre de modes de garde formels** des enfants de moins de trois ans. **275 000 places** devaient ainsi être créées, dont 100 000 en accueil individuel, 100 000 en accueil collectif et 75 000 par le biais de la scolarisation avant trois ans.

Dans son rapport sur le PLFSS 2016, votre rapporteur notait les résultats particulièrement décevants observés au cours des deux premières années de la COG. Le rapport du Haut Conseil de la famille (HCF) publié en septembre 2015¹ indiquait en effet un taux de réalisation de 19 % pour les deux premières années de la COG.

Malgré une amélioration en matière d'accueil collectif, les résultats 2015 demeurent **nettement inférieurs aux objectifs**. Le programme de qualité et d'efficience (PQE) de la branche famille annexé au PLFSS montre que le nombre de places créées, net des destructions, a atteint 14 100 en 2015, contre 13 500 par an en 2013 et 2014. Sur la période 2013-2015, le nombre de places créées atteindrait donc 41 100, soit moins de 70 % de la cible (58 900). **A ce rythme, la création de 100 000 places à l'horizon 2017 semble donc illusoire.**

En ce qui concerne l'**accueil individuel**, les résultats sont plus préoccupants encore. Au lieu d'augmenter de 20 000 par an conformément aux objectifs retenus, le nombre d'enfants gardés par un assistant maternel s'est réduit de 1 700 en 2013 et de 6 500 en 2014. Cette tendance se poursuivrait en 2015 (- 7 500)².

Par ailleurs, le nombre d'enfants gardés par un salarié à domicile, qui représente une part marginale au sein des solutions d'accueil du jeune enfant (1,7 % de la capacité théorique), continue à décroître, passant de 41 400 en 2014 à 41 000 en 2015.

Enfin, le nombre d'enfants de moins de trois ans **scolarisés** continue de régresser, atteignant 93 600 en 2015, contre 96 100 en 2014.

Globalement, sur la période 2013-2015, ce sont 163 900 places supplémentaires qui ont été créées, ce qui correspond à **20,9 % de l'objectif intermédiaire**. Dans ces conditions, et compte tenu de la dynamique négative constatée dans l'accueil individuel et la scolarisation précoce, **les objectifs ne seront vraisemblablement pas atteints.**

¹ Haut Conseil de la famille, 11 septembre 2015, *Point sur l'évolution de l'accueil des jeunes enfants*.

² Cette baisse du nombre d'enfants gardés par des assistants maternels contraste avec l'évolution de la capacité d'accueil théorique, calculée à partir du nombre d'agrément délivrés, qui était en progression entre 2010 et 2014.

Variation annuelle du nombre de places d'accueil du jeune enfant et taux de réalisation des objectifs

	2013	2014	2015	2013-2015	Objectif 2013-2015	Taux de réalisation 2013-2015
Places en EAJE	13 500	13 500	14 100	41 100	58 900	69,8%
Accueil par un assistant maternel	- 1 700	- 6 500	-7 500	- 15 700	60 000	- 26,2 %
Scolarisation	6 100	- 800	-2 500	2 800	45 000	6,2 %
Total	19 913	8 214	6 115	34 242	163 900	20,9 %

Source : HCF et PQE. Calculs du rapporteur

Rebasage du Fnas

Les objectifs de création de places d'accueil des jeunes enfants devaient s'appuyer sur une revalorisation de 35 % en cinq ans du fonds national d'action sociale (Fnas). Toutefois, le Gouvernement a décidé de tenir compte de la sous-consommation des crédits du Fnas en 2013 en rebasant l'augmentation prévue sur les crédits effectivement consommés. Sur la période 2013-2017, ce rebasage représenterait pour le Fnas près de 1,5 milliard d'euros de moindres ressources, ce qui contribue à expliquer le retard pris par rapport aux objectifs de création de places.

2. Les besoins sont appelés à augmenter du fait de la réforme du congé parental

Les perspectives pour l'avenir en matière d'accueil du jeune enfant sont donc préoccupantes. Si la baisse du nombre de naissances observée depuis 2010 et qui semble s'accroître depuis 2015 pourrait permettre de limiter les besoins, la **réforme du congé parental** est de nature à en créer de nouveaux. En effet, il est peu probable que les pères aient massivement recours à la possibilité qui leur est offerte de bénéficier de six mois de congé à la naissance de leur premier enfant et d'un an à la naissance des suivants. Pour la majorité des familles qui pourraient en bénéficier, la création de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Préparee) devrait donc conduire à une **réduction de 3 à 2 ans de la durée du congé parental**.

Les enfants âgés de deux à trois ans qui auraient été gardés par leurs parents dans le cadre du congé parental devront donc trouver une place dans un des modes d'accueil formel, à moins que les mères ne décident **d'interrompre durablement leur activité**, ce qui irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par la loi du 4 août 2014. Compte tenu du montant du revenu de remplacement que constitue la Préparee (390,92 euros par mois pour une cessation totale d'activité), ce **sont des familles modestes qui ont recours à ce congé et qui seront impactées par cette mesure d'économie**.

3. Une simplification du paysage normatif s'impose

Un des principaux freins au développement des modes d'accueil des jeunes enfants réside dans la **complexité et la lourdeur des normes applicables**.

En ce qui concerne l'accueil collectif, dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat, les collectivités font face à **l'explosion des coûts d'investissement mais également de fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant**. Par ailleurs, l'attention de votre rapporteur a notamment été attirée sur le fait que l'évolution d'une norme, par exemple concernant la superficie par enfant exigée dans un EAJE, peut entraîner la fermeture d'un établissement qui fonctionnait pourtant de manière satisfaisante.

L'accueil par des assistants maternels est également concerné par la question des normes, et notamment de l'interprétation qu'en font les services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI). Les auditions conduites par votre rapporteur font apparaître des exigences variant nettement d'un département à l'autre et qui peuvent parfois sembler disproportionnées. L'accueil par un assistant maternel doit en principe permettre des conditions d'accueil proches de celles du domicile. Or, les exigences imposées aux assistants maternels qui accueillent des enfants à leur domicile semblent parfois aller au-delà de ce qui pourrait sembler raisonnable pour un domicile¹.

S'il n'est **pas envisageable de transiger sur la sécurité** et la qualité de l'accueil des jeunes enfants, on peut **s'interroger sur la multiplication des normes et des exigences** qui, appliquées avec un discernement insuffisant, peuvent sembler disproportionnées. On pourrait également s'interroger sur la possibilité de distinguer, en matière de superficie nécessaire, la situation qui prévaut dans les villes denses et celle qui prévaut dans les zones où la tension immobilière est moins forte.

