



Les aides aux familles

Rapport établi par Bertrand FRAGONARD,
Président du Haut Conseil de la Famille

avec la collaboration
d'Elizabeth LE HOT,
Frédérique LEPRINCE
et Pascale BONNEVIDE

9 Avril 2013

SOMMAIRE

SYNTHESE DU RAPPORT	5
INTRODUCTION - ELEMENTS DE CADRAGE.....	8
CHAPITRE 1 - LE SYSTEME DE PRESTATIONS SOCIALES ET FISCALES.....	13
SOUS SECTION - DES ELEMENTS DE CONSTAT UTILES AU DEBAT.....	13
I. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FAMILIALE	13
A. Deux objectifs présents depuis l'origine de la politique familiale française	13
B. Deux objectifs plus récents.....	15
C. Les objectifs retenus aujourd'hui par les pouvoirs publics.	17
II. QUELQUES DONNEES STATISTIQUES SUR LES FAMILLES	18
A. Eléments démographiques	18
B. Structures familiales	21
C. L'activité professionnelle des parents	24
D. Les niveaux de vie des familles	26
III. LES MESURES DE POLITIQUE FAMILIALES PRISES DEPUIS LA CRISE DANS LES DIFFERENTS PAYS DE L'UNION EUROPEENNE	27
A. Trois groupes de pays.....	27
B. Les principales mesures d'économies sur les politiques familiales	28
C. Mesures favorables en termes de politiques familiales	30
SOUS SECTION II	32
LES PRINCIPAUX POINTS DE DEBAT ACTUELS	32
Fiche 1	33
Comment est-on parvenu à l'unité du système des prestations familiales ?.....	33
Fiche 2	36
Comment prend-on en compte la taille de la famille ?.....	36
Fiche 3	47
Comment prend-on en compte l'âge des enfants ?	47
Fiche 4	54
Comment prend-on en compte le revenu des familles ?.....	54
Fiche 5	62
Comment prend-on en compte le statut conjugal et l'isolement des parents ?	62
Fiche 6	69
Comment prend-on en compte le statut d'activité des parents ?	69
Fiche 7	76
Quel équilibre entre prestations mensuelles	76
et autres prestations ?	76
Fiche 8	81
Quel équilibre entre prestations libres d'emploi et prestations affectées ?	81
Fiche 9	82
Comment prend-on en compte le domicile de l'allocataire ?.....	82
Fiche 10	84
Quel équilibre entre action sociale et prestations légales ?	84
Fiche 11	87
Quel apport des prestations sociales et fiscales aux ménages pauvres ?.....	87
Fiche 12	90
Quelle logique et quel avenir des droits familiaux de retraite ?	90

Fiche 13	102
Quels mécanismes d'indexation sont-ils mis en œuvre ?	102
Fiche 14	105
Problèmes de gestion : Assumer la complexité- Dépasser le strict versement de prestations.....	105
Fiche 15	109
Quels sont les résultats redistributifs du système actuel ?	109
CHAPITRE 2 – LES PISTES DE REFORME ETUDIEES	111
SECTION I- LE RETOUR A L'EQUILIBRE- 2014/206	111
I. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE ET L'EVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES APPELLENT DES MESURES NOUVELLES	111
A. Pour favoriser l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.....	111
B. Pour mieux soutenir les familles en difficulté	116
C. De très faibles marges pour développer les autres politiques financées par l'action sociale de la branche famille	126
D. Une évolution des règles de calcul des prestations facilitant l'application du juste droit tout en allégeant les charges de gestion des CAF.....	127
II. LES REFORMES ENVISAGEABLES DANS LA BRANCHE FAMILLE POUR FINANCER LES MESURES NOUVELLES, RESORBER SON DEFICIT D'ICI 2016 ET AMELIORER LA GESTION DES PRESTATIONS	130
A. Des ajustements limités des prestations sous conditions de ressources.....	13030
B. L'avenir des allocations familiales.....	135
C. La reconfiguration de trois grandes prestations (AF, CF, PAJE)	14444
D. Mesures de gel et de sous-indexation	14747
E. Faut-il remettre en cause la progressivité des prestations avec la taille de la famille ?	14848
III. LES STATUTS FISCAUX	15050
A. Deux remarques préalables.....	15050
B. L'imposition des prestations familiales.....	152
C. Le durcissement du plafonnement du quotient familial (QF).....	15454
D. L'avenir de certaines dépenses fiscales	15757
IV. SCENARIOS FINANCIERS	15757
A. Récapitulatifs	15757
B. Le besoin de financement sur la période 2014/2016.....	15959
C. Scénarios.....	15959
SECTION II --ET APRES ? - 2017/2025	16162
I. LE CONTEXTE	162
A. Un excédent croissant	162
B. Deux principes à faire valoir	162
C. Des soldes prévisionnels qui pourraient être modifiés par une réforme des droits familiaux de retraite	162
II. DEUX CHOIX MAJEURS.....	162
A. Le paiement de la dette : faut-il y affecter tous les excédents ?	162
B. L'indexation sur les prix des prestations et des plafonds : un choix majeur	163
III. QUELLES REFORMES SI ON MAINTIENT LES REGLES D'INDEXATION ACTUELLES ?	164
A. Epargner aux familles modestes la dégradation de leurs prestations familiales	164
B. Contribuer au développement des services en direction des enfants et adolescents	164
C. Aider les familles de un enfant.....	164

SYNTHESE DU RAPPORT

I. SYNTHESE DU CHAPITRE I

1) Quelques spécificités françaises

La situation démographique française est relativement spécifique parmi les pays de l'OCDE : un taux de fécondité se situant en moyenne deux enfants par femme (niveau le plus élevé des pays de l'Union européenne avec l'Irlande), un des taux les plus faibles de femmes sans enfant (11,7%), un apport des naissances de rang trois et plus à la descendance finale particulièrement élevé (même si les familles avec deux enfants sont les plus nombreuses).

Ces indicateurs démographiques se conjuguent avec un taux d'activité des femmes à temps plein élevé, même si la proportion de femmes travaillant à temps partiel a fortement augmenté au cours des 30 dernières années.

Il semble en outre que le taux de fécondité ait été peu affecté en France par la crise économique qui a débuté en 2008.

La France se caractérise également - avec un certain nombre d'autres pays européens - par une majorité de naissances hors mariage (56%). Par ailleurs, il existe une proportion relativement importante et croissante de foyers monoparentaux et de familles recomposées, même si trois quart des enfants mineurs vivent avec leurs deux parents.

Si les politiques familiales permettent de compenser en partie la charge d'enfant, deux types de familles se caractérisent par de faibles niveaux de vie : les familles avec trois enfants et plus et les familles monoparentales.

2) Les principaux points de débat actuels traversant la politique familiale

Deux objectifs sont présents depuis l'origine de la politique familiale française : le soutien à la natalité et le soutien au niveau de vie des familles. Relativement liés, ils font l'objet d'un consensus relativement fort, même si leur expression a évolué au fil des années et si des débats portent sur leurs modalités. Deux objectifs plus récents sont apparus et constituent aujourd'hui des axes majeures de la politique familiale : l'aide à l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle d'une part et l'accompagnement de la parentalité, d'autre part.

Les principaux points de débats actuels ont été analysés dans 15 fiches et portent sur les points suivants :

- Les résultats redistributifs du système actuel ;
- Les modalités de prise en compte de la taille de la famille, de l'âge des enfants, du revenu des familles, du statut conjugal et de l'isolement des parents ainsi que de leur statut d'activité, le domicile de l'allocataire ;

- L'équilibre entre les prestations mensuelles et les autres prestations, entre des prestations libres d'emploi et des prestations affectées, entre action sociale et prestations légales, entre soutien aux structures et à l'offre de service et prestations individuelles ;
- L'apport des prestations sociales et fiscales aux ménages pauvres, la logique et l'avenir des droits familiaux de retraite, les mécanismes d'indexation, la gestion des prestations ou « comment assumer la complexité et dépasser le strict versement des prestations ».

Ces points de débat traversent également d'autres pays européens qui, depuis la crise, ont pris des décisions d'économies en matière d'aide aux familles mais également des mesures positives pour certaines familles.

II. SYNTHÈSE DU CHAPITRE II

1) Le rapport propose des mesures qui améliorent notre système avec :

- un effort financier important sur l'action sociale dont l'essentiel porte sur le développement des établissements d'accueil des jeunes enfants : le Fonds national d'action sociale de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) progresserait au rythme de 7,5% par an sur la période 2014/2017, soit près de quatre points au dessus de l'évolution du PIB ;
- l'augmentation des prestations servies aux familles modestes : la majoration du complément familial dont bénéficient les familles nombreuses et de l'allocation de soutien familial dont bénéficient près de 30% des familles monoparentales mobiliseraient 785M€ à l'horizon 2018. Un système de bonus pourrait améliorer les aides au logement des familles dont le taux d'effort pour se loger est abusivement élevé ;
- le doublement des crédits consacrés à la politique d'accompagnement de la parentalité : il permettrait d'avoir une politique plus active dans ce domaine.

2) Pour financer ces actions et ramener la Caisse nationale des allocations familiales à l'équilibre financier en 2016, soit un besoin de financement de 2,1 milliard d'euros à cette date, le rapport envisage des économies substantielles. Il s'agit d'un ajustement d'ampleur modérée puisque, net des redéploiements, il représente moins de 3% des prestations familiales et fiscales dont bénéficient les familles ayant des enfants à charge.

Pour couvrir ce besoin de financement, un principe fort nous a guidés : demander un effort aux ménages les plus aisés, pour l'essentiel les familles des deux déciles de revenus supérieurs.

Cet effort pourrait comprendre la modulation de leurs allocations familiales. Dans ce schéma, on conserverait le principe d'universalité des allocations familiales : toutes les familles ouvriraient droit à ces allocations mais leur montant diminuerait avec le revenu. La modulation serait mise en œuvre en respectant deux impératifs :

- le premier : ne pas toucher le haut des classes moyennes et donc ne diminuer les allocations qu'à partir d'un seuil suffisamment élevé de revenu ;
- le second : ne pas altérer de façon significative la progression de ces allocations avec la taille de la famille et donc adopter un seuil qui progresse avec le nombre d'enfants.

Si l'on veut respecter cet équilibre dans la durée, il faut indexer les seuils de revenus sur l'évolution des salaires et non sur celle des prix pour éviter que la progression des revenus fasse « passer » un nombre croissant de familles au dessous du seuil où débute la diminution des allocations.

La réforme des allocations familiales ne peut à elle seule couvrir le besoin de financement. Elle devrait donc être complétée par des mesures fiscales qui ne touchent pas à la conception d'ensemble de notre système de prise en compte des enfants dans le barème de l'impôt sur le revenu d'une part, par des ajustements significatifs des autres prestations familiales d'autre part.

3) Une fois opéré le rééquilibrage financier de la CNAF, la branche famille retrouverait à partir de 2017 et à législation constante, le chemin d'un excédent croissant. C'est à ce moment qu'on devra procéder à des arbitrages sur l'emploi de cet excédent. Il faudra, et ce sera le choix majeur, choisir entre une meilleure indexation des prestations familiales et une révision de leur architecture ou un autre équilibre entre les services aux familles et les prestations monétaires.

INTRODUCTION

ELEMENTS DE CADRAGE

1) La lettre de mission du Premier Ministre du janvier 2013 figure en annexe 1

Elle définit deux objectifs :

- Examiner si les prestations sociales et fiscales mises en œuvre dans notre politique familiale sont cohérentes, équitables et efficaces. C'est l'objet du chapitre 1.
- Situer les prestations familiales dans une trajectoire financière de moyen terme comprenant le retour à l'équilibre de la CNAF au plus tard en 2016 avec un infléchissement significatif dès 2014. Les réformes à conduire en ce sens doivent améliorer l'efficacité et l'équité des différents dispositifs. C'est l'objet du chapitre 2.

2) L'annexe 4 analyse la situation financière de la branche famille dans une perspective de moyen terme¹

Cette annexe a été discutée au HCF lors de sa séance du 14 février.

a) L'exercice de projection est fait à législation constante²³.

Il reprend pour les années 2013 à 2017 les prévisions annexées à la LFSS pour 2013. A partir de 2018, il est calé sur le scénario B du Conseil d'orientation des retraites (COR). Les recettes de la Caisse nationale des allocations familiales progressent comme le Produit intérieur brut⁴.

Le déficit 2016 prévu est alors de 1,7Md€.

La branche famille revient à l'équilibre en 2019 (pour l'essentiel parce que ses principales dépenses évoluent comme les prix alors que ses recettes évoluent comme le PIB). Cet excédent progresse régulièrement.

On aurait la chronique suivante :

Solde de la branche (Md€courants)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
solde	-2,6	-2,4	-2,1	- 1,7	-1,3	-0,4	+0,5	+1,5	+2,7	+3,9	+5,3	+6,7	+8

¹ L'Annexe 2 dresse la liste des sigles et acronymes utilisés dans ce rapport et précise leur sens.

² Il a été convenu avec le cabinet du Premier Ministre que les travaux ne porteraient pas sur les jeunes adultes. Il n'y a donc pas lieu d'étudier une modification de l'âge limite de service des prestations familiales ou du statut fiscal des enfants majeurs.

³ Il a été de même convenu que ne rentrait pas dans le champ de nos travaux des réformes « familialisant » certains prélèvements (la CSG notamment).

⁴ Il n'y a pas lieu de se pencher sur la nature des recettes de la branche qui sont analysées au Haut conseil pour le financement de la protection sociale.

Si l'intégralité de l'excédent est affecté au règlement de la dette accumulée sur les exercices 2012⁵ à 2018 (soit 13Md€ courants), la branche famille disposera d'un excédent, dettes purgées, en 2023.

b) Quels éléments peuvent affecter ce compte prévisionnel ?

b1) les variations de la natalité

Afin de donner une indication sur la sensibilité de l'évolution du résultat de la branche aux évolutions de la fécondité, l'exercice précédent de projection réalisé en 2010 par le HCF avait étudié une variante à son scénario démographique central⁶. Il avait ainsi été supposé, à titre conventionnel, que le nombre de naissances serait supérieur de 10 000 au nombre de naissances retenu dans le scénario central. Ceci correspondait à une natalité supérieure de 1,22% à celle du scénario central. L'étude de cette variante a montré qu'elle n'avait sur la période qu'une incidence limitée (elle faisait varier les dépenses à l'horizon 2025 de 1Md€, soit 1,7% du montant des dépenses en 2025).

b2) l'évolution de la situation économique

En retenant les scénarios A et C du Conseil d'orientation des retraites, les dates de retour à l'équilibre courant et de disposition d'un excédent, dettes purgées, se modifient comme suit

Tableau 1 - Scénarios du COR et dates de retour à l'équilibre

Scénario du COR	Equilibre courant	Excédent, dettes purgées
A	2019	2023
B	2019	2023
C	2019	2024

c) des décisions politiques

Les unes sont envisagées par le Gouvernement :

* C'est en premier lieu l'option de redresser la situation financière de la branche pour revenir à l'équilibre courant en 2016. Les mesures de mise en œuvre de cette option sont analysées au chapitre 2. Elles amélioreront le compte dès 2014 par leur effet direct « en base » et parce que les charges financières (au titre de l'endettement de la Caisse nationales des allocations familiales auprès de l'ACOSS) seront plus faibles.

* C'est en second lieu la mise en place des améliorations de prestations déjà annoncées par le Premier Ministre à la clôture de la conférence du 11 décembre 2012 : « *Encore faut-il que les enfants et leurs familles vivent dans des conditions matérielles décentes. Notre pays comptait, en 2010, 2,7 millions d'enfants pauvres. C'est inacceptable. Pour eux comme pour leurs parents, l'injustice sociale est criante. Dans le cadre d'une*

⁵ Le dernier transfert à la CADES porte sur l'exercice 2011.

⁶ Description du scénario démographique central retenu dans l'exercice de projection réalisé en 2010 : la natalité progresse en France régulièrement depuis 1994, point bas des 50 dernières années. Le nombre de naissances a atteint 821 000 en 2009 (métropole + DOM), dont 790 000 en métropole. En prévision, on a choisi de maintenir constant ce nombre de naissances, en le corrigeant pour tenir compte des naissances de janvier 2010. Le nombre de naissances est donc maintenu constant à 790 400 chaque année en métropole, et 821 416 France entière.

réflexion générale sur la politique familiale, menée au premier trimestre 2013, nous demanderons à Bertrand Fragonard de proposer une amélioration conséquente des aides aux familles monoparentales et nombreuses confrontées à la pauvreté : l'allocation de soutien familial et le complément familial. Je n'accepte pas que tant de familles soient étouffées par des taux d'efforts insoutenables, notamment en matière de logement ».

Les mesures mettant en œuvre cette option seront analysées au chapitre 2.

A titre de première hypothèse, on a retenu une dépense qui au terme de montée en charge sur cinq ans serait de 700M€.

D'autres résulteront d'arbitrages à venir :

* L'arbitrage le plus immédiat résultera de la prochaine Convention d'objectifs et de gestion (COG) entre la Cnaf et l'Etat, en cours de discussion. Dans la projection de référence annexée à Loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), on a prévu une augmentation du Fonds national d'action sociale (FNAS⁷) de 7,5% par an entre 2014 et 2017 (le FNAS s'établirait alors à 6,3Md€). Un point d'évolution en plus ou moins représente une charge de 200M€ au terme de la prochaine COG.

* Une réforme des droits familiaux de retraite pourrait avoir une incidence sur les dépenses de la branche (qui les finance à hauteur de 9Md€). Les travaux disponibles (rapports de la Cour des Comptes, rapport du COR de sur « les droits familiaux et conjugaux de retraite », rapport du HCF) plaident pour certains, évoquent pour d'autres, des pistes de réforme qui se traduiraient par une diminution des dépenses de la branche.

* Une éventuelle réforme du Complément de libre choix d'activité (CLCA) pourrait entraîner aussi une baisse des cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

Il est cependant possible qu'aucune de ces réformes ne voie le jour.

Une hypothèse de stabilité de la législation a donc été retenue pour les années 2014 à 2016. Mais l'hypothèse de réformes qui pourraient modifier la situation financière de la branche sur la période 2017/2025 est analysée au chapitre 2.

* Les arbitrages à compter de 2017 sur l'affectation de l'excédent courant de la branche famille.

L'article L0 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit que « Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos ».

Il en découle qu'on est obligé d'indiquer explicitement ce que l'on souhaite faire des excédents. En cas d'excédent, on peut l'affecter immédiatement et intégralement au remboursement de la dette accumulée les années précédentes. On peut au contraire préférer étaler le remboursement de la dette pour financer des dépenses en matière de politique familiale.

⁷ 4,7Md€ en 2012

Dans l'hypothèse la plus contraignante, l'excédent est affecté à la couverture de la dette. Mais on peut prévoir de l'affecter en tout ou partie à l'amélioration des prestations, différant la date d'amortissement de la dette cumulée 2012/2015.

3) Conclusions

- a) Pour la période 2014/2016, la situation est à peu près calée avec un déficit de 1,7Md€ à couvrir en 2016 (avec un effort significatif dès 2014) et un « besoin de financement » de l'ordre de 2,2Md€⁸ qui pourrait varier en fonction du calibrage des mesures retenues en faveur des familles modestes et de la COG sur le Fonds national d'action sociale.
- b) La trajectoire à partir de 2017 est plus « ouverte » notamment en fonction d'éventuelles réformes sur les droits familiaux de retraite et des arbitrages rendus sur l'affectation des excédents de la branche.
- c) Dans l'hypothèse financière la plus contraignante (pas de réforme des droits de retraite, priorité au remboursement de la dette), on continuerait à législer à indexation constante à indexer les prestations (et les plafonds des prestations sous condition de ressources) sur les prix. Le HCF a souligné qu'une telle situation, qui appauvrit les familles en termes relatifs et accroît le ciblage des prestations au détriment des classes moyennes, diminuerait l'efficacité de la politique familiale. L'évolution du rapport base mensuelle des allocations familiales/salaire moyen - moins 15% entre 2012 et 2025 – donne une mesure de cet appauvrissement relatif⁹.
- d) Adopter une meilleure indexation à partir de 2017 supposerait un degré moindre de contrainte, notamment sur l'affectation des excédents de la branche.

4) La pression à opérer sur ménages par un ajustement de leurs prestations sociales et fiscales sur la période 2014/2016 (1,7Md€ net en 2016) – qui succéderait aux mesures prises par le gouvernement précédent en 2012¹⁰ - est significative.

Mais, et même si comparaison n'est pas raison, elle n'est pas - compte tenu de la gravité de la crise que nous connaissons - aberrante par rapport à ce que nous avons connu lors des précédentes phases de déficit de la branche famille ou par rapport à ce que les pays voisins mettent en œuvre pour redresser leurs comptes publics.

a) Si la branche est le plus souvent excédentaire, elle a connu deux phases de lourd déficit en 1982/1983 et en 1996/1997.

Pour l'essentiel, les mesures prises au cours de ces deux phases de déficit ont pesé sur la valeur des prestations sans en modifier la structure. Les plans ont fait une « bonne place » aux gels et sous indexations. Mais aucune réforme de fond n'a été retenue, même si les

⁸ 1,7Md€ de déficit de 2016 ; 0,5Md€ de mesures en faveur des familles pauvres et modestes = 2,2Md€

⁹ Avec cette règle, la CNAF est excédentaire en euros constants de 43Md€ en 2060 (soit 78% de ses dépenses 2011)

¹⁰ Elles concernent pour l'essentiel la sous indexation de la base mensuelle de un point ; le report d'un trimestre de la date de revalorisation ; la suppression de la rétroactivité en cas de demande tardive d'allocations de logement.

gouvernements avaient évoqué de telles réformes¹¹ et si, en 1997, le gouvernement avait procédé à la mise sous condition de ressources des allocations familiales¹².

Par ailleurs, plus de 18Md€ ont été transféré sur la CADES entre 1996 et 2012, économisant à la branche de lourdes charges financières.

b) dans la crise actuelle, les pays voisins ont procédé à des ajustements parfois profonds

Le chapitre I – Point C - en donne une première description.

Trois options sont mises en œuvre :

- des mesures conjoncturelles de soutien à la consommation portant, entre autres, sur les prestations familiales¹³
- des mesures de diminution des prestations. Dans certains pays, ces mesures sont de forte intensité et peuvent toucher à la conception même du système de prestations¹⁴
- des réformes de structure indépendantes de « la crise ».

¹¹ Projet de fiscalisation des PF pour le gouvernement de M Juppé.

¹² Il est revenu un an après sur cette mesure et a, en contrepartie, durci le plafonnement du quotient familial.

¹³ Tel a été le cas en France où, en 2009, ont été :

- institué un crédit d'impôt égal aux 2/3 de l'IR 2008 pour les ménages dont le revenu net imposable par part n'excédait pas la limite de la première tranche de l'impôt sur le revenu ;
- versée une prime de solidarité de 200€ aux allocataires du RMI, de l'API ainsi qu'aux allocataires d'une aide au logement sous certaines conditions d'activité professionnelle ;
- versée une prime exceptionnelle de 150€ aux allocataires de l'allocation de rentrée scolaire.

¹⁴ C'est le cas au Royaume Uni avec la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

CHAPITRE 1

LE SYSTEME DE PRESTATIONS SOCIALES ET FISCALES

L'objet de ce chapitre est de décrire le système actuel à partir d'une série d'interrogations – présentées sous forme de 15 fiches – rendant compte de la plupart des questions qui sont actuellement dans le débat public.

Au préalable, sont indiqués des éléments historiques qui éclairent l'évolution des objectifs de la politique familiale française et ont vocation à permettre de mieux comprendre le système actuel. Dans le même sens, sont apportés quelques éclairages statistiques sur les familles et leurs évolutions récentes.

SOUS SECTION I DES ELEMENTS DE CONSTAT UTILES AU DEBAT

Trois types d'éléments peuvent alimenter le débat sur les perspectives de réformes de la politique familiale en France : des données statistiques sur les familles et leurs évolutions récentes, un rappel des objectifs de la politique familiale en France avec ses spécificités, ainsi que les expériences d'autres pays européens depuis la crise.

I. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FAMILIALE¹⁵

Deux objectifs sont présents depuis l'origine de la politique familiale française : ils sont relativement liés, font l'objet d'un consensus assez fort, même si leur expression a évolué au fil des années, et les débats portent avant tout sur leurs modalités.

Deux objectifs plus récents sont l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle et l'accompagnement de la parentalité : les débats portent autant sur leur contenu que sur les leviers à utiliser.

A. Deux objectifs présents depuis l'origine de la politique familiale française

1. Le soutien à la natalité

C'est un objectif explicite en France¹⁶, ce qui a peu été le cas dans d'autres pays européens avant le début du XXIème siècle.

¹⁵ **Eléments repris notamment de la note du HCF – Architecture de la politique familiale : éléments de problématique – Janvier 2011.**

¹⁶ Voir Fiche 1 «Soutenir la natalité» in HCF - Architecture de la politique familiale : éléments de problématique – Janvier 2011.

Une natalité élevée reste considérée aujourd'hui comme un investissement dans l'avenir, une source de bénéfices collectifs mais également comme un indicateur de satisfaction des parents quant à la réalisation ou non de leur souhait d'enfant(s)¹⁷.

A l'appui de cet objectif, est mise en œuvre, en début de période, une politique très typée en direction de deux types de familles :

- les familles jeunes tout d'abord, avec un salaire unique puissant qui couvre les premières années de la vie familiale (à un moment où le travail salarié des mères en dehors de leur domicile n'a pas encore augmenté massivement) et des prêts aux jeunes ménages qui ne sont consentis qu'aux ménages dont la somme des âges des conjoints ne dépasse pas 50 ans ;
- les familles nombreuses ensuite puisqu'on estime que la natalité se joue surtout au troisième enfant. En Europe, la France est d'ailleurs l'un des pays où l'apport des naissances de rangs 3 et plus est le plus élevé. La progressivité des prestations avec la taille entend répondre à ce souci.

A l'origine, la France a ainsi un schéma très typé : la famille de un enfant, aidée dans les premières années, « n'intéresse » plus si un autre enfant ne vient pas de façon rapide et on met fin alors aux prestations qui lui sont accordées ; la famille de deux enfants bénéficie du salaire unique pendant les premières années du cadet et perçoit en continu les allocations familiales ; la famille nombreuse garde durablement le bénéfice du salaire unique et perçoit des allocations familiales d'un montant plus élevés.

La réflexion sur la fécondité va se déplacer ensuite avec la montée du travail salarié des femmes ; l'objectif devenant progressivement d'aider les parents à ne renoncer ni à l'activité professionnelle de la mère, ni à une naissance supplémentaire (voir point c)

2. Le soutien au niveau de vie des familles

Eduquer les enfants coûte cher et le niveau de vie diminue avec la taille de la famille. C'est pourquoi vont être développés deux instruments sur la base du concept de « compensation horizontale ». A chaque niveau de revenu, il faut contenir la baisse du niveau de vie. Les allocations familiales augmentent avec la taille ; l'impôt sur le revenu prend en compte cette diminution avec un quotient familial puissant.

Dans l'approche d'origine, le revenu des familles n'est donc pas pris en compte pour le calcul de leurs prestations. C'est en 1948 que pour atténuer l'effet de la libération des loyers on introduit, avec la création de l'allocation de logement familial, le critère revenu. Pour les autres prestations, ce critère revenu n'est retenu qu'assez tard (dans les années 70) et de façon modérée, les plafonds de ressources étant fixés à des niveaux relativement élevés pour couvrir largement les classes moyennes.

Ni le système fiscal ni celui des prestations ne sont organisés pour aider les familles modestes ou pauvres de façon beaucoup plus importante que leurs homologues plus

¹⁷ Les enquêtes, CREDOC sur les Aspirations des français notamment, indiquent qu'il reste un écart entre les souhaits des parents (les mères désirent en moyenne 2,7 enfants et les hommes 2,5) et la réalité qui est à 2 enfants. Sur un sujet aussi sensible, ces sondages doivent être interprétés avec précaution mais sont précieux pour suivre les évolutions dans les temps et éventuellement conduire à des comparaisons internationales lorsque la formulation des questions posées aux enquêtés est comparable.

aisées. Ce n'est pas la branche Famille de la sécurité sociale qui finance les minima sociaux ou la Prime pour l'emploi (PPE). Et les aides au logement qui sont concentrées sur les ménages modestes ne sont pas mieux traitées que les autres prestations lorsque sont définies des règles d'indexation.

Mais, sous la contrainte financière, on voit se développer de façon plus insistante le thème de la « redistribution verticale » où l'on cherche, notamment par une modulation plus forte des prestations familiales, à contenir à la fois la dégradation de la valeur relative des prestations et les effets de la crise économique et sociale dont le taux de pauvreté des enfants est l'indicateur le plus inquiétant.

Aujourd'hui, les ménages les plus pauvres avant impôts et prestations sont les couples avec trois enfants et plus et les monoparents avec deux enfants et plus. Même après impôts, prestations familiales, aides au logement et minima sociaux, ces ménages restent les plus pauvres¹⁸.

Les débats en cours sur cet objectif portent sur le degré de prise en compte des revenus et de la taille des familles, de l'âge des enfants et de situations pénalisantes pour le niveau de vie des familles, comme la monoparentalité¹⁹. Ils portent également sur l'articulation entre soutien immédiat aux familles et droits différés et l'opportunité de simplifier le système actuel.

B. Deux objectifs plus récents

1. L'articulation de la vie familiale, professionnelle (individuelle et sociale)²⁰

Absent aux origines de la politique familiale française, résolument axée sur le soutien de la mère au foyer, cet objectif est apparu dans les années 1970 dans un nouveau contexte économique et sociologique conduisant au souhait d'une plus grande neutralité de la politique familiale envers les choix professionnels des femmes.

Il s'est ensuite imposé comme un objectif de politique publique à part entière, sous la double impulsion des politiques visant l'égalité entre hommes et femmes, et du souhait d'encourager l'activité féminine pour consolider la croissance et améliorer le financement des systèmes sociaux.

Il constitue une préoccupation européenne depuis le début des années 1980.

¹⁸ Avec un revenu final médian de 17 055 € pour les couples avec 3 enfants et plus et de 13142€ pour les monoparents avec 2 enfants et plus (contre 22 760€ pour les couples avec un enfant et 18462 pour les célibataires sans enfant : Programme de qualité et d'efficacité (PQE) annexé à la loi de financement de la sécurité sociale 2013.

¹⁹ HCF – Fiches 2 « Compenser les charges de familles », Fiche 3 « Contribuer à la lutte contre la pauvreté », fiche 6 « Quelle évolution de la compensation dans le temps », fiche 10 « Peux-on accepter de fortes variations dans les prises en charge ? » in HCF – Architecture de la politique familiale : éléments de problématique – Janvier 2011.

²⁰ Compléments in Fiche 4 « L'articulation de la vie professionnelle, de la vie familiale, de la vie sociale et de la vie individuelle » in HCF – Architecture de la politique familiale : éléments de problématique – Janvier 2011.

Le thème qui va s'imposer alors est celui de la conciliation, puis de l'articulation, entre la vie familiale et la vie professionnelle, mais aussi entre la vie individuelle et la vie sociale. Si l'on veut une fécondité élevée, il ne faut pas contraindre les ménages à renoncer ou au travail des mères de famille ou à une naissance supplémentaire.

Le système des prestations familiales va être remanié avec le développement de dispositifs d'aides à la garde, puis à l'accueil des jeunes enfants. Ces dispositifs mobilisent rapidement davantage de crédits que les prestations qui sont accordées aux familles dont l'un des parents ne travaille pas (ou travaille à temps partiel) lorsqu'elles ont un jeune enfant.

Cet objectif largement consensuel suscite des débats sur le libre-choix à laisser aux parents, et notamment aux mères, entre activité professionnelle ou non lorsqu'ils ont de jeunes enfants (question de la durée et de l'indemnisation des congés maternité et du complément de libre choix d'activité, avantages familiaux de retraite) et les partisans de mesures plus incitatives au partage des tâches entre pères et mères (durée et indemnisation du congé paternité).

Les débats portent également sur les outils à mobiliser : aides en espèces (familiales ou fiscales comme le crédit d'impôt pour la garde des enfants), prestations en espèces affectées (comme le CMG de la PAJE) et prestations en nature (services et équipements) mis à disposition des ménages à un prix inférieur à leur coût²¹.

2. L'accompagnement de la parentalité²²

L'accompagnement des familles est un objectif ancien de la politique familiale (aide à domicile, travail social, tutelle aux prestations sociales enfants,...) mais, depuis le milieu des années 90, l'accompagnement de la parentalité constitue un nouvel objectif, formulé en tant que tel.

Oscillant entre des offres de services et de lieux de rencontre pour les parents qui le souhaitent et en éprouvent le besoin et des dispositifs plus coercitifs (en cas de délinquance des enfants, d'incivilités ou d'absentéisme scolaire), cette politique reste encore à consolider ainsi que l'a souhaité le HCF à plusieurs reprises dans ses avis²³ et ainsi que le démontre le récent rapport de l'IGAS sur le sujet²⁴. Ses enjeux budgétaires n'ont rien de comparable avec ceux qui sont mobilisés par les trois objectifs précédents.

²¹ Compléments in Fiche 11 « Prestations en espèces – prestations en nature » in HCF - Architecture de la politique familiale : éléments de problématique – Janvier 2011.

²² Compléments in Fiche 12 « La place des politiques d'accompagnement de la parentalité » in HCF – Architecture de la politique familiale : éléments de problématique – Janvier 2011.

²³ HCF – Avis sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale (juillet 2010).

²⁴ Jacquez-Vazquez Bénédicte, Raymond Michel, Sitruk Patricia - L'évaluation de la politique de soutien à la parentalité – IGAS – février 2013.

C. Les objectifs retenus aujourd'hui par les pouvoirs publics.

Ils sont analysés dans le Programme de qualité et d'efficacité (PQE) annexé à la loi de financement de la sécurité sociale. Certes ils ne sont pas tous échéancés ou chiffrés mais leur énoncé rend bien compte de la variété des objectifs assignés à la politique familiale

Programme de qualité et d'efficacité (PQE) annexé à la loi de financement de la sécurité sociale 2013

Liste des indicateurs objectifs/résultats

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLES
1: Contribuer à la compensation financière des charges de famille	Redistribution horizontale	
	1.1 -Niveau de vie des ménages avant et après impôt sur le revenu, prestations familiales, aides au logement et minima sociaux; en fonction de la configuration familiale	Réduction des écarts de niveau de vie
2: Aider les familles vulnérables	Redistribution verticale	
	2-1 -Impact redistributif du quotient familial, des prestations familiales, des minima sociaux et des allocations logement pour des ménages de même composition familiale	Réduction des écarts de niveau de vie
	Action sur la pauvreté	
	2-2 -Nombre d'enfants âgés de moins de 18 ans vivant dans des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (ensemble des familles et familles monoparentales)	Réduction
	2-3 -Proportion d'enfants vivant dans une famille où les parents sont sans emploi	Réduction
	2-4 -Impact des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement sur le taux de la pauvreté monétaire des enfants, en fonction de la configuration familiale	Réduction du taux de pauvreté
	2-5 :-Taux d'effort médian des ménages titulaires d'une allocation logement, en fonction de la configuration familiale et du type de parc	Réduction significative du taux d'effort
3. Concilier vie familiale et vie professionnelle	Accès à l'offre de garde	
	3-1 – Indicateur sur l'offre en modes de garde * évolution de la capacité théorique d'accueil par les modes de garde formels pour 100 enfants de moins de 6 ans * taux d'occupation des établissements d'accueil pour jeunes enfants	
	3-2- Suivi du développement de la garde collective et individuelle, d'enfants de moins de 3 ans sur la période 2009-2012 * Nombre de places créées en accueil collectif depuis 2009 * Nombre d'enfants supplémentaires de moins de 3 ans accueillis par un assistant maternel depuis 2009	100 000 100 000
	3-3 – Indicateur sur l'évolution de la dispersion territoriale des modes de garde	Réduction de la dispersion

	<p>* Densité moyenne de la capacité théorique d'accueil par les modes de garde « formels » pour 100 enfants de moins de trois ans dans les départementaux les mieux et les moins bien dotés</p> <p>* Densité moyenne de la capacité théorique d'accueil en EAJE pour 100 enfants de moins de trois ans dans les départementaux les mieux et les moins bien dotés</p>	
	3- 4- Taux d'effort et resta à charge des familles selon le mode de garde, le revenu et la configuration familiale	Renforcement de la liberté de choix
	3-5- Taux de satisfaction des parents à l'égard des modes d'accueil des jeunes enfants	
	Equilibre vie familiale – vie professionnelle selon le genre	
3. Concilier vie familiale et vie professionnelle	<p>3-6 – Indicateur sur l'emploi des femmes</p> <p>* taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 15 à 64 ans</p> <p>* taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre d'enfants à charge (0, 1, 2,3 et plus), et l'âge de l'enfant</p> <p>* taux d'activité des femmes et des hommes selon le nombre d'enfants à charge (0, 1, 2,3 et plus), et l'âge de l'enfant</p>	<p>Femmes 70%</p> <p>Ensemble 75%</p> <p>Augmentation</p> <p>Augmentation</p>
	3-7- Disparités salariales entre hommes et femmes	Diminution de l'écart

II. QUELQUES DONNEES STATISTIQUES SUR LES FAMILLES²⁵

Au 1^{er} janvier 2013, la population vivant en France s'élève à 65,8 millions d'habitants : 97% en métropole ; 3% dans les départements d'outre-mer (hors Mayotte).

A. Eléments démographiques

1. Structure de la population et nombre de familles

a) La structure de la population

En 2012, un quart de la population a moins de 20 ans, pourcentage en diminution compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes âgées de 60 ans ou plus.

20,1 millions d'enfants et de jeunes ont moins de 25 ans dont 14,1 millions d'enfants moins de 18 ans (2,5 millions d'enfants ont moins de 3 ans et 2,4 millions d'enfants ont entre 3 et 6 ans).

Un peu plus de la moitié des jeunes de 18 à 24 ans vivent encore avec leur(s) parent(s) et près d'un sur cinq vit en couple avec ou sans enfant.

²⁵ Synthèse de la note du HCF "Quelques éléments statistiques sur les familles", octobre 2013 qui s'est appuyée notamment sur les statistiques émanant de l'INSEE, de l'INED, du Ministère de la Justice ainsi que des études menées par la CNAF et la DREES. L'ensemble des références figure dans la note complète.

b) Le nombre de familles

9,3 millions de familles vivent avec au moins un enfant ou un jeune adulte de moins de 25 ans :

- 7,9 millions de familles vivent avec au moins un enfant de moins de 18 ans (leur nombre augmente modérément depuis 1990) ;
- 2,1 millions de familles vivent avec au moins un enfant de moins de trois ans.

2. Natalité et maternités

a) La natalité, la fécondité, les maternités

On compte 822 000 naissances en 2012 (contre 740 774 au point bas de 1994)²⁶.

Depuis 2008, l'indicateur conjoncturel de fécondité dépasse ou est très proche du seuil de 2 enfants par femme en France qui est, avec l'Irlande, le pays de l'Union européenne où la fécondité est la plus forte.

La France est un des pays européens, et plus largement un des pays de l'OCDE, où le nombre « idéal d'enfants qu'indiquent les femmes (2,6) est parmi les plus élevés²⁷.

Très rares²⁸: sont les personnes interrogées qui ne souhaitent aucun enfant (2,5%) ou un seul enfant (5,5%). La plupart en souhaitent deux (44%), trois (32%) ou quatre ou plus (11%)²⁹

Jusqu'en 2000, les jeunes de moins de 30 ans mentionnaient plus fréquemment que leurs aînés un nombre idéal de deux enfants. Mais depuis, ce nombre diminue au profit de ceux qui affichent un idéal de trois enfants : de 27% en 2000 à 39% en 2006 (cet idéal de trois enfants n'étant partagé que par 37% des personnes de plus de 30 ans en 2006 contre 49% en 1979).

Avec 11,7% des femmes terminant leur vie féconde sans enfant, la France a un des taux d'infécondité le plus bas d'Europe (en particulier pour ce qui concerne l'infécondité volontaire), tandis que l'Allemagne a le plus élevé.

L'âge moyen à la maternité continue d'augmenter : 30;1 ans mais cette progression se ralentit³⁰

²⁶ La France est le pays d'Europe où la contribution de l'accroissement naturel à la progression d'ensemble de la population est la plus élevée (+ 250 000 en 2012 et plus de 200 000 personnes par an depuis plusieurs décennies), tandis que la contribution du solde migratoire à la croissance démographique est minoritaire.

²⁷ Données longitudinales issues des enquêtes GGS (Generation and gender studies) conduites en deux vagues (2005 puis 2008)²⁷ rebaptisées Etudes des relations familiales et intergénérationnelles, Erfi) et réalisées par l'Ined et l'Insee ainsi que Eurobarometer Surveys.

²⁸ Eurobaromètre 2006.

²⁹ Ne sait pas = 5%.

³⁰ Le nombre de naissances dites « tardives », (issues de mères de 40 ans ou plus), augmente progressivement mais elles ne représentent que 3,6% de l'ensemble des naissances³⁰. Les naissances issues de mères de moins de 20 ans, que l'on peut qualifier de naissances « précoces » représentent, quant à elles, 2,6% de l'ensemble des naissances³⁰.

b) Le calendrier des naissances

Le délai moyen entre la première union et le premier enfant s'allonge.

- 2 ans pour les femmes qui ont eu une première union avant la fin des années 60 ;
- 3,5 ans pour les femmes qui ont eu une première union au début des années 80.

Le délai moyen entre les deux premières naissances s'allonge également mais, a priori, plus légèrement :

- 3,2 ans pour les femmes qui ont eu leur premier enfant entre 1940 et 1965 ;
- 3,8 ans pour celles qui ont eu leur premier enfant entre 1975 et 1984.

3. Descendance finale et nombre d'enfants par famille

a) La descendance finale et la fréquence du troisième enfant

L'apport des naissances de rang trois ou plus à la descendance finale est particulièrement élevé en France.

Lorsque l'on compare plusieurs pays européens, on observe que c'est en France que la descendance finale est la plus élevée et que l'apport des naissances de rang 3 ou plus est le plus important³¹.

b) Le nombre d'enfants par famille

b1) Les familles avec deux enfants prédominent et leur nombre augmente

En termes de descendance finale, ce sont les familles avec deux enfants qui prédominent. Sur 100 femmes nées en 1960, 18 ont eu un seul enfant, 40 ont eu deux enfants, 22 en ont eu trois, 10 en ont eu quatre ou plus 10 n'en ont pas eu.

La taille des familles, telle qu'elle est observée dans les recensements de la population, diminue très sensiblement entre 1975 et 2009: le nombre de familles avec deux enfants augmente fortement (+30%) ainsi que celui des familles avec un enfant (+15%) ; le nombre de familles de trois enfants diminue légèrement (-4%), celui des familles avec quatre enfants et plus diminue fortement (-61%).

b2) La taille des familles dans lesquelles vivent les enfants

Un tiers des enfants de moins de 25 ans (5,75 millions) vivent dans une famille nombreuse (18% des familles).

La moitié des enfants de familles recomposées vivent dans une famille de 3 enfants ou plus. Plus d'un enfant sur cinq vivant dans une famille recomposée vit dans une famille « très nombreuse » de 4 enfants ou plus.

³¹ Cette considération a son importance dans la mesure où la politique familiale française accorde une attention particulière à la venue du troisième enfant.

A l'inverse, les enfants qui vivent avec un seul parent vivent dans des familles plus petites : un tiers d'entre eux sont des enfants uniques.

B. Structures familiales

1. Les unions

Près des trois quart (72,4%) des personnes de 30 à 59 ans vivent en couple. Le nombre d'unions officialisées entre hommes et femmes (PACS et mariages) est passé de 322 093 en 2000 à 456 596 en 2010³², soit une progression de 42%. L'INSEE estime qu'un couple sur cinq vit en union libre.

Sur 15,1 millions de couples, 77% sont mariés.

En 2010, les PACS ont constitué 44% des unions officialisées entre personnes de sexe différent. Mais, au total seuls 3% des personnes qui ont entre 18 à 39 ans sont pacsées³³. En 2010, 5% des PACS ont été signés entre partenaires de même sexe et en 2009, 6% de l'ensemble des personnes pacsées vivaient en couple avec une personne du même sexe

Il est fréquent que le mariage intervienne après qu'un couple pacsé ou vivant en union libre ait donné naissance à un ou plusieurs enfants. En 2004, 81 000 enfants premiers-nés ont ainsi précédé le mariage de leurs parents (soit 18% des naissances de premiers-nés) hors mariage,

Au final, 56% des naissances ont lieu hors mariage.

2. Les ruptures de vie commune

a) Le veuvage avec des enfants à charge

On estime ³⁴que 42 000 décès par an laissent un parent survivant qui a à charge au moins un enfant de moins de 20 ans. Il y aurait au moins 270 000 orphelins de père ou de mère de moins de 20 ans vivant en ménages ordinaires, hors institutions 62% sont orphelins de père;32% sont orphelins de mère, 6% sont orphelins de père et de mère³⁵.

b. Les divorces et les séparations

D'après l'INED, le nombre total de ruptures de couples avec enfants (qu'ils soient mariés, pacsés ou en concubinage) se situe autour de 145 000 par an (avec une

³² A ce stade, les statistiques relatives aux PACS conclus en 2011 sont trop incertaines pour retenir cette année (voir point b) ci-après.

³³ en 2009.

³⁴ Estimation du HCF dans le cadre de ses travaux sur les ruptures familiales, juillet 2010.

³⁵ Haut conseil de la famille (2010) « Ruptures et discontinuités familiales » - Note en ligne sur le site du HCF (INSEE – Estimation à partir de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie 2004 actualisée à 2008).

incertitude de + ou – 20 000)³⁶, dont 75 000 divorces avec enfants et aux alentours de 70 000 séparations de couples pacsés ou vivant en concubinage (ou union libre).

La proportion de divorces est de 23,4% pour les mariages conclus en 1965. Selon l'INED, et dans l'hypothèse d'une prolongation sur dix ans de la tendance moyenne des dix dernières années, cette proportion serait de 44,6% des mariages conclus au début des années 1990 et devrait dépasser 45% des mariages conclus en 2000.

