

II

La famille

Les aides à la famille sont principalement les prestations familiales relevant des régimes de Sécurité sociale.

Mais l'aide sociale à l'enfance assure également une mission d'aide aux familles, par le biais d'actions éducatives et d'aides financières, *complétant* les prestations légales et extralégales versées par les organismes de protection sociale.

Certaines prestations aux handicapés sont également gérées par les caisses d'allocations familiales. La question sera donc abordée dans cette partie.

Les prestations familiales

5] Le terme « prestations familiales » est un terme générique, qui recouvre une quinzaine de prestations différentes versées par les caisses d'allocations familiales. Parmi ces prestations, figurent les « allocations familiales » à proprement parler.

Le régime de prestations familiales, longtemps plus souple que celui de l'assurance maladie au regard des conditions de résidence en France, se durcit progressivement. Il convient de distinguer selon que la famille du travailleur étranger réside en France métropolitaine ou non.

I. Les conditions générales d'attribution

Les conditions particulières tenant au lieu de résidence de la famille sont précisées aux titres II et III qui suivent. Rappelons-en d'abord les conditions générales.

96 L'allocataire est la personne à qui est reconnu le droit aux prestations familiales pour ses enfants ; c'est généralement l'un des parents. Il est choisi d'un commun accord par le couple. Les conditions tenant à l'allocataire sont les mêmes pour les Français et pour les étrangers. S'ajoute toutefois pour ces derniers l'exigence d'une résidence régulière, cette fois au sens de conforme à la réglementation administrative.

97 Les prestations peuvent être versées à une autre personne : c'est l'attributaire. Il faut en faire la demande précise à la caisse d'allocations familiales. Cela peut être l'allocataire ou l'autre membre du couple, ou toute personne qui assume la garde de l'enfant (grand-mère, nourrice...).

98 1. L'allocataire doit assumer « la charge effective et permanente de l'enfant ». Cela signifie qu'il doit lui assurer le logement, l'habillement, la nourriture (ce sont les frais d'entretien) et en avoir la responsabilité affective et éducative.
 Jusqu'à quel âge peut-on bénéficier des prestations familiales ?
 — 16 ans, en principe dans la limite de l'obligation scolaire ;
 — 17 ans, s'il n'est ni scolarisé ni en formation ;
 — 20 ans, s'il est en apprentissage, formation professionnelle, en cours d'études, ou atteint d'infirmité ; pour les jeunes filles qui s'occupent d'un foyer où vivent au moins deux enfants de moins de 14 ans.

99 2. Les parents de l'enfant n'ont pas besoin d'être mariés, ni forcément de vivre ensemble.

3. Pour certaines prestations, les ressources de la famille seront prises en compte et ne devront pas dépasser un plafond. Elles seront alors appréciées par rapport au revenu imposable réalisé pendant l'année civile précédente (c'est « l'année de référence »).

4. Toute demande de prestations familiales doit être faite dans les deux ans suivant l'ouverture des droits (délai maximal).

II. La famille réside en France métropolitaine

L'article L 512-1 du Code de la Sécurité sociale dispose : « Toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre. »

Les droits aux prestations familiales sont identiques pour les Français et les étrangers résidant en France, sous réserve de la preuve d'un séjour régulier de l'allocataire, et, depuis la loi du 29 décembre 1986, des enfants.

100 Depuis le 1^{er} janvier 1978, l'allocataire n'est plus tenu d'exercer une activité professionnelle ou de justifier d'une impossibilité de travailler.

L'allocataire doit résider en France de façon habituelle. L'étranger doit être en possession d'un titre de séjour régulier (voir liste, fixée par décret, page suivante).

Attention ! Au moment de l'ouverture du dossier, la caisse d'allocations familiales demandera de choisir qui sera l'allocataire : madame ou monsieur.

Seul l'allocataire devant produire un titre de séjour, il faut choisir celui des parents qui en possède un. Mais à aucun moment la caisse ne peut exiger les titres de séjour des deux conjoints.

La CAF (caisse d'allocations familiales) compétente est celle du lieu du domicile.

