

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

Le montant des prestations légales (prestations familiales) et de l'action sociale en faveur des familles financées par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) est stable à 36,8 Md€ en 2018 (*indicateur n°1-4-1*). 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 (année la plus récente disponible), **on estime ainsi l'effort de la nation en faveur des familles selon le périmètre retenu 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 2,4 % du PIB en 2016, la situant au niveau de la moyenne européenne (*indicateur n°1-1*).

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**. Enfin, au cours des trente dernières années, la **conciliation entre vie familiale et professionnelle**, permettant notamment d'encourager la participation des femmes à l'activité économique, est devenue un axe majeur de la politique familiale.

Le niveau de la fécondité française, bien qu'en diminution au cours de ces dernières années, demeure proche de deux enfants en moyenne par femme (*indicateur n°1-2*), soit **le plus haut niveau observé parmi les pays européens**. Couplé aux bonnes performances de la France en matière de participation des femmes à l'activité économique, ces résultats témoignent d'une réussite indéniable de la politique familiale française et de l'atteinte d'un équilibre satisfaisant entre les différents objectifs poursuivis.

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 avait 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 (Prepare)**, qui s'est substituée 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 ou de réduction de son activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant. Ces évolutions visent à réduire les risques de déqualification professionnelle observés chez les parents qui recouraient à de longues durées de CLCA.

La convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, conclue pour la période 2018-2022, confirme **l'effort financier majeur consenti par les pouvoirs publics en faveur de la création de solutions d'accueil pour les jeunes enfants. L'objectif est de créer d'ici à 2022, 30 000 places d'accueil supplémentaires** en établissements d'accueil du jeune enfant, **dont une part significative dans les quartiers prioritaires de la ville**, et de soutenir l'installation de nouvelles assistantes maternelles.

Malgré le fort impact redistributif des prestations familiales et des minima sociaux, des marges de progression demeurent encore en matière de lutte contre la pauvreté des enfants. Face à ce constat, la politique familiale, dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, traduit depuis 2014 la volonté de mieux soutenir les familles les plus exposées à la pauvreté, et notamment les familles monoparentales et les familles nombreuses.

Dans cette voie, le complément familial a été progressivement majoré de 50 % pour les familles nombreuses modestes entre 2014 et 2018 ; l'allocation de soutien familial (ASF), dont peuvent bénéficier les parents élevant seuls leurs enfants, a également fait l'objet d'une revalorisation de 25 % sur la même période.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, présentée en septembre 2018 par le Président de la République, a défini les axes prioritaires pour le quinquennat, avec un accent particulier mis sur la petite enfance dans une logique d'investissement social.

Un effort en faveur des familles monoparentales, particulièrement exposées à la pauvreté, a été engagé. L'Agence de recouvrement des pensions alimentaires (ARIPA) créée en 2017 avec pour but de simplifier les démarches de recouvrement d'impayés de pension alimentaire, a vu ses performances de recouvrement s'améliorer de manière notable, le taux de recouvrement d'impayés de pensions alimentaires par l'ARIPA poursuivant sa croissance régulière pour atteindre 64 % en 2018 (*indicateur n°2-6*). **Le PLFSS 2020**

propose d'offrir aux parents séparés un véritable service public de versement des pensions alimentaires en confiant cette mission à l'ARIPA. Ainsi, l'agence assumera un nouveau rôle d'intermédiation financière : les pensions alimentaires seront payées par le parent débiteur à l'agence, qui se chargera de les reverser immédiatement au parent créancier, afin de sécuriser ce dernier sur le versement de la pension. En cas de non paiement, l'agence versera automatiquement l'allocation de soutien familial (115 euros par mois et par enfant) au parent isolé et engagera une procédure de recouvrement de l'impayé auprès du parent débiteur.

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 qu'avant 2014, les familles aisées étaient paradoxalement 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.

La loi de finances pour 2014 a abaissé de 2 000 € à 1 500 € le plafond de l'avantage fiscal procuré par les enfants (quotient familial). De plus, depuis le 1^{er} juillet 2015, les allocations familiales, perçues par les familles ayant au moins deux enfants, sont modulées selon les ressources du foyer. Cette mesure touche les 10 % de familles les plus aisées, le niveau des allocations familiales restant inchangé pour les 90 % restantes. Ces actions ont permis de rééquilibrer le profil de la courbe de redistribution de la politique familiale, tout en conservant une certaine universalité qui permet de maintenir l'adhésion de tous aux politiques financées et de poursuivre des objectifs diversifiés, notamment en matière d'égalité femmes/hommes.

