

# PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

## DU PROGRAMME DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE « FAMILLE »

Le montant des prestations de protection sociale au titre de la maternité, de la famille et des aides au logement atteint 69,6 Mds€ en 2009 selon les *Comptes de la protection sociale* de la DREES, soit 3,6 % du PIB, dont l'essentiel est versé par les caisses d'allocations familiales. Complété par les aides fiscales aux familles, comme le « quotient familial », cet effort place la France au premier rang des pays de l'OCDE pour l'effort de redistribution de la richesse nationale en faveur des familles.

Depuis sa refondation en 1945, la politique familiale française a longtemps affiché un objectif de soutien de la natalité, notamment grâce à une réduction des inégalités de niveaux de vie entre familles selon le nombre d'enfants. Cependant, à partir des années soixante-dix, un accent plus important a été mis sur le soutien du revenu des familles les plus modestes. Au cours des dix dernières années, c'est la question de l'encouragement de la participation des femmes à l'activité économique, et donc aussi celle de la conciliation entre vie familiale et professionnelle, qui est au centre des priorités gouvernementales. Le haut niveau de la fécondité française, proche de deux enfants par femme (*cf. indicateur de cadrage n° 1*), soit l'un des plus hauts niveaux observé parmi les pays européens, témoigne d'une réussite indéniable de la politique familiale française dans la recherche du meilleur compromis entre ces objectifs potentiellement conflictuels.

Par ailleurs, l'enjeu de l'équilibre financier durable de la branche « Famille » de la Sécurité sociale reste sensible dans le contexte des tensions auxquelles le vieillissement de la population expose à long terme notre système social dans son ensemble.

Le programme de qualité et d'efficience « Famille » traduit la diversité des objectifs poursuivis par la politique française en faveur des familles. Il distingue ainsi quatre objectifs principaux assignés à cette politique :

- Contribuer à la compensation financière des charges de famille.
- Aider les familles vulnérables.
- Concilier vie familiale et vie professionnelle.
- Garantir la viabilité financière de la branche famille.

### **Objectif n° 1 : contribuer à la compensation financière des charges de famille**

La compensation des charges financières induites par la présence d'enfants au sein d'un ménage est historiquement la finalité première du dispositif français d'aide aux familles. Pour apprécier cette redistribution horizontale (entre les familles avec enfants et les familles sans enfant), on peut comparer l'impact des prestations familiales sur le niveau de vie des ménages en fonction de leur configuration familiale (*cf. indicateur n° 1-1*). On vérifie que le niveau de vie moyen de toutes les catégories de familles avec enfants s'améliore du fait des impôts et des prestations sociales, alors que celui des personnes ou des couples sans enfant reste stable sous l'effet des mêmes transferts. Ce sont les familles nombreuses et les familles monoparentales qui connaissent l'amélioration la plus importante de leur niveau de vie du fait des aides fiscales et sociales. Pour ces catégories de familles, ce sont très nettement les prestations familiales qui apportent la contribution principale à ce résultat, avec également dans le cas des familles monoparentales un impact significatif des aides au logement. La reprise de la fécondité observée en France depuis une quinzaine d'années, doublée du fort consensus existant en France en faveur d'une politique familiale active, justifient que notre pays poursuive un effort soutenu en faveur de toutes les familles.