56% des divorces impliquent au moins un enfant mineur. En 2010, 140 000 enfants ont connu le divorce de leurs parents (68% dans une famille avec un ou deux enfants, 32% dans une famille avec 3 enfants ou plus).

Les risques de divorce les plus élevés se situent cinq ans après le mariage mais les divorces tardifs augmentent. Il faut actuellement attendre 34 ans de mariage pour que le risque de divorce soit inférieur à 5% contre 20 ans de mariage en 1980³⁷.

c) Les ruptures de Pactes civils de solidarité (PACS)

Depuis la création de cette nouvelle forme d'union en 1999, 186 736 PACS ont été dissous³⁸, soit 16% de l'ensemble des PACS conclus.

Sur l'ensemble des dissolutions de PACS enregistrées depuis 1999 : 34% sont dues à un mariage, 61% font suite à un commun accord des partenaires, 4% à la demande unilatérale d'un des partenaires, 1% à un décès.

d) Les décisions de justice concernant la garde des enfants suite à un divorce ou à une séparation

Environ 250 000 enfants connaîtraient chaque année la séparation de leurs parents (dont 140 000 leur divorce).

La proportion d'enfants dont la garde est confiée à la mère suite à une séparation ou à un divorce diminue avec l'âge de l'enfant mais reste très majoritaire. 13,5% des enfants concernés par la séparation de leurs parents ont fait l'objet d'une résidence en alternance en application d'une décision de justice (en 2012)³⁹.

³⁶ INED (2010) « Estimation réalisée à la demande du HCF » dans le cadre des travaux réalisés « Ruptures et discontinuités de la vie familiale ».

³⁷ Mazuy Magali, Prioux France, Barbieri Magali (2011). « L'évolution démographique récente en France : quelques différences entre les départements d'outre-mer et la France métropolitaine » – INED – *Population-F*, 66 (3-4).

³⁸ Ministère de la Justice (2012) – *Statistiques au 31 décembre 2011*.

³⁹ Mais, plus le temps écoulé depuis la séparation est important, plus la garde de l'enfant risque de se transformer en garde exclusive auprès du père ou de la mère ».

3. Répartition des enfants en fonction du type de famille dans lequel ils vivent

a) La répartition des enfants en fonction des types de familles

Trois quarts des enfants mineurs vivent avec leurs deux parents, les autres vivent principalement avec un seul de leurs parents (16%) ou dans une famille recomposée (6%).

Près de trois millions et demi d'enfants mineurs ne vivent donc pas avec leurs deux parents.

b) Les foyers monoparentaux

b1) Un nombre important de foyers monoparentaux mais une situation familiale souvent transitoire

Avec près de 2 millions de foyers monoparentaux avec un enfant de moins de 25 ans (dont 1,3 million avec un enfant de moins de 18 ans, soit un foyer sur cinq), la France est l'un des pays de l'Union européenne où la proportion de foyers monoparentaux est la plus élevée.

Entre un quart et un tiers des femmes des générations ayant aujourd'hui entre 35 et 40 ans se trouveraient au moins une fois dans leur vie en situation d'élever seules un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans.

On estime la durée moyenne de monoparentalité des familles ayant des enfants de moins de 20 ans à près de 7 ans mais un nombre élevé de ces familles restent isolées pendant de nombreuses années (en particulier lorsque la mère est seule à la naissance de l'enfant).

b2) Un nombre croissant d'enfant vivant dans un foyer monoparental

La proportion de mineurs vivant au sein d'un foyer monoparental ne cesse de croître depuis 40 ans ; elle était de 6% en 1968, elle est de 18% aujourd'hui. Ce sont donc au total 2,8 millions d'enfants de moins de 18 ans qui vivent avec un seul parent.

Les risques de rupture d'union, mais aussi de décès d'un conjoint, croissent au fil des années de la vie en couple.

Les enfants en très bas âge vivent donc moins fréquemment dans des familles monoparentales : 12 % des enfants de moins de trois ans, contre 19% pour les enfants de 3 à 18 ans.

Quand ils vivent dans un foyer monoparental, 92% des enfants de moins de 3 ans et 85% des enfants de moins de 18 ans vivent avec leur mère.

c. Les familles recomposées

Quatre ans après une rupture, 44% des pères et 28% des mères ont constitué un nouveau couple (mariage, pacs ou concubinage).

Environ 590 000 familles recomposées vivent avec au moins un enfant de moins de 18 ans : 450 000 avec un beau-père ; 140 000 avec une belle-mère. Elles représentent donc 7,5% de l'ensemble des familles vivant en France.

Environ 15% des familles nombreuses (avec 3 enfants ou plus de moins de 18 ans) sont des familles recomposées, soit près de 250 000 familles⁴⁰.

1,2 millions d'enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille recomposée. La moitié vit avec leur mère et un beau-père, 15% avec leur père et une belle-mère. Plus du tiers vivent avec leurs deux parents mais aussi avec une demi-sœur ou un demi-frère.

d. Les couples qui ne vivent pas ensemble

La proportion de personnes de 18 à 79 ans vivant une relation stable non cohabitante - ce que les américains dénomment « LAT » ("Living Apart Together") - est de 8%, soit un peu plus de 3,8 millions d'individus.

L'essentiel de ces personnes a moins de 29 ans et vit dans une situation de transition avant la vie en couple.

Entre 30 et 60 ans, la proportion de personnes concernées se situe autour de 5% ; elles vivent essentiellement sans enfant à charge. Avec des enfants à charge, 180 000 personnes de 21 à 49 ans (soit 90 000 couples) ont ce mode de vie qui touche au final une faible proportion de familles

C. L'activité professionnelle des parents

1. Taux d'activité et d'emploi

La France se caractérise par des taux d'activité féminin élevés, surtout à temps plein.

Plus de 70% des femmes en couple âgées de 15 à 64 ans sont présentes sur le marché du travail : 46% actives occupées à temps complet, 22% à temps partiel et 5% au chômage.

Le taux d'emploi des femmes de 20 à 64 ans est de 64,6% : il se situe au dessus de la moyenne européenne, sachant que l'objectif européen est de 70% (le taux d'emploi des hommes du même âge est de 73,8%).

La France a un taux beaucoup plus faible d'emploi féminin à temps partiel que d'autres pays (29,9% contre par exemple, 38,7% en Suède, 45,1% en Allemagne et 76,5% aux Pays-Bas).

Lorsqu'elles ont au moins un enfant de moins de 18 ans, les femmes ont un taux d'activité qui dépasse 80% lorsqu'elles sont divorcées ou en couple non mariées. Leur taux d'activité est plus faible lorsqu'elles sont veuves (67%) ou célibataires (78,7%).

⁴⁰ 15% de 1 630 000 familles de trois enfants ou plus en 2009.

2. Taux d'activité et taux d'emploi en fonction du nombre et de l'âge des enfants

Le taux d'emploi des femmes diminue en présence de jeunes enfants et en fonction de leur nombre. Voir tableau ci-après.

Tableau 2 - Taux d'activité des femmes et des hommes avec des enfants

en %		Femmes	Hommes
Le plus jeune est âgé de 0 à 2 ans	1 enfant	69,2	89,8
	2 enfants	59,6	90,9
	3 enfants ou plus	36,2	85,1
Le plus jeune est âgé de 3 ans et plus (*)	1 enfant	73,2	81,6
	2 enfants	80,7	91,1
	3 enfants ou plus	66,0	87,4

Source : Insee – enquêtes emploi– traitement Drees, in PQE famille 2013,

(*) Est considérée comme enfant toute personne célibataire qui n'est pas en couple avec une personne de son ménage, ayant un parent (père ou mère) dans son ménage, et n'étant pas elle-même parent (père ou mère) d'une personne de son ménage.

70% des mères de jeunes enfants bénéficient d'un contrat de travail (le congé parental n'y mettant pas fin) : 37% travaillent à temps plein, 21% travaillent à temps partiel (avec ou sans CLCA), 12% sont en congé parental.

Seules un peu plus d'un tiers des mères de jeunes enfants qui ne travaillent pas perçoivent le CLCA taux plein. D'autres mères (également sans activité professionnelle) peuvent – sous certaines conditions - bénéficier du RSA majoré si elles élèvent seules leur jeune enfant ou du RSA de base si elles vivent en couple.

D'après les estimations du HCF, environ 350 000 femmes qui ont un enfant de moins de trois ans, n'exercent pas d'activité professionnelle et ne perçoivent ni le CLCA, ni le RSA (certaines sont en formation).

3. Le travail à temps partiel

Entre 1980 et 2011, la proportion de femmes travaillant à temps partiel est passée de 17% à 30% (le taux de temps partiel des hommes étant de 6,5%)⁴¹. Au cours de ces 30 années, les effectifs de femmes travaillant à temps partiel ont augmenté trois fois plus vite que ceux des femmes en activité⁴².

Dès le deuxième enfant, 45% des femmes qui exercent une activité professionnelle l'exercent à temps partiel ; au troisième enfant, elles sont 55%. Sur l'ensemble des femmes qui travaillent à temps partiel, leur durée hebdomadaire de travail est de plus de 30 heures pour 29% d'entre elles ; entre 15 et 30 h (le plus souvent à mi-temps) pour 57% ; moins de 15h pour 14%.

⁴¹ La mise en place de l'allocation parentale d'éducation à taux partiel en 1994 remplacée par le CLCA en 2004 a contribué à cette augmentation.

⁴² Entre 1980 et 2010, le nombre de femmes à temps partiel est passé de 1,5 million à 3,7 millions tandis que le nombre de femmes actives passait de 9,2 millions à 13,6 millions.

Pour une part importante, il s'agit d'un travail à temps partiel « subi » : entre 25 et 49 ans, 30% des femmes à temps partiel souhaitent travailler plus⁴³. Les femmes à temps partiel contraint sont concentrées dans les secteurs de l'hôtellerie restauration, des commerces, en particulier la grande distribution, des services à la personne et des services domestiques, tout particulièrement les services de nettoyage, des services de la santé et de l'action sociale⁴⁴.

4. Les emplois précaires

La précarisation de l'emploi qui touche particulièrement les femmes. Au cours des 25 dernières années, contrats à durée déterminés et intérim se sont développés. Les contrats à durée déterminée représentent 9% de l'emploi salarié et sont majoritairement féminins (59% des CDD sont signés par des femmes). A l'inverse, l'intérim est davantage masculin (70% des contrats d'intérim sont signés par des hommes).

Le développement de la mobilité professionnelle (chaque année, un salarié sur quatre change d'activité) entraîne aussi une fluctuation des contraintes et des besoins des familles vis à vis de la garde de leurs enfants mais aussi, plus généralement, pour ce qui concerne toute la vie familial.

D. Les niveaux de vie des familles

Le Programme de qualité et d'efficacité Famille annexé à la loi de finances de la sécurité sociale pour 2013 présente très clairement les niveaux de vie initiaux des familles et leurs niveaux de vie après impôt, prestations familiales et de logement et minima sociaux.

Cette politique permet de relever les niveaux de vie de ces familles mais les disparités sont encore fortes. Les familles qui restent avec les niveaux de vie les plus faibles sont les familles avec trois enfants et les familles monoparentales avec deux enfants ou plus.

⁴³ INSEE (2009) Insee Première, N°1226.

⁴⁴ Gresy Brigitte (2009) « Rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » – IGAS.

	Niveau de vie de référence médian	Impact de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation			Niveau de vie de référence médian après impôt	Impact des prestations		Niveau de vie final médian	Objectif	
		Avant prise en compte du quotient familial	Impact supplémentaire du quotient familial	Impact supplémentaire de la PPE et de la TH		Impact des prestations familiales	Impact supplémentaire des aides au logement, des minima sociaux et du RSA « activité »			
Couples										
sans enfant	100	-4,0 %	0,3 %	-1,3 %	95,0	0,0 %	0,4 %	95,2	Réduction des écarts de niveau de vie	
	26 230				24 908			24 977		
avec 1 enfant	84,3	-3,9 %	1,6 %	-0,7 %	81,7	5,8 %	0,1 %	86,8		
	22 107				21 426			22 760		
avec 2 enfants	76,0	-3,9 %	2,9 %	-1,0 %	74,4	9,1 %	0,2 %	81,3		
	19 942				19 524			21 320		
avec 3 enfants ou +	51,3	-2,6 %	3,5 %	-0,2 %	51,6	24,5 %	1,0 %	65,0		
	13 452				13 541			17 055		
Célibataires										
sans enfant	100	-3,1 %	0,1 %	-2,1 %	95,0	0,0 %	1,8 %	97,2		
	18 986				18 040			18 462		
avec 1 enfant	68,2	-3,0 %	3,1 %	-0,9 %	67,6	5,0 %	10,6 %	77,5		
	12 948				12 836			14 705		
avec 2 enfants ou +	44,2	-1,2 %	1,8 %	0,6 %	44,8	32,4 %	17,3 %	69,2		
	8 395				8 497			13 142		

Source : DREES, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2009 actualisée 2011, modèle INES.

Champ : personnes appartenant à des ménages ordinaires vivant en métropole dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans. Pour la définition des différents concepts, se référer aux précisions méthodologiques.

III. LES MESURES DE POLITIQUE FAMILIALES PRISES DEPUIS LA CRISE DANS LES DIFFERENTS PAYS DE L'UNION EUROPEENNE⁴⁵

Compte tenu de la crise économique, financière, sociale et dans certains pays, de la crise démographique, les pays européens ont développé différentes stratégies en matière de politiques familiales (Voir en Annexe 5 la Liste des mesures d'économies, la liste des mesures favorables pour les familles et le classement par pays).

A. Trois groupes de pays

On peut schématiquement classer les pays en trois groupes pour ce qui concerne les décisions prises en matière de politiques familiales.

⁴⁵ Synthèse réalisée à partir de Brlayova Barbora sous la direction de Steck Philippe – Crise et protection sociale en Europe – CNAF – 2011 et des contributions des conseillers sociaux sollicités par le HCF dans le cadre des présents travaux (en particulier, contributions des conseillers sociaux d'Allemagne, du Royaume-Uni et du Danemark pour le Danemark, la Suède et la Finlande).

1. Ceux qui, dans le cadre de plans d'austérité, ont pris différentes mesures permettant une réduction des dépenses publiques dans ce domaine

Ce sont le Royaume-Uni et l'Irlande qui ont mis en place les plans d'économies les plus drastiques sur la politique familiale. D'autres pays du Centre et de l'Est ont également décidé de mesures d'économies dans ce domaine : la République Tchèque, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Hongrie, la Slovaquie, l'Estonie. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, de pays comme l'Espagne⁴⁶, le Luxembourg, le Danemark et la Finlande.

2. Ceux qui ont, au contraire, amélioré leur politique familiale, dans un objectif de redressement démographique et/ou de protection des enfants et de leurs parents contre la pauvreté.

Un certain nombre de pays qui sont dans des situations socio-économiques très différentes les unes des autres ont mis en place des mesures positives en direction des familles : des pays du Nord de l'Europe avec des aides aux familles déjà conséquentes (Danemark, Finlande, Suède), des pays du centre et de l'Est (Autriche, Pologne, Slovénie, Bulgarie) ou encore le Portugal.

3. Ceux qui ont articulé des mesures d'économies et des mesures positives pour les familles.

Cinq pays ont combiné une amélioration de certaines de leurs prestations familiales ou congés parentaux indemnisés avec la réalisation d'économies sur les politiques familiales (avec mise sous condition de ressources pour deux d'entre eux): l'Allemagne, les Pays Bas, la Hongrie, la Lituanie et la Slovaquie.

On peut observer une grande diversité, à la fois dans les mesures d'économie (I) et dans les améliorations qui ont été décidées depuis 2008 (II). Pour autant, de grandes tendances se dessinent.

B. Les principales mesures d'économies sur les politiques familiales

Les mesures d'économies passent par la suppression de certaines prestations familiales (notamment les prestations ponctuelles), le gel ou la diminution de leurs montants, la modification des âges d'éligibilité de enfants, la mise sous condition de ressources ainsi que des réformes des congés maternité ou parentaux, des aides au logement et de la fiscalité.

1. Suppression de prestations familiales

Certaines prestations sont supprimées, en particulier les primes de naissance qui sont parfois maintenues uniquement pour le premier enfant (République Tchèque, Royaume Uni ; l'Espagne les ayant toutes supprimées). Le Danemark a conditionné le versement des prestations familiales à une durée de travail ou de séjour préalable minimale dans le pays.

⁴⁶ L'essentiel des aides aux familles sont versées par les régions, c'est à ce niveau que se prennent les décisions d'économies et très peu au plan national.

2. Gel ou diminution des montants des prestations familiales

Plusieurs pays ont gelé le montant des allocations familiales, voire l'ensemble des prestations familiales (Royaume-Uni, Finlande, Hongrie, Slovaquie).

D'autres pays ont réduit le montant de certaines prestations familiales : diminution de l'allocation de naissance (Roumanie), de la prise en charge des frais de garde (Royaume-Uni), du montant des allocations familiales de façon uniforme (Irlande) ou progressive en fonction de l'âge des enfants (République Tchèque).

3. Modifications des âges ouvrant droit aux prestations ou de la durée de versement

Des modifications dans les âges d'éligibilité ont également conduit à des économies : suppression des AF au delà de 18 ans, après les avoir diminué de moitié l'année précédente (Irlande) ; recul d'une année des âges d'éligibilité selon les situations des enfants et des jeunes (Lettonie) ; réduction de l'âge limite des enfants à charge pour l'aide aux parents isolés (Royaume-Uni et Irlande).

4. Mise sous conditions de ressources

Un certain nombre de pays ont mis des allocations sous conditions de ressources : de façon drastique avec une division par deux du nombre d'allocataires (Lituanie) ou encore avec un impact négatif pour 15% des familles avec une réduction de moitié des AF entre 55 000 et 60 000 £/an et une suppression au delà de 60 000 £ (Royaume-Uni). Le Danemark a opté pour une méthode beaucoup plus progressive, avec une réduction proportionnelle à la part des revenus dépassant un plafond de 102 000 €/an, mais qui n'aura que peu d'impact budgétaire.

En Allemagne, les bénéficiaires d'allocations familiales (qui sont considérées comme un crédit d'impôt) peuvent choisir entre la perception de ces AF et un abattement forfaitaire par enfant dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

5. Réforme des congés maternité et parentaux

La diminution des plafonds de revenus pour le calcul des indemnités (Roumanie, Irlande) ou des indemnités maternité elles-mêmes (Roumanie, Lituanie) n'a pas été très répandue.

La réduction de la durée (de 24 mois à 12 mois), s'est accompagnée en Allemagne de l'instauration d'un congé de 2 mois pour le père et d'une forte augmentation des indemnités dans le double objectif d'inciter les mères à ne pas interrompre leur activité professionnelle tout en relançant la natalité.

6. Réformes des aides au logement

Seul le Royaume-Uni a décidé d'une réduction générale des aides au logement accompagnée de réductions supplémentaires pour certaines catégories de familles : réduction de 10% pour toute personne au chômage depuis plus d'un an et pour les mères isolées sans emploi lorsque

leur dernier enfant aura atteint l'âge de 5 ans contre 10 ans auparavant. Les aides au logement y ont été également plafonnées en fonction de la surface du logement.

7. Réformes fiscales

Des réformes fiscales ont eu lieu dans plusieurs pays : suppression des crédits d'impôt pour les enfants de rangs 1 et 2 (Estonie) ; prise en compte conjointe des revenus des deux conjoints mariés à partir de 2014 (Danemark) ; transformation de la modération de l'impôt pour l'enfant par un « boni pour enfant » versé mensuellement (Luxembourg) ; réforme du "Child Tax Credit" en durcissant les conditions d'éligibilité et en le fusionnant - fin 2013 - avec cinq autres prestations dans le cadre d'un "Universal credit" qui est constitué d'un montant fixe jusqu'à un certain niveau de revenus et d'un montant dégressif ensuite (Royaume-Uni).

C. Mesures favorables en termes de politiques familiales

Les mesures positives pour les familles passent par l'augmentation du montant de certaines prestations familiales, l'amélioration des congés maternité, paternité ou parentaux, des aides spécifiques pour les parents isolés, le développement des services collectifs ou des réformes de la fiscalité.

1. Augmentation du montant de certaines prestations familiales

Une dizaine de pays ont décidé d'augmenter certaines prestations familiales.

Dans le cadre du Plan gouvernemental de 2012, l'Allemagne a décidé de renforcer sa politique familiale en augmentant le montant des allocations familiales de 12% pour les trois premiers enfants et de 10% à partir du quatrième.

En Suède, les allocations familiales ont été fortement augmentées en ciblant ces augmentations sur les enfants de rang 2 (+ 50%) et de façon dégressive ensuite (+ 33% pour le 3ème enfant : +23% pour le 4ème, +21% pour le 5ème). En Pologne, les AF ont été augmentées de 40% ; au Portugal de 2% à 8% en fonction des revenus ; en Autriche, un 13ème mois d'AF est versé.

2. Amélioration des congés maternité, paternité ou parentaux (durée, ou indemnisation)

Seule la Slovaquie a augmenté à la fois la durée de son congé maternité et son montant. En revanche, plusieurs pays ont mis en place ou prolongé des congés paternité (Pologne, Finlande, Allemagne).

L'Autriche a créé une allocation parentale très généreuse : versée pendant 12 à 14 mois après la naissance de l'enfant, son montant est de 80% du salaire antérieur plafonné à 2000€.

Des réformes ont également touché les congés parentaux avec une diminution de leur durée assortie d'une augmentation de leur indemnisation (Allemagne, Slovaquie).

3. Mesures spécifiques en faveur des parents isolés

Des améliorations des aides aux parents isolés ont porté sur l'augmentation de l'allocation qui leur est versée dans certains pays (Portugal, Slovénie, Danemark). Au Danemark, un crédit d'impôt pour activité professionnelle montera en charge jusqu'en 2022 (où il représentera plus de 6% des revenus imposables des personnes concernées). En Finlande, l'allocation aux parents isolés sera augmentée, sous condition de ressources, quand la pension alimentaire n'est pas versée.

4. Développement des services collectifs

En Allemagne, on assiste à la poursuite rapide de la création de modes d'accueil, avec obligation pour les communes de garantir une place aux enfants de moins de trois ans dont les parents travaillent ou suivent une formation. Il en est de même, à un moindre niveau, aux Pays-Bas.

En Irlande, le supplément pour garde du jeune enfant a été progressivement remplacé par une année d'accueil gratuite dans une structure d'accueil de l'enfance.

5. Fiscalité

En Hongrie, des déductions fiscales ont été mises en place pour les familles. Aux Pays Bas, ont été instituées de nouvelles règles de crédit d'impôt afin d'inciter le parent qui gagne le moins à accroître son temps de travail, avec possibilité de cumul des gains de l'emploi et du crédit d'impôt.

Voir tableaux détaillés en annexe 5

SOUS SECTION II
LES PRINCIPAUX POINTS DE DEBAT ACTUELS⁴⁷

Fiche 1 - Comment est-on parvenu à l'unité du système des prestations familiales ?

Fiche 2 - Comment prend-on en compte la taille de la famille ?

Fiche 3 - Comment prend-on en compte l'âge des enfants ?

Fiche 4 - Comment prend-on en compte le revenu des familles ?

Fiche 5 - Comment prend-on en compte le statut conjugal et l'isolement des parents ?

Fiche 6 - Comment prend-on en compte le statut d'activité des parents ?

Fiche 7 - Quel équilibre entre prestations mensuelles et autres prestations ?

Fiche 8 - Quel équilibre entre prestations libres d'emploi et prestations affectées ?

Fiche 9 - Comment prend-on en compte le domicile de l'allocataire ?

Fiche 10 - Quel équilibre entre action sociale et prestations légales ?

Fiche 11- Quel apport des prestations sociales et fiscales aux ménages pauvres ?

Fiche 12 - Quelle logique et quel avenir des droits familiaux de retraite ?

Fiche 13 - Quels mécanismes d'indexation sont-ils mis en œuvre ?

Fiche 14 - Assumer la complexité ; dépasser le strict versement de prestations

Fiche 15 - Les résultats du système redistributif actuel

⁴⁷ Les rappels historiques figurant dans les fiches ci-après se sont notamment appuyées sur les contributions de Philippe Steck, Directeur des relations internationales de la CNAF.

FICHE 1

COMMENT EST-ON PARVENU A L'UNITE DU SYSTEME DES PRESTATIONS FAMILIALES ?

Au terme de l'évolution étudiée ici, les prestations familiales sont généralisées, uniformes et gérées à 96,6% par les caisses d'allocations familiales⁴⁸.

Le système de financement reste largement calé sur des cotisations patronales.

1. La généralisation

a) A l'origine,

Les prestations sont attribuées aux salariés, employés et ouvriers, des entreprises privées qui ont adhéré au système des caisses de compensation, ancêtres des caisses d'allocations familiales.

L'extension de la population résulte :

- de l'intégration des salariés cadres dans le champ des prestations
- de la couverture des non actifs (dont les prestations sont retracées jusqu'en 1978 dans une section spécifique (PNA – population non active)
- de l'intégration des exploitants et salariés agricoles. Leurs prestations sont gérées par les caisses de MSA
- de l'intégration des commerçants, artisans et professions libérales (dont les prestations sont retracées dans la section ETI).

Par ailleurs, les prestations des fonctionnaires et de certaines entreprises ou établissements publics sont gérées par l'employeur (ce sont les « article 26 »).

b) A la veille de la généralisation,

Les dépenses de la section des non-actifs représentaient quelques 5% des dépenses de la CNAF (donc hors article 26).

- depuis 1973, la caisse de rattachement est la caisse du lieu de résidence (caisse du lieu de travail auparavant).
- l'effet spécifique de bouclage lié à la généralisation en 1978⁴⁹ n'a concerné qu'un allocataire sur 40 000. Le gros de la généralisation est donc très antérieur au basculement sur la condition de résidence.

⁴⁸ Au 31 décembre 2011, source CNAF, statistiques nationales

⁴⁹ La loi du 4 juillet 1975, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1978, dispose que le critère d'ouverture des droits aux prestations familiales n'est plus conditionné à l'activité ni aux cotisations mais à la résidence régulière sur le territoire français.

2. L'uniformisation des prestations

a) Entre les ménages de métropole

Certaines prestations des exploitants et salariés agricoles d'une part, des ETI d'autre part ont été longtemps inférieures à celles servies aux salariés du secteur privé. L'alignement des prestations (qu'accompagnait l'augmentation des cotisations) est réalisé en 1980.

L'attribution aux ménages des « article 26 » de prestations identiques à celles servies aux salariés du secteur privé n'a pas entraîné la résorption des avantages spécifiques de ces régimes (le supplément familial de traitement représente ainsi environ 2,5Md€ en 2007⁵⁰).

b) Entre les DOM et la métropole

Les prestations familiales servies dans les DOM étaient différentes de celles servies en métropole (niveau plus faible ; moindre progressivité avec la taille). En compensation, elles étaient complétées par de fortes dotations d'action sociale (gérées dans le FASSO).

L'alignement des prestations est quasi-total (il reste des allocations familiales pour les familles de un enfant⁵¹ et quelques différences marginales, notamment concernant le nouveau DOM de Mayotte).

3. La concentration sur les caisses d'allocations familiales

En 1979, les caisses d'allocations familiales (CAF) prennent en charge la gestion des agents des collectivités locales.

L'intégration des « article 26 » (hors fonctions publiques) se fait par étapes : l'ensemble des agents relevant des offices et établissements publics de l'Etat ont été rattachés au régime général en 1991, la Banque de France et le CEA en 1994.

Le transfert aux CAF de la gestion des prestations des allocataires des régimes spéciaux se poursuit : 1^{er} juillet 2004 pour la Poste, 1^{er} janvier 2013 pour les industries électriques et gazières.

L'intégration des fonctionnaires de l'Etat se fait en deux étapes : les fonctionnaires de l'Etat hors Education nationale sont gérés par les CAF depuis le 1^{er} janvier 2005 et l'ensemble des fonctionnaires depuis le 1^{er} juillet 2005.

Ne demeurent plus en dehors du champ de compétence en gestion des CAF et des MSA que les employés de la RATP et de la SNCF, ainsi que les fonctionnaires en poste à l'étranger ou dans les DOM.

Les CAF gèrent ainsi 96% des allocataires et la MSA 3,4 %⁵²

⁵⁰ Source : les comptes de la protection sociale en 2007, DREES n°134 mai 2007 p. 122

⁵¹ 23,35 €/mois en 2012

⁵² Part du nombre de familles bénéficiaires du FNPF en métropole au 31 décembre 2012

4. L'intégration des financements

a) La contribution des exploitants et salariés agricoles d'une part, des ETI d'autre part.

Elle était fixée à un niveau moindre que dans la section des salariés (mais avec des prestations moindres).

b) Dans le champ initial de gestion des CAF

Il y avait compensation financière entre les trois sections salariés/ETI/PNA. A partir de la généralisation, on met fin à ces mécanismes.

c) Y avait-il des compensations entre la gestion CAF/article 26 ?

Le taux de cotisation de la SNCF et la RATP (et de l'Etat jusqu'en 2006 et des IEG jusqu'au 1^{er} janvier 2013) est inférieur à celui des autres employeurs (5,2% ou 5,3 % contre 5,4%) : la réfaction qui leur est accordée a vocation à compenser les coûts de gestion et l'action sociale. De façon marginale les articles 26 versaient une soulte à la CNAF pour le financement du contrat crèches

5. La nature des recettes

Les cotisations sociales qui alimentent la branche famille sont prélevées à partir de la part patronale. Ces cotisations sociales représentent une part majoritaire des recettes de la Branche.

En janvier 1990, le taux des cotisations d'allocations familiales est abaissé à 7% et est entièrement déplafonné.

En fait, il y a eu perte de recettes pour la branche famille puisque l'équivalent de 9% de cotisation sous plafond est de 7,34% déplafonné. Une compensation est intervenue sous la forme d'une dotation budgétaire de 2,5 Mds de francs en 1989 et de l'affectation à la CNAF par la loi de finances 1990 de la taxe sur les tabacs (3,7 Mds de francs). Mais, dès 1991, cette compensation n'était pas reconduite⁵³.

En dehors ce bref épisode, la diversification des financements intervient en février 1991 avec la création de la CSG qui était entièrement affectée à la branche famille.

⁵³ Source : Comité d'histoire de la sécurité sociale n°6, Prestations familiales, une histoire française, Bruno Béthouard, Philippe Steck.

FICHE 2

COMMENT PREND-ON EN COMPTE LA TAILLE DE LA FAMILLE ?

1. La progressivité des dispositifs avec la taille de la famille

a) Pour les prestations familiales et les barèmes en action sociale

a1) *la progressivité des AF avec la taille et l'apport du complément familial*

Le cumul des allocations familiales et du complément familial (dont bénéficient 76% des familles ayant au moins trois enfants de plus de 3 ans) constitue un système très progressif avec la taille de la famille. Il n'y a pas d'allocation pour le premier enfant.

Tableau 3 – La progressivité des AF avec la taille

	Allocations familiales	Complément familial	Total
1 enfant	0	0	0
2 enfants	127,05	0	127,05
3 enfants	289,82	165,35	455,17
4 enfants	452,6	165,35	617,95
Enfant sup.	162,78	165,35	
Majo/enfant > 14 ans	63,53		

a2) *La concentration des majorations pour âges*

Un quart des familles percevant des allocations familiales bénéficie d'au moins une majoration pour âge (64€ par mois). L'aîné des familles de deux enfants n'en bénéficie pas. Ces majorations sont très concentrées sur les familles nombreuses : 62% des familles qui les perçoivent ont quatre enfants ou plus en métropole⁵⁴.

Tableau 4 - Proportion de familles et d'enfants couverts par des AF et percevant une ou plusieurs majorations pour âge

	2 enfants	3 enfants	4 enfants et +	TOTAL
Part des familles	13%	46%	62%	24%
Part des enfants	6%	23%	25%	14%

Source : CNAF – Fileas – Fascicule des prestations légales – 31/12/2011 - Métropole

Lecture : 13% des familles de deux enfants ont une majoration pour âge ; elle couvre 6% des enfants de ces familles

a3) *La majoration des plafonds d'exclusion avec la taille*

Le montant de la majoration des plafonds de revenus par enfant dépend de la prestation :

- il est le même, quel que soit le rang de l'enfant pour le complément familial et l'allocation de rentrée scolaire ;

⁵⁴ Dans les DOM, compte tenu de la législation spécifique en matière d'allocations familiales dès le premier enfant, sur l'ensemble des familles qui perçoivent une ou plusieurs majorations pour âge : 55% ont un enfant, 10% ont deux enfants, 21% ont trois enfants et 13% ont quatre enfants et plus.

- il augmente avec le rang de l'enfant pour la PAJE (allocation de base, prime et CMG).

Tableau 5 - Montant des majorations par enfant et proportion du plafond de revenus le plus bas en fonction de la configuration familiale

Nombre enfants	Couple mono actif		Couple biactif ou isolé	
	Montant majo	% du plafond	Montant majo	% du plafond
CF				
quel que soit rang	6 100	16,7	6 100	13,6
ARS				
quel que soit rang	5 354	23,1	5 354	23,1
PAJE - AB et prime				
2eme enfant	6 964	20	6 964	15,1
3eme enfant	8 357	20	8 357	15,8
enfant en +	8 357	16,7	8 357	13,6
PAJE - CMG	PAJE - CMG - Couple		PAJE - CMG - Isolé	
2eme enfant	3 134	15,1%	4 388	15,1%
3eme enfant	3 761	15,8%	5 265	15,8%
enfant en +	3 761	13,6%	3 761	9,7%
2eme enfant	6 964	15,1%	9 749	15,1%
3eme enfant	8 357	15,8%	11 700	15,8%
enfant en +	8 357	13,6%	8 357	9,7%

Source : HCF – Barèmes en février 2013

Lecture : Complément familial – quel que soit le rang de l'enfant, le montant de la majoration par enfant est de 6100€. Cela représente 16,7% de 36599€ - plafond le plus bas pour un couple avec un seul revenu et trois enfants – et 13,6% de 44 772€ - plafond le plus bas pour un couple biactif ou un parent isolé.

a4) La progression des aides au logement avec la taille de la famille

Les aides au logement (ALF et APL) augmentent avec la taille de la famille (la dépense éligible augmente avec elle et les paramètres revenu du barème la prennent en compte).

Ainsi le montant moyen de l'aide au logement augmente avec le nombre d'enfants :

- pour un couple : 231€ avec 1 enfant, 247€ avec 2 enfants, 284 € avec 3 enfants, 339 € avec 4 enfants ; l'aide représente 52% du loyer plafond avec 1 enfant et 68% avec 4 enfants ;
- pour un parent isolé : 259€ avec 1 enfant, 308€ avec 2 enfants, 379€ avec 3 enfants et 438 € avec 4 enfants ; l'aide représente entre 62% du loyer plafond avec 1 enfant et 89% avec 4 enfants⁵⁵.

La proportion de ménages percevant une aide augmente avec la taille de la famille : 25% pour les familles ayant deux enfants ; 42% pour trois enfants ; 66% pour au moins quatre enfants.

⁵⁵ HCF - Familles et logement - Note de mai 2012 – page 122.

En part de SMIC, le revenu pour lequel l'aide au logement n'est plus versée pour un couple est de 1,65 avec 1 enfant, 1,95 avec 2 enfants, 2,4 avec 3 enfants et 2,75 avec 4 enfants⁵⁶.

Après aides au logement, leur taux d'effort médian est de 13,5% pour les couples et de 8,5% pour les isolés alors qu'il est de 19% pour l'ensemble des ménages avec ou sans enfant⁵⁷.

a5) Des barèmes qui tiennent compte de la taille de la famille dans les établissements d'accueil des jeunes enfants

Pour les établissements d'accueil des jeunes enfants, l'application du barème national est obligatoire et tient compte de la taille de la famille :

- 0,06% des revenus par heure d'accueil en EAJE avec un enfant
- 0,05% avec deux enfants ;
- 0,04% avec trois enfants ;
- 0,03% à partir du 4^{ème} enfant.

Le reste à charge de la famille diminue donc en fonction de son nombre d'enfants.

Pour le complément mode de garde (CMG) versé en cas de garde par un assistant maternel, un salarié à domicile ou une micro-crèche, l'exonération de cotisations sociales ne varie pas en fonction de la taille de la famille mais le montant de l'allocation dépend des plafonds de revenus qui augmentent avec le nombre d'enfants (voir point a.3 ci-dessus).

b) Pour le statut fiscal

La prise en compte de la taille de la famille résulte notamment

b1) du mécanisme du quotient familial

Pour un revenu donné, l'impôt diminue avec la taille de la famille puisque la progressivité de l'impôt s'applique non au revenu mais au revenu par parts fiscales.

Pour un couple marié/pacsé, l'échelle des parts est de 2 pour le couple, 0,5 pour chacun des deux premiers enfants, 1 part pour chacun des enfants de rangs 3 et plus.

Les parents isolés bénéficient de parts additionnelles.

Ce mécanisme conduit

- à l'élévation du seuil d'imposition
- à un niveau d'IR inférieur à celui que supporte le couple sans enfant ; l'écart augmente avec la taille et le revenu (comme le taux marginal d'imposition) ; cet écart est plafonné à 2000€ par demi-part.

Le coût du quotient familial est de 11,7Md€ avec 7,56 millions de bénéficiaires. Il se répartit comme suit au Tableau 5.

⁵⁶ (en 2010) HCF - Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années, - 2011.

⁵⁷ L'impact des aides au logement sur le taux d'effort médian est de - 49% pour les couples avec 3 enfants ou plus et de - 78% pour les isolés avec 3 enfants ou plus : source : PQE famille 2013 - Indicateur 2-5.

Tableau 6 – Répartition du QF

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants et +
Poids dans le QF	23%	42%	23%	8%

b2) de la logique du quotient conjugal

Les situations pour lesquelles le rendement du QC est élevé sont celles où l'écart de revenus entre les deux membres du couple est important.

Le taux d'activité à temps plein des femmes diminuant avec le nombre d'enfants, ce sont les familles nombreuses qui, toutes choses égales par ailleurs, bénéficient le plus du quotient conjugal.

2. Une constante historique mais avec des "à coups"

a) Les allocations familiales

Même si en 1932, les allocations familiales étaient versées dès le premier enfant, leur montant était déjà progressif. En 1939, le code de la famille en réserve le versement aux familles de deux enfants et plus.

En 1981, le Président de la République avait fixé l'objectif de verser une allocation familiale à tous les enfants au même taux⁵⁸. Dans un premier temps on a augmenté les allocations familiales de deux enfants à un taux supérieur à celui appliqué pour les familles nombreuses. Ce rattrapage devait se poursuivre. On devait enfin attribuer les allocations familiales aux familles de un enfant, en commençant par le dernier enfant des familles qui en ont compté au moins deux lorsque cet enfant reste seul à charge.

Mais cette orientation fut rapidement abandonnée en raison de la crise économique et financière. Aucune évolution très significative n'a été notée depuis, si ce n'est une légère remontée du taux des allocations familiales pour les rangs trois et suivants⁵⁹ et, en 1997, la création d'un forfait d'allocations familiales pour les familles de trois enfants dont l'ainé atteint 20 ans.

Au total, le rapport entre les allocations familiales d'une famille de trois enfants et celles d'une famille de deux était de 2,5 en 1946 ; il est actuellement de 2,28

b) Les autres prestations familiales

L'essentiel de l'effort financier bénéficie - parfois sous conditions de ressources - aux enfants, quel que soit leur rang⁶⁰ : prestations petite enfance, action sociale, aides à la scolarité, etc. "Certaines mesures ont conduit à diminuer la progressivité d'ensemble du

⁵⁸ Discours de François Mitterrand au Congrès de l'UNAF, le 21 novembre 1981.

⁵⁹ HCF - Architecture de la politique familiale : éléments de problématique - janvier 2011 - page 31.

⁶⁰ D'autres mesures ont conduit à en augmenter la progressivité avec la taille mais ont été supprimées, telles que la majoration des allocations post natales pour la 3ème naissance (créée en 1980 et supprimée en 1985), le supplément de revenu familial pour les familles avec 3 enfants ou plus (créé en 1981 et supprimé en 1990).

système (ouverture de l'APE au deuxième enfant en 1994, de l'ARS (1999) et du CLCA (2004) au premier enfant"⁶¹.

c) La fiscalité

La progressivité du système fiscal avec la taille de la famille augmente particulièrement en 1980 avec la création d'une demi-part supplémentaire pour le troisième enfant, et son extension à tous les enfants à partir du troisième en 1986.

3. Une situation relativement atypique par rapport aux autres pays européens

Pour la prestation principale, voire exclusive dans certains pays (les Allocations Familiales en France), environ les deux tiers des pays européens sont « proportionnalistes »⁶² : le montant de la prestation par enfant est le même, et ce dès le premier enfant.

La Belgique et Chypre ont un système plus progressif que la France.

A l'opposé, certains pays ont des aides pour lesquelles la "part enfant" se réduit à partir du deuxième. C'est le cas de la Roumanie, de la Macédoine et du Royaume Uni⁶³.

4. Les résultats de ces options en France

a) Le niveau des prestations par enfant.

Fin 2011 le montant moyen des prestations familiales est de 419€ (en métropole) ; il varie beaucoup en fonction de la taille de la famille⁶⁴, se situant entre 373€ pour une famille avec un enfant et 1236€ pour une famille avec au moins quatre enfants et plus.

a1) Près de la moitié des familles avec un seul enfant bénéficient d'aides publiques

Les familles avec un enfant ont des profils très différents : des familles qui n'auront en définitive qu'un enfant unique (deux femmes sur dix nées en 1950) mais également des familles jeunes qui vont avoir au moins deux enfants⁶⁵ et des familles dont les enfants aînés sont sortis du champ des prestations familiales et dont seul le dernier est encore à charge.

- dans le champ des prestations familiales : si les allocations familiales ne sont pas versées pour le premier enfant, les familles avec un enfant représentent 28% des allocataires qui perçoivent la Prestation d'accueil du jeune enfant (prime de naissance ou d'adoption, allocation de base, complément de libre choix du mode de garde et

⁶¹ Idem

⁶² Voir Annexe 1 de cette fiche portant sur 32 pays européens.

⁶³ Les AF sous condition de ressources y sont de 110€ pour le 1er enfant, de 182€ pour le 2ème et de 254€ pour le 3ème.

⁶⁴ Dans les DOM, le montant moyen est de 514€ par famille ; 372€ avec 1 enfant, 530€ avec 2, 823€ avec 3 et 1265 € avec 4 enfants et plus.

⁶⁵ Pour la génération des femmes nées en 1950, sur neuf femmes qui ont eu un enfant, deux seulement n'auront finalement qu'un seul enfant et sept auront au moins deux enfants.

complément de libre choix d'activité) et l'allocation de rentrée scolaire. Elles représentent 31% des familles qui perçoivent l'allocation de soutien familial et 36% des familles qui perçoivent une aide au logement (ALF ou APL). Voir Annexes 2 et 3 de cette fiche.

- dans le champ fiscal : les familles de un enfant mobilisent 23% du quotient familial (2,7Md€), une part importante des crédits d'impôt pour la garde de leur jeune enfant et des réductions pour leur enfant au collège ou au lycée.

a3) Les aides publiques ont une place importante dans les revenus des familles nombreuses

Pour 800 000 familles nombreuses (soit 45%), les Allocations familiales et le Complément familial ou l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant représentent plus de 30% de leur revenu.

Les familles nombreuses mobilisent 23% du quotient familial.

b) L'impact de l'ensemble des outils de la politique familiale⁶⁶ : les familles nombreuses restent en moyenne plus pauvres que les autres, y compris après redistribution

Le PQE famille analyse le niveau de vie des ménages, avant et après impôt sur le revenu, prestations familiales, aides au logement et minima sociaux. Comme on le voit dans le tableau en Annexe 4 de cette fiche :

- plus le nombre d'enfants dans la famille est important, plus le niveau de vie initial de référence est faible ;
- il en est de même pour le revenu de vie final médian ;
- le jeu combiné des prélèvements et des prestations améliore sensiblement la situation relative des familles nombreuses. Pour les couples, le revenu de vie final médian des familles d'au moins trois passe de 51,3% à 65% du niveau de vie médian d'un couple sans enfant. Pour les foyers monoparentaux, il passe de 44,2% à 69,2% du niveau de vie médian d'un célibataire sans enfant.

Au final, la redistribution joue un rôle important mais les familles nombreuses sont en moyenne plus pauvres que les autres, que ce soit avant ou après prestations familiales, aides au logement, minima sociaux et prélèvements fiscaux. Cette situation est encore plus marquée lorsque les familles nombreuses sont monoparentales.

⁶⁶ Des débats portent sur le degré de prise en compte du coût de l'enfant. Le HCF précisait en 2011 : "La variation du coût de l'enfant selon la taille de la famille donne lieu à des conclusions relativement contradictoires: les études portant sur le coût de l'enfant concluent fréquemment à l'existence d'"économies d'échelle" (diminution du coût moyen de l'enfant avec le nombre d'enfants - *par exemple Glaude, Moutardier pour qui le poids relatif d'un enfant par rapport à un adulte était, en 1989, de 30% pour le premier enfant, 27% pour le deuxième et de 24% pour le troisième*) ; à l'inverse, l'échelle retenue par l'Insee surestimerait légèrement les besoins des ménages de petite taille (2 ou 3 personnes), et sous-estimerait ceux des ménages de plus grande taille comprenant des enfants de plus de 14 ans (*Hourriez et Olier, "Niveau de vie et taille du ménage : estimation d'une échelle d'équivalence" Economie et Statistiques n°308-309-310, 1997*)." in Note HCF du 13 janvier 2011 : "Architecture de la politique familiale : éléments de problématique", p.28.

ANNEXE 1

Comparaisons internationales – 2011

Les prestations familiales françaises sont celles qui apparaissent comme étant les plus modulées en fonction de la taille de la famille.