L'ensemble de ces dispositions a également contribué au redressement des comptes de la branche famille.

La contribution de la Sécurité sociale aux politiques familiales s'articule ainsi autour des quatre objectifs principaux que retrace ce programme de qualité et d'efficacité « famille » :

- 1/ contribuer à la compensation financière des charges de famille ;
- 2/ aider davantage les familles vulnérables ;
- 3/ favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ;
- 4/ tout en garantissant la pérennité financière de la branche famille.

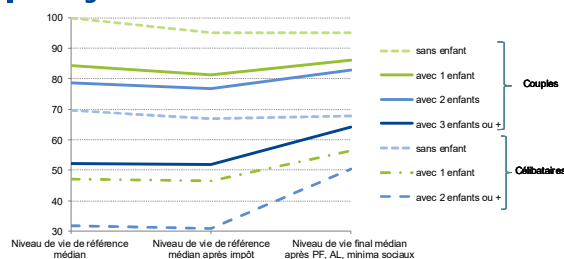
Les résultats obtenus seront examinés successivement au regard de ces quatre objectifs. Ils reposeront sur l'analyse

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 de politique familiale. 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°2-1*). Ainsi, en 2018, 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 (cf. graphique 1).

Graphique 1 • Impact de l'impôt et des prestations sociales sur le niveau de vie médian, selon la configuration familiale en 2018



Note de lecture : Le niveau de vie médian des personnes au sein de chaque configuration familiale est rapporté à un référentiel 100 qui est le niveau de vie médian de référence au sein des couples sans enfant (28 120 € par UC, après cotisations et contributions sociales mais avant impôts et prestations, correspond ici à 100).

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.

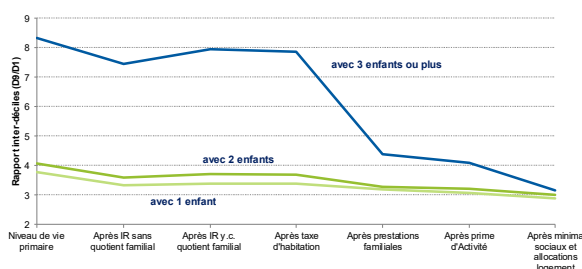
Objectif n°2 : Aider les familles vulnérables

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. Cet impact redistributif des transferts fiscaux et sociaux est d'autant plus important que le nombre d'enfants augmente, notamment pour les familles monoparentales (cf. graphique 2 et *indicateur n°2-2*).

A titre d'illustration, en 2018, les inégalités de niveau de vie au sein des familles avec deux enfants sont d'abord réduites grâce aux prestations familiales (38 % de l'impact redistributif total), puis grâce aux impôts (36 %), aux allocations logement et aux minima sociaux (20 %) et enfin à la prime d'activité (6 %).

Le fort impact redistributif des prestations familiales tient pour une part aux conditions de ressources auxquelles elles sont pour la plupart soumises, mais aussi à la masse financière que ces prestations représentent, supérieure à celle des allocations logement d'une part et des minima sociaux d'autre part, dont les barèmes sont fortement dégressifs en fonction du revenu.

Graphique 2 • Evolution des écarts de niveaux de vie (avant/après transferts)



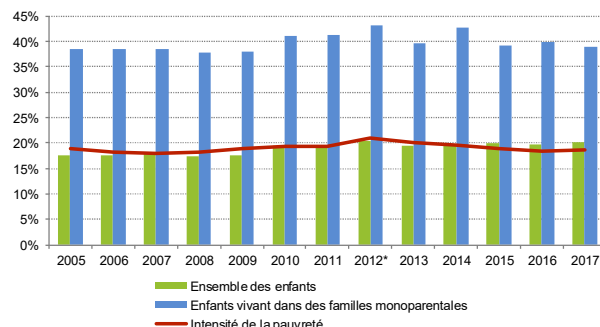
Note de lecture : Parmi les couples avec deux enfants, avant impôts et prestations, les 10 % de personnes les plus aisées (ayant un niveau de vie supérieur à D9) ont un niveau de vie au moins 4,1 fois plus important que celui des 10 % les plus modestes (ayant un niveau de vie inférieur à D1). Après transferts fiscaux et sociaux, ce rapport s'établit à 3,0.

