

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

Le montant total des prestations légales (prestations familiales et aides au logement) et de l'action sociale en faveur des familles financées par la CNAF atteint 46,4 Mds € en 2014. Les aides aux familles sont complétées par des prestations au titre de la maternité, des majorations de pensions de retraite à raison des enfants élevés, des dispositifs fiscaux, tels que le « quotient familial ». En 2013, on estime ainsi l'effort de la nation en faveur des enfants à environ 4% du PIB. Sur le seul champ des dépenses sociales en faveur de l'enfance et de la maternité, la France a consacré près de 2,6% du PIB en 2012, la situant légèrement au-dessus du niveau de la moyenne européenne (*indicateur de cadrage n°1*).

A partir de sa refondation en 1945, la politique familiale française a longtemps affiché un objectif de soutien à la natalité, notamment grâce à une réduction des inégalités de niveaux de vie entre familles selon le nombre d'enfants. A partir des années soixante-dix, un accent plus important a été mis sur le soutien aux familles les plus modestes. Au cours des vingt dernières années, 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, est devenue un axe majeur de la politique familiale. Le haut niveau de la fécondité française, proche voire supérieur à deux enfants en moyenne par femme en âge de procréer depuis 2006 (*indicateur de cadrage n°2*), soit le plus haut niveau observé parmi les pays européens, et les bonnes performances de la France en matière de participation des femmes à l'activité économique, témoignent d'une réussite indéniable de la politique familiale française dans la recherche du meilleur compromis entre ces objectifs potentiellement conflictuels si des solutions ne sont pas offertes aux parents pour accueillir leurs jeunes enfants lorsqu'ils travaillent.

Des marges de progrès existent néanmoins au regard du recours quasi-exclusivement féminin au congé parental. La loi sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes du 4 août 2014 a pour objectif d'accroître le niveau d'emploi des femmes *via* un meilleur partage des responsabilités parentales. Ainsi, dans le cadre de la prestation partagée d'éducation de l'enfant, qui se substitue au complément de libre choix d'activité (CLCA) pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2015, chacun des parents dispose d'un droit propre à la prestation, versée en cas de réduction ou de cessation de son activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant. Ces évolutions devraient favoriser un meilleur investissement des pères dans l'éducation de leurs jeunes enfants et réduire les risques de déqualification professionnelle observés chez les parents qui recouraient à de longues durées de CLCA. Parallèlement, la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la caisse nationale des

allocations familiales (CNAF), conclue pour la période 2013-2017, poursuit l'effort de création de solutions d'accueil pour les jeunes enfants.

Par ailleurs, les résultats en matière de lutte contre la pauvreté des enfants demeurent préoccupants malgré l'impact redistributif des prestations familiales et des minima sociaux. Face à ce constat, la rénovation de la politique familiale engagée depuis 2014 dans le cadre des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale traduit la volonté de recentrer les prestations vers les familles les plus exposées à la pauvreté, et notamment les familles monoparentales et les familles nombreuses.

En application du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale pour la période 2015-2017, le complément familial – prestation versée aux familles modestes de trois enfants et plus – a été majoré, à deux reprises de 10% les 1^{er} avril 2014 et 2015 pour les ménages dont les revenus sont au-dessous du seuil de pauvreté. L'allocation de soutien familial, dont bénéficient les parents élevant seuls leurs enfants, a fait l'objet de deux revalorisations exceptionnelles de 5% aux mêmes dates. Il sera procédé à une troisième étape de revalorisation de ces prestations le 1^{er} avril 2016. Le PLFSS pour 2016 prévoit par ailleurs des dispositions supplémentaires à l'égard des parents isolés à travers la généralisation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires expérimentée depuis le 1^{er} octobre 2014 dans 20 départements.

Afin de favoriser une meilleure répartition des aides publiques en faveur des familles, les aides ont été resserrées à l'extrémité supérieure de la distribution des revenus. Des travaux de la DREES montraient en effet le résultat paradoxal des différents dispositifs en faveur des familles. Les plus aisées étaient davantage aidées que celles à revenus intermédiaires : la redistribution s'opérait en France selon une courbe en U, la perte des prestations familiales et de logement sous condition de ressources étant compensée, pour les plus aisées, par un avantage en impôt croissant avec le revenu jusqu'à des niveaux élevés dans la distribution des revenus.

