

PRESENTATION STRATEGIQUE DU PROGRAMME DE QUALITE ET D'EFFICIENCE « FAMILLE »

Le montant total des prestations familiales et des allocations logement versées par la branche famille atteint 55,3 Mds € en 2011. 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 dispositifs fiscaux, tels que le « quotient familial ». L'OCDE, qui compare les efforts en faveur des familles de ses 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).

A partir de 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, qui dépasse depuis 2008 deux enfants en moyenne par femme en âge de procréer (*cf.* indicateur de cadrage n° 1), soit le deuxième plus haut niveau observé parmi les pays européens après l'Irlande, 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.

Par ailleurs, l'enjeu de l'équilibre financier durable de la branche « Famille » de la Sécurité sociale reste sensible dans le

contexte actuel où les recettes de la Sécurité sociale connaissent une progression peu dynamique en raison de la crise économique. L'intuition selon laquelle l'équilibre de la branche famille se reconstitue automatiquement et rapidement après une période déficitaire, du fait d'une croissance des recettes supérieure à celle des dépenses a été démentie au cours des dernières années : d'une part, les recettes de la branche famille sont moins dynamiques qu'anticipé, notamment du fait de la substitution de recettes fiscales diverses à la CSG en 2011 à l'occasion de la reprise de déficits par la CADES, et d'autre part, ses dépenses progressent à un rythme soutenu, sous l'effet de la mise à la charge de la branche des majorations de pensions à raison des enfants élevés – achevée en 2011 – et du dynamisme des dépenses d'action sociale nécessaire à l'atteinte de l'objectif de création de 200 000 solutions d'accueil individuel et collectif des jeunes enfants entre 2009 et 2012 retenu par le précédent Gouvernement.

Le programme de qualité et d'efficience « 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

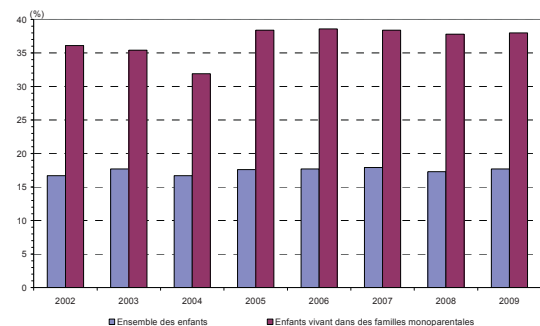
La compensation des charges financières induites par la présence d'enfants au sein d'un ménage est historiquement la finalité première du dispositif français d'aide aux familles. Pour apprécier cette redistribution horizontale (entre les familles avec enfants et les familles sans enfant), on peut comparer 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 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.

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 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, 40 % de l'impact redistributif des transferts fiscaux et sociaux est imputable aux prestations familiales, contre 30 % pour les impôts et 30 % également 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 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.

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 - est la légitimité de la lutte contre la pauvreté des enfants. 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. Selon les données de l'INSEE portant sur l'année 2010 (cf. indicateur n° 2-2), près d'un enfant de moins de 18 ans sur cinq (19,6 %) dans un ménage dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (964 euros par mois pour une personne seule). Les premières réformes conduites par le Gouvernement depuis juin 2012 ont ainsi visé à rendre notre politique familiale plus juste : l'allocation de rentrée scolaire a vu son montant majoré de 25 % dès la rentrée 2012, tandis que le plafond du quotient familial sera réduit à 2 000 € par an et par demi-part. Ces décisions concrétisent l'engagement de répartir de façon juste le nécessaire effort de redressement des comptes publics, en l'occurrence en apportant aux familles à revenu modeste et moyen un supplément de pouvoir d'achat au moment où elles ont à faire face aux dépenses supplémentaires.