Pays	1 enfant	2 enfants	3 enfants
France		127,05	289,82
Monaco	139,80	279,60	419,40
Belgique	88,51	252,28	496,8
République tchèque	26	54	81
Danemark	151	302	453
Allemagne	184	374	589
Estonie	19,80	39,60	57,40*
Grèce	8,22	24,65	55,47
Espagne	24,25	48,5	72,75
Irlande	130	260	390
Islande	80,58	176,49	272,40
Chypre	35	70	210
Lettonie	11	22	33**
Liechtenstein	233	466	825
Lituanie	15	30	45
Luxembourg	185,60	440,72	802,74
Hongrie	43	94	168
Malte	96,32	192,64	288,96
Pays-Bas	91,26	209,62	328,05
Norvège	128	256	384
Autriche	130,90	274,60	453,30
Pologne	21	42	63
Portugal	35,19	70,30	105,57
Finlande	103,19	219,32	366,23
Slovénie	43,24	93,69	151,32
Slovaquie	22,54	45,08	67,62
Suède	120	257	412
Royaume-Uni	110	182	254,00
Bulgarie	18	36	54
Roumanie	16	23	30
Croatie	26	52	117
Macédoine	18	36	4

Source : CNAF - DRI à partir de Eurostat

* Une hausse des allocations familiales pour le troisième enfant et pour les enfants suivants, à un taux de 76,72 € à partir du 1er juillet 2013, et de 95,9 € à partir de 2015.

** dès le 1 janvier 2015, le montant des allocations fluctuera selon le nombre d'enfants au sein d'une famille ; il doublera pour le deuxième enfant, triplera pour le troisième enfant et les suivants.

ANNEXE 2

Part des familles avec un enfant sur l'ensemble des familles percevant une PF ou une aide au logement

	Un enfant	Ensemble des familles	Part 1enfant/ensemble
PAJE	908 414	2 211 603	41%
CF		786 466	0%
ARS	686 885	2 661 158	26%
Sous total	1 595 299	5 659 227	28%
ASF	331 411	631 256	53%
ALF	421 117	1 163 228	36%
APL familles	434 853	1 205 191	36%
Total logement	855 970	368 419	36%

Source : CNAF - Fileas - au 31 décembre 2011 - métropole

ANNEXE 3
Extrait du Fascicule des prestations familiales - CNAF -
Données au 31/12/2011

Tableau 10 : Nombre de familles bénéficiaires par prestation selon la taille* et la structure (en %)

	METROPOLE			DOM (y compris Mayotte)		
	2010	2011	Structure	2010	2011	Structure
Familles bénéficiaires des AF	4 437 760	4 461 202		270 376	285 983	
1 enfant				109 179	114 581	40,1
2 enfants	3 050 309	3 071 200	68,8	101 252	105 031	36,7
3 enfants	1 067 090	1 068 943	24,0	39 470	41 625	14,6
4 enfants et plus	320 361	321 059	7,2	20 475	24 746	8,7
Familles bénéficiaires du CF	789 149	786 466		33 932	33 662	
1 enfant	-	-		11 723	11 463	34,1
2 enfants	-	-		11 787	11 831	35,1
3 enfants	625 603	623 265	79,2	6 377	6 231	18,5
4 enfants et plus	163 546	163 201	20,8	4 045	4 137	12,3
Familles bénéficiaires de l'ARS	2 692 388	2 661 158		168 232	176 439	
1 enfant	685 797	686 885	25,8	52 782	54 839	31,1
2 enfants	1 077 653	1 054 081	39,6	64 167	65 581	37,2
3 enfants	663 735	654 830	24,6	32 017	33 223	18,8
4 enfants et plus	265 203	265 362	10,0	19 266	22 796	12,9
Familles bénéficiaires de la PAJE	2 207 973	2 211 603		78 258	76 034	
enfant à naître	41 428	39 800	1,8	1 370	1 284	1,7
1 enfant	907 822	908 414	41,1	29 676	28 971	38,1
2 enfants	804 282	807 679	36,5	24 858	24 166	31,8
3 enfants	322 960	322 975	14,6	12 661	12 250	16,1
4 enfants et plus	131 481	132 735	6,0	9 693	9 363	12,3
PAJE - Primes naissance ou adoption	50 594	50 339		2 029	1 978	
enfant à naître	21 647	20 966	41,6	742	694	35,1
1 enfant	17 656	17 837	35,4	666	624	31,5
2 enfants	7 563	7 787	15,5	315	355	17,9
3 enfants	2 462	2 470	4,9	161	150	7,6
4 enfants et plus	1 266	1 279	2,5	145	155	7,8
PAJE - Allocation de base	1 809 994	1 800 164		74 192	71 749	
1 enfant	777 587	770 433	42,8	28 910	28 024	39,1
2 enfants	635 881	633 226	35,2	23 485	22 707	31,6
3 enfants	273 302	272 224	15,1	12 225	11 767	16,4
4 enfants et plus	123 224	124 281	6,9	9 572	9 251	12,9
PAJE - CLCA et COLCA à compter de juillet 2006	531 908	517 199		7 126	6 427	
1 enfant	35 942	34 432	6,7	304	275	4,3
2 enfants	306 443	298 806	57,8	3 839	3 458	53,8
3 enfants	141 074	136 155	26,3	2 104	1 924	29,9
4 enfants et plus	48 449	47 806	9,2	879	770	12,0
PAJE - Compléments mode de garde	793 205	823 199		5 047	5 877	
1 enfant	374 781	387 853	47,1	2 538	2 993	50,9
2 enfants	324 382	337 010	40,9	1 872	2 172	37,0
3 enfants	81 934	85 411	10,4	532	598	10,2
4 enfants et plus	12 108	12 925	1,6	105	114	1,9
Familles bénéficiaires de l'ASF	635 630	631 256		96 717	95 781	
1 enfant	335 189	331 411	52,5	46 064	45 579	47,6
2 enfants	186 751	186 220	29,5	29 265	29 057	30,3
3 enfants	76 987	76 960	12,2	12 711	12 501	13,1
4 enfants et plus	36 703	36 665	5,8	8 677	8 644	9,0

	METROPOLE			DOM		
	2010	2011	Structure	2010	2011	Structure
Familles bénéficiaires de l' AUF	1 168 111	1 163 228		119 625	121 535	
sans enfant	54 916	53 605	4,6	3 523	3 609	3,0
1 enfant	428 295	427 117	36,7	48 539	47 892	39,4
2 enfants	386 802	385 088	33,1	39 106	39 584	32,6
3 enfants	209 880	209 115	18,0	18 826	18 715	15,4
4 enfants et plus	88 218	88 323	7,6	11 631	11 735	9,7
Familles bénéficiaires de l' ALS	2 152 534	2 183 639		73 331	76 852	
Familles bénéficiaires de l' APL	2 519 813	2 576 574		-	-	-
sans enfant	1 332 246	1 369 383	53,1	-	-	-
1 enfant	423 582	434 853	16,9	-	-	-
2 enfants	392 474	397 628	15,4	-	-	-
3 enfants	248 505	250 410	9,7	-	-	-
4 enfants et plus	123 006	124 300	4,8	-	-	-
Familles bénéficiaires de l' AEBH	162 460	183 367		7 008	8 070	
1 enfant	41 716	48 018	26,2	1 870	2 142	26,5
2 enfants	63 893	71 517	39,0	2 387	2 789	34,6
3 enfants	37 210	41 627	22,7	1 464	1 617	20,0
4 enfants et plus	19 641	22 205	12,1	1 287	1 522	18,9
			0,0			
Familles bénéficiaires de l' AJPP ou APP	4 561	5 007		20	23	
1 enfant	1 635	1 776	35,5	7	4	17,4
2 enfants	1 918	2 035	40,6	8	15	65,2
3 enfants	754	883	17,6	5	3	13,0
4 enfants et plus	254	313	6,3		1	4,3
Familles bénéficiaires de l' AAH	853 165	892 695		30 111	31 279	
sans enfant	722 981	756 510	84,7	25 301	26 359	84,3
1 enfant	65 271	68 679	7,7	2 558	2 653	8,5
2 enfants	38 139	39 682	4,4	1 375	1 367	4,4
3 enfants	18 133	18 877	2,1	553	594	1,9
4 enfants et plus	8 641	8 947	1,0	324	306	1,0
Familles bénéficiaires des compléments AAH	188 946	195 330		3 549	3 626	
sans enfant	145 615	151 776	77,7	2 577	2 669	73,6
1 enfant	20 359	20 637	10,6	473	456	12,6
2 enfants	12 855	12 840	6,6	291	287	7,9
3 enfants	6 749	6 744	3,5	129	147	4,1
4 enfants et plus	3 368	3 333	1,7	79	67	1,8
Familles bénéficiaires du RSA	1 797 714	1 834 770		-	197 600	
sans enfant	982 890	982 175	53,5	-	91 642	46,4
1 enfant	402 094	409 209	22,3	-	47 218	23,9
2 enfants	253 490	259 329	14,1	-	32 234	16,3
3 enfants	112 395	115 428	6,3	-	15 220	7,7
4 enfants et plus	67 045	68 629	3,7	-	11 286	5,7
Familles bénéficiaires du RSO				13 097	12 119	
sans enfant	-	-	-	12 342	11 516	
1 enfant et plus	-	-	-	755	603	
Familles bénéficiaires de l'Alloc. différentielle	10 588	11 659				
sans enfant	50	45	0,4	-	-	-
1 enfant	3 044	3 779	32,4	-	-	-
2 enfants	4 198	4 713	40,4	-	-	-
3 enfants	2 372	2 245	19,3	-	-	-
4 enfants et plus	926	877	7,5	-	-	-

* familles avec enfant(s) à charge au sens des Prestations Familiales (1 mois à moins de 20 ans)

Source : CNAF fichier RLEAS

ANNEXE 4

Niveau de vie des ménages, avant et après impôt sur le revenu, prestations familiales, aides au logement et minima sociaux, en fonction de la configuration familiale

	Niveau de vie initial médian	Niveau de vie médian après impôt	Niveau de vie médian après PF, aides au logement, minima sociaux et RSA activité
Couples			
Sans enfant	100	95	95,2
	26230	24908	24977
Avec 1 enfant	84,3	81,7	86,8
	22107	21426	22760
Avec 2 enfants	76,0	74,4	81,3
	19942	19524	21320
Avec 3 enfants ou +	51,3	51,6	65
	13452	13541	17055
Célibataires			
Sans enfant	100	95	97,2
	18986	18040	18462
Avec 1 enfant	68,2	67,6	77,5
	12948	12836	14705
Avec 2 enfants ou +	44,2	44,8	69,2
	8395	8497	13142

Source : PQE famille - 2013 - Indicateur 1-1. à partir des données DREES, enquête revenus fiscaux et sociaux 2009 actualisée 2011, modèle INES

FICHE 3

COMMENT PREND-ON EN COMPTE L'AGE DES ENFANTS ?

1. Le recul de l'âge limite

a) Dans le système des prestations familiales

Le recul de l'âge limite a accompagné l'allongement des études.

Il diffère légèrement selon les prestations :

- 21 ans pour le Complément familial et les aides au logement
- de 6 ans à 18 ans (avec des montants qui augmentent avec l'âge de l'enfant : de 6 à 10 ans, de 11 à 14 ans et de 15 à 18 ans) pour l'ARS
- 20 ans pour les allocations familiales et les autres prestations familiales. Une allocation forfaitaire est versée pendant un an aux familles de trois enfants et plus dont l'ainé atteint l'âge de 20 ans.

La fréquence des situations où un jeune a des revenus personnels ou un droit propre aux aides au logement a conduit à :

- considérer qu'un jeune ayant un revenu supérieur à de 61,3% du SMIC basé sur 151,67 heures, soit 876,52€ nets ne peut plus être « à charge » de ses parents pour le calcul des prestations de ces derniers ;
- instituer un droit d'option : le jeune adulte doit choisir entre le bénéfice des aides au logement s'il occupe un logement autonome de celui de ses parents et son maintien en tant qu'enfant à charge de ses parents pour les prestations familiales.

b) Dans le système fiscal

Le rattachement d'un jeune majeur est possible jusqu'à 25 ans en cas d'études supérieures. Ce rattachement ne fait pas obstacle à ce qu'il soit « à charge » de ses parents pour le calcul de leurs prestations familiales. Il peut être rattaché et percevoir une aide au logement autonome.

2. Les aides aux familles qui ont de jeunes enfants

a) L'ensemble des dépenses publiques en direction de l'accueil et de la scolarisation des enfants de moins de six ans

a1) Des dépenses significatives

Pour l'accueil des enfants de moins de trois ans, la collectivité publique investit – hors RSA et AAH - 24,1 Md€ et 14,4Md€ pour l'accueil et la scolarisation des enfants de trois à six ans, soit 38,5Md€ au total.

Tableau 7 - Les dépenses publiques en direction des jeunes enfants (Hors RSA et AAH)
(En millions d'Euros)

	0-3 ans	3-6 ans*
Branche famille		
PAJE - AB et prime	4952	
PAJE - CLCA et Colca	2117	
PAJE - CMG	4572	1075
IJ paternité	250	
AVPF	2800	
Action sociale	2453	82
Branche maladie		
IJ maternité (**)	2500	
Communes		
Accueil jeunes enfants-ALSH	2192	164
Ecole préélémentaire	230	5966
Conseils généraux		
Protection maternelle et infantile (**)	700	
Etat		
Fiscalité	1056	252
Ecole préélémentaire	265	6859
TOTAL		
	24087	14398

(*) Faute de pouvoir les isoler pour cette tranche d'âge spécifique, les prestations familiales non directement liées à l'accueil des enfants ou à la garde par leurs parents n'ont pas été comptabilisées ici (AF, CF, ASF, etc.)

(**) Sachant qu'une partie des IJ maternité et des dépenses de PMI est destinée à protéger la santé de la mère et de l'enfant

Sources : HCF – Les aides apportées aux familles avec des enfants de moins de trois ans – 2009 actualisé, PQE famille 2013, statistiques de la Cnaf pour 2011.

Près des deux tiers des dépenses en direction de l'accueil des enfants de moins de trois ans est pris en charge par la branche famille mais seulement 8% des dépenses pour l'accueil et la scolarisation des enfants de 3 à 6 ans, compte tenu du poids important de l'école maternelle.

Tableau 8 -La répartition des dépenses pour l'accueil des enfants de moins de six ans
(hors CLCA et Colca)

	Branche famille	Branche maladie	Collectivités locales	Etat	TOTAL
0 à 3 ans	71,2%	10,4%	13,0%	5,5%	100%
3 à 6 ans	8%	0	42,6%	49,4%	100%

Source : HCF à partir du PQE famille 2013 – Indicateur 9

a2) Des dépenses en forte hausse

Ces dépenses publiques ont connu une hausse continue et soutenue :

- d'une part en raison d'un effet volume, compte tenu de l'augmentation du nombre d'enfants de cette tranche d'âge ;
- d'autre part, en raison d'une politique volontariste d'aide aux familles avec de jeunes enfants, que ce soit pour aider les parents restant au foyer (allocation parentale d'éducation puis complément de libre choix d'activité) ou pour

développer les modes d'accueil et solvabiliser les parents qui y ont recours (Complément de libre choix du mode de garde et subventions de création et de fonctionnement pour les établissements d'accueil du jeune enfant).

Entre 2008 et 2011, elles ont augmenté de 6% en euros constants. Seules les dépenses de l'Etat et des collectivités locales ont diminué pour ce qui concerne la préscolarisation des enfants de moins de trois ans (- 32% en euros constants).

L'augmentation des dépenses en direction des familles avec des enfants de 3 à 6 ans a, pour sa part progressé d'environ 10% en euros constants, en particulier du fait de l'augmentation des dépenses de CMG et d'école préélémentaire.

b) Les prestations et services financés par la branche famille

b1) Les aides aux familles ayant un enfant de moins de trois ans

Au total, les dépenses de la branche famille s'élèvent en 2011 à 17,1 Md€ pour les enfants de moins de trois ans (14,3 Md€ hors Assurance vieillesse du parent au foyer - AVPF-).

- *La Prestation d'accueil du jeune enfant - PAJE (1^{er} étage) : 4,9 Md€ :*

* la prime de naissance : 912,12€ pour près de 90% des naissances quel que soit le rang
* l'Allocation de base. D'un montant de 182€ elle est servie sous condition de ressources à 84% des familles

- *La Prestation d'accueil du jeune enfant PAJE (2^{ème} étage) : 6,7 Md€*

* le complément de libre choix d'activité (CLCA) mobilise 2,1Md € à la charge exclusive de la branche famille ;
* les aides à l'accueil individuel du jeune enfant mobilisent 4,6Md€.

- *Les subventions aux établissements d'accueil du jeune enfant mobilisent 2,4Md€ sur le Fonds national d'action sociale de la branche famille.*

- *Les indemnités journalières pour le congé paternité, versées par les CPAM mais financées par la branche famille = 250 M€*

- *L'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) versée, sous conditions de revenus, aux allocataires de l'AB de la Paje ou du CLCA : 2,8 Md€.*

b2) Les aides aux familles ayant un enfant de trois à six ans

Les familles qui ont un ou plusieurs enfants de trois à six ans ne bénéficient pas de la PAJE de base, ni du CLCA ou du Colca. Elles peuvent en revanche bénéficier d'un CMG dont le montant est réduit de moitié.

Elles bénéficient également des subventions versées par les Caf pour les accueils de loisirs sans hébergement « maternels » (PSO de base et contrat enfance-jeunesse). Au total, la branche famille consacre 1,2Md€ à cette tranche d'âge.

c) La régression de l'école maternelle

Entre 2000 et 2010, le taux de préscolarisation des enfants de moins de trois ans a fortement diminué, passant de 35% à 13% (10% dans le secteur public et 3% dans le secteur privé). Le nombre d'enfants préscolarisés avant l'âge de trois ans était de 95 000 à la dernière rentrée scolaire (alors qu'il dépassait 270 000 lorsqu'il était le plus élevé).

Le Gouvernement a annoncé, le 16 janvier 2013, la reprise de cette préscolarisation des enfants de moins de trois ans, en commençant en priorité « dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales et de montagne ainsi que dans les départements et régions d'outre-mer ».

« L'objectif fixé par le ministre est que d'ici à trois ans, 30% des enfants concernés dans les secteurs défavorisés puissent être scolarisés », sachant qu'en 2011, 18% des enfants de moins de trois ans étaient scolarisés en zones d'éducation prioritaires - périmètre plus restreint que les territoires visés - et 11% sur le reste du territoire⁶⁷. 3 000 enseignants supplémentaires (correspondant à 19 000 places supplémentaires sur une durée de trois ans) sont prévus à cet effet.

d) La fiscalité

En matière de crédit d'impôt, il n'y a pas de distinction selon que l'enfant a moins de trois ans ou entre trois et six ans.

Le crédit d'impôt pour frais de garde (par un assistant maternel, un établissement d'accueil du jeune enfant, une garderie scolaire ou un accueil de loisirs) est versé aux parents dont l'enfant est âgé de moins de 6 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Il est de 50% des dépenses engagées nettes des aides publiques dans la limite de 2300 € par an (soit un crédit d'impôt qui est au maximum de 1150€).

Le crédit d'impôt pour emploi salarié à domicile est accordé aux parents qui font garder leur enfant de moins de six ans à leur domicile. Il est de 50% des dépenses engagées nettes des aides publiques dans la limite d'un plafond de 12 000€ majoré de 1 500€ par enfant.

Le crédit impôt familles (CIF) a été créé en 2004. Il permet aux entreprises de déduire de leur bénéfice imposable un certain nombre de dépenses liées à la famille. Depuis le 1^{er} janvier 2009, les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel peuvent déduire 50 % de leurs dépenses destinées à créer ou à faire fonctionner des crèches (contre 25 % auparavant), jusqu'à un plafond de 500 000 euros. Elles peuvent en outre déduire de leur bénéfice imposable certaines dépenses liées à la famille.

e) Les collectivités locales

Les collectivités locales – communes et regroupements de communes - sont les principaux décideurs des créations de services destinés aux enfants et aux adolescents. Elles peuvent créer et gérer directement des services ou en déléguer la gestion à des associations ou à des entreprises. Il n'y a pas de compte agrégé de leurs dépenses en

⁶⁷ HCF – Les disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants et de loisirs et temps libres des enfants et des adolescents – Février 2013.

direction des familles mais, pour l'accueil des jeunes enfants, on estime qu'elles contribuent à hauteur de 36% au financement des EAJE (les CAF à hauteur de 44% et les familles de 20%).

Les travaux que le HCF a conduit sur les disparités territoriales lui ont permis d'estimer que 5% des dépenses des communes de plus de 10 000 habitants étaient destinées aux familles stricto sensu (sachant que de nombreuses autres dépenses communales bénéficient également aux familles).

Pour les modes d'accueil des jeunes enfants, les informations ne sont connues que pour les communes de plus de 30 000 habitants : celles-ci consacrent 1,7Md€ aux crèches et haltes-garderies (dont 1,5Md€ en dépenses de fonctionnement), soit 4,4% du total de leurs dépenses.

Ce chiffre est cohérent avec celui utilisé par le PQE famille qui estime que l'ensemble des communes dépenserait 2,2 Md€ pour l'accueil des jeunes enfants.

3. Reclassement des aides en fonction de l'âge

a) Des montants moyens de prestations familiales en cas de présence d'un enfant de moins de trois ans

Si une famille avec un seul enfant de plus de trois ans reçoit en moyenne 100 € de prestations versées par la CAF, une famille avec un seul enfant de moins de trois ans en recevra 125€ et une famille avec quatre enfants et plus dont au moins un de moins de trois ans en recevra 408€. Voir tableau ci-après et données détaillées en Annexe 2 de cette fiche.

**Tableau 9 - Les prestations reçues en moyenne par famille
En fonction de la présence ou non d'un enfant de moins de trois ans (en base 100)**

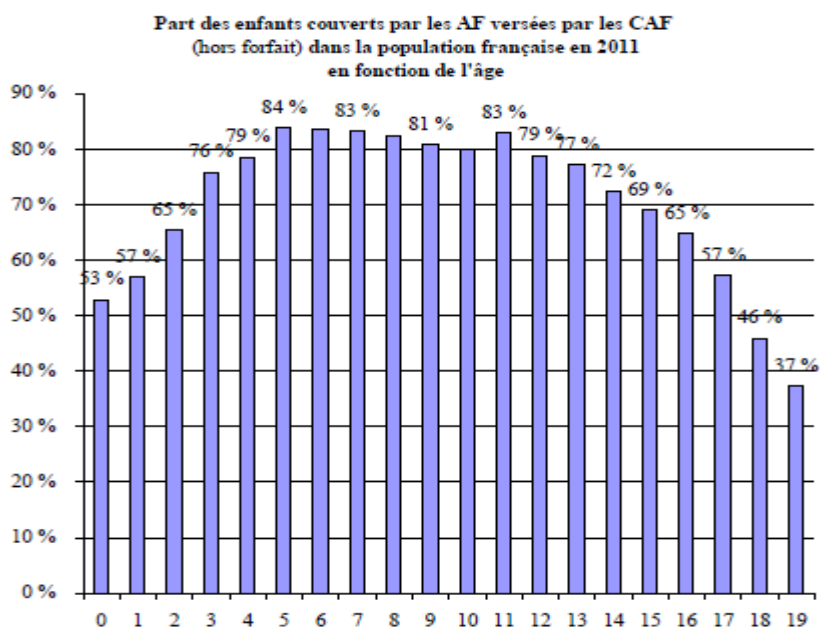
Un seul enfant de plus de trois ans = 100

	dont au moins un <3 ans	sans enfant <3 ans
Un enfant	125	100
Deux enfants	192	83
Trois enfants	274	199
Quatre enfants et +	408	340
MOYENNE	192	121

Source : HCF à partir de CNAF – statistiques nationales – 2011 (tableau BE 710)

b) La part des enfants couverts par les allocations familiales en fonction de leur âge

Entre trois ans et 13 ans, plus des trois quart des enfants sont couverts par les allocations familiales. Avant trois ans et après 13 ans, la proportion d'enfants couverts est moindre car les familles avec un enfant sont plus fréquentes.



Source : CNAF – Statistiques nationales - 2011

d) Le régime réduit des majorations pour âge

Initialement les majorations d'allocations familiales intervenaient aux 11 ans et aux 16 ans de l'enfant.

Elles sont désormais unifiées en une seule majoration servie à partir de 14 ans. D'un montant de 64€, elle n'est attribuée

- ni aux familles de un enfant
- ni à l'aîné des familles de deux enfants

Les familles n'en bénéficient que pour une durée limitée (entre les 14 et les 20 ans de l'enfant s'il est encore à charge).

e) en matière fiscale

Le Quotient familial n'établit pas de distinction entre la charge des enfants de moins de 14 ans et de plus de 14 ans, à la différence de l'échelle des unités de consommation de l'INSEE et de l'âge à partir duquel les enfants ouvrent droit aux majorations pour âge en termes de prestations familiales.

Les familles peuvent néanmoins bénéficier de petites réductions d'impôt pour les enfants scolarisés au-delà de l'école primaire. Les montants sont les suivants :

- par enfant au collège : 61€
- par enfant scolarisé au lycée : 153€⁶⁸

Les dépenses fiscales est de 280M€ pour les collégiens et lycéens.

⁶⁸ Et 183€ par enfant suivant une formation dans l'enseignement supérieur.

d) Les collectivités locales

Concernant les temps libres des enfants et adolescents, les communes et regroupements de communes consacrent 1,2 Md€ aux centres de loisirs, autres activités pour les jeunes et colonies de vacances, soit 3,2% du total de leurs dépenses mais on ne connaît pas le détail par tranche d'âge concernée⁶⁹.

ANNEXE 1

Les dépenses en direction des enfants de moins de 6 ans en 2011 (en millions d'euros)

	0-3 ans	3-6 ans
Branche famille		
CMG	4 572	1 075
Action sociale	2 453	82
Communes		
Eaje-ALSH	2 192	164
école maternelle	230	5 966
Etat		
Fiscalité	1 056	252
Ecole maternelle	265	6 859
TOTAL		
Total	10 768	14 398

Source : PQE famille pour le PLFSS 2013 – Indicateur N°9.

ANNEXE 2

Le montant moyen des prestations versées par les CAF selon que la famille a ou non au moins un enfant de moins de trois ans

	dont au moins un <3 ans		sans enfant <3 ans	
	Montant moyen de prestations	Nombre de familles	Montant moyen de prestations	Nombre de familles
Un enfant	422	800 180	338	1 128 585
Deux enfants	650	726 683	279	2 310 859
Trois enfants	925	302 097	672	833 767
Quatre enfants et +	1378	134 178	1 150	220 125
TOTAL/Moyenne	649	1 963 138	409	4 493 336

Source : HCF à partir de CNAF – statistiques nationales – 2011 (tableau BE 710)

⁶⁹ HCF – Disparités territoriales en matière d'accueil et d'offre de loisirs pour les enfants et les adolescents – février 2013.

FICHE 4

COMMENT PREND-ON EN COMPTE LE REVENU DES FAMILLES ?

1. Dans les prestations servies par la branche famille

a) Trois conceptions de la prise en compte du revenu sont envisageables

* *1ère conception* : les prestations doivent croître avec le revenu parce que le coût de l'enfant progresse avec lui. Ce n'est pas l'approche retenue par le système des prestations familiales.

Le supplément familial des fonctionnaires s'inscrit dans cette conception

Son montant varie :

- avec la taille de la famille ; il est très faible pour la famille de un enfant et augmente avec le nombre d'enfants
- avec le revenu. Il est à l'origine proportionnel à l'indice brut. Il est désormais versé dans la double limite d'un plancher et d'un plafond.

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Valeur au plancher (en €/mois)	2,29	73	182	310
Valeur au plafond	2,29	110	281	485

Comme on le voit, le montant au plafond dépasse la valeur des AF (hors majoration pour âge) ou en est très voisine ; l'augmentation avec le revenu est forte

* *2ème conception* : les prestations doivent être les mêmes pour tous. Le forfait couvre un pourcentage donné du coût moyen de l'enfant.

* *3ème conception* : tout ou partie des prestations doivent diminuer avec le revenu. Comme la charge qu'une famille doit consentir pour assumer le coût moyen est d'autant plus forte que la famille est de revenu modeste, il faut égaliser le taux d'effort en attribuant des prestations diminuant avec le revenu

b) Le système combine plusieurs types de prestations

b1) des prestations sans condition de ressources et non imposables

* Les AF et majorations pour âge : 12Md€ ; la «dépense fiscale» liée à la non imposition est évaluée à 1Md€.

* L'Allocation de soutien familial (ASF) : 1,2Md€

* Le CLCA (comme l'APE précédente) : 2,1Mds€

Comme ces prestations sont «conçues comme des prestations en nature» non imposables, elles ne sont pas comptées dans la base ressources pour le calcul des prestations sous condition de ressources et des aides au logement.

b2) des prestations de montant forfaitaire mais servies sous condition de ressources ; elles ne sont plus versées lorsque le revenu de la famille dépasse le plafond d'exclusion.

* L'allocation de base et la prime de la PAJE pour les familles qui ont un enfant de moins de trois ans : 4,5Md€

* Le complément familial pour les familles qui ont au moins trois enfants de plus de 3 ans : 1,8Md€

* L'Allocation vieillesse des parents isolés qui est servie pour certaines familles ayant des enfants jeunes ou au moins trois enfants : 4,5Md€

* L'allocation de rentrée scolaire : 2Md€

Le système de plafonds qui définit la sélectivité de la condition de ressources a les caractéristiques suivantes :

* les plafonds sont plus ou moins rigoureux selon les prestations.

* sauf pour l'ARS, ils sont plus élevés pour les familles où les deux parents travaillent et les familles monoparentales que pour les familles où seul l'un des parents travaille. L'écart des plafonds est de 25%. Pour un même revenu du ménage, la probabilité de bénéficier des prestations est plus forte pour la première catégorie de familles.

Compte tenu de ces caractéristiques, le taux d'exclusion (le nombre de familles qui sont au dessus du plafond) varie de façon importante : il est élevé pour l'ARS (52% des familles ne bénéficient pas de la prestation) ; très modéré pour le CF (24% de familles exclues) ; très faible pour la PAJE (14% de familles exclues).

Tableau 10 - Les taux d'exclusion du complément familial

Catégorie 1 : familles mono-active ; catégorie 2 : familles biactives et familles monoparentales

	Trois enfants	Quatre enfants et +
Catégorie 1	29%	24%
Catégorie 2	21%	14%

Tableau 11 - Les taux d'exclusion de la PAJE

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants et+
Catégorie 1	19%	19%	17%	12%
Catégorie 2	10%	7%	6%	5%

* ils génèrent des effets de seuil (quand le revenu dépasse le plafond, on perd « toute la prestation »)

Tableau 12 - Mesure de l'effet de seuil pour la PAJE

Valeur de la « prestation perdue » rapportée aux plafonds

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Catégorie 1	5,6%	4,7%	3,9%	3,4%
Catégorie 2	4,3%	3,7%	3,2%	2,8%

Tableau 13 - Mesure de l'effet de seuil pour la PAJE

Valeur de la « prestation perdue » rapportée aux plafonds

	Trois enfants	Quatre enfants et +
Catégorie 1	4,85%	4,15%
Catégorie 2	3,96%	3,48%

L'indexation des plafonds

C'est un élément important pour comprendre l'évolution du système des prestations sous condition de ressources. Comme en tendance le revenu des familles augmente plus vite que les prix,

- la sélectivité du système (le taux d'exclusion) est plutôt stable si on indexe les plafonds sur les salaires ;
- la sélectivité augmente si les plafonds sont indexés sur les prix.

Jusqu'en 1996 avait été retenue une indexation sur les salaires ; depuis cette date, l'indexation est faite sur les prix. Il en résulte une augmentation du taux d'exclusion et une baisse de l'effectif des allocataires.

c) Des prestations « à tranches »

C'est le cas du Complément de libre choix du mode de garde (allocation versée aux familles qui font garder leur jeune enfant à domicile). La prestation a trois taux (452€, 286€ et 171€/mois) le CMG ; les familles perçoivent le montant correspondant au niveau de leur revenu. C'est un système assez rustique, avec des effets de seuil significatifs et dans l'ensemble peu modulé avec le revenu puisque plus de 60% des allocataires perçoivent le CHG de valeur intermédiaire.

Tableau 14 - Mesure des effets de seuil dans le CMG pour un couple avec un enfant

	Ecart de prestation en €/mois	Plafond en €/mois	Ecart/prestation en %
Passage de CMG 1 à CMG 2	167	1920	8,7%
Passage de CMG 2 à CMG 3	114	4260	2,7%

Le HCF a souhaité qu'on étudie une approche plus linéaire de la variation du CMG avec le revenu.

d) Des services où le reste à charge des ménages (le RAC) est plutôt proportionnel au revenu

C'est le cas des établissements d'accueil du jeune enfant (la participation horaire de la famille dans la plupart des cas est proportionnelle au revenu dans la limite d'un plafond (4722€/mois) mais les gestionnaires sont libres de poursuivre les taux d'effort nationaux au delà de ce plafond ou de plafonner la participation financière en proportion de ce niveau.

e) Des prestations avec une baisse linéaire du montant en fonction du revenu : les aides au logement

On compte 1,2 millions de bénéficiaires de l'ALF et 1,2 millions de bénéficiaires de l'APL ayant des personnes à charge. La dépense est de 8,3 Mds€ (4,1Mds€ au titre de l'APL pour les familles et 4,2Mds€ pour l'ALF), pour une aide moyenne 288€/mois.

L'allure du barème

L'aide est maximale au niveau du revenu de solidarité active (RSA) où elle couvre 92,5% de la dépense éligible⁷⁰. Elle diminue suivant une pente forte jusqu'aux points de sortie (niveau de revenu où l'aide est inférieure à 15€/mois). Quand le revenu augmente de 1 000€/mois, l'allocation diminue de 30 à 40€.

Il y a une faible différenciation géographique en trois zones (le loyer plafond sur une base 100 en zone 2 est de 113 en zone 1 et 93 en zone 3).

Tableau 15 - Montant d'aide au logement et points de sortie (en€)

Ménage	Isolé	Couple	Couple avec un enfant	Couple avec deux enfants	Couple avec trois enfants
Allocation mensuelle maximale ⁷¹	265	317	367	423	480
Point de sortie ⁷²	1 111	1 375	1 741	2 074	2 537

L'aide diminue très nettement la charge de logement : le taux d'effort net est ramené à la moitié environ du taux d'effort brut dans les situations - rares il est vrai - où le loyer et les charges effectives sont inférieures au plafond majoré du forfait de charges. Mais comme les loyers réels sont souvent plus élevés que les plafonds et les charges supérieures au forfait, les taux d'effort sont beaucoup plus élevés puisque la part qui se situe au dessus du plafond majoré est entièrement à la charge du locataire.

La prestation est donc fortement redistributrice (concentration sur les premiers déciles et variation forte avec le revenu).

L'indexation des plafonds et du forfait de charges ne suit pas les loyers et charges réelles ; les paramètres « revenu » du barème sont indexés sur les prix. De ce fait, l'aide perd de son pouvoir solvabilisateur.

Malgré la solidité de la conception de l'aide, de nombreux ménages supportent des taux d'effort abusivement élevés qui peuvent paraître incohérents avec les objectifs de notre politique familiale

*
* *

⁷⁰ La dépense éligible comprend le loyer dans la limite d'un plafond et un forfait de charges.

⁷¹ En zone 2 pour un loyer égal au loyer plafond.

⁷² Revenu mensuel net.

Trois conclusions peuvent être tirées de ce bilan :

- le système des prestations opère un transfert important en faveur des familles modestes, notamment grâce aux aides au logement ;
- les classes moyennes ne sont pas les oubliées (les AF, la PAJE, le CF, l'ARS et l'ASF, le CLCA) leur sont attribuées ; les taux d'exclusion - sauf l'ARS - sont faibles et épargnent le gros des classes moyennes ;
- il est erroné de dire que la politique des prestations familiales a dérivé vers l'assistanat.

2. En matière de fiscalité

Les analyses portent pour l'essentiel sur l'Impôt sur le revenu (IR).

a) La présence d'enfants à charge est prise en compte dans le barème de l'impôt sur le revenu

C'est une position constante du Conseil constitutionnel que cette prise en compte soit respectée.

Nous le faisons suivant une technique propre : le quotient familial.

a1) Dans ce système, le revenu du ménage est divisé par parts et le barème progressif est appliqué non au revenu mais au revenu par part.

Il en résulte que pour un même revenu fiscal :

- 1) le seuil d'imposition augmente avec la taille ;
- 2) l'impôt est plus faible pour les familles que pour les autres ménages ;
- 3) la différence d'impôt par rapport au couple sans enfant augmente avec la taille (le nombre de parts) ;
- 4) la « valeur » du QF augmente avec le revenu.

Le quotient familial est désormais plafonné à 2 000€ par demi part (le passage de 2 360€ à 2 000€ a concerné près de 900 000 ménages dont l'impôt augmentera de 46€/mois ; la recette supplémentaire est de 500M€).

Tableau 16 - Seuils d'imposition et revenus où le QF est plafonné (couples mariés)

	Couple sans enfant	Couple avec un enfant	Couple avec deux enfants	Couple avec trois enfants
Seuil d'imposition (en €/mois)	1 540	1 788	2 036	2 534
Revenu du plafonnement		5 096	5 790	7 175

Le QF (pour les parts des enfants) est valorisé à 11,7Md€ pour 7,56 millions de foyers bénéficiaires.

a2) Les incidences du quotient familial (QF)

1,3 million de foyers sont rendus non imposables (pour un montant moyen de quotient familial de 53€/mois).

- l'avantage moyen est de 129€/mois (76€ par enfant) ; il augmente avec la taille de la famille, passant de 81€ par mois pour un enfant à 3 226€ pour les familles de quatre enfants et plus ; il augmente avec le revenu, passant de 39€/mois pour les familles du premier décile (RFR compris entre 0 et 16 116€) à 217€/mois pour le 9^{ème} décile (RFR compris entre 52 311 et 71 280€)
- le rapport entre le gain moyen et l'impôt qui serait dû en absence du QF est de 25%. Ce ratio est de 80% au cinquième décile, de 29% au dernier décile et de 7% au dernier centile.

a3) Le système du quotient familial appelle trois remarques

* *En doctrine*, le QF n'est pas une aide (il n'est d'ailleurs pas décompté dans les dépenses fiscales) et beaucoup contestent qu'on puisse alors globaliser les prestations familiales et le QF pour établir la variation des « avantages fiscaux et sociaux » en fonction du revenu (courbes en U). Pour d'autres, le QF est une aide et nombreux parmi eux estiment que les familles aisées sont alors « trop aidées ».

* *D'autres techniques de prise en compte des enfants sont concevables :*

- un abattement sur le revenu, proportionnel ou forfaitaire par enfant ;
- une réduction d'impôt ;
- un crédit d'impôt.

On pourra utilement se référer à l'annexe DGT de la note « architecture » qui compare, à enveloppe constante, les incidences de ces techniques alternatives qui, à des degrés différents, opéreraient des transferts des ménages aisés aux autres ménages.

* *La plupart des autres pays de l'OCDE adoptent d'autres techniques de prise en compte des enfants.*

Le tableau ci-dessous est issu de l'annexe de la DG Trésor de la note « architecture » du 28 avril 2011.

Tableau 17 - Prise en compte par la fiscalité de la charge de famille dans les pays de l'OCDE

	Fonction de l'âge	Fonction du rang	Fonction des revenus
Abattement	Corée, Espagne	Allemagne*, Belgique*, Corée, Espagne	Japon
Réduction	UK	UK	Rép.Slovaque, UK
Crédit	Allemagne*, Canada, Rép. Tchèque, Espagne, Italie, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, US	Allemagne*, Belgique*, US, Hongrie, Italie, Nouvelle-Zélande	US
Déduction de charges	Luxembourg, Suisse		
Aucune prise en compte**	Australie, Autriche, Danemark, Finlande, Grèce, Islande, Irlande, Mexique, Norvège, Suède		

* En Allemagne et en Belgique, l'administration fiscale choisit pour le contribuable l'option qui lui est la plus favorable du crédit ou de l'abattement forfaitaire. En Allemagne, le montant de l'abattement correspond à la somme de deux montants : l'un de subsistance, l'autre d'éducation.

** Dans les pays où la charge familiale n'est pas prise en compte fiscalement, des transferts monétaires (parfois assez substantiels) non-imposables sont en général pratiqués, fonction de l'âge et du nombre d'enfants. Ce type de transfert existe aussi en complément des mesures fiscales dans plusieurs pays.

b) L'IR comprend d'autres dispositions en faveur des familles

Citons notamment :

- *le crédit d'impôt pour la garde des enfants de moins de sept ans* (notamment en EAJE et auprès d'une assistante maternelle). Il est attribué sans considération du revenu (il est assis sur les charges de garde nettes des aides publiques). Il couvre 50% du reste à charge des ménages nets des aides publiques dans la limite de 2 300 €. La dépense fiscale s'élève à 1, 07Md€ pour 1,7M de bénéficiaires une aide moyenne de 52,45€/mois.

- *le régime des emplois familiaux* qui accorde une aide de 50% des charges de garde nettes des aides publiques pour les employés qui travaillent au domicile de l'employeur. On estime la dépense fiscale à M€ pour les ménages qui ont un jeune enfant (dont % pour la tranche d'âge 0/3 ans)

- *les réductions d'impôt pour les ménages qui ont des enfants au collège, au lycée ou en études supérieures*. L'aide (63€ au collège, au lycée et en études supérieures) ne bénéficie qu'aux ménages imposables. La dépense fiscale est de 510M€

c) Le quotient conjugal s'inscrit dans la même conception de la fiscalité sur le revenu.

Le revenu des ménages mariés/pacsés est divisé par deux. Le barème progressif de l'IR s'applique par part et non sur le revenu global.

Le système du quotient conjugal s'applique à tous les ménages (et pas seulement à ceux qui ont des enfants à charge).

Pour plus de la moitié des couples unis juridiquement, l'imposition jointe et le Quotient conjugal conduisent à une économie d'impôt relativement à ce qu'ils acquitteraient dans le cadre d'une imposition individuelle.

- Cet écart est d'autant plus important que l'écart de revenus entre les conjoints est élevé.
- Il est également croissant avec le revenu en raison de la progressivité du barème de l'impôt et du fait que cet avantage n'est pas plafonné.
- L'avantage associé au quotient conjugal n'est toutefois pas systématique. En effet, certains dispositifs destinés aux foyers modestes tels que la décote, le seuil minimum de recouvrement, ou la prime pour l'emploi peuvent conduire à une imposition supérieure en cas d'imposition jointe plutôt que séparée, et ce pour un peu plus d'un quart des couples.

Dans ces conditions, une suppression intégrale de l'imposition commune et du quotient conjugal (conduisant à une pleine individualisation de l'impôt sur le revenu), rapporterait 5,5 Mds€ aux finances publiques. Ce montant se décompose en une hausse des recouvrements de 6,3 Mds€ porté par les ménages à qui le quotient conjugal profite en l'état actuel et une baisse de 0,8 Md€ pour ceux à qui le quotient conjugal coûte.

On pourra se reporter utilement à l'annexe DG Trésor précitée qui compare le système du quotient conjugal à un système d'imposition séparée ainsi qu'à la note du HCF sur l'architecture des aides aux familles⁷³ qui a analysé différentes modalités de réforme du quotient conjugal.

⁷³ HCF – Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ? (pages 63 et suivantes) – avril 2011.

FICHE 5

COMMENT PREND-ON EN COMPTE LE STATUT CONJUGAL ET L'ISOLEMENT DES PARENTS ?

1. Statut matrimonial du couple parental

a) Les prestations familiales sont les mêmes quel que soit le statut du couple

Depuis fort longtemps, les prestations familiales sont les mêmes quel que soit le statut du couple : concubins, mariés/pacsés (y compris l'assurance vieillesse du parent au foyer - AVPF). Les couples d'une famille « recomposée » ont droit aux mêmes prestations.

b) Le statut du couple est pris en compte en matière fiscale

En revanche, en matière fiscale, il existe une différence radicale entre les couples mariés/pacsés d'une part et les concubins d'autre part.

Le quotient conjugal est réservé aux couples mariés/pacsés.

Le quotient familial ne tient pas compte du statut matrimonial, sauf pour les personnes veuves vivant seules (qui bénéficient d'une demi-part supplémentaire).

c) en matière de retraite, la pension de réversion est réservée aux couples mariés

Répartition des enfants de moins de 18 ans selon le statut matrimonial des parents⁷⁴ :

- 63% des enfants vivent avec un couple parental marié
- 18% des enfants vivent avec un couple parental non marié
- 16% des enfants vivent dans une famille monoparentale

On ne dispose pas de la répartition, au sein des enfants vivant dans un couple parental non marié, de ceux vivant dans un couple parental pacsé et de ceux vivant dans un couple parental en union libre

2. Les familles monoparentales (ou les foyers monoparentaux)

En 2009, on compte, en 2009, 1,93 million de familles monoparentales avec un enfant de moins de 25 ans, soit 22% de l'ensemble des familles (voir leur évolution en annexe).

⁷⁴ « Enfants des couples, enfants des familles monoparentales », *Insee première*, Janvier 2009

Définition

- les familles monoparentales au sens de l'INSEE : ménages pour lesquels le parent vit seul sans conjoint avec son ou ses enfants dans un logement ordinaire, sans qu'il y ait d'autres personnes partageant le même logement qu'elles aient ou non un lien de parenté avec le parent isolé. Sont considérés comme enfants des familles monoparentales ceux qui sont célibataires et qui ont moins de 25 ans.

- les parents isolés au sens des Caisses d'allocations familiales (CAF) : sont considérées comme parents isolés les personnes veuves, séparées, abandonnées ou célibataires qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants, à condition qu'elles ne vivent pas maritalement. Les enfants à charge au sens des CAF sont âgés de moins de 21 ans.

Ces familles sont souvent modestes et leur taux de pauvreté est très élevé (Voir tableau détaillé en Annexe).

Taux de pauvreté des enfants : en 2010, 41% des enfants de moins de 18 ans vivant dans une famille monoparentale disposent d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté (60% du niveau de vie médian) contre 19,6% de l'ensemble des enfants de moins de 18 ans.

Part des enfants de moins de 18 ans dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Objectif
Ensemble des enfants âgés de moins de 18 ans	17,7 %	16,7 %	17,6 %	17,7 %	17,9 %	17,3 %	17,7 %	19,6 %	Réduction
Dont vivant dans des familles monoparentales	35,4 %	31,9 %	38,4 %	38,6 %	38,4 %	37,8 %	38,0 %	41,0 %	
Intensité de la pauvreté	18,2 %	17,0 %	19,0 %	18,2 %	18,0 %	18,3 %	19,0 %	19,5 %	

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées 2002 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2010.

Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : PQE famille 2013

Cette situation explique qu'une inflexion des prestations et dispositifs fiscaux soit mise en œuvre à leur bénéfice.

a) Pour les prestations familiales et sociales

Compte tenu de leur modestie, les familles monoparentales perçoivent pour la plupart les prestations familiales et sociales de droit commun : elles ont une forte allocation de logement, perçoivent le plus souvent la PAJE, le complément familial ou l'ARS ; elles sont nombreuses au RSA.

Une part importante des bénéficiaires de certaines prestations

En 2011, les familles monoparentales avec un enfant de moins de 21 ans représentent 16% des bénéficiaires de l'AB de la PAJE⁷⁵, 25% des bénéficiaires du complément familial. Elles représentent également 34% des bénéficiaires du RSA (dont RSA majoré), ce qui équivaut à un taux de couverture de 39% des familles monoparentales. Elles représentent enfin 69% des bénéficiaires de l'ALF.

On analyse ci-dessous les « aides spécifiques » allouées à ces familles

* *L'allocation de soutien familial* est une prestation mensuelle de 89,34€/enfant⁷⁶. Elle est subsidiaire par rapport aux créances alimentaires dont dispose éventuellement le parent isolé. Cette subsidiarité pose deux problèmes :

* la gérer donne une lourde responsabilité des CAF qui doivent aider les parents à faire établir et recouvrer leurs pensions alimentaires.

* l'écartier reviendrait à considérer que l'isolement est un handicap en tant que tel qui appelle compensation financière, par exemple en attribuant l'ASF à tous les parents isolés même s'ils perçoivent les pensions alimentaires dues à leurs enfants. Cette option qui n'a pas été discutée directement par le HCF pose des problèmes de doctrine. Elle aurait un coût élevé (de l'ordre de 1,65Md€, somme à majorer de 25% si on mène au bout le projet d'augmenter de 25% le montant de l'ASF)

Taux de perception de l'ASF

43% des enfants des familles monoparentales sont couverts par l'ASF. Il y en a donc 57% pour lesquels l'absence d'ASF s'explique par

- * le versement de la pension alimentaire
- * la renonciation à l'ASF par une créancière qui ne veut pas mandater la CAF pour obtenir le versement d'une pension alimentaire on versée
- * l'ignorance de l'allocataire sur la possibilité d'obtenir l'ASF

On ne connaît pas le poids de chacun de ces éléments.

* *Pour deux prestations importantes (la prime de naissance, l'allocation de base PAJE de base et le complément familial) le bénéfice du double plafond profite aux familles monoparentales* : la probabilité qu'elles perçoivent les prestations en cause est plus élevée que si on retenait le plafond des couples mono-actifs.

* *Par ailleurs, la Loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2012 a introduit une majoration de 40% du plafond de ressources pour les familles monoparentales*

⁷⁵ Statistiques CNAF prestations familiales 2011 : 297 592 familles monoparentales ont bénéficié de l'AB en 2011 sur un total de 1 871 913 bénéficiaires ; 693 037 familles monoparentales sont bénéficiaires du RSA (dont les bénéficiaires du RSA majoré) en 2011 sur un total 2 032 370 bénéficiaires.

⁷⁶ 119,11€ pour un enfant privé de l'aide de ses deux parents.

bénéficiaires du complément de mode de garde (CMG) de la PAJE. Cette majoration leur permet d'avoir plus souvent accès au montant intermédiaire ou maximal de CMG. Cependant, l'évaluation de la mesure annexée à la LFSS pour 2012⁷⁷ montre que peu de familles monoparentales (environ 3000) devraient en tirer avantage puisque 80% d'entre elles avaient des ressources qui leur donnaient déjà accès au CMG maximal.

* Comme on le verra à la fiche 12 le statut des parents isolés pour leur affiliation à l'AVPF est discutable.

* Rappelons enfin qu'une partie des parents isolés perçoivent un RSA majoré.

* Dans son avis sur les ruptures familiales⁷⁸, le HCF avait vivement recommandé un accompagnement social renforcé vers l'emploi pour les bénéficiaires du RSA majoré.

Le RSA majoré			
Le RSA majoré concerne 235 000 allocataires (97% sont des femmes, plus de la moitié ont moins de 30 ans).			
Parmi ces allocataires,			
- plus de 160 000 allocataires sont de jeunes femmes enceintes ou mères d'un jeune enfant. C'est une population très typée : faible formation professionnelle, hébergement fréquent chez les parents de l'allocataire ; faible taux de « sortie » vers l'emploi. Elles bénéficient du RSA majoré jusqu'au troisième anniversaire de leur enfant.			
- 75 000 allocataires sont devenues isolées par veuvage, divorce ou séparation. Elles bénéficient du RSA majoré pendant un an après le fait générateur de l'isolement.			
Le RSA majoré est supérieur au RSA de droit commun mais il reste inférieur au seuil de pauvreté.			
RSA de droit commun, RSA majoré et seuil de pauvreté pour I0, I1 et I2			
	RSA socle* + aide au logement**	RSA socle majoré* + aide au logement**	Seuil de pauvreté
Personne isolée sans enfant	683	819***	964
Personne isolée avec un enfant à charge de moins de 14 ans	968	1068	1253
Personne isolée avec deux enfants à charge dont un de moins de 14 ans	1139	1300	1735
Personne isolée avec trois enfants à charge dont deux de moins de 14 ans	1387	1560	2024
* montant du RSA socle et du RSA socle majoré au 1 ^{er} janvier 2012 après déduction du forfait logement			
** hypothèses retenues pour l'estimation des montants d'aide au logement figurant dans le tableau : loyers moyens des bénéficiaires de l'ALS location (pour les personnes isolées sans enfant à charge) soit 388€ et loyers moyens des bénéficiaires de l'ALF location (pour les personnes ayant 1, 2 ou 3 enfants à charge) soit 517€, 577€ et 624€. Puis simulation du montant de l'aide pour une personne au RSA sans revenu et habitant en zone 2.			
*** Le RSA majoré est ouvert aux femmes enceintes			

⁷⁷ Etude d'impact de la LFSS pour 2012 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3790-ei.pdf> : « La mesure consiste à augmenter de 40% les barèmes de ressources du CMG pour les familles monoparentales. En 2007, sur les 4700 familles monoparentales bénéficiaires du CMG médian, environ 3000 se situent en dessous du barème du CMG maximum s'il est revalorisé de 40%. Sur les 900 familles bénéficiaires du CMG minimum, 400 se situent en dessous du barème du CMG médian revalorisé de 40%. Cette mesure présente un coût de 4 M€, avec environ 3 400 familles gagnantes. Avec ce scénario, les familles monoparentales bénéficiaires du CMG maximal représenteraient 90 % des familles monoparentales bénéficiaires du CMG, au lieu de 79 % actuellement ».

⁷⁸ HCF –Avis sur les ruptures et discontinuités de la vie familiales adopté le 8 juillet 2010.

b) en matière de fiscalité

La demi-part des parents isolés, non subsidiaire : les parents isolés bénéficient d'une demi-part supplémentaire au titre du premier enfant à charge. Le plafond spécifique de 4040€ de la première part supplémentaire de QF n'a pas été modifié par la loi de finances pour 2013.

- La dépenses fiscales est de 410M€ pour 1,4 million de bénéficiaires. La dépense fiscale moyenne est de 24,4€/mois.

La demi-part spécifique des veufs : le quotient conjugal des personnes veuves ayant des enfants à charge est maintenu.

- Le coût est de 82M€ pour 180 000 bénéficiaires. La dépense fiscale moyenne est de 38€/mois.

ANNEXES DE LA FICHE 5

L'évolution du nombre de familles, dont familles monoparentales depuis 1975

Nombre de familles (en millions) avec enfants de moins de 25 ans	1975		1982		1990		1999		2009	
	effectif	En %	effectif	En %	effectif	En %	effectif	En %	effectif	En %
1 enfant	3,33	40,2	3,54	40,7	3,71	41,2	3,67	42,1	3,84	43,0
2 enfants	2,66	32,1	3,13	36,0	3,38	37,5	3,30	37,8	3,46	38,8
3 enfants	1,29	15,6	1,32	15,2	1,37	15,2	1,28	14,7	1,24	13,9
4 enfants et plus	1,01	12,2	0,71	8,1	0,56	6,2	0,47	5,4	0,39	4,4
Nombre total de familles avec enfant(s)	8,30	100,0	8,70	100,0	9,01	100,0	8,73	100,0	8,93	100,0
<i>dont nombre de familles monoparentales avec enfant de moins de 25 ans</i>	<i>0,78</i>	<i>9,4</i>	<i>0,89</i>	<i>10,2</i>	<i>1,20</i>	<i>13,3</i>	<i>1,52</i>	<i>17,5</i>	<i>1,93</i>	<i>21,6</i>

Source : INSEE, RP1975 et RP1982 sondages au 1/20 - RP1990 sondage au 1/4 - RP1999 et RP2009 exploitations complémentaires.
 Champ : France métropolitaine, population des ménages, familles avec au moins un enfant de 0 à 24 ans (en âge révolu)

Nombre et taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté selon le type de ménage

Types de ménage auxquels appartiennent les individus	Nombre total d'individus (en milliers)	seuil à 60%		seuil à 50%	
		Nombre d'individus pauvres (en milliers)	Taux de pauvreté (en %)	Nombre d'individus pauvres (en milliers)	Taux de pauvreté (en %)
Individus appartenant à un ménage dont la personne de référence à moins de 65 ans	49 659	7 438	15,0	4 293	8,6
Personnes seules	5 428	1 004	18,5	650	12,0
Hommes inactifs	601	214	35,6	128	21,3
Hommes actifs	2 352	343	14,6	238	10,1
Femmes inactives	681	190	27,9	110	16,2
Femmes actives	1 794	257	14,3	173	9,6
Familles monoparentales	5 310	1 832	34,5	1 153	21,7
Pères	788	155	19,6	97	12,3
Mères inactives	1 015	653	64,4	484	47,7
Mères actives	3 507	1 024	29,2	572	16,3
Couples	37 195	4 167	11,2	2 189	5,9
Couples d'inactifs avec ou sans enfant	2 666	546	20,5	364	13,7
Homme inactif - femme active avec ou sans enfant	2 242	348	15,5	192	8,6
Homme actif - femme inactives sans enfant	1 185	127	10,7	82	6,9

Homme actif - femme inactif avec un enfant	1 180	236	20,0	115	9,7
Homme actif - femme inactif avec deux enfants	1 972	441	22,4	210	10,6
Homme actif - femme inactif avec trois enfants ou plus	2 280	852	37,4	450	19,8
Couples d'actifs sans enfant	4 882	198	4,1	125	2,6
Couples d'actifs avec un enfant	6 201	275	4,4	145	2,3
Couples d'actifs avec deux enfants	9 777	554	5,7	250	2,6
Couples d'actifs avec trois enfants ou plus	4 811	590	12,3	257	5,3
Ménages complexes	1 726	434	25,2	301	17,5
Individus appartenant à un ménage dont la personne de référence a 65 ans et plus	11 248	1 180	10,5	462	4,1
Personnes seules	3 613	608	16,8	239	6,6
Couples	6 691	484	7,2	179	2,7
Autres (familles monoparentales et ménages complexes)*	944	87	9,3	44	4,7
Ensemble des individus	60 907	8 617	14,1	4 755	7,8

Note : Sont considérés comme enfants, les enfants célibataires de la personne de référence ou de son conjoint sans limite d'âge.

*Les deux catégories ont été regroupées en raison des faibles effectifs de l'échantillon.

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010.

FICHE 6

COMMENT PREND-ON EN COMPTE LE STATUT D'ACTIVITE DES PARENTS ?

A. LES FAMILLES AYANT UN JEUNE ENFANT

Ont lieu deux évolutions profondes :

- l'évolution du salaire unique et la création de l'APE puis du CLCA ;
- le développement des aides à l'accueil des enfants.

1. Résorption du salaire unique et rebond de l'APE/CLCA

a) Dès l'origine du système des prestations familiales, on s'inscrit dans le schéma dominant de la mère au foyer.

Le salaire unique est la prestation majeure à l'appui de cette conception.

- la prestation est d'un montant significatif par rapport au salaire ; elle est « normalement » indexée sur les salaires
- elle n'est attribuée qu'à des ménages pour lesquels il faut « primer » la présence de la mère à son foyer.
 - c'est le cas lorsque le ménage est jeune : le SU est versé même si le ménage n'a pas encore d'enfant (on y met fin si le couple n'a pas eu d'enfant au bout de cinq ans)
 - c'est le cas lorsque la famille a un jeune enfant.

b) Le salaire unique connaît, plus encore que les allocations familiales, la dégradation de sa valeur

L'indexation sur les prix dès conduit à un décrochage de la prestation par rapport aux salaires. Elle n'est en rien compensée par un ajustement de son taux à la différence des allocations familiales pour lesquelles on procède à des « coups de pouce » (le taux des allocations familiales de deux enfants passe ainsi de 20 à 32% de la base mensuelle entre 1946 et 2012; celles de trois enfants de 50 à 73% de cette base).

c) On procède à une première réforme en profondeur du Salaire unique (SU) en 1972

La dégradation de la prestation explique qu'on procède à sa relance, non pour tous mais pour les ménages de revenu moyens et modestes.

- on introduit une condition de ressources
- on éclate la prestation en deux : le salaire unique « majoré » servi aux familles les plus modestes ; le salaire unique versé aux familles plus aisées. Elles diffèrent par leur montant et leur indexation

Ces deux prestations, salaire unique "majoré" et salaire unique non majoré versé aux familles les plus aisées, sont vouées à un avenir différent :

- le salaire unique majoré est indexé sur la base mensuelle ; le plafond de ressources sous lequel on le verse est indexé sur le SMIC, laissant prévoir une augmentation de la population allocataire ;
- le salaire unique non majoré est gelé à sa valeur initiale laissant prévoir sa dégradation rapide dans une période de forte inflation ; le plafond de ressources est lui aussi gelé laissant prévoir une forte rétraction de la population couverte.

Dans ce projet de relance sélective, on associe au salaire unique la création d'un régime (l'assurance vieillesse de la mère au foyer) qui permet aux mères inactives de valider des annuités de retraite.

Très logiquement, avec l'inflation, la réforme de 1972 trouve vite sa limite.

d) La réforme de 1978 tire les conséquences des limites structurelles du dispositif de 1972

Le salaire unique est supprimé (la prestation n'a plus qu'une valeur faible).

On crée le Complément familial (CF) dont le montant est calé sur celui du SUM

- il est servi pour les familles qui ont un enfant de moins de trois ans ⁷⁹
- le plafond de ressources est relevé pour couvrir les classes moyennes
- la prestation a vocation à rester un dispositif fort de la politique familiale
- son montant pourrait progresser plus vite que les prix (si on mettait en œuvre la disposition de la loi du 1977 qui prévoyait que la base mensuelle pouvait avoir une indexation plus dynamique que les prix⁸⁰)
- le plafond de ressources est indexé sur les salaires garantissant la stabilité du taux d'exclusion.

e) Dans un contexte de montée de l'activité féminine, le CF va profondément évoluer

Son montant évolue comme les prix.

Les plafonds sont indexés sur les prix à partir de 1996, augmentant le ciblage de la prestation sur les classes moyennes et modestes.

Il est réservé en aux familles d'au moins trois enfants.

Pour les jeunes enfants, on met en place une prestation (l'APJE) d'un montant égal à celui du CF et servi sous condition de ressources avec un taux d'exclusion modéré.

⁷⁹ Et aux familles de trois enfants (alors que le SUM ne couvrait que les familles d'au moins quatre enfants). Voir ci après au B.

⁸⁰ Selon l'article de la loi précitée, la base mensuelle peut «

f) A partir de 1985, on va améliorer la situation des familles ayant un enfant de moins de trois ans où un des parents est inactif

On crée l'allocation parentale d'éducation (APE) dont la nature va changer sensiblement et dont les conditions d'octroi vont être constamment étendues. En 2009, année où le HCF est saisi d'un projet de réforme profonde du CLCA (ex APE), le dispositif est puissant et mobilise environ 2 Mds€ de financement.

Evolution de l'allocation parentale d'éducation

- 1) temps 1 : en 1985 on crée une allocation servie pendant deux ans à un parent inactifs à la naissance de leur troisième enfant (ou d'un enfant d'un rang supérieur) pour autant qu'il ait des références d'activité minimales. Compte tenu de ces références, l'APE s'apparente de facto à une prolongation du congé de maternité à un niveau dégradé, avec un montant forfaitaire égal à % du salaire moyen)
- 2) temps 2 : en on allonge la durée de service jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant ; on augmente le montant de la prestation ; on diminue les références d'activité antérieure, ce qui permet l'enchaînement d'APE successives
- 3) temps 3 : en 1994 on étend le régime de l'APE aux naissances de rang 2 et on crée un régime d'APE à temps partiel
- 4) temps 4 : en 2004 on crée le CLCA qui remplace l'APE et qui est ouvert au rang 1 mais avec une durée plus réduite (six mois).

Comme pour l'APE, le droit au CLCA est soumis à une condition d'activité antérieure. Pour le CLCA, il convient de justifier d'au moins 8 trimestres de cotisations vieillesse dans les deux dernières années pour l'enfant de rang 1 ; dans les < quatre dernières années pour l'enfant de rang 2 ; dans les cinq dernières années pour les enfants de rang 3 et plus.

Le CLCA est une prestation contestée.

f1) Pour ses détracteurs,

Elle éloignerait (souvent contre leur gré) les femmes de l'activité, dégraderait leur carrière, ancrerait le partage inégal des tâches entre les parents, exposerait les mères de famille à une grande fragilité en cas de rupture de leur couple. Enfin, elle mobiliserait des financements importants qui seraient mieux utilisés à développer les crèches.

A partir de ces constants, des projets de réforme ont été avancés reposant sur trois principes :

- une forte diminution de la durée de l'APE (la durée d'une année est la référence la plus fréquente) ;
- l'accroissement de la valeur de la prestation servie sur une durée désormais limitée comme une quasi prolongation du congé de maternité, si possible en proportion du salaire ;
- le partage obligatoire du congé entre les deux parents (avec une part non transmissible).

Se dégagerait ainsi une « norme » pour l'accueil de l'enfant : la première année avec ses parents ; ensuite en crèche (ou dans un autre mode d'accueil).

f2) pour ses défenseurs

La possibilité de s'occuper de façon plus directe de son jeune enfant est une liberté qu'il convient de respecter. Il est hors de question de brusquer l'évolution actuelle (lent reflux des CLCA à taux plein) a fortiori lorsque les modes de garde sont insuffisants et le marché du travail déprimé.

f3) le HCF n'a pas dégagé de consensus sur l'évolution souhaitable du CLCA⁸¹

Il a été unanime sur l'option de développer les modes d'accueil des jeunes enfants (notamment dans les EAJE) pour éviter que des parents soient conduits à renoncer à leur activité professionnelle faute de solution de garde.

Les membres du HCF ont souligné l'intérêt de réserver une période de deux mois, non transmissible soit réservée au parent qui n'a pas bénéficié du CLCL principal mais pour certains, cette période devrait s'imputer sur la durée actuelle du CLCA alors que pour d'autres, elle devrait s'y ajouter. Le HCF s'est également séparé sur l'option de raccourcir la durée de service du CLCA.

g) Au terme de cette évolution, on a pour les jeunes enfants un dispositif associant

- une prestation de base, la PAJE (182€/mois) servie sous condition de ressources quel que soit le statut d'activité des parents
- deux systèmes complémentaires, le CLCA à destination des parents inactifs ou en activité à temps partiel et les aides à l'accueil des enfants dont les parents ont une activité professionnelle.

2. La montée puissante des aides à la garde puis à l'accueil des jeunes enfants

a) Dans la branche des prestations familiales

a1) l'échec de l'allocation de frais de garde.

Créée en 1972 en même temps qu'on réforme le salaire unique, elle ne « prend » pas faute d'offre (les crèches sont peu développées ; le marché de la garde à domicile n'est pas structuré)

a2) changement de cap en 1978 avec l'attribution d'une prestation de base (la PAJE actuellement) « non affectée » (dont bénéficient aussi les familles mono-actives). Cette prestation est assez stable (sous réserve en 2004 d'une forte augmentation des plafonds). Sa valeur se dégrade avec son indexation sur les prix alors que, s'agissant de payer des frais de garde, donc des frais de main d'œuvre, l'indexation sur les salaires eût été logique.

⁸¹ HCF – Avis sur le CLCA et l'accueil des jeunes enfants adopté le 11 février 2010.

A côté de cette prestation de base, on entreprend de développer, de structurer et de solvabiliser les modes de garde.

a3) le développement des EAJE : une constante : la logique contractuelle

Les communes ne sont pas obligées – comme c’est le cas de l’école – d’ouvrir des crèches. La ligne constante est alors d’offrir aux promoteurs volontaires une offre de cofinancement avec les prestations de service et des contrats globaux (les contrats enfance jeunesse, CEJ).

Dans ce cadre, le développement est lent et inégal.

L’un des enjeux de la COG à venir sera donc de poursuivre le développement et de réduire les inégalités territoriales. Voir sur ces points

- la note du HCF de février 2013 sur la diversité de l’offre et les disparités d’accès selon les territoires en matière d’accueil des jeunes enfants, de loisirs et d’accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire
- l’avis du HCF du 5 février 2013 sur le même sujet.

a4) la « longue marche » vers les emplois à domicile

a41) les assistantes maternelles

Longtemps dans l’ombre (et au noir) la profession va se structurer au fur et à mesure qu’on va aider les parents à y avoir recours pour autant que ce recours est « déclaré ».

Entamé par des exonérations limitées de charge patronales, le financement explose avec la prise en compte des charges sociales et le versement d’une prestation (actuellement le CMG).

Cette politique obtient des résultats importants qui font de l’accueil par les assistantes maternelles le premier mode d’accueil « hors famille » des jeunes enfants.

a42) les employés de maison.

C’est le dernier mode d’accueil à être reconnu et financé par la branche famille avec l’exonération de 50% des cotisations sociales (dans la limite d’un plafond de 425€ pour les enfants de moins de trois ans et 213 pour les enfants de trois à six ans) et l’octroi du CMG

b) En matière de fiscalité

b1) pour les EAJE et les assistantes maternelles

Première étape : la revendication de la déductibilité des frais de garde

- on adopte en un système de réduction d’impôt (qui par définition ne bénéficie qu’aux familles imposables, nombreuses il est vrai s’agissant le plus souvent de familles biactives)

- on passe en au crédit d'impôt (égal à 50% du reste à charge net des aides publiques dans la limite de 2300€, soit une aide maximale de 96€/mois. La dépense fiscale est de 1Md€ pour M d'allocataires et une aide moyenne de €/mois.

b2) pour les employés au domicile des parents

On met en œuvre un mécanisme de crédit d'impôt (50% du reste à charge net des aides publiques dans la limite de 12 000€, plafond majoré de 1 500€ par enfant à charge).

➤ La dépense fiscale est évaluée à 700M€

c) Le cumul des aides sociales et fiscales

Le cumul des aides sociales et fiscales conduit globalement à un taux d'effort des familles que le HCF a jugé raisonnable au regard de la priorité à accorder à la politique de l'offre (pour les taux d'effort sur cas-type voir le PQE famille 2013).

Mais ce système n'est pas exempt de défauts (rusticité et non linéarité de l'aide aux assistantes maternelles ; cohérence mal assurée entre les aides fiscales et les prestations de la branche famille...).

Une remise en cohérence sera étudiée au chapitre 2.

B. LES FAMILLES NOMBREUSES

Les familles nombreuses constituent à l'origine, la deuxième cible du salaire unique. La plupart des évolutions structurelles décrites ci-dessus au 1) s'appliquent à cette cible.

Dans la situation actuelle, le CF attribué aux familles qui ont au moins trois enfants à charge

- est de 164€/mois (somme fixe quel que soit le nombre d'enfants)

- est accordé quel que soit le statut d'activité des parents pour autant que les revenus du ménage soient inférieurs aux plafonds. Le taux global d'exclusion est de 26%

C. DES POLITIQUES QUI TIENNENT COMPTE DU STATUT D'ACTIVITE DES PARENTS

1. Pour la PAJE comme pour le CF : un système de double plafond

Le plafond des familles mono-actives est plus bas que celui appliqué aux familles biactives et aux familles monoparentales. L'existence de ce double plafond se justifie que les parents biactifs sont confrontés à des dépenses plus élevées (accueil des enfants, transports, etc.).

Voir sur ce point la fiche 4 sur « la prise en compte du revenu ».

2. Le quotient conjugal

Le système du quotient conjugal diminue l'impôt des couples dans lesquels l'écart des revenus est élevé, ce qui est notamment le cas des familles ayant de jeunes enfants et les familles nombreuses.

E. LA CONSTITUTION DE DROITS A LA RETRAITE EN CAS D'INACTIVITE TOTALE OU PARTIELLE D'UN PARENT.

Créée en 1972, l'Assurance vieillesse des parents au foyer a pour but d'améliorer la retraite des parents inactifs ou en activité partielle.

Mais il ne s'agit pas d'un statut universel couvrant l'ensemble des ménages. Il n'est ouvert que pour des situations très typées, notamment lorsque la famille a un jeune enfant ou au moins trois enfants. Elle est ouverte sous condition de ressources.

Dans ces situations, la CNAF est « l'employeur fictif » du parent éligible et verse à la CNAV une cotisation assise sur le SMIC.

L'apport actuel et les questions sur l'avenir de l'AVPF sont étudiés dans la fiche 12.

FICHE 7

QUEL EQUILIBRE ENTRE PRESTATIONS MENSUELLES ET AUTRES PRESTATIONS ?

L'essentiel des prestations fait l'objet d'un versement mensuel. Mais on a connu et on connaît encore des prestations versées suivant un calendrier différent.

1. Les prêts

a) Les prêts aux jeunes ménages

Les prêts aux jeunes ménages (PJM) ont été créés par un arrêté en 1972. Ces prêts pour l'équipement mobilier et ménager étaient destinés à couvrir les premiers frais qu'entraîne la location d'un logement. Ils ont été financés dans un premier temps sur les fonds d'action sociale, puis transformés en prestations légales en janvier 1975.

Après une phase où ils ont été financés par les banques, à partir de 1985, (la CNAF se bornant alors à financer la bonification d'intérêts et les défaillances). Ils ont été supprimés en 1987.

b) Les prêts à l'amélioration de l'habitat (PAH)

Il s'agit d'un prêt à 1% ouvert à l'ensemble des allocataires d'organismes débiteurs de prestations familiales qui permet de financer 80% des dépenses d'aménagement ou de réparation comportant une amélioration des conditions de logement, dans la limite d'un montant plafond de 1 067,14€. Ce prêt est remboursable en 36 mensualités au maximum.

c) Le prêt à l'amélioration du lieu d'accueil de l'enfant (PALA)

Le PALA, créé en 2011, est destiné aux assistants maternels agréés, qu'ils exercent à leur domicile ou au sein d'une maison d'assistants maternels (MAM). Ce prêt à taux zéro leur permet de financer 80% des travaux visant à améliorer l'accueil, la santé ou la sécurité des enfants ou à faciliter l'obtention, le renouvellement ou l'extension de l'agrément (à l'exclusion des travaux de mise aux normes des établissements recevant du public), dans la limite d'un montant plafond de 10 000€. Ce prêt est remboursable en 120 mensualités au maximum. A noter que le PALA est un dispositif complémentaire à la prime à l'installation des assistants maternels prévue par l'actuelle COG (d'un montant de 300 à 500 €).

L'enveloppe globale dédiée aux PAH et aux PALA est égale à 0,5% du montant total des prestations familiales payées au cours des douze mois précédents le 30 décembre de l'année antérieure (soit 160 millions € pour 2010). Ce financement est pris en charge par le fonds national des prestations familiales de la CNAF.

2. Autour de la naissance

a) Les allocations pré et post natales

Elles étaient versées en fractions dont le versement était conditionné à la passation des examens médicaux ; leur montant était significatif. Elles étaient servies à tous les ménages quel que soit leur revenu.

Elles ont été ensuite supprimées en 1985 et leur montant intégré dans l'APJE (ancêtre de l'allocation de base de la PAJE)

b) la prime à la naissance ou à l'adoption de la PAJE

Elle est versée le septième mois de la grossesse. Son montant est actuellement de 912€ pour un enfant à naître et de 1824€ pour un enfant adopté ou accueilli en vue d'une adoption. Elle est accordée sous condition de ressources (on estime que près de 90% des naissances donnent lieu à prime). Elle représente une dépense totale de 635M€ en 2011.

Tableau 18 - Plafonds de ressources

Enfants au foyer (nés ou à naître)	Couples avec un seul revenu d'activité	Parent isolé ou couple avec deux revenus d'activité
1	34 819 €	46 014 €
2	41 783 €	52 978 €
3	50 140 €	61 335 €
Par enfant supplémentaire	8 357 €	8 357 €

3) L'allocation de rentrée scolaire

Instituée par la loi du 16 juillet 1974, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) est destinée à couvrir une partie des frais liés à la rentrée scolaire. Réservée jusqu'alors aux enfants soumis à l'obligation scolaire c'est-à-dire âgés de 6 à 16 ans, la prestation a été, dès la rentrée scolaire 1990, étendue aux enfants âgés de moins de 18 ans qui poursuivent leurs études scolaires, universitaires ou sont placés en apprentissage, sous réserve que leur rémunération éventuelle n'excède pas 55 % du SMIC.

L'ARS a fait l'objet de 1993 à 2000 d'une majoration exceptionnelle dans le but notamment de relancer la consommation des ménages. Ces majorations ont été financées jusqu'en 2000, soit en totalité par l'Etat, soit pour partie par la branche famille de la sécurité sociale et pour partie par l'Etat. En août 2001, il a été décidé de pérenniser la majoration de cette allocation et de faire supporter son coût par la branche famille.

Tableau 19 - Montant de l'ARS pour la rentrée 2012

Age de l'enfant	Montant
6 à 10 ans	356,20 €
11 à 14 ans	375,85 €
15 à 18 ans	388,87 €

D'abord versée à la mensuelle de septembre, elle est aujourd'hui servie à la fin du mois d'août. Elle est attribuée pour chaque enfant à charge et scolarisé de 6 à 18 ans pour autant que la famille ait des revenus inférieurs aux plafonds de ressources.

Tableau 20 - Plafonds de ressources de l'ARS pour la rentrée 2012

Nombre d'enfants à charge	Plafond de ressources 2010
Pour 1 enfant	23 200 €
Pour 2 enfants	28 554 €
Pour 3 enfants	33 908 €
Par enfant supplémentaire	+ 5 354 €

Elle fait l'objet d'un versement de fonds libres d'emploi (bien qu'il y ait périodiquement l'idée de la verser sous forme de bons d'achats).

Par ailleurs, pour limiter les effets de seuil, une ARS « différentielle » est servie aux parents dont les ressources dépassent légèrement les plafonds de ressources⁸².

4. La prime de Noël

Les CAF distribuent - mais ne financent pas - la prime de Noël aux allocataires du RSA, de l'ASS, de l'AER et de l'ATS. Cette prime a été créée en 2000, renouvelée de façon régulière et légalisée comme prestation facultative en 2012.

Depuis 2000, une aide exceptionnelle de fin d'année (dite « prime de Noël ») est versée au mois de décembre aux bénéficiaires de certains minima sociaux, notamment du revenu de solidarité active dans sa composante dite « socle » (RSA socle), l'allocation spécifique de solidarité (ASS), l'allocation équivalent retraite (AER) et l'allocation transitoire de solidarité (ATS). De fait reconduite chaque année, la prime exceptionnelle est décidée à l'automne et mise en œuvre sur la base d'un décret simple signé en décembre. Elle est financée depuis 2011 (article 82 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) par le fonds national des solidarités actives (FNSA), fonds finançant le RSA.

Il est à noter que la création au 1^{er} juin 2009 du RSA, qui a fusionné dans un même minimum social le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation parent isolé (API), a entraîné un élargissement de la « prime de Noël » aux ex-bénéficiaires de l'API qui n'avaient pas droit à cette aide ponctuelle. De même, la création du RSA « jeunes » a élargi aux bénéficiaires du RSA socle de moins de vingt-cinq ans le bénéfice de l'aide exceptionnelle de fin d'année.

⁸² Article R. 543-6-1 du code de la sécurité sociale : « L'allocation différentielle de rentrée scolaire est égale, pour chaque enfant, à la différence entre, d'une part, le plafond défini au deuxième alinéa de l'article R.543-5, majoré, pour chaque tranche d'âge, des montants d'allocation de rentrée scolaire en vigueur au 1er janvier de l'année en cours multiplié par le nombre d'enfants y ouvrant droit pour cette tranche d'âge au titre de la rentrée scolaire en cours et, d'autre part, le montant des ressources, cette différence étant divisée par le nombre d'enfants à charge ouvrant droit à cette allocation. »

Les compétences du fonds national des solidarités actives (FNSA) ont été étendues par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 de façon à lui permettre de prendre en charge les aides exceptionnelles de fin d'année à la charge de l'Etat versées à certains allocataires du revenu de solidarité active (prime de Noël). Pour la première fois, la dépense correspondant à la prime de Noël a été inscrite dans la loi de finances pour 2013.

Ainsi, à compter de 2013, le FNSA finance également les primes de Noël versées aux bénéficiaires de l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS), de l'Allocation Equivalent Retraite (AER) et de l'Allocation Transitoire de Solidarité (ATS), outre celles versées aux bénéficiaires du RSA socle. L'article 114 de la loi de finances pour 2013 pérennise le financement de la prime de Noël, en en codifiant le principe facultatif à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, 1^{er} alinéa : « *Le fonds national des solidarités actives finance également les aides de fin d'année qui peuvent être accordées par l'État à certains allocataires du revenu de solidarité active, ainsi que, à compter de 2013, celles qui peuvent être accordées aux bénéficiaires de certaines allocations mentionnées à l'article L. 5423-24 du code du travail ou se substituant à ces dernières.* »

5. Eléments de problématique

Pour certains, ces prestations devraient être intégrées dans les prestations mensuelles.

Le groupe « accès aux droits et minima sociaux » réuni pour préparer la conférence de lutte contre la pauvreté à l'automne 2012 a ainsi proposé de supprimer la prime de Noël pour financer en partie l'augmentation du barème du RSA socle.

ANNEXE

Barème de la prime de Noël 2012
pour la France métropolitaine ainsi que pour les DOM/COM (**hors Mayotte**)

Composition de la famille	Montants en euros
Personne isolée	152,45
<u>2 personnes :</u> couple sans enfant ou isolé avec un enfant	228,67
<u>3 personnes :</u> isolé avec deux enfants ou couple avec un enfant	274,41
<u>4 personnes :</u> isolé avec trois enfants ou couple avec deux enfants	335,39 320,14
<u>5 personnes :</u> isolé avec quatre enfants ou couple avec trois enfants	396,37 381,12
<u>6 personnes :</u> isolé avec cinq enfants ou couple avec quatre enfants	457,35 442,10
Par personne supplémentaire	60,98

FICHE 8

QUEL EQUILIBRE ENTRE PRESTATIONS LIBRES D'EMPLOI ET PRESTATIONS AFFECTEES ?

1. L'essentiel des dispositifs d'aide aux familles est « libre d'emploi »

L'essentiel des dispositifs d'aide aux familles est « libre d'emploi » y compris l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) malgré les idées souvent évoquées d'un service sous forme de chèque « rentrée scolaire ». Il convient toutefois de souligner que le bénéfice de l'ARS est subordonné à la scolarisation de l'enfant⁸³.

2. Il existe cependant des prestations affectées

C'est le cas des aides au logement (parfois servies en tiers payant). Elles ne sont maintenues que si le locataire ou l'accédant à la propriété s'acquitte de ses charges. Le HCF a refusé l'option de la déconnection.

C'est également le cas des aides à l'accueil jeunes enfants qui compensent des charges déclarées.

3. Des aides liées à la facturation de services au dessous de leur prix de revient.

Dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), la participation des familles (avant crédit d'impôt) couvre 20% des charges de fonctionnement. Les aides publiques (de la branche famille, des communes ou des entreprises) sont par nature des aides affectées.

Il en est de même des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) et de la plupart des autres interventions financées par le Fonds national d'action sociale de la Branche famille (FNAS).

⁸³ Ainsi, pour les enfants de plus de 16 ans, l'ARS n'est versée que si les parents fournissent une attestation justifiant de la scolarité ou de l'apprentissage.

FICHE 9

COMMENT PREND-ON EN COMPTE LE DOMICILE DE L'ALLOCATAIRE ?

1. Pour les prestations familiales « légales », la règle est plutôt l'uniformité

a) La suppression des abattements de zone dans les allocations familiales

A l'origine les Allocations familiales (AF) variaient fortement selon les zones. Elles ont progressivement été réduites puis supprimées dans les années 70.

Le thème d'une différenciation des AF n'est plus dans le débat public (avec une exception récente : le sénateur Pozzo di Borgo qui pense qu'on devrait envisager la différenciation régionale des prestations)

b) L'alignement des PF des DOM sur celles de la métropole

A l'origine, on sert des prestations plus faibles et moins progressives avec la taille de la famille dans les DOM. En compensation, la branche famille finance une action sociale plus développée qu'en métropole (c'est le principe de la parité globale). Cette option avait été retenue pour des considérations démographiques et économiques.

La revendication constante des élus des DOM a conduit à changer le système en alignant progressivement les prestations familiales sur celles de la métropole. Ne subsistent plus que des différences secondaires (ainsi on verse des allocations familiales de 23€/mois à la famille de un enfant).

On a eu une démarche un peu similaire pour le RMI : lors de sa création, le niveau de la prestation était de 80% du niveau de métropole (pour garder un rapport RMI/SMIC identique à celui de la métropole). En compensation une « créance de proratisation » permettait de développer des politiques d'insertion plus actives. Cette option a été abandonnée à la suite de l'alignement des SMIC.

c) Le régime des zones en matière d'aides au logement

Le territoire est divisé en trois zones. Le plafond de loyer éligible varie dans des proportions modestes entre les zones, ce qui fait varier le montant de la prestation.

Le HCF a considéré que ce zonage était insuffisant et trop rudimentaire ce qui conduit à des écarts trop élevés dans les taux d'effort des allocataires

d) Des reste à charge (RAC) différents selon le domicile : le CMG

Comme le salaire des assistantes maternelles - et les indemnités d'entretien – varient sensiblement selon les territoires et que les aides de la CAF sont uniformes, le reste à charge des allocataires est très inégal.

Le HCF a souhaité qu'on étudie un remodelage de ce dispositif.

2. En action sociale : des disparités dans les services offerts selon le domicile

- Voir la note et l'avis du HCF sur les disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants et d'offre de loisirs pour les enfants et adolescents. Février 2013.

a) Les modes d'accueil des jeunes enfants

Les constats ont été dressés par le HCF dans ses derniers travaux sur les disparités territoriales : on observe de fortes disparités pour l'ensemble des dispositifs (EAJE, assistantes maternelles, école maternelle).

Le taux d'offre varie de (source PQE).

On estime qu'il manque des solutions d'accueil (350 000 selon HCF mais sur des bases documentaires faibles). Ce déficit entraînerait un renoncement à l'activité de certaines mères de famille (ce qui expliquerait une partie du recours au CLCA)

Ces disparités résultent notamment :

- de l'absence d'obligation légale : pour les EAJE, les CAF mettent en œuvre une offre contractuelle de cofinancement mais elle n'est levée qu'en fonction des choix des gestionnaires ; pour l'école maternelle, l'obligation ne porte que sur les enfants de plus de trois ans ;
- d'une promotion insuffisante de l'emploi d'assistante maternelle.

La ligne prônée par le HCF est celle d'un développement résolu pour les EAJE (avec un budget du FNAS important) ; une reconquête de l'école maternelle (avec priorité des zones en difficulté) et des taux de financement améliorés pour les communes peu équipées et qui ont un faible potentiel fiscal.

b) Les services aux enfants et adolescents

Le rôle des communes et des comités d'entreprise est majeur ; la branche famille investit 900M€ ; mais son rôle n'est pas central.

On observe de très fortes disparités selon les territoires.

Un redéploiement marqué au sein du FNAS soulève des difficultés compte tenu des contraintes budgétaires qui l'entourent, surtout si on centre davantage le FNAS sur le développement des EAJE.

Seule une pression sur les prestations légales permettrait un investissement comme celui envisagé par le HCF (mais sans qu'il ait prévu son mode de financement)

3. Le barème de l'impôt sur le revenu est uniforme (sauf pour les DOM avec un abattement important)

4. Le montant de la taxe d'habitation varie de façon significative selon le lieu d'habitation

FICHE 10

QUEL EQUILIBRE ENTRE ACTION SOCIALE ET PRESTATIONS LEGALES ?

1. Les prestations légales

Les prestations légales représentent 70% des charges de la branche famille (-18 points entre 1978 et 2011)

Tableau 21 – Evolution des dépenses de prestations légales versées par la Branche Famille
en M€ constants 2011

	1978	1980	1990	2000	2010	2011
Prestations légales du FNPF + APL familles	25 375	26 320	32 794	39 977	39 224	39 114
<i>Dont Prestations légales du FNPF</i>	25 375	26 108	29 842	36 250	35 132	34 989
<i>Dont APL familles</i>	-	212	2 952	3 727	4 092	4 125
Total des charges de la branche	28 921	30 316	40 437	49 024	55 212	55 574
<i>Dont AVPF</i>	409	944	3 843	4 038	4 348	4 432
<i>Dont FSV</i>	-	-	-	-	3 674	4 381
Prestations légales du FNPF et APL famille en % des charges de la branche	88%	87%	81%	81%	71%	70%

Source : CNAF, retraitement : SG HCF

2. Un glissement structurel du ratio entre les dépenses d'action sociale et les dépenses de prestations légales

Entre 1978 et 2011, les dépenses d'action sociale passent d'environ 5% à environ 10% des dépenses de prestations légales.

Tableau 22 –Evolutions respectives des prestations légales (FNPF et APL) et du Fonds national d'action sociale –
en M€ constants 2011

	1978	1980	1990	2000	2010	2011
Prestations légales du FNPF + APL familles	25 375	26 320	32 794	39 977	39 224	39 114
Action sociale	1 404	1 457	1 788	2 640	3 620	3 783
Ratio action sociale/prestations légales (y compris APL familles)	5,5%	5,5%	5,4%	6,6%	9,2%	9,7%

Source : CNAF, retraitement : SG HCF

3. Mais une partie importante des dépenses du FNAS s'apparente à des prestations légales.

a) La logique des prestations de service

A l'origine, la prestation de service est versée de droit à toute structure éligible par ses caractéristiques (par exemple pour les EAJE, le respect des normes de personnel ou l'application d'un barème des participations familiales). Ses paramètres de calcul sont publics, non discrétionnaires ; les modalités de son indexation sont normées (par exemple pour les EAJE un indice mixte 80% salaires/20% de prix). Elle n'est pas contrainte dans un budget limitatif.

Mais la « sécurité » des cofinancements par la prestation de service reste limitée. Elle n'est normalement acquise que sur la durée de la COG et on peut modifier ses paramètres par une décision unilatérale de la CNAF. Sans doute le ferait-elle de façon discutée et en appliquant une règle de progression réaliste.

Cependant, l'histoire récente montre que la sécurité de la prestation de service peut être remise en question. La forte augmentation des dépenses des contrats enfance-jeunesse (qui reposent sur une majoration des prestations de service) dans les années 2000 a amené à une mise sous enveloppe limitative de ces contrats, même si, selon la CNAF, cette contrainte n'a pas trop pesé sur le développement des équipements et services en cause : peu de projets auraient été repoussés ou différés.

Le risque d'une pression sur les cofinancements par la prestation de service dans une période de fortes contraintes financières a conduit certains membres du HCF à envisager une « légalisation » de la prestation de service des EAJE. Elle aurait ancré le principe de l'absence d'enveloppe limitative. La majorité des membres du HCF a néanmoins craint que cette option diminue la capacité contractuelle de la CNAF et des CAF. Toutefois, le Haut conseil unanime a souhaité sécuriser la prestation de service dans ses éléments essentiels (indexation du plafond ; consolidation des taux de financement de 30% pour les PSU et de 55% pour les contrats enfance/jeunesse).

Extrait de l'avis du HCF du 5 février 2013

L'hypothèse d'une légalisation de la prestation de service unique : des avis partagés

La légalisation de la prestation de service unique présenterait un certain nombre d'avantages :

- garantie d'absence d'enveloppe limitative ;
- sécurisation des gestionnaires des modes d'accueil des jeunes enfants ;
- obligation légale des gestionnaires de respecter certains engagements faisant l'objet du conventionnement avec la Caf (application d'un barème, taux d'occupation minimal) sachant que d'autres engagements contractuels pourraient être établis dans le cadre des contrats enfance-jeunesse ;
- recentrage de la négociation du Fonds national d'action sociale sur d'autres enjeux que le seul accueil des jeunes enfants (et notamment la PSU qui représente 36% du FNAS) ;
- mise en cohérence des modalités de financement de l'accueil individuel et de l'accueil collectif.

Certains membres du Haut conseil s'interrogent ou s'opposent à cette hypothèse de légalisation de la PSU, au motif qu'elle retirerait au Conseil d'administration de la Cnaf certaines de ses prérogatives, qu'elle induirait un changement profond des aides des Caf et qu'elle risquerait de priver les Caf de certains leviers leur permettant d'agir sur la qualité de la gestion et du fonctionnement des modes d'accueil.

b) Le bloc des prestations de service : une augmentation dans le budget total de l'action sociale

Tableau 23 – Evolution des dépenses de prestations de service au sein du FNAS

Dépenses réalisées en M€	2008	2009	2010	2011
Prestations de service accueil du jeune enfant (PS et CEJ)	1 796 656	1 888 738	2 035 996	2 205 309
Prestations de service Jeunesse (PS et CEJ)	701 751	717 048	735 824	775 766
Total Prestations de services	2 498 407	2 605 786	2 771 820	2 981 075
Total FNAS	3 739 233	3 829 805	4 036 688	4 306 046
Part des prestations de services dans le budget total du FNAS en %	67	68	69	69

Source : CNAF, retraitement : SG HCF

c) Le poids des fonds d'aide à l'investissement tend à progresser au sein du FNAS

Différents fonds nationaux ont été créés pour cofinancer les dépenses d'investissements pour les EAJE.

d) Des impacts sur le poids des dotations d'action sociale

Contrepartie de cette progression des fonds nationaux – et malgré une forte augmentation du FNAS - la part des dotations des CAF dont elles ont la maîtrise a diminué dans le budget total

Tableau 24 – Evolution des dotations d'action sociale au sein du FNAS

Dépenses réalisées en M€	2008	2009	2010	2011
Dotations d'action sociale	857 453	865 453	880 559	896 329
Total FNAS	3 739 233	3 829 805	4 036 688	4 306 046
Dotations d'action sociale /budget total du FNAS (en %)	23	23	22	21

Source : CNAF, retraitement : SG HCF

FICHE 11

QUEL APPORT DES PRESTATIONS SOCIALES ET FISCALES AUX MENAGES PAUVRES ?