C'est pourquoi la loi de finances pour 2014 a abaissé de 2 000 € à 1 500 € l'avantage fiscal procuré par les enfants (quotient familial). Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2015, les allocations familiales, perçues par les familles ayant au moins deux enfants, sont désormais modulées selon les ressources du foyer. Cette mesure ne touche cependant que les 10% de familles les plus aisées, le niveau des allocations familiales restant inchangé pour les 90% autres. Ces mesures ont permis de rééquilibrer le profil de la courbe de redistribution de la politique familiale qui présente désormais l'aspect d'un L.

Ces mesures prises dans leur ensemble ont contribué au redressement des comptes de la branche famille : le déficit de la branche famille sera ainsi ramené de 1,6 Md€

en 2015 à 0,8 Md€ en 2016. Le solde deviendrait excédentaire en 2018.

Le programme de qualité et d'efficacité « famille » traduit la diversité des objectifs poursuivis par les politiques publiques 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.

Les résultats obtenus par les politiques familiales seront examinés successivement au regard de ces quatre objectifs. Ils reposeront sur l'analyse de l'évolution des indicateurs présentés dans la suite du présent programme.

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 (des familles sans enfant vers les familles avec enfant), on peut comparer l'impact des prestations familiales sur le niveau de vie des ménages en fonction de leur configuration familiale (*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 dispositifs fiscaux et des prestations sociales, alors que celui des personnes ou des couples sans enfant diminue légèrement sous les mêmes effets. Ce sont les familles nombreuses 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 contribuent à ce résultat, avec également dans le cas des familles monoparentales un impact significatif des aides au logement et des minima sociaux.

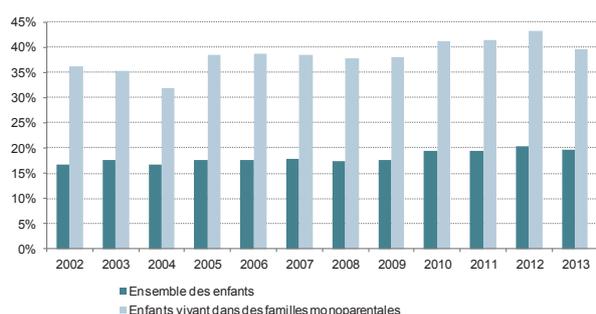
Objectif n°2 : aider les familles vulnérables

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 à réduire les inégalités de niveau de vie au sein de chaque configuration familiale (*indicateur n°2-1*). En 2014, au sein des couples avec deux enfants, près de 45% de l'impact redistributif des transferts fiscaux et sociaux est imputable aux prestations familiales, contre plus de 30% pour les impôts et de 25% pour les allocations logement et les minima sociaux. Cela tient pour une part aux conditions de ressources auxquelles sont soumises certaines prestations familiales –

complément familial, allocation de rentrée scolaire, allocation de base de la PAJE –, mais surtout à la masse financière que ces prestations déplacent, très supérieure à celle des autres dispositifs, et notamment à celle des allocations logement et des minima sociaux dont les barèmes sont pourtant fortement dégressifs en fonction du revenu. Enfin, l'impact redistributif des transferts fiscaux et sociaux est d'autant plus important que le nombre d'enfants augmente, notamment pour les familles monoparentales. Il sera encore accru avec la modulation des allocations familiales, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015.

L'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants justifie que les dispositifs de la politique familiale poursuivent également une visée de redistribution verticale des revenus – des ménages aisés vers les ménages pauvres – pour une même configuration familiale. Connaître dès ses premières années l'expérience de la pauvreté expose en effet les enfants à des risques aggravés de précarité au cours de leur vie d'adulte. En 2013, près d'un enfant sur cinq vivait en dessous du seuil de pauvreté (contre 14% pour l'ensemble de la population), et près de 40% des enfants des familles monoparentales, qui sont de loin les plus exposées au risque de pauvreté. Si ces proportions demeurent préoccupantes, l'année 2013 marque un infléchissement du taux de pauvreté des enfants pour la première fois depuis 2008, respectivement de 0,8 point et de 3,6 points (*indicateur n°2-2*). Ces résultats sont à mettre au regard des mesures prises par le Gouvernement en application du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 (*cf. supra*) qui ont contribué à enrayer cette tendance, en apportant un supplément de pouvoir d'achat aux familles à revenus modestes et moyens.

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



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

Malgré un taux de pauvreté des enfants qui reste trop élevé, les prestations familiales et les aides au logement ont un rôle décisif 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 60% à l'impact global des transferts sociaux sur le taux de pauvreté des enfants (*indicateur n°2-3*). Quant aux aides au logement, elles réduisent d'un

peu plus de moitié en moyenne le taux d'effort financier des familles en matière de logement. En 2014, la moitié des ménages consacre ainsi moins de 18,8% de leur revenu aux frais de logement, un taux relativement stable depuis 2013 (*indicateur n°2-4*).

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. Les études internationales comparées montrent que ce sont aujourd'hui les pays dans lesquels les femmes sont le plus présentes sur le marché du travail qui ont aussi le plus haut niveau de fécondité. Ainsi, 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 contribuent conjointement à long terme au renouvellement des générations, par suite à la croissance économique, et *in fine* à l'équilibre des régimes sociaux.

Des efforts importants ont été réalisés au cours des dernières années pour développer l'offre de services d'accueil des jeunes enfants 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. Ils se sont traduits tout d'abord par une augmentation de l'offre d'accueil du jeune enfant, au travers de plusieurs plans d'investissement lancés depuis quinze ans.

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 2013 de 55,1 places d'accueil dans une structure « formelle » – crèche, halte-garderie, assistant maternel, garde à domicile, scolarisation en école maternelle avant trois ans (*indicateur de cadrage n°7*). Cette proportion a progressé de 4,5 points depuis 2010, malgré la baisse du nombre d'enfants âgés de moins de trois ans préscolarisés en école maternelle sur la période.

L'objectif d'augmentation de la capacité d'accueil est relayé depuis par la COG 2013-2017 qui prévoit de créer 275 000 solutions d'accueil à l'horizon 2017 dont 100 000 créations nettes de solutions d'accueil collectif. En 2014, près de 11 300 solutions nettes d'accueil collectif ont été proposées aux familles (*indicateur n°3-2*). La COG appuiera l'action des collectivités territoriales afin d'atteindre l'objectif d'accueil de 10% d'enfants issus de familles pauvres dans les crèches, élément du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

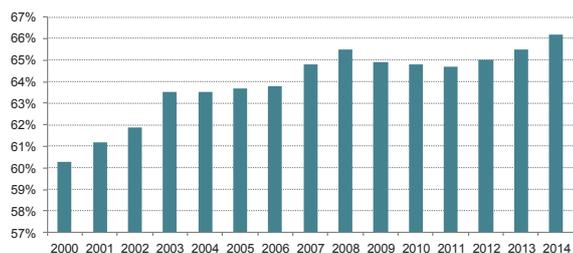
Outre ces objectifs quantitatifs, la COG fixe un objectif ambitieux de réduction des inégalités territoriales qui persistent en matière d'offre d'établissements et de

services pour jeunes enfants, même si l'offre d'accueil progresse (*indicateur n°3-3*). Les solutions d'accueil varient selon les départements de 10 à 88 pour 100 enfants de moins de trois ans. Dans un territoire donné, une faible capacité d'accueil des jeunes enfants est souvent corrélée à un potentiel fiscal peu élevé ou à une faible densité de population. C'est le rôle de la caisse nationale des allocations familiales, au moyen de fonds d'action sociale, 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. En ce sens, la COG prévoit que 75% des nouvelles solutions d'accueil collectif seront déployées dans les territoires prioritaires, notamment grâce à la mise en place du fonds de rééquilibrage territorial. En 2014, plus de deux tiers des créations de places nettes en accueil collectif l'ont été en zones prioritaires.

La création de la PAJE en 2004 a eu pour but de réduire et d'égaliser le coût des modes de garde payants supporté par les ménages, afin de favoriser le libre choix des parents. 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 2015 au minimum 65% de ces coûts (48% dans le cas d'une garde à domicile). Cette part diminue depuis 2008 à l'exception des places en accueil collectif où elle peut atteindre 91% pour les couples actifs les plus modestes (*sous-indicateur de cadrage n°8-1*). Ainsi, sauf dans le cas de la garde à domicile, les ménages consacrent généralement moins de 12% de leur revenu net (y compris l'allocation de base de la PAJE) à la garde de leur enfant selon les évaluations fondées sur des cas-types (*indicateur n°3-4*). On observe toutefois, pour les familles monoparentales et les couples actifs les plus modestes, que le recours à un assistant maternel est plus de deux fois plus onéreux que le choix d'une place en crèche, ce qui est susceptible d'orienter les choix de ces familles.

Le développement de l'offre de garde contribue à favoriser le maintien en emploi des femmes. Le taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 64 ans atteint 66,2% en 2014, confirmant la tendance à la hausse observée depuis 2012 après trois années de baisse en raison de la crise économique qui a touché la France fin 2008. Il est en hausse de près de six points depuis 2000, alors que celui des hommes, plus élevé, a légèrement régressé sur la même période (73,6% en 2014, *indicateur n°3-5*).

Taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 64 ans



Source : Eurostat

Le taux d'emploi des femmes est supérieur à la moyenne observée dans l'Union européenne (63,6%). Cependant, des marges de progrès existent encore, eu égard à l'écart persistant avec le taux d'emploi des hommes – cet écart a toutefois diminué et est de l'ordre de 7 points actuellement –, et à la diminution de la propension des mères à occuper un emploi lorsque la taille de la famille s'accroît.

Le complément du libre choix d'activité (CLCA), dont bénéficient près de 480 000 personnes (pour des enfants nés avant le 1^{er} janvier 2015), pouvait rendre difficile le retour à l'emploi des femmes, qui en sont dans les faits les principales bénéficiaires. Il a pour cette raison été remplacé par la prestation partagée pour l'éducation de l'enfant (PREPARÉE) : elle permet également aux parents de jeunes enfants d'interrompre ou de réduire leur activité professionnelle en contrepartie d'un revenu de remplacement, mais au travers un partage plus équitable entre parent. De fait, elle vise à favoriser le retour à l'emploi des femmes.

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

Comparée aux autres secteurs de la Sécurité sociale, la branche famille est en principe soumise à des conditions structurelles plus favorables à l'atteinte de son 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, devrait être plus modérée que celle des recettes, qui suivent la progression de la richesse nationale.

Or, à partir de 2009, la branche famille a subi comme les autres branches de la Sécurité sociale les conséquences de la crise économique et financière, qui s'est traduite par une diminution des recettes sous l'effet de la dégradation de l'activité économique et de l'emploi. La situation financière de la branche est ainsi restée durablement dégradée au début de la présente décennie.

En 2014 et 2015, les différentes mesures prises en matière de réforme des prestations familiales, combinées à un apport important de recettes (rétrocession des gains liés à la réforme du quotient familial en 2014 estimés à 1 Md€), ont permis de réduire significativement le déficit de la branche. Il s'établirait à 1,6 Md€ en 2015 (contre 3,2Md€ en 2013) soit un taux d'adéquation des dépenses aux recettes de 97% (indicateur n°4-1). La baisse de recettes

liée à la réduction des cotisations famille sur les bas salaires entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, conformément à la mise en place du pacte de responsabilité, n'a pas eu d'impact sur le solde de la branche. Elle a été entièrement compensée, notamment par un transfert à l'État de la part de la dépense d'aide personnalisée au logement qui était versées aux familles et qui était auparavant financée par la branche famille.

De même, l'extension, au 1^{er} avril 2016, de la baisse des cotisations famille aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC, qui constitue la seconde étape du pacte de responsabilité, sera neutre pour la branche. L'ensemble des actions menées sur les dépenses et sur les recettes crédibilisent ainsi la perspective d'un retour à l'équilibre des comptes de la branche famille à l'horizon 2018.

*

**

Synthèse

Appréciés à l'aide des indicateurs du présent programme de qualité et d'efficience, les résultats de la politique familiale française dégagent un bilan très favorable. Outre la capacité presque unique en Europe de notre pays à assurer le renouvellement des générations, deux résultats méritent une attention particulière :

- l'impact redistributif des prestations familiales est très important, et elles contribuent fortement à contenir la pauvreté chez les enfants, même si son niveau demeure encore préoccupant ;
- la participation élevée des femmes à l'activité économique est pour partie la résultante de l'effort important réalisé par la France en matière d'offre et de tarifs des différents modes d'accueil des jeunes enfants.

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

- Monsieur Daniel Lenoir, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ;
- Monsieur Jean-Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale (DGCS) ;
- X, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- Monsieur Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale (DSS).