## Objectif n° 2 : aider les familles vulnérables

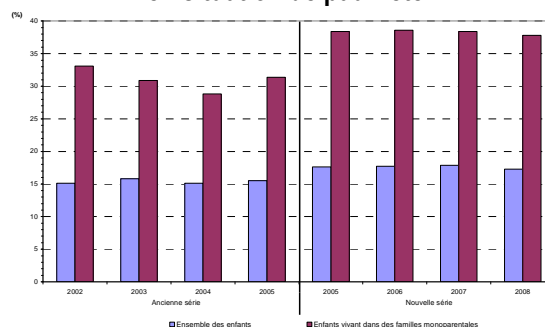
Comme on l'a déjà souligné, les missions assignées aux dispositifs en faveur des familles ont évolué au cours du temps, notamment pour prêter une attention particulière aux familles en situation économique fragile. De ce fait, les prestations familiales contribuent fortement à réduire les inégalités de niveau de vie au sein de chaque configuration familiale (cf. indicateur n° 2-1) : par exemple, au sein des couples avec deux enfants, la moitié de l'impact redistributif des transferts fiscaux et sociaux est imputable aux prestations familiales, contre 25 % pour les impôts et 25 % pour les allocations logement et les minima sociaux. Cela tient pour une part aux conditions de ressources qui ont été progressivement introduites dans les barèmes de certaines prestations familiales - complément familial, allocation de rentrée scolaire, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant -, mais surtout à la masse financière que ces prestations déplacent, très supérieure à celle des autres dispositifs, et notamment des allocations logement et des minima sociaux dont les barèmes sont pourtant fortement dégressifs en fonction du revenu.

Un argument décisif pour confier aux dispositifs de la politique familiale une fonction de redistribution verticale des revenus - des ménages aisés vers les ménages pauvres, pour une même configuration familiale - est la légitimité de la lutte contre la pauvreté des enfants. Connaître dès ses premières années l'expérience de la pauvreté expose les enfants à des risques aggravés de précarité au cours de leur vie d'adulte. Selon les données de l'INSEE (cf. indicateur n° 2-2), 2,3 millions d'enfants âgés de moins de 18 ans vivaient en 2008 dans des ménages dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (949 euros par mois pour une personne seule), soit une proportion de 17,3 % des enfants de la même classe d'âge. Toutefois, si on retient un seuil de pauvreté égal au seuil de 2005 et revalorisé de la hausse des prix jusqu'en 2008 - soit 905 euros par mois pour une personne seule -, on observe une diminution de 2,6 points du taux de pauvreté ainsi recalculé, sans aggravation de l'écart moyen de niveau de vie entre les ménages pauvres et le reste de la population.

Le Président de la République a fixé l'objectif d'une réduction d'un tiers de la pauvreté en France au cours du quinquennat. La création en 2009 du revenu de solidarité active ou les revalorisations programmées d'ici à 2012 du « minimum

vieillesse » et de l'allocation aux adultes handicapés contribueront à cet objectif.

### Proportion d'enfants vivant dans des familles en situation de pauvreté



Source : INSEE, DGFIP, CNAF, CNAV, MSA, enquêtes sur les revenus fiscaux et sociaux.

L'atteinte de cet objectif requiert de préserver le rôle décisif des prestations familiales et des aides au logement dans la limitation du risque de pauvreté. En effet, les calculs réalisés par la DREES et l'INSEE à l'aide du modèle de micro-simulation INES montrent que les prestations familiales contribuent à elles seules à hauteur de 56 % à l'impact global des transferts sociaux sur le taux de pauvreté des enfants (cf. indicateur n° 2-3). Quant aux aides au logement, elles réduisent en moyenne d'un peu plus de 51 % le taux d'effort des familles en matière de logement, soit le ratio des coûts du logement nets des allocations logement au revenu disponible également net des allocations logement (cf. indicateur n° 2-4). Le pouvoir solvabilisateur des aides au logement est décisif en une période marquée par une progression importante des coûts du logement locatif, tout particulièrement dans le parc locatif privé.

## Objectif n° 3 : concilier vie familiale et vie professionnelle

Depuis les années quatre-vingt dix, la politique familiale française a amorcé une inflexion vers une meilleure prise en compte de l'aspiration des parents à articuler leurs responsabilités familiales et professionnelles. Avec l'augmentation de la qualification de la main-d'œuvre, les parents sont confrontés aujourd'hui, davantage que par le passé, à la difficulté de concilier la mise en valeur de leurs compétences et l'exercice de leurs responsabilités familiales. Or le dépassement de ce dilemme a été identifié par l'Union européenne, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, comme l'une des conditions requises pour faire de l'Union européenne la zone la plus compétitive du monde. À plus long terme,

faciliter le maintien des femmes dans l'emploi tout en offrant aux parents les moyens de se consacrer à l'éducation de leurs enfants assure une natalité et un taux d'activité élevés, qui tous deux contribuent au renouvellement des générations et facilitent l'équilibre des régimes sociaux.

