

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 41,5 Md€ en 2015. 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 et des dispositifs fiscaux, tels que le « quotient familial ». En 2013, on estime ainsi l'effort de la nation en faveur des familles entre 3,5 % et 4,4 % du PIB. Sur le seul champ des dépenses sociales en faveur de l'enfance et de la maternité, la France a consacré près de 2,5 % du PIB en 2013, 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 (PreParEE), qui se substitue au complément de libre choix d'activité (CLCA) pour les enfants nés depuis le 1^{er} janvier 2015, chacun des parents dispose d'un droit propre à la prestation, versée en cas de cessation de son activité professionnelle ou d'activité à temps partiel pour s'occuper d'un enfant. Ces évolutions visent à 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.

Malgré l'impact redistributif des prestations familiales et des minima sociaux, des marges de progression demeurent en matière de lutte contre la pauvreté des enfants. 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 2014-2018, le complément familial – prestation versée aux familles modestes de trois enfants et plus – sera majoré de 50 % à l'issue des revalorisations (en 5 ans à partir de 2014 à raison de +10 % par an) 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, fera également l'objet d'une revalorisation de 25 % (en 5 ans à partir de 2014 à raison de 5 % par an). Ces prestations seront à nouveau revalorisées des mêmes taux en 2017.

Enfin, en 2016 des dispositions supplémentaires à l'égard des familles monoparentales ont été prises à travers la généralisation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA) après avoir été expérimentée depuis le 1^{er} octobre 2014 dans 20 départements. La GIPA facilite le recouvrement des pensions alimentaires impayées dès le premier mois de non versement et assure le versement d'un complément des pensions alimentaires de faible montant.

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 moins de 10 % de familles les plus aisées, le niveau des allocations familiales restant inchangé pour plus de 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 dont le déficit devrait ainsi être résorbé en 2017.

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 ces politiques :

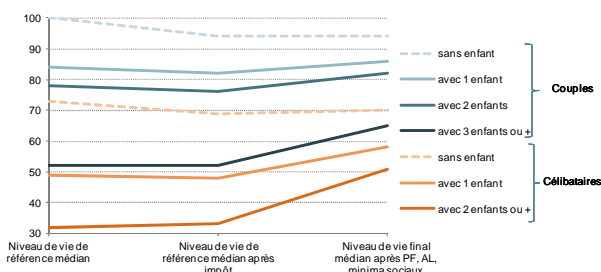
- contribuer à la compensation financière des charges de famille ;
- aider les familles vulnérables ;
- concilier vie familiale et vie professionnelle ;
- garantir la viabilité financière de la branche famille.

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 ménages 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.

Impact de l'impôt et des prestations sociales sur le niveau de vie médian, selon la configuration familiale



Source : DREES, Insee.

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

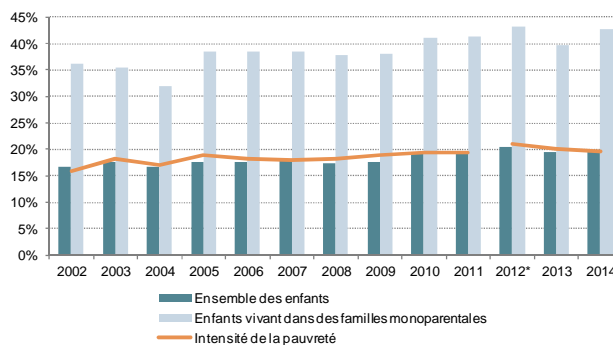
qui contribuent à ce résultat, avec également dans le cas des familles monoparentales un impact significatif des aides au logement et des minima sociaux.

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 2015, pour les couples avec deux enfants, près de 42 % de l'impact redistributif des transferts fiscaux et sociaux est imputable aux prestations familiales, contre plus de 33 % 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 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.

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.

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.

*rupture de série en 2012.

En 2014, 19,6 % des enfants vivaient en dessous du seuil de pauvreté (contre 14,1 % pour l'ensemble de la population), et plus de 40 % des enfants des familles monoparentales, qui sont de loin les plus exposées au risque de pauvreté. Le taux de pauvreté des enfants est en

légère en hausse par rapport à 2013 (+0,2 points), mais reste néanmoins inférieur au niveau de 2012 où il avait atteint 20,4 % après plusieurs années de hausse. L'intensité de la pauvreté qui avait augmenté de façon régulière entre 2008 et 2012, diminue depuis 2013, passant de 21,1 en 2012 à 19,6 en 2014 (*indicateur n°2-2*).

