

PRESENTATION STRATEGIQUE

Le montant total des prestations légales financées par la branche famille atteint 40,1 Mds € en 2012. 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, des dispositifs fiscaux, tels que le « quotient familial » et des financements de structures de gardes d'enfants en établissements. Selon l'OCDE, en 2009, les dépenses en faveur des familles, incluant les prestations familiales, les structures d'accueil des jeunes enfants (y.c. pour les enfants préscolarisés) et les dispositifs fiscaux représentaient 3,2% du PIB.

Sur le seul champ des dépenses familiales et consacrées à l'enfance, la France a consacré près de 2,7% du PIB en 2010, la situant légèrement au-dessus du niveau de la moyenne européenne (à quinze pays, cf. indicateur de cadrage n°1).

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 vingt 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 (*indicateur de cadrage n° 2*), 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.

Des marges de progrès existent néanmoins au regard du recours quasi-exclusivement féminin au congé parental. Le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes actuellement discuté au Parlement a pour

objectif d'accroître le niveau d'emploi des femmes *via* un meilleur partage des responsabilités parentales. À cette fin, le bénéfice du complément de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), actuellement de six mois pour les parents d'un premier enfant, sera étendu de six mois, à condition que le second parent y recoure. Pour les parents de deux enfants et plus, pour lesquels la prestation peut être perçue pendant trois ans, une durée incessible de six mois est réservée au second parent. Ces évolutions devraient favoriser un meilleur investissement des pères dans l'éducation de leurs jeunes enfants. Par ailleurs, avec la conclusion de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), le 16 juillet dernier, pour la période 2013-2017, l'effort de création de solutions de garde d'enfant sera poursuivi et amplifié.

Toutefois, 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, les mesures annoncées par le Premier Ministre le 3 juin et proposées dans les projets de loi de finances et de financement pour 2014 traduisent la volonté de recentrer les prestations vers les familles les plus vulnérables.

La suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans le secondaire, mais surtout un plafonnement plus fort de l'avantage fiscal procuré par les enfants (quotient familial) contribueront à une meilleure répartition des aides publiques en faveur des familles : des travaux de la DREES montrent en effet le résultat paradoxal que les familles les plus aisées sont davantage aidées que celles à revenus intermédiaires : la redistribution s'opère en France selon une courbe en U, la perte des prestations familiales et de logement sous condition de ressource étant compensée, pour les plus riches, par un avantage en impôt croissant avec le revenu jusqu'à des niveaux élevés dans la distribution des revenus. Dans le champ social, deux mesures devraient également contribuer à un meilleur ciblage des aides publiques au profit des familles qui en ont le plus besoin : la modulation du montant de l'allocation de base de la PAJE pour les plus aisés de ses bénéficiaires et la suppression de la majoration du complément de libre choix d'activité de la PAJE, qui profitait

aux familles exclues de l'allocation de base du fait de leur revenu.

En contrepartie, les prestations familiales seront augmentées en faveur des familles en ayant le plus besoin. Ainsi, le complément familial versé aux familles que leurs revenus situent sous le seuil de pauvreté sera revalorisé de 50% à l'horizon 2018. De même, l'allocation de soutien familial dont bénéficient les parents élevant seuls leurs enfants sera majorée de 25% à l'horizon 2018.

L'ensemble de ces mesures devrait contribuer au redressement financier de la branche famille à l'horizon 2016. Elles traduisent une ambition renforcée en direction des familles les plus modestes et un effort pour combler un déficit évalué à près de 2,8 Mds€ en 2013, dont le financement ne peut durablement être reporté sur les générations futures.

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 (*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 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

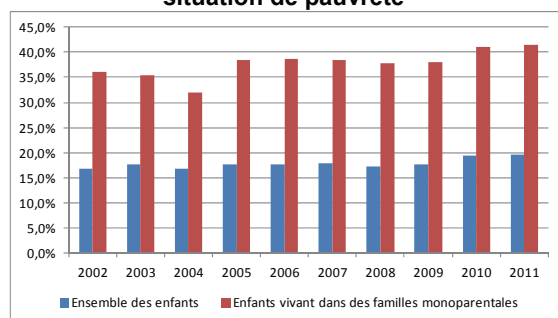
Comme on l'a déjà souligné, les missions assignées aux dispositifs en faveur des familles ont évolué au cours du temps, notamment pour prêter une attention particulière aux familles en situation économique fragile. De ce fait, les prestations familiales contribuent à réduire les inégalités de niveau de vie au sein de chaque configuration familiale (*indicateur n° 2-1*). Par exemple, au sein des couples avec deux enfants, 50% de l'impact redistributif des transferts fiscaux et sociaux est imputable aux prestations familiales, contre 30% pour les impôts et 20% 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 des allocations logement et des minima sociaux dont les barèmes sont pourtant fortement dégressifs en fonction du revenu. L'impact redistributif des transferts fiscaux et sociaux est d'autant plus important que le nombre d'enfants augmente, notamment pour les familles monoparentales.

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. Au regard du taux de pauvreté des enfants, les résultats en la matière demeurent insuffisants : en 2011, près d'un enfant sur cinq vivait en dessous du seuil

de pauvreté, et plus de 40% des enfants des familles monoparentales, qui sont de loin les plus exposées au risque de pauvreté. Qui plus est, la pauvreté des enfants a très légèrement progressé en 2011 (de 0,1 point), bien que dans une proportion moins importante que celle des actifs âgés de 18 ans et plus (*indicateur n° 2-2*).