Il est intéressant de noter que les structures qui se développent le mieux actuellement sont celles dont les règles de fonctionnement sont les plus souples, et notamment les **microcrèches** et les maisons d'assistants maternels (MAM)².

Par ailleurs, la baisse du nombre d'enfants accueillis par des assistants maternels correspond à une **évolution démographique de cette profession** dont la moyenne d'âge atteint 47 ans³ et dont les départs

¹ Des exemples d'assistants maternels auxquels il a été demandé de refaire l'électricité de leur domicile afin que les prises ne soient pas accessibles à des jeunes enfants ou d'arracher les rosiers de leur jardin afin qu'ils ne s'y piquent pas ont ainsi été évoqués.

² Votre rapporteur ne peut ne pas citer à cet égard le rapport qu'elle a rédigé avec notre collègue Michelle Meunier en juin 2016 (*Les maisons d'assistants maternels : une solution innovante pour un accueil de proximité et de qualité, Rapport d'information n° 667 (2015-2016) de Mmes Caroline Cayeux et Michelle Meunier, fait au nom de la commission des affaires sociales*).

³ Source : Fepem, *rapport de la branche assistants maternels du particulier employeur*, édition 2016.

à la retraite sont insuffisamment compensés. Une réflexion doit donc être menée sur **l'évolution de la filière de la petite enfance**¹ afin de permettre une plus grande mobilité entre les différents métiers et de répondre à l'évolution des attentes des professionnels concernés.

Enfin, votre rapporteur salue la mise en place des **schémas territoriaux de services aux familles**². Si le développement de ces outils a pris du retard, ils devraient permettre une connaissance plus fine des besoins au plus proche des territoires et une meilleure coordination des réponses apportées par les différents acteurs publics et privés.

C. UNE NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION DOIT ÊTRE CONCLUE ENTRE L'ETAT ET LA BRANCHE FAMILLE EN 2017

A l'été 2017, une **nouvelle COG** devra être conclue entre l'Etat et la Cnaf afin de poser le cadre dans lequel s'exerceront les missions de la branche famille pour la période 2018-2022. Les grandes lignes de cette convention devront être définies sur la base d'un **bilan** de la COG actuelle qui sera réalisé au cours du premier semestre 2017 par l'inspection générale des affaires sociales (Igas). Le contenu de la prochaine COG dépendra également des **orientations définies par la majorité** qui sera issues des élections présidentielle et législatives du printemps prochain.

Un certain nombre d'évolutions qui ont un impact sur la gestion par les caisses des allocations qu'elles versent peuvent être néanmoins d'ores et déjà mises en avant.

1. Des mesures intervenues depuis 2013 n'étaient pas prévues par la COG

Un certain nombre de réformes intervenues depuis 2013 impactent les missions et la charge de travail des caisses. La mise en place de la **prime d'activité**, de la **modulation des allocations** familiales³ ou encore de la **Gipa** ont ainsi constitué des changements notables qui n'étaient pas prévus dans la COG de juillet 2013. Un certain **décalage** s'est donc créé **entre les moyens prévus et les besoins réels**, notamment en termes d'effectifs.

Afin de faire face à une dégradation constatée du service rendu aux affiliés, et avant que des chantiers de réforme (mutualisation, dématérialisation, simplification) ne portent leurs fruits, la COG prévoyait une première **phase d'augmentation des effectifs** à hauteur de 700 postes supplémentaires (dont 500 emplois d'avenir).

¹ Votre rapporteur sait qu'une telle réflexion est actuellement menée par le ministère des familles et a déjà débouché, notamment, sur une refonte du CAP petite enfance.

² Circulaire n° DGS/SG2C/2015/8 du 22 janvier 2015 relative à la mise en œuvre de schémas départementaux de services aux familles.

³ Les échanges d'information entre l'administration fiscale et les caisses permettent de réduire la charge liée au calcul du montant des allocations.

En fin de période, dans le cadre de l'effort général demandé aux administrations publiques, la branche devait néanmoins restituer 1 000 postes, soit 3 % des effectifs. En raison de la charge de travail liée à la mise en place de la prime d'activité, l'État a doté la branche de 422 CDI supplémentaires tout en permettant la reconduction des 500 emplois d'avenir. En mai 2016, l'État a à nouveau autorisé l'embauche de 350 CDD jusqu'à la fin de l'année. Ces augmentations successives ne remettent pas en cause l'objectif de restitution en fin de période, si bien que **la branche famille devra restituer l'équivalent de 1 714 emplois** (dont 350 CDD et 500 emplois d'avenir) **sur l'année 2017**.

La prochaine COG devra donc intégrer la charge représentée par les réformes intervenues depuis 2013.

2. Des efforts engagés doivent être poursuivis

La **simplification des démarches** et l'amélioration du traitement des droits des allocataires constituent des axes de la COG 2013-2017. Les efforts menés en matière de **dématérialisation** devront être poursuivis, et il conviendra de s'interroger sur les difficultés rencontrées par les allocataires du fait de l'engorgement des lignes téléphoniques des CAF¹.

Par ailleurs, l'échec manifeste des efforts visant à développer le nombre de places d'**accueil du jeune enfant** devra conduire à s'interroger sur les moyens d'améliorer les résultats en la matière.

Enfin, la Cnaf devra poursuivre ses efforts en direction d'un meilleur **accès aux droits** et de la **lutte contre la fraude** aux prestations, qui sont complémentaires.