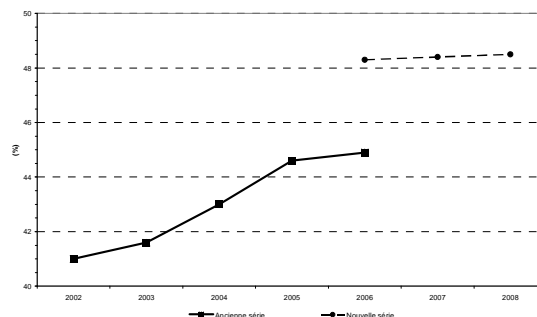
Un effort sans précédent a été réalisé au cours des dernières années pour développer l'offre de services d'accueil des jeunes enfants dont les deux parents occupent un emploi, ou pour permettre à l'un des parents de cesser temporairement son activité professionnelle sans obérer ses chances ultérieures de retour à l'activité professionnelle. Cet effort s'est déployé le long de deux axes prioritaires : d'abord, favoriser la liberté pour les parents du choix du mode d'accueil de leurs enfants. La création en 2004 de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) a ainsi permis d'unifier et d'augmenter les aides qui existaient auparavant. Elle a surtout renforcé les prestations servies aux familles qui recourent aux services d'un assistant maternel, et créé un complément de libre choix d'activité (CLCA), qui compense financièrement la prise d'un congé parental. Celui-ci a en outre été amélioré en cas de passage d'un des parents d'une activité à temps plein au temps partiel, et étendu au premier enfant. La deuxième priorité a consisté à développer l'offre de modes d'accueil du jeune enfant. Plusieurs plans d'investissement ont été lancés ces dernières années, afin de créer de nouvelles places en structure d'accueil des jeunes enfants. Ce sont ainsi plus de 85 000 places de crèche qui ont été créées ou aménagées depuis le premier plan d'investissement lancé fin 2001. Le statut des assistants maternels a en outre été substantiellement revalorisé. Enfin, le congé de paternité, créé en 2002, donne la possibilité aux pères de nouveaux nés ou d'enfants adoptés de bénéficier de 11 jours de congés supplémentaires, ce afin de favoriser un partage plus égal des responsabilités parentales entre hommes et femmes.

Les indicateurs disponibles pour évaluer l'impact de ces politiques font état de résultats favorables :

- pour 100 enfants âgés de moins de trois ans, la France métropolitaine dispose en 2008 de 48,5 places d'accueil dans une structure « formelle » - crèche, halte-garderie, assistant maternel, scolarisation en école maternelle avant trois ans -. L'objectif retenu à l'échelon européen dans les lignes directrices pour l'emploi à

l'horizon 2010 est d'ores et déjà atteint puisqu'il vise à garantir à un tiers au moins des enfants de cette classe d'âge une place dans ces structures. De plus, la scolarisation dès trois ans en école maternelle permet d'accueillir tous les enfants âgés de 3 à 5 ans (*indicateur n° 3-1*). D'ici à 2012, le Gouvernement fixe l'objectif de créer 200 000 offres supplémentaires d'accueil du jeune enfant, dont 100 000 au titre des assistants maternels et 100 000 en accueil collectif, pour lesquelles la CNAF dispose des moyens suffisants pour la contractualisation avec les collectivités locales dans la convention d'objectifs et de gestion conclue avec l'Etat pour la période 2009-2012. L'atteinte de cet objectif devrait permettre de faire passer la proportion d'enfants de moins de trois ans accueillis dans une structure de garde formelle au-delà de 50 %. Ce haut niveau de prise en charge des jeunes enfants s'accompagne d'un taux d'occupation élevé des établissements d'accueil collectif des jeunes enfants, proche de 75 %.