1. L'apport des prestations sociales et fiscales aux ménages pauvres

Le seuil de pauvreté est fixé de façon conventionnelle à 60% du revenu médian soit 964€ en 2010.

14,1% de la population soit 8,6M de personnes est pauvre

Le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans est nettement supérieur à la moyenne (avec un taux de 19,6%).

Le taux de pauvreté des enfants est particulièrement élevé dans les familles monoparentales (taux de 32%) et les familles nombreuses (taux de pauvreté des couples avec au moins trois enfants à charge de 23%).

a) Les ménages pauvres bénéficient « à plein » des prestations de droit commun

Ils ont tous vocation à percevoir les aides au logement (qui couvrent 92,5% de la dépense éligible⁸⁴ pour les ménages dont le revenu est au plus égal au RSA socle et restent d'un niveau élevé pour les autres ménages pauvres).

Ils perçoivent très fréquemment l'ASF, la PAJE, le CF, l'ARS⁸⁵ et bien entendu les AF. Ces prestations sont d'un apport majeur dans leur revenu disponible.

b) Les minima sociaux ne sont plus à la charge de la branche famille

Après la reprise de l'AAH par les départements, la suppression du SURF⁸⁶ et le transfert de l'API aux départements, la branche famille ne supporte plus aucune charge au titre des minima sociaux.

c) Les minima sociaux concernent 5,2M de personnes mais ne permettent pas à toutes de se hisser au seuil de pauvreté

La moitié est au dessous du seuil mais selon des proportions différentes : 72% pour le RMI (aujourd'hui RSA socle) mais 23% pour l'AAH par exemple.

⁸⁴ La dépense réelle est souvent supérieure à la dépense éligible ce qui diminue le ratio prestation/charges de logement.

⁸⁵ Pour ces prestations, les ménages ont un revenu inférieur au plafond d'exclusion.

⁸⁶ Dispositif très limité de revenu garanti pour les familles nombreuses institué en 1980 et bientôt supprimé.

d) Les familles pauvres ont connu une dégradation en termes relatifs de leur niveau de vie par rapport au revenu médian

Deux facteurs convergents l'expliquent : l'indexation du RSA sur les prix et les règles d'indexation des prestations familiales et des aides au logement.

2. L'apport des prestations sociales et fiscales aux ménages très modestes

Selon le CREDOC font partie des classes moyennes les ménages dont le revenu se situe entre 70 et 150% du revenu médian. Dans cette définition, les ménages se répartissent comme suit :

- ménages pauvres : 14% de la population
- ménages modestes (entre 60 et 70% du revenu médian) : 7%
- classes moyennes : 58%
- classes aisées et riches : 21%

a) Pour ces ménages du deuxième décile, les prestations familiales et les aides au logement sont importantes

b) un point noir : les travailleurs pauvres

Deux dispositifs dédiés leur sont ouverts : le RSA activité et la prime pour l'emploi (PPE).

Mais la situation actuelle ne correspond pas aux objectifs des promoteurs de ces deux dispositifs : le RSA « activité » ne marche pas (70% de taux de non recours) et la PPE est gelée depuis 2009.

Qu'entend-on par classes moyennes ?⁸⁷

« Régulièrement présentes dans les discours médiatiques ou politiques, les classes moyennes désignent les ménages et les groupes sociaux qui n'appartiennent ni aux classes les moins favorisées, ni aux classes « supérieures ». Elles se situeraient « entre » les deux. Cette définition en creux et le fait que cette expression soit souvent utilisée au pluriel soulignent la variété et l'hétérogénéité des situations objectives et des perceptions subjectives auxquelles elle peut renvoyer »⁸⁸.

Trois critères peuvent être retenus pour définir les « classes moyennes »

Un critère subjectif : l'auto-évaluation : on prend en compte les perceptions des individus quant à leur propre position sociale. Les classes moyennes ont alors une taille variable selon les périodes.

Un critère sociologique (profession, valeurs et modes de vie) : la profession reste un critère important de classement. Selon la nomenclature française des professions et catégories socioprofessionnelles, les classes moyennes regrouperaient les « professions intermédiaires », une partie des « cadres supérieurs » et également des « employés ».

⁸⁷ Note de Veille du Centre d'analyse stratégique – Les classes moyennes en quête de définition – Note de veille N°54 – avril 2007. °

⁸⁸ Note de Veille du Centre d'analyse stratégique – Les classes moyennes en quête de définition – Note de veille N°54 – avril 2007

Un critère économique (revenus et niveau de vie) selon deux approches. La première définit les classes moyennes comme l'ensemble des individus disposant d'un revenu proche du revenu médian. La seconde assimile les classes moyennes au groupe d'individus situé au cœur de la distribution des revenus. Elles rassemblent les individus moins riches que les plus favorisés et plus aisés que les moins favorisés.

La plupart des études, notamment internationales, retiennent cependant des intervalles plus restreints. Les classes moyennes sont alors conventionnellement situées entre les « hauts revenus » (les 20 % de la population aux revenus les plus élevés) et les « bas revenus » (les 30 % de la population aux revenus les plus faibles). Elles englobent une personne sur deux disposant d'un niveau de vie compris entre 75% et 150% du niveau de vie médian.

Entre 1970 et 1996, le revenu des classes moyennes a progressé plus vite que celui de l'ensemble de la population (le rapport entre le niveau de vie médian et le niveau de vie moyen est passé de 84 % en 1970 à 90 % en 1996). Le phénomène s'inverse depuis une dizaine d'années : le revenu des classes moyennes progresse moins vite que celui de l'ensemble de la population (le rapport entre le niveau de vie médian et le niveau de vie moyen est aujourd'hui égal à 85 %).

3. La situation décrite ci-dessus est appelée à changer

a) Le gouvernement a confié au député Sirugue le dossier RSA/PPE

b) Le premier Ministre a annoncé le 11 décembre dernier un ensemble de mesures dont notamment

- une augmentation de 10%⁸⁹ sur cinq ans du RSA socle.
- un effort en direction des familles monoparentales. Le groupe de travail « accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux » avait évoqué soit une augmentation de l'ASF de 25% ou un abattement sur le revenu pour le calcul des aides au logement.
- un effort en faveur des familles nombreuses (le groupe de travail avait évoqué une augmentation de 50% du Complément familial sous une condition de ressources plus rigoureuse que celle qui prévaut actuellement).
 - Nous avons repris à titre d'hypothèse une enveloppe de 420M à l'horizon 2016 (correspondant aux trois premières années de montée en charge sur cinq ans et une dépense en année pleine de 700M€).

c) le Premier Ministre a marqué sa préoccupation devant l'importance de certains taux d'effort en matière de logement.

Extraits du discours du Premier ministre lors de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 11 décembre 2012⁹⁰

« Encore faut-il que les enfants et leurs familles vivent dans des conditions matérielles décentes. Notre pays comptait, en 2010, 2,7 millions d'enfants pauvres. C'est inacceptable. Pour eux, comme pour leurs parents, l'injustice sociale est criante. Dans le cadre d'une réflexion générale sur la politique familiale, menée au premier trimestre 2013, nous demanderons à Bertrand Fragonard de proposer une amélioration conséquente des aides aux familles monoparentales et nombreuses confrontées à la pauvreté : l'allocation de soutien familial et le complément familial. Je n'accepte pas que tant de familles soient étouffées par des taux d'effort insoutenables, notamment en matière de logement.

Ce sujet sera abordé dans le chapitre II.

⁸⁹ En plus de l'inflation

⁹⁰ Extraits souligné par le SG HCF

FICHE 12

QUELLE LOGIQUE ET QUEL AVENIR DES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE ?

Les droits familiaux de retraite (AVPF, majoration de pension pour 3 enfants et plus et majoration de la durée d'assurance) représentent environ 0,8 point de PIB (13,6 Mds€) soit 7,5% des dépenses de retraite⁹¹. L'AVPF et les majorations de pension pour 3 enfants et plus sont financés par la branche famille de la sécurité sociale⁹². En 2011, la CNAF a versé 4,432 Mds€ à la CNAV pour le financement de l'AVPF.

A. LES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE EXISTANT AUJOURD'HUI

1. Trois types de droits familiaux de retraite

a) L'AVPF

Créée en 1972, l'assurance vieillesse des parents au foyer (Avpf) consiste en une prise en charge par la branche famille de la sécurité sociale d'une cotisation sociale vieillesse au niveau du salaire minimum. La cotisation versée permet la validation de trimestres servant au calcul de la pension vieillesse du bénéficiaire et la majoration éventuelle du montant de la pension vieillesse servie.

b) La majoration de la pension de vieillesse pour les assurés ayant élevé au moins trois enfants

Instituée en 1945, à la création du régime général de la Sécurité sociale existait déjà dans les régimes spéciaux. Il s'agit d'une majoration de pension, attribuée aux assurés (aux hommes, comme aux femmes) qui ont élevé au moins 3 enfants. Cette majoration est proportionnelle au montant de la pension et non imposable.

Ses modalités sont variables selon les régimes. En 2011, les dépenses de majoration de pension prises en charge par la CNAF et versées au FSV se sont élevées à 4,381 Mds€. Elles correspondent à la prise en charge par la branche famille des dépenses de majoration afférentes au régime général et aux régimes alignés.

c. La majoration de durée d'assurance (MDA) au régime général

Instaurée en 1971, elle avait pour objectif, à sa création, d'améliorer les droits à pension des femmes qui ne bénéficieraient pas de l'AVPF, créée à la même période, mais dont la montée en charge est progressive. Elle tendait aussi à permettre aux mères de famille de partir plus tôt à la retraite avec le même niveau de pension.

⁹¹ Source : évaluation inter-régimes réalisée par la Drees en 2008 à la demande du COR (6^{ème} rapport)

⁹² Pour les majorations de pension pour 3 enfants ou plus, la CNAF ne finance que celles afférentes au régime général et aux régimes alignés.

Des dispositifs de ce type existaient déjà dans certains régimes spéciaux, et notamment pour les fonctionnaires civils de l'État. Aujourd'hui, dans les régimes de base des salariés et non-salariés du privé (CNAV, MSA, RSI, CNAVPL), la MDA valide jusqu'à deux années par enfant élevé.

La Loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 prévoit que pour les pensions prenant effet à compter du 1er avril 2010, le bénéfice de la MDA, jusqu'alors réservée aux femmes, est partiellement ouvert aux hommes. Pour les départs à la retraite intervenant à compter du 1er avril 2010, la MDA est scindée en une majoration maternité, de quatre trimestres par enfant, réservée à la mère, et une majoration d'éducation, de quatre trimestres par enfant, répartis entre les parents au choix du couple ou, à défaut de décision avant les quatre ans et demi de l'enfant, en totalité à la mère.

Dans la fonction publique, la majoration (ou « bonification ») de durée a été réformée en 2003 au nom de l'égalité de traitement entre hommes et femmes : pour les enfants nés avant le 1er janvier 2004 est attribuée une majoration d'un an sous condition d'une interruption d'activité de deux mois (ou, depuis 2011, d'une réduction d'activité pendant au moins quatre mois) et, pour les enfants nés à compter du 1er janvier 2004, une majoration de six mois au titre de l'accouchement – comptant uniquement pour le calcul du taux de liquidation, et pas pour le coefficient de proratisation – et une compensation des interruptions ou réductions d'activité jusqu'à trois ans.

Selon la Cour des comptes, les dépenses de MDA ont représenté 6Mds€ en 2007. La MDA n'est pas détaillée plus avant dans la présente fiche dans la mesure où elle n'est pas financée par la branche famille.

2. Les objectifs de ces droits familiaux de retraite

Les avantages familiaux de retraite poursuivent divers objectifs qu'il convient de garder à l'esprit lorsqu'est envisagée une éventuelle réforme :

- compenser les inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite. Les droits familiaux, en bénéficiant davantage aux mères, permettent d'atteindre partiellement l'objectif de compensation des inégalités de fait entre les hommes et les femmes. Partiellement car, après prise en compte de l'ensemble de ces droits, les écarts de droits propres sont encore importants aujourd'hui. La pension moyenne de droit direct des femmes des générations 1934-1938 représente ainsi 50 % de celle des hommes en 2004⁹³. La suppression des droits familiaux conduirait à une diminution de ce ratio qui atteindrait alors 43 %⁹⁴. Seule la majoration de pension ne remplit pas l'objectif de compensation des inégalités entre les hommes et les femmes, puisqu'elle est proportionnelle au revenu et ouverte aux hommes.

- assurer une redistribution vers les bas revenus. La mise en œuvre de conditions de ressources, telles que celle de l'AVPF, conduit à une redistribution verticale, c'est-à-dire des plus hauts vers les plus bas revenus. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'apport de l'AVPF à la pension moyenne des femmes est loin d'être négligeable.

⁹³ Source : 6^{ème} rapport du COR.

⁹⁴ Source : 6^{ème} rapport du COR.

Apport de l'AVPF à la pension de droit propre servie en 2004 aux femmes des générations 1934 et 1938, selon le nombre d'enfants ^(*)

	Pension moyenne mensuelle tous régimes sans AVPF	Pension moyenne mensuelle tous régimes avec AVPF	Apport de l'AVPF à la pension moyenne	Moyenne des apports individuels
	[a]	[b]	1-[a]/[b]	
0 enfant	1 122 €	1 122 €	0%	0%
1 enfant	1 029 €	1 029 €	0%	0%
2 enfants	815 €	818 €	0,4%	0,6%
3 enfants	686 €	703 €	2,4%	3,6%
4 enfants ou plus	532 €	627 €	15,1%	20,1%
Ensemble	800 €	825 €	3,0%	5,2%

Champ : retraitées de droit propre nées en 1934 et 1938.

^(*) Moyennes sur l'ensemble des femmes retraitées, qu'elles soient bénéficiaires de l'AVPF ou non.

Sources : DREES, échantillon interrégimes de retraités (EIR) 2004 et échantillon interrégimes de cotisants (EIC) 2001.

Source : 6^{ème} rapport du COR

- assurer une redistribution horizontale entre les ménages ayant assumé l'éducation d'un ou plusieurs enfants et les autres. Cet objectif est lié au constat selon lequel l'éducation des enfants produit des effets négatifs sur les carrières professionnelles qu'il convient de compenser au moment de la retraite. Il s'agit aussi de compenser un éventuel défaut d'épargne ou un défaut de consommation du fait de l'éducation d'une famille nombreuse.

B. PRESENTATION DETAILLEE DE L'AVPF ET DES MAJORATIONS DE PENSION POUR LES ASSURES AYANT ELEVE AU MOINS TROIS ENFANTS

1. L'AVPF

a) Eléments législatifs

a1) Les conditions d'ouverture

Pour avoir droit à cette prestation, il faut remplir, en fonction de la configuration familiale, deux ou trois conditions :

- La première est de percevoir l'une des prestations ouvrant droit (actuellement, le complément familial (Cf), l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Ab de la Paje), le complément de libre choix d'activité (Clca), le complément optionnel de libre choix d'activité (Colca), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ou d'assumer la charge d'un enfant ou adulte handicapé ou de bénéficier d'un congé de soutien familial.
- La deuxième condition porte sur les ressources du foyer qui ne doivent pas dépasser un certain plafond. Ce dernier diffère selon les prestations ouvrant droit à l'affiliation et la configuration familiale.
- Enfin la troisième condition ne concerne que les couples. Elle soumet l'affiliation à une condition de non-activité ou plus précisément de seuil de revenu d'activité pour la personne à affilier.

Le droit à l'Avpf est examiné selon un ordre bien défini des prestations au titre desquelles celui-ci peut-être ouvert. Un bénéficiaire de plusieurs de ces prestations est donc affilié au titre d'une seule, selon cet ordre.

Ordre d'examen des droits permettant l'affiliation à l'AVPF:

- le Cf
- puis l'Apje ou Ab
- puis l'Ape ou Clca ou Colca
- puis l'App ou Ajpp
- puis le fait d'avoir un enfant handicapé en charge (Aeeh notamment)
- puis celui d'avoir un adulte handicapé en charge (Aah notamment)
- puis enfin le congé de soutien familial.

L'ouverture de droit à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) induit le versement de cotisations forfaitaires à l'assurance vieillesse du régime général au titre des mois au cours desquels le parent bénéficie des prestations familiales.

Ce dispositif est analogue au versement d'un salaire par un employeur pour l'acquisition de droits à pension en vue de la retraite. De la même façon qu'un salaire d'activité, le salaire reporté au compte de l'assuré au titre de l'AVPF conduit à la validation de trimestres d'assurance et peut entrer dans le calcul du salaire de référence.

a2) Le report de salaire au compte de l'assuré

Les cotisations versées au titre de l'AVPF sont calculées sur la base d'un salaire forfaitaire en référence à un SMIC annuel équivalent à 169 fois le SMIC horaire en vigueur au 1^{er} juillet de l'année précédente. L'assiette correspond à 100 % du SMIC en cas d'inactivité, 50 % du SMIC pour une activité à un taux inférieur ou égal à 50 %, 20 % du SMIC pour une activité à un taux supérieur à 50 % et inférieur ou égal à 80 %.

Ce salaire forfaitaire est reporté au compte de l'assuré au même titre qu'un salaire d'activité, et vient s'ajouter à lui le cas échéant.

Au 1^{er} janvier 2013, le salaire forfaitaire annuel à taux plein s'élève à 9,40 € (SMIC au 1^{er} juillet 2012) × 169 = 19 063,20 €, soit 1 588,60 € par mois.

Le taux de cotisation à l'assurance vieillesse, parts patronale et ouvrière cumulées, étant de 16,85 %, la cotisation annuelle versée pour l'AVPF au taux plein s'élève à 3 212,15 € (ou 267,68 € par mois).

a3) La validation de trimestres

Au régime général, un trimestre est validé par tranche de salaire correspondant à 200 heures de SMIC, à sa valeur au 1^{er} janvier de l'année, dans la limite de quatre trimestres par année civile, toutes validations confondues (trimestres validés au titre de l'activité, du chômage, de la maladie...).

En conséquence, quatre trimestres peuvent être validés avec un emploi rémunéré à seulement 44 % du SMIC sur l'année (44 % = $800 / 35 \times 52$).

L'AVPF est susceptible d'intervenir dans la durée d'assurance retenue pour le calcul de la pension si, les années où elle est attribuée, moins de quatre trimestres sont validés pour d'autres causes (activité, chômage, maladie...). Les trimestres AVPF permettent alors d'augmenter la durée validée ces années-là, dans la limite de quatre trimestres.

Dans la limite de la durée retenue pour le taux plein⁹⁵, les trimestres AVPF permettent, d'une part, de réduire la décote appliquée sur le taux de liquidation (taux maximum de 50 %, « taux plein ») en cas de départ à la retraite avant l'âge de 67 ans (à partir de la génération 1955), d'autre part, d'augmenter le coefficient de proratisation.

Permettant de remplir plus précocement les conditions du taux plein, les trimestres AVPF peuvent aussi donner accès plus tôt aux dispositions qui lui sont liées : le minimum contributif – pension minimale du régime général – et la surcote⁹⁶, si une activité professionnelle est exercée au-delà de la durée requise pour le taux plein (activité relevant d'un régime de base français, pas uniquement le régime général).

En conséquence, les trimestres AVPF ne peuvent qu'avoir une incidence nulle ou positive sur les droits à retraite des bénéficiaires : à âge de départ à la retraite inchangé, ils peuvent augmenter la pension ou, à un âge plus précoce, permettre de bénéficier du taux plein, du minimum contributif et de la surcote.

a4) La prise en compte des salaires AVPF dans le salaire de référence

Au régime général, le salaire de référence – le « salaire annuel moyen », SAM – est calculé comme la moyenne des meilleurs salaires annuels revalorisés. Au plus 25 années sont retenues, parmi celles où au moins un trimestre d'assurance est validé par un salaire (lequel est donc au moins égal à 200 heures de SMIC, 1 886 € en 2013).

Pour les assurés ayant moins de 25 années avec des salaires, l'ajout d'années éligibles au calcul du SAM peut être pénalisant, dès lors que les salaires annuels alors reportés sont inférieurs à la moyenne calculée sur les autres années. Des exemples illustratifs sont fournis dans l'annexe de cette fiche.

b) L'incidence de l'AVPF sur la pension

Comme tout salaire, l'AVPF a une incidence sur la pension qui dépend du profil de carrière.

Elle procure un supplément de retraite lorsque les salaires AVPF améliorent le salaire de référence et que les trimestres AVPF augmentent la durée d'assurance (au moins un trimestre retenu une année donnée), dans la limite de la durée requise pour le taux plein en cas d'inactivité après l'âge légal d'ouverture des droits (pas de surcote).

⁹⁵ Le taux plein est accordé si le départ à la retraite intervient à partir de 67 ans – pour les générations 1955 et suivantes –, dès 62 ans en cas d'inaptitude ou si la durée d'assurance est suffisante (166 trimestres pour la génération 1955).

⁹⁶ Majoration de la pension de 1,25 % pour chaque trimestre accompli à partir du 2009.

Elle n'a aucune incidence – ou une incidence faible – pour les assurés qui ont une longue carrière et ne travaillent pas au-delà de la durée du taux plein, quelles que soient leurs rémunérations : si les salaires sont supérieurs au SMIC sur au moins 25 années, les salaires AVPF ne sont pas inclus dans le SAM, si les salaires sont inférieurs au SMIC, la pension est portée au minimum contributif et le SAM n'intervient pas dans le calcul de la pension.

Elle a un effet ambigu – favorable ou pénalisant – pour les assurés qui ont une évolution salariale supérieure au SMIC et totalisent une carrière moyennement longue ; l'AVPF augmente la durée d'assurance – donc le coefficient de proratisation et, éventuellement, le taux de liquidation – mais peut diminuer le salaire de référence.

c) Le profil des bénéficiaires

Au cours de l'année 2010, les caisses d'Allocations familiales ont pris en charge au moins un mois d'assurance vieillesse des parents au foyer pour 1,839 millions de foyers. Les femmes constituent la très grande majorité de cette population (92 %).

Au total, en métropole, les bénéficiaires de la prise en charge de cotisations AVPF vivant en couple constituent 72 % des affiliations. Ils sont sous-représentés par rapport à la population bénéficiant de prestations pouvant ouvrir droit à une affiliation à l'AVPF (tableau ci-dessous).

Le fait de s'arrêter de travailler pour s'occuper de son jeune enfant et de bénéficier à ce titre du complément de libre choix d'activité à taux plein représente 16% des affiliations au titre de décembre 2010⁹⁷ (tableau ci-dessous). L'exercice d'une activité à temps partiel ouvrant droit au Complément de libre choix d'activité à taux partiel explique 5% des cas de prise en charge par les caisses d'Allocations familiales d'une cotisation retraite. Enfin, le fait d'être une famille modeste ayant la charge d'un enfant de moins de trois ans sans prestation compensant une éventuelle baisse d'activité professionnelle constitue 42% des affiliations de décembre 2010.

La fréquence de cette dernière situation pourrait être reliée au jeune âge de cette population (60% ont moins de 30 ans). On pourrait alors avancer le fait qu'une partie de ces affiliations « au titre de l'allocation de base sans CLCA » est le fait de femmes en emploi ayant récemment débuté leur activité professionnelle (31% sont actives) pour lesquelles la référence aux ressources N-2 explique le droit AVPF. On pourrait également envisager le fait qu'une autre partie de ces affiliations est le fait de femmes ne remplissant pas les conditions d'ouverture de droit au CLCA, en termes de périodes d'activité antérieure (47% sont sans activité et ne bénéficie d'aucune mesure d'abattement ou de neutralisation) ou de nombre d'enfants à charge (47% ont un seul enfant à charge).

En dehors de cette période d'accueil du jeune enfant, la situation qui ouvre le plus souvent un droit à l'AVPF est celle des familles nombreuses modestes. Plus précisément, le droit au complément familial – qui suppose la charge d'au moins trois enfants de trois ans et plus sans aucun enfant de moins de trois ans – est à l'origine de

⁹⁷ Plus précisément, il s'agit des foyers allocataires ayant eu une prestation pouvant ouvrir un droit à l'Assurance vieillesse des parents au foyer en décembre 2010 et pour lesquels la branche a effectivement pris en charge une cotisation retraite au titre de l'année 2010.

35 % des affiliations. La part des bénéficiaires de l'AVPF au titre du CF est donc supérieure de 6 points à la part des bénéficiaires du CF dans l'ensemble des foyers percevant une prestation pouvant ouvrir droit à l'AVPF (29%).

Les autres cas donnant lieu à une prise en charge de la cotisation retraite par la branche famille sont peu fréquents (1%).

Les bénéficiaires de l'AVPF en décembre 2010 appartiennent à un foyer avec un seul enfant à charge dans 22% des cas, deux enfants à charge dans 23% des cas et 3 enfants à charge dans 38% des cas (tableau n°3 ci-dessous). Les familles avec un ou deux enfants à charge sont donc sous-représentées dans la population des affiliés. Les familles avec au moins trois enfants à charge sont surreprésentées.

Dans 63 % des cas d'affiliation en métropole, le benjamin du foyer a moins de trois ans et dans 16 %, il a entre trois et moins de six ans. Les situations où l'enfant le plus jeune du foyer a six ans ou plus représentent 22 % des affiliations.⁹⁸

Tableau 25 - Caractéristiques des foyers bénéficiant de la prise en charge de cotisations et caractéristiques des foyers bénéficiant d'une prestation susceptible d'ouvrir droit à l'AVPF
décembre 2010 - métropole

Caractéristiques du foyer	Part des affiliations AVPF	Part des prestations ouvrant droit
Bénéficiaire vivant en couple ou non (hors handicap et CSF)		
Isolé	28%	17%
En couple	72%	83%
Situation ayant permis d'ouvrir le droit		
Recours au CLCA à taux plein	16%	11%
Recours au CLCA à taux partiel	5%	8%
Droit à l'Allocation de base sans CLCA	42%	48%
Droit au Complément familial	35%	29%
Enfant en situation de handicap ou droit à l'AJPP sans CLCA, ni AB	1%	4%
Adulte en situation de handicap ou congé de soutien familial	ε %	nd
Nombre d'enfants à charge (hors handicap et CSF)		
1	22%	29%
2	23%	27%
3	38%	33%
4	12%	8%
5	3%	2%
6	1%	1%
7 et +	1%	ε %

⁹⁸ La dépense globale AVPF par âge du benjamin se répartit exactement de la même façon

Age du benjamin (hors handicap et CSF)		
Moins d'un an	21%	22%
Entre 1 et moins de 2 ans	23%	23%
Entre 2 et moins de 3 ans	19%	21%
Entre 3 et moins de 4 ans	6%	4%
Entre 4 et moins de 5 ans	5%	4%
Entre 5 et moins de 6 ans	4%	4%
Entre 6 et moins de 7 ans	3%	3%
Entre 7 et moins de 8 ans	3%	3%
Entre 8 et moins de 9 ans	3%	3%
Entre 9 et moins de 10 ans	3%	3%
Entre 10 et moins de 13 ans	6%	6%
Entre 13 et moins de 16 ans	3%	3%
Plus de 16 ans	1%	1%

Champ : France métropole – régime général. Ensemble des prestations ouvrant droit à l'AVPF

Source : Cnaf – Fileas de décembre 2010 et 2011

Lecture : dans les lignes sur les situations ayant ouvert droit, on ne s'intéresse pas à la prestation ayant ouvert le droit mais à la situation à l'origine du droit. Ainsi, une femme bénéficiaire du CLCA et de l'AB de la Paje est classée dans la catégorie « recours au CLCA » même si elle est affiliée à l'AVPF au titre de l'AB.

2. Les majorations de pension pour les assurés ayant élevé au moins trois enfants

a) Éléments législatifs

La majoration de pension pour les assurés ayant élevé au moins trois enfants est proportionnelle au montant de la pension et non imposable. Ses modalités sont variables selon les régimes.

Majorations de montant pour les hommes et les femmes ayant élevé trois enfants ou plus

	Majoration pour trois enfants	Majoration par enfant supplémentaire au-delà du troisième	Majoration maximale
Régimes des salariés du privé et assimilés			
Régime général et régime agricole	10%	/	/
<i>Régimes complémentaires :</i>			
– ARRCO	5%	/	/
– AGIRC	8% ⁽¹⁾	4% ⁽¹⁾	24% ⁽¹⁾
– IRCANTEC	10%	5%	30%
Régimes des fonctionnaires et régimes spéciaux			
– Fonctions publiques (FPE, CNRA, CL, FSPOEIE)	10%	5%	Traitement ^(*)
– IEG	10%	5% ²	Traitement ^(*)
– RATP	10%	5%	Traitement ^(*)
– SNCF	10%	5%	Traitement ^(*)
– Banque de France	8,5%	4,25%	Traitement ^(*)
– Mines	10%	/	/
– Marins	10% ⁽³⁾	5%	15%
– CRPCEN	10%	5%	Salaire annuel moyen (SAM) ^(**)
– Régime complémentaire RAFF	Néant	/	/
Régimes des indépendants			
<i>Artisans et commerçants (RSI) :</i>			
– Régime de base	10%	/	/
– Régime complémentaire des artisans (ex AVA)	/	/	/
– Régime complémentaire des commerçants (ex ORGANIC)	/	/	/
<i>Professions libérales :</i>			
– Régime de base	Néant	/	/
– Régimes complémentaires	10% ⁽⁴⁾	/	/
<i>Agriculteurs exploitants (MSA) :</i>			
– Régime de base	10%	/	/
– Régime complémentaire	Néant	/	/

^(*) Dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux, le montant de la pension après majorations de montant ne saurait excéder le traitement ayant servi de base pour le calcul de la pension.

^(**) Le montant de la pension après majorations de montant ne saurait excéder le salaire annuel moyen ayant servi de base pour le calcul de la pension.

⁽¹⁾ Le montant des majorations est de 10% pour trois enfants, plus 5% par enfant plafonné à 30%, mais ces majorations ne s'appliquent qu'à 80% de la pension.

⁽²⁾ Cas des enfants handicapés aux IEG : un enfant handicapé donne droit à la majoration de 10%, et chaque enfant supplémentaire donne droit à +5% (+10% si cet enfant supplémentaire est handicapé).

⁽³⁾ Régime des marins : la charge de deux enfants ouvre droit à une bonification de 5%.

⁽⁴⁾ Existe dans trois des cinq régimes ASV (CARME, CARCD et CAVP) et dans six des dix régimes complémentaires (CARME, CARCD, CAVP, CARPV, CAVAMAC et CIPAV). Ces régimes sont des avantages sociaux complémentaires accordés aux praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.

Source : 6^{ème} rapport du COR

Cette majoration bénéficie d'un traitement fiscal et social particulier : alors qu'elle est assujettie à la CSG et à la CRDS au taux auquel est soumis le ménage (elle est donc considérée, dans ce cas, comme partie intégrante de la retraite), elle n'entre pas dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. La bonification de pension a un coût direct mais aussi un coût indirect en raison de l'exonération fiscale dont elle bénéficie : on l'évalue à environ 800M€.

Cette majoration auparavant supportée directement par chaque régime de retraite, est financée depuis 1994 par le Fonds de solidarité vieillesse (Fsv) pour l'avantage accordé aux retraités du régime général et à ceux des régimes alignés. La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001 a posé le principe d'une prise en charge progressive par la Cnaf de la majoration pour enfants telle qu'elle est supportée par le Fsv. La participation de la Cnaf à cette dépense du Fsv a été de 15 % en 2001, 30 % en 2002 et de 60 % dès 2003. Dans le cadre de l'achèvement en trois ans du transfert à la branche famille du financement de ces majorations, l'article 105 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 a porté la prise en charge par la Cnaf à 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % en 2011.

b) Profil des bénéficiaires

Selon les données du Fsv, on comptait, à la fin de l'année 2011, 8,1 millions de bénéficiaires de la majoration de pension pour enfant parmi les assurés du régime général et des régimes alignés (7,9 millions en métropole, près de 146 800 dans les DOM). La grande majorité appartient au régime général (67 %). Le régime agricole (25%), le régime des industries électriques et gazières (0,5 %) et le régime des indépendants (7 %) sont moins représentés parmi les bénéficiaires. Par rapport à 2010, le nombre total des bénéficiaires des majorations de pension pour enfant a progressé de 0,7 %.

Les montants annuels moyens versés par personne font apparaître entre les régimes des sommes qui s'échelonnent du simple à près du sextuple :

- 199 euros pour les salariés agricoles,
- 658 euros pour le régime général en métropole et
- 1 178 euros pour les agents des industries électriques et gazières.

Ces différences s'expliquent par les écarts existants entre les montants moyens des pensions des régimes concernés, le montant de la majoration pour enfants étant proportionnel au montant de la pension de base.

En 2011, la Cnaf a dépensé 4,381 milliards d'euros au titre de la majoration de pension (l'intégralité du poste budgétaire du Fsv) contre 3,6 milliards d'euros en 2010 et 2,883 milliards d'euros en 2009. Cette dépense a ainsi progressé de 83,6 % depuis 2008.

C. ELEMENTS DU DEBAT PUBLIC

Pour les points examinés par le HCF : se référer à la note sur l'architecture des aides aux familles⁹⁹

1. Les majorations de pensions pour 3 enfants ou plus

Sont souvent évoquées dans le débat public, la question du plafonnement du montant des majorations de pension, la question de leur forfaitisation et celle de leur fiscalisation.

99

http://www.hc.famille.fr/IMG/pdf/Architecture_des_aides_aux_familles_quelles_evolution_pour_les_15_prochaines_annees.pdf ; pages 68-69.

Ces sujets sont notamment développés dans le 6^{ème} rapport du COR et dans le RALFSS 2007 de la Cour des comptes.

2. L'Assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF)

Concernant l'AVPF, sont souvent débattues la question de la suppression de la possibilité de cumul avec une activité professionnelle, la possibilité de conditionner le bénéfice de l'AVPF à une durée minimale cotisée et la limitation à 3 ou 6 ans de l'âge des enfants ouvrant droit à l'AVPF.

Les rapports précédemment cités traitent de ces sujets.

ANNEXE

Les conditions de ressources et de revenus professionnels pour bénéficier de l'AVPF en 2012

Prestation	Configuration conjugale	Nombre d'enfants	Plafond de ressources
Allocation de base de la Paje	Couple ou personne seule	1 enfant	23 687€ annuel soit 1 974€ mensuel
		Par enfant en plus	5 466€ annuel
Ajpp CLCA de la Paje Complément familial	Personne seule	Par enfant en plus	5 466€ annuel
	Couple	1 enfant	25 416€ annuel soit 2 118€ mensuel
		2 enfants	30 499€
		Par enfant en plus	6100€ annuel
Charge d'une personne handicapée	Couple avec un seul revenu	0	20 333€ annuel soit 1695€ mensuel
		1 enfant	25 416€
		2 enfants	30 499€
		Par enfant en plus	6 100€
Congé de soutien familial	Personne seule ou couple avec au moins 4 808€ de revenus professionnels	0	28 506€ annuel soit 2 375€ mensuel
		1	33 589€
		2	44 772€
		Par enfant en plus	6 100€

Source : CNAVTS

FICHE 13

QUELS MECANISMES D'INDEXATION SONT-ILS MIS EN ŒUVRE ?

Il faut distinguer trois mécanismes d'indexation selon les prestations versées aux familles.

A. L'INDEXATION DES PRESTATIONS RACCROCHEES A LA BASE MENSUELLE DES ALLOCATIONS FAMILIALES VERSEES SANS CONDITION DE RESSOURCES (Allocations familiales, ASF...)

1. Eléments historiques

- L'ambition d'origine était d'indexation de la base mensuelle – bmaf - (à laquelle sont rattachées nombre de prestations familiales) sur le salaire de l'ouvrier de la métallurgie parisienne.

- Cette ambition est abandonnée très tôt : la natalité est élevée (le baby boom est en marche qui tire le volume des PF) ; l'inquiétude démographique qui a été au cœur de la relance des prestations dans les années 30 et 40 diminue ; le pouvoir d'achat progresse avec la croissance et sera un élément majeur des Trente glorieuses, ce qui rend moins sensible le décrochage de la bmaf par rapport aux salaires.

- Au total la base mensuelle évolue sur le long terme comme les prix.

- Certes, on améliore le système avec notamment l'allongement de la durée de service des prestations (l'âge limite au dessous duquel l'enfant est « à charge » passe de 14 à 20/21 ans), des augmentations du taux des AF ou la création de nouvelles prestations. Mais, *in fine*, la valeur en équivalent salaire des grandes prestations (et notamment les allocations familiales) diminue tendanciellement. C'est, avec la diminution de la taille des familles allocataires (qui conduit « mécaniquement » à tasser la moyenne des prestations), le facteur majeur qui explique la tendance à l'excédent de la CNAF¹⁰⁰

Cet historique sommaire appelle trois réflexions :

- Dans la conception qui sous-tend cette option, on considère que l'enrichissement des ménages (leur revenu progresse plus vite que les prix) justifie qu'ils assument de plus en plus par eux-mêmes la charge d'élever leurs enfants. Mais c'est accepter que le niveau de vie relatif des familles se dégrade par rapport à la richesse nationale ou le revenu moyen des ménages sans enfant
- la règle d'indexation a un caractère aveugle: le « décrochage » de la bmaf (et des paramètres de l'aide au logement) concerne tous les ménages, que les prestations soient importantes ou très faible dans leur revenu. On peut par ailleurs adopter une indexation différenciée des prestations

¹⁰⁰ Qu'on neutralise pour partie par des transferts aux autres branches, la mise à la charge de la CNAF de « charges indues » et la baisse des taux de cotisations.

- on a partiellement corrigé ce décrochage par des augmentations du taux des prestations (ainsi les AF de deux enfants sont passés de 20 à 32% de la bmaf entre 1946 et 2013) ou par la création de prestations ciblées (il est probable qu'on en aurait moins créé si les prestations de base avaient été plus dynamiques)

2. Prévisions

a) A l'horizon 2025

A l'horizon 2025, le décrochage entre le salaire moyen et la bmaf serait de 15%. La dégradation du niveau relatif des prestations pèserait durement sur les familles dont les prestations sont fortes. Ainsi pour 45% des familles de 3 enfants et plus dont les allocations familiales, le complément familial ou l'allocation de base de la PAJE représentent plus de 30% de leur revenu¹⁰¹, la dégradation représenterait au moins 4,5% de leur revenu.

A l'inverse, on compte déjà 23% de familles de deux enfants de plus de trois ans pour lesquelles les allocations familiales ne représentent au plus que 3% de leur revenu primaire. Ce pourcentage passerait à 38% en 2025. Pour elles, la dégradation représenterait au plus 0,45% de leur revenu.

b) A l'horizon 2060

A l'horizon 2060, le ratio BMAF/salaire se dégraderait de moitié d'ici 2060 : sous les hypothèses retenues dans le cadre de l'exercice de projection présenté en annexe, il passerait à 85 en 2025 et à 0,5 en 2060 (base 100 en 2012).

Alors qu'en 2012, les AF représentent environ 6% du revenu net moyen d'une famille mono-active de deux enfants, elles n'en représenteraient plus 3% en 2060¹⁰².

B. LES PRESTATIONS RACCROCHEES A LA BMAF VERSEES SOUS CONDITION DE RESSOURCES (PAJE, CF, ARS, CMG...)

La création, à partir des années 70, de prestations sous condition de ressources pose le problème de leur indexation.

Les plafonds sont à partir de 1978 indexés sur les salaires. Mais on abandonne cette règle en 1997 pour se caler sur les prix : comme les revenus vont plus vite que les prix, un pourcentage croissant de ménages passent au dessus du plafond et n'ont plus droit aux prestations.

Si on avait indexé les plafonds sur le salaire, les plafonds du CF et de l'ARS seraient supérieurs de 20% aux plafonds actuels.

¹⁰¹ Note du HCF sur l'architecture des aides aux familles.

¹⁰² Calculs SG HCF.

Estimation par la CNAF de l'effet d'éviction lié au mécanisme d'indexation¹⁰³ :

Le taux d'exclusion (proportion de familles n'ayant pas droit à la prestation du fait de la condition de ressources) augmenterait :

- de près de 55% aujourd'hui à plus de 65% à l'horizon 2025 pour l'ARS (850 000 familles concernées) ;
- d'environ 20% aujourd'hui à près de 40% à l'horizon 2025 pour le CF (150 000 familles concernées) ;
- d'un peu plus de 10% aujourd'hui à 25% à l'horizon 2025 pour la PAJE (400 000 familles concernées).

C. LES AIDES AU LOGEMENT

Le système d'indexation sur les prix exerce également une forte pression sur les aides au logement qui se traduit notamment par

- une baisse du pouvoir solvabilisateur de l'allocation si les charges progressent plus vite que la dépense éligible (plafond et forfait de charges)
- un effet d'éviction accru : comme le revenu primaire progresse plus vite que les paramètres ressources, certains allocataires vont perdre leur allocation de logement.

Tableau 26 - Revenu pour lequel l'allocation de logement n'est plus versée¹⁰⁴

Revenu mensuel au plafond (en part de Smic)	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Couple 4 enfants
en 2010	1,65	1,95	2,4	2,75
en 2025	1,3	1,55	1,9	2,2

¹⁰³ Note du HCF sur l'architecture des aides aux familles

¹⁰⁴ Note du HCF sur l'architecture des aides aux familles

FICHE 14

PROBLEMES DE GESTION : ASSUMER LA COMPLEXITE DEPASSER LE STRICT VERSEMENT DE PRESTATIONS

A. PEUT-ON SIMPLIFIER LE SYSTEME DES PRESTATIONS FAMILIALES ?

C'est une revendication constante. Mais elle n'est guère suivie d'effet.

La complexité du système des PF se nourrit notamment de logiques (sic) fortes :

- la propension à sophistiquer (on n'en comprend pas toujours la logique ; mais on la constate). Ainsi s'il est envisageable de faire varier le montant de l'allocation de rentrée scolaire en fonction de la position de l'enfant dans son cursus scolaire, il serait lourd en gestion de passer d'un strict critère d'âge à un critère de positionnement dans ce cursus. L'approximation par l'âge est robuste et il faut se féliciter qu'on en reste là ;
- la sous-indexation des prestations ordinaires poussant à créer des majorations ou prestations spécifiques pour des sous-populations socialement ciblées ;
- la propension « politique » à annoncer des mesures nouvelles même si elles n'ont aucun effet structurant mais pèsent en gestion ;
- la contrainte financière qui peut conduire à imposer aux caisses des problèmes majeurs de gestion (l'exemple emblématique étant la règle M, qu'on examine ci-dessous ; elle a été retenue pour son rendement – 3MdeF de l'époque (ce qui correspond à environ 950M€ en € 2012) – alors qu'on savait pertinemment qu'on créait une usine à indus très pénalisante pour les caisses et les allocataires).

Ces constats moroses posés, peut-on avancer ?

1. Est-il possible de supprimer des prestations ?

On l'a fait dans le passé avec la suppression des prêts aux jeunes ménages d'une part, des allocations pré et post natales d'autre part.

On évoque cette piste à propos des prestations non mensuelles (prime de naissance, prime de déménagement, allocation de rentrée scolaire), les financements étant affectés au renforcement des « grandes prestations ».

Un tel schéma rencontre de très grandes réticences. Le montant de la prestation, modeste si on l'étale sur l'année (ARS) ou sur la durée de service de la PAJE (pour la prime de naissance) est significatif sur le mois de versement (ARS : 375€/enfant = 32€/mois ; prime de naissance : 912€ = 26€/mois).

La gestion de ces prestations n'introduit pas de problème spécifique de gestion.

2. Est-il possible de fusionner des prestations ?

On pense à la fusion de l'allocation de base de la PAJE de base et du complément familial. C'est un schéma rationnel puisqu'il éviterait une rupture

* du niveau de la prestation ; de 19€mois quand le dernier enfant d'une famille de trois enfants atteint trois ans (on passe de 182 €/mois de PAJE à 163€ de CF) ;

* de la probabilité de toucher une prestation : comme le plafond du CF est plus bas que celui de la PAJE, des familles nombreuses qui touchent la PAJE peuvent ne pas ouvrir droit au CF.

C'est donc une opération crédible.

Reste à savoir sur quels paramètres la mettre en œuvre : fait on la réforme par un alignement vers le haut, vers le bas ou à un niveau intermédiaire ?

3. Est-il possible de supprimer les conditions connexes à la perception d'une prestation ?

On l'a fait en déconnectant les primes autour de la naissance de la passation des examens médicaux (ce fut long et dur).

Mais le HCF a refusé l'idée de déconnecter les aides au logement des caractéristiques du logement ou du paiement des loyers et mensualités d'accession

4. Faut-il réexaminer des « prestations à problèmes » ?

On évoque le plus souvent le RSA (prestation hors du champ de notre étude) et les prestations sous condition d'isolement.

Pour ces dernières, il est incontestable que la gestion de ce critère est lourde pour les CAF et source de conflits et d'incompréhension. Le taux de fraude n'est pas négligeable et la lutte contre la fraude mobilise une part importante du corps de contrôle des caisses. Dans une logique de juste droit, il convient à la fois de renforcer l'accès aux prestations tout en maintenant les efforts de lutte contre la fraude.

Toutefois, la part des indus frauduleux détectés dans le total des indus se situe à un niveau faible (environ 5%) et même en renforçant les efforts, on ne peut attendre de la lutte contre la fraude une contribution majeure au besoin de financement de la branche. Ce point est traité au chapitre II.

