

## 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 45,4 Mds € en 2013. Les trois cinquièmes des dépenses de prestations légales 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 ».

Sur le seul champ des dépenses sociales en faveur de l'enfance et de la maternité, la France a consacré près de 2,6% du PIB en 2011, 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 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, 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.

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 5 août 2014 a pour objectif d'accroître le niveau d'emploi des femmes *via* un meilleur partage des responsabilités parentales. Ainsi, avec la prestation partagée d'éducation de l'enfant, qui se substitue au complément de libre choix d'activité (CLCA), chacun des parents disposera d'un droit propre à la prestation, versée en cas de réduction ou de cessation de son activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant. Ces évolutions devraient 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. Par ailleurs,

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 de garde d'enfant.

Par ailleurs, 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, la rénovation de la politique familiale engagée dans le cadre des lois de finances et de financement pour 2014 a traduit la volonté de recentrer les prestations vers les familles les plus vulnérables.

Le plafonnement plus fort de l'avantage fiscal procuré par les enfants (quotient familial) contribue à une meilleure répartition des aides publiques en faveur des familles : des travaux de la DREES montraient 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, 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 contribuent également à un meilleur ciblage des aides publiques au profit des familles qui en ont le plus besoin. En outre, un complément familial majoré de 10% est dorénavant versé aux familles dont les ressources se situent sous le seuil de pauvreté. L'allocation de soutien familial dont bénéficient notamment les parents élevant seuls leurs enfants a enfin été revalorisée de 5% au 1<sup>er</sup> avril 2014.

En complément, le gouvernement entend poursuivre les efforts de redressement des comptes publics dans le cadre du plan d'économies engagé sur la période 2015-2017, en complément de la montée en charge des économies déjà mises en œuvre en 2014. La mesure proposée au vote du Parlement dans le cadre du présent projet de loi de financement de la sécurité sociale est la modulation de la prime à la naissance selon le rang de l'enfant. Des mesures réglementaires complémentaires relatives aux prestations familiales interviendront d'ici janvier 2015 (report de 14 à 16 ans de la majoration des allocations familiales, alignement de la date de versement de l'allocation de base de la PAJE sur celle des autres prestations familiales, modulation renforcée du complément de mode de garde par la création d'une tranche supplémentaire de revenus visant les familles les plus aisées).

Ces mesures permettront de ramener le déficit de la branche famille, de 2,9 Mds€ en 2014 à 2,3 Md€ en 2015, puis à 0,7 Md€ en 2018.

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 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.

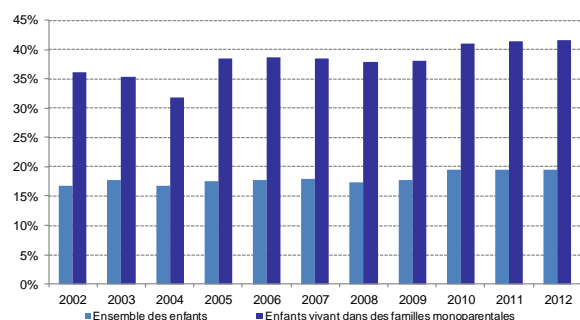
### Objectif n°2 : aider les familles vulnérables

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 2012, 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 (*indicateur n°2-2*). Qui plus est, la pauvreté des enfants continue de progresser en 2012 (de 0,1 point), alors que le taux de pauvreté régresse en moyenne pour l'ensemble de la population (13,9% en 2012).

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.

Les mesures prises par le gouvernement en 2014, 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) sont de nature 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 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*).

### 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 2012 de 53,9 places d'accueil dans une structure « formelle » – crèche, halte-garderie, assistant maternel, scolarisation en école maternelle avant trois ans (*indicateur de cadrage n°7*). La capacité d'accueil des jeunes enfants a poursuivi en 2013 sa progression, malgré la baisse du nombre d'enfants âgés de moins de trois ans préscolarisés en école maternelle (*indicateur n°3-2*).

