



Conseil de la famille

L'EVOLUTION DES DEPENSES SOCIALES ET FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS A CHARGE AU TITRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

BILAN DES REFORMES DES VINGT DERNIERES ANNEES

**Rapport adopté par le Conseil de la famille
le 30 mars 2021**

SOMMAIRE

Partie I : Cadrage	7
Introduction	8
I. Quel regard les Français portent-ils sur les politiques en direction des familles ?	9
A. Quels objectifs pour la politique familiale ?	9
B. Les aides aux familles sont-elles suffisantes ?	11
C. Quel type d'aide faut-il privilégier ?	12
D. Faut-il cibler les aides aux familles ?.....	13
E. Quelles familles aider en priorité ?	15
F. Egalité de traitement quel que soit le rang de l'enfant ?	17
G. Quel mode d'accueil privilégier pour un jeune enfant ?	17
II. Objectifs affichés et objectifs de fait des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants au titre de la politique familiale	19
III. Quelles dépenses publiques prendre en compte et pour quels enfants ?	20
A. Quels enfants prendre en compte ?	20
B. Quel périmètre de dépenses retenir ?	21
C. Une estimation des dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants.....	25
1. Les dispositifs ne figurant pas dans le périmètre retenu par le Conseil de la famille du HCFEA	27
D. Conclusion.....	29
Partie II : Les évolutions des dépenses et des recettes de la branche famille	30
I. Les évolutions de la branche famille à travers ses dépenses	31
A. L'évolution des dépenses de prestations familiales (légal nettes).....	31
1. L'évolution des dépenses de prestations familiales légales nettes en euros constants	33
2. L'évolution des dépenses de prestations familiales légales nettes en pourcentage du PIB	37
B. L'évolution des dépenses d'action sociale	39
1. L'évolution des dépenses d'action sociale en euros constants de 1997 à 2019	39
2. L'évolution des dépenses d'action sociale au regard du PIB	41
C. L'évolution des dépenses de transferts de la branche famille	43
1. Un aperçu de l'évolution des dépenses de transferts de la Cnaf et de leur composition depuis 1978	44
2. Les cotisations versées à la Cnam jusqu'en 1999 pour des affiliations à l'assurance maladie et à l'assurance personnelle	46
3. Les transferts au Fonds national d'aide au logement (Fnal) de l'État jusqu'en 2014 au titre du remboursement de l'« allocation logement virtuelle »	47
4. Les transferts à l'assurance maladie pour le paiement des indemnités journalières du congé de paternité	48
5. Les dépenses de cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) versées par la branche famille à la Cnav	49
6. Les transferts aux régimes de retraite de la Sécurité sociale (ou au FSV avant 2016) au titre des majorations de pensions.....	56
D. L'évolution du total des dépenses de la branche famille	59
1. L'évolution des parts respectives des différentes composantes des dépenses de la branche famille	59
2. L'évolution des dépenses de la branche famille.....	60

II. Les évolutions de la branche famille à travers ses recettes et son solde	67
A. L'importance d'analyser conjointement les évolutions des recettes et des dépenses et la tendance longue aux excédents structurels de la branche	68
B. 1950-1974 : la tendance à générer un excédent structurel a permis un basculement des cotisations famille vers les cotisations maladie-vieillesse	70
C. 1974-2014 : ressources dynamiques et tendance à un excédent structurel permettant de faire face aux crises sans remise en cause des prestations voire de dégager des marges de manœuvre pour de nouveaux droits	71
1. Un très fort changement de la structure des recettes, mais des recettes évoluant toujours au même rythme que les revenus de 1974 à 2014	71
2. Les marges de manœuvre de la branche famille ou l'utilisation des excédents structurels de 1974 à 2014.....	75
3. 2011-2014 : baisse des taux de CSG affectés, fragilisation de la compensation des allègements sur les bas salaires et plus grande instabilité des recettes à compter de 2011, mais des ressources continuant de croître au même rythme que la croissance jusqu'en 2014	78
4. Conclusion de la période 1974-2014	83
D. 2014-2019 : Remise en cause de la dynamique d'évolution des recettes et baisses des ressources disponibles pour les prestations familiales et l'action sociale.....	84
1. Le projet initial du pacte de responsabilité : d'abord diminuer les cotisations sociales famille	85
2. Le pacte de responsabilité : des baisses de cotisations compensées par un transfert des dépenses de logement.....	86
3. De multiples changements sur les recettes de 2015 à 2019, quelques évaluations partielles conduisant à des pertes pour la branche	87
4. L'évolution des recettes rapportées aux revenus (PIB, revenus du travail bruts) entre 2014 et 2019.....	90
III. Conclusion sur les évolutions des dépenses et recettes de la branche famille.....	94
Partie III : Les réformes des prestations familiales légales depuis 1998	97
Introduction.....	98
I. L'évolution des plafonds et seuils de ressources des prestations familiales depuis 1998	101
A. Une revalorisation des plafonds et seuils de ressources des prestations familiales inférieure de 4 % à l'inflation, de 17 % à l'évolution du niveau de vie moyen et de 21 % à celle du salaire moyen	102
B. Un effet plafond différencié suivant les prestations familiales.....	107
C. Les économies engendrées par l'effet plafond depuis 1998.....	114
II. Les revalorisations de la Bmaf et leurs conséquences sur le montant des prestations familiales	116
A. Les changements des règles de revalorisation et leur application depuis 1998.....	116
B. L'évolution du pouvoir d'achat de la Bmaf de 1998 à 2019 : 4,5 % de perte	122
C. Une évolution de la Bmaf inférieure de 17,7 % par rapport au niveau de vie moyen et de 21,4 % par rapport au salaire moyen.....	124

III. Les réformes des prestations familiales : changements des barèmes et des conditions de versement depuis 1998	125
A. L'évolution des allocations familiales : de leur mise sous conditions de ressources à leur modulation en fonction des ressources	125
1. Des changements principalement liés à l'âge entre 1998 et 2003	126
2. La réforme des majorations des allocations familiales	127
3. L'entrée en vigueur de la modulation des allocations familiales	128
B. Des prestations à destination des familles les plus modestes fortement augmentées (ARS, CF, ASF).....	130
1. L'allocation de rentrée scolaire : deux réformes majeures en 2008 et 2012.....	130
2. Le complément familial et l'allocation de soutien familial fortement augmentés depuis 2013	134
C. Des prestations consacrées à la petite enfance transformées	138
1. Les prestations d'accueil du jeune enfant : plus de bénéficiaires mais des prestations différenciées	139
2. Les prestations liées à la garde des jeunes enfants et la conciliation emploi / famille	143
Conclusion	151
Partie IV : Les dépenses d'aide et d'action sociales en faveur de l'enfance et de la famille	152
Introduction.....	153
I. L'action sociale de la branche famille depuis 1997 : un recentrage des priorités sur la petite enfance et le temps libre.....	156
A. Un cadre d'intervention peu modifié sur la période	157
1. Le cadre d'intervention juridique et institutionnel.....	157
2. Le périmètre et les grands domaines d'intervention de la branche en action sociale	157
B. Les modes d'action.....	159
1. Une emprise de l'État de plus en plus affirmée sur les priorités de la branche.....	159
2. La lente érosion des dépenses non affectées.....	160
3. Un partenariat de plus en plus structuré avec les collectivités territoriales.....	160
4. L'affirmation croissante des enjeux de rééquilibrage territorial et de « mixité sociale »	162
C. L'évolution des dépenses d'action sociale	164
1. L'évolution de l'ensemble des dépenses d'action sociale	165
2. Une évolution contrastée des différentes fonctions qui témoigne d'un recentrage des priorités sur la période	169
D. Analyse par grandes fonctions de l'action sociale de la branche famille.....	171
1. Accueil du jeune enfant : une gestion par à-coups jalonnée de plusieurs réformes	171
2. Temps libres : un arbitrage en faveur des accueils de loisirs sans hébergement, au détriment de l'aide au départ en vacances.....	175
3. Le soutien à la parentalité.....	182
4. L'animation de la vie sociale	185
5. Le logement et l'habitat.....	187
6. L'accompagnement social	189

II. Les dépenses d'aide et d'action sociales des collectivités territoriales en direction des familles	193
A. L'action sociale des communes et intercommunalités.....	194
1. Une thématique centrale et constante d'intervention	194
2. Des dépenses importantes	195
3. Les grands champs d'intervention en faveur de l'enfance et de la famille.....	197
4. L'organisation administrative de l'action sociale des communes en faveur de l'enfance et de la famille.....	207
B. L'action des départements, la prédominance de l'aide sociale.....	207
1. L'aide sociale à l'enfance des départements	208
2. Les dépenses d'insertion et allocation RMI/RSA.....	211
3. Les dépenses des départements en faveur des services de Protection maternelle et infantile	211
Partie V : Les réformes des dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale	214
Introduction.....	215
I. Analyse générale du coût des dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale.....	218
A. Estimation du coût des dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale	218
B. Le coût des dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale dans l'ensemble des dépenses en direction des familles	220
C. Les dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale par grandes fonctions.....	220
II. Analyse détaillée par mesure	222
A. Les composantes familiales de l'impôt sur le revenu.....	222
1. Le quotient familial ou demi-parts fiscales de droit commun liées aux enfants.....	222
2. La demi-part supplémentaire de quotient familial accordée aux parents isolés.....	223
3. La demi-part supplémentaire de quotient familial accordée aux parents d'enfants handicapés	224
4. Chiffrage du quotient familial, y compris les demi-parts supplémentaires	224
B. Le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants âgés de moins de 6 ans	225
C. Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.....	227
D. La réduction pour frais de scolarité	229
E. Le régime spécial d'imposition des assistantes maternelles et familiales	229
F. Les composantes familiales de la taxe d'habitation.....	231
III. Annexe méthodologique	233

Partie VI : Les effets des réformes des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants depuis 2008 : une évaluation à l'aide de la microsimulation.....	234
Introduction.....	235
I. Les effets des réformes sociales et fiscales depuis 2008 : une évaluation sur cas-types.....	237
A. Le montant par enfant de dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants en janvier 2020...	239
1. Familles sans jeunes enfants.....	239
2. Familles avec jeunes enfants.....	244
B. L'effet des réformes intervenues depuis 2008 sur le montant par enfant de dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants	247
1. L'effet des réformes pour les couples sans jeunes enfants.....	248
2. L'effet des réformes pour les parents isolés sans jeunes enfants	252
3. L'effet des réformes pour les parents de jeunes enfants.....	254
C. L'effet des réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants depuis 2008 sur le niveau de vie des familles avec enfants.....	258
II. Les effets redistributifs des réformes sociales et fiscales depuis 2008 : une évaluation à l'aide du modèle de microsimulation Ines.....	261
A. Effet des réformes de 2008 à 2018 prises dans leur ensemble.....	262
1. Impact des mesures nouvelles sur les dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants	263
2. Les gagnants sont les familles monoparentales et les familles avec enfant(s) à niveau de vie modeste	266
3. Effet total des réformes sur le niveau de vie des familles avec enfants.....	268
B. Analyse par grande catégorie de dispositifs socio-fiscaux	271
1. Allocations familiales	271
2. Prestations familiales d'entretien hors AF (ASF, CF, ARS, bourses, AEEH).....	274
3. Les prestations consacrées à la petite enfance	275
4. La prise en compte de la charge d'enfant(s) dans le calcul de l'impôt sur le revenu.....	277
5. Les suppléments de prestations sociales au titre des enfants.....	278
Conclusion	280
Annexe 1 – Les effets combinés de l'évolution du marché du travail et des modifications de la législation socio-fiscale sur le niveau de vie des familles entre 2008 et 2018.....	282
Annexe 2 – Données complémentaires pour les simulations sur cas-types	284
Annexe 3 – Liste des réformes entre 2008 et 2020	288
Annexe 4 – Données complémentaires pour les simulations avec le modèle Ines.....	290
Annexe 5 – Comparaison entre les évolutions observées des dépenses de la branche famille et les évolutions simulées avec Ines.....	292

PARTIE I

CADRAGE

Introduction

Ce rapport s'intéresse aux dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale. Le champ retenu recouvre les prestations familiales, l'action sociale en faveur des familles, les aides fiscales aux familles avec enfants à charge et les compléments de minima sociaux et d'aides au logement liés à la présence d'enfants. D'autres dépenses liées aux enfants ne sont pas prises en compte dans ce rapport, soit parce qu'elles sont différées et concernent des familles qui n'ont plus d'enfants à charge (droit familiaux de retraite), soit parce qu'elles sont distribuées au titre d'autres politiques que la politique familiale (dépenses publiques d'éducation, dépenses publiques de santé correspondant à la prise en charge des frais de santé des enfants, dépenses de justice).

Les dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale ont fait l'objet de réformes importantes au cours des vingt dernières années, et plus particulièrement depuis 2013. Ces réformes ont concerné en particulier les prestations familiales, l'accueil du jeune enfant, l'action sociale, le quotient familial, le financement de la branche famille. Ce rapport a pour objectif de dresser un bilan de ces réformes au cours de ces dernières années. Quel impact sur le montant même de ces dépenses ? Quels effets sur la compensation financière de la charge d'enfant pour les parents ? Quel impact sur le niveau de vie des familles avec enfants à charge, en particulier des plus modestes d'entre elles ? Quels effets redistributifs ?

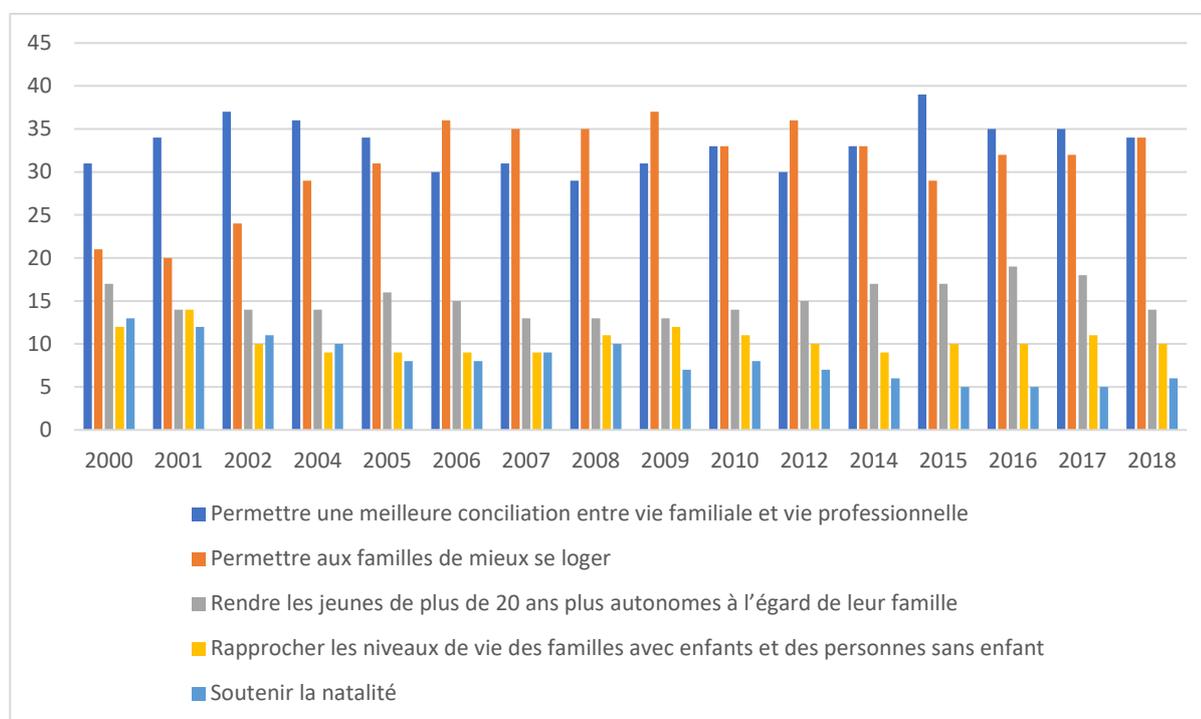
I. Quel regard les Français portent-ils sur les politiques en direction des familles ?

A. QUELS OBJECTIFS POUR LA POLITIQUE FAMILIALE ?

Interrogés sur les priorités de la politique familiale, en 2018, les Français¹ mettent en avant deux principaux objectifs d'après le Baromètre d'opinion de la Drees (encadré 1). Un tiers des Français considèrent que l'objectif prioritaire de la politique familiale est de permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (34 %) et un autre tiers pense qu'il est de permettre aux familles de mieux se loger². 14 % répondent qu'il s'agit de rendre les jeunes de plus de 20 ans plus autonomes à l'égard de leur famille, 11 % de rapprocher les niveaux de vie des familles avec enfants et des personnes sans enfant et 6 % seulement de soutenir la natalité (graphique 1).

Graphique 1 : L'objectif prioritaire de la politique familiale selon les Français

en %



Note : la question posée est « selon vous, quel devrait être l'objectif prioritaire de la politique familiale (un seule réponse possible) ?

Champ : France métropolitaine, personnes de 18 ans ou plus.

Source : Drees, Baromètre d'opinion 2000-2018.

Le classement des objectifs prioritaires de la politique familiale est globalement inchangé depuis 2000. Permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et permettre aux familles de mieux se loger arrivent en tête des réponses chaque année. Si le pourcentage de répondants citant l'objectif de conciliation est relativement stable depuis le début des années 2000, celui citant l'objectif de mieux loger les familles progresse sur la période, en particulier dans la première moitié des années

¹ Il s'agit plus précisément des personnes de 18 ans ou plus résidant en France, quelle que soit leur nationalité.

² <http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx>

2000 : en 2006, 36 % des répondants mettaient en tête cet objectif, contre seulement 21 % en 2000. Entre 2006 et 2013, cet objectif est même le premier cité, devant la meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Une autre évolution notable concerne le soutien à la natalité : la proportion de personnes pour lesquelles il s'agit de l'objectif prioritaire de la politique familiale a été divisée par deux depuis 2000, passant de 13 % en 2000 à 6 % en 2018. De fait, en 2018, les deux objectifs traditionnels de la politique familiale (soutenir la natalité et rapprocher les niveaux de vie des familles avec enfants et des personnes sans enfant) arrivent en derniers parmi les objectifs cités.

Les objectifs de meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et de permettre aux familles de mieux se loger arrivent en tête pour les femmes comme pour les hommes. Les femmes sont cependant un peu plus nombreuses que les hommes à penser que l'objectif prioritaire est de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : c'est le cas de 35 % des premières contre 32 % des seconds. À l'inverse, les hommes pensent un peu plus souvent que les femmes que l'objectif prioritaire est de permettre aux familles de se loger : c'est le cas de 36 % des premiers contre 33 % des secondes.

Les réponses varient davantage avec la catégorie socioprofessionnelle. Pour 44 % des cadres (contre 29 % des ouvriers), l'objectif prioritaire de la politique familiale est de permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. À l'inverse, pour 44 % des ouvriers (contre 29 % des cadres), l'objectif prioritaire est de permettre aux familles de se loger.

Par ailleurs, les personnes avec des enfants à charge (en particulier des enfants de moins de 10 ans) sont plus nombreuses que celles sans enfant à répondre que l'objectif prioritaire est de favoriser la conciliation vie professionnelle – vie familiale.

Enfin, les plus aisés sont eux aussi plus nombreux à considérer que l'objectif prioritaire est de favoriser la conciliation vie professionnelle – vie familiale, alors que les plus modestes privilégient l'objectif de permettre aux familles de mieux se loger. Ainsi, 44 % des personnes avec un niveau de vie mensuel inférieur à 900 € mettent en avant l'objectif de mieux se loger et seulement 25 % l'objectif de conciliation, alors que 37 % des personnes avec un niveau de vie supérieur à 2 000 € mettent en avant l'objectif de conciliation contre 31 % l'objectif de mieux se loger.

Le pourcentage de personnes choisissant l'objectif de rapprochement des niveaux de vie des familles avec et sans enfants varie peu avec l'âge, le sexe, le revenu ou le niveau de diplôme. Il est un peu plus élevé parmi les personnes avec trois enfants (14 %) qu'avec celles sans enfant à charge (9 %).

Le pourcentage de personnes mettant en avant le soutien à la natalité ne varie pas selon le sexe (6 % des hommes, 5 % des femmes), ni selon le fait d'avoir des enfants de moins de 20 ans à la maison (6 % avec comme sans enfants), ni selon le nombre d'enfants, et à peine selon l'âge (5 % des 18-24 ans contre 7 % des 65 ans ou plus) ou la catégorie socioprofessionnelle (de 5 % chez les ouvriers à 7 % chez les artisans-commerçants). Autrement dit, il n'existe pas de profil type mettant en avant le soutien à la natalité.

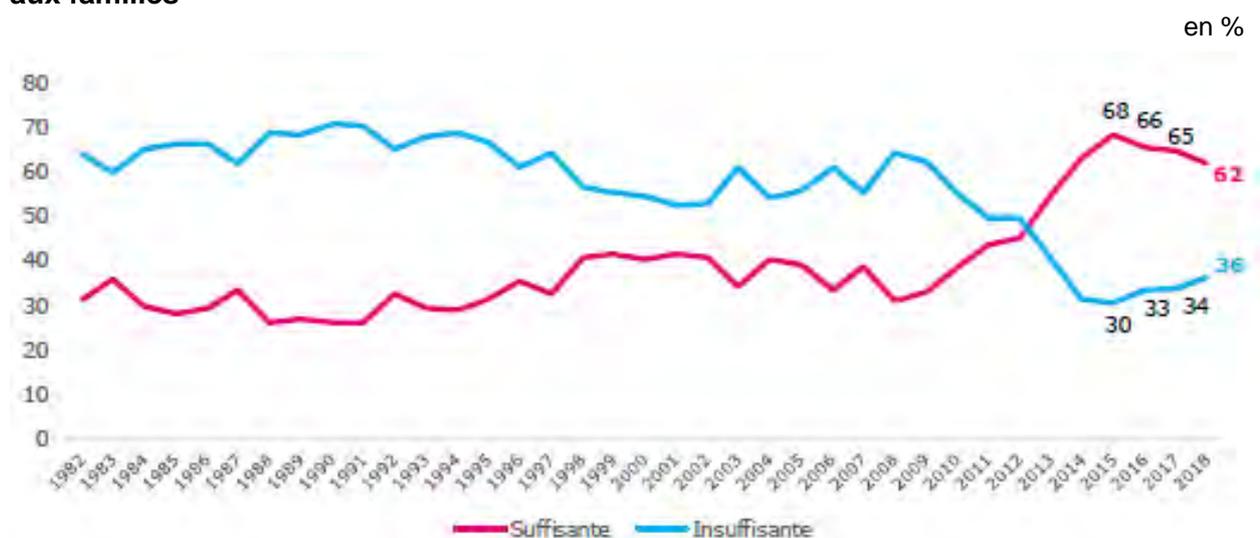
À l'inverse, les personnes qui mettent en avant le soutien à l'autonomie des jeunes de plus de 20 ans ont un profil particulier. Les jeunes (18-24 ans) et les bénéficiaires d'une bourse d'étude sont surreprésentés parmi ces personnes. Ainsi, pour 22 % des 18-24 ans et 24 % des bénéficiaires d'une bourse d'études, l'objectif prioritaire de la politique familiale est de favoriser l'autonomie des jeunes adultes. Le pourcentage tombe à 13 % dans la tranche d'âge 25-34 ans et ne varie pas ensuite avec l'âge.