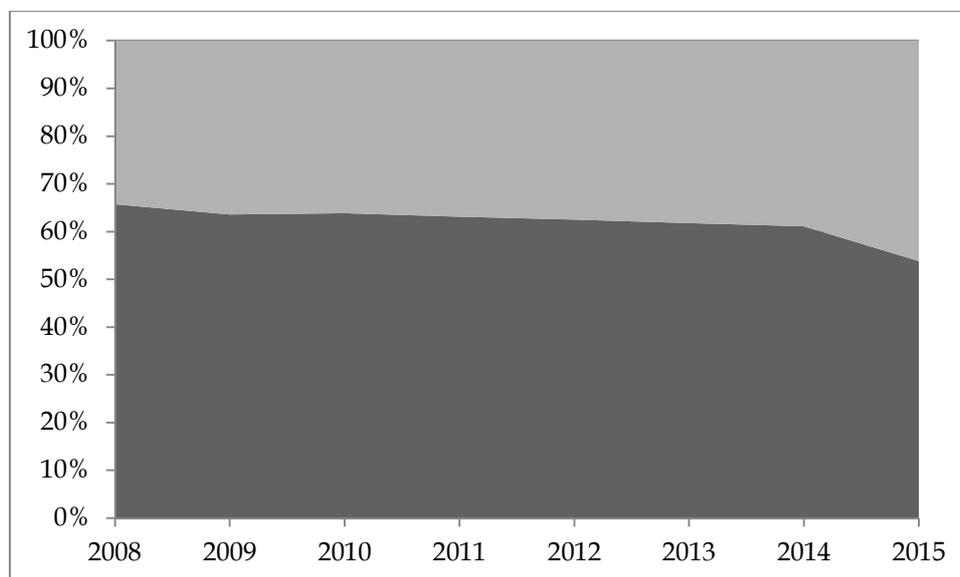
3. Le poids croissant des prestations pour compte de tiers doit être pris en compte

L'évolution du périmètre de la branche famille, consécutif à la mise en œuvre du pacte de responsabilité, a contribué à réduire son déficit. Toutefois, il accroît le **poids des prestations versées par la branche famille pour le compte de tiers**, qui représentaient 46,2 % des prestations versées par la branche en 2015, contre 35 % en 2008. Sous l'effet du transfert vers le budget de l'Etat des aides au logement, cette part dépasserait 50 % en 2016².

¹ Le directeur général de la Cnaf a indiqué à la commission que cet engorgement était notamment dû à un changement de prestataire.

² A l'inverse, la branche famille participe au financement de dépenses d'autres branches au travers des transferts, dont le montant atteindrait 10,2 milliards d'euros en 2017, soit 20 % de ses charges.

**Poids des prestations financées par la branche famille
dans le montant total des prestations versées par la branche famille**



Source : Programme de qualité et d'efficience de la branche

Cette évolution pose un certain nombre de questions.

Premièrement, dans la mesure où les décisions relatives aux aides financées par l'Etat relèvent des lois de finances et non des LFSS, la Cnaf n'a pas été saisie préalablement des mesures prévues par l'article 140 de la loi de finances pour 2016, qui a prévu la dégressivité des allocations logement et la prise en compte du patrimoine dans leur calcul. Elle n'a pas non plus été associée à la préparation des décrets d'application mettant en œuvre ces mesures¹.

Par ailleurs, si, en principe, la gestion du RSA doit être neutre pour les caisses, les difficultés financières que connaissent les départements entraînent des retards de paiement importants, la dette de ces derniers envers la Cnaf s'élevant, en octobre 2016 à 166 millions d'euros².

La négociation de la prochaine COG devra être l'occasion de s'interroger sur l'adéquation entre les moyens accordés aux caisses et les missions qui leurs sont confiées.

¹ Notamment le décret n° 2016-923 du 5 juillet 2016 relatif aux aides personnelles au logement

² Ce montant doit néanmoins être relativisé dans la mesure où il provient à hauteur de 60 % du département du Nord, qui connaît des difficultés particulièrement aigües.

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 12 octobre 2016, 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 2017.

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons ce matin M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), accompagné de, M. Daniel Lenoir, directeur. Cette audition s'inscrit dans le cadre de la préparation de l'examen du PLFSS pour 2017, sur lequel le conseil d'administration de la Cnaf a émis un avis favorable le 27 septembre dernier. Ce PLFSS comporte deux mesures principales concernant la branche famille, l'une sur le recouvrement des pensions alimentaires, l'autre sur les modalités de rémunération des salariés du particulier employeur. Au-delà de ces mesures, nous souhaitons faire le point sur la situation de la branche famille et sur ses évolutions, à la lumière de ce projet de loi de financement. Je vous laisse la parole, monsieur le président, pour un propos introductif, avant d'engager le débat avec les membres de notre commission.

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf).- Monsieur le président, mesdames et messieurs les Sénateurs, je vous remercie de nous accueillir. Notre conseil d'administration a effectivement émis un avis favorable à ce projet de loi de financement et nous sommes la seule caisse nationale à nous être exprimé en ce sens. Dans un contexte de retour à l'équilibre de la branche famille d'ici à 2017, le projet de loi comporte deux mesures qui la concernent directement.

La première mesure porte sur la création d'une agence de recouvrement des pensions alimentaires, dans la lignée des actions déjà conduites en direction des personnes séparées, comme la revalorisation progressive de l'allocation de soutien familial et la mise en place d'une garantie contre les impayés de pensions alimentaires qui a fait l'objet d'une expérimentation dans une vingtaine de caisses d'allocations familiales avant d'être généralisée au 1^{er} avril dernier. La caisse d'allocations familiales est ainsi devenue l'intermédiaire du recouvrement auprès du débiteur défaillant afin d'assurer un meilleur accompagnement social des séparations. La généralisation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires, dont le montant minimal a été revalorisé à plus d'une centaine d'euros par mois, va être appréciée par les femmes qui éprouvent de réelles difficultés pour recouvrer leurs pensions et pourront désormais compter sur l'intermédiation de l'agence.

Le PLFSS prévoit également une simplification des modalités d'attribution du complément de libre choix du mode de garde (CMG) au bénéfice des particuliers employeurs.

Plus globalement, le retour à l'équilibre des comptes de la branche famille ne peut que nous satisfaire, mais nous restons vigilants face aux tentations de transfert de charges nouvelles que cette situation pourrait inspirer. Je rappelle que nous avons dû reprendre, par exemple, dix milliards d'euros correspondant aux majorations de pensions vieillesse pour les pères et mères de trois enfants, en lieu et place du Fonds solidarité vieillesse (FSV).

Même si nous en assurons toujours le paiement, les prestations logement ont été intégralement reprises à sa charge par l'État et les crédits correspondants figurent désormais dans le projet de loi de finances, sur lequel l'avis de la Cnaf n'est pas requis. Nous avons examiné dans la précipitation le décret sur la dégressivité des allocations logements dont le dispositif, voté l'an passé, entré en vigueur le 1^{er} juillet dernier. Nous avons été saisis avec une rapidité contestable d'un texte aux conséquences réelles sur la situation de l'ensemble de nos allocataires. S'agissant d'une seconde modification des conditions d'attribution, touchant à la prise en compte du patrimoine des bénéficiaires, nous avons demandé qu'elle nous soit soumise en amont, dès lors qu'elles induisent des conséquences sur nos allocataires.