#### Proportion d'enfants âgés de moins de trois ans accueillis dans un mode de garde formel



Source : DREES, enquête PMI (ancienne série) ; CNAF, DREES, Ministère de l'Éducation nationale (nouvelle série). Champ : France métropolitaine.

- des disparités territoriales importantes persistent en matière d'offre d'établissements et de services pour jeunes enfants (*indicateur n° 3-2*). Dans un territoire donné, une faible capacité d'accueil des jeunes enfants est souvent corrélée avec des mesures défavorables d'indicateurs socio-économiques tels que le potentiel fiscal ou avec une faible densité de population. C'est le rôle de la Caisse nationale des allocations familiales, au moyen de son budget d'action sociale, en particulier des contrats « enfance - jeunesse », et de la politique menée en direction des collectivités territoriales, que de corriger ces disparités en soutenant le développement de l'accueil des jeunes enfants, qu'il s'agisse de modes

d'accueil individuel ou collectif, dans les zones les moins dotées en places d'accueil.

soit un taux de recours des deux tiers environ (*indicateur n° 3-7*).

- en créant en 2004 la PAJE, les pouvoirs publics ont entendu tout à la fois réduire le coût des modes de garde payants supporté par les ménages, et égaliser ces coûts entre les différents modes d'accueil afin de favoriser le libre choix des parents (*cf. indicateur n° 3-3*). La prise en charge publique des coûts de garde, qui décroît avec le revenu du ménage quel que soit le mode de garde retenu, représente en 2010 au minimum 68 % de ces coûts (59 % dans le cas d'une garde à domicile). Ainsi, sauf dans le cas de la garde à domicile, les ménages consacrent généralement moins de 10 % de leur revenu net (y compris l'allocation de base de la PAJE) à la garde de leur enfant. On observe toutefois, pour les familles monoparentales les plus modestes, que le recours à un assistant maternel reste presque deux fois plus onéreux que le choix d'une place en crèche, ce qui est susceptible de biaiser les choix de ces familles.
- les congés parentaux – congé de libre choix d'activité (CLCA) versé pendant trois ans, ou congé optionnel de libre choix d'activité (COLCA) versé pendant seulement un an à un taux plus élevé – ont achevé leur montée en charge (*indicateur n° 3-5*), et sont en léger recul. Néanmoins, plus de 550 000 personnes bénéficient de ces congés en 2009. Le développement de ces dispositifs, qui éloignent temporairement des parents de jeunes enfants du marché du travail, a pu soulever la question de leur impact sur les chances de retour ultérieur à l'emploi de leurs bénéficiaires. Il ressort cependant d'une étude de la DREES, menée en 2010 au moyen des enquêtes « Emploi » de l'INSEE et de l'enquête « Mode de garde et d'accueil des jeunes enfants », que le congé de libre choix d'activité est essentiellement utilisé comme un prolongement du congé maternité et ne semble pas augmenter de façon significative le risque de chômage des mères, en particulier lors de la naissance d'un premier enfant. En revanche, les femmes qui optent pour un congé à taux réduit voient souvent cette situation de travail à temps partiel perdurer après le CLCA. (*indicateur n° 3-6*).
- le congé de paternité : pour les trois principaux régimes, 385 000 pères y ont recouru en 2008,

Au total, le taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans, indicateur particulièrement significatif de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne à l'échelle de l'Union européenne, atteint 60,1 % en 2009, en léger reflux par rapport à 2008 (60,4 %), mais en hausse de près de 5 points depuis le début de la décennie, ce dans le prolongement de l'augmentation continue observée depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale (*indicateur n° 3-4*). Il est supérieur à la moyenne observée dans l'Union européenne à 15 ou à 27 membres (respectivement 59,9 % et 58,6 %). Cependant, des marges de progrès existent encore, eu égard à l'écart persistant avec le taux d'emploi des hommes - qui continue toutefois sa diminution pour s'établir à un peu plus de huit points -, et à la diminution de la propension des mères à occuper un emploi en fonction du nombre de leurs enfants.