B. LES AIDES AUX FAMILLES SONT-ELLES SUFFISANTES ?

D'après l'enquête Conditions de vie et aspirations du Credoc (encadré 1), une majorité de Français (62 %) estime en 2018 que l'aide apportée aux familles grâce au versement des prestations familiales est globalement suffisante³. Cette opinion est pourtant restée minoritaire pendant de nombreuses années, partagée par seulement un gros tiers de la population (graphique 2). Mais dans le sillage de la crise de 2008-2009, elle a connu une progression très forte en quelques années et est devenue majoritaire à partir de 2013. Le pourcentage de la population partageant cette opinion atteint son maximum en 2015 (68 %) et depuis évolue légèrement à la baisse⁴.

Cette évolution des opinions après la crise, remarquable par son ampleur, n'est pas propre aux aides aux familles : elle s'observe en fait pour la protection sociale dans son ensemble. La part de personnes qui considèrent que la part du revenu national consacré à la protection sociale est excessive a ainsi fortement progressé de 2009 à 2014 mais évolue depuis à la baisse⁵. Suite à la crise, le soutien aux transferts universels a été ébranlé et le sentiment que le système de protection sociale est surdimensionné et en sursis s'est répandu dans la population⁶.

Graphique 2 : Opinions des Français sur le caractère suffisant ou insuffisant des aides aux familles



Note : la question posée est « Les familles qui ont des enfants touchent des prestations familiales destinées à les aider. Cette aide est globalement suffisante ou insuffisante ? ».

Source : Crédoc, enquêtes Conditions de vie et aspirations, 1982-2018.

³ La question porte sur les prestations familiales, pas sur les aides à la conciliation vie professionnelle-vie familiale ou à la parentalité ou à l'accueil du jeune enfant.

⁴ Berhuet S., Croutte P., Hoibian S., Lautie S., 2018, *Prestations sociales et familiales, congé parental, aides au logement, aides aux grands enfants* – Rapport d'étude réalisé pour la Cnaf, Collection des rapports n° 339, Crédoc, novembre.

⁵ Papuchon A., 2018, Un recul du sentiment selon lequel la protection sociale représente une charge excessive, *La protection sociale en France et en Europe en 2016*, Drees.

⁶ Grislain-Letrémy, C., Papuchon, A., 2017, La diminution du soutien aux transferts universels en France : les conceptions du système de protection sociale ébranlées par la crise de 2008 ?, *Revue française des affaires sociales*.

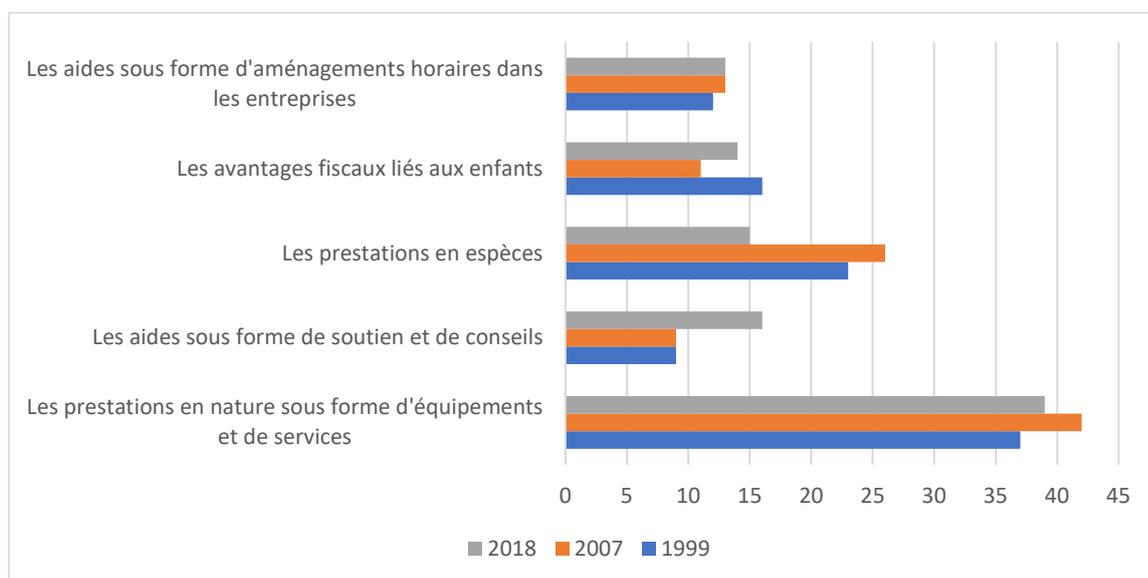
L'opinion que l'aide apportée par les prestations familiales est suffisante est très majoritaire chez les plus âgés (75 % chez les 70 ans ou plus), les retraités (73 %) ou les personnes sans enfant à charge (66 %) : ces personnes n'étant pas concernées par les prestations familiales, elles peuvent être réticentes à l'idée de payer pour des transferts dont elles ne profiteront pas. Elle est aussi très majoritaire chez les plus aisés (75 % des hauts revenus⁷) et les cadres (70 %) : ils ne perçoivent pas les prestations familiales sous condition de ressources et peuvent être touchés par la modulation des AF, les prestations familiales représentent une faible part de leur revenu disponible, ce qui peut les rendre réticents à payer pour des transferts dont ils profitent moins que d'autres.

Cette opinion n'est finalement minoritaire que chez les bas revenus (44 %), les ouvriers (46 %) et les familles nombreuses avec 3 enfants ou plus à charge (46 %), qui sont potentiellement ceux qui profitent le plus des aides aux familles.

C. QUEL TYPE D'AIDE FAUT-IL PRIVILEGIER ?

Interrogés sur le type d'aide qu'il faut privilégier pour mieux aider les familles, les Français citent en premier les prestations en nature (équipements et services). C'est le cas de 39 % d'entre eux en 2018. Les autres aides à privilégier recueillent des scores très proches : 16 % citent les aides sous forme de soutien et de conseils, 15 % les prestations en espèces, 14 % les avantages fiscaux liés aux enfants et 13 % les aides sous forme d'aménagements horaires en entreprise (graphique 3).

Graphique 3 : Opinions des Français sur le type d'aide à privilégier pour mieux aider les familles



Note : la question posée est « quel type d'aide faudrait-il selon vous privilégier pour mieux aider les familles en général ? ».

Source : Crédoc, enquêtes Conditions de vie et aspirations, 1999-2018.

⁷ Les enquêtes du Crédoc répartissent les familles en quatre catégories : bas revenus (revenus inférieurs à 70 % de la médiane) ; classes moyennes inférieures (entre 70 % et la médiane) ; classes moyennes supérieures (entre la médiane et 150 %) ; hauts revenus (revenus supérieurs à 150 % de la médiane).

Les prestations en nature arrivent largement en tête depuis une vingtaine d'année, choisies par environ 4 personnes interrogées sur 10. Les prestations en espèces sont, quant à elles, de moins en moins citées ces dernières années. Alors que de 1999 à 2010, plus de 2 personnes sur 10 les citaient comme le type d'aide à privilégier, seules 15 % font ce choix en 2018. À l'inverse, le pourcentage de Français choisissant les aides sous forme de soutien et de conseils progresse ces dernières années : il atteint 16 % en 2018 contre environ 10 % entre 1999 et 2016. En 2018, pour la première fois, les aides sous forme de soutien et de conseils sont au même niveau que les prestations en espèces.

Les prestations en nature arrivent en tête quel que soit l'âge, le sexe, le diplôme, le nombre d'enfants ou le niveau de vie. L'ampleur de l'écart entre prestations en espèces et prestations en nature varie cependant selon les catégories sociodémographiques.

En 2018, les prestations en nature sont ainsi beaucoup plus souvent citées par les plus âgés (49 % des 60 à 69 ans, 47 % des 70 ans ou plus) que par les plus jeunes (29 % des moins de 25 ans). À l'inverse, les plus jeunes mettent plus souvent en avant les prestations en espèces (21 % des moins de 25 ans) que les plus âgés (9 % des 60 à 69 ans, 8 % des 70 ans ou plus).

Les plus aisés privilégient plus souvent les prestations en nature que les plus modestes. Ainsi, 48 % des hauts revenus⁸ et 45 % des classes moyennes supérieures mettent en avant les prestations en nature, et seulement 9 % les prestations en espèces. En bas de l'échelle des niveaux de vie, 32 % des personnes à bas revenus citent les prestations en nature, et quand même 23 % les prestations en espèces.

Enfin, le soutien aux prestations en nature diminue avec le nombre d'enfants : il passe de 42 % pour les personnes sans enfant de moins de 20 ans dans le foyer, à 34 % pour celles qui ont un ou deux enfants de moins de 20 ans et à 26 % pour celles qui ont trois enfants ou plus⁹. *A contrario*, le souhait de privilégier les prestations en espèce progresse avec le nombre d'enfants : c'est le cas de 13 % des sans enfant à charge, 18 % des parents d'un ou deux enfants, 22 % des parents de famille nombreuses. Il en est de même pour les avantages fiscaux : 12 % des personnes sans enfant à charge souhaitent privilégier ce type d'aide contre 18 % des parents d'un ou deux enfants et 24 % des parents de famille nombreuse.

Au total, les catégories qui sont le plus favorables aux prestations en nature (les plus âgés, les plus aisés, les sans enfants à charge) sont aussi celles qui considèrent que l'aide aux familles est globalement suffisante. Elles ne souhaitent pas verser plus d'aides, mais acceptent de développer les équipements (places en crèches par exemple) et les services.

D. FAUT-IL CIBLER LES AIDES AUX FAMILLES ?

Le principe d'universalité des aides est de plus en plus questionné. Interrogés en 2018 dans l'enquête Conditions de vie et aspirations, 78 % des Français sont plutôt d'accord avec l'idée de

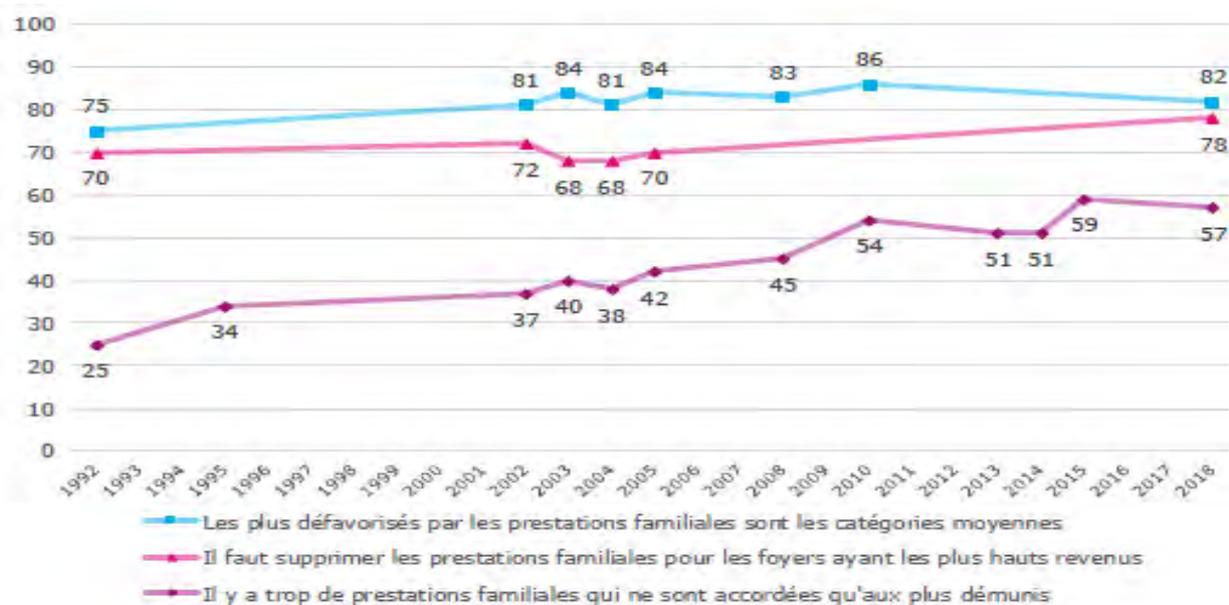
⁸ Les enquêtes du Crédoc répartissent les familles en quatre catégories : bas revenus (revenus inférieurs à 70 % de la médiane) ; classes moyennes inférieures (entre 70 % et la médiane) ; classes moyennes supérieures (entre la médiane et 150 %) ; hauts revenus (revenus supérieurs à 150 % de la médiane).

⁹ Mais même pour les parents de famille nombreuse, c'est la réponse qui arrive en premier.

supprimer les allocations familiales pour les foyers à hauts revenus (graphique 4)¹⁰. Cette opinion est majoritaire depuis le début des années 1990, date à laquelle la question a été posée pour la première fois dans l'enquête Conditions de vie et aspirations du Crédoc. Elle était partagée par environ 70 % de la population du début des années 1990 à 2005. Depuis 2005, elle a encore progressé (+ 8 points).

Graphique 4 : Les opinions émises sur le système des prestations familiales

en % de tout-à-fait d'accord et assez d'accord



Source : Crédoc, enquêtes Conditions de vie et aspirations, 1992-2018.

L'idée qu'il faut supprimer les prestations familiales pour les foyers à hauts revenus est largement partagée quel que soit le niveau de revenu, la catégorie socioprofessionnelle, le niveau d'éducation ou la tranche d'âge. Les plus jeunes, moins de 40 ans (72 %) et surtout moins de 25 ans (68 %), sont cependant un peu moins d'accord avec cette idée que les plus de 40 ans, même si elle reste très majoritaire chez eux. Les cadres (73 %) sont également un peu moins favorables à cette idée que les autres catégories socioprofessionnelles.

Ce rejet de l'universalité des prestations familiales ne signifie pas que l'opinion est favorable à réserver les aides aux plus défavorisés. Au contraire, en 2018, 57 % des Français se disent plutôt d'accord avec l'idée que trop de prestations ne sont accordées qu'aux plus démunis. Cette idée est en nette hausse depuis le début des années 1990. En 1992, par exemple, seules 25 % des personnes étaient d'accord avec cette idée. Elle est devenue majoritaire depuis 2010.

Cette idée est majoritaire quel que soit le sexe, le niveau de revenu, le niveau d'éducation ou la tranche d'âge. Les femmes y adhèrent encore plus que les hommes (59 % contre 54 %), et les 25-39 ans (64 %) que les autres tranches d'âge. Cette opinion est partagée par toutes les catégories

¹⁰ Une autre source, le Baromètre d'opinion de la Drees, donne des résultats qui vont dans le même sens. En 2018, seuls 15 % des Français souhaitent donner autant d'allocations à toutes les familles. 33 % souhaitent donner des allocations familiales à toutes les familles mais davantage si leur revenu est inférieur à 6 000 € et 43 % souhaitent réserver les allocations familiales aux familles dont le revenu total est inférieur à 6 000 €.

socioprofessionnelles, sauf par les agriculteurs exploitants, commerçants, artisans et chefs d'entreprise qui sont aussi nombreux (47 %) à être plutôt d'accord avec cette idée qu'à être plutôt en désaccord (48 %). Les cadres et les professions intermédiaires sont ceux qui adhèrent les plus à cette idée (61 %). Cette idée est majoritaire même chez les personnes à bas revenus (52 %). Elle est la plus répandue chez les classes moyennes (60 %), qui peuvent se sentir exclues de certaines prestations auxquelles ont droit les plus modestes. Elle est davantage partagée par les personnes avec des enfants à charge que par celles qui n'en ont pas¹¹, sans doute parce que les premières connaissent mieux que les secondes l'existence des prestations familiales sous condition de ressources.

Enfin, une très large majorité des Français (82 %) sont d'accord avec l'idée que les plus défavorisés par les prestations familiales sont les catégories moyennes. Cette opinion était déjà majoritaire au début des années 1990 (75 %) et a un peu progressé depuis (+ 7 points). Cette opinion est largement partagée quel que soit le niveau de revenu, la catégorie socioprofessionnelle, le niveau d'éducation ou la tranche d'âge. Elle progresse avec l'âge (73 % des 18-24 ans contre 87 % des ans ou plus). Elle ne dépend pas du sexe, ni du nombre d'enfants, ni du diplôme. Si les personnes à bas revenus (76 %) sont moins convaincues que les classes moyennes (83 %), ce sont les personnes à hauts revenus qui partagent le plus cette opinion (87 %).

E. QUELLES FAMILLES AIDER EN PRIORITE ?

S'ils pensent que trop de prestations familiales ne sont accordées qu'aux plus démunis, les Français citent tout de même les familles aux revenus les plus modestes comme celles à aider en priorité. Sans doute parce que les deux termes ne sont pas équivalents : les plus démunis (c'est-à-dire les personnes qui n'ont pas de ressources économiques et sociales suffisantes) sont un noyau restreint au sein des familles aux revenus modestes¹².

Près d'un Français sur deux interrogé en 2018 dans le Baromètre d'opinion de la Drees sur le type de famille à aider en priorité cite les familles aux revenus les plus modestes et un sur cinq les familles monoparentales¹³. 11 % estiment qu'il faut aider en priorité les familles dont les deux parents travaillent et qui ont de jeunes enfants, 8 % les familles qui ont des enfants de plus de 20 ans encore à charge, 6 % les familles nombreuses et 5 % les jeunes parents dès le 1^{er} enfant (graphique 5).

Les familles aux revenus modestes arrivent en tête, et de très loin, depuis 2000, première année où la question a été posée dans le Baromètre. Chaque année, entre 40 % et 50 % des Français considèrent que ces familles sont à aider en priorité. Les familles monoparentales arrivent en second sur toute la période. La proportion de répondants qui citent les familles monoparentales a progressé de 2000 (13 %) à 2012 (25 %) et connaît une certaine baisse depuis (20 % en 2018). Le soutien aux familles nombreuses (trois enfants ou plus) recule régulièrement depuis le début de la période. Il est passé de 13 % en 2000 à 6 % en 2018.

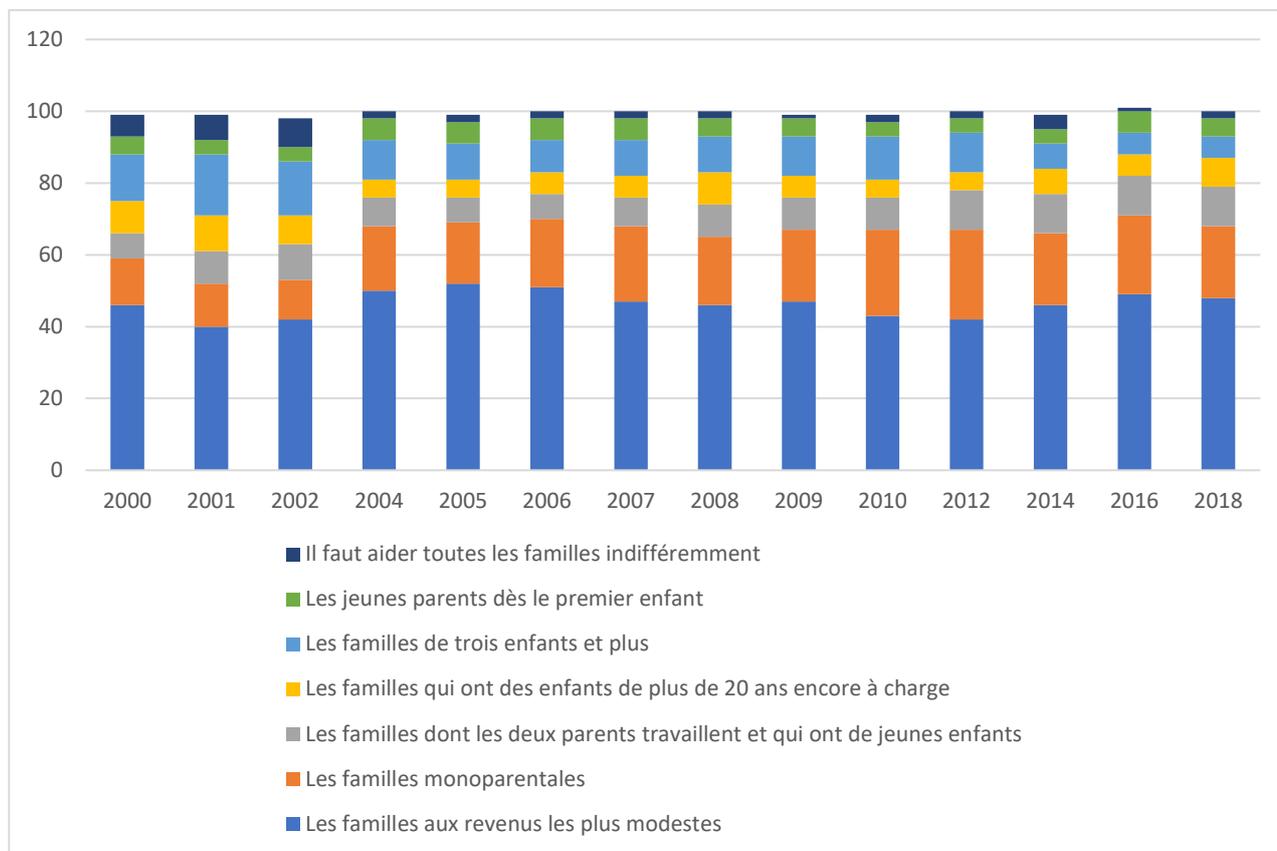
¹¹ 62 % des personnes avec 1 enfant à charge, 64 % de celles avec 2 enfants à charge et 68 % de celles avec 3 enfants à charge partagent cette opinion contre 54 % de celles qui n'ont pas d'enfant à charge.