Daniel Lenoir, directeur général de la Caisse nationale d'allocations familiales. – *J'ajouterai un complément juridique sur l'agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaires. Si ses compétences sont précisées par la loi, son organisation reste du ressort de la branche famille. En d'autres termes, la création d'une nouvelle personne morale n'est pas prévue et cette nouvelle agence relèvera d'une mesure d'organisation interne à la branche. Nous allons ainsi confier à vingt-deux caisses pivots la gestion et le recouvrement de ces prestations complexes, ces caisses ayant été créées lors de l'instauration de l'allocation de soutien familial recouvrable. Ce réseau rassemble près de trois cent salariés qui ont développé des compétences en matière de recouvrement. J'insiste sur ce point pour dissiper les doutes qui peuvent être parfois exprimés quant à la capacité des caisses à assurer cette mission qui est certes difficile mais à la réussite de laquelle nous avons mobilisé tous les moyens nécessaires. Cette mission de recouvrement sera ainsi déléguée à ces vingt-deux caisses auxquelles s'ajoute une caisse de la mutualité sociale agricole (MSA). L'ensemble de ce réseau sera coiffé par une direction nationale de quelques personnes, puisque l'essentiel du travail sera réalisé par les caisses sur le terrain.*

En revanche, le projet de loi de financement renforce le pouvoir des caisses en matière de recouvrement, en permettant aux créanciers de recourir aux services de l'agence pour recouvrer leurs pensions. Par ailleurs le projet de loi ouvre aux caisses la possibilité de conférer une force exécutoire aux accords amiables sur le montant de la pension alimentaire, supprimant ainsi la nécessité de recourir au juge en cas de non-paiement, ce qui constitue une mesure de simplification extrêmement importante. Le projet de loi contient également une troisième disposition qui propose que l'agence se substitue aux créanciers pour assurer le recouvrement forcé auprès des débiteurs en cas de violence. Aujourd'hui, les débiteurs violents sont souvent déclarés hors d'état de faire face à leurs obligations afin d'éviter de les mettre en contact avec les créanciers, l'intermédiation des caisses devrait permettre d'y remédier.

Une quatrième disposition concerne la transmission des informations relatives à la situation socio-professionnelle du débiteur pour faciliter la fixation du montant des pensions alimentaires par le juge. Cette disposition ne figure pas dans les dispositions règlementaires qui organisent l'expérimentation de la Gipa car le Conseil d'Etat a estimé qu'elle nécessitait une base légale.

Ces dispositions consacrent le travail effectué depuis ces dernières années par le réseau des CAF pour renforcer leur capacité de recouvrer les pensions alimentaires.

Même si ce point ne figure pas dans le projet de loi, je profite de cette audition pour vous indiquer que nous avons développé des dispositifs d'accompagnement de la parentalité en cas de séparation, afin d'éviter les conflits et de privilégier la médiation pour assurer le partage des frais générés, notamment, par l'éducation des enfants. Des sessions d'aide à la coparentalité, qui préviennent également les conflits à l'issue de la séparation, ont ainsi été organisées et rencontré un réel succès.

Je sais que les parlementaires, et particulièrement les sénateurs, demeurent très vigilants sur les conditions de mise en œuvre de la loi et j'atteste que ces dernières ont été réunies, de notre côté, pour que cette réforme soit effective.

M. Alain Milon, président. – *Je vous remercie et donne la parole à notre rapporteur pour la branche famille.*

Mme Caroline Cayeux, rapporteur pour la branche famille. – *Tous ceux qui sont attachés à la politique familiale ne peuvent que se réjouir de la réduction du déficit de la branche. Toutefois, nous observons que le périmètre des dépenses à la charge de la Cnaf a fortement évolué au cours des dernières années. Pouvez-vous préciser ce qui, dans la trajectoire de retour à l'équilibre, résulte des mesures d'économies, ce qui résulte des évolutions de périmètre et ce qui résulte de l'amélioration de la conjoncture économique ? D'autre part, avec la modulation des allocations familiales, la concentration des prestations familiales sur les ménages modestes s'est accrue au point que la vocation de la politique familiale semble évoluer vers une politique de redistribution verticale. Quel est votre regard sur cette évolution ? Enfin, le nouveau périmètre de la branche conduit le réseau des CAF à prendre en charge un nombre plus important de missions et de prestations financées par l'Etat ou par les collectivités. Une telle situation vous paraît-elle être poser un problème pour la gestion des aides concernées ?*

M. Jean-Louis Deroussen. – *Les dépenses de la branche famille ont diminué de dix milliards d'euros puisque l'Etat a pris à sa charge les allocations logement afin de compenser la baisse des recettes résultant des exonérations prévues par le pacte de responsabilité. La revalorisation des prestations familiales a été quasiment nulle ces dernières années du fait de la faible inflation, et la modulation des allocations familiales fait baisser les dépenses d'environ 780 millions d'euros en année pleine. Le conseil d'administration s'était prononcé contre cette modulation, même si l'on peut considérer que l'universalité des allocations familiales subsiste. Parallèlement, des revalorisations sont intervenues en direction des familles de plus de trois enfants, par l'augmentation du complément familial, et pour l'allocation de soutien familial. Il est donc vrai que les prestations familiales sont désormais plus concentrées sur les familles modestes ou aux revenus très faibles.*

Nos difficultés à verser le revenu de solidarité active proviennent des difficultés financières des départements auxquels il incombe de financer cette prestation. Au 31 juillet 2016, 166 millions d'euros avaient été avancés sur la trésorerie de la sécurité sociale et restaient en attente de remboursement par les départements. Il est nécessaire que nous assurions le versement de cette prestation, mais il est également essentiel que la sécurité sociale soit remboursée des sommes dont elle a fait l'avance. Nous espérons à cet égard qu'une solution serait trouvée dans le cadre de la négociation entre les départements et l'Etat. Quoiqu'il en soit, lorsqu'on assume une prestation pour le compte d'un tiers, il importe que celui-ci assume ses engagements !