Mais supprimer ces prestations et les « déverser » sur les prestations générales reviendrait à disperser les sommes en cause sur des grandes prestations moins ciblées au prix d'une baisse du revenu des familles monoparentales.

L'ASF est une prestation particulièrement lourde en gestion puisqu'elle est soumise à une double condition (isolement de l'allocataire ; subsidiarité de la prestation par rapport aux pensions alimentaires). On a analysé dans la fiche 5 les raisons qui rendent peu probable de revenir sur cette conception. Au demeurant il faut encore améliorer la

performance des caisses en matière d'établissement et de recouvrement des pensions alimentaires, ce qui, là encore, requiert des moyens en personnel.

*
* *

Comme on le voit, il ne faut pas parier sur une simplification forte et rapide de l'architecture des prestations.

5. Mais on peut progresser en termes de gestion courante sur trois dossiers majeurs

a) Les dates d'effet des événements qui interviennent en cours d'exercice de paiement des prestations

On a dit plus haut les inconvénients des règles M+1 (date à l'entrée) et M (date à la sortie) qui leur ont valu dans les caisses l'appellation de « M le maudit ».

La masse des indus et rappels constitue une très lourde charge de gestion.

Revenir en tout ou partie sur ces deux règles poserait des problèmes financiers importants.

Si l'on veut progresser, il faut donc assumer le principe d'une réforme à enveloppe constante (surtout dans une situation de déficit de la branche).

Ce projet sera étudié au chapitre 2.

b) La volatilité des situations

On hésite entre le souci de suivre au plus près la situation des allocataires et le souci de stabiliser les prestations sur la durée.

* Dans la première approche, on colle à la réalité mais avec une instabilité des droits, la difficulté pour les allocataires de comprendre les variations de ces droits, de prévoir leur situation financière et avec un nombre élevé de rappels et indus.

* Dans la seconde, on a une approche plus rustique¹⁰⁵ mais moins de problèmes de gestion et plus de sécurité pour les allocataires.

Aux extrêmes on a soit la mensualisation soit l'annualisation des prestations.

Le problème est particulièrement crucial pour le RSA.

Il n'a pas été possible de travailler sur ce dossier dans le délai prescrit.

¹⁰⁵ Qu'il n'est pas dans la culture des organismes de sécurité sociale de compenser par des aides ponctuelles sur le budget d'action sociale.

c) Sophistication et diversité des bases ressources

La CNAF et la DSS ont entrepris un travail sur ce sujet. Mais on ne disposera pas d'analyses et de propositions dans le délai prescrit.

B. COHERENCE ENTRE DISPOSITIFS SOCIAUX ET FISCAUX

Nous mettons en œuvre des dispositifs sociaux et fiscaux qui poursuivent un même but ou des buts voisins. Il serait nécessaire d'en revoir la cohérence et, si possible, de les fusionner.

On étudiera au chapitre III

- les aides à la garde des enfants jeunes où les aides des CAF sont complétées par un crédit d'impôt
- les aides à la scolarité (ARS, bourses et réductions d'impôt
- les aides aux familles monoparentales (ASF et demi-parts additionnelles).

C. LE SERVICE AUX ALLOCATAIRES

Dès lors que les prestations sont complexes, il faut assumer cette complexité et améliorer le service rendu aux allocataires.

On examinera au chapitre II, deux dossiers

1. L'accès aux droits

Malgré les efforts d'information menés par les organismes sociaux, on n'est pas assuré que tous les allocataires accèdent à leurs droits et ce à bonne date.

On donnera quelques repères sur ce problème dans le chapitre 2

2. L'accompagnement social

Les CAF doivent se mobiliser davantage sur :

- leur mission d'aide à l'établissement et au recouvrement des pensions alimentaires des familles monoparentales
- le conseil et l'assistance aux mères (et pères) de famille allocataires du CLCA à taux plein (en commençant par celles qui ne sont pas couvertes par le congé parental d'éducation).

*

* *

La prochaine COG devrait être l'occasion de l'adoption d'objectifs précis et d'indicateurs de suivi.

Des efforts en termes d'amélioration du service aux allocataires mobiliseront des personnels et il faut en accepter les charges. Raison de plus pour exploiter les marges de progrès sur la chaîne de production (notamment sur les deux dossiers cités ci-dessus au e).

FICHE 15

QUELS SONT LES RESULTATS REDISTRIBUTIFS DU SYSTEME ACTUEL ?

*Extraits du programme de qualité et d'efficience « famille »
annexé à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012*

Partie II « objectifs/résultats » ; objectif n°2 : aider les familles vulnérables

Indicateur n° 2-1 : Impact redistributif du quotient familial, des prestations familiales, des minima sociaux et des allocations logement pour des ménages de même composition familiale.

Avant le bénéfice éventuel de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales, les inégalités entre les ménages ayant la même composition familiale sont importantes. Elles le sont notamment pour les familles nombreuses (couples ayant au moins trois enfants), mais surtout pour les familles monoparentales.

- Initialement, les 10 % des personnes les plus aisées (D9) parmi les couples avec trois enfants ou plus ont un niveau de vie 7,5 fois supérieur à celui des 10 % les plus modestes (D1) ;
- pour les parents isolés (avec un enfant) ce rapport atteint 15,8 et même 169,1 pour les familles monoparentales avec plusieurs enfants.

Cet écart particulièrement élevé entre les niveaux de vie avant reflète la très forte hétérogénéité de cette population en termes de conditions de vie (cf. *Etudes et Résultats n°389, avril 2005*) et son fort taux de pauvreté avant transfert (cf. *indicateur n° 2-3*).

En intégrant l'impôt sur le revenu, ces écarts de niveaux de vie se réduisent modestement, le mécanisme du quotient familial jouant dans le sens d'un accroissement des disparités de niveaux de vie. Plus particulièrement au sein des familles nombreuses, l'attribution de la demi-part fiscale supplémentaire accordée à partir du 3^{ème} enfant atténue très fortement l'effet redistributif de l'impôt sur le revenu.

L'incidence de la prise en compte des prestations familiales est en revanche plus importante. Ainsi, le rapport entre les niveaux de vie des 10 % les plus aisés (D9) et des 10 % les plus modestes (D1) passe, après impôt et prestations familiales, de 6,9 à 4,2 du fait notamment du complément familial. Mais c'est pour les familles monoparentales avec plusieurs enfants que l'impact des prestations familiales est le plus important faisant passer le rapport inter décile de 173,5 avant leur prise à compte à 4,4 après.

Comme les prestations familiales, les minima sociaux et les aides au logement permettent de réduire fortement l'écart de niveau de vie entre les parents isolés les plus aisés et les plus modestes. Le rapport inter-déciles pour les familles monoparentales (ici, les parents isolés

avec un enfant à charge), initialement de 15,8, passe à 9,1 après la prise en compte de l'impôt sur le revenu et des prestations familiales, et atteint 2,8 lorsque toutes les aides sont comprises.

Tableau 27 - Rapport inter-déciles des distributions de niveaux de vie avant et après transferts

	couples			parent isolé		Objectif
	avec 1 enfant	avec 2 enfants	avec 3 enfants ou plus	avec 1 enfant	avec 2 enfants ou plus	
Niveau de vie primaire	3,6	4,1	7,5	15,8	169,1	Réduction des écarts de niveau de vie
Après IR sans quotient familial	3,4	3,7	6,7	14,7	158,0	
Après IR y.c. quotient familial	3,5	3,9	7,2	15,3	168,3	
Après PPE et TH	3,4	3,8	6,9	15,0	173,5	
Après PF	3,3	3,4	4,2	9,1	4,4	
Après rSa « activité »	3,3	3,4	4,2	8,9	4,4	
Après minima sociaux +AL	3,1	3,1	3,6	2,8	2,5	

Source : DREES, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2009 actualisée 2011, modèle INES.

Champ : personnes appartenant à des ménages ordinaires vivant en métropole dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Pour plus de détails, se reporter aux définitions de l'indicateur n° 1.1.

Lecture : parmi les couples ayant deux enfants, les 10 % des ménages plus aisés (D9) ont un niveau de vie initial 4,1 fois plus important que les 10 % des ménages les plus modestes (D1). Après intervention de l'impôt sur le revenu, y compris quotient familial, ce rapport diminue à 3,9. Lorsque les prestations familiales, les minima sociaux et les aides au logement sont également pris en compte, ce rapport s'établit à 3,1.

ANNEXE METHODOLOGIQUE

Finalité : Cet indicateur vise à mesurer l'impact du quotient familial, des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement sur les disparités de niveau de vie entre les ménages de même composition.

Résultats : pour chaque catégorie de ménage, le rapport entre le niveau de vie des 10 % des ménages les plus aisés (D9) et celui des 10 % les plus modestes (D1) est calculé successivement pour :

- le revenu primaire (y compris APA) par UC appelé niveau de vie primaire ;
- après prise en compte de l'impôt sur le revenu : avant quotient familial et après ;
- après prise en compte de l'impôt sur le revenu, de la prime pour l'emploi et de la taxe d'habitation ;
- après prise en compte de l'impôt sur le revenu, de la prime pour l'emploi, de la taxe d'habitation et des prestations familiales ;
- après prise en compte du rSa « activité »
- après prise en compte de l'impôt sur le revenu, de la prime pour l'emploi, de la taxe d'habitation, des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement.

Construction de l'indicateur : les estimations opérées mobilisent les mêmes sources statistiques que pour l'indicateur n° 1-1.

Précisions méthodologiques : pour estimer les effets redistributifs de la politique familiale, il importe de tenir compte du cycle de vie des ménages : rares sont les personnes âgées ayant encore des enfants à charge. C'est pourquoi les estimations sont centrées sur les ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans.

Pour rendre compte de la situation initiale du ménage, avant le bénéfice éventuel des transferts monétaires liés à la politique familiale, nous retenons le revenu net des cotisations et des contributions sociales (CSG et CRDS). Le champ de la politique familiale est entendu dans un sens assez large puisqu'il comprend l'ensemble des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement (locatif) ainsi que le quotient familial.

CHAPITRE 2

LES PISTES DE REFORME ETUDIEES

Comme indiqué dans l'introduction, la période 2014/2025 voit se succéder deux phases très différentes :

- Jusqu'en 2016, la branche est déficitaire et la lettre de saisine nous est demandé d'étudier des scénarios de remise à l'équilibre au plus tard en 2016. L'exercice qui nous est demandé se fait donc sous forte contrainte.
- A partir de 2017 la branche est équilibrée et dégage un excédent croissant dont il faut définir l'emploi (régler à l'ACOSS la dette accumulée de 2012 à 2015 et/ou relancer la politique familiale). L'exercice est plus ouvert.

Ces deux phases sont donc traitées de façon séparée, en section I, puis en section II.

SECTION I

LE RETOUR A L'EQUILIBRE

2014/206

I. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE ET L'EVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES APPELLENT DES MESURES NOUVELLES

A. Pour favoriser l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle

1. Le soutien au développement des modes d'accueil des jeunes enfants

Il existe au sein du HCF un fort consensus en faveur de la politique de développement des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

Le financement des établissements d'accueil des jeunes enfants mobilise 51% du Fonds National d'Action Sociale (FNAS) dont le montant s'élève à 4,7Md€ en 2012

Rappel de la structure du financement du fonctionnement des EAJE

Hors crédit impôt pour les familles

- apport de la branche famille : 45%
- apport des communes : 27%
- participations des familles : 20%
- * *Autres (conseils généraux, hôpitaux, entreprises,...) = 8%*

a) Un premier cadrage du FNAS qui permet la poursuite du développement

Le premier cadrage du FNAS que l'on retient (augmentation de 7,5%/an des crédits sur la durée de la prochaine Convention d'Objectifs et de Gestion (2013-2016), soit une hausse de 25% des crédits représentant près de 1,2Md€ courants) permet certainement de poursuivre le soutien des Caisses d'allocations familiales (CAF) au développement des EAJE, voire de l'accélérer si on leur accorde un niveau de priorité suffisant au sein du fonds. Rappelons que c'est ce chiffre qui est intégré dans la projection financière sur la période 2014/2017¹⁰⁶.

Encore faut-il que les communes – promoteurs principaux – s'engagent dans ce développement (à défaut « l'offre de financement » des Caf ne serait pas « activée »).

b) Les conditions nécessaires pour soutenir la poursuite du développement

Pour renforcer l'incitation qui est faite aux communes, le HCF a insisté, dans ses avis précédents sur les aides aux familles avec un enfant de moins de trois ans et sur les disparités territoriales en matière d'accueil des jeunes enfants et d'offre de loisirs pour les enfants et les adolescents, sur les aspects suivants :

- * nécessité de conserver le caractère non limitatif des crédits affectés aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE);
- * nécessité de consolider, pour tous les gestionnaires d'EAJE et les acteurs locaux des politiques d'accueil des jeunes enfants, les paramètres de l'offre des Caf et des Caisses de Mutualité sociale agricole (taux de financement¹⁰⁷ ; indexation du plafond de la prestation de service unique -PSU- et des contrats enfance-jeunesse sur un indice mixte 80% de salaires/20% de prix) ;
- * intérêt de majorer ces paramètres pour celles des communes dont le taux d'équipement en EAJE est faible et dont le potentiel fiscal est bas ;
- * nécessité d'assurer la continuité des plans pluriannuels d'investissement de la branche famille pour la création d'EAJE.

c) L'hypothèse d'une légalisation de la prestation de service unique

Pour certains membres du HCF, le souci de consolider et de garantir l'offre de cofinancement justifierait que soit étudiée la légalisation de la prestation de service pour les EAJE.

- * Cette légalisation garantirait que le budget des EAJE ne soit pas mis sous enveloppe limitative, pas plus que ne le sont aujourd'hui les aides aux parents qui ont recours à un mode d'accueil individuel.
- * Une prestation légale serait versée, en tiers payant aux établissements, avec notification de son montant aux allocataires, ce qui rendrait plus visible l'intervention des Caf.

¹⁰⁶ La projection financière annexée à la présente note reprend les hypothèses retenues dans la dernière loi de financement de la sécurité sociale (Loi de Finances pour la Sécurité Sociale (LFSS) pour 2013) pour les prévisions de dépenses et de recettes de la branche sur la période 2012-2017. Or, la LFSS pour 2013 retient l'hypothèse d'un FNAS augmentant de 7,5% par an jusqu'en 2017.

¹⁰⁷ Taux de financement de la PSU intégrant les participations des familles, 55% du reste à charge – plafonné - des communes dans les Contrats enfance jeunesse (CEJ).

* Ce versement serait assorti d'un nombre restreint d'exigences légales vis-à-vis des gestionnaires (agrément, application du barème national de participations financières des familles, taux d'occupation cohérents avec une bonne gestion de la structure, multi accueil, accueil de 10% d'enfants dont les parents sont en difficulté). Ces exigences pourraient, tout au moins en partie, être étendues aux établissements bénéficiant du Complément de libre choix du Mode de Garde (CMG) « structures ».

d) La nécessité d'un suivi étroit pour décider à temps des adaptations nécessaires

Comme on ne peut à ce jour connaître les développements futurs des EAJE, il importe de disposer d'indicateurs avancés et réguliers sur le rythme d'évolution des projets de façon à pouvoir adapter les montants et modalités de financement des Caf à un éventuel fléchissement.

Une amélioration des schémas de développement est nécessaire, conformément à ce qu'avait proposé le HCF dans son avis sur les disparités territoriales du 5 février 2013¹⁰⁸ (Voir encadré ci-après).

Proposition du HCF dans son avis de février 2013 sur les disparités territoriales

« La généralisation et l'effectivité des schémas départementaux d'accueil du jeune enfant avec des orientations nationales sur leur contenu et un réel contrôle de leur mise en place.

Ces schémas reposeraient sur un diagnostic partagé entre les acteurs locaux dans le cadre des Commissions départementales d'accueil des jeunes enfants (CDAJE) qui intégreraient les représentants du ministère de l'Education nationale.

Ils permettraient d'identifier les zones prioritaires auxquelles une majoration des aides serait attribuée par les Caf, d'évaluer et, à court et moyen terme, d'anticiper les besoins de façon normée et homogène.

Ces améliorations visent à répondre aux critiques adressées aux actuels schémas départementaux ; critiques qui ne remettent pas pour autant en question le bien fondé de ces schémas dont le centre d'analyse stratégique avait déjà préconisé la consolidation en janvier 2012.

Ces schémas seraient en outre accompagnés d'objectifs pluriannuels et chiffrés. Pour autant, ils ne seraient pas opposables aux communes et regroupements de communes concernés ni aux Caisses d'allocations familiales et de Mutualité sociale agricole, de façon à respecter la libre-administration des collectivités locales. »

Le HCF avait également proposé, en février 2010, l'obligation pour les communes et regroupements intercommunaux de réaliser des schémas de développement de l'accueil des jeunes enfants et de les présenter à la population au moins une fois par an dans le cadre d'un débat public. Les schémas communaux devraient être transmis à l'échelon départemental de façon à alimenter le schéma départemental.

Ces orientations sont particulièrement pertinentes aujourd'hui dans la mesure où les communes sont sollicitées par la relance de la scolarisation des enfants de deux à trois ans et la réforme des rythmes scolaires. La démarche d'évaluation des politiques publiques sur la

¹⁰⁸http://www.hcffamille.fr/IMG/pdf/Avis_sur_les_disparites_territoriales_fevrier_2013.pdf

gouvernance de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité devrait prochainement livrer ses conclusions.

*
* *

Dans son avis du 8 avril 2013, le HCF a estimé que le budget du Fonds national d'action sociale (FNAS) de la Caisse nationale des allocations familiales devrait augmenter à un rythme qui ne soit en aucun cas inférieur à 7,5% par an sur la durée de la prochaine COG (2013-2016), étant entendu que les crédits nécessaires au cofinancement par la branche famille de la réforme des rythmes scolaires devraient s'ajouter à ce taux d'évolution minimal et que la reconquête annoncée de l'école maternelle pour les enfants de moins de 3 ans devrait être effective.

A côté du dossier prioritaire du développement des Eaje, le HCF estime nécessaire de développer également les services et une politique plus active d'action sociale, notamment en direction des temps libres des enfants et des adolescents. Le rythme d'évolution du FNAS évoqué ci-dessus ne permettrait pas d'abriter une augmentation significative de ces dépenses. Adopter une telle politique augmenterait le besoin de financement de la branche famille, déjà évalué à 2,1 milliards d'euros à l'horizon 2016.

2. Le reprofilage des participations des familles aux frais d'accueil de leurs jeunes enfants

Le HCF a souligné dans ses travaux précédents les défauts du système actuel, en matière de restes à charge des familles selon qu'elles ont recours à l'accueil de leur enfant par un assistant maternel ou un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) :

- La superposition de deux dispositifs (les aides des CAF et des communes d'une part, le crédit d'impôt d'autre part) est discutable puisque ces deux dispositifs n'ont ni le même calendrier ni la même logique ;
- Le barème du Complément de libre choix du mode de garde (CMG) abrite des effets de seuil trop prononcés et n'a pas le même profil que celui retenu pour les EAJE.

a) Le barème de la CNAF dans les établissements d'accueil des jeunes enfants

Il définit le reste à charge (RAC) des familles qui augmente de façon linéaire en fonction du revenu, dans la limite d'un plafond de revenu (4 722€ par mois), diminue avec la taille de la famille (de 17% par enfant au delà du premier)¹⁰⁹ mais ne prend pas en compte la monoparentalité et est indépendant du coût de la structure et de sa localisation.

b) Pour les assistantes maternelles

Les aides de la CNAF se composent d'une exonération de charges sociales qui est totale et générale¹¹⁰ (elle représente 57% du total des aides de la branche pour l'accueil par une

¹⁰⁹ En accueil collectif : 0,06% avec un enfant, 0,05% avec 2 enfants, 0,04% avec 3 enfants, 0,03% avec 4 enfants.

¹¹⁰ Mais ne s'applique plus au-delà d'un salaire brut de l'assistant maternel qui dépasse 5 fois le SMIC horaire brut par jour et enfant, soit 47,15€

assistante maternelle) et d'une prestation mensuelle : le Complément de libre choix du mode de garde (CMG).

- Les montants du CMG sont de 452,75€ pour les revenus des couples inférieurs à 20 706€/an, 285,49€ pour les revenus qui se situent entre 20 706 et 46 014€ et 171,27€ pour les revenus supérieurs à 46 014€¹¹¹. Ils augmentent donc en fonction des revenus ; mais de façon non linéaire, avec un fort rebond lorsque le revenu est juste supérieur au plafond de la première tranche de CMG.

➤ Le tableau 1 ci-après indique les effets de seuil.

Tableau 28 - Mesure des effets de seuil dans le CMG pour un couple avec un enfant
(revenus avant abattement de 10%)

	Ecart de prestation en €/mois	Plafond en €/mois	Ecart/prestation en %
Passage de CMG 1 à CMG 2	167	1897	8,8%
Passage de CMG 2 à CMG 3	114	4217	2,7%

- Le reste à charge (RAC) est égal à la différence entre les charges supportées par les parents (salaire et indemnité d'entretien) et le montant du CMG.

- Le plafond de revenus varie en fonction du nombre d'enfants et de la situation parentale (couple ou monoparents).

- Le montant versé aux parents est indépendant du coût réel qui varie en fonction du nombre d'heures et du salaire horaire versé à l'assistante maternelle (pour lequel on observe des variations significatives selon les territoires)¹¹². La part des dépenses couverte par le CMG diminue donc inversement au montant total du salaire versé.

➤ Voir tableau 2 ci-après

Tableau 29 – Taux de couverture des dépenses par le CMG selon le nombre d'heures et le salaire versé
exemple avec le CMG 2 de niveau intermédiaire

Nombre d'heures	50	162	200	50	162	200
salaire brut/heure	3,51	3,51	3,51	4,7	4,7	4,7
Dépenses parents *	149	483	596	197	637	786
CMG2 **	127	285	285	167	285	285
RAC pour les parents après CMG	22	198	311	29	352	501
Part des dépenses couverte par le CMG	85%	59%	48%	85%	45%	36%

* Salaire net (2,65€ et 3,60€) + indemnités entretien (0,33€/heure = montant minimum)

** le ménage doit supporter au moins 15% du salaire (cela conduit à procéder à un abattement sur le CMG pour les ménages modestes qui n'ont recours à une assistante maternelle que pour un nombre réduit d'heures).

- Le CMG est totalement supprimé, de même que l'exonération de cotisations sociales, lorsque le salaire horaire versé à l'assistante maternelle est supérieur à 5 fois le SMIC horaire brut par jour (47,15€), ce qui paraît surprenant et peut conduire à des contournements de la règle (majoration de l'indemnité d'entretien ou paiement non déclaré).

c) L'incidence du crédit d'impôt

Le crédit d'impôt pour frais de garde a des conséquences discutables sur le RAC des parents :

¹¹¹ Ces montants sont diminués de moitié pour les enfants de 3 à 6 ans.

¹¹² Voir note et avis du HCF sur les disparités territoriales – Février 2013.

- il déforme le calendrier : servi en N+ 1, les parents doivent faire l'avance de frais ;
- il déforme le barème

* pour les faibles RAC (recours de faible durée, surtout si la famille a de faibles revenus), le crédit d'impôt est bien de 50% du RAC.

* mais, dès que le RAC dépasse 93€/mois, le crédit d'impôt est saturé : c'est le cas lorsque la famille a recours à l'EAJE pour une durée longue, surtout si elle a des revenus relativement élevés. Il conduit ainsi à une déformation du montant de l'aide publique en fonction des revenus.

* son montant est le même quel que soit l'âge des enfants alors que le CMG est diminué de moitié à partir de trois ans.

Il conviendrait donc de revoir l'économie de ces systèmes. Leur révision se ferait à enveloppe constante d'aides (y compris bien entendu le crédit d'impôt).

Dans son avis du 8 avril 2013, le HCF a souhaité être rapidement saisi de ce problème.

B. Pour mieux soutenir les familles en difficulté

Il est indispensable de mieux soutenir les familles en difficulté, que ce soit par des prestations monétaires ou par des actions d'accompagnement.

En faveur des familles modestes et des familles monoparentales, trois mesures sont proposées, toutes trois retenues par le Premier Ministre dans son discours du 11 décembre à la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : l'amélioration du complément familial, l'amélioration de l'allocation de soutien familial et la réduction des taux d'efforts excessifs de certaines familles locataires.

Extraits du discours du Premier ministre lors de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 11 décembre 2012¹¹³

« Encore faut-il que les enfants et leurs familles vivent dans des conditions matérielles décentes. Notre pays comptait, en 2010, 2,7 millions d'enfants pauvres. C'est inacceptable. Pour eux comme pour leurs parents, l'injustice sociale est criante. Dans le cadre d'une réflexion générale sur la politique familiale, menée au premier trimestre 2013, nous demanderons à Bertrand Fragonard de proposer une amélioration conséquente des aides aux familles monoparentales et nombreuses confrontées à la pauvreté : l'allocation de soutien familial et le complément familial. Je n'accepte pas que tant de familles soient étouffées par des taux d'efforts insoutenables, notamment en matière de logement. »

Plus largement, et quelles que soient leurs difficultés matérielles, un certain nombre de parents ont besoin d'être accompagnés dans leur fonction parentale.

¹¹³ Extraits sélectionnés par le SG HCF

1. L'augmentation du complément familial en faveur des familles nombreuses et modestes

a) La situation actuelle

Le complément familial (CF) est actuellement attribué aux ménages ayant au moins trois enfants à charge de plus de trois ans. Il est servi sous condition de ressources (le taux d'exclusion est de 24%¹¹⁴). Son montant mensuel s'élève à 165€.

b) La mesure proposée

Le Complément familial (CF) serait majoré de 86€ par mois sous un plafond de ressources spécifique.

Dans son rapport, le groupe de travail « accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux » a évoqué trois plafonds de ressources pour l'attribution de cette majoration, inférieurs au plafond qui existe aujourd'hui pour ouvrir le droit au complément familial :

- le seuil de pauvreté : 230 000 allocataires du CF (soit près de 30% de l'effectif actuel) seraient concernés. Le coût pour la branche famille serait de 225M€¹¹⁵ ;
- 75% du revenu médian : 450 000 allocataires du CF (soit 58% de l'effectif actuel) seraient concernés. Le coût pour la branche famille serait de 440M€ ;
- le revenu médian : 692 000 allocataires du CF (soit 90% de l'effectif actuel) seraient concernés. Le coût pour la branche famille serait de 679M€.

Les plafonds de revenus correspondants s'établiraient comme suit :

Tableau 30 - Plafonds de revenus en euros selon les scénarios
(en euros pour des couples mono-actifs)

	Trois enfants dont un de plus de 14 ans	Quatre enfants dont deux de plus de 14 ans
Seuil de pauvreté		
Plafond mensuel	2 506	2 988
Plafond annuel	30 072	35 856
75% du revenu médian		
Plafond mensuel	3 134	3 736
Plafond annuel	37 608	44 832
Revenu médian		
Plafond mensuel	4 178	4 981
Plafond annuel	50 136	59 772

Calculs : SG HCF

Compte tenu des contraintes actuelles de financement de la Branche famille, il semble raisonnable de retenir au mieux la référence de 75% du revenu médian. L'effet de seuil est acceptable (rapportée au revenu où elle ne serait plus attribuée, la majoration serait au maximum de 2,5%). C'est cette dernière approche qui a été retenue à titre d'hypothèse dans le besoin de financement analysé dans l'introduction de ce rapport.

¹¹⁴ Pour une déclinaison des taux d'exclusion selon la taille et le statut d'activité : se reporter à la fiche relative à la prise en compte du revenu des familles du chapitre I.

¹¹⁵ Chiffrages et simulations réalisés par la CNAF.

La mesure serait étalée sur cinq ans pour un coût de 465M€¹¹⁶ (280 M€ à l'horizon de 2016). Ce chiffre est supérieur à celui qui figure précédemment car le montant envisagé ici est légèrement supérieur de 3€/mois à celui qui avait été évoqué par le groupe de travail.

2. La majoration des prestations en faveur des familles monoparentales et l'aide au recouvrement des pensions alimentaires.

a) L'amélioration de l'allocation de soutien familial

L'allocation de soutien familial (ASF), d'un montant de 89€ par mois et par enfant, est servie sans condition de ressources à un parent isolé qui ne perçoit pas de pension alimentaire.

730 000 ménages sont allocataires de l'ASF et 1 160 000 enfants sont couverts par cette prestation.

La mesure proposée consisterait à augmenter l'ASF de 25% en la portant à 112€/mois.

La majoration de l'ASF concernerait toutes les familles monoparentales sans pension alimentaire.

Le coût de la mesure pour la CNAF est de 320M€¹¹⁷. Ce chiffre constitue un majorant. En effet dans les cas où l'ASF est recouvrable et effectivement recouvrée, et si la pension alimentaire fixée par le juge ne lui est pas inférieure, l'ASF – éventuellement majorée – est récupérée par la CNAF et il ne s'agit que d'une avance, neutre pour les comptes de la branche.

Il est toutefois très délicat de chiffrer ce « retour » qui dépend de plusieurs paramètres (taux de recouvrement de l'ASF, niveau des pensions, ..). C'est pourquoi le chiffre de 320M€ a été retenu à titre d'hypothèse dans le besoin de financement analysé dans l'introduction de ce rapport.

*
* *

Une partie des 120 000 familles monoparentales bénéficiaires de l'ASF ayant au moins trois enfants cumuleront les deux mesures analysées aux 1) et 2) pour un montant qui atteindrait à terme plus de 155€/mois.

b) L'aide aux familles monoparentales pour l'établissement et le recouvrement des pensions alimentaires

La note du SG du HCF annexée au rapport du groupe de travail « accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux » a recommandé un renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires de l'ASF, aussi bien pour la fixation que pour le recouvrement de leur pension alimentaire.

¹¹⁶ 86€*12 mois * 450 000 allocataires du complément familial dont les ressources sont inférieures à 75% du revenu médian.

¹¹⁷ 23€*12 mois*1 160 000 enfants bénéficiaires.

b1) La mission des caisses s'agissant de la fixation et du recouvrement de la pension

La mission des CAF ne se limite pas à l'aide au recouvrement. En effet, elles sont également tenues d'apporter des conseils aux parents isolés pour la fixation de leur pension alimentaire.

** L'aide à la fixation de la pension alimentaire*

Les actions des CAF en la matière sont précisées dans les orientations nationales de travail social de la branche. Ainsi, une offre de service a été élaborée spécifiquement en direction des familles confrontées à un divorce ou à une séparation : dès que la CAF a connaissance d'une situation de séparation ou de divorce, une offre de contact doit être proposée à la famille. Selon la CNAF, en 2011, 82% des CAF ont développé une offre de service pour les situations de séparation¹¹⁸. On ne dispose cependant pas d'éléments sur le contenu des actions engagées.

** L'aide au recouvrement de la pension alimentaire*

La loi a confié aux CAF une mission générale d'aide au recouvrement des pensions alimentaires, à la demande du parent gardien de l'enfant, qu'il soit bénéficiaire de l'ASF ou non¹¹⁹. Pour les cas des bénéficiaires d'une ASF, la CAF est subrogée dans les droits du créancier, dans la limite du montant de l'ASF ou de la créance d'aliments si celle-ci lui est inférieure (Art L. 581-2 du code de la sécurité sociale).

Dès lors que la pension alimentaire n'est pas versée depuis deux mois consécutifs, la CAF engage des actions contre le débiteur défaillant pour obtenir le remboursement de l'ASF versée¹²⁰. De plus, le créancier peut donner mandat à sa caisse pour engager toute action contre le débiteur afin d'obtenir le paiement de la différence entre l'ASF versée et la pension alimentaire due pour les enfants.

Un certain nombre d'actions menées dans le cadre des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) peuvent également aider les parents qui se heurtent à des difficultés de recouvrement de leurs pensions alimentaires.

¹¹⁸ En théorie, l'intervention de la CAF (de 1 à 3 rencontres) permet d'engager les actions suivantes :

- Faciliter l'accès aux droits (aide juridictionnelle, informations juridiques liées à la séparation ou au divorce, etc.) et aider à la compréhension et à la mise en œuvre des droits (obligation alimentaire, détermination d'une pension alimentaire, allocation de soutien familial etc.) ;
- Etablir l'inventaire des démarches à réaliser ;
- Aider à réorganiser la vie quotidienne en lien avec la situation de séparation (information sur les équipements et services, les actions d'accompagnement à la scolarité, les vacances etc.) ;
- Informer sur la législation notamment relative à la coparentalité et sur les relations de l'enfant avec l'autre parent et avec sa famille élargie ;
- Informer sur les dispositifs de soutien à la parentalité (médiation familiale en particulier) ;
- Orienter, le cas échéant, vers des partenaires extérieurs (institutions ou associations).

¹¹⁹ On ne connaît pas le nombre de pensions alimentaires dont la mise en recouvrement est confiée aux CAF par le parent créancier indépendamment des bénéficiaires de l'ASF.

¹²⁰ La CAF notifie au débiteur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la demande d'aide au recouvrement faite par le créancier de la pension. A défaut d'exécution volontaire, le recouvrement de la créance est poursuivi au moyen de toute procédure appropriée (paiement direct, saisie-arrêt, recouvrement public,...). Si l'action engagée aboutit, la CAF verse au créancier les pensions qu'elle aura récupérées en déduisant les mois d'ASF versés et imputera les frais de recouvrement au débiteur. L'action engagée par la CAF peut remonter jusqu'à 2 ans à compter de la date à laquelle le créancier lui a demandé d'agir mais en pratique les CAF limitent la récupération des pensions à 6 mois.

b2) Les principaux enjeux qui entourent le fonctionnement de l'ASF

* Les enjeux semblent peu élevés en termes de masses financières pour la branche famille

Concernant les bénéficiaires de l'ASF, seuls environ 6% des ASF versées correspondent à des cas où une pension a été fixée et n'est pas versée (voir tableau ci-dessous sur les motifs d'ouverture du droit à l'ASF), soit environ 75M€ en flux par an sur une dépense totale d'1,3Md€. Or, le montant des créances recouvrées au titre de l'ASF en 2010 s'est élevé à 15,6M€. Par conséquent, le taux de recouvrement des pensions dans le cadre de l'ASF s'établirait à un niveau particulièrement faible, autour de 20%.

Les motifs d'ouverture du droit à l'ASF

Parmi les 739 700 bénéficiaires (qui correspondent à 1,2 million enfants), les principales situations correspondant à l'ASF non récupérable sont les suivantes :

- 37 % des enfants bénéficiaires de cette prestation ont un parent hors d'état (n'est pas en mesure de payer une pension) ou la pension alimentaire n'est pas fixée ;
- 34% des enfants bénéficiaires de cette prestation n'ont pas de lien de filiation établi avec l'autre parent ;
- 17% sont orphelins.

Tableau 31 – Situation des enfants couverts par l'allocation de soutien familial

Situations des enfants	Nombre d'enfants	En %
Enfants orphelins de père et mère	3 040	0,3
Enfants dont la filiation n'est pas établie	1 555	0,1
Enfants abandonnés par les deux parents ou parents hors d'état	4 464	0,4
Enfants orphelins de père ou de mère	198 172	17,2
Enfants dont filiation établie par un seul parent	386 240	33,6
Enfants abandonnés par un des deux parents (ASF recouvrable)	64 949	5,6
Un parent hors d'état ou pas de pension fixée	429 835	37,4
Délai de 4 mois suite demande RSA	54 638	4,7
Cas mixte	7 010	0,6
Total	1 149 903	100

Source : Traitement SG HCF sur la base des données CNAF – France entière - 2011

* Les principaux enjeux sont en réalité relatifs à la morale publique, aux montants dont bénéficie effectivement le parent gardien des enfants, et à la classification des « hors d'état »

Tout d'abord, en termes de morale publique, on ne peut pas se contenter d'un faible taux de recouvrement des pensions alimentaires car elles matérialisent l'obligation alimentaire d'un parent envers ses enfants.

Ensuite, lorsque la pension n'est pas recouvrée, non seulement la CAF enregistre une dépense mais surtout, elle ne verse au parent créancier que le montant de l'ASF, soit 89€/mois, alors que celui-ci pourrait bénéficier du montant complet de la pension alimentaire, qui dans 85%

des cas¹²¹ est supérieure à 89€. Pour résumer, lorsque le taux de recouvrement des pensions augmente, la branche famille réalise des économies et les parents isolés concernés bénéficient du montant complet de leur pension. Il s'agit donc d'une logique « gagnant-gagnant ».

Enfin, si la proportion d'ASF qui peuvent être recouvrées ne s'élève qu'à 6%, c'est notamment parce que dans près de 40% des cas, on considère que le parent concerné est « hors d'état » (d'après le code de la sécurité sociale, un parent est « hors d'état » de s'acquitter d'une pension alimentaire s'il est insolvable ou sans domicile connu). La proportion élevée de parents considérés comme « hors d'état » conduit à se demander si toutes les personnes classées dans cette catégorie sont réellement insolvable ou sans adresse connue¹²². Les CAF se sont engagées à revoir régulièrement la situation du parent « hors d'état » pour vérifier si sa situation n'a pas évolué. Il serait utile de disposer d'éléments sur la mise en œuvre de ces contrôles.

La CNAF fait masse, dans la catégorie des ASF non recouvrables car le parent est « hors d'état », des cas où la « pension est non fixée ». Il serait utile de savoir ce que recouvrent ces situations. Les pensions sont-elles non fixées car le juge estime que le parent n'est pas en capacité de s'acquitter d'une pension (alors, le parent doit être classé « hors d'état ») ou car le juge ne dispose pas des éléments suffisants (information manquante dans le dossier, par exemple sur l'emploi du parent) pour fixer cette pension ?

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de faire porter l'effort sur :

- *une amélioration substantielle des connaissances relatives à l'ASF* : périodicité du contrôle de la situation de « hors d'état », nombre de personnes qui ne sont plus considérées comme « hors d'état » suite à ce contrôle, explication du faible taux de recouvrement de l'ASF recouvrable, pratiques qui expliquent la non fixation de la pension par le juge, nombre de pensions dont le recouvrement est confié aux caisses indépendamment de l'ASF, meilleures pratiques des caisses... ;
- *une augmentation du taux de recouvrement.*

c) Le non recours à l'ASF

Le non paiement des pensions alimentaires n'est pas un phénomène marginal : plus de 40% des pensions alimentaires ne seraient pas entièrement versées¹²³. Or, on ne compte que 65 000 ASF versées au titre d'enfants dont la pension alimentaire n'est pas versée (sur un total de 2,2 millions d'enfant vivant seul avec l'un de leurs parents¹²⁴).

On peut donc se demander s'il n'existe pas un phénomène de non recours à l'ASF qui pourrait être lié à la méconnaissance de cette prestation ou au refus d'engager une démarche contentieuse contre son ancien conjoint (qui conditionne l'ouverture du droit à l'ASF).

¹²¹ D'après les études de la Chancellerie, 15% environ des pensions alimentaires de l'ensemble des familles monoparentales (et non des seuls allocataires de l'ASF) étaient d'un montant inférieur à celui de l'ASF en 2006, soit 31 400 au total¹²¹. Source : Chaussebourg L et Baux D – L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation de parents non mariés – Ministère de la Justice – 2007.

¹²² Par ailleurs, en plus de ces deux catégories déclinées dans les textes réglementaires, dans certains cas de violence, le parent débiteur est classé « hors d'état ».

¹²³ Juston M. (2003), « la médiation familiale : les motivations d'un JAF », La Gazette du Palais, p.2, cité par Boisson M. et Wisna-Weill, « désunion et paternité », Centre d'analyse stratégique, octobre 2012.

¹²⁴ Source : note du HCF « quelques données statistiques sur les familles et leurs évolutions récentes » adoptée le 10 octobre 2012, page 38.

A minima, une étude sur ce sujet apparaît nécessaire, ainsi que des efforts d'information sur l'existence de l'ASF.

d) Vers un achèvement de la réforme de l'ASF différentielle ?

Il existe aujourd'hui encore (après la réforme de l'ASF différentielle en 2011 qui demeure incomplète) un biais qui pourrait inciter les juges à ne pas fixer la pension alimentaire alors que le parent concerné est solvable.

Ainsi, en l'état actuel du droit, si la pension n'est pas fixée, le parent gardien des enfants bénéficiera d'une ASF à hauteur de 89€. Or, si la pension est fixée à un montant inférieur à l'ASF (par exemple, 50€), le parent gardien ne bénéficiera « que » de la pension de 50€. Pour bénéficier d'un montant mensuel plus élevé (ASF plutôt que petite pension alimentaire), il faut donc ne pas fixer de pension.

C'est pourquoi le Secrétariat général du HCF avait proposé d'aller au bout de la réforme de l'ASF différentielle en créant une pension alimentaire minimum de 89€ : quel que soit le niveau de la pension et le comportement du débiteur (paiement total ou partiel), la CAF viendrait compléter la petite pension pour garantir au parent gardien des enfants de percevoir au moins 89€ par mois.

Une première évaluation du coût de la réforme conduit à penser qu'elle pourrait être réalisée pour un coût relativement modeste.

e) Une politique active d'amélioration du taux de recouvrement et de reclassement des « hors d'état »

Une politique active d'amélioration du taux de recouvrement et de reclassement des « hors d'état » pourrait dégager des économies. On retient une hypothèse de 50M€ à l'horizon 2016.
Page 20 avant le 3)

*
* *

Dans son avis du 8 avril 2013, le HCF a souhaité que la mise en œuvre de ces mesures - dont certains ont souligné la modestie - soit accélérée.

3. La réduction des taux d'effort abusifs supportés par les locataires modestes

Les charges qui découleraient de cette réforme n'ont pas été provisionnées dans le besoin de financement analysé en introduction car le présent rapport propose qu'elles soient financées par des mesures d'aménagement des dispositifs d'abattement et de neutralisation de l'assiette ressources.

Une partie des allocataires des aides au logement supportent des taux d'effort très élevés, situation choquante s'agissant de ménages très modestes. Voir tableau ci-après.

Tableau 32 - Montant d'aide au logement et points de sortie (en €)

Ménage	Isolé	Couple	Couple avec un enfant	Couple avec deux enfants	Couple avec trois enfants
Allocation mensuelle maximale (*)	265	317	367	423	480
Point de sortie (**)	1 111	1 375	1 741	2 074	2 537

(*) En zone 2 pour un loyer égal au loyer plafond

(**) Revenu mensuel net

Les aides au logement diminuent de façon très sensible les taux d'effort des ménages. Voir Annexe 6. En 2011, le taux d'effort¹²⁵ net médian des bénéficiaires des aides au logement est réduit de 52% grâce au versement de ces aides.

Mais le décalage croissant entre la dépense éligible (loyer plafond et forfait de charges) et la dépense réelle conduit à ce que les ménages dont les charges effectives sont très supérieures à la dépense éligible supportent un taux d'effort trop élevé, surtout au niveau de revenu dont ils disposent.

a) L'objet de la réforme proposée

Elle se situe dans le champ des familles ayant des enfants à charge.

a1) « Temps un »

La réforme proposée consiste à majorer l'aide au logement pour les ménages avec enfants à charge dont le loyer est très supérieur au loyer plafond. Cette majoration prendrait la forme d'un bonus d'aide au logement.

L'objet de la réforme est à terme de ramener les taux d'effort de l'ensemble des ménages à un pourcentage à déterminer (25 ou 30%)¹²⁶.

On pourrait, dans un premier temps, ne mettre en place la majoration que dans des zones de forte tension sur le marché locatif. C'est l'approche que l'IGAS a retenue dans son rapport sur les aides au logement (la recommandation n°4 propose d'expérimenter, dans un nombre limité de communes, une augmentation des loyers-plafonds de manière à ramener le taux d'effort net des allocataires à un maximum de 25% de leurs ressources¹²⁷).

a2) « Temps deux »

Dans un second temps, il faudrait majorer l'aide de logement pour les ménages dont le loyer et les charges sont très supérieurs à la dépense éligible. Les CAF ne disposent pas de données sur les charges réelles à retenir.

L'analyse qui suit est limitée au « Temps un ».

b) Les ménages dont le taux d'effort est très élevé

b1) Une définition conventionnelle

Le taux d'effort utilisé ici est identique à celui calculé pour la mission IGAS 2012 sur les aides au logement.

¹²⁵ Part du revenu consacrée aux dépenses de logement.

¹²⁶ Une variante étudiée par la CNAF consiste à ne plus verser le bonus lorsque le loyer excède 180% du loyer plafond.

¹²⁷ Le rapport de l'IGAS a demandé à la CNAF d'identifier les communes de plus de 500 habitants dans lesquelles les allocataires d'aides au logement supportent un taux d'effort net médian supérieur à 25% et un loyer moyen supérieur au loyer moyen de l'ensemble des allocataires de la communes : 216 communes sont concernées ; elles regroupent 634 000 allocataires.

Le taux d'effort est calculé hors charges (HC) et hors charges forfaitaires (HCF). Le taux d'effort net est égal au rapport entre le loyer effectif net des aides au logement calculées sans le forfait de charges d'une part, et le revenu brut de l'allocataire majoré de ses prestations familiales et diminué de l'aide au logement.

Dans la mesure où il n'existe pas de définition du niveau à partir duquel le taux d'effort pour se loger est considéré comme étant abusif, il est proposé de retenir de façon conventionnelle le seuil de 25% ou celui de 30%.

b2) L'impact de la mesure

D'après les simulations réalisées par la CNAF à la demande du SG HCF, réduire le taux d'effort de toutes les familles de façon à ce qu'il n'excède jamais 30% se traduirait par :

- un bonus d'un montant annuel d'environ 170€ pour les 10% d'allocataires dont l'aide au logement est aujourd'hui la plus élevée ;
- un coût de 295M€ pour la branche famille.

Toujours d'après les simulations réalisées par la CNAF, réduire le taux d'effort des familles à un maximum de 25% se traduirait par :

- un bonus d'un montant annuel d'environ 310€ pour les 10% d'allocataires dont l'aide au logement est aujourd'hui la plus élevée ;
- un coût de 520M€ pour la branche famille, dans l'hypothèse où lorsque le loyer effectif dépasse 180% du loyer plafond, l'aide au logement cesserait d'augmenter pour compenser ce taux d'effort¹²⁸.

c) La réforme proposée soulève la question de son éventuel effet inflationniste

Tout d'abord, majorer les aides au logement emporterait un risque d'inflation des loyers et de « captation de l'aide » par les propriétaires.