¹² Les réponses sur les prestations accordées aux plus démunis et celles sur les familles à aider en priorité viennent de deux enquêtes différentes : d'un côté l'enquête Conditions de vie et aspirations du Credoc, de l'autre le Baromètre d'opinion de la Drees. Il est possible aussi que les manières de formuler les questions induisent des réponses différentes alors que les deux questions sont proches.

¹³ Castell L., 2019, Pour un Français sur deux, la politique familiale devrait soutenir en priorité les familles modestes, *Études et Résultats*, n° 1126, Drees, octobre.

Graphique 5 : Opinions des Français sur les familles à aider en priorité

en %



Note : la question posée est « selon vous, quelles sont les familles qu'il faut aider en priorité ? ».

Champ : France métropolitaine, personnes de 18 ans ou plus.

Source : Drees, Baromètre d'opinion 2000-2018.

Les hommes mettent davantage en avant les familles modestes que les femmes (51 % contre 45 %), ces dernières citant un peu plus souvent les familles monoparentales que les premiers (23 % contre 17 %). Le soutien aux familles avec un revenu modeste progresse avec l'âge. Ainsi 51 % des 50 ans ou plus estiment qu'il faut aider en priorité les familles modestes, contre 41 % des 18-24 ans.

Les personnes avec un niveau de vie modeste sont davantage enclines que les personnes aisées à favoriser les familles aux revenus les plus modestes. 51 % des personnes avec un niveau de vie inférieur à 900 € citent les familles modestes contre 42 % des personnes avec un niveau de vie supérieur à 2 000 €.

Que les personnes aient un enfant à charge ou pas, la réponse qui arrive en tête est l'aide aux familles les plus modestes (44 % des premières contre 49 % des secondes) devant l'aide aux familles monoparentales (respectivement 21 % et 20 %). L'ordre est le même quel que soit le nombre d'enfants à charge ou l'âge des enfants. Cependant, sans surprise, les parents d'enfants de moins de 3 ans sont un peu plus nombreux (20 %) que la moyenne des Français (11 %) à penser qu'il faut aider en priorité les familles dont les deux parents travaillent et qui ont de jeunes enfants, et les parents avec trois enfants à charge un peu plus nombreux (16 %) que la moyenne (6 %) à penser qu'il faut aider en priorité les familles nombreuses.

F. EGALITE DE TRAITEMENT QUEL QUE SOIT LE RANG DE L'ENFANT ?

En 2018, 63 % des Français considèrent que le montant des allocations familiales devrait être le même pour un 2^e et un 3^e enfant et contestent le supplément à partir du 3^e enfant. Les femmes sont un peu plus souvent de cet avis : c'est le cas de 66 % des femmes contre 59 % des hommes¹⁴. Les parents de trois enfants ou plus ne sont que 47 % à partager cette opinion, contre 67 % pour les parents avec au plus deux enfants et 63 % pour les personnes sans enfant à charge.

Par ailleurs, toujours en 2018, 59 % des Français estiment qu'il faut accorder les allocations familiales dès le 1^{er} enfant. Ce pourcentage monte à 65 % chez les personnes qui ont un seul enfant à charge et à 70 % chez les personnes au chômage.

G. QUEL MODE D'ACCUEIL PRIVILEGIER POUR UN JEUNE ENFANT ?

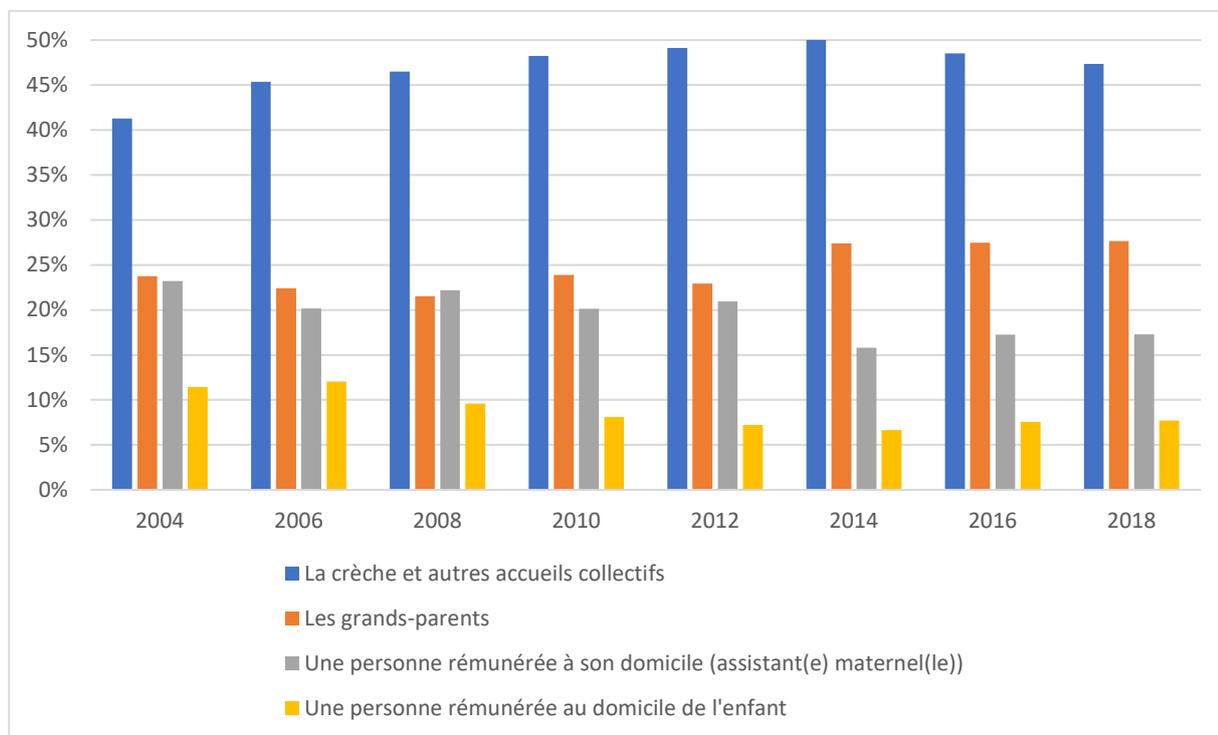
Interrogés dans le Baromètre d'opinion de la Drees sur le mode d'accueil le plus bénéfique pour un enfant en bas âge en dehors des parents, près d'un Français sur deux (47 %) cite la crèche et les autres accueils collectifs (graphique 6). Plus d'un quart (27 %) pensent que ce sont les grands-parents et un quart une personne rémunérée, soit à son domicile (17 %), soit au domicile de l'enfant (8 %). Les parents d'enfants en bas âge ne se distinguent pas des autres Français.

Les crèches et autres accueils collectifs arrivaient déjà largement en tête en 2004 comme mode d'accueil le plus bénéfique (41 % des réponses), mais ont un peu progressé depuis quinze ans (+ 6 points). Le choix des grands-parents progresse lui aussi légèrement (+ 4 points). À l'inverse, les personnes rémunérées, que ce soit à leur domicile ou à celui de l'enfant, sont un peu moins souvent citées qu'il y a quinze ans.

¹⁴ Les réponses à cette question ne sont disponibles que depuis 2014 dans le Baromètre d'opinions de la Drees, ce qui empêche une analyse des évolutions sur longue période.

Graphique 6 : Opinions des Français sur le mode de garde ou d'accueil le plus bénéfique pour un enfant en bas âge

en %



Note : la question posée est « En dehors des parents, quel vous semble être le mode de garde ou d'accueil le plus bénéfique pour un enfant en bas âge ».

Champ : France métropolitaine, personnes de 18 ans ou plus.

Source : Drees, Baromètre d'opinion 2004-2018.

Encadré 1 – Sources

Le **Baromètre d'opinion** de la Drees est une enquête de suivi de l'opinion de la population en France sur la santé, les inégalités et la protection sociale (assurance maladie, retraite, famille, handicap-dépendance, pauvreté-exclusion). Cette enquête est réalisée chaque année en face à face en octobre-novembre auprès d'un échantillon d'environ 3 000 personnes représentatives de la population, habitant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

L'**enquête Conditions de vie et aspirations** du Crédoc est un dispositif d'enquête biannuel existant depuis 1979. Chaque année, une vague d'enquête est réalisée en janvier (« vague d'hiver ») et une autre en juin (« vague de printemps »). L'enquête comporte des questions sociodémographiques et des questions d'opinion.

Depuis 2015, l'enquête d'hiver a changé de mode de collecte, passant d'une enquête en face à face à une enquête en ligne. Depuis le passage en ligne, l'enquête repose sur un échantillon de 3 000 personnes représentatives de la population âgée de 15 ans ou plus résidant en France, sélectionnées selon la méthode des quotas sur des critères de région de résidence, taille d'unité urbaine, âge, sexe, catégorie socioprofessionnelle et type d'habitat (logement individuel ou collectif). En face à face, le recueil s'effectuait auprès d'un échantillon de 2 000 personnes de 18 ans ou plus, en France métropolitaine.

II. Objectifs affichés et objectifs de fait des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants au titre de la politique familiale

Les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repss¹⁵ - famille) annexés aux PLFSS mettent en avant quatre objectifs principaux de la contribution de la branche famille aux politiques familiales :

1. Contribuer à la compensation financière des charges de famille (historiquement la première finalité).
2. Aider davantage les familles vulnérables, l'expérience de la pauvreté dès le plus jeune âge aggravant le risque de précarité au cours de la vie adulte.
3. Favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en prenant mieux en compte les aspirations des parents, en facilitant le maintien dans l'emploi des femmes, et en développant l'offre de places d'accueil des jeunes enfants ou en permettant aux parents qui le souhaitent d'interrompre leur activité professionnelle sans obérer leurs chances futures de retour vers l'emploi.
4. Garantir la viabilité financière de la branche famille.

La mise en œuvre de ces orientations conduit à des résultats tangibles pour les familles, à la fois en termes d'amélioration du niveau de vie des familles avec enfants, de réduction du taux de pauvreté, ou de disponibilité de services et de places d'accueil pour les jeunes enfants ; la branche famille de la Sécurité sociale est par ailleurs tendancielle excédentaire, en l'absence de ponctions supplémentaires sur ses ressources.

Dans le détail, cependant, l'analyse des prestations existantes montre une multiplicité de sous-objectifs sur des populations spécifiques, ainsi qu'une diversité des conditions d'attribution des différentes prestations qui en complexifient la lecture pour les bénéficiaires, et comportent un risque accru de non-recours pour ceux qui maîtrisent mal cette complexité.

Plus fondamentalement, au-delà d'approches mettant plutôt en avant la préservation de l'institution familiale, d'autres visant plutôt l'émancipation des individus, ou d'autres enfin privilégiant la protection des familles vulnérables, une conception centrée sur le bien-être et le développement de l'enfant est en train de gagner du terrain. Dans une approche d'investissement social et avec une vision préventive, l'idée est d'investir sur les enfants pour leur permettre une meilleure adaptation à la société du futur dans une logique d'égalité des chances, tout en aidant leurs parents à cet effet, financièrement quand c'est nécessaire, mais aussi en leur fournissant les services indispensables pour concilier leurs fonctions de parents avec leurs autres responsabilités.

¹⁵ Programmes qualité et efficacité (PQE) jusqu'en 2020.

III. Quelles dépenses publiques prendre en compte et pour quels enfants ?

Derrière l'expression politique(s) familiale(s), on entend en général les **mesures prises par différents acteurs publics (la Sécurité sociale et en particulier sa branche famille, l'État et les collectivités territoriales) pour aider les familles** à élever leurs enfants et à faire face aux charges financières qu'entraîne la présence d'enfants. Cependant, il n'existe pas de définition plus précise, unique et faisant consensus de la (ou des) politique(s) familiale(s). Il existe au contraire de nombreuses acceptions possibles et le périmètre des mesures de politiques publiques à retenir est très variable selon les approches ou les conceptions¹⁶.

Le choix fait dans ce rapport est de limiter le champ d'analyse aux dépenses sociales et fiscales consacrées par les administrations publiques (État, Sécurité sociale, collectivités locales) aux enfants à charge au titre de la politique familiale. Il s'agit ici de préciser et discuter le champ des politiques publiques qui vont être prises en compte dans ce bilan. Quelles dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants sont retenues dans ce rapport et pourquoi ? Lesquelles sont en dehors du champ d'analyse ? Pourquoi se limiter aux familles avec enfants à charge ?

A. QUELS ENFANTS PRENDRE EN COMPTE ?

On fait le choix de s'intéresser à des familles avec enfants à charge. Les dépenses à destination de parents qui ont élevé des enfants qui ne sont plus aujourd'hui à leur charge sont donc exclues du périmètre de l'étude. Encore faut-il préciser ce que l'on entend par « enfant », au sens où il est considéré comme à la charge de ses parents. Or, à côté de la définition du Code civil (moins de 18 ans), les limites d'âge servant à définir ce qu'est un enfant et les conditions sous lesquelles il est considéré comme à charge sont très variables selon les dispositifs publics sociaux et fiscaux.

Ainsi, pour ouvrir droit aux prestations familiales, un enfant doit être à la charge effective et permanente de l'allocataire (parent, tuteur, etc.). Il cesse d'être à charge lorsqu'il devient lui-même allocataire ou conjoint d'allocataire d'une prestation familiale ou sociale ou si sa rémunération dépasse 55 % du smic. Il est pris en compte jusqu'à ses **20 ans (21 ans pour le [complément familial](#)**¹⁷). Dans le calcul des aides au logement, un enfant à charge est pris en compte jusqu'à ses 21 ans. Pour le RSA et la prime d'activité, les enfants à charge doivent avoir moins de 25 ans. Enfin, au sens de l'impôt sur le revenu, un enfant à charge est pris en compte s'il a moins de 18 ans. Un enfant majeur peut également continuer de compter jusqu'à ses 21 voire 25 ans sous certaines conditions.

¹⁶ Jacques Commaille, Pierre Strobel, Michel Villac, *La politique de la famille*, La Découverte, Collection Repères, 2002.

¹⁷ Les enfants de 20 à 21 ans peuvent également ouvrir droit à une allocation forfaitaire d'allocation familiale lorsqu'ils sont l'aîné d'une famille de trois enfants ou plus.

Compte tenu de cette multiplicité d'âges limites, nous proposons de ne pas retenir de limite d'âge *a priori*, mais de se caler, dans chaque cas, sur la définition des enfants à charge retenue, puisque c'est elle qui définit les droits éventuels liés à la présence d'enfants¹⁸.

B. QUEL PERIMETRE DE DEPENSES RETENIR ?

Quel périmètre retenir, c'est-à-dire où fixer la frontière entre les dépenses relevant de la politique familiale et celles relevant d'autres champs d'action publique ? Délimiter le champ des politiques en direction des familles est complexe et repose sur des conventions. Certains dispositifs comme les prestations familiales ou l'accueil du jeune enfant font naturellement partie du cœur de la politique familiale. D'autres mesures, sans être au cœur des politiques en faveur des familles, rentrent dans le périmètre sans que cela fasse débat : par exemple le quotient familial. D'autres dépenses, en revanche, bien qu'en direction des familles, relèvent davantage d'autres politiques publiques que de la politique familiale.

Une première piste pour circonscrire le champ est celle indiquée par le législateur, qui a codifié en 2000, dans le 1^{er} livre consacré aux dispositions générales du code de l'action sociale et des familles (CASF), un chapitre « politique familiale ». Sans définir précisément ce qu'est la politique familiale autrement que par le fait qu'elle « est conçue de manière globale »¹⁹, les articles de ce chapitre permettent d'entrevoir un premier contour possible. Ainsi, le gouvernement doit présenter chaque année au parlement un rapport récapitulant les « dépenses de l'État, des collectivités territoriales, de la branche Famille de la sécurité sociale et d'assurance maternité, ainsi que les dépenses fiscales et les allègements de cotisations et de contributions, concourant à la politique de la famille » (article L.112-1 CASF)²⁰.

Un autre article liste plusieurs mesures sociales et fiscales : « Afin d'aider les familles à élever leurs enfants, il leur est accordé notamment (...) des prestations familiales [prévues par le code de la sécurité sociale] ; des réductions ou exonérations fiscales dans les conditions prévues par le code général des impôts ; des réductions sur les tarifs de transport par chemin de fer [carte famille nombreuse] ; des allocations destinées à faire face à des dépenses de scolarité [bourses des collèges et lycées prévues par le code de l'éducation] ou des réductions sur les frais de scolarité (...) ; des prestations spéciales aux magistrats, fonctionnaires, militaires et agents publics ; des allocations d'aide sociale dans les conditions prévues au présent code » (article L.112-2 CASF)²¹.

Une autre approche complémentaire, par exemple suivie par une récente publication de la Drees sur le « compte de l'enfance »²² et dont le conseil de la famille du HCFEA a choisi de s'inspirer, est

¹⁸ Cela n'interdit pas d'estimer, à partir d'une évaluation macro-comptable, un montant moyen de dépenses par enfant, en prenant pour dénominateur le nombre d'enfants de moins de 20 ou 21 ans par exemple. Voir Math A., 2014, *Les dépenses consacrées par la société pour les enfants. Une évaluation du « coût des enfants, rapport pour le HCF* ; Drees, 2015, « Au titre de la politique familiale, la Nation a consacré 4 % du PIB aux enfants en 2013 », in *La protection sociale en France et en Europe en 2013*, édition 2015, Drees.

¹⁹ Article R.112-2 CASF (précision provenant de l'article 1 de la loi n°94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille).

²⁰ Le principe d'un rapport annuel au parlement a été introduit par l'article 42 de la loi n°94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille.

²¹ Cet article reprend un article qui figurait depuis 1956 dans le code de la famille et de l'aide sociale.

²² Pilorge C., Glotain M., Omalek L., 2020, « Au titre de la politique familiale, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants atteignent 4,7 % du PIB en 2017 – Compte de l'enfance », *Les dossiers de la Drees*, n° 50, Drees, février.

de circonscrire parmi les dépenses sociales et fiscales (État, Sécurité sociale, collectivités locales) celles consacrées aux enfants.

Circonscrire ces dépenses publiques consacrées aux enfants conduit d'abord à ne pas retenir les dépenses au titre de la conjugalité (principalement le quotient conjugal et les pensions de réversion).

Circonscrire les dépenses aux dépenses publiques ou relevant d'une obligation légale conduit aussi à écarter les mesures décidées par les employeurs, relevant de leur politique de rémunération de leurs salariés et non d'une politique publique. Une mesure de rémunération de l'employeur, au sens de la comptabilité nationale, qui ne résulte en aucune façon d'une politique publique doit être considérée comme une libéralité d'un acteur privé, quand bien même elle résulterait d'un accord collectif entre acteurs privés (entre représentants de salariés et employeurs au niveau de l'établissement, l'entreprise ou la branche). En revanche, sont prises en compte les dépenses des employeurs qui résulteraient d'une obligation légale, imposée par la puissance publique. C'est typiquement le cas des suppléments de traitement familiaux des fonctionnaires, imposés par la loi et versés par des administrations publiques.

In fine, le périmètre retenu par le Conseil de la famille comprend quatre catégories de mesures consacrées aux enfants : des prestations en espèces et notamment les prestations familiales ; des dispositifs d'aide et d'action sociales ; des aides fiscales ; et des compléments de minima sociaux, d'aides aux actifs à bas revenus et d'aides au logement liés à la présence d'enfants.

- Le cœur du périmètre comprend les prestations en espèces qui n'existeraient pas s'il n'y avait pas d'enfants. Il s'agit notamment des prestations dites légales de la branche famille de la Sécurité sociale, c'est-à-dire des prestations familiales en espèces. Plusieurs découpages possibles de ces prestations peuvent être faits selon leurs fonctions²³. À ces prestations peuvent être ajoutées d'autres prestations monétaires versées par d'autres administrations publiques que la branche famille : les bourses des collèges et lycées ; les suppléments familiaux pour les fonctionnaires et agents publics (supplément familial de traitement, supplément familial de solde et majorations familiales) ; les indemnités journalières versées par les caisses d'assurance maladie pendant le congé maternité et le congé de paternité et d'accueil de l'enfant.
- À côté de ces prestations en espèces, figurent ensuite les dispositifs d'aide ou d'action sociale gérés par différents acteurs publics. Cela comprend l'action sociale (ou les prestations extralégales) de la branche famille de la Sécurité sociale : prestation de service unique versée aux établissements d'accueil, aides aux vacances, centres de loisirs, activités périscolaires, soutien à la parentalité, etc. S'y ajoutent les dispositifs gérés par les collectivités territoriales et diverses administrations publiques. Les dépenses d'aide et d'action sociales consacrées à l'accueil des jeunes enfants en établissement sont principalement le fait de la branche famille et des communes, les dépenses de l'aide sociale à l'enfance relèvent de la compétence des départements, et les autres dépenses d'aide et d'action sociales (dont celles visant les enfants handicapés) sont assurées par les diverses administrations publiques.

²³ Le regroupement de prestations familiales opéré par la Commission des comptes de la Sécurité sociale diffère par exemple de celui retenu dans les travaux de la Drees sur le « compte de l'enfance ».

- Certains dispositifs fiscaux prennent en compte la présence et le nombre d'enfants dans le calcul de l'impôt. La mesure la plus importante est le mécanisme du quotient familial qui réduit l'impôt sur le revenu pour les familles avec enfants à charge (dans la limite d'un plafond). D'autres avantages fiscaux sont accordés aux familles avec enfants et doivent être inclus dans le champ d'étude : les divers crédits d'impôts pour la garde des enfants (garde d'enfants de moins de 6 ans hors du domicile de la famille, garde d'enfant à domicile, crédit d'impôt famille) et la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans le secondaire. Il faudrait aussi en toute logique tenir compte de l'abattement de taxe d'habitation pour charge de famille ainsi que des exemptions et taux réduits qui diminuent les frais de succession sur les héritages et les donations²⁴.