***M. Daniel Lenoir.** – Sur la question des économies et de la redistribution, je souhaitais attirer l'attention de la représentation sénatoriale sur une étude sur l'évolution des effets redistributifs de la politique familiale que nous avons publiée en 2015. Dans les années 1970-1980, la mesure de ces effets donnait courbe en U, avec une forte redistribution pour les premiers et les derniers déciles de revenus. Notre étude montre que la redistribution s'est un peu accentuée dans les premiers déciles et fortement atténuée, au point d'être quasi-nulle, dans les derniers déciles. Cette note, que je tiens à votre disposition, tient compte de la modulation des allocations familiales et la revalorisation du RSA. Nous allons l'actualiser afin d'y intégrer les dernières réformes.*

La branche famille verse 85 milliards d'euros, bien moins que les branches maladie et vieillesse. Les prestations financées par la branche ne représentent que 50 milliards d'euros, le reste correspondant aux versements effectués pour le compte de tiers, principalement l'Etat et les départements. Comme l'a souligné le président Deroussen, une telle démarche nous oblige à une vigilance particulière en matière de financement. Nos comptes ont été certifiés par la Cour des comptes, mais celle-ci émet des réserves portant sur notre gestion du RSA et des allocations logement que nous versons précisément pour le compte des départements et de l'Etat. Elles visent notamment les indus et les rappels ainsi que la question de la fraude qui lui est connexe. Néanmoins, j'attire votre attention sur les progrès considérables, d'ailleurs reconnus par la Cour des comptes, accomplis par la branche dans la lutte contre la fraude. L'année dernière, la fraude détectée a augmenté de 20 % alors que la fraude à proprement parler n'augmente qu'à due proportion des prestations. A cet égard, les techniques de « data mining » permettent de mieux cibler les contrôles à partir de bases de données.

Le nombre des prestations relevant de notre compétence n'a cessé d'augmenter. Il avoisine la vingtaine et représente près de dix-huit mille règles de droit, ce qui témoigne d'une très grande complexité de gestion spécifique à la branche famille. Cette complexité fait peser une forte charge de travail à la fois sur notre système d'information et sur le réseau des caisses, tandis qu'il nous faut intégrer les différentes réformes. Comment cherchons-nous à y faire face ?

Je prendrai l'exemple de la prime d'activité pour laquelle nous avons adopté une démarche « 100 % dématérialisé, 100 % personnalisé » que nous souhaiterions généraliser à l'ensemble des prestations, avec un simulateur pédagogique et une télé-procédure extrêmement conviviale. Cette démarche est intégralement numérique et permet la liquidation automatique de la prestation. Hormis les contrôles, aucune intervention du technicien n'est requise.

Comme avec la carte vitale, il est possible de calculer directement les prestations sans avoir à ressaisir les données. Ce point est extrêmement important car nous nous sommes dotés de la capacité de gérer à l'avenir des prestations complexes ou personnalisées, à l'instar de la prime d'activité. Ce modèle a globalement bien fonctionné et a permis d'absorber environ 1 500 000 nouveaux allocataires en quelques mois. Le taux de recours des bénéficiaires potentiels de la prime d'activité devrait, selon la ministre, atteindre les deux-tiers, contre un tiers seulement pour le RSA activité. Avec quelque dix-huit millions de télé-simulations, la dématérialisation est un réel succès. Nous avons reçu 95 % de télé-déclarations et effectué 50 % de liquidations automatiques, ce qui laisse encore de la marge pour progresser.

L'ensemble de ces dispositifs permettra de simplifier la vie des allocataires et de sécuriser les données, lorsque la déclaration sociale nominative (DSN) sera généralisée.

La dématérialisation va de pair avec la personnalisation. Nous avons réorganisé notre dispositif d'accueil, en instaurant notamment les rendez-vous des droits. Un objectif de 100 000 rendez-vous nous avait été fixé. Nous devrions franchir le seuil des 250 000. Nous avons également installé un réseau de 2 000 points d'accueil numérique dans les CAF et auprès de nos différents partenaires. Notre objectif, d'ici à la fin 2017, est d'installer un point d'accueil numérique par bassin de vie. Un tel projet s'inscrit dans une démarche plus large d'inclusion numérique que nous poursuivons avec Emmaüs-Connect, afin de veiller à ce que cette dématérialisation ne constitue pas un frein à l'accès au droit. Source d'efficacité administrative et sociale, ce dispositif représente la seule solution pour absorber des charges supplémentaires.

Nous souhaiterions étendre cette à l'ensemble de nos prestations, à commencer les prestations logement et dans le cadre de la réforme du RSA qui doit intervenir en janvier prochain. Outre la simplification des procédures et le renforcement de l'accès au droit pour les allocataires, cette démarche est source de gains de productivité potentiels et s'inscrit dans la continuité de ce qui a été fait, pour l'assurance-maladie, avec la carte vitale. Elle garantit également la sécurisation des données et le versement des prestations au juste droit, tout en limitant considérablement l'empreinte carbone, dans le contexte de l'après COP 21, du fait de la limitation des déplacements physiques qu'elle induit. L'organisation systématique des rendez-vous permet en effet le traitement des dossiers par internet ou téléphone.

M. Olivier Cigolotti. – *Monsieur le président, comme vous l'avez évoqué dans votre propos liminaire, la mise en place de l'agence de recouvrement des pensions alimentaires est l'une des mesures phares de ce PLFSS. Ma première question portera sur l'organisation proprement dite de cette agence. Sera-t-elle chargée d'assurer directement le recouvrement et l'accompagnement grâce à ses vingt-deux entités départementales, ou exercera-t-elle une fonction support en lien avec les services juridiques des CAF existants ? Ma seconde question porte sur les difficultés de certains départements à verser les prestations individualisées, notamment le RSA. Alors que l'année dernière dix départements se trouvaient en difficulté, leur nombre est aujourd'hui d'environ quarante. Avez-vous envisagé des mesures exceptionnelles pour que ces difficultés ne se répercutent pas sur les allocataires ?*

M. René-Paul Savary. – Merci d’avoir abordé spontanément le problème de la fraude ! On peut en effet constater, sur le terrain, l’amélioration de la situation et il me paraît important de poursuivre les efforts en ce sens. Puisque le RSA socle est une prestation servie sur la base des déclarations des bénéficiaires, c’est au plus près des territoires qu’il faut apporter des solutions aux difficultés rencontrées. Le « data mining » est une bonne chose, mais il me paraît important que les départements soient associés aux comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) pour garantir la juste attribution des prestations sociales. Vous avez certes augmenté votre score de fraudes détectées, mais il arrive que certains bénéficiaires ignorent leurs droits. Tout le monde ne peut être que gagnant dans la gestion rigoureuse au plus près du terrain. Ma seconde question portera sur les départements dont vous nous avez dit que leur dette s’élève à 166 millions d’euros au 31 juillet 2016, ce qui représente, je suppose, leur retard au titre de 2015. Je note que cette somme correspond à peu près au coût de la revalorisation du RSA à partir du 1^{er} septembre. En 2016 et 2017, du fait des difficultés budgétaires qui s’annoncent pour les départements, vous allez très certainement devoir avancer le financement de certaines prestations. Comment avez-vous réfléchi à une telle situation qui s’annonce ?

M. Dominique Watrin. – Le PLFSS pour 2015 a instauré un partage du congé parental entre les mères et les pères, dans le cadre de la prestation partagée d’éducation de l’enfant (Prepare) Il semblerait que peu de pères aient sollicité ce nouveau dispositif, comme nous l’avons d’ailleurs envisagé lors des débats sur cette réforme. Quel est le pourcentage des pères éligibles ayant effectué une demande ? A combien s’élèvent les crédits inutilisés, du fait de cette moindre demande ? Comptez-vous mettre en œuvre des actions de sensibilisation sur ce dispositif ? Ce qui paraît positif sur le papier se traduit concrètement par un affaiblissement de la politique familiale. Proposez-vous, enfin, la réorientation de ce dispositif pour qu’il soit appliqué de manière plus satisfaisante sur le terrain ?

Mme Patricia Schillinger. – Le congé parental est une forme de rupture du contrat de travail. Les bénéficiaires de ce dispositif ne bénéficient pas des prêts employeurs, du fait de la rupture contractuelle qu’il induit. Le congé parental ne concerne pas non plus les travailleurs frontaliers, ce qui fait que les familles concernées ne peuvent bénéficier que d’un congé parental réduit. Vous êtes-vous par ailleurs penchés sur le revenu minimum universel, qui fait actuellement l’objet d’une mission d’information sénatoriale et relèverait sans doute de votre domaine s’il venait à être instauré ?

Mme Hermeline Malherbe. – De nombreux départements ont mis en place un dispositif de relais avec leurs travailleurs sociaux pour pallier certaines difficultés rencontrées par les CAF dans les territoires. Le travail en commun sur le diagnostic, puis sur le schéma départemental d’accès aux services publics va faciliter la répartition des rôles de chacun. Quelles sont les perspectives à plus long terme pour assurer, de manière pérenne, une bonne articulation entre les départements et les CAF ?

Mme Catherine Génisson. – Vous avez beaucoup insisté sur la qualité des relations avec les allocataires et l’importance grandissante du numérique. Pour autant, ne constatez-vous pas des difficultés avec les publics les plus précaires, peu familiarisés avec l’informatique ou dépourvus d’accès à l’internet ?

Ces personnes ne parviennent parfois pas davantage à obtenir par téléphone les renseignements dont ils ont besoin de la part de la CAF. Les élus sont souvent sollicités pour aider ces personnes dans leurs démarches.

Mme Aline Archimbaud. – *Vous nous avez indiqué avoir développé une action contre la fraude et des mesures de facilitation de l'accès au droit visant notamment à lutter contre le non-recours. Certains postes vont ainsi être transformés pour accompagner les publics en difficulté et réduire la fracture numérique. Plus généralement, sur cette question de l'accès au droit, votre rapport d'activité accorde-t-il une place à la question du non-recours dans l'accès au droit ?*

Mme Annie David. – *Ma question porte sur la coparentalité et la médiation que vous avez évoquées, mais qui ne relèvent pas en tant que telles du PLFSS. Autant je reconnais que la médiation peut apporter une aide dans la résolution de certains conflits, autant je constate qu'elle n'est pas nécessairement la bienvenue en cas de violences conjugales. Mettez-vous en place systématiquement cette médiation et relève-t-elle ainsi d'une obligation ? A l'inverse, si l'une des deux parties ne souhaite pas y recourir, maintenez-vous pour autant vos aides à la coparentalité ?*

M. Georges Labazée. – *La Cnaf a-t-elle été consultée sur le projet portant création d'un GIP commun à l'adoption et l'enfance en danger ? Cette création devait être actée suite à un amendement, mais je pense que le Gouvernement y a renoncé.*

M. Philippe Mouiller. – *Concernant la prime d'activité, vous avez évoqué que le taux de recours devrait être largement supérieur aux prévisions. Disposez-vous, en tant que payeur, de la traduction budgétaire de ce recours plus élevé que prévu, même si l'année n'est pas terminée ? Une telle information nous permettrait de comparer entre les prévisions 2016 et ce qui est proposé pour 2017.*

M. Alain Milon, président. – *J'aurai, à mon tour, trois questions à vous poser. Premièrement, vous avez évoqué les points positifs du dernier rapport de la Cour des comptes. Or, celle-ci a également souligné divers aspects négatifs concernant le fonctionnement des caisses locales, s'agissant notamment de l'absentéisme et de l'écart à la durée légale du travail. Avez-vous des remarques à faire sur ce point ? Deuxièmement, s'agissant de l'agence nationale pour le recouvrement des pensions, vous avez parlé de la création de vingt-deux caisses pivots, mais aussi de l'institution d'une telle caisse par la MSA. Pourquoi n'avoir pas confié aux CAF la totalité de cette tâche ? Enfin, lors d'une réunion de travail, la MSA nous a indiqué tenir au maintien des procédures « papier » afin de garder le contact direct avec ses allocataires. Est-ce que la CAF entend, à l'inverse, s'inscrire dans une logique de « tout numérique » ?*

M. Jean-Louis Deroussen. – *Sur les questions de qualité du service et de lutte contre la fraude, le conseil d'administration souhaite assurer chaque potentiel bénéficiaire d'une prestation que tout est mis en œuvre pour que son droit soit honoré. Je veux souligner que l'approche de nos administrateurs a évolué : lorsqu'on lutte contre la fraude, on favorise dans le même temps l'accès aux droits. La COG fixait, à cet égard, l'objectif de 100 000 rendez-vous d'accès au droit ; chiffre que nous avons dépassé avec plus de 250 000 allocataires rencontrés.*

Sur le congé parental, le conseil d'administration considère qu'il s'agit là d'un choix qui appartient à la famille. On constate toutefois que, dans la mesure où le revenu de remplacement est relativement faible, c'est généralement le membre du couple dont la rémunération est la plus faible qui a recours au congé parental. La Prépare poursuit sa montée en charge. Pour le premier enfant, au titre duquel le congé était de six mois, la loi a ajouté six mois supplémentaires au bénéfice du second parent. Le nombre de pères faisant valoir leur droit a connu une augmentation considérable en volume mais reste extrêmement faible.