La note du HCF « familles et logement » du 10 mai 2012 s'était penchée sur cette question et avait étudié la littérature disponible sur ce sujet. Elle avait conclu qu'il n'était pas possible de démontrer de façon certaine qu'une hausse des aides au logement était « captée » par les bailleurs. Il semble donc qu'on puisse assumer ce risque qui, au demeurant, devrait diminuer avec l'encadrement des loyers.

d) Le financement de la mesure

Le financement de cette mesure proviendrait d'aménagements dans l'assiette de calcul des aides, notamment dans la redéfinition des abattements et neutralisations appliqués à la prise en compte des ressources des allocataires. Ce dossier est en cours d'instruction et pourrait être examiné ultérieurement. De premiers éléments sont cependant présentés ci-dessous.

¹²⁸ Techniquement, dans cette simulation, lorsque le ratio du loyer rapporté au loyer plafond dépasse 180%, le bonus d'aide au logement est calculé en supposant que le loyer effectif est égal à 180%.

Avertissement

Les ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales et des aides au logement versées sous condition de ressources sont les revenus nets catégoriels retenus par l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Il s'agit donc des revenus de l'année N-2 (dite « année de référence »). Ces ressources constituent la « base ressources » de l'allocataire.

Toutefois, des abattements (30 % sur les revenus d'activité professionnelle d'une personne au chômage indemnisé ou rémunérée au titre des allocations de formation...) et neutralisations (décès du conjoint, divorce, incarcération du conjoint, ...) sont opérées lorsque interviennent des événements d'ordre privé ou professionnel entraînant une diminution des revenus par rapport à ceux de l'année de référence pris en compte pour le calcul des allocations. Voir Annexe 7. Ces abattements et neutralisations prennent fin dès que l'allocataire revient à « meilleure fortune » (exemple : reprise d'emploi).

Ces mouvements opérés sur la base ressources sont très fréquents : environ 20% des dossiers CAF étaient concernés par ces mesures au 30 septembre 2012¹²⁹.

S'il apparaît tout à fait légitime d'adapter le montant des aides lorsqu'un événement affecte les ressources d'un allocataire, le taux des abattements et la logique de certaines neutralisations pourraient aussi être revus.

*
* *

Des membres du HCF considèrent qu'il convient d'étudier cette réforme, même si son objet est limité et son financement, à ce stade, incertain. Mais ils ont souligné qu'une réflexion sur l'objectif de réduction des taux d'effort abusifs doit être intégrée dans un cadre plus vaste qui prenne en compte la problématique d'ensemble de l'équilibre du marché du logement.

4. L'accompagnement de la parentalité

Les travaux d'évaluation réalisés en France et à l'étranger conduisent à des conclusions convergentes quant à l'impact positif de l'accompagnement de la parentalité : il s'agit d'un investissement social « rentable » permettant d'éviter des interventions curatives ultérieures plus coûteuses financièrement et humainement.

On estime que le renforcement de l'accompagnement de la parentalité par les CAF requerrait un doublement du budget qui lui est consacré dans le Fonds national d'action sociale (FNAS), soit 75M€ supplémentaires à prendre en tout ou partie dans l'enveloppe du FNAS actuellement intégré dans la projection de base, afin notamment de :

- développer la médiation familiale à la hauteur des vrais enjeux¹³⁰,
- développer les lieux d'accueil enfants parents sur les territoires où leur nombre est particulièrement faible au regard du nombre de jeunes enfants¹³¹ ;

¹²⁹ Source : CNAF/DSER. Ces données ne concernent que les abattements et les neutralisations liés à des changements de situation professionnelle. Les données de la CNAF ne consolident pas les abattements et les neutralisations liés à des changements de situation professionnelle et ceux liés à des séparations ou des veuvages.

¹³⁰ le HCF avait souligné dans son avis sur les ruptures familiales combien les dépenses consacrées à son financement étaient faibles au regard par exemple des dépenses d'ASF (2,5% des 1,3 Md€ d'ASF).

- instaurer un financement national des espaces de rencontre enfants-parents afin de consolider l'existence de ceux qui fonctionnent aujourd'hui tout en favorisant leur développement.
- conforter les initiatives locales qui prennent place dans les réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP).

Tous ces services et ces actions demandent une implantation territoriale plus équilibrée qu'aujourd'hui et une amélioration de l'information des parents, au besoin en menant des politiques « proactives » en direction de ceux qui se heurtent à des difficultés particulières.

C. De très faibles marges pour développer les autres politiques financées par l'action sociale de la branche famille.

A supposer que les créations d'EAJE se fassent au rythme envisagé, il n'y a pas de marge dans un FNAS à 7,5% pour changer de façon substantielle la politique d'action sociale.

Cette conclusion est d'autant plus évidente que la branche est appelée à cofinancer l'aménagement des rythmes scolaires et à financer davantage la politique d'accompagnement de la fonction parentale.

On ne peut donc envisager, comme le souhaitait le HCF (avis de février 2013 sur les disparités territoriales), d'avancée majeure sur les politiques en faveur des loisirs et temps libres des enfants et des adolescents (en termes de services périscolaires, d'accès à la culture, aux loisirs et aux vacances). La Cnaf y affecte plus de 900M€ et cette somme est appelée à croître comme indiqué ci-dessus (on évoque une contribution de 250M€ à la réforme des rythmes scolaires).

Par ailleurs, des moyens supplémentaires seraient nécessaires pour développer également l'accès aux droits et l'accompagnement de certaines familles en difficulté - Revenu de solidarité active majoré, Complément de libre choix d'activité sans congé parental -, des structures d'animation pour les familles dans les quartiers les plus en difficulté (centres sociaux notamment), la prévention des expulsions ainsi que la lutte contre le logement indécent.

Pour soutenir une politique d'action sociale plus ambitieuse, y compris pour le développement des établissements d'accueil des jeunes enfants, il faudrait pouvoir définir sur quelles prestations légales peser pour déplacer le curseur des dépenses entre prestations financières aux familles et subventions aux services et équipements.

*

* *

Dans son avis du 8 avril 2013, le HCF a souhaité que l'on adopte une politique d'action sociale plus ambitieuse - y compris pour le développement des modes d'accueil collectifs des jeunes enfants - que celle qui résulterait du premier cadrage actuel.

Elle se traduirait alors par une forte augmentation du besoin de financement de la branche, déjà élevé (2,1 milliards d'euros) que l'on examine au II ci dessous.

¹³¹ L'IGAS propose de passer d'un LAEP pour 4000 enfants à un pour 3500 dans l'ensemble des départements, sachant qu'aujourd'hui 1/3 concentre 70% de l'offre.

D. Une évolution des règles de calcul des prestations facilitant l'application du juste droit tout en allégeant les charges de gestion des CAF

1. Une refonte des dates d'effet des abattements et des neutralisations afin de diminuer les rappels et les indus

Le système d'abattement et de neutralisation de revenus de la base ressources des allocataires génère de nombreux indus et rappels de droits. En 2012, il a généré des indus à hauteur de 162M€ et des rappels de droits à hauteur de 496M€¹³² sur les seuls changements de situation professionnelle.

Dans un cas sur trois, une entrée en abattement ou en neutralisation des ressources est déclarée tardivement et occasionne un rappel de prestations sur les mois antérieurs.

Au total sur l'année 2012, cela concerne 824 000 dossiers. Pour les sorties, un peu moins d'un dossier sur quatre est concerné par l'apparition d'un indu sur les mois antérieurs, soit 498 000 dossiers¹³³.

Cette situation est préjudiciable aux caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole dont la gestion est alourdie, mais surtout aux allocataires qui se voient confrontés à des indus pour ne pas avoir déclaré immédiatement un retour à « meilleure fortune ».

C'est pourquoi il est absolument nécessaire de limiter le nombre des indus et des rappels.

Deux pistes de solution peuvent être envisagées : une intensification des échanges automatisés avec les partenaires des caisses, ainsi qu'une modification des dates d'effet.

2. Le juste droit : accès aux droits, accompagnement de l'allocataire et lutte contre la fraude

a) L'accès au droit

Un certain nombre de recommandations formulées par le groupe de travail « accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux » répondent à ce double objectif de simplification de la gestion par les caisses et d'accès aux droits. En effet, plus le droit de l'allocataire est connu rapidement, plus le risque de rappel ou d'indu est limité.

Ainsi, le groupe de travail précité a recommandé un meilleur recours au répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) par les organismes sociaux, dans le but d'alerter sur le non recours. Le Centre d'analyse stratégique propose à ce sujet de systématiser, au sein des organismes de protection sociale et à l'aide de ce répertoire, la mise en place d'alertes pour détecter les cas potentiels de non recours.

¹³² Chiffres CNAF, DSER.

¹³³ Source : CNAF/DSER. Ces données ne concernent que les abattements et les neutralisations liés à des changements de situation professionnelle. Les données de la CNAF ne consolident pas les abattements et les neutralisations liés à des changements de situation professionnelle et ceux liés à des séparations ou des veuvages.

La mise en place d'un rendez-vous « prestations » individuel avec les personnes repérées comme potentiellement éligibles à des prestations sous condition de ressources – à l'instar de ce que pratique déjà la Mutualité sociale agricole – participe de la même logique : améliorer l'accès aux droits et limiter les indus ou rappels par une meilleure identification des bénéficiaires potentiels.

b) L'accompagnement des allocataires du CLCA

Le HCF s'est prononcé en faveur d'un accompagnement renforcé des bénéficiaires du CLCA¹³⁴ (en priorité pour les bénéficiaires qui ne sont pas dans le cadre du congé parental¹³⁵) afin de leur permettre de mieux connaître les dispositifs leur permettant de faire accueillir leur enfant (structures d'accueil et prestations) et de les aider dans leurs démarches de retour à l'emploi – en lien avec Pôle emploi.

c) L'accompagnement des allocataires du RSA majoré

L'avis du HCF de Juillet 2010 sur « Ruptures et discontinuités de la vie familiale » est toujours d'actualité sur ce sujet : « la réussite de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires du RSA, notamment des bénéficiaires du RSA majoré, est un impératif. Il l'est en termes humains. Il l'est aussi en termes financiers : le coût des actions à entreprendre est de loin inférieur aux économies qui seraient réalisées en permettant l'insertion professionnelle de ces familles (gains de RSA, gains en aides au logement, CMUC/ACS ; cotisations sociales supplémentaires versées au titre de l'emploi occupé...) ».

Dans le cadre de cet avis, le HCF a pris acte du rôle que les Caf pourraient être amenées à jouer dans l'accompagnement individualisé des allocataires, tel que le prévoit la Convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 entre la CNAF et l'Etat (avec un noyau dur de 170 000 allocataires du RSA majoré). La réussite de cet accompagnement ne peut passer que par une coordination étroite entre les services des Caf et ceux de Pôle Emploi.

Cependant la situation actuelle - au demeurant très hétérogène selon les Caf¹³⁶ - n'est vraisemblablement pas à hauteur de cette ambition, sachant que les Caf ne disposent réellement que de 2 134 travailleurs sociaux exerçant cette profession (essentiellement des assistants sociaux et des conseillers en éducation sociale et familiale)¹³⁷.

Certains membres du HCF ont fait part de leurs réticences vis-à-vis de ce qu'ils considèrent comme un risque de débordement des Caf de leur cœur de métier. Mais si l'engagement des Caf est confirmé dans ce sens, il est probable qu'il faudra développer leurs moyens en personnel afin qu'elles puissent développer des actions d'accompagnement à la hauteur des enjeux.

¹³⁴ Avis du HCF sur le CLCA et l'accueil des jeunes enfants, adopté le 11 février 2010

¹³⁵ Le congé parental est ouvert aux salariés qui justifient d'au moins une année d'ancienneté au moment de la naissance de leur enfant. Les salariés qui en bénéficient sont - légalement - assurés de retrouver leur emploi ou un emploi équivalent avec le même salaire à l'issue de ce congé. D'autres parents peuvent bénéficier du complément de libre choix d'activité (CLCA) mais sans la garantie apportée par le congé parental. Il s'agit notamment des parents qui ont moins d'une année d'ancienneté dans l'entreprise ou qui sont sans emploi au moment de la naissance de leur enfant. Ils peuvent donc rencontrer des difficultés de réinsertion professionnelle à l'issue de la période au cours de laquelle ils ont bénéficié du CLCA.

¹³⁶ Une douzaine d'entre elles ne disposent d'aucun travailleur social.

¹³⁷ Sur les 4 281 agents du champ social qu'elles emploient.

d) La lutte contre la fraude

Compte tenu, d'une part, du montant total estimé du préjudice lié à fraude (700M€) et du fait qu'une partie d'entre elle est bien détectée (100M€) et mise en recouvrement, et d'autre part, de la forte probabilité qu'une proportion non négligeable de la fraude non détectée corresponde en fait à des indus détectés (et donc mis en recouvrement) mais non qualifiés de frauduleux, il apparaît clairement qu'on ne peut attendre de la lutte contre la fraude une contribution significative au besoin de financement de la branche famille pour 2016.

D'après les dernières estimations de la CNAF, le montant total du préjudice financier de la branche provoqué par la fraude s'élève à 700M€ en 2010.

En 2011 les indus frauduleux détectés représentent 4,7% de l'ensemble des indus (estimé à 2,1 Mds€) et correspondent à un préjudice financier d'environ 100M€. Pour une grande part, les fraudes non détectés (600M€) correspondent en fait à des indus détectés mais qui ont échappé à une qualification de fraude.

La proportion d'indus qualifiés de frauduleux dans l'ensemble des indus augmente mais reste à des niveaux modestes.

Tableau 33 - évolution du volume total des indus et de la part des indus qualifiés de frauduleux entre 2007 et 2011 (en M€)

	Masse globale des indus	Part des indus frauduleux	Préjudice financier des indus frauduleux
2007	1 936	3,0%	58,3
2008	1 993	4,0%	79,8
2009	2 069	4,1%	85,6
2010	2 026	4,4%	90,1
2011	2 137	4,7%	101,1

Source : CNAF

Les causes des indus frauduleux se répartissent de la façon suivante : dans 62% des cas, il s'agirait d'une omission ou d'une fausse déclaration, dans 32% des cas d'une fraude à l'isolement, dans 3% des cas d'un faux et usage de faux et dans 5% d'une escroquerie (et autres).

On a retenu à titre d'hypothèse une économie de 50M€ à l'horizon 2016 qui résulterait d'un effort accru de lutte contre la fraude et qui permettrait vraisemblablement de financer des actions d'accès aux droits proposées au a) ci-dessus.

II. LES REFORMES ENVISAGEABLES DANS LA BRANCHE FAMILLE POUR FINANCER LES MESURES NOUVELLES, RESORBER SON DEFICIT D'ICI 2016 ET AMELIORER LA GESTION DES PRESTATIONS¹³⁸

On s'assigne trois objectifs principaux :

1) Donner plus de redistributivité au système.

Ressortiraient de cet objectif les mesures proposées pour les ménages modestes étudiées au I, et le remodelage du CMG d'une part, une pesée sur les allocations familiales des familles les plus aisées d'autre part.

2) Epargner les « classes moyennes » pour garder au système sa logique de compensation horizontale.

On a indiqué au chapitre I (fiche 11) les limites du concept de classes moyennes. Mais c'est un concept « incontournable » du discours politique. Il faut donc garder au système sa vocation de traiter correctement les familles des déciles 4 à 8.

3) Assurer le rééquilibrage financier de la branche.

Dans ce contexte, ont été étudiés :

- au A) des ajustements limités des prestations sous condition de ressources (PCR)
- au B) des réformes portant spécifiquement sur les allocations familiales
- au C) des projets de refonte des grandes prestations (AF, CF et PAJE)
- au D) des mesures de gel et de sous indexation
- au E) le problème de la progressivité de notre système de prestations avec la taille de la famille

Chaque mesure est analysée pour son effet direct. Mais elles ne sont pas toutes cumulables. C'est dans la définition de scénarios qu'il conviendra le moment venu de faire les choix entre ces mesures.

A. Des ajustements limités des prestations sous conditions de ressources

1. La prime de naissance

a) La situation actuelle

La prime de naissance est versée le 7^{ème} mois de grossesse ; elle s'élève à 912€ (cinq fois l'Allocation mensuelle de base) quel que soit le rang de la naissance.

Elle est servie sous condition de ressources.

¹³⁸ Les analyses et propositions qui suivent ont bénéficié de la contribution active des administrations concernées (DREES, DGT, DSS, DGCS) ainsi que de la CNAF.

Elle couvre 85% des 827 000 naissances de l'année (42% des primes concernent une première naissance ; 35% une deuxième naissance ; 23% les naissances ultérieures).

La dépense pour la branche famille s'élève à 635M€ en 2011.

b) Les pistes d'évolution

b1) Deux mesures radicales

Deux mesures alternatives sont envisageables. Toutes deux peuvent être qualifiées de « radicales » ; la seconde l'étant moins que la première.

La première mesure consisterait à supprimer la prime au motif que les ménages n'ont pour la plupart, pas de problème majeur de trésorerie à l'approche de la naissance.

La seconde mesure consisterait à substituer à la prime actuelle un prêt (ce prêt serait servi sans intérêt par des établissements de crédit adjudicataires). L'intérêt d'un tel schéma est que le capital n'est pas porté par la branche famille. On a connu dans le passé une brève période pendant laquelle ce dispositif a été mis en œuvre pour les jeunes ménages. Ce schéma mérite réflexion. Il dégagerait de très fortes économies, sans supprimer tout appui aux parents lors de l'arrivée d'un enfant.

Les membres du HCF ont, lors de la séance du 4 avril 2013, marqué leur opposition à ces deux options.

b2) Des mesures d'ajustement plus limitées

La réduction du montant de la prime peut être discutée. Elle baisserait mécaniquement de 5 à 10% si le montant de l'Allocation de base de la PAJE était réduit, comme c'est envisagé ci-dessous au 2 a).

On pourrait par ailleurs ne garder la valeur actuelle de la prime (équivalente à cinq mensualités de l'allocation de base de la PAJE) que pour les naissances de rang 1 et s'en tenir à l'équivalent de trois mensualités pour les autres naissances.

Enfin un léger durcissement du plafond de ressources dégagerait quelques économies. Ce problème est étudié ci-dessous au 2.b).

Tableau 34 - Récapitulation des mesures envisagées

	Réduction de 5 ou 10% liée à la baisse de l'Allocation de base de la PAJE	passage à 3 mensualités pour les naissances de rangs 2 et plus	Durcissement du plafond de ressources
Rendement en M€	30 à 65	150	30
%	5 à 10%	24%	4,7%

Le cumul de ces mesures ramènerait la dépense de la prime de naissance de 650 à 445M€.

2. Le rapprochement entre l'allocation de base de la PAJE et le complément familial

L'allocation de base (AB) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et le complément familial (CF) sont deux prestations voisines : les montants sont proches (183€ et 163€/mois) ;

les plafonds ne sont pas radicalement différents ; pour les enfants de rang 3 et plus le Complément familial succède à l'allocation de base de la PAJE lorsque le dernier enfant atteint l'âge de trois ans.

Leur rapprochement progressif pourrait donc être envisagé.

a) Le rapprochement des montants

L'alignement du montant de l'allocation de base de la PAJE sur celui du Complément familial se traduirait par une perte de 17€/mois pour la plupart des 2 millions d'allocataires actuels (pour les allocataires du RSA, la baisse de l'allocation de base de la PAJE serait strictement compensée par une augmentation du Revenu de solidarité active).

L'économie pour la branche famille serait de 455M€.

Cette mesure s'appliquerait sur le flux des ouvertures de droit avec une montée en charge sur trois ans.

Dans une approche plus limitée, on pourrait adopter, pour les ménages percevant ou l'allocation de base de la PAJE ou le Complément familial, un montant commun de 173€. Le solde entre la baisse de l'allocation de base de la PAJE et l'augmentation du Complément familial serait alors de 120M€.

b) Le rapprochement des plafonds

Les plafonds de l'allocation de base de la PAJE ¹³⁹ont été considérablement augmentés lors de la réforme de 2004. Il s'agirait de revenir en tout ou partie sur cette majoration.

Deux approches sont concevables.

b1) Première approche

Dans cette première approche, on aligne les plafonds de l'allocation de base de la PAJE sur ceux du complément familial.

Pour les familles les plus jeunes pour lesquelles le plafond est le plus bas, la perte de l'allocation de base de la PAJE serait particulièrement sensible (rapportée au plafond cette perte serait par exemple de 6% du revenu pour les familles de un enfant biactives et de 8% du revenu des familles mono-actives).

On pourrait certes diminuer la progressivité des plafonds pour peser davantage sur le plafond des familles nombreuses qui, lors de la naissance de leur benjamin, voient leurs allocations familiales augmenter substantiellement. Mais la pression exercée sur les familles ayant de jeunes enfants resterait encore très forte.

L'économie serait très élevée, de l'ordre de 800 M€.

¹³⁹ Les plafonds de l'APJE, ancêtre de la PAJE, et du complément familial étaient identiques avant la réforme de 2004.

Près de 400 000 familles perdraient leur droit à la PAJE (prime de naissance et allocation de base). On n'a donc pas retenu cette hypothèse.

b2) Deuxième approche

Dans cette seconde approche, on se bornerait à une légère diminution des plafonds, de façon à porter le taux d'exclusion de 16 à 20%. L'économie serait de 200 M€ (93.000 familles perdraient leur droit à l'allocation de base de la PAJE).

Dans l'ajustement à mettre en œuvre, on pourrait diminuer la progression des plafonds avec la taille de façon à peser moins sur les familles de rang un (voire de rangs un et deux).

3. Faut-il revoir le système de plafonds ?

a) La structure des plafonds

La structure des plafonds a été analysée dans la fiche 4 du chapitre I.

a1) Les plafonds progressent avec la taille de la famille

Les plafonds progressent avec la taille de la famille : c'est une option cohérente avec le souci d'égaliser le niveau de vie par unité de consommation.

Cependant, dans l'hypothèse d'un abaissement des plafonds, on peut avoir une approche un peu différente pour l'Allocation de Base de la PAJE en faisant porter plus nettement l'effort sur les familles nombreuses et en épargnant les autres ménages (qui sont au début de leur vie familiale et qui ne perçoivent pas d'allocations familiales ou en perçoivent pour un montant modéré). C'est l'option qui a été retenue ci-dessus.

a2) Des systèmes de doubles plafonds

Il y a, sauf pour l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) et le Complément de libre choix du mode de garde (CMG), un système de double plafond : le plafond de revenu pour les familles où les deux parents travaillent et les familles monoparentales est supérieur de 25% au plafond appliqué aux familles où un seul parent a une activité professionnelle.

C'est une option ancienne. Ses promoteurs la justifient pour des motifs complexes : les couples biactifs ont plus de charges et moins de temps pour organiser la vie domestique. L'option du double plafond colle avec ce que ressentent les gens : « on est bien avec un seul salaire élevé ; on ne l'est pas avec deux salaires moyens ». Elle est favorable au travail des femmes.

Dans la situation actuelle, la différence des plafonds, si elle conduit à un écart sensible de taux d'exclusion, n'est pas choquante. Il est donc proposé de maintenir le système actuel.

Toutefois on pourrait procéder à un léger resserrement des plafonds.

b) Faut-il accepter les effets de seuil ou lisser les prestations ?

Le montant de l'effet de seuil (la prestation « perdue » rapportée au niveau de revenu où on la « perd ») a été indiqué dans la fiche 4 du Chapitre I.

Les effets de seuil ne sont pas choquants sauf pour le CMG (problème évoqué au I).

Pour le Complément familial et l'Allocation de rentrée scolaire, a été mise en place une allocation différentielle versée à la petite minorité de familles dont le revenu se situe entre le plafond d'exclusion et ce revenu majoré de la valeur du CF. La mettre en œuvre pour la PAJE ne mobiliserait pas de moyens très élevés.

c) L'indexation des plafonds

Le mode d'indexation des plafonds constitue un choix lourd dont l'effet en longue période est très important : comme le revenu des ménages progresse plus vite que les prix sur lesquels les plafonds sont indexés¹⁴⁰, le nombre de ménages exclus augmente d'année en année.

Dans la projection 2025 examinée en 2011, la baisse en volume de ces prestations qui, pour l'essentiel, provient de cet effet d'éviction est prononcée. L'augmentation du taux d'exclusion serait de :

- 10 points pour l'allocation de base de la PAJE
- 15 points pour le CF
- 10 points pour l'ARS

Faut-il revenir sur cette option qui frappe le haut des « classes moyennes » (CF) et les ménages aisés (allocation de base de la PAJE) et les familles du 5^{ème} décile (ARS) ?

On peut certes considérer que l'enrichissement des familles les rend mieux à même d'assumer les charges liées à l'éducation de leurs enfants sur leur revenu propre. Dans cette conception, on accepte la dégradation du revenu relatif des familles et on concentre les prestations sur le noyau des familles les plus modestes. L'indexation des plafonds sur les prix est alors cohérente.

Mais si l'on veut éviter un durcissement de fait de la sélectivité des prestations, il serait logique de revenir à l'indexation des plafonds sur les salaires. Cette indexation devrait être inscrite dans la loi. A titre dérogatoire, l'indexation sur les prix pourrait être maintenue jusqu'au retour de la CNAF à l'équilibre courant.

Dans une hypothèse de repli, l'indexation sur les salaires pourrait être limitée au Complément familial et à l'Allocation de rentrée scolaire (le différentiel d'indexation entre le CF et la PAJE contribuerait alors au rapprochement des plafonds de ces prestations et, à terme, à l'identité des deux prestations).

¹⁴⁰ Mesure décidée par le gouvernement de M. Juppé et jamais rapportée depuis lors.

B. L'avenir des allocations familiales

1. Les niveaux de vie des familles en fonction de leur taille et du statut d'activité des parents

Le tableau 8 ci-dessous situe la répartition du niveau de vie (par unité de consommation) des familles ayant des enfants à charge en fonction de leur taille et du statut d'activité des parents.

On constate sans surprise que les familles aisées, celles des deux derniers déciles :

- sont plus nombreuses pour les familles biactives (19,8%) que dans les familles où un seul parent a une activité professionnelle (9,9%) ;
- sont très rares pour les familles monoparentales (4,6%) ;
- diminuent en termes de fréquence avec la taille (pour les couples biactifs : 24,8% pour un enfant ; 18,6% pour deux enfants ; 13,4% pour trois enfants ou plus).

Tableau 35 – Répartition des familles par décile de niveau de vie primaire

	Couples biactifs				Couples mono-actifs				Familles monoparentales		
	1 enfant	2 enfants	3 enfants ou plus	ensemble	1 enfant	2 enfants	3 enfants ou plus	ensemble	1 enfant	2 enfants ou plus	ensemble
Inférieur à D1	2,2	2,7	8,5	3,7	12,4	15,4	37,0	23,0	24,5	45,2	26,2
D1 à D2	3,6	5,9	15,6	7,2	14,4	25,4	26,9	23,1	16,2	18,3	17,4
D2 à D3	5,7	8,8	13,7	8,9	14,6	15,9	10,6	13,5	15,5	14,0	14,7
D3 à D4	8,8	12,5	12,8	11,3	13,0	10,4	5,6	9,2	11,7	7,3	9,2
D4 à D5	11,4	13,8	11,9	12,6	10,1	6,2	6,2	7,2	8,5	4,3	6,1
D5 à D6	14,7	13,7	8,8	13,0	8,1	5,2	2,4	4,9	7,5	3,4	5,2
D6 à D7	14,3	12,7	6,7	11,9	8,3	6,5	2,4	5,4	5,6	2,2	3,7
D7 à D8	14,6	11,4	7,3	11,6	5,8	4,1	2,2	3,8	4,4	1,8	2,9
D8 à D9	13,4	9,6	6,1	10,1	5,8	4,1	2,7	4,0	3,0	2,1	2,5
Supérieur à D9	11,4	9,00	8,6	9,7	7,5	6,8	3,9	5,9	3,2	1,4	2,1

Les niveaux de revenus primaires des couples (ayant un ou des enfants de moins de 14 ans) qui appartiennent aux derniers déciles de niveau de vie (revenus 2010 actualisés en 2014) sont donnés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 36 - Les trois derniers déciles de revenus primaires des ménages en fonction de leur taille

	Antépénultième décile	Avant dernier décile	Dernier décile
Couple avec deux enfants	4 842	5 778	7 600
Couple avec trois enfants	5 534	6 603	8 686
Couple avec quatre enfants	6 226	7 428	9 772

Lecture : les couples avec deux enfants dont le revenu primaire est supérieur à 7600€/mois font partie des 10% des ménages les plus aisés.

2. Données de cadrage

Les allocations familiales sont attribuées à toutes les familles comptant au moins deux enfants à charge. On compte 4,7 millions d'allocataires¹⁴¹ : 67% ont deux enfants à charge ; 24% en ont trois ; 9% en ont au moins quatre.

¹⁴¹ Allocataires Cnaf France entière - 4,9 millions tous régimes, (France entière, 2011).

Comme le montant des allocations familiales progresse avec la taille et que les majorations pour âge sont concentrées sur les familles nombreuses, les familles d'au moins trois enfants perçoivent 65% des allocations familiales.

La dépense est de 12,4Md€ en 2011.

Tableau 37 - Montant des allocations familiales en € par mois (hors majoration pour âge)

2 enfants	3 enfants	4 enfants	Par enfant supplémentaire
127,05€	289,82€	452,59€	+162,78€

3. L'avenir des allocations familiales : un débat ancien et très animé.

Le débat porte pour l'essentiel sur trois enjeux

- Faut-il revenir sur la progressivité des Allocations familiales avec la taille et notamment instituer des Allocations familiales pour les familles de un enfant ? Ce sujet est étudié au C ci-dessous.
- Faut-il rendre imposables les Allocations familiales (« les fiscaliser ») ? Ce sujet est évoqué ci-dessous au III.
- Faut-il peser sur les Allocations familiales des familles les plus aisées ? C'est cette question qui est étudiée ici.

Quel qu'en soit le contenu, une réforme des Allocations familiales pesant sur les ménages aisés ne concernerait pas les familles de un enfant, même aisées.

On pourrait bien entendu solliciter ces ménages « par la voie fiscale », par exemple en durcissant pour elles – et elles seules - le plafonnement du quotient familial¹⁴². Cette piste n'a pas fait l'objet d'une analyse juridique ou technique.

4. Deux réformes pesant sur les ménages les plus aisés

Deux réformes pesant sur les ménages les plus aisés sont évoquées dans le débat.

Avertissement

L'assiette utilisée pour le calcul d'une prestation sous condition de revenu diffère, dans la plupart des cas, du revenu courant des ménages. Elle enregistre en effet une série d'éléments qui affectent l'assiette et notamment l'abattement de 10% pratiqué par l'administration fiscale sur une grande partie des revenus des ménages.

On a une meilleure appréciation du revenu après cet abattement. Par ailleurs l'assiette est décalée de deux ans par rapport aux revenus.

¹⁴² Ramener pour elles le plafond à 1 500€ dégagerait une recette fiscale de 230M€ qui pourrait être affectée à la branche famille.

C'est pourquoi il est utile de compléter les données d'assiette, les seules juridiquement exactes, par d'autres données qui sont celles correspondant à un ménage dont tous les revenus donnent lieu à l'abattement de 10%. Dans ce cas, on passe de l'assiette CAF de l'année N-2 au revenu mensuel de N en appliquant un coefficient de 9,59% à l'assiette (par exemple, à une assiette de 40 000€/an correspond un revenu de 3 836€/mois).

C'est cette dernière donnée qui est utilisée ici (revenus avant abattement)

Par ailleurs, pour toutes les réformes étudiées dans cette partie du chapitre, on indique les effets de seuil supportés par les ménages dès le dépassement du plafond et on les rapporte aux revenus des ménages. Il convient de souligner qu'il s'agit d'un pourcentage maximal de pertes puisqu'il est calculé au niveau du dépassement du plafond de revenus. Dès que le revenu augmente au-delà du plafond, la perte rapportée au revenu se réduit et l'effet de seuil est moindre.

a) Première option : une mise sous condition de ressources des allocations familiales

Une partie des familles perdrait tout droit aux Allocations familiales.

Ce schéma qui est frontalement contraire au principe de l'universalité des allocations familiales a été écarté par le Président de la République.

Quelques indications sur des scénarios de mise sous condition de ressources sont néanmoins indiquées ci-après.

a1) Hypothèse 1 : la suppression des AF au dessus des plafonds de l'allocation de base de la PAJE

Le rendement est très élevé : 2Md€ (c'est le chiffre retenu en son temps par la Commission Attali sans qu'on connaisse les paramètres qu'elle avait retenus).

Les plafonds sont les suivants (en euros/mois).

Tableau 38 – Les plafonds de l'allocation de base de la PAJE

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
Couple mono actif	3 886	4 663	5 440	6 217
Couple biactif	4 927	5 704	6 481	7 258

Les effets de seuil sont très élevés pour les familles nombreuses, surtout si elles ont des adolescents à charge. Voir tableau ci-après.

Tableau 39 - Effet de seuil au plafond des couples mono-actifs en %

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
Sans majoration	3,17	6,06	8,1	9,7
Avec une majoration	4,75	7,4	9,2	10,7
Avec deux majorations		8,7	10,4	11,7

Ils resteraient très élevés pour les ménages biactifs.

900 000 familles (près de 20% des allocataires actuels) perdraient leurs allocations familiales ; elles se situent aux trois quarts dans les déciles 9 et 10 de niveau de vie.

a2) Hypothèse 2 : suppression des AF (hors majorations pour âge) de manière à dégager 850M€.

Les plafonds sont indiqués au tableau ci-après : ce sont des plafonds élevés, ce qui explique que 96% des ménages concernés sont dans le dernier décile de niveau de vie.

Tableau 40 - Revenu mensuel avant abattement N-2 (2012, législation 2014 – en €/mois

Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
7 063	7 840	8 617	9 394

L'effet de seuil (perte des AF rapportée au plafond) est indiqué au tableau ci-après : il reste significatif pour les familles nombreuses, même à ces niveaux de revenu.

Tableau 41 - Effet de seuil au plafond en %

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
Sans majoration	1,8	3,7	5,3	6,6

Ces deux scénarios appellent deux remarques :

- Un plafond unique a été retenu, quel que soit le nombre d'actifs dans le ménage. Si on veut retenir un double plafond, on serait, pour rester au rendement de 850M€, amené à baisser les plafonds cités ci-dessus pour les familles mono-actives.
- Dans un scénario de suppression, maintenir les majorations pour âge serait incongru. Il faudrait retenir l'hypothèse plus réaliste de mettre les majorations sous condition de ressources. Pour le même rendement il faudrait retoucher les plafonds pour contenir l'augmentation de l'effet de seuil des familles nombreuses qui concentrent les majorations.

b) Deuxième approche : une modulation des Allocations familiales avec le revenu.

Toutes les familles, même les plus riches, gardent une part des AF. Ce schéma rompt avec le principe d'uniformité des AF (que certains peuvent considérer comme moins impératif que le principe d'universalité).

Dans les deux approches, il faut définir les caractéristiques du plafond au dessus duquel sont diminuées les Allocations familiales ainsi que les règles d'indexation qui en fixent l'évolution.

Deux exemples de réforme des AF

Au Danemark, les AF diminuent régulièrement avec le revenu au dessus d'un plafond ? Ce plafond est élevé (8 333€/mois) et la diminution est très progressive (les prestations sont diminuées de 2% de la part de revenu qui dépasse le plafond). Le rendement financier est faible.

Au Royaume Uni, le plafond est nettement plus bas (4 890€/mois) et les AF sont supprimées pour un revenu supérieur à 5 865€/mois).

5. Plusieurs scénarios de modulation

Plusieurs scénarios ont été étudiés. Ils diffèrent en fonction du niveau et de la structure du plafond.

a) La réduction des allocations familiales au dessus d'un plafond

Dans deux scénarios ayant le même rendement financier (850M€ soit 7% de la masse des allocations), on divise les allocations familiales par deux ou trois au dessus d'un plafond.

a1) Premier scénario : la division par trois des allocations familiales (hors majoration pour âge) au dessus d'un plafond de ressources

* Les plafonds sont indiqués dans le tableau ci-après.

Tableau 42 - Les plafonds retenus pour une division par trois des AF

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
En euros/mois	5 771	6 548	7 325	8 102

* L'effet de seuil reste fort pour les familles nombreuses (voir tableau ci-après).

Tableau 43 - L'effet de seuil

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
En % du revenu	1,5	3	6,2	7,6

Les allocataires concernés sont pour 59% dans le 10^{ème} décile ; 30% dans le 9^{ème} décile et 8% dans le 8^{ème} décile.

a2) Deuxième scénario : la diminution par deux des allocations familiales (hors majoration pour âge) au dessus d'un plafond de revenu

* Les plafonds sont plus bas

Tableau 44 - Les plafonds retenus pour une division par deux des AF

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
En euros/mois	5 009	5 786	6 563	7 340

* L'effet de seuil est plus modéré ainsi que le montre le tableau ci-après.

Tableau 45 - L'effet de seuil

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
En % du revenu	1,3	2,5	3,7	3,7

Conclusions pour ces scénarios

- 1) Le niveau élevé des effets de seuil pour les familles d'au moins quatre enfants peut sembler excessif, en tout cas pour les scénarios les plus rigoureux. Compte tenu de leur faible nombre, on pourrait augmenter les plafonds qui leur seraient appliqués sans avoir à peser trop lourdement sur les plafonds des autres ménages.
- 2) Dans ces deux scénarios, on applique un plafond unique, quel que soit le nombre des actifs dans le couple. Cela s'écarte de ce qui est jusqu'à présent retenu. L'institution d'un plafond majoré diminuerait très fortement les économies. Pour garder un rendement constant il faudrait peser sur le plafond des familles où un seul parent travaille.
- 3) Dans les scénarios de diminution des Allocations familiales, on peut ne pas retenir les majorations pour âge. Cela diminue, pour les familles nombreuses ayant des adolescents, l'effet de seuil souvent jugé trop élevé mais au prix d'une baisse sensible du rendement financier.
- 4) Au niveau du plafond, il y a une baisse brutale des allocations (de 50 ou 66%).

b) Un schéma ayant la même logique que l'allocation personnalisée d'autonomie

Dans les schémas précédents, on a des effets de seuil sensibles. On peut, pour les diminuer, adopter un système plus régulier de baisse des allocations.

Dans ce schéma, les allocations familiales :

- * seraient maintenues à leur niveau actuel jusqu'à un niveau de revenu 1 (« point d'entrée ») ;
- * diminueraient de façon linéaire du revenu 1 au niveau 2 de revenu (« point de sortie ») ;
- * seraient stabilisées pour les ménages dont les ressources sont supérieures au revenu 2 (la prestation se situant par exemple à 25% de la valeur d'origine).

Toutes les familles resteraient allocataires mais pour des montants moindres lorsque le revenu augmente. Il n'y aurait pas de rupture dans le niveau des prestations. Mais bien entendu, les plafonds seraient plus bas.

Les variables « politiques » de ce schéma sont :

- le point d'entrée, c'est-à-dire le niveau de revenu à partir duquel on commence à faire diminuer la prestation versée. Il ne doit pas être trop bas si on veut épargner les classes moyennes supérieures ;
- la structure du plafond à l'entrée : plafond unique (le seul élément à prendre en compte est alors le revenu du ménage) ou double plafond (le plafond est alors plus élevé pour les ménages où les deux parents ont un revenu ainsi que pour les familles monoparentales). Rappelons que dans le système actuel, on retient un système de double plafond. L'écart peut être plus ou moins prononcé ;

- le profil de la prestation entre les points d'entrée et de sortie (le point de sortie est le niveau de revenu à partir duquel on stabilise le niveau de la prestation). Si la « pente » est raide, on a, toutes choses égales par ailleurs, un plafond élevé ; si elle est douce, les plafonds doivent être plus rigoureux ;
- le niveau de la prestation minimale garanti au-delà du point de sortie.

b1) Des réformes simulées par la DREES (voir Annexe 8)

Une étude de la DREES a simulé des réformes de ce type qui diffèrent en termes de rendement financier.

Les réformes analysées consistent en une modulation des Allocations familiales (y compris les majorations pour âge) avec un barème dégressif :

- le montant des allocations familiales reste au niveau actuel jusqu'au premier plafond (sans système de double plafond) ;
- il baisse ensuite de façon régulière jusqu'au second plafond ;
- il se stabilise enfin au deuxième plafond à un montant équivalent à un quart des allocations actuelles.

L'étude donne les jeux de plafonds en fonction des économies attendues dans cinq scénarios (0,45 ; 0,65 ; 0,85 ; 1 et 1,5Md€).

b2) Les principaux résultats

- Très logiquement les plafonds sont plus bas lorsque l'économie recherchée s'accroît. Voir tableau ci-après.

Tableau 46 - Plafonds de ressources des 4 scénarios
Législation 2014 - revenus 2012

Scénario	1 ^{er} plafond de ressources (baisse progressive des AF au-delà)			2 ^{ème} plafond de ressources (AF divisées par 4 au-delà)		
	2 enfants	3 enfants	Par enfant supplémentaire	2 enfants	3 enfants	Par enfant supplémentaire
S1 – 450 M€	7 296	8 072	777	10 215	10 990	777
S2 – 650 M€	6 215	6 991	777	8 701	9 477	777
S3 – 850 M€	5 493	6 268	777	7 690	8 466	777
S4 – 1 Md€	5 072	5 847	777	7 101	7 876	777
S5 – 1,55Md€	3 885	4 682	777	5 866	7 039	777

- La répartition des ménages entre ceux pour qui la réforme est neutre, ceux qui perdent entre les deux plafonds (ils perdent de 1€ juste au dessus du premier plafond à 75% des allocations familiales) et ceux dont les allocations familiales sont de 25% se déforme.

* le pourcentage de perdants augmente avec l'économie recherchée : il passe de 7% pour une économie de 450M€ à 17% pour une économie de 1Md€ et 28% pour une économie de 1,55Md€.

* dans les perdants, le pourcentage de ceux qui perdent 75% des allocations familiales augmente : 3% pour le scénario 1 ; 8% pour le scénario 4 ; 12% pour le scénario 5.

- Les perdants sont très concentrés sur les ménages les plus aisés : 99% sont dans le dixième décile de revenus pour le scénario 1 ; 78% sont dans les deux déciles supérieurs pour le scénario 4 par exemple. Mais dans le scénario 5, on mord de façon significative sur les déciles 6 et 7.

b3) La limite de la simulation.

La simulation a été faite sur un plafond unique, en considérant que seul compte le niveau de revenu de la famille. Mais un système de doubles plafonds peut être envisagé.

Pour un même rendement financier, son adoption se traduirait par une baisse sensible des plafonds 1 et 2 pour les ménages mono-actifs et une hausse significative des plafonds pour les couples biactifs et les familles monoparentales.

On compare dans le tableau ci-après les plafonds dans les deux systèmes (plafond unique ou doubles plafonds) pour les quatre niveaux d'économies qui semblent les plus cohérents avec les principes posés (centrage de la modulation sur les deux déciles les plus aisés).

Tableau 47 - Les différents plafonds selon les scénarios

Scénarios	Familles mono-actives				Familles biactives ou monoparentales			
	1 ^{er} plafond de ressources (baisse progressive des AF au-delà)		2 ^{ème} plafond de ressources (AF divisées par 4 au-delà)		1 ^{er} plafond de ressources (baisse progressive des AF au-delà)		2 ^{ème} plafond de ressources (AF divisées par 4 au-delà)	
	2 enfants	enfant sup	2 enfants	Enfant sup	2 enfants	Enfant sup	2 enfants	Enfant sup
SIMPLE PLAFOND								
S1 – 450 M€	7 296	777	10 215	777	7 296	777	10 215	777
S2 – 650 M€	6 215	777	8 701	777	6 215	777	8 701	777
S3 – 850 M€	5 493	777	7 690	777	5 493	777	7 690	777
S4 – 1 Md€	5 072	777	7 101	777	5 072	777	7 101	777
DOUBLE PLAFOND								
S5 – 450 M€	6 012	777	8 416	777	7 622	777	10 671	777
S6 – 650 M€	5 120	777	7 168	777	6 492	777	9 088	777
S7 – 850 M€	4 516	777	6 322	777	5 726	777	8 016	777
S8 – 1 Md€	4 171	777	5 839	777	5 288	777	7 404	777

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont les revenus déclarés sont positifs ou nuls et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : INSEE-DGFip-CNAF-CNAV-CCMSA enquête Revenus fiscaux et sociaux 2009 (actualisée 2011 par le modèle INES), calculs DREES.

N.B. : les revenus sont les revenus avant abattements fiscaux, c'est-à-dire les revenus déclarés. Ceux-ci ont été revalorisés pour correspondre à des revenus 2012.

Conclusions sur ces scénarios

- 1) Rechercher un très fort rendement (1,5Md€ par exemple) soumet le système à de très fortes contraintes (niveau du plafond, profil de la dégressivité). L'effectif des familles perdantes est élevé. Il semble à cet égard difficile de retenir une option de ce type.
- 2) Il semble cohérent d'opter pour un système à double plafond, quitte à diminuer un peu l'écart des plafonds pour ne pas abaisser trop fortement le plafond appliqué aux familles mono-actives.

b4) L'opportunité de maintenir une allocation réduite aux ménages les plus aisés ?

Lors de la séance du 4 avril 2013 du Haut Conseil de la Famille, certains de ses membres se sont interrogés sur l'opportunité de maintenir aux ménages les plus aisés une allocation (25% des allocations familiales soit 32€/mois pour une famille de deux enfants par exemple) qui n'augmenterait leur revenu que de façon marginale.

Une adaptation du schéma de modulation dans laquelle on supprimerait les allocations familiales au dessus du plafond 2 leur semble envisageable, en tout cas pour les familles de deux enfants (mais pas pour les familles nombreuses pour lesquelles une allocation même réduite de 75% reste significative). Mais cette adaptation contreviendrait au principe d'universalité qui veut que tous les ménages aient vocation à percevoir des allocations familiales, fut-ce à taux réduit.