La prise en compte de ces différentes dépenses fiscales présente une difficulté car elles ne sont pas retracées dans la comptabilité nationale. Il s'agit en effet de flux ou transferts fictifs : des « non revenus », « pertes de recettes », niches fiscales ou sociales et autres manques à gagner pour les budgets publics, ou inversement des non impôts/non prélèvements pour les ménages. Pour estimer leur montant et évaluer leurs effets redistributifs, il faut disposer d'outils de microsimulation. Ces outils permettent de simuler le quotient familial et les crédits d'impôts²⁵. Les abattements de taxe d'habitation pour charge d'enfants sont en revanche très difficiles à évaluer avec ces outils. Il en est de même pour les taxes sur les héritages et les donations.

- Enfin, à la frontière de la politique sociale et de la politique familiale, certaines prestations à destination des ménages les plus modestes (revenu de solidarité active [RSA], prime d'activité, aides au logement [AL], allocation aux adultes handicapés [AAH]) prennent en compte la présence (et le nombre) d'enfants dans leur barème, *via* des majorations du montant de la prestation et des plafonds de ressources au-dessus desquels la population n'est plus éligible. Seul le supplément de prestation lié aux enfants doit logiquement être pris en compte dans l'analyse et non la totalité des prestations versées. Par exemple, sur les quelques 16 milliards d'euros (Md€) d'aides personnelles au logement, environ la moitié est versée aux ménages avec enfants, mais seulement une petite partie de ce montant provient de la présence (et du nombre) d'enfants à charge. Là encore, une prise en compte précise de ces majorations pour enfants nécessite de disposer d'outils de microsimulation.

Ces différents champs sont intégrés en général dans les approches comptables des politiques publiques de la famille²⁶. Au-delà, une vision plus extensive des dépenses publiques dédiées aux familles pourrait prendre en compte d'autres grands domaines de l'action publique, notamment l'éducation et la santé. Le choix est cependant fait de ne pas inclure ces dépenses dans le champ de l'étude car elles relèvent à titre principal d'autres fonctions sociales.

- Les dépenses publiques d'éducation sont par nature consacrées aux enfants. Mais elles sont en général considérées comme un domaine à part, autonome, retracé dans les comptes de l'éducation, compte satellite de la comptabilité nationale, et elles ne sont pas intégrées dans

²⁴ En revanche, la non-imposition des prestations familiales, des minima sociaux ou des aides au logement n'est pas considérée comme une dépense en faveur des enfants.

²⁵ Voir Pilorge C., Glotain M., Omalek L., 2020, « Au titre de la politique familiale, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants atteignent 4,7 % du PIB en 2017 – Compte de l'enfance », *Les dossiers de la Drees*, n° 50, Drees, février.

²⁶ C'est le cas dans les travaux du Haut Conseil de la famille (2010, 2014) et dans le compte de l'enfance de la Drees (2020).

les dépenses de politique familiale, même si elles constituent un volet essentiel des politiques concernant les familles. Sur l'ensemble important des dépenses publiques d'éducation (environ 5 points de PIB), une infime partie est néanmoins retenue pour l'analyse : celle prenant la forme de transferts en espèces non affectés, comme les bourses (« équivalentes » à l'ARS qui est, elle, une prestation familiale) ou la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans le secondaire.

- De même, la prise en charge des frais de santé des enfants par les administrations publiques (prestations en nature de l'assurance maladie, complémentaire santé solidaire, aide médicale d'État...) est retracée dans un compte satellite de la protection sociale, le compte de la santé, sans que ce dernier cependant n'examine les dépenses consacrées spécifiquement aux enfants.

Il a été montré que les dépenses d'éducation et de santé consacrées aux enfants peuvent représenter près de deux fois les dépenses sociales généralement retenues dans le périmètre des politiques familiales²⁷. Dit autrement, il convient de garder en tête que le choix de ne pas les retenir revient à écarter la majorité des dépenses publiques imputables aux enfants.

En dehors des dépenses d'éducation et de santé prenant la forme de transferts en nature, d'autres dépenses ne sont pas non plus retenues :

- il s'agit d'abord des aides sociales et fiscales différées qui complètent le revenu disponible de personnes ayant élevé des enfants qui ne sont plus à leur charge. Elles comprennent d'une part les droits familiaux de retraite (majoration pour trois enfants et plus, majoration de durée d'assurance et AVPF), et d'autre part certaines dépenses fiscales (demi-part supplémentaire de quotient familial pour les femmes isolées ayant eu des enfants à charge pendant au moins cinq ans). Dans la mesure où ces aides s'adressent à des ménages qui, sauf très rares exceptions, n'ont plus d'enfant à charge et où notre analyse est limitée aux dépenses liées aux enfants à charge, les dépenses qui en découlent ne seront pas prises en compte. Une évaluation des dépenses liées aux droits familiaux de retraite ainsi que de leurs évolutions sera néanmoins présentée²⁸ ;
- il s'agit enfin plus généralement des autres politiques publiques bénéficiant, au moins en partie, aux enfants au travers des dépenses de fonctionnement des administrations publiques. On y trouve notamment des dépenses de fonctionnement pour la justice, la police, la défense nationale, les impôts, les transports, les infrastructures publiques (piscines, parcs, éclairage, trottoirs, routes), etc. À titre d'exemple, y figurent les dépenses du ministère de la justice pour la mise en œuvre du droit en matière de divorce ou de fixation des pensions alimentaires, les dépenses de la protection judiciaire de la jeunesse ou de la justice des mineurs (incluant les centres fermés pour mineurs). Ces dépenses correspondent cependant à des services non individualisables et il serait compliqué de les intégrer dans le champ de la politique familiale. À titre d'exception, seront retenues les frais de gestion de la branche famille, nécessaires et indissociables des prestations versées par la branche.

²⁷ Math A., 2014, Coût des enfants et politiques publiques - Quelques enseignements d'une évaluation des dépenses consacrées par la société aux enfants, *La revue de l'Ires*, n° 83.

²⁸ Dans le cadre de l'analyse des dépenses et recettes de la branche famille, nous examinons l'évolution des transferts vers d'autres branches mis à la charge de la branche famille, en particulier le transfert de la majoration pour trois enfants.

C. UNE ESTIMATION DES DEPENSES SOCIALES ET FISCALES EN FAVEUR DES ENFANTS

L'objet de cette section est de donner une estimation chiffrée de l'importance des dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants à charge au titre de la politique familiale selon le périmètre retenu par le HCFEA. L'évaluation dans un cadre macro comptable des différentes dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants avait été engagée par le Haut conseil de la famille pour l'année 2008²⁹, puis affinée dans le cadre des comptes de la protection sociale pour l'année 2013³⁰. Elle a fait l'objet d'une analyse systématique sur la période 2012-2017 dans une publication récente de la Drees avec la présentation d'un « compte de l'enfance »³¹. Pour l'estimation du périmètre retenu, nous reprenons en grande partie les évaluations faites pour l'année 2017 par la Drees. Les données viennent principalement des comptes de la protection sociale mais aussi de sources administratives ou de travaux de simulation. La Drees propose deux périmètres des « dépenses sociales et fiscales liées aux enfants », un périmètre « cœur » correspondant à 63 Md€ de dépenses en 2017 et un périmètre « étendu » couvrant environ 107 Md€ de dépenses³².

Sur le périmètre retenu par le Conseil de la famille du HCFEA, et en s'appuyant principalement sur les estimations de la Drees, l'ensemble des dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants à charge est estimé à 85,0 Md€ en 2017. Ce montant représente environ 3,7 % du PIB ou 5 200 € par enfant de moins de 20 ans³³.

Le tableau 1 présente la répartition de ces dépenses :

- les dépenses de prestations familiales de la branche famille et autres prestations en espèces représentent 38,7 Md€. Les dépenses de prestations familiales s'élèvent à 31,4 Md€ dont 12,6 pour les allocations familiales et 11,9 pour la prestation d'accueil du jeune enfant. Les autres prestations en espèces sont constituées : des indemnités journalières maternité ou congé de paternité et d'accueil de l'enfant versées par les caisses d'assurance maladie et financées, s'agissant du congé de paternité, par la branche famille via un transfert ; des suppléments pour les agents publics, supplément familial de traitement (SFT), supplément familial de solde et majorations familiales ; des bourses d'études dans le secondaire ;
- les **dépenses d'aide et d'action sociales** de la branche famille et des collectivités locales s'élèvent à 21 Md€. L'aide sociale à l'enfance relevant des départements en représente 7,5 Md€ et l'action sociale de la branche famille 5,4 Md€ ;
- les **dépenses fiscales** s'élèvent à 16,6 Md€ : le quotient familial pour un montant estimé à 12,8 Md€ en 2017, en baisse très sensible par rapport à 2012 (14 Md€) ; l'abattement de la taxe d'habitation lié aux enfants pour un montant de près de 1,8 Md€ (estimation

²⁹ Haut conseil de la famille (2010), *L'investissement de la nation en direction des familles*, note adoptée par le HCF lors de sa séance du 9 septembre 2010.

³⁰ « Au titre de la politique familiale, la Nation a consacré 4 % du PIB aux enfants en 2013 », in [La protection sociale en France et en Europe en 2013](#) - édition 2015, Drees. « [Effort social de la Nation en faveur des parents](#) », in *Couples et familles*, édition 2015, coll. Insee Références.

³¹ Pilorge C., Glotain M., Omalek L., 2020, « [Au titre de la politique familiale, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants atteignent 4,7 % du PIB en 2017 – Compte de l'enfance](#) », *Les dossiers de la Drees*, n° 50, Drees, février.

³² Ibid.

³³ 85 Md€ pour 16,3 millions d'enfants de moins de 20 ans.

faite sur l'année 2016), abattement qui devrait également fortement diminuer avec la très forte baisse du nombre de ménages soumis à cette taxe (80 % en sont exemptés en 2020) ; les réductions ou crédits d'impôt notamment pour frais de garde d'enfants (garde d'enfants de moins de 6 ans hors du domicile de la famille, garde d'enfant à domicile, crédit d'impôt famille) ou scolarité des enfants dans le secondaire ;

- les **suppléments pour enfants à charge d'aides au logement, de minima sociaux et de prime d'activité** sont estimés par la Drees pour l'année 2017 à 5,8 Md€ : 4,1 Mds pour les aides au logement, 0,5 pour le RSA, 0,6 pour la prime d'activité, 0,5 pour l'AAH. Ces estimations résultent de travaux de microsimulation basés sur le modèle Ines et sont sensibles aux hypothèses retenues³⁴ ;
- les **frais de gestion de la branche famille**. Ces coûts dont on pourrait penser qu'ils ne constituent pas des dépenses « en faveur des enfants » vont cependant de pair et sont indissociables des prestations versées par la branche. La question peut se poser de savoir si l'on doit retenir l'ensemble des coûts de gestion, sachant que la branche famille sert également des prestations à des personnes sans charge d'enfants. Le choix a été fait de suivre celui opéré par la Drees et de retenir l'ensemble de ces coûts³⁵.

³⁴ Ce qui explique de fortes variations du niveau des estimations selon les travaux, et surtout une difficulté à pouvoir en suivre les évolutions dans le temps.

³⁵ Le Haut conseil de la famille (HCF), dans une précédente estimation, avait retenu 80 % des coûts de gestion de la branche famille (HCF, 2009, [Présentation générale des dispositifs en faveur des familles](#), octobre). Cette hypothèse a ensuite été reprise pour une estimation pour l'année 2012 des dépenses consacrées aux enfants (Math A., 2014, [Les dépenses consacrées par la société pour les enfants. Une évaluation du « coût des enfants »](#), rapport pour le HCF).

Tableau 1 : Dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants en 2017 sur le périmètre retenu par le HCFEA

en milliards d'euros

Prestations familiales	31,4	36,9 %
Dont <i>Allocations familiales</i>	12,6	
<i>Autres prestations d'entretien (CF, ASF, ARS)</i>	5,8	
<i>Prestation d'accueil du jeune enfant</i>	11,9	
<i>Autres prestations (AEEH, AJPP, etc.)</i>	1,1	
Indemnités journalières (IJ) maternité, congé de paternité et d'accueil de l'enfant	3,4	4,0 %
Supplément familial de traitement (SFT), supplément familial de solde et majorations familiales	2,9	3,4 %
Bourses d'études dans le secondaire	1,0	1,2 %
Sous total Prestations familiales et autres prestations en espèces	38,7	45,5 %
Aide sociale à l'enfance (départements)	7,5	8,8 %
Autres dispositifs d'aide et action sociales (dont 5,4 Md€ de la branche famille)	13,5	15,9 %
<i>Accueil des jeunes enfants en établissements</i>	6,5	
Dont <i>(dont 3,7 Md € de la branche famille)</i>	6,5	
<i>Accueil et hébergement des enfants handicapés</i>	6,5	
Sous total Aide et action sociales	21,0	24,7 %
Quotient familial	12,8	15,1 %
Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants (garde d'enfants de moins de 6 ans, garde d'enfant à domicile, crédit d'impôt famille)	1,6	1,9 %
Autres dépenses fiscales (*)	0,4	0,5 %
Abattements dans le cadre de la taxe habitation (**)	1,8	2,1 %
Sous total Dépenses fiscales	16,6	19,5 %
Suppléments pour enfants à charge (aides au logement, minima sociaux et prime d'activité)	5,8	6,8 %
Charges de gestion de la branche famille	2,9	3,4 %
Total	85,0	

Les dépenses fiscales correspondant au quotient familial et les suppléments pour enfants à charge sont estimés par microsimulation avec le modèle Ines.

(*) Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire, régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux.

(**) pour 2016.

Sources : Commission des comptes de la Sécurité sociale pour les prestations familiales, HCFEA (compte de l'enfance de la Drees, 2020) pour les autres dépenses, provenant elles-mêmes des comptes de la protection sociale et de travaux de simulation, et complétées par d'autres sources administratives (Cnaf, bleus budgétaires).

1. Les dispositifs ne figurant pas dans le périmètre retenu par le Conseil de la famille du HCFEA

Conformément aux hypothèses, ne sont pas pris en compte dans le périmètre certains dispositifs dont les montants sont présentés dans les tableaux 2 et 3. Ces dispositifs non retenus sont les suivants :

- les **prestations d'employeurs**, prises en compte dans les travaux de la Drees, à hauteur de 360 millions d'euros, qui relèvent de la rémunération et des libéralités des employeurs, et non de dépenses publiques ou d'obligations légales ;
- les **aides sociales et fiscales différées** qui complètent le revenu disponible de personnes âgées ayant élevé des enfants qui ne sont plus à leur charge, et plus précisément les **droits familiaux de retraite** (majoration de pension, majoration de durée

d'assurance, AVPF). Ces droits familiaux de retraite, intégrés dans le périmètre étendu de la Drees, sont évalués à 20,7 Md€ en 2016, soit environ un point de PIB. La branche famille de la Sécurité sociale contribue aux droits familiaux de retraite à travers des transferts aux caisses de retraite, avec notamment une forte croissance durant les deux dernières décennies. Les droits familiaux et leurs évolutions sont présentés dans la partie II ;

- les **dépenses d'éducation**. La dépense intérieure d'éducation (DIE) des administrations publiques s'élève à 123,5 Md€ en 2017 (sur un total de DIE de 154,2 Md€ en 2017), soit 5,4 % du PIB. Toutes ces dépenses publiques ne visent toutefois pas que des enfants. Si l'on exclut les dépenses de l'enseignement supérieur ou de type extrascolaire (formation professionnelle continue notamment), le total des dépenses publiques d'éducation pour les enfants s'élève à environ 96,0 Md€ en 2017, soit environ 4,2 % du PIB³⁶ ;
- la **prise en charge des frais de santé des enfants**³⁷. Les dépenses publiques de santé pour la prise en charge des frais de santé des enfants par la Sécurité sociale ou l'État (prestations en nature de l'assurance maladie, complémentaire santé solidaire, CMU-C, ACS, AME) peuvent être estimées grossièrement à environ 20 Md€ ou un point de PIB³⁸ ;
- les autres politiques publiques bénéficiant, au moins en partie et indirectement aux enfants au travers des **dépenses de fonctionnement des administrations publiques**, dépenses non individualisables dans la comptabilité nationale. Si on retenait l'ensemble des dépenses de consommation finale collective des administrations publiques (environ 194 Md€ en 2019, soit 8 points de PIB) au prorata de la part des enfants dans la population (un quart environ), ce serait de l'ordre d'une bonne quarantaine de milliards d'euros, environ 2 points de PIB, qui pourraient ainsi être pris en compte dans une vision alors très extensive de la politique familiale. À titre d'exception et de façon résiduelle, il a été décidé de retenir une toute petite partie de ces dépenses avec les charges de gestion de la branche famille qui sont indispensables au versement des prestations.

³⁶ Pour l'année 2012, une même approche aboutissait à un total de 92,5 Md€. Pour estimer les dépenses publiques pour les enfants de moins de 20 ans, une partie des dépenses de l'enseignement supérieur (au prorata des étudiants de moins de 20 ans dans le total des étudiants) avait été prises en compte pour aboutir à un total de 98,9 Md€, et même 100,2 Md€ en y ajoutant les bourses, soit 4,8 % du PIB (Math A., 2014, [Les dépenses consacrées par la société pour les enfants. Une évaluation du « coût des enfants »](#), rapport pour le HCF).

³⁷ Les revenus de remplacements ou prestations en espèces (indemnités journalières) de l'assurance maternité ou pour les congés paternité sont prises en compte. Les indemnités journalières maladie sont exclues car elles ne visent pas des enfants.

³⁸ Les enfants de moins de 20 ans, soit un quart de la population environ en 2012, représentaient 12,8 % du total de la consommation de services et biens médicaux (CSBM) financée par les administrations publiques, d'après une estimation. Voir Math A., 2014, « [Coût des enfants et politiques publiques - Quelques enseignements d'une évaluation des dépenses consacrées par la société aux enfants](#) », *La revue de l'Ires*, n° 83.

Tableau 2 : Autres dépenses figurant dans le compte enfance de la Drees et non prises en compte en 2017

en milliards d'euros

Prestations d'employeurs	0,4
Droits familiaux de retraite <i>(pour mémoire : transferts de la branche famille au titre des droits familiaux de retraite)</i>	20,7 <i>(10,2)</i>

Sources : HCFEA (compte de l'enfance de la Drees, 2020).

Tableau 3 : Autres dépenses publiques liées aux enfants et non prises en compte en 2017

Dépenses d'éducation	Une centaine de milliards d'euros (*)
Dépenses de santé (prise en charge de frais de santé)	Une vingtaine de milliards d'euros (*)
Dépenses de fonctionnement des administrations publiques <i>(au prorata de la part des enfants dans le total de la population)</i>	Une bonne quarantaine de milliards d'euros (*)

(*) Voir le texte pour les explications concernant les estimations des montants de ces dépenses.

D. CONCLUSION

Le champ d'analyse retenu dans ce rapport recouvre les prestations familiales et d'autres prestations en espèces, les dispositifs d'aide et d'action sociale en faveur des enfants et des familles, les aides fiscales aux familles avec enfants à charge et les compléments de minima sociaux, de prime d'activité et d'aides au logement liés à la présence d'enfants. D'autres dépenses liées aux enfants ne sont pas prises en compte dans ce rapport, soit parce qu'elles sont différées et concernent des ménages qui n'ont plus d'enfants à charge (droit familiaux de retraite), soit parce qu'elles sont distribuées au titre d'autres politiques que la politique familiale (dépenses publiques d'éducation, dépenses publiques de santé pour la prise en charge des frais de santé des enfants, dépenses de fonctionnement non individualisables des administrations).

Ces dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants au titre de la politique familiale sont évaluées à 85,0 Md€ en 2017, ce qui représente environ 3,7 % du PIB ou 5 200 € par an par enfant de moins de 20 ans.

PARTIE II

LES EVOLUTIONS DES DEPENSES ET DES RECETTES DE LA BRANCHE FAMILLE

I. Les évolutions de la branche famille à travers ses dépenses

En 2019, les dépenses de la branche famille représentent près de 50 Md€ (49,877 Md€) répartis en prestations légales nettes versées par les Caf aux allocataires (31,074 Md€), en prestations extralégales nettes d'action sociale (5,615 Md€), en transferts nets vers d'autres organismes (10,272 Md€) et en charges de gestion courante (2,856 Md€) ou autres charges nettes (60 M€).

Avant d'examiner l'évolution de l'ensemble des dépenses de la branche (D), sont présentées successivement les évolutions des dépenses de prestations familiales (A), d'action sociale (B) et de transferts (C)³⁹.

A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PRESTATIONS FAMILIALES (LEGALES NETTES)

Les seules prestations familiales représentent 62,3 % des dépenses de la branche famille (encadré 1) et environ 37 % du total des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants dans le champ retenu dans ce rapport.

Cette partie présente l'évolution des dépenses de prestations familiales (PF) depuis 1946, mais décrit plus particulièrement les évolutions récentes et en particulier la forte rupture, inédite depuis au moins plusieurs décennies, intervenue à partir de 2014 et qui s'est prolongée jusqu'en 2019. Cette analyse porte sur les évolutions des dépenses et propose peu d'éléments d'explication. Les évolutions de l'ensemble des dépenses s'expliquent pour partie par les réformes entreprises mais aussi par des facteurs démographiques (évolutions des naissances, de la taille et des configurations des familles, etc.) et socioéconomiques (taux d'activité, revenus du travail, etc.). Pour d'autres éléments d'explication, notamment ceux liés aux mesures ayant porté sur les prestations familiales ou sur les interventions d'action sociale, on pourra se reporter aux parties III et IV de ce rapport⁴⁰.

Encadré 1 – Les données utilisées – le champ de la branche famille

Les données utilisées proviennent des comptes de la branche famille⁴¹. Il s'agit plus précisément des données de la Cnaf jusqu'en 2009 et des données figurant dans les rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) pour les années 2010 à 2019.

