

La politique familiale

Mis en ligne au mois d'Août 2013

I - Un déficit structurel

La "branche Famille" de la Sécurité sociale repose sur le réseau formé par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et l'ensemble des caisses d'allocations familiales au niveau local (Caf). Les prestations familiales du régime agricole sont gérées par la MSA. Le risque Famille est aussi géré par certains régimes spéciaux : la Caisse nationale des Industries Electriques et Gazières (CNIEG), les Caisses de prévoyance et de retraite de la SNCF et de la RATP.

Les prestations familiales sont attribuées à toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France de moins de 20 ans (ou 21 ans pour les allocations de logement à caractère familial et le complément familial).

Un déficit de 2,5 milliards par an depuis dix ans

Depuis dix ans, un déficit s'est installé par suite du développement de la prestation d'accueil de petit enfant, du plan crèches, puis de la mise à la charge de la politique familiale du coût des majorations de pensions pour les assurés ayant élevé trois enfants.

Ce déficit pèse environ 2,5 milliards d'euros et a peu de chances de se résorber en période de récession qui limite les ressources provenant des cotisations. C'est si vrai que l'on vient d'annoncer pour 2012 un déficit de 3,2 milliards d'euros.

Les ressources (autour de 52,2 milliards d'euros) de la branche famille du régime général en 2011 proviennent pour les deux tiers de cotisations sociales payées par les entreprises, pour un tiers d'impôts et de taxes affectées, dont de la CSG (9,3 milliards d'euros, soit 18 % du total).

II- Les prestations familiales

A. Les prestations familiales comprennent : *les allocations familiales versées à partir du 2^{ème} enfant au montant forfaitaire, variable selon le rang de l'enfant dans la famille.*

Auxquelles peuvent s'ajouter sous conditions de ressources :

- *Le complément familial (CF) attribué au ménage ou à la personne dont les ressources n'excèdent pas un plafond et qui assure la charge d'enfants de plus de trois ans.*
- *L'allocation de soutien familial (ASF) attribuée au conjoint survivant ou parent isolé ou à la famille d'accueil pour élever un enfant orphelin ou en cas de non paiement de pension alimentaire.*

- *L'allocation de rentrée scolaire (ARS) attribuée sous condition de ressources pour les enfants âgés de moins de 18 ans qui poursuivent leurs études ou placés en apprentissage.*

B. La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), attribuée aux enfants nés ou adoptés, qui comprend, sous conditions de ressources :

- *Une prime forfaitaire à la naissance ou à l'adoption.*
- *Une allocation de base à partir du deuxième enfant, jusqu'à trois ans.*
- *Un complément de libre choix d'activité attribué à taux plein au parent qui n'exerce plus d'activité professionnelle (ou à taux partiel au parent qui exerce une activité professionnelle ou une formation professionnelle rémunérée à temps partiel) pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans.*
- *Un complément de libre choix du mode de garde attribué au ménage ou à la personne exerçant une activité professionnelle et employant une assistante maternelle agréée ou à une garde à domicile pour la garde d'un enfant de moins de trois ans ; à taux réduit pour les enfants âgés de trois à six ans.*

C. Les allocations de logement personnalisées, à caractère familial et social, attribuées sous conditions de ressources.

Les dépenses correspondantes (autour de 54,8 milliards d'euros) sont, pour la structure, des prestations en 2011 :