101 Pour les enfants, des modifications importantes ont été apportées par la loi du 29 décembre 1986 et le décret d'application du 27 avril 1987. En effet, pour toute première demande d'ouverture de droits à partir du 1^{er} juillet 1987, la régularité de l'entrée et du séjour des enfants doit être prouvée :

- soit par la production d'un titre de séjour, s'ils ont plus de 16 ans (voir liste ci-après) ;
- soit « par la production d'un des documents suivants :

- « — extrait d'acte de naissance en France,
- « — certificat de contrôle médical, délivré par l'Office national de l'immigration à l'issue de la

procédure de regroupement familial et comportant le nom de l'enfant ».

Les séjours à l'étranger ne doivent pas dépasser trois mois au cours d'une année civile (sauf s'ils sont rendus nécessaires par des études ou des soins).

102 Le décret du 27 avril 1987 fixe la liste des titres de séjour en cours de validité, justifiant la régularité du séjour, tant de l'allocataire, que des enfants de plus de 16 ans, pour lesquels les prestations familiales sont demandées :

- carte de résident ;
- carte de séjour temporaire ;
- carte de séjour privilégié ;
- carte de séjour ordinaire ;
- carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE ;
- certificat de résidence de ressortissant algérien ;
- récépissé de demande de renouvellement de l'un des titres ci-dessus ;
- récépissé de demande de titre de séjour d'une durée de six mois renouvelable portant la mention « étranger admis au séjour au titre de l'asile » ;
- APS (autorisation provisoire de séjour) d'une validité supérieure à trois mois ;
- carte « corps consulaire », « organisations internationales », et autres cartes spéciales délivrées par le ministère des Affaires étrangères¹ ;

1. Attention, ce n'est pas la carte délivrée par certains consulats à tous leurs ressortissants en France.

- titre d'identité d'Andorran délivré par le commissaire de la République des Pyrénées-Orientales ;
 - passeport monégasque revêtu de la mention du consul général de France à Monaco valant autorisation de séjour ;
 - livret spécial, livret ou carnet de circulation.
- Pour les ressortissants d'un État membre de la CEE, la carte de séjour ne sera exigée que dans le cas où demeurerait une incertitude quant au respect de la condition de résidence habituelle en France.

LES PRESTATIONS FAMILIALES DU RÉGIME FRANÇAIS

Au cours de ces dernières années, les prestations familiales ont été profondément modifiées, et plus particulièrement par le Plan famille du 29 décembre 1986.

La dernière revalorisation des prestations familiales remonte au 1^{er} juillet 1988.

Allocations familiales

Elles sont attribuées sans condition de ressources et à partir du deuxième enfant à charge.

Nombre d'enfants	2	3	4	5	Par enfant supplémentaire
Taux (en FF)	566,45	1 292,23	2 018,00	2 743,77	725,77

Des majorations sont allouées pour chaque enfant de plus de 10 ans (159,31 F) et pour chaque enfant de plus de 15 ans (283,22 F), à l'exception de l'aîné des familles de moins de trois enfants.

Allocation pour jeune enfant (APJE)

Elle remplace le complément familial et l'allocation au jeune enfant, ainsi que les allocations pré- et postnatales. Désormais une seule allocation est versée pour chaque enfant à compter du quatrième mois de grossesse, jusqu'aux 3 mois de l'enfant, sans condition de ressources.

Montant mensuel unique : 813 F.

A compter du quatrième mois jusqu'aux 3 ans de l'enfant elle est soumise aux conditions de ressources et n'est versée qu'une seule fois quel que soit le nombre d'enfants de moins de 3 ans.

Montant mensuel : 813 F, ou versement d'une allocation différentielle, si les ressources dépassent le plafond.

Si les examens pré- et postnataux ne sont pas passés dans les délais (3^e, 6^e, 8^e et 9^e mois de grossesse — 8^e jour, 9^e mois, et 24^e mois de l'enfant), la mensualité de l'APJE est réduite.

Les prestations spécialisées

• Allocation parentale d'éducation (APE)

Attribuée sous condition d'avoir exercé une activité professionnelle de plus de deux ans pendant les dix ans précédant la naissance du troisième enfant, elle est versée à la personne qui assume la charge de l'enfant et qui ne travaille plus jusqu'aux 3 ans de l'enfant.