Source : Drees, Insee

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 2017, 20 % des enfants vivent en dessous du seuil de pauvreté, et environ 40 % des enfants de familles monoparentales, les plus exposées au risque de pauvreté (contre 14 % de l'ensemble de la population, cf. graphique 3). Le taux de pauvreté des enfants, en légère hausse par rapport à 2016 (+0,3 point), demeure légèrement inférieur au niveau de 2012, où il avait atteint 20,4 % après plusieurs années de hausse. En particulier, le taux de pauvreté des enfants des familles monoparentales s'est fortement réduit par rapport à 2014 (-3,9 points). Enfin, l'intensité de la pauvreté des familles – mesurant l'écart entre le niveau de vie médian des familles en situation de pauvreté et le seuil de pauvreté – qui avait augmenté de façon régulière entre 2008 et 2012, se stabilise en 2017 à 18,6 % (indicateur n°2-3).

Graphique 3 • 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.

Ces résultats sont à mettre en relation avec les mesures déjà évoquées sur le complément familial ou l'allocation de soutien familial, ainsi que la revalorisation exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire, 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 (3 millions d'enfants pauvres en 2017), 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 pour plus de moitié à la réduction du taux de pauvreté des enfants imputable aux transferts sociaux (indicateur n°2-4).

Objectif n°3 : Concilier vie familiale et vie professionnelle

La politique familiale française a progressivement 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 et par suite à la croissance économique, puis *in fine*, à l'équilibre des régimes sociaux.

Des efforts importants pour développer l'offre de services d'accueil des jeunes enfants

Des efforts importants ont été réalisés au cours des dernières années pour développer l'offre d'établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) ou pour permettre à l'un des parents de cesser ou de réduire

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 et d'augmentations très significatives des dépenses de soutien au fonctionnement des EAJE.

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 2017 de 58,9 places d'accueil « formel » – i.e. assuré par des professionnels autonomes ou dans le cadre d'une structure (multi-accueil, crèche, halte-garderie, assistant maternel, garde à domicile, préscolarisation en école maternelle avant trois ans) (*indicateur n°1-5*). Cette proportion a progressé de plus de 8 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 était relayé par la COG 2013-2017 qui prévoyait de créer 275 000 solutions d'accueil à l'horizon 2017, dont 100 000 solutions d'accueil collectif. Entre 2013 et 2017, 62 500 solutions nettes d'accueil collectif supplémentaires ont été proposées aux familles, soit un taux de réalisation de l'objectif de 62 % (*indicateur n°2-8*).

Outre ces objectifs quantitatifs, la COG 2013-2017 fixait un objectif ambitieux de réduction des inégalités territoriales en matière d'offre d'établissements et de services pour jeunes enfants (*indicateur n°2-9*), qui a été encore amplifié par la nouvelle COG 2018-2022. Si l'offre d'accueil a progressé sur l'ensemble des départements, les capacités d'accueil par les modes d'accueil formels variaient encore selon les départements de 10 à 93 pour 100 enfants de moins de trois ans en 2017. 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 Cnaf, au moyen du Fonds national d'action sociale (FNAS), et de la politique menée en direction des collectivités territoriales, que de contribuer à corriger ces disparités en soutenant le développement de l'accueil des jeunes enfants, en particulier des modes d'accueil collectif, dans les zones les moins dotées en places d'accueil. En ce sens, la COG 2013-2017 prévoyait que 75 % des nouvelles solutions d'accueil collectif seraient déployées dans les territoires prioritaires, notamment grâce à la mise en place du fonds de rééquilibrage territorial. En 2017, 80 % des créations de places nettes en accueil collectif relevant de la prestation de service unique l'ont été en zones prioritaires.

Cet effort sera maintenu dans le cadre de la COG 2018-2022. D'ici à 2022, l'objectif assorti des moyens financiers nécessaires est de créer 30 000 places d'accueil supplémentaires en établissements d'accueil du jeune

enfant, dont une part significative dans les quartiers prioritaires de la ville. En parallèle, les modalités de financement des établissements d'accueil du jeune enfant ont été revues, que ce soit en investissement ou en fonctionnement, dans l'objectif de prendre davantage en compte les caractéristiques des territoires et des publics accueillis (besoins non couverts, pauvreté, handicap) pour moduler le soutien aux gestionnaires et renforcer la contribution des CAF au rééquilibrage de l'offre et à l'accessibilité de tous les enfants aux EAJE.