Les mesures proposées par le gouvernement pour 2014 se situent dans le prolongement des réformes engagées depuis juin 2012 (majoration de l'allocation de rentrée scolaire de 25%, réduction du plafond du quotient familial à 2 000 € par an et par demi-part). Ces décisions concrétisent l'engagement de répartir de façon juste le nécessaire l'effort de redressement des comptes publics, en l'occurrence 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 des familles en matière de logement (*indicateur n° 2-4*). Leur efficacité a été accrue par l'encadrement des loyers à la relocation mis en place 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. 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 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 2011 de 52,2 places d'accueil dans une structure « formelle » – crèche, halte-garderie, assistant maternel, scolarisation en école maternelle avant trois ans. 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*). La capacité d'accueil des jeunes enfants a poursuivi en 2012 sa progression, sans toutefois atteindre l'objectif fixé par le précédent Gouvernement de 100 000 enfants supplémentaires gardés par un assistant maternel et de création de 100 000 solutions de garde en accueil collectif (dont 60 000 places physiques nouvelles créées et 40 000 « équivalent places » obtenues par l'amélioration du taux d'occupation des établissements) sur la période 2009-2012 (*indicateur n° 3-2*).

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.

En outre, en tenant compte de la baisse du nombre d'enfants âgés de moins de trois ans préscolarisés en école maternelle, il apparaît que la capacité globale d'accueil des enfants âgés de moins de trois ans n'a que faiblement progressé sur la même période.

La nouvelle COG accentuera ces efforts, l'objectif étant de créer 275 000 solutions d'accueil au cours des cinq prochaines années dont 100 000 créations nettes de solutions d'accueil collectif. Elle 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.

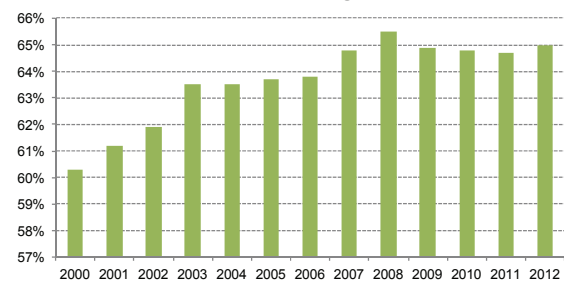
Outre ces objectifs quantitatifs, la nouvelle COG fixe un objectif ambitieux en matière de réduction des inégalités territoriales qui persistent en matière d'offre d'établissements et de services pour jeunes enfants (*indicateur n° 3-3*). Les solutions d'accueil varient selon les départements de 9 à 80 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 son budget 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 nouvelle COG prévoit que 75% des nouvelles solutions d'accueil collectif seront déployées dans les territoires prioritaires notamment grâce à la mise en place d'un fonds de rééquilibrage territorial.

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 2013 au minimum 64% de ces coûts (47% dans le cas d'une garde à domicile). Cette part diminue depuis 2006 à l'exception des places en accueil collectif (*sous-indicateur de cadrage n°9-2*). 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 basées sur des cas-types (*indicateur n° 3-4*). On observe toutefois, pour les familles monoparentales les plus modestes, que le recours à un assistant maternel est cinq fois plus onéreux que le choix d'une place en crèche, ce qui est susceptible de biaiser 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 65% en 2012, en progression 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 cinq points depuis le début de la décennie, dans le prolongement de l'augmentation continue observée depuis la fin de la seconde guerre mondiale (*indicateur n° 3-5*).

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



Source : Eurostat

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 9 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) permet actuellement aux parents de jeunes enfants d'interrompre leur activité professionnelle en contrepartie d'un revenu de remplacement. Actuellement utilisé par près de 530 000 personnes, il peut rendre difficile le retour à l'emploi des femmes qui en sont dans les faits les principales bénéficiaires. La réforme proposée dans le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes vise à favoriser le retour à l'emploi des femmes en conditionnant la durée actuelle du congé à un meilleur partage entre les parents (une période de 6 mois sera réservée au second parent).

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. A 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. Un certain redressement se dessine depuis 2010, mais qui est extrêmement lent. En 2012, le ratio des recettes sur les dépenses a connu un léger redressement (95,6%), lié notamment à la fin du transfert à la CNAF de la charge des majorations de pensions à raison des enfants élevés et à une modération du rythme des dépenses du fait de l'augmentation limitée de la base mensuelle des allocations familiales (*indicateur n°4-1*). En 2012 et 2013, la branche a bénéficié de recettes nouvelles : taxes sur les salaires avec la mesure de clarification de l'assiette de ce prélèvement, mesures d'élargissement de l'assiette des travailleurs indépendants. Toutefois, en 2013, le solde de la branche se dégraderait à nouveau légèrement en conséquence d'un ralentissement des recettes et malgré une progression modérée des dépenses. Le ratio s'établirait alors 95,2%.

Les dispositions prises dans le cadre des lois de finances et de financement pour 2014 contribueront fortement au redressement de la branche famille, grâce notamment à la rétrocession à la CNAF des gains liés à la réforme du quotient familial, estimés à un milliard d'euros. La montée en charge des différentes mesures de rénovation de la politique familiale contribuera au redressement de la situation financière de la branche.

*
**

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 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.

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 de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ;
- Madame Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- Madame Emmanuelle Wargon, déléguée général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- Monsieur Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale (DSS).