Montant : 2 524 F/mois, elle ne se cumule pas avec l'APJE.

• Allocation de parent isolé

Pour la femme enceinte ou la personne élevant seule un enfant de moins de 3 ans, dont les ressources sont inférieures au plafond ; le montant maximal mensuel est :

- pour le parent : 2 655,27 F/mois
- pour l'enfant : 885,09 F/mois.

- Allocation de rentière scolaire, sous condition de ressources et de scolarité : 354,03 F par enfant.

- Allocation de soutien familial (ancienne allocation orphelin), pour la personne élevant seule un enfant
 - orphelin de père et mère (total),
 - orphelin de l'un des parents (partiel),
 - ou considéré comme tel si des démarches pour obtenir une pension alimentaire n'ont pu aboutir.

Sans condition de ressources :

- orphelin total : 531,05 F/par enfant
- orphelin partiel : 398,29 F.

- Allocation d'éducation spéciale (voir chapitre Aides aux handicapés). Personne ayant à sa charge un enfant handicapé, sans condition de ressources : 566,45 F/mois.

Complément éventuel en fonction de l'aide dont l'enfant a besoin selon son degré de handicap : 1 274,52 F ou 424,84 F.

- Allocation aux adultes handicapés (voir chapitre Aides aux handicapés)

- conditions liées au handicap (80 %) ;

- nationalité française ou ressortissant d'un pays ayant conclu une convention de réciprocité avec la France (CEE, réfugiés, apatrides, Suède) ;
- plafond de ressources.

Le montant maximal est de 2 762,50 F/mois.

- Allocation logement à caractère social ou familial

- Allocation de garde à domicile (nouvelle prestation)

Pour le ménage ou la personne employant à son domicile une ou plusieurs personnes pour assurer la garde d'au moins un enfant à charge de moins de 3 ans, lorsque chaque membre du couple ou la personne exerce une activité professionnelle.

Montant maximal de cotisations pris en charge : 6 000 F/trimestre. Ne se cumule pas avec l'APJE.

Ont été supprimées les prestations familiales suivantes :

- le complément familial ;
- la prime de déménagement versée aux bénéficiaires de l'allocation logement à caractère social ;
- le congé de naissance de trois jours qui était remboursé aux employeurs ;
- les prêts aux jeunes ménages.

III. La famille ne réside pas en France métropolitaine

103

Si la famille réside hors de France métropolitaine, alors que le travailleur y demeure, trois situations sont à envisager ; il s'agit :

- soit d'un département d'outre-mer, d'un territoire d'outre-mer, ou d'un ex-territoire d'outre-mer qui a maintenu ses rapports avec la France en matière d'allocations familiales : la famille ne pourra prétendre qu'aux prestations du régime local ;

- soit d'un pays lié à la France par une convention de sécurité sociale, et la famille pourra percevoir les allocations familiales sous certaines conditions (cette situation sera développée dans les pages suivantes) ;

- soit d'un autre pays, et la famille n'aura aucun droit au regard des allocations familiales du régime français.

• Pour les familles résidant dans les DOM et les TOM la condition d'activité professionnelle a été supprimée par la loi Pons (du 31 décembre 1986), mais son application ne se fera que dans un délai de trois ans. Si cette loi prévoit la parité sociale globale, il s'agit du montant global des transferts financiers et non de l'égalité des droits des populations des DOM-TOM.

104 Une partie de ces prestations familiales alimente le FASSO (Fonds d'action sanitaire et social obligatoire), qui prend en charge par exemple en partie le fonctionnement des cantines scolaires.

• Pour les familles résidant dans un pays lié à la France par une convention de sécurité sociale.
Les droits de la famille sont limités aux seules allocations familiales, et encore à un taux nettement inférieur au régime français.

105 1. Les conditions à remplir
Ce sont les mêmes que lorsque la famille réside en France. Cependant la condition d'activité salariée de l'allocataire a été maintenue.
Formalités : la demande doit être adressée à la caisse d'allocations familiales du lieu d'affiliation de l'employeur.