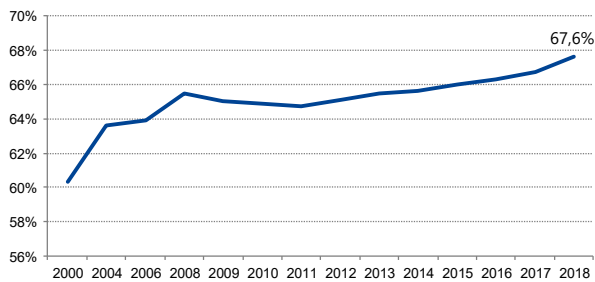
La création de la PAJE en 2004 visait à réduire et à rapprocher le coût des modes de garde payants supporté par les ménages, afin de favoriser le libre choix des parents. La prise en charge publique des coûts de garde, qui décroît avec l'augmentation du revenu du ménage quel que soit le mode d'accueil retenu, représente en 2019 au minimum 63 % de ces coûts (56 % dans le cas d'une garde à domicile) – *indicateur n°1-6-1*. Cette part diminue légèrement depuis 2008 à l'exception des places en accueil collectif où elle peut atteindre 96 % pour les couples actifs les plus modestes. Ainsi, sauf dans le cas de la garde à domicile non partagée et de la micro-crèche, les ménages consacrent généralement moins de 16 % 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°2-10*). 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 qu'un accueil en crèche, même si le coût de ce recours s'est significativement réduit pour les familles monoparentales du fait de la majoration de 30% du montant de CMG dont elles bénéficient depuis octobre 2018.

Un développement de l'offre d'accueil favorable au maintien en emploi des femmes

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 67,6 % en 2018, en hausse de près d'un point par rapport à 2017 (*cf.* graphique 4). Il progresse depuis 2012, après avoir connu trois années de baisse en lien avec la crise économique qui a touché la France fin 2008. Il est en hausse de plus de sept points depuis 2000, alors que celui des hommes, plus élevé (75,2% en 2018), a légèrement régressé sur la même période (*indicateur n°2-11*).

Le taux d'emploi des femmes en France est légèrement supérieur à la moyenne européenne (67,4 %), contrairement au taux d'emploi des hommes (72,5 %) qui demeure inférieur à celui de l'Union européenne (79 %). Cependant, des marges de progrès existent encore, eu égard à l'écart persistant avec le taux d'emploi des hommes et à la diminution de la propension des mères à occuper un emploi lorsque la taille de la famille s'accroît.

Graphique 4 • Taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 64 ans



Source : Eurostat

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 (Prepape) 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'une aide financière, 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 juin 2018, près de 282 000 personnes bénéficiaient d'une de ces allocations (290 000 pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale) (*indicateur de cadrage n°1-7-1*).

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, qui s'est traduite par une diminution des recettes et une augmentation des prestations sous conditions de ressources servies, 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 (modulation en fonction des ressources des allocations familiales et recentrage de certaines prestations vers les familles plus modestes), 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. La réduction du déficit s'est poursuivie depuis 2015, du fait

notamment de la modération des dépenses. Ainsi, la branche famille a atteint l'équilibre en 2018 (+0,5 Md€), pour la première fois depuis 2007, soit un taux d'adéquation des dépenses aux recettes de 100,9 % (*indicateur n°2-13*). L'excédent se renforcerait à 0,8 Md€ en 2019.

Synthèse

Appréciés à l'aune des indicateurs du présent programme de qualité et d'efficacité, les résultats de la contribution de la Sécurité Sociale à la politique familiale française dégagent un bilan positif.

Outre la capacité, presque unique en Europe, de notre pays à assurer le renouvellement des générations, trois 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, de financement et de tarification des différents modes d'accueil des jeunes enfants. La conciliation vie familiale/vie professionnelle doit encore progresser, quel que soit le niveau de revenu, mais est facilitée par une offre d'accueil du jeune enfant substantielle, diverse et financièrement accessible ;
- toutefois **des marges de progrès demeurent, dans la mesure où les familles moins aisées recourent moins que dans d'autres pays aux modes d'accueil formels, notamment collectifs**, qui sont pourtant favorables au développement de l'enfant et donc à l'égalité des chances dès le plus jeune âge.

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

- Monsieur Vincent Mazauric, directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ;
- Monsieur Virginie Lasserre, directrice générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- Madame Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la Sécurité sociale (DSS).