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



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

Réduire la pauvreté enfantine 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 60 % à l'impact global des transferts sociaux sur le taux de pauvreté des enfants (cf. indicateur

n° 2-4). Quant aux aides au logement, elles réduisent d'un peu plus de moitié en moyenne 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° 2-5). 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. Leur efficacité devrait être accrue par l'encadrement des loyers à la relocation, prévu par le décret du 20 juillet 2012.

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. 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 présentent 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 tous deux contribuent 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. Ensuite, l'unification et l'augmentation des aides permises par la création en 2004 de la prestation d'accueil du

jeune enfant (PAJE), ont entendu favoriser le libre choix du mode de garde par les parents. 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 tous état de résultats favorables :

- Pour 100 enfants âgés de moins de trois ans, la France métropolitaine dispose en 2010 de 49,9 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 (cf. indicateur n° 3-1). La capacité d'accueil des jeunes enfants a poursuivi en 2011 et 2012 sa progression, dans le cadre de l'objectif fixé par le précédent Gouvernement 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. indicateur n° 3-2).

- Les 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires se répartissent en deux sous-ensembles : d'une part, 60 000 places physiques nouvelles créées (délivrance d'un nouvel agrément par les services de la protection maternelle et infantile) ; d'autre part, 40 000 « équivalent places » obtenues par l'amélioration du taux d'occupation des établissements. Selon le Haut conseil à la famille (HCF), les données disponibles à l'issue des trois premières années de ce plan permettent de tirer le bilan suivant :

- le nombre de places en accueil collectif a progressé de 27 700 en trois ans ;
- le nombre « d'équivalent places » a augmenté de 29 500 ;
- le nombre d'enfants âgés de moins de trois ans accueillis par des assistants maternels a progressé de 65 700.

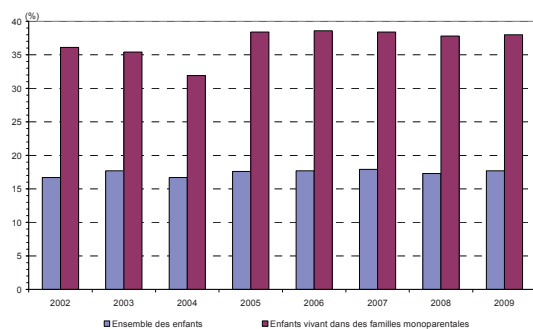
Si les réalisations sont en ligne avec l'objectif en ce qui concerne les « équivalent places », elles sont un peu en retrait pour l'accueil individuel et pour la création de places nouvelles, *a fortiori* si l'on tient compte du nombre de destructions de places.

Le HCF fait en outre remarquer que, parallèlement à ces évolutions relatives à l'accueil collectif et individuel, le nombre d'enfants âgés de moins de trois ans préscolarisés en école maternelle a diminué de 55 000 places pendant la même période.

La capacité globale d'accueil des enfants âgés de moins de trois ans n'a donc que faiblement progressé sur la période 2008-2011.

- Des disparités territoriales importantes persistent en matière d'offre d'établissements et de services pour jeunes enfants (*cf.* 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.
- 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 (*cf.* 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 (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 plus de 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 en congé parental - 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 - soit en légère baisse depuis la fin de la montée en charge de cette prestation en 2007, il concerne environ 524 000 personnes en 2011 (*cf.* indicateur de cadrage n° 11). Par ailleurs, le CLCA à temps partiel, permettant au parent de poursuivre à mi-temps son activité professionnelle, rencontre un succès croissant auprès des jeunes parents : il représente 43 % des congés parentaux en 2011, en hausse de 13 points depuis 2004. 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 d'un enfant bénéficiaires d'un CLCA à temps partiel 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 (temps plein et partiel), ce taux redescend à 87 % (*cf.* indicateur de cadrage n° 12). Le développement de ces dispositifs, particulièrement du CLCA à temps partiel, semble donc n'éloigner les parents de jeunes enfants que temporairement du marché du travail. La concertation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux sur les congés parentaux, thème inscrit sur la « feuille de route » issue de la Grande conférence sociale tenue les 9 et 10 juillet 2012, devra se pencher sur les ajustements à opérer sur ces dispositifs afin de réduire encore les risques d'exclusion du marché du travail pour leurs bénéficiaires.
- Enfin, environ 389 000 pères affiliés aux trois principaux régimes d'assurance maladie ont recouru au congé de paternité en 2011, soit un taux de recours des deux tiers environ (*cf.* indicateur de cadrage n° 13).