106

2. Quels sont les pays concernés ?

— Les États membres de la CEE : Belgique, Danemark, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Grèce.

— Les États ayant passé avec la France une convention spécifique : Algérie, Cap-Vert, Gabon, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo, Tunisie, Turquie, Yougoslavie.

— L'Espagne et le Portugal restent dans un régime transitoire au regard des prestations familiales ; leur statut sera harmonisé avec celui de la CEE dans un délai non encore fixé.

107

3. Modalités d'attribution des prestations

Les organismes français reversent des participations aux organismes des pays d'origine (ou directement aux familles, selon les cas), selon le système et les taux prévus dans les accords bilatéraux conclus avec chacun de ces pays (les taux sont revalorisés généralement une fois par an).

Trois systèmes existent (voir tableau page 119) :

a. *Système de remboursement.* Pour la CEE, ce sont les organismes de sécurité sociale de chaque pays qui versent les allocations familiales aux familles, au taux du pays. Les organismes français les remboursent ensuite.

b. *Système des indemnités pour charge de famille* (Espagne, Portugal, Yougoslavie). Les organismes français versent *directement aux familles*, à partir du deuxième enfant, et sans limite de nombre, les allocations familiales à un taux fixé bilatéralement. Pour le Portugal, le montant des barèmes était en cours de négociation au moment de la rédaction de ce livre.

c. *Système de participation* (Algérie, Cap-Vert, Gabon, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo, Tunisie). Les organismes français payent aux caisses des pays d'origine une « participation ». Son taux est fixé bilatéralement mais ne correspond pas à ce que percevra en réalité la famille. En effet, elle touchera les prestations du régime local, et la différence sera affectée à l'« action sociale » de ce pays.

Les allocations sont ici dues à partir du premier enfant, mais jusqu'à quatre seulement.

d. *Cas particuliers* (Maroc, Turquie). Un système mixte est appliqué pour ces deux pays : les allocations familiales sont versées directement aux *familles* par les organismes français, à partir du premier enfant et dans la limite de quatre.

Notons enfin que la convention signée avec le Bénin, avec effet au 1^{er} septembre 1981, n'a pu prendre effet à ce jour, les barèmes de prestations familiales n'étant pas fixés.

TABLEAU COMPARATIF (AU 1^{er} JUILLET 1988) DES TAUX ET BASES DE REVERSEMENT PAR LES ORGANISMES FRANÇAIS POUR LES ENFANTS RESTÉS AU PAYS D'ORIGINE

PAYS DE RÉSIDENCE DES ENFANTS ^a	France (1.7.88)				France DOM (1.7.88)			
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants	6 enfants	Par enfant en plus	Versé à limite b
France (ou 17 ou 20)	—	566,45	1 292,23	2 018	2 743,77	3 469,54	725,77	Famille
	Majoration par enfant + de 10 ans : 159,31							
	+ de 15 ans : 283,22							
France DOM (1.7.88)	104,50	396,50	763,25	1 221,75	1 409,25	1 500,75	91,50	Famille
	Majoration par enfant + de 10 ans : 66,00							
	+ de 15 ans : 100,75							
Espagne (1.12.85)	—	—	312	469	625	836	1 006	Famille
Portugal (1.85)	—	—	312	469	625	836	1 006	Famille
Yougoslavie (1.1.88)	—	—	377	609	815	995	1 176	Famille
Algérie (1.1.87)	103	206	309	412	478	525	572	Famille
Maroc (1.1.87)	102	204	305	407	478	525	572	Famille
Tunisie (1.1.82)	88	176	224	272	320	368	416	Famille
Turquie (1.1.84)	70	140	210	280	350	420	490	Famille
Gabon (1.2.83)	40	80	120	160	200	240	280	Famille
Madagascar (1.3.68)	25	50	75	100	125	150	175	Famille
Mali (1.1.88)	64	128	192	256	320	384	448	Famille
Mauritanie (1.1.82)	58	116	174	232	290	348	406	Famille
Niger (1.1.74)	35	70	105	140	175	210	245	Famille
Sénégal (1.1.87)	52	104	156	208	260	312	364	Famille
Togo (1.1.80)	50	100	150	200	250	300	350	Famille
Cap-Vert (1.1.88)	47	94	141	188	235	282	329	Famille
Côte-d'Ivoire (1.1.87)	30	60	90	120	150	180	210	Famille