Comme l'objectif est de se centrer sur les prestations familiales, et pour conserver un champ comparable dans le temps, certaines prestations légales relevant de la branche famille et enregistrées comme telles dans les comptes de la branche famille à certaines périodes sont exclues du champ : il s'agit de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de parent isolé (API).

Seules les prestations légales nettes sont prises en compte. Sont exclues de ce fait les prestations de la branche famille remboursées par l'État, ce qui était le cas pour l'API de 1999 à 2009 et pour l'AAH de 1983 à 2009 (ces dépenses n'ont jamais figuré dans les dépenses nettes pour ces années et ensuite elles ont été sorties du champ de la branche famille). Ensuite, pour avoir une série comparable dans le temps, et pour ne pas conserver des prestations aujourd'hui non classées dans

³⁹ La majeure partie des transferts sert à financer des droits familiaux de retraite.

⁴⁰ Voir aussi l'annexe 1 « 2006-2020 : une chronique des évolutions des dépenses de la branche famille à partir des rapports de la CCSS ».

⁴¹ Les comptes de la Cnaf avant 2002. Le passage des comptes de la Cnaf au compte de la branche famille à partir de 2002 a eu très peu d'impact sur les montants.

les prestations familiales (et ne relevant pas de la branche famille) mais parmi les minima sociaux, les dépenses antérieures d'API et d'AAH non remboursées par l'État (de 1976 à 1998 pour l'API, de 1973 à 1982 pour l'AAH⁴²) sont également retirées. Au total, les dépenses d'API et d'AAH (qui ne figurent plus depuis 2009 dans le champ de la branche famille) sont donc exclues pour toute la période. Les données ne portent donc pas sur ce que l'on dénomme désormais « minima sociaux ».

L'ALF, prestation familiale qui ne relève plus de la branche famille depuis 2016, est déduite des prestations légales nettes de la branche pour la période antérieure (1948-2015), toujours dans l'objectif de rendre les séries comparables dans le temps. Une solution alternative est de prendre les prestations légales nettes incluant l'ALF pour l'ensemble de la période 1948 à 2019, donc y compris, et de façon artificielle, pour la période 2016-2019. Cette option consistant à suivre les dépenses de prestations familiales en incluant l'ALF sur l'ensemble de la période est également présentée dans les graphiques (en pointillés) mais, comme cela ne change pas les conclusions, seules les évolutions des dépenses nettes de prestations familiales hors logement (de fait hors ALF) sont commentées ici.

Les autres changements de champ qu'a connu la branche famille, plutôt dans le sens d'un élargissement, ont été mineurs et surtout très étalés dans le temps. Contrairement aux autres branches de la Sécurité sociale qui sont éclatées entre plusieurs régimes, les comptes de la branche famille sont depuis longtemps consolidés dans les comptes de la Cnaf, à l'origine en charge du seul régime général. Ainsi, par exemple, les caisses des régimes agricoles (MSA) gèrent les prestations familiales de leurs assurés et le recouvrement des cotisations famille⁴³, mais leurs charges et produits sont néanmoins intégrés aux comptes de la Cnaf⁴⁴. Le régime minier (pour les personnes dont l'activité professionnelle se rattache directement et exclusivement à l'exploitation minière) a été rattaché au régime général en 1997. La gestion des prestations des allocataires de nombreux régimes spéciaux a été confié aux Caf au cours du temps⁴⁵. Seules la SNCF, la RATP et les industries électriques et gazières (IEG) disposent encore d'une délégation de gestion leur permettant d'assurer directement encore une petite partie du service des prestations familiales à leur personnel, mais ils sont également intégrés au système financier de la Cnaf.

⁴² Ou l'allocation aux handicapés adultes, prestation qui a précédé l'AAH, formellement créée en 1975.

⁴³ Les deux régimes agricoles couvrent, d'une part, les salariés agricoles pour lesquels la compensation par le régime général a été instaurée à compter du 1^{er} janvier 1963 et, d'autre part, les exploitants agricoles. Les recettes et les dépenses du régime des exploitants agricoles sont retracées dans les comptes de la Cnaf depuis le 1^{er} janvier 1983. Cette intégration des exploitants agricoles dans les comptes de la Cnaf s'est faite moyennant une subvention de l'État (le Bapsa - budget annexe des prestations sociales agricoles des non-salariés) pour combler l'insuffisance de cotisations de ce régime pour couvrir les dépenses. Mais cette subvention sera supprimée en 1994, conjointement au Bapsa.

⁴⁴ Jusqu'en 2014, les dépenses de prestations hors FNPF des régimes agricoles (c'est-à-dire les dépenses d'action sociale et de gestion) n'étaient pas retracées dans les comptes de la Cnaf.

⁴⁵ Les collectivités locales de métropole en 1979-1980 ; les agents relevant des offices et établissements publics de l'État en 1991 ; la Banque de France, le Commissariat à l'énergie atomique, l'Institut national de la recherche agronomique, l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer en 1994 ; La poste au 1^{er} juillet 2004 ; France Télécom et les fonctionnaires de l'État hors Éducation nationale au 1^{er} janvier 2005 ; l'Éducation nationale au 1^{er} juillet 2005 ; les agents de l'État en poste à l'étranger au 1^{er} janvier 2010 ; les allocataires de la SNCF et de la RATP en 2012, d'EDF-GDF en 2013. Les industries électriques et gazières (IEG) ont été rattachées au régime général en 2013 ce qui a conduit à faire passer leur taux de cotisation aux allocations familiales de 5,2 % à 5,4 % (le taux de régime général applicable à ce moment) et leur taux maladie de 10,1 % à 11,1 %. Les dépenses des Caf en ont été majorées de 0,23 point en 2013.

1. L'évolution des dépenses de prestations familiales légales nettes en euros constants

Les graphiques 1.a et 1.b présentent l'évolution des prestations familiales en euros 2019, pour l'ensemble de la période 1946-2019 et pour la sous-période 1997-2019.

Les dépenses en termes réels ont augmenté à un taux annuel moyen de 2,3 % entre 1946 et 2019. Cette moyenne annuelle recouvre des périodes différentes. De 1946 à 1963, la croissance annuelle moyenne est très forte : + 6,8 %⁴⁶. Ensuite, pendant plus de 4 décennies (entre 1963-2007), les dépenses continuent d'augmenter, mais à un rythme moyen beaucoup plus faible de 1,2 % : 1,2 % entre 1963 et 1970, 1,1 % entre 1970 et 1980, 1 % entre 1980 et 1990, 1,5 % entre 1990 et 2007.

Le rythme durant ces quatre décennies n'est pas toujours régulier. Certaines années sont ainsi marquées par une baisse des dépenses en termes réels, mais ces baisses doivent être relativisées parce qu'elles suivent généralement de très fortes hausses. Ainsi la baisse de 4,5 % en 1974 vient après une augmentation de 7,4 % en 1973 ; la baisse de 1,4 % en 1979 vient après une hausse de 9,2 % en 1978 ; la baisse de 5 % entre 1983 et 1985 (– 2,5 % par an en moyenne) vient après une hausse de 15,4 % entre 1980 et 1983 (+ 4,9 % par an en moyenne).

Cette baisse entre 1983 et 1985 marque cependant le début d'un premier fort ralentissement durable (durant près d'une décennie) : le rythme d'évolution des dépenses en termes réels tombe à – 0,4 % en moyenne annuelle entre 1983 et 1992 (+ 0,2 % entre 1985 et 1992). Les dépenses repartent à la hausse ensuite, à un rythme annuel moyen de 1,6 % entre 1992 et 2000, puis 1,7 % entre 2000 et 2007.

Un deuxième ralentissement durable intervient entre 2007 et 2014. Le taux de croissance annuel moyen est limité à + 0,5 %, avec des causes à chercher du côté des mesures de maîtrise budgétaire décidées notamment à partir de 2010. Les dépenses continuent néanmoins d'augmenter en termes réels jusqu'en 2014.

2014 marque une rupture très forte : de 2014 à 2019, les dépenses en termes réels baissent de 1,6 % en moyenne annuelle, pour une baisse totale de 7,9 %. Cette évolution est notamment à mettre en lien avec différentes réformes qui se sont traduites par de fortes économies pour la branche famille⁴⁷ (voir la partie III « Les réformes des prestations familiales légales depuis 1998 » et l'annexe 1 « 2006-2020 : une chronique des évolutions des dépenses de la branche famille à partir des rapports de la CCSS »).

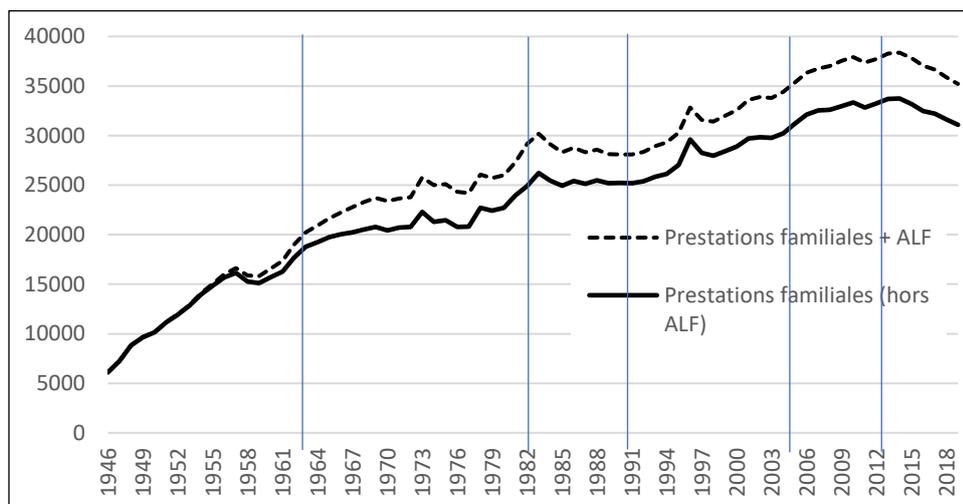
⁴⁶ La période 1946-1963 comporte cependant une période de baisse de 1956 à 1959. Le taux de croissance annuel moyen est de 9,9 % entre 1946 et 1956, passe à – 1,3 % entre 1956 et 1959, avant de repartir ensuite à la hausse, avec + 5,6 % entre 1959 et 1963.

⁴⁷ Réforme de la Paje en 2014 impliquant un gel du montant de la prime de naissance et de l'allocation de base, des modifications portant sur les plafonds de ressource et une très forte baisse du montant du CLCA pour les familles au-dessus du plafond de l'allocation de base ; modulation des allocations familiales en 2015 se traduisant par une baisse du montant perçu pour 10 % des allocataires ; nouvelle réforme du CLCA (transformation en Prepa) en 2015 générant d'importantes économies notamment de 2016 à 2018 ; sous revalorisation de la Bmaf et des plafonds en 2012 et 2019 (avec des effets plafonds négatifs importants durant toutes ces années liés à des revalorisations plus faibles que les revenus des allocataires).

Graphique 1 : Évolution des dépenses de prestations familiales

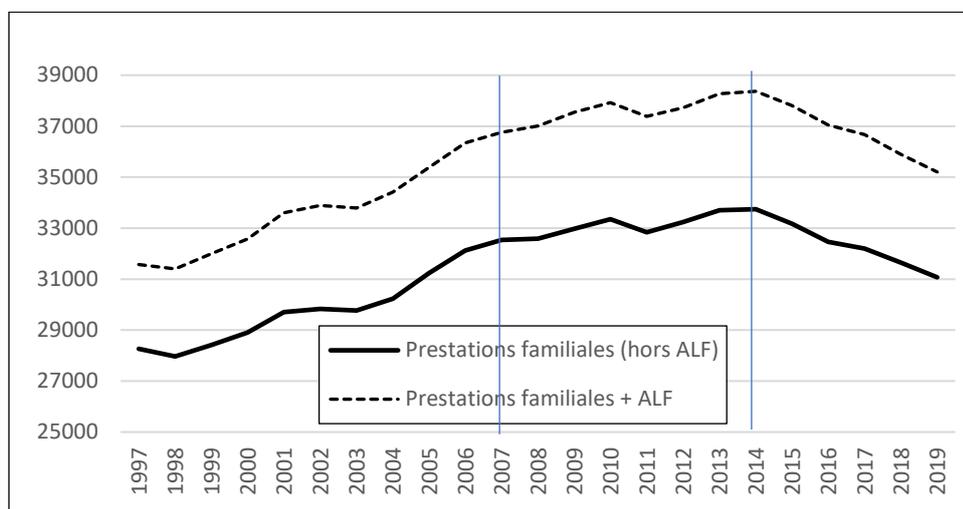
a. entre 1946 et 2019

en millions d'euros 2019



b. entre 1997 et 2019

en millions d'euros 2019



Note : la courbe en trait continu représente les prestations légales nettes (hors prestations remboursées par l'État) de la branche famille (hors dépenses d'ALF avant 2016 ; hors AAH sur 1973-2010 ; hors API sur 1976-2009). La courbe en pointillés représente les prestations légales nettes y compris les dépenses d'ALF (dont les dépenses sont ajoutées pour la période 2016-2019). Les lignes verticales délimitent des périodes mises en avant dans le texte (périodes qui se distinguent par le rythme de croissance moyen en termes réels). Les données sont chahutées entre 1995 et 1997 en raison du passage en droits constatés en 1996.

Source : calculs HCFEA à partir des données de la Cnaf (1946-2009) et de la commission des comptes de la Sécurité sociale (2010-2020).

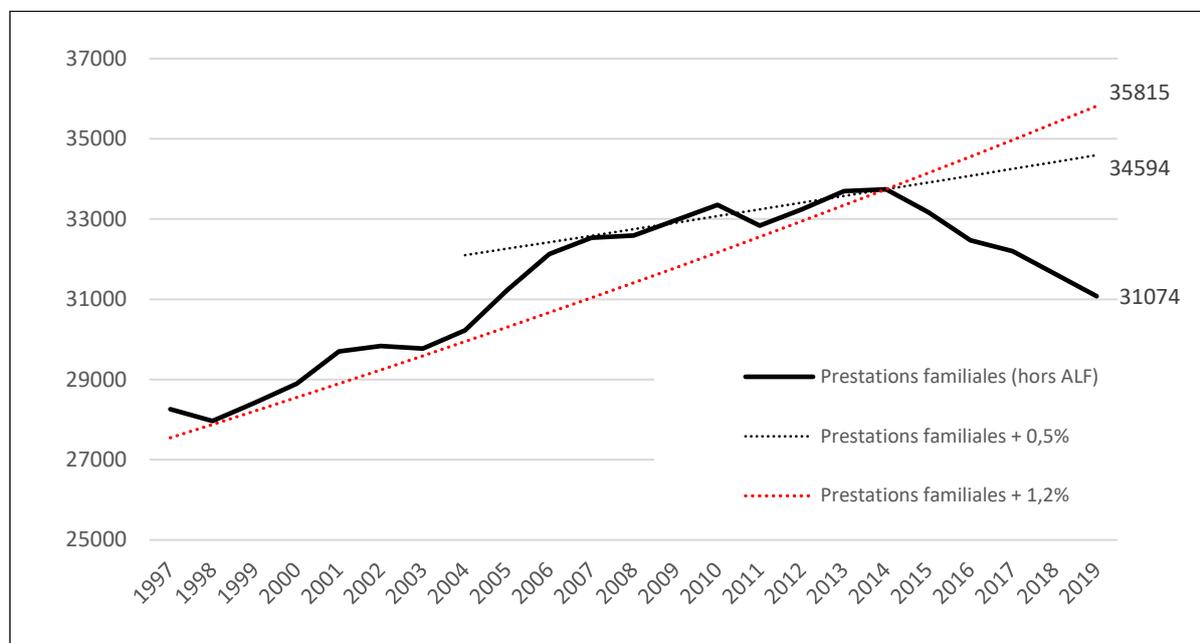
Un autre moyen de réaliser l'ampleur de la rupture sur l'évolution des dépenses de prestations familiales à partir de 2014 est de se demander ce qu'il se serait passé si les dépenses n'avaient pas baissé en termes réels de 7,9 % entre 2014 et 2019.

Plusieurs scénarios sont examinés. Ainsi, si la croissance des dépenses avait été nulle entre 2014 et 2019, leur montant serait supérieur de 2,7 Md€ en 2019 par rapport au montant effectivement observé (33,7 Md€ au lieu de 31,1 Md€). Si les dépenses avaient continué de croître au rythme annuel pourtant déjà ralenti de 0,5 % constaté entre 2007 et 2014, leur montant serait supérieur de 3,5 milliards en 2019 (34,6 Md€ au lieu de 31,1 Md€ ; voir graphique 2, courbe noire en trait pointillé). Enfin, si elles avaient augmenté au rythme modéré de 1,2 % (celui constaté sur la période 1990-2014), leur montant

serait supérieur de 4,7 Md€ en 2019 (35,8 Md€ au lieu de 31,1 Md€), soit 15 % de plus (graphique 2, courbe rouge en trait pointillé).

Graphique 2 : Dépenses de prestations familiales nettes observées entre 1997 et 2019 et simulées sous les hypothèses d'une croissance des dépenses de respectivement 0,5 % et 1,2 % par an à partir de 2014

en millions d'euros 2019



Note : la courbe en trait continu représente les prestations nettes (hors prestations remboursées par l'État) légales de la branche famille (hors logement ALF avant 2016 ; hors AAH avant 2010 ; hors API avant 2009). La courbe noire en trait pointillé représente l'évolution des dépenses de 2014 à 2019 si elles avaient continué de croître au rythme annuel moyen de 0,5 % constaté entre 2007 et 2014. La courbe rouge en trait pointillé représente l'évolution des dépenses de 2014 à 2019 si elles avaient continué de croître au rythme annuel moyen de 1,2 % constaté entre 1990 et 2014.

Source : calculs HCFEA à partir des données de la Cnaf (1997-2009) et de la commission des comptes de la Sécurité sociale (2010-2020).

Une autre façon encore de souligner la rupture intervenue à partir de 2014 est d'évaluer l'ordre de grandeur des économies réalisées sur les dépenses de prestations familiales. Il s'agit plus précisément d'examiner les effets cumulés des réformes qui sont intervenues, qu'elles impliquent des dépenses supplémentaires ou des économies. Cette évaluation reprend le travail de la Cour des comptes sur les effets cumulés des réformes de 2012 à 2020⁴⁸ et le complète par des estimations du HCFEA pour la réforme de la Prepara⁴⁹ et les sous-revalorisations de la Bmaf⁵⁰ (tableau 1). L'objet n'est pas, comme d'ailleurs dans le rapport de la Cour des comptes, d'aboutir à des évaluations chiffrées exactes, mais plutôt de proposer un ordre de grandeur des économies cumulées qui ont été réalisées en raison des réformes.

Sur la période 2012-2019, les économies résultant des mesures sont croissantes et atteignent de l'ordre de 3 Md€ en 2019, tandis que les effets des réformes impliquant des dépenses

⁴⁸ Cour des comptes, 2017, Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens, rapport, septembre.

⁴⁹ HCFEA, 2019, Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance, rapport adopté le 13 février 2019.

⁵⁰ Ne sont pas estimées les économies imputables aux sous revalorisations des seuils des prestations modulées selon les ressources ou des plafonds des prestations sous conditions de ressources.

supplémentaires, décidées avant 2014 (en 2012 et 2013) dans le cadre de la lutte contre la pauvreté (ARS, ASF, CF), se traduisent par un surcoût de l'ordre de 1,1 milliard en 2019. Au total, les économies nettes réalisées en 2019 par rapport à 2012 peuvent être estimées à 1,9 Md€ (ce qui représente de l'ordre de 6 % du total des prestations familiales en 2019).

Si on limite l'analyse aux effets des seules décisions prises à compter de 2014, donc en excluant celles déjà prises avant 2014 même si elles ont eu des effets durables (augmentation de l'ARS décidée en 2012, augmentations de l'ASF et du CF décidées en 2013, sous revalorisation de la Bmaf en 2012), alors les économies nettes se montent à environ 2,6 Md€ en 2019 par rapport à 2014 (ce qui représente 8,2 % des prestations familiales en 2019).

Tableau 1 : Estimation de l'impact en cumul des réformes de prestations familiales sur les soldes annuels de la branche famille de 2012 à 2020

en euros courants cumulés

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Augmentation de 25 % de l'ARS (2012)	- 370	- 370	- 370	- 370	- 370	- 370	- 370	- 370	- 370
Revalorisation de 25 % de l'ASF (sur 5 ans)			- 50	- 120	- 190	- 260	- 330	- 340	- 340
Création du CF majoré (2014) et revalorisation de 50 % (sur 5 ans)			- 70	- 160	- 245	- 335	- 420	- 440	- 440
Dépenses supplémentaires liées aux réformes (1)	- 370	- 370	- 490	- 650	- 805	- 965	- 1120	- 1150	- 1150
Gel de l'AB de la Paje			20	30	30	30	60	120	190
Modulation des AF				380	760	760	760	760	760
Modulation du CMG de la Paje			10	30	50	70	70	70	80
Modulation de l'AB de la Paje			50	180	310	400	410	410	410
Décalage du versement de la prime de naissance				200					
Réforme CLCA-Prepave (*)				130	290	600	700	720	
(pour rappel : baisse totale des dépenses CLCA-Prepave / 2013)			70	260	470	850	1000	1070	
Économies liées aux réformes (2)	0	0	80	950	1440	1860	2000	2080	
Sous revalorisation de la Bmaf / prix (**)	450	370	280	220	230	470	770	950	
(dont sous-revalorisation de la Bmaf / règles du code de la Sécurité sociale en 2012, 2019 et 2020) (**)	450	400	400	400	400	400	400	800	980
Sous revalorisation des plafonds (non estimée)									
Économies liées aux sous revalorisations (3)	450	370	280	220	230	470	770	950	
Total économies (2) + (3)	450	370	360	1170	1670	2330	2770	3030	
Total (1) + (2) + (3)	80	0	-130	520	865	1365	1650	1880	

(*) estimation HCFEA (baisse des dépenses constatées en termes réels diminuées de la tendance à la baisse déjà à l'œuvre auparavant, de 3 % par an de 2008 à 2013, et non imputable à la réforme).

(**) estimation HCFEA.