#### **Objectif n° 4 : garantir la viabilité financière de la branche famille**

Comparée aux autres secteurs de la Sécurité sociale, la branche famille est soumise à des conditions structurelles plus favorables à l'atteinte de l'équilibre financier. En effet, à législation constante, la croissance des dépenses, gouvernée essentiellement par l'évolution du nombre d'enfants ouvrant droit aux prestations familiales, est plus modérée que celle des recettes qui suit la progression de la richesse nationale. Toutefois, la montée en charge de la PAJE s'est traduite à partir de 2004 par l'apparition d'un déficit. Ce n'est qu'en 2007 que la branche famille est revenue à une situation excédentaire, qui n'a cependant pu être confirmée en 2008 en raison d'une augmentation importante des provisions pour indus et rappels. En 2009, le fort ralentissement de l'activité économique a conduit à une baisse des recettes de 1,9 %, tandis que les dépenses progressaient de 0,7 %. De ce fait, le ratio entre recettes et dépenses s'est nettement dégradé (96,8 %, *indicateur n° 4-1*). En 2010, cette dégradation se poursuit (95,0 %), en raison de l'impact du transfert progressif à la CNAF du financement des majorations de pensions relatives aux enfants élevés qui sera intégral à l'horizon 2011.

La branche famille gère un important budget d'action sociale et contribue ainsi au financement des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) et des centres de loisirs sans hébergement (CLSH). La période récente a été marquée par une forte progression du taux de réalisation de la dépense en matière de prestations de service, qui a dépassé en 2004 et 2005 les prévisions de la convention d'objectifs et de gestion (COG). Cependant, cette évolution financière a été maîtrisée dès 2006, et le ratio des dépenses effectives aux dépenses prévues est revenu en-deçà de 100 % depuis, en sorte que les dépenses effectives du Fonds national d'action sociale ne se sont qu'à peine écartées du budget prévu pour l'ensemble de la période 2005 – 2008 qui couvrait la convention d'objectifs et de gestion (COG) écoulée entre l'État et la CNAF. En 2009, première année de la nouvelle COG qui court jusqu'en 2012, les objectifs de créations de place ont été atteints, ce qui permet d'envisager avec confiance la réalisation dans les prochaines années de l'objectif d'augmentation de 100 000 du nombre de places d'accueil collectif des jeunes enfants à l'horizon 2012, et ce malgré le ralentissement des investissements des collectivités locales dans la conjoncture économique défavorable observée en 2009 et 2010.

\*  
\*\*

## Synthèse

Le bilan de la politique familiale française que l'on peut dresser au moyen des indicateurs du présent programme paraît très favorable. Outre les résultats exceptionnels réalisés par notre pays en matière de renouvellement des générations, comparés à ceux de tous les autres pays européens, deux indicateurs méritent une attention particulière : le taux de pauvreté des enfants, et le nombre de places d'accueil formel pour 100 enfants âgés de moins de six ans. Ils présentent des évolutions en tous points conformes aux objectifs poursuivis - diminution en 2007 dans le premier cas si l'on retient l'indicateur de pauvreté ancrée en 2005, augmentation dans le second cas.

\*  
\*\*

Les responsables administratifs portant à titre principal les politiques sous-jacentes au programme « Famille » sont les suivants (par ordre alphabétique des institutions concernées) :

- Monsieur Hervé Drouet, Directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ;
- Monsieur Fabrice Heyriès, Directeur général de la cohésion sociale (DGCS) ;
- Monsieur Bertrand Martinot, Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- Monsieur Dominique Libault, Directeur de la Sécurité sociale (DSS).