

Le 29 juin 2018

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe
Premier ministre

Réf. : S2018-1887

Objet : Le versement du supplément familial de traitement à Mayotte

En application des dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes La Réunion – Mayotte a contrôlé la gestion des ressources humaines de plusieurs collectivités territoriales et établissements publics locaux mahorais, notamment le versement du supplément familial de traitement à leurs agents. Au regard des observations définitives, elle m'a fait part, selon l'article R. 243-19 du code précité, de ses constatations.

Conformément à l'article R. 143-11 dudit code, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance les observations correspondantes qui font ressortir des éléments de préoccupation, dont la prise en compte pourrait participer au bon emploi des fonds publics.

1. UN PHÉNOMÈNE DE CAPTATION

Le droit au supplément familial de traitement (SFT) est ouvert aux agents des trois fonctions publiques au titre des enfants dont ils assument la charge effective et permanente à raison d'un seul droit par enfant. Le supplément familial de traitement constitue un accessoire obligatoire du traitement, indépendamment des prestations familiales auxquelles peut prétendre l'agent.

Un dispositif particulier, le fonds national de compensation (FNC) du supplément familial de traitement, permet d'égaliser *a posteriori*, les charges résultant du versement du SFT à leur personnel entre les collectivités et leurs établissements publics locaux. Ceux-ci sont tous tenus, conformément à l'article L. 413-2 du code des communes, de s'affilier à ce fonds géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qu'ils versent ou non un supplément familial à leurs agents, et d'y cotiser.

La part contributive de chaque collectivité ou établissement est égale au produit des rémunérations déclarées par un coefficient de compensation de l'ordre de 1,5 %. La différence entre la part contributive et les suppléments familiaux de traitement alloués constitue la dette ou la créance de la collectivité ou de l'établissement envers le fonds de compensation.

Selon le rapport annuel 2016 du FNC, 16 000 collectivités ou établissements étaient contributeurs nets pour 53 M€ ; 13 000 étaient receveurs nets pour 52,4 M€. Alors que les collectivités et établissements mahorais ne représentent que 0,2 % des structures bénéficiaires, elles ont perçu 9,9 M€, soit 19 % des fonds redistribués.

Ce niveau élevé de captation des fonds redistribués s'explique non seulement par la natalité élevée et par une notion élargie de la famille sur ce territoire mais aussi par des pratiques contestables faute d'un contrôle efficient du dispositif.

2. UN CONTRÔLE INEFFICIENT DES DROITS

La gestion des ressources humaines de l'ensemble des collectivités présente de nombreuses faiblesses. La méconnaissance du nombre des agents et de leur situation constituent des risques. Les directions des ressources humaines ne vérifient pas la composition familiale ; elles ne contrôlent pas les éléments variables de leur rémunération, même lorsque le montant du SFT est important, égal ou supérieur au traitement indiciaire. Il en résulte que le département de Mayotte, les communes de Mamoudzou et de Koungou, le Syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets (SIDEVAM) ainsi que le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ont encaissé 71 % du montant précité du FNC versé aux collectivités et établissements mahorais.

Les conditions de versement du SFT ont donc fait l'objet de contrôles au sein des quatre dernières entités susmentionnées. Un panel de 200 situations individuelles a été vérifié. Plus de 90 % d'entre elles apparaissent entachées d'irrégularités.

Quels que soient les collectivités et établissements, ils ne sont pas incités à contrôler de manière exhaustive l'ouverture des droits dans la mesure où la charge en résultant est financièrement neutre pour leur budget puisqu'ils bénéficient des ressources du FNC. L'ensemble des dossiers individuels des agents est lacunaire. La plupart des versements sont effectués en l'absence des pièces justificatives demandées ou en présence d'attestations contradictoires.

Ainsi, des agents perçoivent du SFT alors même qu'ils ne bénéficient pas parallèlement de prestations familiales. Des versements sont également réalisés pour un nombre d'enfants supérieur à celui déclaré, ou pour des enfants dont l'âge excède la limite des 16 ans, sans qu'il soit justifié de leur situation personnelle. Les anomalies concernent aussi le versement pour des enfants dont la prise en charge est exclue ou le versement au bénéfice d'un parent divorcé n'exerçant pas la charge parentale.