Pour les congés au titre des enfants suivants, qui devront être partagés, il est trop tôt pour dresser un constat mais on peut s'attendre à une baisse des dépenses, qui pourrait également être expliquée en partie par une baisse du recours au congé parental liée au niveau du chômage. Il avait été envisagé soit que le revenu de remplacement devienne proportionnel au revenu abandonné durant le congé parental, soit que le revenu de remplacement dont bénéficie l'un des membres du couple maintienne le différentiel initial de ressources au sein du couple. Ces propositions n'ont pas été retenues.

Sur les travailleurs sociaux des conseils départementaux et des CAF, l'élaboration des services aux familles a permis de mettre en évidence l'ampleur des besoins. Nous travaillons avec nos partenaires pour garantir la meilleure prise en charge possible à nos allocataires.

Enfin, sur la question du numérique, nous ne souhaitons laisser personne sur le bord du chemin. Le développement des services en ligne est une demande forte de nos allocataires qui souhaitent accéder à leur compte et connaître leurs droits en direct et à tout moment. Nous avons en revanche bien conscience que l'accès au numérique est difficile pour certaines personnes, faute des moyens et des compétences nécessaires. Celles-ci doivent ainsi bénéficier d'un accompagnement spécifique, impliquant un rendez-vous à la CAF et des conseils personnalisés. Aider ces personnes à se familiariser progressivement avec le numérique est l'objet de notre partenariat avec Emmaüs-Connect. C'est une obligation à nos yeux que d'éviter que des personnes soient laissées pour compte, faute de pouvoir utiliser le numérique.

M. Daniel Lenoir.- *L'agence de recouvrement des pensions alimentaires est gérée par la Cnaf pour l'ensemble de la branche famille, y compris pour la MSA laquelle gère les prestations familiales pour ses affiliés. L'ancien directeur de la MSA que je suis s'en souvient. D'une certaine manière, nous considérons la MSA comme une sorte de CAF qui poursuit également d'autres activités. D'ailleurs, depuis 2014, la MSA est intégrée financièrement dans les comptes de la branche famille puisque, depuis cette date, nous recevons les cotisations perçues par la MSA et payons intégralement non seulement les prestations familiales, mais aussi les frais de gestion et l'action sociale. La caisse pivot de la MSA sera compétente pour ses ressortissants et s'ajoutera aux vingt-deux caisses pivot du régime général, sous la coordination de la branche famille. J'ai eu l'occasion récemment d'évoquer le sujet avec le directeur général de la caisse centrale de la MSA et nous avons convenu qu'une convention réglerait les questions de coordination entre nos deux organismes. Les caisses pivots effectueront le travail d'expertise sur le recouvrement, mais le contact avec l'allocataire restera la CAF départementale.*

Sur la question de la coparentalité et de la médiation, un rapport du Haut conseil de la famille sur les ruptures familiales propose de rendre obligatoire la médiation lors de toute rupture familiale. On peut constater que la médiation, comme il a été rappelé par certains sénateurs, permet de limiter les conflits et ainsi de réduire les recours aux tribunaux. Si cette médiation n'est pas aujourd'hui obligatoire, on pourrait conduire une expérimentation, à l'instar de ce qui a été fait pour la Gipa. Le conseil d'administration serait, de mon point de vue, assez favorable à cette démarche. En outre, les dispositifs d'appui à la coparentalité prennent la forme de sessions auxquelles nous invitons les couples, déjà séparés ou en cours de séparation, pour leur expliquer ce qu'est la médiation et régler un certain nombre de problèmes. Ces sessions fonctionnent bien.

D'autres questions portaient sur le RSA et les 166 millions d'euros dus par les départements à la sécurité sociale. Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les relations entre l'État et les départements. En tant qu'ordonnateur des fonds de la sécurité sociale, il m'incombe en revanche de recouvrer les sommes qui nous sont dues. Ces 166 millions d'euros sont fortement concentrés, d'une part sur la collectivité de Saint-Martin, dont la dette de 35 millions d'euros relève d'autres raisons, et surtout sur le département du Nord, pour près de 100 millions d'euros. On sait cependant qu'un certain nombre de conseils départementaux n'ont pas inscrit une dépense suffisante pour en couvrir les frais mais, à ce stade, je ne suis toutefois pas en mesure de confirmer le chiffre de 40 départements qui a pu être évoqué dans la presse. Il n'y a cependant aucune raison que nous supportions les frais du RSA, quand bien même en ferions-nous l'avance. La Cour des comptes me le reprocherait ou il faudrait alors changer l'architecture financière ! Nous sommes donc en train d'étudier les différents moyens d'action pour remédier à ces difficultés.

M. René-Paul Savary. – *Le département n'ont pas de raison, non plus, de supporter cette augmentation du RSA !*

M. Daniel Lenoir. – *Je vous le redis. Il ne m'appartient pas de régler cette question. Mais, en tant que directeur de la caisse nationale, il m'incombe de recouvrer les sommes qui sont dues par les conseils départementaux auprès des CAF. J'en ai parlé avec le président de l'Assemblée des départements de France (ADF), en juillet dernier, mais je ne peux en dire plus à ce sujet. S'agissant de la lutte contre la fraude, il ne m'appartient pas non plus de décider de la participation des conseils départementaux aux Codaf. Je sais que la question se pose et que c'est le cas dans plusieurs départements. En outre, plusieurs départements nous ont demandé l'accès aux données Cafpro pour pouvoir organiser leurs propres contrôles. Je n'ai pu l'autoriser, puisque la déclaration à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) prévoit le recours à Cafpro par les travailleurs sociaux pour connaître la situation des personnes, mais ne permet pas l'utilisation de ces informations dans le cadre de contrôles. Comme j'en ai informé l'ADF et l'ensemble des conseils départementaux, nous avons mis en place en juillet dernier un portail « consultation du dossier allocataire par les partenaires » (CDAP) qui permet aux départements d'accéder à des informations analogues aux nôtres, pour qu'ils puissent conduire leurs propres contrôles notamment sur le RSA. Cette mesure répondait ainsi à des demandes très anciennes des départements.*