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 nettes de solutions d'accueil collectif. En 2013, près de 10 000 solutions d'accueil collectif

supplémentaires ont été créées. La COG 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.

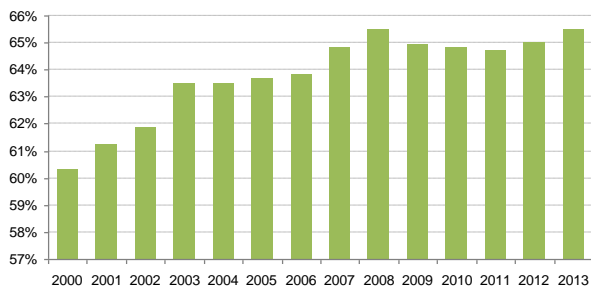
Outre ces objectifs quantitatifs, la COG fixe un objectif ambitieux en matière de réduction des inégalités territoriales qui persistent en matière d'offre d'établissements et de services pour jeunes enfants même si l'offre d'accueil progresse (*indicateur n°3-3*). Les solutions d'accueil varient selon les départements de 9,5 à 86,8 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 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.

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, représenté en 2014 au minimum 65% de ces coûts (47% dans le cas d'une garde à domicile). Cette part diminue depuis 2008 à l'exception des places en accueil collectif où elle peut atteindre 92% pour les couples actifs les plus modestes (*sous-indicateur de cadrage n°9-2*). Ainsi, sauf dans le cas de la garde par un assistant maternel, les ménages consacrent généralement moins de 11% 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 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, 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 65,5% en 2013, confirmant la progression observée en 2012 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, alors que celui des hommes, plus élevé a

légèrement régressé sur la même période (73,7% en 2013, *indicateur n°3-5*).

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



Source : Eurostat

Le taux d'emploi des femmes est supérieur à la moyenne observée dans l'Union européenne (62,5%). Cependant, des marges de progrès existent encore, eu égard à l'écart persistant avec le taux d'emploi des hommes – qui a toutefois beaucoup diminué et est de l'ordre de 8 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 500 000 personnes, il peut rendre difficile le retour à l'emploi des femmes qui en sont dans les faits les principales bénéficiaires. Réformé par la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, la nouvelle prestation (la prestation partagée pour l'éducation de l'enfant) vise à favoriser le retour à l'emploi des femmes en conditionnant la durée actuelle du congé à un partage entre les parents.

### 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, malgré l'apport de recettes nouvelles à la branche (taxes sur les salaires avec la

mesure de clarification de l'assiette de ce prélèvement, mesures d'élargissement de l'assiette des travailleurs indépendants) et la modération de la progression des dépenses. Le taux d'adéquation des dépenses aux recettes atteint 94,4 % en 2013 (*indicateur n°4-1*). En 2014, la rétrocession à la CNAF des gains liés à la réforme du quotient familial (estimés à un milliard d'euros) et la révision des prestations familiales en faveur des familles les plus modestes contribueront à porter ce ratio à 95,1%.

Les mesures prévues dans la loi de financement pour 2015 traduisent la poursuite de l'effort de redressement des comptes publics à l'horizon 2017 et visent à ramener le déficit de la branche à 2,3 Md€ en 2015, soit un ratio de 95,8%. La baisse de recettes liée à la réduction des cotisations famille sur les bas salaires prévue par la mise en place du pacte de responsabilité au 1<sup>er</sup> janvier 2015 n'aura pas d'impact sur le solde de la branche. Elle sera entièrement compensée notamment *via* un transfert à l'État de la dépense d'aide personnalisée au logement, actuellement financée par la branche famille par un abondement au fonds national d'aide au logement.

\*

\*\*

### Synthèse

Appréciés à l'aide des indicateurs du présent programme de qualité et d'efficacité, 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 dont le niveau demeure préoccupant ;
- 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 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).