Ces résultats sont à mettre au regard des mesures prises par le Gouvernement depuis 2012 (revalorisation exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire, mesures prises en application du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013, *cf. supra*) qui contribuent à enrayer cette tendance, en apportant un supplément de pouvoir d'achat aux familles à revenus modestes et moyens.

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 précarité. 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 2015, la moitié des ménages consacre ainsi plus de 18,9 % de leur revenu aux frais de logement, un taux en légère augmentation par rapport à 2014 (+0,1 point, *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 des jeunes enfants, au travers de plusieurs plans d'investissement lancés depuis une quinzaine d'années.

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

Pour 100 enfants âgés de moins de trois ans, la France dispose en 2014 de 56,1 places d'accueil dans une structure « formelle » – multi accueil, crèche, halte-garderie, assistant maternel, garde à domicile, préscolarisation en école maternelle avant trois ans (*indicateur de cadrage n°7*). Cette proportion a progressé de 5,5 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 de solutions d'accueil collectif. Depuis 2013, plus de 40 000 solutions nettes d'accueil collectif supplémentaires ont été proposées aux familles (*indicateur n°3-2*). La COG appuie 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.

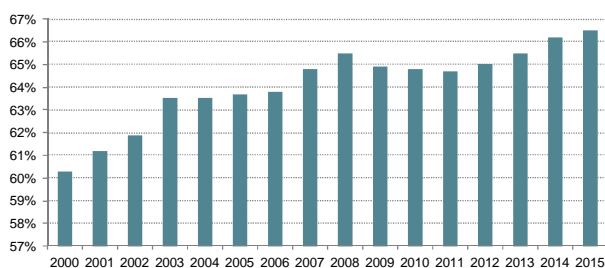
Outre ces objectifs quantitatifs, la COG fixe un objectif ambitieux de réduction des inégalités territoriales en matière d'offre d'établissements et de services pour jeunes enfants (*indicateur n°3-3*). Si l'offre d'accueil progresse. Les solutions d'accueil varient selon les départements de 10 à 89 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 du fonds national 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, près de deux tiers des créations de places nettes en accueil collectif l'ont été en zones prioritaires.

La création de la PAJE en 2004 visait à réduire et à 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 l'augmentation du revenu du ménage quel que soit le mode d'accueil retenu, représente en 2016 au minimum 64 % de ces coûts (58 % dans le cas d'une garde à domicile). Cette part diminue légèrement 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.

Le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants contribue à favoriser le maintien en emploi des femmes. Le taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 64 ans atteint 66,5 % en 2015. Il progresse 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 plus de six points depuis 2000, alors que celui des hommes, plus élevé (73,6 % en 2015), a légèrement régressé sur la même période (indicateur n°3-5).

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



Source : Eurostat

Le taux d'emploi des femmes en France est supérieur à la moyenne observée dans l'Union européenne (64,3 %). 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) pouvait rendre difficile le retour à l'emploi des femmes, qui en étaient dans les faits les principales bénéficiaires. Il a pour cette raison été remplacé par la prestation partagée pour l'éducation de l'enfant (PREPARÉE) depuis le 1^{er} janvier 2015 : 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 d'un partage plus équitable entre parents. De fait, elle vise à favoriser le retour à l'emploi des femmes. A fin 2015, 500 000 personnes bénéficiaient d'une de ces allocations.

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 diminuer significativement le déficit de la branche. Le déficit a ainsi été réduit à 1,5 Md€ en 2015 (contre 2,5 Md€ en 2012) soit un taux d'adéquation des dépenses aux recettes de 97,2 % (indicateur n°4-1). En 2016, le solde s'améliorerait et s'établirait à -1 Md€, du fait notamment de la modération des dépenses.

La baisse de recettes liée à la réduction des cotisations famille sur les bas salaires entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, puis étendue aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC depuis le 1^{er} avril 2016 conformément à la mise en place du pacte de responsabilité et de solidarité, 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 en 2015 et de l'allocation logement à caractère familial en 2016 qui étaient auparavant financées par la branche famille.

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.

*

**

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 important ;
- 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 tarification 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) ;
- Monsieur Jean-Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale (DGCS) ;
- Madame Carine Chevrier-Fatome, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- Monsieur Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale (DSS).