Comme l'a souligné le président Deroussen, la lutte contre la fraude et la promotion de l'accès aux droits sont des actions conduites en miroir. Il s'agit des mêmes techniques qui permettent à la fois de payer ceux qui ont des droits et ne les font pas valoir et de repérer ceux qui abusent de droits auxquels ils ne sont pas éligibles. Nous utilisons des techniques de « data mining » qui sont très efficaces et n'obéissent à aucun présupposé en identifiant, sur la masse des informations disponibles et à partir d'un certain nombre de critères, des comportements illégaux. Il nous reste certes encore des progrès à faire, mais nous avons organisé des échanges systématiques d'informations avec les administrations, comme la direction générale des finances publiques ou Pôle Emploi, nous permettant d'organiser des contrôles sur pièces. Un allocataire sur deux a été concerné par ces contrôles. Nos contrôleurs, dont nous avons renforcé les effectifs, conduisent également des contrôles sur place. Cet effort continuera. La prévention demeure la meilleure manière de lutter contre les fraudes. Le jour où nous aurons accès à l'ensemble des revenus, via la déclaration sociale nominative (DSN) ou les échanges directs de pré-renseignements, comme le font les services fiscaux, nous disposerons alors d'un moyen de prévenir non seulement la fraude, mais aussi les indus. En effet, la majorité des indus ne sont pas frauduleux, puisque 60 % relèvent d'erreurs de déclaration. Plus nous disposerons d'un accès direct à l'information, plus nous pourrions agir de manière efficace.

Concernant le numérique, nous souhaitons maintenir le contact, plutôt que le papier ! Sous réserve d'accès au numérique, il est plus facile de remplir une déclaration sur un écran que sur un papier. Nous avons conduit un travail avec Emmaüs-Connect pour caractériser les personnes connaissant des difficultés d'accès au numérique. Nous mettons en œuvre des dispositifs d'inclusion numérique sans pour autant supprimer les circuits papier. Cependant, sur la prime d'activité, nous avons plus de 5 % de déclarations papier, alors que nous projetions d'en recevoir la totalité sous forme numérique. C'est sans doute un point de désaccord avec la MSA comme avec le Défenseur des droits : maintenir un circuit papier est certes nécessaire, mais vouloir cantonner les personnes à de telles procédures revient à les placer durablement dans des situations d'exclusion, puisque la quasi-totalité des formalités de notre quotidien sera numérique d'ici cinq à dix ans. Notre stratégie vise au contraire à développer l'inclusion numérique en luttant contre l'isolement des personnes. Comme l'a souligné le président Deroussen, notre stratégie a été redéfinie de manière à faire bénéficier les personnes éprouvant de réelles difficultés d'un accueil personnalisé. Tel est ainsi l'objectif des rendez-vous des droits consistant, pendant une heure, à aider les allocataires en proie aux difficultés et à favoriser leur inclusion numérique. Aujourd'hui, certains centres sociaux possèdent des points d'accueil numériques, avec un volontaire du service civique qui peut aider les allocataires en difficulté à obtenir un rendez-vous des droits dans leur CAF respective qui leur prodiguera une aide personnalisée. L'engorgement de nos lignes téléphoniques est largement dû à la mise en place de la prime d'activité et au changement du sous-traitant téléphonique d'une partie des caisses, lequel n'a pas rendu la qualité de services escomptée. C'est d'ailleurs sur ce point que porte l'enquête du Défenseur des droits. En outre, à la différence de la branche maladie, il nous est impossible juridiquement de donner un grand nombre de renseignements par téléphone, en raison des informations nécessaires à la détermination des droits. Il est de ce fait normal que les téléconseillers renvoient les allocataires vers le site « caf.fr » ou leur proposent un rendez-vous.

Le taux de recours à la prime d'activité est nettement plus élevé que prévu. L'impact financier n'est pas encore connu mais sera tempéré par le fait que le montant moyen de la prime s'avère inférieur aux prévisions. Comme vous le savez, la prime d'activité est financée sur le budget de l'État.

S'agissant de la Prepaee, nous ne serons en mesure d'apprécier le taux de recours des pères qu'à partir d'avril. Le nombre de pères qui bénéficient de ce dispositif a été multiplié par deux en 2015 pour atteindre désormais un petit millier. C'est probablement le début d'un mouvement, mais cela demande à être confirmé.

Mme Annie David. – *Pour combien de naissances ?*

M. Daniel Lenoir. – *Nous n'avons été ni associés ni consultés sur le groupement d'intérêt public qui prévoit la fusion de l'Agence française de l'adoption avec l'Association enfance en danger. Je ne suis pas sûr que cette question relève de notre compétence. Nous n'avons pas non plus participé à des travaux sur le revenu minimum universel à proprement parler, même si nous avons mis notre expertise en matière de simulations au service de France Stratégie et de la Cour des comptes sur cette question. Notre expertise est bien évidemment à la disposition des organismes publics qui la sollicitent, même si les services de la Cnaf n'ont pas à prendre parti sur tel ou tel dispositif. Ma responsabilité est de vérifier si les choix effectués pourront être gérés et faire l'objet d'une évaluation*

M. Alain Milon, président. – *Je vous remercie, messieurs, pour vos interventions et l'ensemble de vos réponses.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Union nationale des associations familiales (UNAF)

Marie-Andrée Blanc, présidente

Claire Ménard, chargée des relations parlementaires

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

Jean-Luc Deroussen, président du conseil d'administration

Daniel Lenoir, directeur général

Table ronde accueil individuel

Fédération des Particuliers Employeurs de France (Fepem)

Magali Nijdam, directrice des affaires publiques

Angélique le Borgne, directrice juridique

Adrien Dufour, responsable des relations institutionnelles

Syndicat professionnel des assistants maternels et des assistants familiaux (SPAMAF)

Lydia Loisel, secrétaire générale

Union fédérale nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels (UFNAFAAM)

Dorian Lalouette, assistant maternel, membre du bureau

Sandra Onyszko, chargée de la communication et du développement

Table ronde des associations familiales

Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL)

Jean-Marie Bonnemayre, président

Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC)

Mériadec Rivière, membre du conseil d'administration, responsable national de la politique familiale

Confédération syndicale des familles (CSF)

Aminata Koné, secrétaire générale

Evelyne Bernard, responsable du secteur famille-prestations sociales-fiscalité (FPSF)

Fédération nationale Familles de France

Patrick Chrétien, président

Urvassée Baguant, présidente, administrateur national responsable de la politique familiale

Fédération nationale Familles rurales

Arnauld Carpier, membre du bureau

Mouvement mondial des mères de France (MMMFrance)

Marie-Laure des Brosses, présidente

Edwige Pellié, chargée de mission sur la conciliation vie familiale - vie professionnelle

Union des familles laïques (UFAL)

Michel Canet, vice-président