Transferts limités à 4 enfants

a. Les dates entre parenthèses indiquent les dates de revalorisation.
b. L'âge limite s'entend pour les enfants bénéficiaires, dans le cadre de chaque convention.
c. Ces conventions prévoient un report de l'âge limite dans le cas d'infirmité ou d'études.

109

La lecture de ce tableau appelle plusieurs remarques :

— Il ne tient compte, pour le système français, que des seules *allocations* familiales, et non de l'ensemble des *prestations* auxquelles peut prétendre toute famille demeurant en France. Cette différence constitue un bénéfice conséquent pour les régimes de *sécurité sociale française*. Une différence importante existe également entre les familles résidant en France métropolitaine et celles qui résident dans les départements d'*outre-mer*.

— Une seconde différence notable apparaît entre le taux des allocations familiales du régime français et le taux des participations versées aux organismes des pays d'origine. C'est cette différence qui constitue la base essentielle des ressources du FAS : *Fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles* qui est donc en quelque sorte le dû de ces derniers (voir p. 23).

— Pour certains pays, les barèmes sont fixés dans la monnaie du pays d'émigration. Le montant des prestations versées sera donc fonction des cours de l'argent.

— A l'exception de cinq pays (Espagne, Maroc, Portugal, Turquie, Yougoslavie), ces barèmes correspondent à ce que la France verse aux organismes de sécurité sociale de ces pays, et non à ce que touche réellement la famille, au taux des allocations familiales du pays : cette différence est destinée à « *l'action sociale* » de ce pays.

120

110

4. Les travailleurs privés d'emploi dont la famille réside au pays d'origine.

Par circulaire du 26 décembre 1985, la Caisse nationale d'allocations familiales, appliquant les directives du ministère de tutelle, indique qu'il convient de ne plus verser les prestations familiales aux familles des travailleurs immigrés demeurés au pays lorsque ceux-ci sont au chômage ou en préretraite.

« Les travailleurs étrangers en préretraite, les bénéficiaires de la garantie de ressources ainsi que d'une manière générale tous ceux qui sont au chômage, quel que soit le type d'indemnités qu'ils perçoivent, ne peuvent continuer à percevoir les prestations prévues par les conventions internationales signées par la France. »

Seuls les ressortissants de la CEE échappent à cette exclusion, l'article 74, alinéa 2, du règlement n° 1408/71 prévoyant expressément que le travailleur salarié qui bénéficie de prestations de chômage au titre de la législation française a droit, pour les membres de sa famille résidant sur le territoire d'un État membre autre que la France, aux allocations familiales prévues par la législation de l'État sur le territoire duquel réside la famille.

Cette mesure n'est pas réellement fondée en droit² ; aussi tous les travailleurs étrangers qui en seraient victimes auraient-ils intérêt à engager, pour

2. Voir étude effectuée par le GISTI, avril 1986 : « La suppression des prestations familiales pour les étrangers privés d'emploi dont la famille réside au pays d'origine. »

121

la contester, tous les recours possibles devant les juridictions de la Sécurité sociale.

Cette mesure place la France en position d'archaïsme social par rapport à certains de ses partenaires, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas qui ont passé avec des pays tiers des conventions prévoyant que les familles de travailleurs immigrés résidées au pays d'origine perçoivent *directement* les allocations familiales au *même taux* que celui du pays d'accueil.

5

L'aide sociale à l'enfance

111

L'aide sociale à l'enfance concerne en réalité les familles, l'enfant ne constituant que la cause et le support juridique des aides attribuées. Elle comporte des prestations permettant le maintien des enfants dans leur famille (aides éducatives et financières) ou le placement à l'extérieur. Le service départemental de l'Aide sociale à l'enfance relève depuis le 1^{er} janvier 1984 de la compétence du conseil général de chaque département.