La notion de charge effective d'un enfant fait référence aux règles relatives aux prestations familiales reprises au code de la sécurité sociale. Ainsi, toute personne qui assume le logement, la nourriture, l'habillement, l'éducation d'un enfant est considérée comme ayant la charge de celui-ci. Cette obligation générale d'entretien et d'éducation ne peut être réduite à la simple notion de charge financière. Ainsi, un agent versant une pension alimentaire pour satisfaire aux besoins essentiels de ses enfants ne peut être regardé comme ayant la charge effective et permanente de ceux-ci. Cette notion de charge effective est mal interprétée, non seulement par les bénéficiaires mais également par les employeurs en charge d'assurer la vérification des droits.

Depuis la nouvelle rédaction de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales en 2007, le comptable public ne peut plus opérer de contrôle : un simple état liquidatif détaillant les différentes hypothèses de versement du supplément familial est exigé, c'est-à-dire un état précisant le nombre d'enfants à charge figurant sur le bulletin de salaire. Son rôle se limite à la vérification de la présence de ce document établi par l'ordonnateur.

De son côté, la CDC n'effectue pas d'investigations spécifiques dans la mesure où le visa du comptable apposé sur le bordereau de déclaration suffit à attester de la conformité de la déclaration par rapport aux montants constatés dans les comptes. Il en résulte un dispositif insuffisamment encadré dont les conséquences ne sont pas pleinement mesurées.

3. LA NÉCESSITÉ D'UN RENFORCEMENT DES CONTRÔLES

La gestion désordonnée des effectifs et l'absence de contrôle de liquidation des rémunérations concourent à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de cette indemnité.

Au vu des situations précitées, les indus sont compris, selon les collectivités, entre 25 % et 75 % des sommes reversées par le FNC. À titre d'exemples, ils sont estimés à 0,3 M€ pour la commune de Koungou et 0,77 M€ pour le SIDEVAM ; ils représentent respectivement 45 % et 78 % des sommes perçues par ces deux organismes. Ces irrégularités se retrouvent également à la commune de Mamoudzou et au département dans des proportions similaires.

Au-delà d'être un avantage immédiat pour l'agent, en entrant dans l'assiette de calcul de la cotisation prélevée au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique, la limite des 20 % du traitement indiciaire brut peut être systématiquement atteinte si le SFT est important.

À terme, les manquements des collectivités et établissements en matière de contrôle permettront également à certains agents de remplir à tort la condition d'avoir élevé trois enfants en vue d'une majoration de 10 % de leur pension de retraite, et de 5 % pour chaque enfant au-delà du troisième en application de l'article L. 18 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Enfin, ces pratiques ont une incidence sur l'imposition des revenus des personnes physiques au regard du quotient familial.

Afin de sécuriser le versement de cet avantage familial, la chambre a recommandé aux collectivités et établissements concernés de s'assurer annuellement de la situation familiale des agents au moyen d'une fiche complète de renseignements appuyée des justificatifs probants tels que copie du livret de famille, extrait de naissance, attestation de l'employeur du second parent si celui-ci exerce dans le secteur public, copie des actes relatifs à l'exercice de la charge effective du ou des enfants, ainsi que tout document établissant la situation du ou des couples concernés.

Elle leur a rappelé la possibilité de réclamer les sommes perçues à tort pendant deux ans à partir du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement indu conformément à l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Sans l'instauration d'un contrôle externe efficient, ces recommandations, qui ne s'adressent au demeurant qu'aux collectivités et aux établissements contrôlés, ne permettront pas de remédier à la situation.

Au vu de ce qui précède, la chambre souhaite attirer votre attention sur l'intérêt de mettre en place un contrôle effectif mobilisant les différents acteurs que sont les collectivités et leurs établissements publics, la direction générale des finances publiques, la Caisse des dépôts et consignations et la caisse d'allocations familiales.

Les leviers d'actions pour lutter contre ces pratiques pourraient être ainsi partagés et amplifiés par les partenaires institutionnels précités pour endiguer des pratiques irrégulières et potentiellement de grande ampleur qui pèsent sur l'emploi du fonds national de compensation ainsi que sur les effets induits notamment sur le plan fiscal et sur la majoration de pension de retraite.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;

¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffeprésidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud