

# PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

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

Le montant total des prestations familiales et des allocations logement versées par la branche famille atteint 46,1 Md€ en 2010 dont 83 % financées par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) (*indicateur de cadrage n° 4*). Les trois cinquièmes de ces dépenses sont universelles, c'est-à-dire non soumises à condition de ressources. Ces aides de la branche famille sont complétées par des prestations au titre de la maternité, des majorations de pensions à raison des enfants élevés, et des aides fiscales, telles que le « quotient familial ». L'OCDE, qui compare les efforts en faveur des familles de ces pays membres en agrégeant les prestations familiales, les dispositifs d'accueil des jeunes enfants et les aides fiscales, place la France au premier rang des pays pour l'effort de redistribution de la richesse nationale en faveur des familles (3,7 % environ).

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, dont le taux a dépassé les deux enfants par femme en 2010 (*indicateur de cadrage n° 1*), soit l'un des plus hauts niveaux observés 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 de la crise économique et financière qui a fortement dégradé les recettes de la Sécurité sociale.

Le programme de qualité et d'efficacité « 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 (*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 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 et des minima sociaux. La reprise de la fécondité observée en France depuis une quinzaine d'années, doublée du fort consensus existant 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

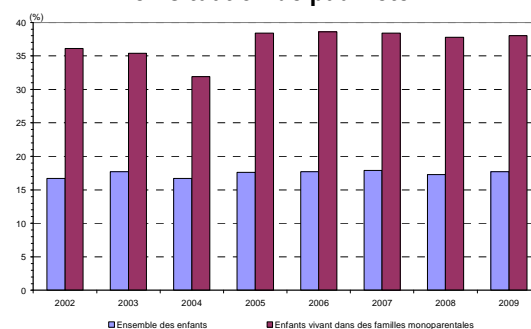
Comme on l'a déjà souligné, les missions assignées aux dispositifs en faveur des familles ont évolué au cours du temps, notamment pour prêter une attention particulière aux familles en situation économique fragile. De ce fait, les prestations familiales contribuent fortement à réduire les inégalités de niveau de vie au sein de chaque configuration familiale (*indicateur n° 2-1*) : par exemple, au sein des couples avec deux enfants, 55 % de l'impact redistributif des transferts fiscaux et sociaux est imputable aux prestations familiales, contre 22,5 % pour les impôts et 22,5 % 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 (*indicateur n° 2-2*), 2,4 millions d'enfants âgés de moins de 18 ans vivaient en 2009 dans des ménages dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (954 euros par mois pour une personne seule), soit une proportion de 17,7 % des enfants de la même classe d'âge. Toutefois, si on retient un seuil de pauvreté égal au seuil de 2007 et revalorisé de la hausse des prix jusqu'en 2009 - soit 935 euros par mois pour une personne seule -, on observe une diminution de 1,3 point du taux de pauvreté ainsi recalculé, avec toutefois une légère 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 62 % 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 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 (*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 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 succède à l'allocation parentale d'éducation (APE), apportant un soutien financier aux parents de jeunes enfants ne travaillant plus ou travaillant à temps partiel. Par rapport à l'APE, l'instauration du CLCA a permis d'ouvrir la prestation dès le premier enfant (elle n'est alors versée que pendant 6 mois) et de rendre plus attractive la prestation pour le travail à temps partiel. 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 structures d'accueil des jeunes enfants. Ce sont ainsi environ 80 000 places de crèche qui ont été ouvertes depuis le premier plan d'investissement lancé en 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 moins inégal 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 2009 de 49,8 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*). 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 76 %. D'ici à 2012, le Gouvernement a décidé d'amplifier cet élan en fixant l'objectif de création de 100 000 solutions de garde en accueil collectif et de 100 000 enfants supplémentaires gardés par un assistant maternel sur la période 2009 - 2012 (*cf. tableau ci-après*). Après deux années, le nombre de nouvelles solutions créées en accueil collectif atteint 41 600 environ, soit un taux de réalisation de 88 % par rapport à l'objectif à fin 2010. Ces nouvelles solutions correspondent d'une part, à la délivrance de nouveaux agréments par les services de protection maternelle et infantile (24 800 places environ) et, d'autre part, à l'amélioration du taux d'occupation des places existantes (16 800 places environ). En ce qui concerne l'accueil par un assistant maternel, 42 500 enfants supplémentaires ont été accueillis en 2009 et 2010, soit un taux de réalisation de 85 % de l'objectif fixé pour la fin 2010 de 50 000 enfants gardés (*indicateur n° 3-2*). L'atteinte de cet objectif devrait permettre de faire passer au-delà de 50 % la proportion d'enfants de moins de trois ans accueillis dans une structure de garde formelle.

**Suivi de l'objectif de création de 100 000 places en accueil collectif et de 100 000 enfants supplémentaires gardés par un assistant maternel sur la période 2009 - 2012**

	Objectif 2009	Réalisations 2009	Taux de réalisation 2009	Objectif cumulé 2009-2010	Réalisations cumulées 2009-10*	Taux de réalisation 2010*	Objectif 2009-2012
<b>Accueil Collectif</b>							
<b>Nombre de places nouvelles</b>	12 460	<b>12 400</b>	99%	27 400	<b>24 820</b>	91%	<b>60 400</b>
<b>Augmentation de fréquentation par place</b>	10 015	<b>8 175</b>	82%	19 940	<b>16 815</b>	84%	<b>39 600</b>
<b>Accueil par un assistant maternel</b>							
<b>Nombre d'enfants supplémentaires de moins de 3 ans gardés par un assistant maternel*</b>	25 000	<b>21 170</b>	85%	50 000	<b>42 520</b>	85%	<b>100 000</b>

Source : CNAF et Acoiss/pajemploi ; \* les données 2010 sont des données prévisionnelles.