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



Source : Eurostat.

Au total, le taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans, atteint 64,6 % en 2011, 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 (cf. indicateur n° 3-5). Il est supérieur à la moyenne observée dans l'Union européenne (62,3 %). 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 sept 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 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 suit la progression de la richesse nationale. Cependant, le ralentissement de l'activité économique en 2009 a fortement dégradé le ratio d'adéquation des recettes aux dépenses de la branche, qui a chuté à 96,8 %, (cf. indicateur n° 4-1). En 2010, cette dégradation s'est poursuivie (94,9 %), en raison d'une reprise insuffisante de la croissance, mais aussi en dépenses de l'incidence à la hausse du transfert progressif à la CNAF du financement des majorations de

pensions relatives aux enfants élevés. En 2011, le ratio recettes sur dépenses a connu un léger redressement (95,3 %) sous l'impulsion d'un retour à un rythme de croissance plus dynamique des recettes sur revenus d'activité.

Pour 2012 et au-delà, les perspectives financières de la branche famille restent difficiles. En 2012, la fin du transfert à la CNAF de la charge des majorations de pensions à raison des enfants élevés ralentit la progression des dépenses, mais du côté des recettes les comptes pâtissent de la conjoncture économique moins favorable qu'initialement prévu et surtout de l'impact négatif de la substitution de trois recettes fiscales à 0,28 point de CSG transféré à la CADES dans le cadre de la reprise de dette opérée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Si ces recettes ont exactement compensé en 2011 la CSG transférée à la CADES, elles s'avèrent moins dynamiques en 2012. Au total, la couverture des dépenses par les recettes s'améliore légèrement (95,6 %). Les perspectives tendancielles à l'horizon 2017 annexées au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 montrent que le redressement financier de la branche famille serait très progressif, même sous des hypothèses plus favorables de progression de ses recettes. La CNAF resterait ainsi encore déficitaire en 2017, ses recettes ne couvrant que 98 % de ses dépenses. En conséquence, la définition des priorités de la politique familiale et l'accentuation de certaines actions devront s'inscrire dans le cadre d'une trajectoire de retour à l'équilibre de la branche famille avant la fin de la présente législature.

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 Fonds national d'action sociale (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 2011, les crédits du FNAS ont été consommés à hauteur de 92,2 % du budget prévu, et les dépenses

de prestations à 91,6% (cf. indicateur n° 4-2). Cette situation s'explique notamment, dans un contexte de ressources des collectivités territoriales moins dynamiques, par une moindre propension de ces dernières à contractualiser avec les caisses d'allocations familiales. Elle traduit également une gestion rigoureuse des crédits du FNAS, qui devrait cependant se traduire par une progression moindre que prévu du nombre de places d'accueil du jeune enfant.

*
* *

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 car présentant des évolutions en tous points conformes aux objectifs poursuivis :

- l'impact redistributif des prestations familiales est très important, et elles contribuent très fortement à contenir la pauvreté chez les enfants ;

- la participation élevée des femmes à l'activité économique, qui 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.

Fortes de ces résultats, la branche famille devra poursuivre son action en faveur d'une meilleure prise en compte de l'aspiration des parents à concilier vie familiale et vie professionnelle, elle aura également pour objectif d'accentuer son effort en faveur des familles les plus vulnérables. La poursuite de ces actions s'inscrit le long d'une trajectoire compatible avec le retour à l'équilibre de la branche famille.

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 Thomas Fatome, Directeur de la Sécurité sociale (DSS).