6. Des problèmes de gestion pour les caisses d'allocations familiales

Toute réforme dans laquelle on prendrait en compte le revenu pour le calcul des allocations familiales poserait des problèmes de gestion aux Caisses d'allocations familiales et aux Caisses de mutualité sociale agricole. Citons notamment la collecte des ressources lorsqu'elles ne sont pas connues par les échanges CAF-CMSA/services fiscaux et la gestion des abattements et neutralisations.

Toute mesure de ce type demande des délais significatifs pour sa mise en œuvre et pèsera sur la charge de travail des Caf et des Caisses de Mutualité sociale agricole. Rappelons que la mise sous condition de ressources des AF décidée par le gouvernement de Lionel Jospin en mai 1997 n'avait pu être mise en œuvre qu'en avril 1998.

Le HCF dans sa séance du 4 avril 2013 a insisté sur la nécessité de tenir le plus grand compte des contraintes qui pèseraient sur les caisses si on procédait à ce type de réforme en leur attribuant les moyens adéquats en personnel.

7. Le problème de l'indexation des plafonds des Allocations familiales rénovées

On retrouve ici la problématique examinée au A.

La ligne proposée (indexation sur les salaires dès que la branche est à l'équilibre) devrait être retenue.

C. La reconfiguration de trois grandes prestations (AF, CF, PAJE)

Notre système de prestations familiales est complexe. On a donc étudié un schéma de réforme qui regroupe les grandes prestations d'entretien (allocations familiales, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant et complément familial) et qui dégage des économies substantielles.

La somme de ces prestations s'élève à 18,4Mds€

La mesure de reconfiguration analysée ici consiste à fusionner les grandes prestations d'entretien dans une prestation unique afin d'atteindre un triple objectif :

1. *Créer un système plus redistributif.*

Le bénéfice de l'ensemble fusionné est plus ciblé sur les ménages modestes et moyens que ne l'est aujourd'hui la somme des prestations concernées puisque les principales d'entre elles (en volume financier) ne sont pas soumises à des conditions de ressources (allocations familiales et majoration pour âge) ou alors à des conditions de ressources très lâches (seules 14% des familles sont exclues du bénéfice de la PAJE) ;

2. *Dégager un montant élevé d'économies* (compris entre 900M€ et 1,6 Md€) ;

3. *Simplifier le dispositif actuel* en fusionnant trois prestations en une¹⁴³ (même si des éléments de complexité nouveaux sont introduits puisque la nouvelle prestation varie selon les ressources de l'allocataire).

Cette réforme préserverait deux grands principes de la politique familiale : l'universalité dans le sens où la prestation « socle » est ouverte à toutes les familles ; la progressivité du montant de la prestation avec la taille de la famille.

Les éléments présentés ci-dessous s'appuient sur un important travail de simulation réalisé par la direction générale du Trésor et la Drees. Deux variantes sont présentées ci-après. Elles intègrent toutes deux un alignement du montant et du plafond de l'allocation de base de la PAJE sur celui du complément familial.

a) Création d'une prestation unique dont le montant est divisé par quatre au dessus d'un plafond de revenus

* *Une prestation socle* serait versée à tous les ménages. Elle correspondrait à un montant équivalent à un quart des allocations familiales et du complément familial (toujours réservé aux familles de trois enfants et plus).

¹⁴³ La première variante étudiée prévoit en outre de supprimer le bénéfice de la prime à la naissance pour les familles dont les revenus excèdent un plafond de revenus défini.

Ainsi :

- les familles de deux enfants les plus aisées auraient accès au quart des allocations familiales pour deux enfants ;
- les familles de trois enfants les plus aisées auraient accès à un montant équivalent à un quart des allocations familiales pour trois enfants.

* Une prestation chapeau serait servie en dessous d'un certain plafond de revenu. Son montant équivaldrait au quadruplement de la prestation socle, éventuellement assortie de majorations (voir ci-dessous).

* S'ajouteraient à ce dispositif des majorations versées uniquement aux familles dont les ressources sont inférieures à un seuil de revenus. Donneraient droit à des majorations :

- la présence d'un enfant de moins de trois ans (équivalent schématique de l'ancienne allocation de base de la PAJE) ;
- la présence d'un enfant de plus de 14 ans (équivalent schématique de l'ancienne majoration des allocations familiales).

* La prime de naissance serait réservée aux familles dont les revenus se situent au dessous du plafond de revenus.

Cette variante est fondée sur la création d'un double plafond de revenu : le plafond des couples biactifs et des familles monoparentales serait supérieur d'un quart à celui des couples mono actifs. Un double plafond existe déjà pour la prime à la naissance et l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant, ainsi que pour le complément familial. Il serait de fait créé pour le bénéfice de l'équivalent des Allocations familiales.

Cette variante permettrait de dégager 1,5Md€ d'économies. Les plafonds de ressources qui permettent d'atteindre ces économies se situeraient aux niveaux indiqués ci-dessous

Tableau 48 - Plafonds de revenus
(€ Mensuels)

Nombre d'enfants	1	2	3	4
Couples mono actifs	3 049	3 532	4 015	4 499
Couples biactifs et familles monoparentales	3 810	4 294	4 777	5 261

Source : modèle de micro simulation Saphir, ERFIS 2009 législation 2011, DG Trésor

Note : Les plafonds sont ceux en vigueur en 2011. Ils correspondent aux plafonds de la base ressources des prestations familiales, i.e. le revenu net imposable de l'année n-2.

Source : DG Trésor, retraitement SG HCF

Cette variante ferait des perdants à partir du 7^{ème} décile de niveau de vie. Le 10^{ème} décile serait le décile contribuant le plus lourdement à l'effort d'économies réalisées sur les prestations familiales. La perte moyenne des ménages du 10^{ème} décile serait de 134 € par mois.

L'une des conséquences de ce scénario est de faire perdre 75% de la prestation unifiée (donc des anciennes allocations familiales et de leur majoration, de l'ancien complément familial ou de l'ancienne allocation de base de la PAJE,) aux familles lorsque le plafond de revenu est dépassé¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Même si la DG Trésor a introduit un effet de lissage puisque au-delà du plafond, la prestation diminuerait 0,3€ pour un € supplémentaire.

Une autre variante, de même inspiration mais plus progressive, est donc présentée ci-dessous. Elle se distingue aussi de celle qui vient d'être présentée par le fait qu'elle ne prévoit aucune modification dans le régime d'attribution de la prime à la naissance. Les plafonds de revenus de cette seconde variante sont inférieurs pour les familles biactives et les familles monoparentales aux plafonds de la première variante.

b) Création d'une prestation unique dont le montant est modulé selon la tranche de revenus à laquelle le ménage appartient

La DREES a réalisé une première simulation de cette variante calée sur des hypothèses volontairement très rigoureuses de façon à tester un schéma dégageant une forte économie (8,7% des prestations actuelles). Voir Annexe 9.

Cette variante permet de dégager 1,6Md€ d'économies.

Trois tranches de revenu sont créées, à l'instar de ce qui existe pour le complément de mode de garde de la PAJE :

- dans la tranche de revenus la plus basse, les prestations sont maintenues à leur niveau actuel ;
- dans la tranche de revenus intermédiaire, elles sont progressivement diminuées pour atteindre, concernant les revenus les plus élevés de cette tranche, 25% du montant des anciennes prestations ;
- dans la tranche de revenus supérieure, les prestations versées sont toujours d'un montant équivalent à 25% des anciennes prestations.

Les seuils des différentes tranches se situeraient aux niveaux indiqués dans le tableau ci-dessous

Tableau 49 – Les trois tranches de revenus
(En euros/mois)

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Première tranche de revenus : revenus inférieurs à :	<3 237	<3 885	<4 662	<5 434
Deuxième tranche de revenus	Entre 3 237 et 4 673	Entre 3 885 et 5 320	Entre 4 662 et 6 816	Entre 5 434 et 9 749
Troisième tranche de revenus	>4 673	>5 320	>6 816	>9 749

A partir de la troisième tranche de revenus, l'effet de seuil est indiqué au tableau ci-après pour les familles qui n'ont pas d'enfant de moins de trois ans.

Tableau 50 - L'effet de seuil au point de sortie
Avec enfants de plus de 3 ans

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Sans majoration pour âge	2%	3,18%	3,47%
Une majoration	2,7%	3,87%	3,96%
Deux majorations		4,56%	4,45%

Ainsi :

- 72% des allocataires seraient dans la première tranche (prestation maintenue)
- 14% seraient dans la tranche intermédiaire où leur prestation baisse de façon régulière de un euro jusqu'à n'atteindre que 25% de la prestation initiale
- 14% seraient dans la tranche supérieure où leur prestation serait fixe à 25% de la prestation initiale.

c) Analyse critique de ces variantes

c1) L'intégration des trois grandes prestations fait apparaître des gagnants et beaucoup de perdants dont les gains et les pertes sont d'un faible montant. Ce schéma, qui reste centré sur la diminution des allocations familiales, est complexe.

c2) Réalisant de fait la fusion entre l'allocation de base de la PAJE et le complément familial dans une majoration unifiée de ces deux prestations, sa mise en œuvre ne pourrait pas être cumulée avec les économies analysées au A ci-dessus.

c3) Une simulation est établie sur un plafond unique.

La deuxième variante étudiée est fondée sur un plafond unique. Les raisons qui poussent à retenir un système de double plafond (c'est déjà le cas pour la PAJE et le CF) avec un plafond majoré pour les couples biactifs et les familles monoparentales ont été indiquées plus haut.

Pour mesurer l'incidence de ce choix, la DREES a procédé à une variante dans laquelle on opte pour un double plafond. Cette formule est favorable aux familles biactives. Mais le rendement financier est très abaissé : on passe de 1,6 à 0,9Md€ d'économies.

On opte pour un double plafond mais on cherche un rendement identique à la simulation principale (1,6Md€). La variante est très défavorable pour les familles mono-actives pour lesquelles les plafonds d'entrée sont bas.

d) Une fois fixés les plafonds, restera à en définir la règle d'indexation.

On retrouve ici la problématique analysée ci-dessus à propos des prestations actuellement soumises à condition de ressources.

Il conviendrait d'adopter la même solution : poser le principe de l'indexation sur les salaires et, à titre dérogatoire, retenir une indexation sur les prix jusqu'au retour à l'équilibre de la branche famille.

D. Mesures de gel et de sous-indexation

La fiche 13 du chapitre I analyse les conséquences négatives d'une pesée sur l'indexation des prestations, qu'il s'agisse de leur montant ou du plafond de ressources quand les prestations sont soumises à une condition de revenu.

Il s'agit d'un processus aveugle, dans la mesure où il frappe du même pourcentage de perte de pouvoir d'achat toutes les prestations quel qu'en soit le montant, que ces prestations soient importantes dans le revenu des familles ou qu'elles soient d'un apport modeste à ce revenu.

Contrairement à ce qu'on pense souvent, gel ou sous-indexation ne sont pas un à coup dans l'évolution des prestations. La perte est intégrée en « base » et il n'y a pas de retour en arrière.

Le poids relatif des prestations dans le revenu des familles

Pour 23% des familles de deux enfants, les Allocations familiales représentent moins de 3% de leur revenu total.

A l'inverse, les prestations familiales et de logement représentent plus de 43% de leur revenu pour 40% des familles nombreuses.

Ce processus a un fort rendement puisque toutes les prestations de tous les allocataires sont concernées, pour une petite quotité (1,27€/mois par exemple pour une sous-indexation de un point pour une famille de deux enfants).

Un point de sous indexation génère une économie de 290M€ pour le montant des prestations calculées en fonction de la base mensuelle ; 50M€ pour l'effet d'éviction sur les prestations sous condition de revenu. Pour le gel, les montants sont respectivement de 500 et 117M€.

L'histoire montre qu'on y a eu recours dans deux grands épisodes de redressement des comptes de la branche. Plus récemment, le gouvernement précédent a sous-indexé de un point les prestations calculées en référence à la base mensuelle, les aides au logement et les plafonds des prestations sous condition de ressources d'une part, reporté d'un trimestre la date de revalorisation des prestations d'autre part pour une économie de 570 M€.

Si on devait avoir recours à des mesures de ce type, il faudrait que ce soit ponctuel. La mesure ne devrait pas s'appliquer aux aides au logement dans la mesure où elles sont déjà très ciblées sur les ménages très modestes.

Rappel de la valeur d'un point d'indexation

- 290 M€ pour le montant des prestations calculées en fonction de la base mensuelle
- 50M€ pour l'effet d'éviction sur les prestations sous condition de revenu

Pour le gel : les montants sont respectivement de 500M€ et 117M€

On pourrait associer à cette mesure, ou retenir de façon autonome, l'arrondi des prestations à l'euro inférieur qui dégagerait une économie de 65M€.

E. Faut-il remettre en cause la progressivité des prestations avec la taille de la famille ?

Faut-il remettre en cause la progressivité des prestations avec la taille de la famille qui est une des caractéristiques majeures de notre système ?

Cette progressivité est analysée dans la fiche 2 du chapitre I.

Cette option est très discutée :

- Pour certains, elle est logique si l'on veut atténuer la diminution du niveau de vie avec la taille de la famille.
- Pour d'autres, on devrait retenir le principe d'une attribution d'un montant égal d'Allocations Familiales pour tous les enfants, quelle que soit la taille de la famille. C'était par exemple le schéma qu'avait retenu le Président de la République dans son discours du 1981 avec l'alignement des AF de deux enfants sur celles de trois enfants, puis la création par étapes d'Allocations familiales pour la famille de un enfant (en commençant par la famille dont l'avant-dernier enfant atteint l'âge limite de services des prestations familiales). Dans cette conception, la réforme se faisait par un alignement vers le haut (par l'augmentation des financements) et non par redéploiement. Elle n'a finalement pas été mise en œuvre faute de marges de financement.

1. Le financement d'une allocation pour les familles de un enfant

Compte tenu de la contrainte qui prévaut sur la période 2014/2016, vouloir financer tout ou partie d'une allocation familiale pour les familles de un enfant ne pourrait se faire que par redéploiement (des prestations familiales et/ou du quotient familial).

Les coûts de la création d'Allocations Familiales pour les familles de un enfant

Pour un montant égal à la moitié des Allocations Familiales de deux enfants (64€/mois)

La dépense serait de 2,8Md€. Elle serait ramenée à 2Md€ si on ne les versait qu'après le troisième anniversaire de l'enfant (en considérant que l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant comprend pour partie l'équivalent de l'allocation familiale).

A des niveaux moindres de charge, les Allocations familiales servies sous condition de ressources mobiliseraient 2,1Md€ avec le plafond de l'Allocation de Base de la Prestation d'accueil du jeune enfant, 1,5Md€ avec celui du Complément Familial et 1Md€ avec celui de l'Allocation de Rentrée Scolaire.

Avec le plafond de l'ARS, la moitié de la charge de 1Md€ viendrait en atténuation des dépenses de RSA des départements.

Le HCF avait considéré que l'institution d'Allocations familiales générales pour les familles de un enfant faite à enveloppe constante, donc par redéploiement, n'avait pas de pertinence parce que sa « plus value sociale » était faible.

Avec un degré de contrainte encore plus fort aujourd'hui, il ne semble pas réaliste de changer radicalement d'orientation.

Toutefois :

- on a envisagé de moins peser sur les familles de un enfant si on retient l'idée de faire des économies sur la PAJE (voir ci-dessus au C) ;

- on a retenu une augmentation de l'ASF qui bénéficiera à hauteur de 52% aux familles de un enfant bénéficiaires de l'ASF, ce qui représente environ 10% des familles avec un enfant.

2. La progressivité en fonction de la taille

La progressivité des prestations entre les familles de deux enfants et les familles nombreuses résulte d'une part, de l'écart d'Allocations familiales et d'autre part, du fait que le Complément familial est réservé aux familles d'au moins trois enfants et que les majorations pour âge sont très concentrées sur ces familles.

Là encore, on ne voit guère de marge réaliste d'action pour réduire, au demeurant dans une enveloppe en diminution, l'écart entre les prestations des familles de deux enfants et celles d'au moins trois enfants, sauf à peser sur le revenu de ces dernières pourtant inférieur à celui des familles de deux enfants.

*
* *

Le problème de la structure par taille des allocations ne semble pouvoir être remis en débat que lorsque la Branche famille sera revenue à l'excédent (voir Section II).

III. LES STATUTS FISCAUX

A. Deux remarques préalables

1. Sur la conception de l'analyse

On peut procéder à des réformes des grands dispositifs fiscaux – et notamment des quotients, familial et conjugal - par redéploiement. On peut aussi supprimer des niches fiscales. On peut, ce faisant, poursuivre deux buts : changer la logique de la fiscalité et/ou réduire le déficit du budget de l'Etat.

Mais on peut peser aussi sur les quotients et les niches fiscales et affecter tout ou partie du supplément d'impôt à la branche (en posant dans la loi la garantie de cet « apport »). C'est cette approche qu'on retient ici puisqu'il s'agit de ramener la branche à l'équilibre.

Cette approche aurait l'inconvénient d'augmenter les impôts et le taux de prélèvements obligatoires. Elle constituerait par ailleurs une nouveauté dans le financement de nos régimes de sécurité sociale en « affectant » une part de l'impôt sur le revenu à la CNAF. Rappelons à ce titre que le gouvernement avait fait le lien entre la majoration de 25% de l'ARS en 2012 et la baisse du plafond du quotient familial, même si au final la compensation pour la branche famille a été assurée par l'affectation d'une recette sociale.

Ces objections – qui renvoient à la politique économique et fiscale – sont fortes. Il a cependant paru pertinent d'étudier cette approche dans la mesure où « passer par la voie fiscale » peut constituer une alternative partielle à une pesée exclusive sur les prestations familiales dont on a dit plus haut les limites.

2. Sur le champ de l'analyse

On a opté pour un champ limité.

On n'a pas procédé à des analyses portant sur le Quotient conjugal ni envisagé non plus de refonte profonde du Quotient familial. On a considéré en effet que toutes ces pistes de réformes renvoient à une réforme plus globale des prélèvements et que certaines d'entre elles, ayant un impact sur les ménages sans enfant à charge (notamment les retraités), dépassent le cadre de ce rapport.

Dans ce cadre, ont été examinées trois réformes qui participent activement au débat actuel et ne concernent que les familles ayant des enfants à charge : l'imposition des prestations familiales, des réformes limitées du quotient familial et le réexamen de « dépenses fiscales » (le supplément d'Impôt sur le revenu étant affecté chaque fois à la branche famille).

*

* *

Cette approche limitée a été contestée par nombre des membres du Conseil qui ont souhaité indiquer qu'il convenait de la dépasser. Ils ont jugé que, dans une approche de compensation horizontale des charges de famille, on ne pouvait exclure de demander aux ménages sans enfant à charge une contribution à l'équilibre de la CNAF.

Ils ont notamment évoqué une réforme du quotient conjugal et l'imposition des majorations dont bénéficient les retraités qui ont élevé au moins trois enfants.

Aussi est-il nécessaire de donner quelques indications générales sur ces deux dispositifs fiscaux, même si le présent rapport - pour les raisons évoquées plus haut - ne retient pas leur réforme dans les propositions de financement de la branche famille.

Le quotient conjugal

Dans la note architecture d'avril 2011, le supplément d'impôt qui résulterait du passage à l'imposition séparée a été évalué à 5,5Md€ (ces données n'ont pas été actualisées).

Le quotient conjugal, pour un revenu donné, diminue l'impôt de façon croissante lorsque les revenus des deux membres du couple sont écartés.

Le quotient familial n'est appliqué qu'aux couples mariés et unis par un PACS

Les deux tiers du quotient conjugal concernent des ménages qui n'ont pas ou plus d'enfants à charge. Toute réforme diminuant le quotient conjugal opèrerait un transfert de ces ménages vers les familles ayant des enfants à charge, si le supplément d'impôt sur le revenu était affecté à la CNAF.

Le plafonnement du quotient conjugal pourrait dégager des financements significatifs.

L'imposition des majorations de retraite

Le supplément d'impôt serait de 900M€.

La réforme concernerait 3 millions de ménages (y compris des ménages qui deviendraient imposables du fait de l'imposition des majorations).

Cette réforme toucherait les ménages de revenu moyen, le supplément d'impôt croissant avec leur taux marginal d'imposition.

B. L'imposition des prestations familiales

Les prestations familiales ne sont pas imposables. C'est une option ancienne, logique si on considère qu'il s'agit de prestations « en nature » (assimilables aux prestations de l'assurance maladie).

Bien que la fiscalisation des prestations familiales ait un rendement non négligeable, elle s'éloigne trop des principes précités (elle frappe les classes moyennes ; elle augmente les impôts et les prélèvements obligatoires ; elle est sévère pour les familles nombreuses) pour qu'on la retienne.

Le Président de la République a écarté cette option mais cette question ayant fait l'objet de débats, il paraît utile de l'analyser.

1. Les caractéristiques de l'imposition des prestations

Les caractéristiques de l'imposition des prestations seraient les suivantes :

- elle ne contribuerait au rééquilibrage de la branche famille que si son produit était affecté à la branche. Cette affectation devrait être entourée de garanties (sur le calcul et la nature de la recette).
- elle augmenterait les impôts et les prélèvements obligatoires de 0,08 point de PIB
- elle concernerait un nombre élevé d'allocataires puisqu'elle produit ses effets dès le seuil d'imposition effectif.

Ce seuil s'établit comme suit pour les couples mariés et pacsés.

Tableau 51 - Imposition des prestations : seuil pour les couples mariés et pacsés

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Seuil en €/mois	1788	2036	2534	3 031

- Elle « créerait » des contribuables nouveaux (ménages non imposés qui le deviendraient du fait de l'imposition). Il s'agit des ménages dont le revenu est entre le seuil précité et ce seuil diminué de la valeur des prestations qui seraient désormais intégrées dans le revenu imposable.

- Le supplément d'impôt sur le revenu augmenterait avec le revenu. Cette augmentation serait faible au début : quand les prestations sont taxées au taux de 5%, le supplément d'impôt sur le revenu augmente avec le taux marginal d'imposition (14%, puis 30%, 41% et 45%).

Tableau 52 - Niveau de revenu où démarre l'imposition aux différents taux du barème

Taux	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
5%	1 788	2 036	2 534	3 031
14%	2 478	2 974	3 965	4 956
30%	5 504	6 605	8 807	11 008
41%	14 756	17 707	23 610	29 512
45%	31 250	37 500	50 000	62 500

- Pour un revenu fiscal donné, le supplément d'impôt augmenterait avec le montant des prestations intégrées dans l'assiette de l'impôt. Ce sont les familles nombreuses ayant des adolescents à charge qui seraient les plus sollicitées.

- Bien entendu, les prestations familiales devraient rester exclues de la base ressources de calcul des prestations familiale. C'est une option pertinente si l'on veut éviter que l'intégration des PF dans le revenu imposable se traduise par des baisses des aides au logement et conduise à exclure un nombre significatif d'allocataires des grandes prestations servies sous condition de ressources.

- L'imposition des prestations familiales aurait des conséquences sur tous les dispositifs qui ont recours au revenu fiscal de référence. On ne les a pas étudiées.

2. Les conséquences de l'imposition

Elles dépendraient en premier lieu du champ retenu.

a) Pour les seules allocations familiales (et majorations pour âge)

Si on se limite aux seules allocations familiales (et majorations pour âge), leur imposition aurait les conséquences suivantes :

- la recette fiscale serait de 730M€ (revenus imposés en 2011) ;
- par définition, les familles de un enfant ne seraient pas concernées ;
- le nombre de ménages concernés serait de l'ordre de 2,8 à 3 millions, qu'il s'agisse de ménages déjà imposés qui verraient leur impôt sur le revenu augmenter ou de ménages qui deviendraient imposables du seul fait de la réforme ;
- le supplément d'impôt lié à l'imposition des AF (hors majorations pour âge) augmenterait en fonction du taux marginal d'imposition.

Tableau 53 - Supplément d'IR pour différents taux marginaux d'imposition en euros/mois

Taux d'impôt	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
5%	0,5	17	27
14%	18	40	75
30%	38	87	162
41%	52	118	221
45%	57	130	204

L'imposition des majorations augmenterait ce supplément de façon conséquente (ainsi une famille de trois enfants avec deux adolescents de plus de 14 ans et imposée au taux de 30% verrait son impôt augmenter de 125€/mois).

b) Pour l'ensemble des prestations familiales¹⁴⁵

Si l'imposition est étendue à l'ensemble des prestations familiales :

- le rendement est de 1,677Md€ ;
- le nombre de ménages concernés s'accroît puisque la mesure concernera des familles de un enfant (qui, ne percevant pas d'allocations familiales, ne sont pas décomptées dans le chiffrage précédent). Elles seraient concernées au titre de la PAJE, du CLCA, de l'ASF et de l'ARS ;

¹⁴⁵ Hors aides au logement.

- pour les familles qui cumulent des prestations, le supplément d'impôt augmenterait de façon conséquente (ce serait le cas de familles percevant le complément familial en plus des AF et des majorations).

c) Dynamique de la mesure

Si le barème de l'IR est indexé sur les prix (ce qui n'est pas automatique), la pression fiscale reste stable puisque les prestations évoluent comme les prix.

*

* *

L'imposition des prestations s'éloigne de façon radicale des options qui ont été retenues au début de ce chapitre. On ne l'a donc pas retenue. Le Président de la République l'a écartée.

Dans la séance du HCF, certains de ses membres ont considéré que l'imposition pourrait constituer une alternative à la modulation des allocations familiales avec le revenu.

C. Le durcissement du plafonnement du quotient familial (QF)

Le HCF a examiné dans la note « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ? » du 28 avril 2011, les schémas de réforme modifiant, à enveloppe constante, la conception du QF et substituant à la technique de calcul par part des techniques d'abattement, de réduction ou de crédit d'impôt. La « redistribution verticale » augmente au détriment de la « compensation horizontale. A la limite, avec le crédit d'impôt, on crée une deuxième allocation familiale d'un montant forfaitaire.

Il a été considéré que ce type d'approche ne pouvait pas être analysé en dehors d'une réflexion globale sur la fiscalité (voire de l'ensemble Contribution sociale généralisée + Impôt sur le revenu).

L'étude s'est donc limitée à étudier le durcissement du plafond.

Deux niveaux de plafonnement ont été étudiés (1 750 et 1 500€), avec des conséquences analysées ci-après.

1. En termes de population cible

On vise les ménages les plus aisés :

- le plafonnement concerne les familles de un enfant (ce qui n'est pas le cas si on réforme les AF) ;
- le plafonnement, fixé depuis 2013 à 2 000€/demi-part, concerne déjà 1,8, millions de ménages ;
- le rendement financier d'un plafonnement du quotient familial à 1 750€ ou 1 500€ est significatif (respectivement 430 et 915M€) ;
- le nombre de ménages concernés est de l'ordre du million et représente 10 % environ des foyers fiscaux ayant des enfants à charge ;

- le supplément d'impôt moyen est de 36€ et 68€ par mois ; il augmente avec le revenu (il est en gros multiplié par trois entre les déciles extrêmes de la population des ménages concernés).

Tableau 54 - Impacts du durcissement du plafond du QF

	Rendement en M€	Nombre de ménages touchés	Supplément d'impôt moyen en €/mois	Part des familles de un enfant dans le supplément d'IR
1 750€	430	1 M	36	25%
1 500€	915	1,11M	68	23%

- le supplément d'impôt moyen augmente avec la taille de la famille : il est multiplié par dix entre les familles de un enfant (qui représentent 40% de l'effectif des familles) et celles, très rares (0,1% de l'effectif), ayant au moins six enfants à charge ;
- le niveau où se situerait le nouveau plafonnement est élevé.

Avertissement

Le revenu fiscal de référence cité ci dessous diffère, dans la plupart des cas, du revenu courant des ménages. Il enregistre en effet une série d'éléments qui affectent l'assiette de l'IR et notamment l'abattement de 10% pratiqué sur une grande partie des revenus des ménages.

On a en fait une meilleure appréciation du revenu quand on « passe » cet abattement. Par ailleurs le RFR est décalé d'un an par rapport aux revenus.

Il est donc utile de compléter les données en revenu fiscal de référence (RFR), les seules juridiquement exactes, par d'autres données qui sont celles correspondant à un ménage dont tous les revenus donnent lieu à l'abattement de 10%. Dans ce cas on passe du RFR annuel de l'année de perception des revenus au revenu mensuel de l'année d'imposition en appliquant un coefficient de 9,42% au RFR.

**Tableau 55 - Revenu fiscal de référence au niveau du plafonnement (en €/mois)
Couples mariés ***

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
1 750	4 967 (5613)	5 529 (6250)	6 654 (7522)	7 780 (8794)
1 500	4 836 (5466)	5 268 (5955)	6 133 (6933)	7 000 (7907)

* En italiques, le revenu avant abattement

Rapporté au revenu où le QF serait plafonné, le supplément d'impôt (21€/mois par demi-part pour un plafond à 1 750€ ; 42€/mois/demi-part pour un plafond à 1 500€) reste modéré.

Tableau 56 - Supplément d'impôt rapporté au revenu (avant abattement) où le plafonnement intervient

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
1 750	0,44%	0,81%	1,34%	1,93%
1 500	0,92%	1,69%	2,91%	3,82%

2. Comparaison avec la mise sous condition de ressources des allocations familiales

Si on compare cette réforme et celle consistant à moduler les allocations familiales étudiée plus haut, on constate des parentés et des différences sensibles :

- dans les deux cas, on pèse sur le revenu des seuls ménages aisés. Si on fixe le plafond à 1 500€ par demi-part, le rendement financier des mesures est du même ordre de grandeur que pour nombre de scénarios de réforme des prestations familiales;
- mais le champ de la réforme du quotient familial est plus large : elle concerne les familles de un enfant (le supplément d'impôt qu'ils supporteraient représente 23% du total de la recette, soit 210M€) ; elle touche les familles qui ont un enfant de plus de 20 ans rattaché alors qu'une réforme des allocations familiales ne concerne que les familles dont les enfants ont moins de 20 ans ;
- réduire de 75% les allocations familiales (d'un montant actuel de 127€) pour les revenus les plus élevés ne constitue pas un choc sociétal majeur. Il en serait de même pour le plafonnement du quotient familial : à 1500€, le plafonnement représenterait une augmentation d'impôt, et donc une diminution de revenus, de 40€ par mois.

Cette différence de champ explique que la réforme du Quotient familial pèserait moins sur les familles ayant des enfants à charge au sens des prestations familiales comme on le voit dans le tableau suivant.

Tableau 57 - Comparaison entre la réduction à 25% des AF et le plafonnement du QF à 1 500€
En euros/mois

	Baisse des allocations familiales	Plafonnement du quotient familial	QF/AF
Famille de un enfant			
	0	42	
Famille de deux enfants			
* sans majoration pour âge	95	84	88%
* avec une majoration pour âge	142	84	59%
Famille de trois enfants			
* sans majoration	217	167	77%
* avec une majoration	264	167	63%
* avec deux majorations	311	167	54%
Famille de quatre enfants			
* sans majoration	339	250	74%
* avec une majoration	386	250	65%
* avec deux majorations	433	250	58%

3. Peut-on associer les deux approches sociale et fiscale ?

Il s'agirait, pour les allocations familiales, d'adopter un système de plafonds qui concentre la perte sur les familles les plus aisées (en gros le dernier décile – et donc de dégager une économie modérée) et d'abaisser la valeur de la demi-part à 1 750€.

Les ménages qui supporteraient le cumul de ces deux réformes seraient moins nombreux qu'avec un plafond de 1.500€ par demi-part. Mais la diminution de leur revenu serait plus forte que dans chacune des réformes prises isolément.

Au plafond du quotient familial, on aurait le bilan indiqué au tableau suivant.

Tableau 58 – Conséquences au niveau de plafonnement du QF à 1 750€/demi-part

En euros/mois

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
Perte de 75% des AF	95	217	339	462
Augmentation d'impôt	42	83	125	146
total	137	300	464	608
En% du revenu	2,48	4,5	5,96	6,82

D. L'avenir de certaines dépenses fiscales**1. La suppression de la réduction d'impôt sur le revenu liée à la scolarisation au collège et au lycée.**

On ne voit pas la logique de ces réductions d'impôt qui pourraient être supprimées sans alourdir de façon abusive l'impôt de ses 2,3 millions de bénéficiaires actuels (5 et 13 euros par mois). La dépense fiscale est évaluée à 235M€.

Son affectation à la CNAF contribuerait au rééquilibrage de la branche (pour plus de 10% du besoin de financement).

*

* *

Dans sa séance du 4 avril 2013, le HCF s'est déclaré opposé à cette suppression, même si le supplément d'impôt qui en résulterait était affecté à la CNAF.

2. L'avenir du crédit d'impôt pour la garde des jeunes enfants

Les dépenses de crédit d'impôt pour la garde des jeunes enfants représentent 1,07Md€ et concernent 1,7 million de ménages.

Il est étudié au I de ce Chapitre.

IV. SCENARIOS FINANCIERS**A. Récapitulatifs****1. Récapitulatif des mesures d'amélioration des prestations**

- Majoration du Complément familial de 86¹⁴⁶ €/mois en sus de l'inflation pour les ménages dont le revenu est inférieur à 75% du revenu médian

* mesure étalée sur cinq ans

* coût annuel de 93M€

- Augmentation de l'Allocation de soutien familial de 25% (en sus de l'inflation)

* mesure étalée sur cinq ans

¹⁴⁶ Montant retenu au titre de la convergence PAJE/CF mentionné plus avant dans ce tableau récapitulatif.

- * coût annuel de 64M€
- Bonus sur les aides au logement pour les familles dont le taux d'effort est particulièrement élevé
 - * niveau de dépenses : entre 300 et 520 M€
 - * ce niveau serait fixé au vu des économies réalisées sur l'assiette des prestations familiales et des aides au logement.
 - * le calendrier de mise en œuvre serait fixé au vu du calendrier des recettes
 - * la mesure serait donc intégralement autofinancée
- On rappelle que le Fonds National d'Action Sociale (FNAS) qui permet notamment de cofinancer les aides aux établissements d'accueil des jeunes enfants, aux loisirs des enfants et des adolescents, l'accompagnement de la parentalité et plus largement l'accompagnement des familles ainsi que les centres sociaux et d'autres services utiles aux familles progresserait de 7,5% par an, soit à un rythme supérieur de près de 4 points aux recettes de la Branche famille.

2. Récapitulatif des mesures d'économies envisagées dans la branche famille

- Révision de la prime de naissance :
 - * conversion de la prime en prêt : plus de 600M€
 - * mesures d'ajustement : de 30 à 200 M€
 - * application immédiate
- Convergence entre le montant de l'allocation de base de la PAJE et le complément familial
 - * unification du montant à 173€/mois : 120M€
 - * rapprochement des plafonds : au moins 200M€
 - * application uniquement sur les ouvertures de droit (montée en charge sur trois ans)
- Réforme des allocations familiales
 - * fourchette étudiée de 500 M€ à 1 500M€. Comme indiqué ci-dessus, l'hypothèse haute s'écarte trop des principes posés au début du II.
 - * fourchette retenue : 500 à 1 000M€.
- Amélioration de la politique de lutte contre la fraude : 50M€ à l'horizon 2016
- Recettes provenant d'une amélioration de la gestion de l'ASF : 50M€ à l'horizon 2016
- Arrondi des prestations à l'euro inférieur : 65 M€
- Si nécessaire, sous-indexation de un point sur les montants et les plafonds des prestations familiales (hors aides au logement) : 340M€.

3. Affectation de recettes à la CNAF liées à des réformes fiscales

- Abaissement du plafond du quotient familial
 - * à 1 750€/demi-part ; rendement de 430M€
 - * à 1 500€/demi-part ; rendement de 915M€

- Suppression de la réduction d'impôt pour les enfants scolarisés au collège et au lycée : 230M€.

B. Le besoin de financement sur la période 2014/2016

Les économies et/ou affectation de recettes à dégager seraient un peu inférieures aux chiffres indiqués ci-dessous dans la mesure où les charges de trésorerie de la branche seraient moindres que dans la projection de référence.

Dans sa lettre de saisine, le Premier Ministre a indiqué qu'un infléchissement significatif du déficit devait intervenir dès 2014. On a prévu à titre d'hypothèse une baisse du déficit de 1Md€, soit un niveau supérieur à un échelonnement égal sur trois ans (700M€ par an).

Tableau 59 – Besoins de financement entre 2014 et 2016

En M€	2014	2015	2016
Besoin initial (prévision de déficit inscrite dans la dernière LFSS)	- 2 400	- 2 100	- 1 700
Mesures nouvelles	- 157	- 314	-470
Economies ou affectation de recettes	+ 1 000	+ 1 550	+ 2 140
Solde nouveau	- 1 557	- 914	0

C. Scénarios

Pour guider la réflexion, quatre types de scénarios sont cités ici.

1. Des scénarios portant intégralement sur les prestations familiales

Dans ces scénarios, on devrait retenir une réforme des allocations familiales de fort rendement et y associer des modifications substantielles portant sur la PAJE (allocation de base et prime de naissance) et intégrant si nécessaire une sous-indexation de un point des prestations (hors aides au logement)

2. Des scénarios reposant pour l'essentiel sur des économies sur les prestations familiales et ne faisant que peu appel à l'affectation à la CNAF de recettes liées à des réformes fiscales

Dans ces scénarios sont retenues tout ou partie des mesures suivantes :

a) Une mesure importante portant sur les allocations familiales des familles les plus aisées.

Si on a étudié des scénarios dégagant de très fortes économies, il semble plus cohérent avec les principes qu'on s'est fixés de retenir une fourchette allant de 500 M€ à 1Md€ d'économies.

b) D'autres mesures permettent de boucler le plan de financement

Des mesures permettraient de boucler le plan de financement à hauteur de 1,1Md€ à 1,6Md€ :

- une pesée sur la prime de la Prestation d'accueil du jeune enfant : 200M€ dans l'hypothèse – haute – de cumul des mesures évoquées au I. L'économie serait de 600M si on transformait la prime en prêt.
- des économies provenant de la convergence entre allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant et complément familial
- le « rapatriement » des réductions d'impôt pour les enfants scolarisés au collège et au lycée : 235M€
- l'abaissement du plafond du quotient familial des familles de un enfant (contrepartie du fait que la réforme des Allocations familiales des familles aisées ne touche pas les familles aisées de un enfant) : 235M€ sur la base d'un plafonnement de la demi-part de ces seules familles à 1 500€. Cette mesure nécessite une analyse juridique approfondie.
- si nécessaire pour boucler le plan de financement, une mesure limitée de sous indexation des montants des prestations rattachées à la Base mensuelle des allocations familiales (BMAF) et des plafonds de l'allocation de base de la PAJE, du Complément familial et du Complément de libre choix de mode de garde (la mesure n'aurait donc pas d'incidence sur les aides au logement et l'Allocation de rentrée scolaire).

3. Des scénarios intégrant une mesure forte sur le quotient familial, les recettes correspondantes étant affectées à la branche famille

a) Une mesure forte sur le quotient familial

Deux mesures fiscales permettraient d'affecter des recettes supplémentaires à la branche famille :

- l'abaissement du plafond du quotient familial à 1 500€ par demi-part : 950M€
- le « rapatriement » des réductions d'impôt pour les enfants scolarisés au collège et au lycée : 230M€

Total : 1 180M€ ¹⁴⁷

b) D'autres mesures permettant de boucler le plan de financement

D'autres mesures permettant de boucler le plan de financement à hauteur de 960M€ :

- une pesée sur la prime de naissance de la Prestation d'accueil du jeune enfant ;
- des économies provenant de la convergence des montants de l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant et du Complément familial ;
- si nécessaire, pour boucler le plan de financement, une mesure limitée de sous indexation des montants des prestations rattachées à la BMAF et des plafonds de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, du Complément familial

¹⁴⁷ Si on ajoutait à cette mesure la suppression de la demi-part supplémentaire dont bénéficient les enfants des rangs 3 et plus, l'affectation à la CNAF de la recette fiscale serait de 600M, réduisant le besoin de financement après mesures fiscales à 340M€. Le cumul des deux mesures portant sur le QF (abaissement du plafond et suppression de la demi-part des familles nombreuses) exercerait une forte pression sur les familles nombreuses aisées.

et du Complément de libre choix du mode de garde (pas d'incidence sur les aides au logement et l'Allocation de rentrée scolaire) : 340M€ pour une sous-indexation sur une année ;

- une mesure de réforme des allocations familiales ne pouvant être mise en œuvre que dans le courant de l'année 2014 et certaines mesures montant en charge progressivement, une mesure de sous-indexation pourrait être envisagée en 2014.

4. Des scénarios associant une pesée sur les allocations familiales pour les familles les plus aisées et un abaissement du quotient familial

Des scénarios peuvent associer une pesée sur les familles les plus aisées d'un rendement moyen (de l'ordre de 400 à 500M€) et un abaissement du plafond du quotient familial à 1 750€ par demi-part (d'un rendement de 430M€).

Le complément viendrait des autres mesures précitées.

5. Une accélération possible de certaines mesures

Au prix de quelques ajustements mineurs, on pourrait accélérer la mise en œuvre des mesures proposées au II 1 (augmentation du complément familial) et II.2 (augmentation de l'allocation de soutien familial).

SECTION II ET APRES ? 2017/2025

I. LE CONTEXTE

A. Un excédent croissant

Comme on l'a indiqué dans la projection 2013/2025, une fois la branche équilibrée (par hypothèse en 2016) elle dégage un excédent croissant. Pour l'essentiel, cet excédent provient des processus d'indexation qui conduisent :

- au décrochage des montants des prestations calculées en fonction de la base mensuelle des allocations familiales. La valeur relative de la base mensuelle par rapport au salaire moyen se dégrade : sous les hypothèses retenues dans la projection réalisée par le HCF, le ratio BMAF sur salaire moyen se dégraderait de 15 points à l'horizon 2025. Il passerait à 0,85 en 2025 (base 100 en 2012).
- à un effet d'éviction sur les prestations sous condition de ressource.

B. Deux principes à faire valoir

Les recettes de la branche devraient évoluer comme le PIB. C'est l'hypothèse qui sous-tend la projection 2025. Resterait à convertir cette hypothèse en garantie de recettes à moyen terme pour la branche famille.

Il n'y aurait pas de mesures à la charge de la Branche famille qui constitueraient des charges indues.

C. Des soldes prévisionnels qui pourraient être modifiés par une réforme des droits familiaux de retraite

Comme indiqué dans l'Introduction, il est possible que les soldes prévisionnels soient modifiés par une réforme des droits familiaux de retraite.

Comme on n'en connaît ni le contenu ni le calendrier, il n'en a pas été tenu compte, même si la plupart des analyses actuelles (notamment celles de la Cour des Comptes et du Conseil d'orientation des retraites) convergent vers une diminution de ces droits.

II. DEUX CHOIX MAJEURS

A. Le paiement de la dette : faut-il y affecter tous les excédents ?

Dans les hypothèses de la projection et en supposant que les comptes de la Branche famille sont équilibrés en 2016, la dette 2012/2016 de la CNAF serait de 7,5Md€.

Si on affecte les excédents au paiement de la dette, on ne peut procéder à aucune réforme « positive » du système des prestations familiales avant 2021. Et dans ce cas, on aura mécaniquement une dégradation relative de ces prestations (la base mensuelle des allocations familiales en équivalent salaire diminuerait encore de près de 9% par rapport à son niveau de 2016).

On peut par contre étaler le paiement de la dette pour disposer de quelques marges de manœuvre.

B. L'indexation sur les prix des prestations et des plafonds : un choix majeur

Faut-il garder ou changer le mode d'indexation ?

1. Changer ?

On voit bien les raisons qui pousseraient à adopter une indexation plus dynamique (en retenant par exemple une indexation sur les salaires ou, à défaut, une indexation mixte prix/salaires).

Ce serait faire le choix du maintien de la valeur relative des prestations et consolider le principe de la compensation horizontale.

Mais on n'aurait alors plus guère de marges d'action pour financer d'autres projets.

2. Garder l'indexation actuelle ?

On peut considérer que lorsque les familles s'enrichissent, elles sont de plus en plus en mesure d'assumer les charges liées à l'éducation de leurs enfants sur leurs revenus. On accepte donc les décrochages précités. Les prestations restent d'un montant significatif pour les ménages les plus modestes ; elles perdent de leur intérêt pour les familles aisées.

Cette option emporte deux conséquences :

- au terme de quelques années, les prestations deviennent bien chiches même pour les familles de revenu moyen. Alors qu'en 2012, les AF représentent environ 6% du revenu net moyen d'une famille mono-active de deux enfants, elles n'en représenteraient plus 5% en 2025
- on finit par s'interroger sur l'intérêt de continuer à servir des prestations dont l'apport au revenu n'a plus guère d'importance pour un nombre croissant de familles.

Devant ce constat, on finit par supprimer les prestations et/ou les concentrer sur les ménages modestes comme ce fut le cas dans le passé avec la restructuration du salaire unique entre 1972 et 1978 (voir la fiche 6 du chapitre I).

III. QUELLES REFORMES SI ON MAINTIENT LES REGLES D'INDEXATION ACTUELLES ?

Trois réformes au moins seront en concurrence.

A. Epargner aux familles modestes la dégradation de leurs prestations familiales

On serait amené soit à différencier l'indexation en fonction de l'utilité relative des différentes prestations soit à introduire ou durcir les conditions de ressources pour financer une meilleure indexation des allocations attribuées aux familles modestes.

B. Contribuer au développement des services en direction des enfants et adolescents

Cette contribution, qui passerait par le développement du FNAS, pourrait être préférée par exemple à l'extension de la majoration pour âge à l'aîné des familles de deux enfants (dont le coût est élevé : 900M€).

C. Aider les familles de un enfant

Une troisième voie de réforme est d'aider davantage les familles avec un enfant. Comme la dépense (pour un taux de 50% des AF de deux enfants) est très lourde (2,8Md€), on pourrait limiter l'impact de la réforme.

- par le recours à une condition de ressources (si on retenait un plafond calé sur celui de l'allocation de base de la PAJE, la charge serait de 2,1Md€ ; de 1,5Md€ avec celui du complément familial ; de 1Md€ avec celui de l'Allocation de rentrée scolaire).
- par l'institution d'une allocation familiale pour les familles dont l'avant dernier enfant sort du champ des prestations familiales (63€/mois si on se cale sur les seules allocations familiales à 50% de la valeur de celles attribuées aux familles de deux enfants ; 95 € si on se cale sur les allocations familiales perçues lors de la sortie de champ).