- des disparités territoriales importantes persistent en matière d'offre d'établissements et de services pour jeunes enfants (*indicateur n° 3-3*). 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.
- 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 (*indicateur n° 3-4*). 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 2011 au minimum 66 % de ces coûts (49 % 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 à la garde de leur enfant. On observe toutefois, pour les familles monoparentales les plus modestes, que le recours à un assistant maternel reste plus deux fois plus onéreux que le choix d'une place en crèche, ce qui est susceptible de biaiser les choix de ces familles.
- bien que le nombre total de personnes bénéficiant d'un complément de libre choix d'activité (CLCA) ou d'un ou complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) soit en légère baisse depuis la fin de la montée en charge de cette prestation en 2007, il concerne environ 540 000 personnes en 2010 (*indicateur n° 3-6*). Par ailleurs, le CLCA à taux réduit, versé aux parents travaillant à temps partiel, rencontre un succès croissant auprès des jeunes parents : il représente 42 % des CLCA en 2010, en hausse de près de 5 points depuis 2007. Or d'après une étude menée par la DREES et la CNAF auprès des bénéficiaires sortis du CLCA entre août et octobre 2009, 97 % des parents de 1 enfant bénéficiaires d'un CLCA à taux réduit travaillaient quelques mois après leur sortie du dispositif, soit seulement un point de moins par rapport à leur situation avant d'entrer dans ce dispositif. Tous CLCA confondus (taux plein et réduit), ce taux redescend, pour les parents d'un premier enfant, à 87 % (*indicateur n° 3-7*). Le développement de ces dispositifs, particulièrement du CLCA à temps partiel, semble n'éloigner les parents d'un premier enfant que temporairement du marché du travail.
- le congé de paternité : pour les trois principaux régimes, environ 377 000 pères y ont recouru en 2009, soit un taux de recours des deux tiers environ (*indicateur n° 3-8*).

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 59,9 % en 2010, en léger reflux depuis 2008, en raison de la crise financière et économique qui a touché la France fin 2008, mais en hausse de près de 5 points depuis le début de la décennie, dans le prolongement de l'augmentation continue observée depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale (*indicateur n° 3-5*). Il est supérieur à la moyenne observée dans l'Union européenne à 15 ou à 27 membres (respectivement 59,5 % et 58,2 %). Cependant, des marges de progrès existent encore, eu égard à l'écart persistant avec le taux d'emploi des hommes - qui a toutefois beaucoup diminué et est de l'ordre de 8,5 points actuellement -, 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 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, est plus modérée que celle des recettes qui suit la progression de la richesse nationale. Toutefois, le ralentissement de l'activité économique en 2009 a fortement dégradé le ratio entre recettes et dépenses qui a atteint 96,8 %, (*indicateur n° 4-1*). En 2010, cette dégradation s'est poursuivie (94,9 %), en raison d'une faible reprise économique et 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. En revanche, à partir de 2011, le ratio recettes sur dépenses devrait commencer à s'améliorer sous l'impulsion d'un retour à un niveau de croissance plus dynamique, complété en outre à partir de 2012 par une nouvelle recette liée à l'assujettissement du CLCA à la CSG, de manière analogue à tous les autres revenus de remplacement, proposé dans le cadre du PLFSS pour 2012. En 2015, le taux d'adéquation s'établirait ainsi à 96,8 %.

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). Au cours de la précédente convention d'objectifs et de gestion (COG 2005 - 2008), des difficultés sont apparues pour respecter l'enveloppe budgétaire pluri-annuelle du FNAS, en raison du dynamisme des projets d'investissement en structures d'accueil en partenariat avec les collectivités territoriales. Depuis 2009, le suivi des crédits d'action sociale a été amélioré, permettant de contenir les dépenses en-deçà des budgets prévisionnels. Ainsi, en 2010, les crédits du FNAS ont été consommés à hauteur de 92,5 % du budget (*indicateur n° 4-2*). Cet état de fait tient pour une part, dans un contexte de ressources des collectivités territoriales moins dynamiques, à une moindre propension de ces dernières à contractualiser avec les caisses d'allocations familiales. Elle traduit en outre une bonne gestion des crédits du FNAS. Enfin, elle ne porte pas préjudice à l'atteinte de l'objectif de 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires entre 2009 et 2012 prévu dans le cadre du développement de la garde d'enfants.

\*  
\*\*

#### **Synthèse**

Le bilan de la politique familiale française que l'on peut dresser au moyen des indicateurs du présent programme est très positif. Outre les bons résultats atteints par notre pays en matière de renouvellement des générations, comparés à ceux de tous les autres pays européens, deux résultats méritent une attention particulière car présentant des évolutions en tous points conformes aux objectifs poursuivis :

- l'impact redistributif des prestations familiales est très important ; par ailleurs, elles contribuent à elles seules à diminuer très fortement le taux de pauvreté des enfants ;
- à mi-parcours de l'objectif de création de 200 000 solutions de garde supplémentaires sur la période 2009-2012, les taux de réalisation de ces objectifs sont proches de 90 % en moyenne, laissant augurer leurs atteintes.

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) ;
- Madame Sabine Fourcade, Directrice générale 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).