| Prestation | Coût en millions d'euros | Part dans le total | Bénéficiaires |
|---|---------------------------------|---------------------------|----------------------|
| Prestations d'entretien en faveur de la famille | 16 839 | 32,7 % | |
| Allocations familiales | 12 432 | 24,1 % | 4,74 millions |
| Complément familial (CF) | 1 650 | | 776 000 |
| Allocation de soutien familial (ASF) | 1 267 | | |
| Allocation de rentrée scolaire (ARS) | 1 490 | | 2 830 000 |
| Prestations en faveur de la petite enfance | 14 985 | 29,1 % | 2, 28 millions |
| Prestation d'accueil du jeune enfant PAJE (prime, AB, CMG, CLCA) | 12 176 | | |
| Dont Prime à la naissance ou l'adoption | 635 | | 703 000 |
| Dont allocation de base (AB) | 4 300 | | 1,87 million |
| Dont complément de libre choix d'activité (CLCA) | 2 110 | | 523 000 |
| Dont complément de libre choix du mode de garde (CMG) | 5 640 | | 839 000 |
| Action sociale petite enfance | 2 269 | | |
| Action sociale (hors petite enfance) | 1 513 | 2,9 % | |
| Autres prestations | 1 114 | 2,2 % | |
| Dont Allocation d'études d'enfant handicapé | 716 | | |
| Dont Allocation journalière de présence parentale | 57 | | |
| Dont frais de tutelle | 341 | | |
| Prise en charge d'une part des Allocations Logement (1) | 8 287 | 16,1 % | 6, 1 millions |
| dont Allocation de logement à caractère familial (ALF) | 4 217 | | |
| dont Aide personnalisée au logement (APL) et Allocation logement à caractère social (ALS) | 4 070 | | |
| Prise en charge de droits à la retraite | 8 813 | 17,1 % | |
| - dont Assurance vieillesse des parents au foyer | 4 432 | | |
| - dont majorations pour trois enfants | | | |
| | 4 381 | | |
| TOTAL | 51 551 | 100 % | |

III - La politique familiale : le rapport Fragonard sur les économies possibles

Le rapport Fragonard du nom de la commission que présidait ce haut fonctionnaire évoquait une série de pistes d'économies possibles sur la politique familiale pour 2,1 milliards d'euros, afin de financer quelques actions nouvelles et de retrouver l'équilibre financier en 2016.

Ses propositions évaluent chaque fois les économies espérées (chiffres entre parenthèses) :

- Toutes les familles de plus d'un enfant conserveraient des allocations familiales, mais leur montant serait fortement modulé pour les familles ayant des revenus mensuels supérieurs selon les cas à 4 171 € ou 5 288 € par mois, avec une division par quatre au-delà de 7 100 euros (1 milliard d'euros).
- Alignement du montant de l'allocation de base de la PAJE sur celui du complément familial (120 millions d'euros).
- Révision à la baisse du plafond de l'allocation de base de la PAJE (200 millions d'euros).
- La baisse de la prime de naissance et le durcissement du plafond de ressources (445 millions de ressources).
- La création d'une prestation unique (intégrant allocations familiales, complément familial et PAJE), avec modulation selon la tranche de revenus (entre 900 millions et 1,6 milliard d'euros).
- Un point de sous-indexation génère 340 millions d'euros ; le gel des prestations 667 millions d'euros ; l'arrondi des prestations familiales à l'euro inférieur 65 millions.
- L'abaissement du plafond du quotient familial à 1 500 euros au lieu de 2 000 actuellement ; il n'affecte que les ménages à revenus élevés, y compris celles qui n'ont qu'un enfant (915 millions d'euros à reverser à la CNAF).
- La suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité au collège et au lycée (230 millions d'euros).

Avaient été écartées toute réforme profonde du quotient familial (suppression et remplacement par un crédit d'impôt par enfant) et du quotient conjugal, car cela supposerait une réforme globale des prélèvements fiscaux, et la maîtrise de son impact sur les ménages sans enfants à charge (notamment les retraités). Rappelons que le quotient conjugal, avantage fiscal accordé aux couples, est évalué à un minimum de 5,5 milliards d'euros, d'après le Trésor. Or, cette niche fiscale favorise non seulement les foyers aisés, mais aussi l'inactivité des femmes. Le quotient conjugal consiste à diviser la somme des revenus d'un couple par deux avant de lui appliquer le barème progressif. La conséquence de ce système est double. Il réduit fortement l'impôt des couples aisés dont l'un des membres – le plus souvent la femme – ne travaille pas ou peu, avec une réduction d'impôt d'autant plus élevée que le revenu principal est important. Contrairement au quotient familial par enfant, l'avantage retiré du quotient conjugal n'est pas plafonné. La collectivité participe ainsi au financement de l'inactivité des conjoints aisés. La solution est la suppression pure et simple du quotient conjugal : les capacités contributives seraient dès lors appréciées par individu, au même titre que la plupart des impôts. De toute évidence, le sujet reviendra sur la table.

De même n'était pas retenue la fiscalisation des prestations familiales, c'est-à-dire leur intégration au revenu avant le calcul de l'impôt sur le revenu, qui rapporterait entre 730 M€ et 1,7 M€ mais frapperait les classes moyennes et serait sévère pour les familles nombreuses.

Enfin, le rapport rappelle que l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des majorations de pension pour trois enfants et plus prises en charge par la CNAF, rapporterait 900 millions d'euros.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/allocations-familiales-propositions-discutees-du-rapport-fragonard-20130410.html>

IV - Les décisions du gouvernement

Muni du rapport de la commission Fragonard, le gouvernement poursuivait deux objectifs :

- rétablir l'équilibre d'ici 2016,
- tout en poursuivant, conformément à ses engagements électoraux, le développement des places d'accueil (notamment de crèches) et en majorant le complément familial et l'allocation de soutien familial qui bénéficient aux familles modestes (+ 800 M€).

La consultation du **Haut Conseil de la famille** fut décevante. Il formula en effet un avis très critique sur les propositions du rapport Fragonard :

- o La plupart des membres du Haut Conseil contestaient la nécessité d'un rééquilibrage. Selon eux, le déficit de la branche famille est artificiel, compte tenu du poids que représente la prise en charge des majorations de retraites pour les assurés ayant élevés trois enfants. Il soulignait de plus la tendance prévisible d'un retour à l'équilibre autour de 2019.
- o La proposition du rapport Fragonard de moduler les allocations familiales pour les hauts revenus a rencontré l'opposition d'une majorité des membres du Haut Conseil., qui y voyait une atteinte au principe d'universalité (la mise en œuvre du principe « chacun cotise selon ses ressources et reçoit selon ses besoins ») et un précédent risquant des conséquences sur l'ensemble de la protection sociale et notamment sur l'assurance maladie. A cela, s'ajoutait, à un moment où on diminue les effectifs des caisses, l'impact sur la charge de travail des agents, puisque cette réforme supposait la vérification des revenus de chaque ménage et un calcul spécifique.
- o L'abaissement du quotient familial était, mezza voce, plus largement accepté par les membres du Haut Conseil. En revanche, ils se sont aussi opposés à la suppression de la réduction d'impôt liée à la scolarisation au collège et au lycée, comme à la transformation de la prime de naissance.
- o Ainsi l'avis majoritaire du Haut Conseil de la Famille, rassemblant aussi bien les associations familiales que les confédérations syndicales, suggérait en somme de ne rien faire. Seule la CFDT avait une position plus ouverte. Notons cependant que la modulation des allocations familiales recueillait l'approbation de 68 % des Français, selon un sondage.

Le gouvernement, devant cette levée de boucliers, et, il est vrai, dans le climat conflictuel du « mariage pour tous », a retenu l'option de la réduction du quotient familial qui soulevait le moins d'objections, mais a l'inconvénient d'accroître la pression fiscale. Il s'est par ailleurs efforcé d'engager des économies sur les dépenses de prestations familiales, les allocations familiales étant épargnées.

Sur le registre fiscal, de nouvelles ressources affectées à la CNAF (1,3 milliard d'euros) :

- Pour 12 % des ménages avec enfant, 1,3 million de foyers, le passage du **quotient familial par demi-part** de 2 000 à **1 500 euros** en 2014 va représenter en moyenne 64 euros d'impôt supplémentaire par mois (entre 21 euros et 167 euros pour une famille de deux enfants ayant un revenu mensuel de 6 000 à 8 000 euros). 73 % de ces ménages font partie des 10 %, 95 % des 20 % de la population dont le niveau de vie est le plus élevé. (rendement : 1 milliard d'euros dès 2014).
- Accessoirement, la **suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans le secondaire** (61 euros en collège, 153 euros en lycée), qui ne bénéficie qu'aux ménages imposables. Ces 1,6 million de familles verront leur impôt sur le revenu augmenter de 12 € par mois en moyenne. Il est vrai que l'allocation de rentrée scolaire, accordée sous conditions de ressources (plafond de 2 884 € par mois pour trois enfants, 3 340 € pour quatre, etc.) a été

récemment augmentée de 25 % (380 euros pour un enfant de 11 à 14 ans, 393 euros pour un enfant de 15 à 18 ans), (rendement : 300 millions en 2016).

Sur le registre des économies en matière de prestations familiales (750 M€):

- **Modulation de l'Allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)** à partir du 1^{er} avril 2014 : son montant (184 €) est divisé par deux pour les ménages dépassant un certain seuil (3 250 € par mois pour un couple dont un seul membre travaille ; 4 000 € pour un couple bi-actif ou personne isolée). Cette mesure concerne 280 000 ménages. L'aide est inchangée pour 88 % des allocataires (rendement : 200 millions d'euros en 2016).
- **Alignement à terme du montant de l'allocation de base (184 €) sur celui du complément familial (167 €)** (rendement de 460 millions en 2016).
- Pour les nouveaux bénéficiaires du congé parental, **montant du complément de libre choix d'activité en 2013 modulé selon le taux de cessation d'activité et identique** quel que soit le niveau de ressources. (rendement : 190 M€ en 2016). Le congé parental est en même temps réformé : il passe de 3 ans à 2 ans et demi pour le premier parent ; les six mois restant devant être pris par l'autre conjoint.
- **Lutte contre la fraude** (100 M€).

Dépenses nouvelles (400 millions d'euros) :

- **Revalorisation, en plus de l'inflation, dans le cadre du plan pauvreté et des mères isolées, de 25 % (40 euros) en cinq ans de l'allocation de soutien familial** (90 euros par mois et par enfant jusqu'à 20 ans) pour les 735 000 parents qui élèvent seuls leurs enfants et qui n'ont pas ou peu de pension alimentaire.
- **Revalorisation, en plus de l'inflation, de 50 % (90 euros) en cinq ans du complément familial** (167 euros) versé aux familles élevant au moins trois enfants et vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Ceci concerne 385 000 familles et 1,5 million d'enfants.
- Enfin, le fonds national d'action sociale bénéficiera d'une participation supplémentaire de 1,4 milliard d'euros (montant en charge jusqu'en 2017) des CAF pour la création de **275 000 places d'accueil en plus** pour les enfants de moins de trois ans : 100 000 dans les crèches (+ 25 %), 100 000 chez les assistantes maternelles, 75 000 dans les écoles maternelles. Ces objectifs sont liés à des cofinancements des communes, départements et entreprises, avec l'objectif de réduire les inégalités territoriales et que les crèches accueillent a minima 10 % d'enfants issus de familles pauvres.

Au total, ce sera 1,7 milliard d'euros – essentiellement fournis par la fiscalité - qui viendront compenser en 2016 une partie du déficit structurel constaté ces dix ans.

Et après ?

Si la branche famille à partir de 2019 doit retrouver un excédent comptable, il faut souligner que c'est sous le double effet des processus d'indexation sur les prix – qui décrochent de l'évolution du salaire moyen – et de l'effet d'éviction des prestations entraîné par les conditions de ressources. De plus la prévision suppose que le PIB retrouve des couleurs et que la politique familiale ne se voit pas attribuer de nouvelles charges. Inversement, dans le cadre de la réforme à venir des retraites, une diminution des droits familiaux de retraite améliorerait l'équilibre du régime.

Trois interrogations dans le futur :

- Le problème de **la dette** : rappelons que les dettes antérieures ont été transférées à la CADES et que celles de la période 2012-2016 représenteraient tout de même 7,5 milliards d'euros qu'il faudra bien payer, même en l'étalant.

- Le problème d'**une indexation plus dynamique** faisant intervenir l'évolution des salaires pour maintenir en valeur relative les prestations. À défaut, en dix-vingt ans, les prestations deviendront moins significatives pour les familles à revenu moyen et la politique familiale se concentrera sur les ménages les plus modestes.

- **Si l'on maintient les règles d'indexation actuelles, il faudra choisir entre trois réformes qui seront en concurrence :**
 - Revaloriser les prestations aux familles modestes ;
 - Développer les services en direction des enfants et adolescents (via le FNAS) ;
 - Aider les familles dès le premier enfant (coût de 2,8 milliards).

Enfin, la question de la légitimité de faire payer la politique familiale par l'entreprise (35 milliards) demeure actuelle : tant la recherche de compétitivité que la logique (la politique familiale est l'affaire du budget de l'Etat) plaident en faveur d'un transfert vers le budget de l'Etat à partir de ressources fiscales. S'engager dans cette voie n'est certes pas facile en période de disette des ressources de l'Etat. Mais il faudra bien s'y engager, ne serait-ce que par étapes.