Source : tableau n° 80 « Estimation de l'impact en cumul des réformes sur les soldes annuels de la branche famille et des administrations publiques de 2012 à 2020 » in Cour des comptes, *Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens*, rapport septembre 2017 (la Cour des comptes se base elle-même sur des estimations de la DSS et de la Cnaf) ; calculs du SG du HCFEA.

2. L'évolution des dépenses de prestations familiales légales nettes en pourcentage du PIB

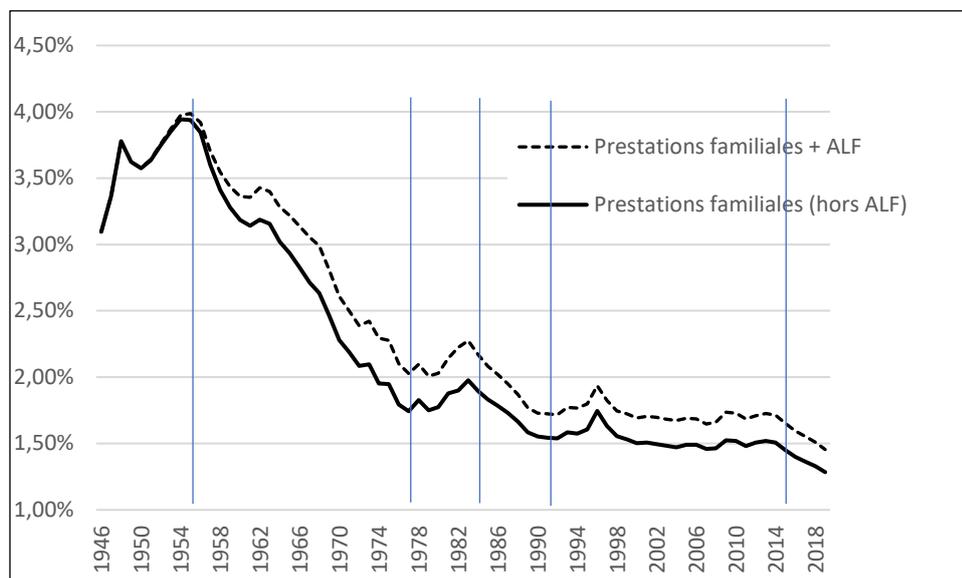
Les graphiques suivants présentent l'évolution des dépenses de prestations familiales légales nettes rapportées cette fois-ci au PIB entre 1946 et 2019 (graphique 3.a) et entre 2000 et 2019 (graphique 3.b). Les commentaires portent sur l'évolution des dépenses de prestations familiales hors ALF (courbe en trait plein).

Le ratio dépenses / PIB décroche fortement à partir de 1954 et jusqu'au milieu des années 1970, en raison de la forte croissance économique qui prévalait pendant cette période. Les dépenses de prestations familiales (hors ALF) qui représentaient près de 4 % du PIB en 1954 tombent à 1,8 % de 1976 à 1980. La part des dépenses dans le PIB connaît un léger rebond autour de 1,9 % de 1981 à 1984, puis diminue fortement à 1,5 % au début des années 1990. S'ensuit une longue stabilisation relative jusqu'en 2014 (1,51 % ; 1,71 % en incluant l'ALF).

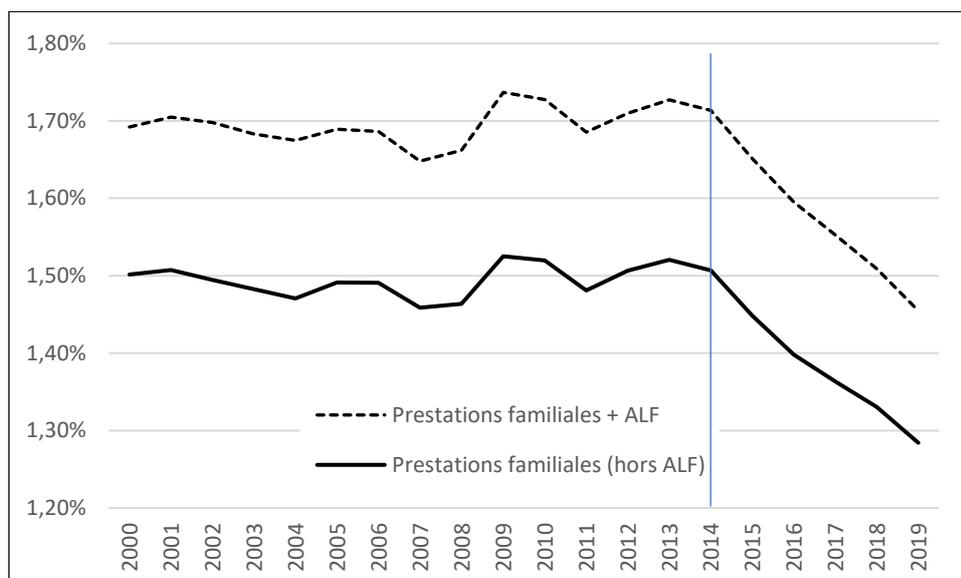
La rupture de tendance est particulièrement marquée à partir de 2014. Entre 2014 et 2019, la part des dépenses de prestations familiales passe de 1,51 à 1,28 % du PIB (de 1,71 à 1,45 % du PIB en incluant l'ALF). Ce résultat signifie également que si la part du PIB consacrée aux prestations familiales en 2019 avait été maintenue à son niveau de 2014 (1,51 %), ou à celui constaté en moyenne entre 1990 et 2014, les dépenses seraient supérieures de 5,4 Md€ à ce qu'elles ont été en 2019 (+ 17 %).

Graphique 3 : Évolution des dépenses de prestations familiales légales nettes en pourcentage du PIB

a. entre 1946 et 2019



b. entre 2000 et 2019



Note : la courbe en trait continu représente les prestations légales nettes (hors prestations remboursées par l'État) de la branche famille (hors dépenses d'ALF avant 2016 ; hors AAH sur 1973-2010 ; hors API sur 1976-2009). La courbe en pointillés représente les prestations légales nettes y compris les dépenses d'ALF (dont les dépenses sont ajoutées pour la période 2016-2019). Les lignes verticales délimitent des périodes mises en avant dans le texte. Les données sont chahutées entre 1995 et 1997 en raison du passage en droits constatés en 1996.

Source : calculs HCFEA à partir des données de la Cnaf (1946-2009) et de la commission des comptes de la Sécurité sociale (2010-2020).

B. L'ÉVOLUTION DES DEPENSES D'ACTION SOCIALE

Est présentée ici l'évolution des dépenses d'action sociale dans son ensemble. Une analyse détaillée de l'évolution de l'action sociale de la branche famille, de ses dépenses par grandes catégories ou fonctions, mais également de ses modalités, est présentée dans la partie IV « Les dépenses d'aide et d'action sociales en faveur de l'enfance et des familles » portant sur les réformes des deux dernières décennies.

Deux séries permettent de suivre l'évolution des dépenses versées au titre de l'action sociale :

- les dépenses de prestations extralégales nettes retracées dans le compte de la branche famille par la commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS)⁵¹ ;
- les dépenses fonctionnelles d'action sociale des Caf, présentées également comme les « dépenses réelles de l'exercice de prestations extralégales incluant les opérations en capital »⁵².

Ces deux sources sont utilisées ici, en privilégiant toutefois la première parce qu'elle va jusqu'en 2019 et qu'elle seule permet d'examiner l'évolution du poids de l'action sociale dans l'ensemble des dépenses nettes de la branche famille.

Les dépenses d'action sociale ont vu leur part dans l'ensemble des dépenses de la branche famille progresser entre 1997 et 2019, passant de 5,7 % à 11,3 %⁵³. Cette hausse peut s'interpréter au moins en partie comme une forme de substitution lente des prestations d'action sociale (transferts en nature) aux prestations familiales légales (la plupart en espèces)⁵⁴.

1. L'évolution des dépenses d'action sociale en euros constants de 1997 à 2019

L'évolution des dépenses d'action sociale en euros constants sur la période 1997-2019 est présentée dans le graphique 4 : les dépenses nettes d'action sociale des comptes de la Sécurité sociale (courbe en noir) vont jusqu'en 2019 ; les dépenses fonctionnelles d'action sociale (courbe en bleu), données pour information, s'arrêtent en 2018⁵⁵. En 2019, les dépenses nettes d'action sociale des comptes de la Sécurité sociale atteignent environ 5,6 Md€. Elles ont été multipliées par 2,3 en euros constants depuis 1997 (par 2,7 s'agissant des dépenses fonctionnelles d'action sociale), soit un taux de croissance annuel moyen de 4,0 % en termes réels (4,7 % s'agissant des

⁵¹ Les données, disponibles sur la période 1978-2019, proviennent des rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale depuis 2005 et de la Cnaf pour les données antérieures à 2005. Ces données sont comparables dans le temps. Au moins deux modifications ont néanmoins conduit à un élargissement quelque peu significatif du champ, ce qui tend à surestimer un peu l'augmentation réelle des dépenses d'action sociale : le passage en 2002 de données du compte Cnaf à des données du compte de la branche famille et l'intégration en 2014 des dépenses d'action sociale de la branche agricole (elles se montaient à 120 M€ en 2012).

⁵² Brochure « prestations familiales », Cnaf, 2014. Les données disponibles portent sur la période 1992-2018.

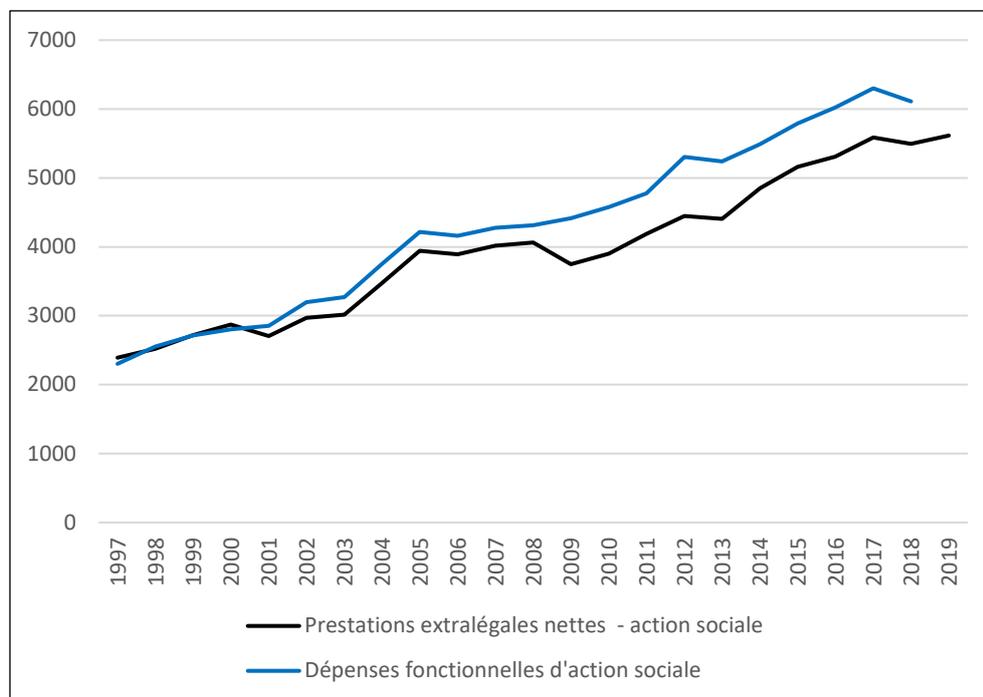
⁵³ Hors dépenses d'allocations logement à caractère familial (ALF) exclues pour rendre la série homogène et comparable avant et après 2016 (année à partir de laquelle l'ALF a été transférée à l'État).

⁵⁴ Voir « La redistribution entre ménages au travers des prestations versées par les Caf. Un changement important des priorités entre 1950 et 2018 » en annexe 3.

⁵⁵ Les deux courbes sont quasiment confondues jusqu'en 2001, puis la courbe des dépenses fonctionnelles devient légèrement supérieure, de l'ordre de 200 M€, de 2002 à 2008. À partir de 2009 l'écart devient très important, atteignant 600 à 800 M€ courants selon les années, avec un maximum en 2012. Cet écart croissant pourrait traduire les efforts en matière d'investissement en EAJE, puisque les opérations en capital ne sont pas retracées dans les comptes de la Sécurité sociale et donc dans ceux de la branche famille.

dépenses fonctionnelles). Cette hausse s'explique en grande partie par la forte augmentation des dépenses pour les EAJE.

Graphique 4 : Évolution des dépenses d'action sociale de 1997 à 2019
en millions d'euros 2019



Source : calculs HCFEA à partir de données sur les dépenses des prestations extralégales nettes d'action sociale (commission des comptes de la Sécurité sociale 2005-2019 ; Cnaf 1978-2004) et sur les dépenses fonctionnelles d'action sociale (Cnaf 1992-2018).

Les dépenses sont globalement croissantes sur toute la période 1997-2019, malgré quelques ralentissements liés au calendrier politique ou aux années de renouvellement de la COG (convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf). De forts coups d'arrêt sont ainsi observés les années de signature des COG : 2001, 2009, 2013 et 2018. Pour la COG signé en 2005, c'est l'année 2006 qui connaît un contrecoup.

La hausse des dépenses d'action sociale a été particulièrement forte sur la période 1997-2004, qui correspond aux deux premières COG. Elle a un peu ralenti durant les 3 COG suivantes, de 2005 à 2017 (tableau 2). L'année 2017 semble marquer une rupture avec une quasi-stagnation entre 2017 et 2019 : une baisse en 2018, année de signature de la COG, de - 1,7 % en termes réels, suivie d'une faible hausse en 2019 (+ 2,2 %) dans un contexte où la nouvelle COG prévoit très peu de nouvelles créations de crèches par rapport aux COG précédentes⁵⁶.

⁵⁶ HCFEA, avril 2018, L'accueil des enfants de moins de 3 ans.

Tableau 2 : Taux de croissance annuel moyen des dépenses d'action sociale en euros constants de 1997 à 2019

	Dépenses de prestations extralégales nettes d'action sociale	Dépenses fonctionnelles d'action sociale
1997-2019	4,0 %	
1997-2018	4,0 %	4,7 %
1997-2000	6,3 %	6,8 %
2000-2004	4,9 %	7,6 %
2004-2008	4,0 %	3,6 %
2008-2012	2,3 %	5,3 %
2012-2017	4,7 %	3,5 %
2017-2018	- 1,7 %	- 3,0 %
2017-2019	0,2 %	

Source : calculs HCFEA à partir de données sur les dépenses des prestations extralégales nettes d'action sociale (commission des comptes de la Sécurité sociale 2005-2019 ; Cnaf 1978-2004) et sur les dépenses fonctionnelles d'action sociale (Cnaf 1992-2018).

2. L'évolution des dépenses d'action sociale au regard du PIB

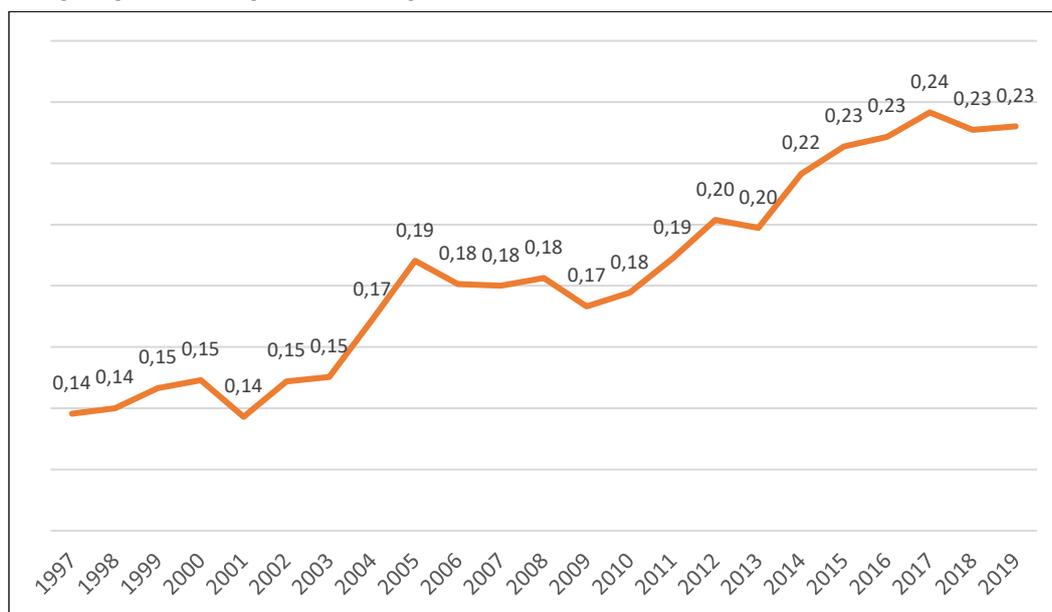
Les dépenses d'action sociale sont destinées, et de plus en plus, à couvrir les coûts de fonctionnements de structures (EAJE, activités périscolaires, espaces de médiation, etc.). Si les dépenses d'action sociale augmentent moins vite que le coût de fonctionnement des structures, l'offre de service rendue par les structures diminue. Or l'essentiel des dépenses de ces services est constitué de dépenses de personnel (salaires)⁵⁷ qui évoluent peu ou prou au même rythme que le PIB. Regarder l'évolution des dépenses d'action sociale en part de PIB permet de mieux apprécier l'évolution du service rendu.

Le graphique 5 présente les dépenses de prestations extralégales nettes de la branche famille en pourcentage du PIB entre 1997 et 2019. Auparavant, cette part avait stagné entre 1978 et 1992 autour de 0,12 % du PIB, avant de croître modérément de 1992 à 1997 pour atteindre 0,14 % du PIB (encadré 2). Entre 1997 et 2019, la part des dépenses d'action sociale dans le PIB augmente plus fortement, de 68 %, passant de 0,14 à 0,23 %. Cette augmentation s'explique par le développement de l'offre de service, et notamment de l'offre de modes de garde, sur cette période.

La période 1997-2019 recouvre cependant différentes sous-périodes. La part des dépenses d'action sociale dans le PIB s'est très faiblement accrue entre 1997 et 2003 (elle passe de 0,14 % à 0,15 %). Elle a fortement augmenté ensuite pour atteindre jusqu'à 0,19 % en 2005. Elle est ensuite restée quasi stable jusqu'en 2013, où elle atteint 0,20 %. Après 2013, elle a de nouveau fortement progressé pour passer à 0,24 % en 2017. À partir de 2017, la part des dépenses dans le PIB connaît cependant un tassement.

⁵⁷ Pour un EAJE par exemple, les trois quarts des coûts de fonctionnement sont des charges de personnel. Cf. Cnaf, 2016, Les coûts de fonctionnement des crèches, *l'E-ssentiel*, n° 163.

Graphique 5 : La part des dépenses d'action sociale dans le PIB entre 1997 et 2019



Source : calculs HCFEA à partir de données sur les dépenses des prestations extralégales nettes d'action sociale (commission des comptes de la Sécurité sociale 2005-2019 ; Cnaf 1978-2004).

Encadré 2 – L'évolution des dépenses d'action sociale avant 1997 : stagnation de 1978 à 1992, légère hausse de 1992 à 1997

Entre 1978 et 1992, la part des dépenses d'action sociale dans le PIB stagne, autour de 0,12 % du PIB. Durant cette période, les dépenses augmentent très faiblement en termes réels, en moyenne de 2 % par an (tableau ci-dessous). Les années 1980 ont en effet représenté un coup d'arrêt en matière de modes d'accueil collectif avec une relative stagnation du nombre de places de crèche. La France figurant alors en bonne place dans les comparaisons internationales, cette stagnation n'a pas été immédiatement perçue et ce n'est qu'à partir des années 2000 que le décrochage relatif de la France deviendra plus visible, au moment même où, paradoxalement, un accroissement des efforts va pourtant être entrepris.

Dans les années 1990, le freinage des années 1980 s'interrompt avec une augmentation de la part des dépenses d'action sociale dans le PIB de 0,12 % à 0,14 % du PIB (+ 11,9 % entre 1992 et 1997, soit + 2 % en moyenne par an). La progression des dépenses est de 3,2 % par an en moyenne en euros constants. Cette augmentation, relativement faible en comparaison de la période qui interviendra plus tard à partir de la fin des années 1990, contraste avec les engagements pris régulièrement durant toutes les années 1990 par les pouvoirs et décideurs publics, notamment pour augmenter le nombre de places en crèches. Durant ces années, la priorité a en effet été donnée dans les faits plutôt aux modes de garde individuels (avec notamment la création et l'amélioration des prestations ou crédit d'impôt pour ces modes de garde), pas seulement dans l'objectif d'offrir des modes d'accueil externe pour les jeunes enfants et pour faciliter l'articulation entre activité professionnelle et charge familiale, mais aussi dans une logique de lutte contre le chômage, et de création d'emplois ou de blanchiment d'emplois (assistantes maternelles, employés à domicile).

L'évolution des dépenses d'action sociale entre 1978 et 1997

	Évolution en € constants	Évolution annuelle moyenne en termes réels	Évolution de la part dans le PIB	Évolution annuelle moyenne de la part dans le PIB
1978-1992	31,9 %	2,0 %	- 0,6 %	0 %
1992-1997	17,7 %	3,2 %	11,9 %	2,3 %

Source : calculs HCFEA à partir de données de dépenses des prestations extralégales nettes d'action sociale).

C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE TRANSFERTS DE LA BRANCHE FAMILLE

Dans les charges (dépenses) du compte de la branche famille figurent des transferts que la Cnaf effectue vers d'autres organismes : État, Cnav, Fonds de solidarité vieillesse (FSV), régimes de retraites de la Sécurité sociale, caisses d'assurance maladie⁵⁸. Ces transferts et les organismes destinataires ont varié au cours du temps. Ces transferts ne doivent pas être confondus avec les remboursements par l'État ou le paiement par l'État de prestations qui ne relèvent pas de la branche famille (encadré 3).

Ces transferts représentent désormais une part très importante des dépenses nettes de la branche famille, de l'ordre d'un cinquième avec 10,272 Md€ en 2019 qui se répartissent en :

- 4,992 Md€ de transferts à la Cnav correspondant au paiement des cotisations AVPF ;
- 4,927 Md€ de transferts correspondant aux majorations de pension pour trois enfants ou plus (10 %) des régimes de sécurité sociale, transferts versés au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) jusqu'en 2015 puis directement aux régimes concernés ensuite (régimes général, des salariés agricoles et des exploitants agricoles depuis 2018) ;
- 263 M€ de transferts aux caisses d'assurance maladie des salariés correspondant aux dépenses d'indemnités journalières (IJ) versées à l'occasion des congés de paternité (augmentées de 1 % de frais de gestion) ;
- 90 M€ d'autres transferts nets divers.

Seuls les transferts correspondant aux IJ paternité figurent dans le périmètre des dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants retenues dans ce rapport. Aujourd'hui les transferts servent surtout à financer des droits familiaux de retraite⁵⁹.

L'évolution des dépenses de transferts de la branche famille de 1978 à 2019 est présenté d'abord dans leur ensemble (1). Ces différents transferts sont cependant très hétérogènes. Leurs origines, leurs logiques et leurs justifications sont différentes. Nous présentons de façon séparée l'évolution des dépenses des cinq principaux transferts (présents et passés) de la branche famille. D'abord des transferts qui n'existent plus aujourd'hui : les transferts à la Cnam jusqu'en 1999 pour des affiliations à l'assurance maladie ou à l'assurance personnelle (2) et les transferts au Fonds national d'aide au logement (Fnal) de l'État jusqu'en 2014 au titre de l'allocation de logement virtuelle (3). Ensuite, les trois principaux transferts actuels : les transferts versés aux caisses d'assurance maladie des salariés au titre des indemnités journalières paternité (4), les cotisations AVPF versées à la Cnav (5) et les transferts aux régimes de sécurité sociale (au FSV avant 2016) au titre des majorations de pension (6).

⁵⁸ Pour des montants relativement marginaux figurent en produits du compte de la branche famille des transferts provenant en sens inverse d'autres organismes. Aujourd'hui il s'agit : de transferts de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour la prise en charge de la majoration spécifique de l'AEEH (allocation d'éducation de l'enfant handicapé) accordée aux personnes isolées (majoration créée en 2006) et les cotisations AVPF destinées aux bénéficiaires d'un congé de soutien familial depuis 2007 (devenu congé de proche aidant) ; des transferts du Fnal pour frais de gestion au titre du versement par les Caf de l'ALS et de l'APL pour le compte de l'État ; des transferts pour frais de gestion au titre du RSA. Jusqu'en 2005, il existait des transferts en provenance de la Cnam au titre de l'action sanitaire et sociale de travailleuses familiales des Caf ; lors de l'intégration du régime des exploitants agricoles à la branche famille en 1983, il existait aussi des transferts du Bapsa (budget annexe des prestations sociales agricoles des non-salariés) vers la Cnaf pour combler l'insuffisance de cotisations de ce régime au regard de ses dépenses (ces transferts seront supprimées en 1994 en même temps que la suppression du Bapsa).

⁵⁹ Voir l'annexe 2 « Les droits familiaux de retraite et leurs évolutions ».

Encadré 3

Les transferts de la Cnaf vers d'autres organismes ne doivent pas être confondus avec :

- **Les remboursements par l'État** (parfois par affectation de taxes) qui existaient avant 2010 pour certaines prestations relevant de la branche famille : parmi les remboursements notables citons l'AAH de 1983 à 2009 (depuis l'AAH ne relève plus de la branche famille, elle est servie par les Caf pour le compte de l'État) ; l'allocation de parent isolé de 1999 à 2009 (la prestation a été remplacée en juin 2009 par le RSA majoré servi par les Caf pour le compte des départements pour la partie « socle » et pour le compte de l'État pour la partie « activité ») ; une importante majoration d'ARS de 1993 à 2000 (avec remboursement partiel uniquement en 1995 et 2000, cette majoration ayant ensuite été intégrée au barème ARS et n'ayant alors plus fait l'objet de remboursements de l'État) ; l'aide à la scolarité (qui avait remplacé temporairement les bourses des collèges de 1994 à 1997). D'autres remboursements de l'État pour des montants anecdotiques ont pu avoir lieu dans le passé (par exemple de 1984 à 2004 au titre des « contrats crèche »). Il n'existe plus depuis 2010 de prestation de la branche famille remboursée par l'État.
- **Le paiement par l'État (ou les départements) de prestations qui ne relèvent pas de la branche famille** même si elles sont versées par les Caf pour le compte de l'État ou des départements (qui financent ces prestations) : l'allocation de logement social depuis sa création en 1971, l'aide personnalisée au logement depuis sa création en 1977, l'allocation de logement familial depuis 2016, le RMI (1988-2009) puis le RSA, l'AAH depuis 2010, la prime d'activité depuis sa création en 2016.
- **La prise en charge (le paiement) de cotisations sociales (famille)**, soit par l'assurance maladie (pour des médecins en secteur 1), soit par l'État (à hauteur de près de 700 M€ au total en 2019) pour compenser certains allègements en faveur de certaines catégories de salariés, de zones géographiques ou de l'emploi à domicile, l'exonération de cotisations patronales sur les heures supplémentaires, ou encore d'autres exonérations (principalement l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise Accre, l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour les entreprises maritimes, l'exonération patronale pour l'emploi de travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi agricoles Tode et les exonérations concernant les jeunes entreprises innovantes).

1. Un aperçu de l'évolution des dépenses de transferts de la Cnaf et de leur composition depuis 1978

Les dépenses de l'ensemble des transferts de la Cnaf ont augmenté de 1973 (1^{re} année de versement de cotisations AVPF) à la fin des années 2000. Entre 1978 et 2000, les dépenses (hors transferts au Fnal)⁶⁰ sont passées de 1,3 à 4,3 Md€ en euros 2019 (graphique 6)⁶¹. À partir de

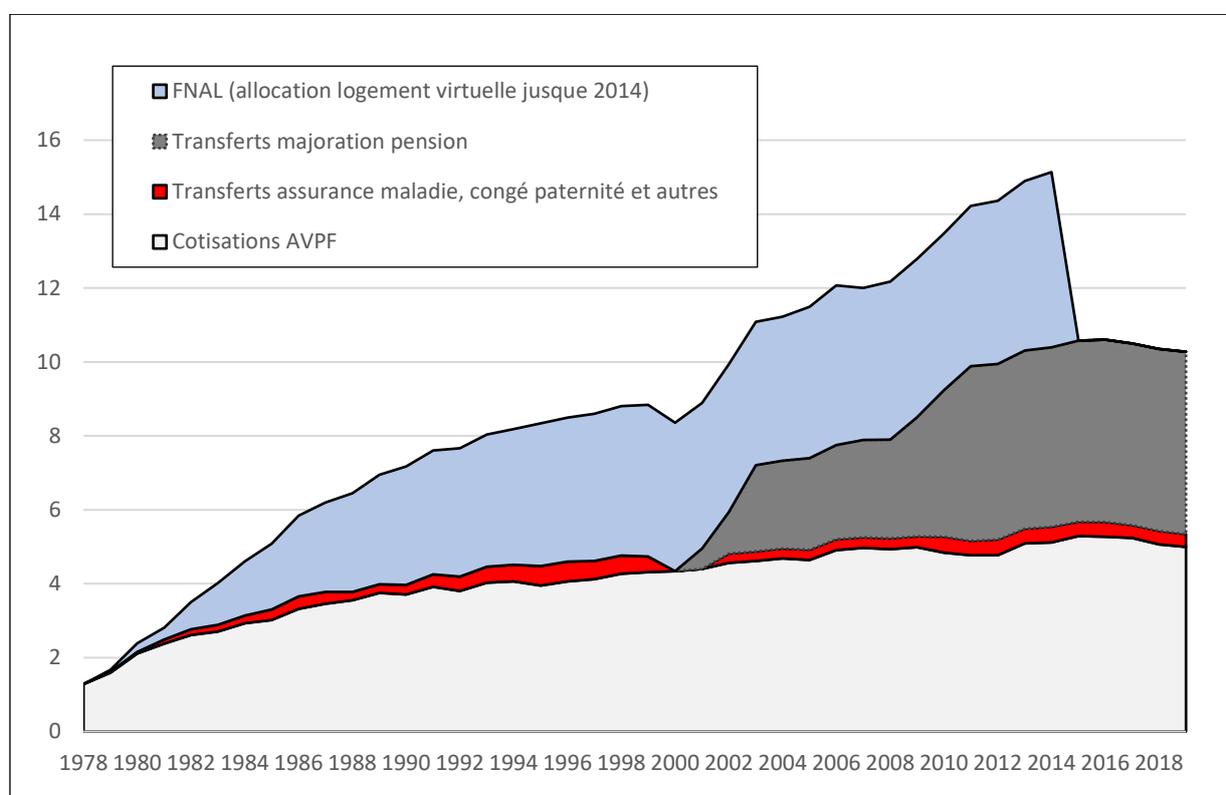
⁶⁰ L'évolution des transferts au Fnal jusque 2014 est présentée plus loin. Ces transferts ont été supprimés en 2015 en guise de compensation de la baisse des taux de cotisations famille dans le cadre du « pacte de responsabilité » (2014-2016).

⁶¹ Il existe une légère rupture de série à compter de 2010. Avant 2010, les « autres transferts » vers d'autres organismes (102 M€ en 2018, variant entre 70 et 135 M€ durant les années 2010-2018) ne sont pas comptabilisés dans cette rubrique, mais intégrés (sans qu'on puisse les distinguer) dans une rubrique « autres charges nettes » du compte de la branche famille (compte de la Cnaf avant 2002). Les données avant 2010 sur les dépenses de transfert sont donc très légèrement sous-estimées. Par ailleurs, ne sont pas repris dans cette analyse des transferts aux montants très faibles : le versement ou transfert à l'Unaf, ainsi que, jusqu'en 2000, celui au fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leur famille (Fastif puis Fas), qui trouvait son fondement dans le non versement des prestations familiales, ou de des taux bien plus faibles, d'abord aux Algériens (de l'Algérie coloniale), et plus généralement ensuite à tous les travailleurs immigrés dont les enfants résidaient dans le pays d'origine. Voir Math A., 1998, « [Les allocations familiales et l'Algérie coloniale. À l'origine du FAS et de son financement par les régimes de prestations familiales](#) », *Recherche et Prévisions* (Revue des politiques sociales et familiales), n° 53 pp. 35-44.

2001, l'augmentation va provenir des décisions de faire peser sur la branche famille de nouveaux transferts pour les majorations de pension, en deux temps : un premier bond supplémentaire d'environ 3 Md€ entre 2000 et 2003, un second d'environ 2 Md€ entre 2008 et 2011, année à partir de laquelle l'intégralité des majorations de pension du régime général et des régimes alignés est prise en charge par la branche famille. Ensuite, les dépenses (hors transferts au Fnal) augmentent progressivement de 9,9 Md€ en 2011 jusqu'à 10,6 Md€ en 2016 (en euros 2019), sous l'effet principalement de la hausse des cotisations AVPF. Et c'est leur tassement – en partie explicable par la baisse du nombre de bénéficiaires de l'AB et du CLCA/Prepave (qui constituent environ les 2/3 des bénéficiaires des cotisations AVPF), ainsi que de faibles revalorisations des retraites (qui ont un impact sur les majorations de pensions) – qui expliquent ensuite la baisse jusqu'à 10,3 Md€ en 2019.

Graphique 6 : Dépenses de transferts de la branche famille de 1978 à 2019

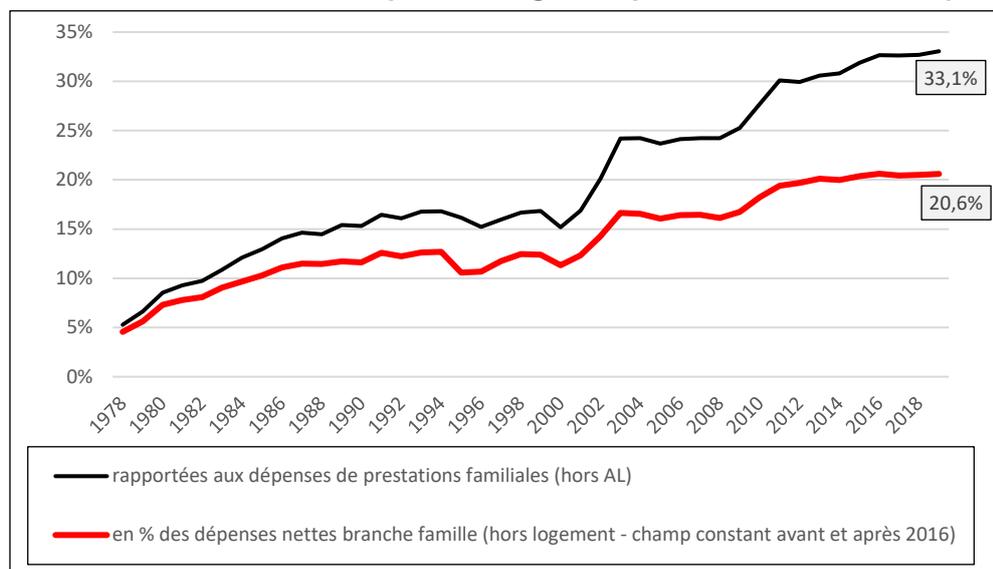
en milliards d'euros 2019



Source : CCSS (2010-2019) ; Cnaf (1978-2009).

L'ensemble des transferts (hors Fnal) représente un peu plus d'un cinquième de la totalité des dépenses de la branche famille depuis 2011. Il en représentait 10,3 % en 1985, 11,3 % en 2000 et 16,5 % en 2007 (graphique 7). Les sommes consacrées à ces transferts représentent en 2019 l'équivalent du tiers des prestations familiales, contre 15 % environ au début des années 2000.

Graphique 7 : Dépenses de transferts (hors Fnal) : cotisations AVPF (Cnav) et autres transferts (caisses de retraite, FSV, assurance maladie) en pourcentage des dépenses nettes de la branche famille et en pourcentage des prestations familiales (hors AL) de 1978 à 2019

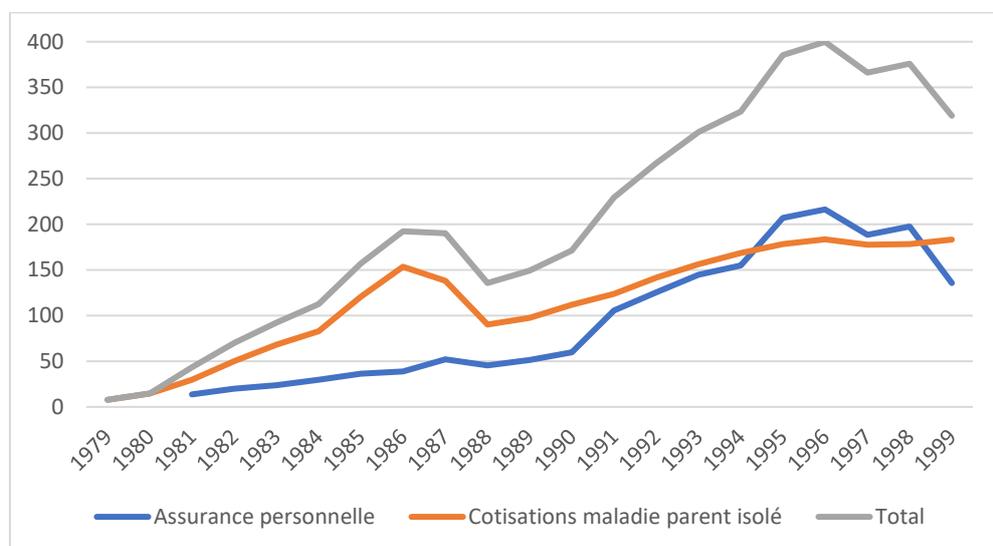


Source : CCSS (2010-2019) ; Cnaf (1978-2009).

2. Les cotisations versées à la Cnam jusqu'en 1999 pour des affiliations à l'assurance maladie et à l'assurance personnelle

Jusqu'à la mise en place en 2000 de la réforme dite complémentaire universelle maladie (CMU), il avait été décidé, pour des personnes non affiliées à un autre titre, de les affilier soit à l'assurance maladie pour certains parents isolés à partir de 1979, soit à l'assurance personnelle pour certaines familles à partir de 1981, et de faire prendre en charge les cotisations correspondantes par la branche famille. Ce transfert à la Cnam a disparu en 2000 avec la réforme dite CMU qui a permis d'affilier à l'assurance maladie, sur critère de résidence sur le territoire, les personnes qui, jusque-là, ne pouvaient pas être affiliées à un autre titre. Le nombre de personnes concernées et les montants ont toujours été relativement limités (graphique 8).

Graphique 8 : Cotisations maladie prises en charge par la branche famille de 1979 à 1999
en millions d'euros courants



Source : Cnaf.

3. Les transferts au Fonds national d'aide au logement (Fnal) de l'État jusqu'en 2014 au titre du remboursement de l'« allocation logement virtuelle »

Les aides personnelles au logement (APL) ont été créées en 1977 pour les personnes – familles ou non – vivant en logement conventionné (essentiellement les locataires du logement social). Le principe a été dès le début qu'elles soient financées par l'État (*via* un fonds dédié, le FNH puis le Fnal⁶²), puisqu'elles avaient vocation à remplacer par une aide directe à la personne les aides à la pierre versées antérieurement par l'État aux bailleurs sociaux. Lorsque les APL ont été créées, les familles pouvaient déjà bénéficier d'une prestation familiale, l'ALF, créée en 1948 et financée par la branche famille. Et, dès leur création, les familles éligibles à l'APL du fait du type de logement qu'elles occupaient, ne pouvaient plus l'être à l'ALF, parce que l'ALF est en droit subsidiaire à l'APL (et l'APL était en outre d'un montant supérieur jusqu'à la fin des années 1990). L'APL a en conséquence eu pour effet, dès sa création, de faire faire des économies à la branche famille. La création de l'APL revenait, *de facto*, à opérer comme un transfert de l'État vers la branche famille. Le transfert au Fnal visait donc en sens inverse à compenser à l'État les économies que ce dernier faisait réaliser à la branche famille en prenant en charge les aides au logement de familles recevant l'APL. La justification de ce transfert s'explique ainsi par son origine liée à la création de l'APL. La mise en œuvre de ce principe reposait sur une estimation du montant de dépenses d'ALF économisées par la branche famille, c'est-à-dire du montant d'ALF qu'aurait dû verser celle-ci aux familles percevant actuellement l'APL et qui auraient bénéficié de l'ALF si l'APL n'avait pas été créée. La fixation du niveau de la part des APL devant être financée par la Cnaf, parfois appelée l'« allocation de logement virtuelle », devait correspondre aux APL versées aux familles qui, sans les APL, auraient bénéficié de l'ALF⁶³.

Ces transferts ont été supprimés en 2015 en guise de compensation des pertes de recettes pour la branche décidées par l'État dans le cadre du « pacte de responsabilité » (2014-2016) à travers la baisse des taux de cotisations familles⁶⁴.

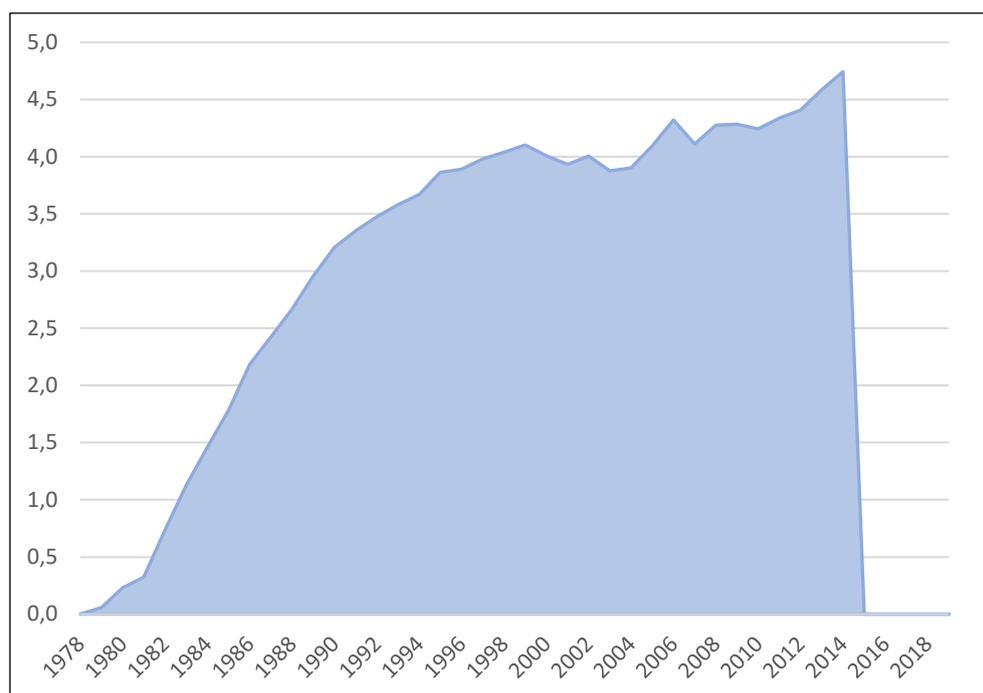
Auparavant, ces transferts ont augmenté régulièrement jusqu'en 1995 pour atteindre environ 4 Md€ 2019, puis se sont maintenus autour de ce niveau jusqu'en 2004. Ils ont ensuite très légèrement augmenté pour atteindre 4,3 Md€ 2019 en 2011, puis ont connu une accélération entre 2011 et 2014, pour atteindre 4,7 Md€ 2019 cette dernière année (graphique 9).

⁶² Le FNH, fonds national de l'habitat, a été fusionné avec le Fnal en 2006. Le Fnal a été créé en 1971 pour centraliser les recettes et les dépenses de l'allocation logement social (ALS), puis, à partir de 1993, également de l'aide aux associations logeant à titre transitoire des personnes défavorisées (ALT).

⁶³ L'estimation de ce montant pouvait faire l'objet de discussions, l'État ayant été soupçonné de vouloir faire supporter une part toujours plus grande des APL à la branche famille par rapport à ce qu'aurait dû verser cette dernière.

⁶⁴ Nous revenons sur ces aspects dans l'analyse de l'évolution des recettes de la branche famille.