112

I. Les aides financières

Le service de l'Aide sociale à l'enfance attribue aux familles aux ressources faibles des allocations mensuelles ou des secours d'urgence (dits de premier besoin).

Pour les conditions générales d'accès à l'Aide sociale voir p. 89.

Conditions

- Présence d'enfants mineurs (les jeunes majeurs de moins de 21 ans peuvent également en bénéficier) ;
- femme enceinte ;
- ressources insuffisantes pour assurer l'entretien des enfants (barème départemental indicatif) ;
- pas de condition de nationalité ni de régularité de résidence.

Cependant, depuis la décentralisation, certains départements donnent des consignes de quota de bénéficiaires étrangers à ne pas dépasser, pour l'attribution des aides financières — et ce de façon tout à fait illégale.

Décision

Les décisions d'attribution, de refus, de modification de la nature ou des conditions d'attribution d'une prestation doivent être *motivées*. La notification des décisions doit mentionner les délais et modalités de mise en œuvre des voies de recours.

Toute décision d'attribution d'une prestation en espèces doit mentionner la durée de la mesure, son montant, sa périodicité, les noms et qualités des personnes chargées du suivi de la mesure et les conditions de son exercice ainsi que les conditions de révision.

113

II. Les actions de prévention

Le service de l'Aide sociale à l'enfance peut également proposer diverses actions de prévention.

L'action éducative en milieu ouvert

Il s'agit de l'intervention d'un éducateur au sein de la famille en difficulté sur le plan éducatif. Aucune condition de nationalité ou de résidence n'est requise.

La seule condition est le besoin de protection de l'enfant en difficulté.

L'accueil des futures mères et des jeunes mères isolées

Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de 3 ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique peuvent être prises en charge par le service de l'Aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général. Le service doit disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec des enfants. Les conditions d'admission dans ces structures (hôtels maternels, maisons maternelles, centres maternels) sont souples et non définies par les textes.

Il n'existe par conséquent aucune condition liée à la nationalité ou à la régularité du séjour en France (celle-ci est cependant exigée abusivement par certains départements).

124

125

La saisine du juge des enfants est parfois le seul moyen dont disposent les travailleurs sociaux face aux consignes de restrictions d'attribution des aides de l'Aide sociale à l'enfance aux familles étrangères.

114 III. Le placement des enfants

— Le service de l'Aide sociale à l'enfance peut recevoir avec l'accord des parents, au titre de recueilli temporaire, les enfants dont la santé, l'entretien, la sécurité ne peuvent être assurés par les parents. L'hébergement des enfants peut avoir lieu au sein d'une famille d'accueil ou dans le cadre d'un foyer.

Il n'existe aucune condition de nationalité ou de régularité de résidence.

Cette solution peut parfois devenir le seul moyen pour assurer la survie des enfants dont les parents en situation irrégulière ne peuvent obtenir ni logement, ni emploi, ni prestations familiales.

Placement ordonné par le juge des enfants

Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures de protection judiciaire peuvent être prescrites par le juge des enfants. Celui-ci peut prononcer le placement de l'enfant dans des structures d'hébergement, financées soit par le ministère de la Justice (éducation surveillée), soit par le département (service de l'Aide sociale à l'enfance). Dans la grande majorité des cas, l'enfant sera remis par le juge des enfants au service de l'Aide sociale à l'enfance, le département prenant en charge financièrement l'hébergement de l'enfant.

115 IV. Les recours en matière d'Aide sociale à l'enfance

Les recours possibles contre les décisions prises par les services de l'Aide sociale à l'enfance sont les recours de droit commun contre toute décision administrative :

— le recours gracieux auprès de l'autorité qui a pris la décision ;

— le recours hiérarchique auprès de l'autorité supérieure, c'est-à-dire le président du conseil général s'il a délégué sa signature ;

— le recours contentieux devant le tribunal administratif.

Le tribunal ne contrôlera que la légalité de la décision en fonction des conditions d'attribution des prestations prévues par le Code de la famille et de l'aide sociale. Il peut cependant relever une erreur manifeste d'appréciation des faits ou de la situation du demandeur.