Graphique 9 : Transferts au Fnal – allocation de logement virtuelle de 1978 à 2014
en milliards d'euros 2019



Source : CCSS (2010-2014) ; Cnaf (1978-2009).

4. Les transferts à l'assurance maladie pour le paiement des indemnités journalières du congé de paternité

La Cnaf paie les indemnités journalières (IJ) du congé de paternité et d'accueil de l'enfant⁶⁵ ainsi que 1 % supplémentaire au titre de la facturation des frais de gestion pour leur attribution par l'assurance maladie⁶⁶.

Ce transfert existe depuis la création du congé paternité en 2002. Le dispositif aurait aussi pu être pris en charge par l'assurance maternité⁶⁷, d'autant que les IJ paternité sont « calées » en tous points sur les IJ maternité : attribuées et versées par les mêmes organismes (les caisses d'assurance maladie des salariés), ayant le même fait générateur (l'arrivée d'un nouveau-né), les mêmes conditions d'éligibilité et des montants identiques (prise en charge de l'intégralité du salaire net jusqu'au niveau du plafond de la Sécurité sociale).

La durée du congé paternité n'ayant pas varié de 2002 à 2019 (11 jours), les dépenses d'IJ paternité sont restées limitées, entre 250 et 300 M€ par an (graphique 10)⁶⁸. La réforme du congé de paternité

⁶⁵ Depuis 2013, le congé de paternité est devenu « congé de paternité et d'accueil de l'enfant » notamment pour tenir compte des situations où les deux parents sont des femmes. À partir de juillet 2021, ce congé est allongé et une partie est rendue obligatoire.

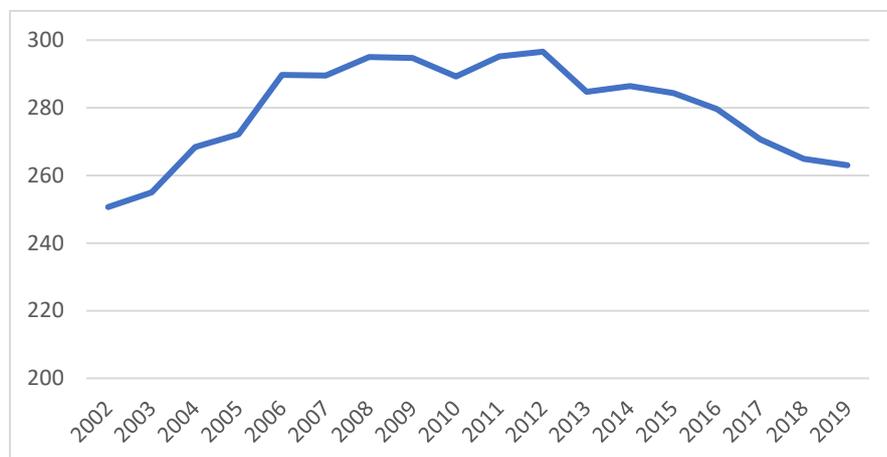
⁶⁶ Article L.223-1 6° à 8° CSS.

⁶⁷ Qui au passage aurait pu être rebaptisé congé de naissance ou congé d'accueil de l'enfant.

⁶⁸ Avec un certain tassement depuis le début des années 2010, traduisant un effritement de l'effectivité de ce droit pour certains salariés (précaires et/ou ouvriers et employés), ce qui peut être considéré comme préoccupant (voir Gosselin H. et Lepine C., 2018, *Évaluation du congé de paternité*, rapport Igas, [n°2018-022R, juin](#) ; HCFEA, 2019, *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport adopté par le Conseil de la famille le [13 février 2019](#)).

rémunéré prévue par le PLFSS pour 2021 (passage à 28 jours dont 7 jours obligatoires) devrait conduire à terme au moins à un doublement de ces montants.

Graphique 10 : Transfert pour les congés de paternité
en millions d'euros 2019



Note : inclut 1 % au titre des frais de gestion.

Source : CCSS (2010-2019) ; Cnaf (2002-2009).

5. Les dépenses de cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) versées par la branche famille à la Cnav

Ces cotisations AVPF et leurs effets possibles sur les droits de retraite sont présentés (1) avant d'examiner l'évolution des dépenses de cotisations AVPF pour la branche famille (2)⁶⁹.

a. L'AVPF, une prestation prenant la forme d'un droit immédiat à l'affiliation à l'assurance vieillesse à travers le versement de cotisations sociales vieillesse par la Cnaf, pouvant générer des droits différés à pensions de retraite

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) consiste en une affiliation gratuite à l'assurance vieillesse (du régime général) et le versement de cotisations d'assurance vieillesse par la Cnaf. Ces cotisations entrent dans la validation des trimestres mais aussi dans le report de salaire au compte (relevé de carrière) pour un salaire équivalent au Smic.

Une à trois conditions, selon les cas, doivent être remplies⁷⁰.

La première est de percevoir l'une des prestations caractérisant la charge familiale (complément familial [CF], allocation de base [AB], complément de libre choix d'activité [CLCA] ou Prepara, allocation journalière de présence parentale [AJPP]) ou d'assumer la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé ou encore de bénéficier d'un congé de soutien familial (désormais congé de proche aidant) afin de s'occuper d'un membre de sa famille handicapé ou en perte d'autonomie.

⁶⁹ Pour davantage d'informations, on peut utilement se reporter au rapport Fragonard (2015), en particulier l'annexe 7 sur l'AVPF, ou encore à l'éclairage « [L'assurance vieillesse des parents au foyer](#) » figurant dans le rapport de la CCSS de juin 2015.

⁷⁰ La présentation faite ici des règles de l'AVPF est simplifiée. On trouvera des informations plus précises sur l'acquisition des cotisations AVPF sur le site caf.fr.

La deuxième condition porte sur les ressources du foyer qui ne doivent pas dépasser un certain plafond, sauf lorsque l'AVPF est attribuée au titre du bénéfice de l'AJPP ou au titre d'une personne handicapée (enfant ou adulte). Cette condition est automatiquement remplie quand le ménage bénéficie de certaines prestations sous condition de ressources comme l'AB ou le CF.

La troisième condition soumet l'affiliation à une condition de non-activité professionnelle ou plus précisément de non dépassement d'un certain seuil de revenus d'activité pour la personne à affilier. Cette condition ne s'applique toutefois qu'à certains couples : en sont exemptés, sauf exceptions, les parents isolés, les bénéficiaires de l'AJPP et, dans une certaine mesure, les personnes dont le droit à l'AVPF est ouvert en raison de la charge d'un adulte ou d'un enfant handicapé.

La cotisation normale correspond au taux cumulé des cotisations patronales et salariales (pour l'assurance vieillesse) au niveau du Smic, mais elle peut être attribuée sur une fraction du Smic dans certains cas (par exemple 50 % du Smic). L'AVPF peut jouer sur le montant de la retraite liquidée (dans le système en vigueur en 2020) via les trois éléments de calcul de la pension de retraite du régime général⁷¹ : le taux de liquidation, le coefficient de proratisation, le montant du salaire annuel correspondant aux cotisations AVPF (le Smic dans la grande majorité des cas) à condition qu'il soit retenu dans le salaire de référence (le salaire annuel moyen des vingt-cinq meilleures années)⁷². La moitié de l'ensemble des nouvelles retraitées et 5 % des nouveaux retraités en bénéficient et le dispositif améliore la pension des femmes bénéficiaires de 18 % en moyenne en 2010⁷³.

Les cotisations AVPF sont de fait presque exclusivement destinées à des bénéficiaires de certaines prestations familiales. À la fin 2011, près des deux tiers des effectifs affiliés concernaient des parents avec au moins un enfant en bas âge (et bénéficiaires au titre de l'AB ou du CLCA) et environ un tiers au titre du CF, une part résiduelle étant constituée des bénéficiaires de l'AAEH et de l'AJPP (1,3 %).

Les cotisations AVPF sont surtout attribuées aux mères (92 % de femmes parmi les bénéficiaires fin 2010)⁷⁴, et majoritairement à celles qui ont fortement réduit leur activité professionnelle après la naissance de leurs enfants en leur permettant ainsi de continuer à se constituer des droits à retraite au régime général.

Les cotisations de l'AVPF sont financées par la Cnaf sous la forme d'un transfert à la Cnav. Le montant de ce transfert est de 5 milliards en 2019 et il est différent du montant correspondant au supplément de droits à retraite lié à ces cotisations et effectivement versé la même année par les caisses de retraite du régime général. Outre que les cotisations qui ont été versées au titre de l'AVPF peuvent n'être d'aucune utilité au moment de demander la retraite ou ne pas conduire à améliorer

⁷¹ L'AVPF ne procure pas de points dans les régimes complémentaires, mais peut, dans certains cas, contribuer à améliorer le montant de la retraite complémentaire *via* la réduction du coefficient d'anticipation appliqué à l'Agirc-Arcco, qui dépend de la durée d'assurance acquise au régime général.

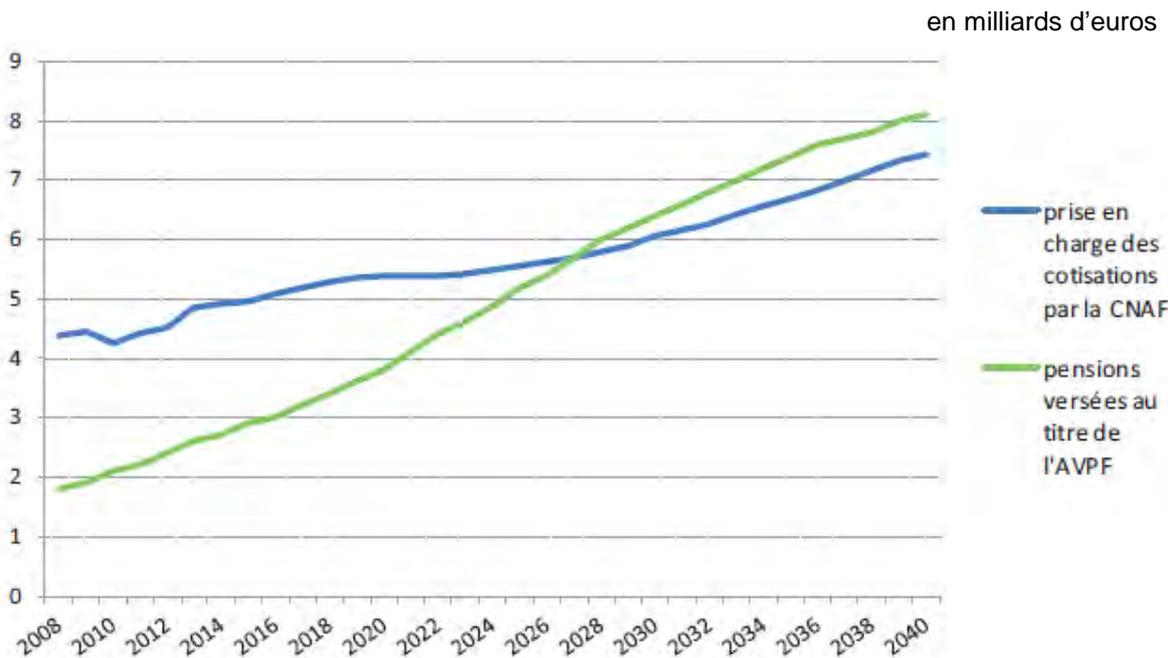
⁷² On trouvera des informations plus précises sur le site réglementaire de la Cnav (<https://www.legislation.cnaf.fr/Pages/texte.aspx?ID=57182>)

⁷³ Bac C. et Bridenne I., 2012, [L'AVPF : un dispositif de politique familiale essentiel pour la retraite des femmes](#), *cadr@ge*, Cnav, n° 20.

⁷⁴ Thibault F., 2013, [Congé de paternité et droits familiaux de retraite : 10,3 millions de bénéficiaires des prestations indirectes financées par la branche Famille](#), *L'essentiel* n° 133, Cnaf, mars.

le montant de la pension⁷⁵, ces droits ne se réalisent que bien plus tard, lorsque la personne part en retraite⁷⁶. Entrée en vigueur en 1972, l'AVPF (alors appelé assurance vieillesse des mères au foyer) aura fini sa montée en charge vers 2040, année où tous les retraités auront été susceptibles de bénéficier du dispositif depuis le début de leur carrière. À ce jour, le montant des cotisations prises en charge par la Cnaf est encore supérieur aux estimations de suppléments de pension versés par la Cnav au titre de l'AVPF, mais la situation serait amenée à s'inverser à l'horizon 2030 dans le cadre du système actuel de retraites (graphique 11).

Graphique 11 : Prise en charge des cotisations par la Cnaf et dépenses de pensions au titre de l'AVPF



Source: Drees, Cnav, Cnaf, DSS/6A (graphique tiré du rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale de juin 2015).

Ces cotisations sont payées et versées par la Cnaf depuis leur création (loi Boulin de 1972). Leur attribution et leur financement par la Cnaf sont partie prenante du droit depuis le début. Elles aboutissent directement à l'attribution par la Cnav de droits individuels⁷⁷. Le fait que l'attribution des droits et le financement par la Cnaf soient intrinsèquement liés distingue ces versements de cotisations d'autres types de transferts, par exemple les transferts au Fnal (voir I.C) ou les transferts

⁷⁵ En 2013, la moitié des nouvelles retraitées ont bénéficié du dispositif (une proportion en croissance, elles étaient 36,5 % en 2005). Les projections montrent que la proportion devrait se stabiliser autour de la moitié. Pour 15 % des nouvelles retraitées qui bénéficient du dispositif, l'AVPF est sans effet : elle ne permet d'améliorer ni le taux de liquidation, ni le coefficient de proratisation, ni le salaire annuel moyen (SAM) des 25 meilleures années, ou bien l'amélioration *via* l'augmentation du taux de liquidation et/ou du coefficient de proratisation est annulée par des effets négatifs provenant du SAM (13 % des nouvelles retraitées bénéficiaires de l'AVPF voient leur SAM diminuer à cause du dispositif AVPF, dont beaucoup d'assurées dont le SAM comprend moins de 25 salaires annuels avec une partie d'entre eux supérieurs au salaire reporté au compte au titre de l'AVPF). Le montant de la pension diminue même pour 1 % des nouvelles retraitées (CCSS, juin 2015).

⁷⁶ À ce décalage s'ajoute également un décalage de calendrier entre la comptabilisation des cotisations AVPF et faisant l'objet d'un transfert de la Cnaf vers la Cnav, et les années, parfois bien antérieures, qu'elles viennent valider.

⁷⁷ Ce qui les rapproche d'autres prises en charge de cotisations par la Cnaf qui existaient jusque 1999, cotisations d'assurance personnelle ou cotisations maladies pour des parents isolés.

au FSV au titre des majorations de pension des régimes de sécurité sociale (voir I.C et annexe 2). Ces derniers transferts correspondent à une compensation globale de droits (aides personnalisées au logement ou APL, majoration de pension) qui ne sont pas conditionnés au financement par la branche famille : les règles propres de ces droits sont indépendantes de la décision de mettre tout ou partie des coûts engendrés à la charge de la branche famille.

Les cotisations AVPF sont également des prestations attribuées en temps réel, qui prennent la forme pour les personnes d'une affiliation à l'assurance vieillesse et la comptabilisation immédiate des cotisations versées (et des revenus correspondant) sur leur relevé de carrière. Certes, ces cotisations pourront (ou non d'ailleurs) se traduire en supplément de pension de retraite, généralement des décennies plus tard, mais ces validations de cotisations sont bien immédiatement enregistrées et acquises pour les personnes à travers l'attribution et le financement des cotisations AVPF par la Cnaf⁷⁸. Si ces cotisations AVPF sont parfois légitimées par l'objectif d'améliorer ultérieurement la pension de retraite, et à ce titre il pourrait être défendu que ce devrait être au « système » de retraite de les prendre en charge, elles visent – c'est très fréquemment rappelé dans tous les rapports – à compenser sur les droits à retraite les effets négatifs de la présence d'enfants sur la carrière professionnelle (baisse des cotisations validées en raison d'interruptions de carrière), ce qui est clairement un objectif et une prérogative de la branche famille.

b. L'évolution des dépenses de cotisations AVPF par la branche famille

L'évolution des dépenses d'AVPF pour la branche famille sous la forme de transferts à la Cnav reflète principalement trois évolutions :

- l'évolution de la législation et des conditions d'attribution de ces cotisations qui a conduit à un fort élargissement des personnes éligibles en particulier entre 1978 et 1985 (encadré 4) ;
- l'évolution de la cotisation à l'assurance vieillesse versée pour le compte de la personne bénéficiaire qui dépend elle-même de l'évolution du taux de cotisation (salarial et patronal cumulé) et de l'évolution du Smic mensuel temps plein qui sert de base pour l'AVPF (et qui dépend elle-même à la fois de l'évolution du taux horaire du Smic et de la durée légale du travail qui a diminué en 1982 avec le passage des 40 aux 39 heures et à la fin des années 1990 avec le passage aux 35 heures) ;
- les changements liés aux évolutions sociodémographiques, et en particulier la hausse de l'activité féminine et la baisse du nombre de mères au foyer.

⁷⁸ Ce qui là aussi les distinguent des remboursements par la Cnaf au FSV des majorations pour enfant des régimes de Sécurité sociale, droits gérés et décidés par les seules caisses de retraite, et sur lesquels la Cnaf n'intervient pas.

Encadré 4 – Principales évolutions de la législation de l'AVPF⁷⁹

À partir de juillet 1972, les Caf ont commencé à verser des **cotisations d'assurance vieillesse des mères de famille**, pour des mères inactives percevant les majorations de l'allocation de salaire unique (créée en 1941) et de l'allocation de mère au foyer (créée en 1956), deux prestations mises sous conditions de ressources en 1972. Les cotisations visaient des femmes élevant au moins quatre enfants, sans activité professionnelle, et dont le conjoint disposait de revenus d'activité inférieurs à un certain montant.

En octobre 1975, l'affiliation à l'assurance vieillesse des mères de familles est étendue aux femmes assumant la charge d'un handicapé bénéficiaire de l'allocation d'éducation spéciale (qui deviendra AEEH en 2006) ou de l'allocation aux adultes handicapés.

En janvier 1978, l'affiliation à l'assurance vieillesse des mères de familles est étendue aux femmes inactives bénéficiaires du complément familial ayant un enfant de moins de 3 ans ou au moins quatre enfants (le complément familial remplace l'ASU en 1978), et à celles ayant une personne handicapée à charge, même si elles ne bénéficient pas de l'allocation d'éducation spéciale ou de l'allocation aux adultes handicapés.

En janvier 1979, l'allocataire peut être, au choix, le père ou la mère lorsqu'il s'agit d'une personne handicapée à charge.

En janvier 1980, l'affiliation est étendue aux mères inactives de familles de trois enfants titulaires du complément familial : peuvent désormais aussi être affiliées les familles ayant au moins trois enfants et dont le revenu est inférieur au plafond du CF (et donc bénéficiant du CF) ; les femmes ayant un enfant de moins de 3 ans dont le revenu annuel est inférieur à 2 130 fois le Smic horaire ; les femmes isolées dont le revenu est inférieur à ce dernier plafond, sous réserve qu'elles aient un enfant de moins de 3 ans ou trois enfants.

En janvier 1985, la prestation, renommée **assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**, couvre désormais la personne isolée et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres n'exerçant pas d'activité professionnelle, bénéficiaire du complément familial, de l'allocation au jeune enfant ou de l'allocation parentale d'éducation (APE), ou ayant un handicapé à charge et sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond (le champ de l'APE sera élargi les années suivantes, avec l'extension jusqu'aux 3 ans de l'enfant en avril 1987 et aux familles avec deux enfants en juillet 1994).

À partir de 2007, les cotisations AVPF dont peut bénéficier le bénéficiaire d'un congé de soutien familial (créé en 2007) qui cesse son activité professionnelle pour s'occuper d'un proche présentant un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité sont remboursés à la Cnaf par un transfert de la CNSA.

Jusqu'en octobre 2011, pour pouvoir bénéficier de l'AVPF au titre de la charge d'un adulte ou d'un enfant handicapé, la personne ne devait exercer aucune activité professionnelle ni être affiliée à un autre titre à l'assurance vieillesse. À compter de novembre 2011, cette condition est remplacée par une condition d'activité professionnelle réduite : si la personne a perçu au cours de l'année d'affiliation des revenus professionnels n'excédant pas 13,6 % du plafond de la Sécurité sociale (PSS), la cotisation AVPF est calculée sur la base de 100 % du Smic 169 heures ; si la personne a

⁷⁹ Liste probablement non exhaustive des évolutions de l'AVPF. Pour une description précise de l'évolution de la législation et une mise en contexte, on pourra notamment se reporter à l'article de Catherine Bac, 2011, [Articulation entre les branches famille et retraite : une illustration avec l'AVPF](#), *Retraite et société* 2011/2, n° 61.

perçu au cours de l'année d'affiliation des revenus professionnels compris entre 13,6 et 63 % du PSS, la cotisation est assise sur 50 % du Smic.

À compter de février 2014, la condition de ressources est supprimée lorsque l'AVPF est accordée au titre du bénéficiaire de l'allocation journalière de présence parentale et au titre de la charge d'une personne handicapée, enfant ou adulte.

Les dépenses de cotisations AVPF ont fortement augmenté à partir de la fin des années 1970.

Entre 1977 et 1993, elles ont été multipliées par 3,3 en euros constants, passant de 1,2 à 4,1 Md€ 2019 (graphique 12). Cette très forte croissance a été portée par :

- de fortes extensions des conditions d'éligibilité, en particulier en 1978 et 1980, et, dans une moindre mesure en 1985 (encadré 4), ce qui s'est traduit par une nette augmentation du nombre de personnes bénéficiaires. Le nombre de bénéficiaires, établi selon des estimations complexes de la Cnaf en équivalent temps plein annuel (l'AVPF peut en effet être attribuée pour moins de 12 mois dans l'année et elle peut être attribuée sur une quotité du Smic mensuel inférieur à 100 % dans certains cas), passe de 1,128 million en 1980 à 1,658 en 1985 (+ 47 %) pour atteindre un maximum de 1,7 million en 1989⁸⁰. Il se maintiendra à ce niveau durant les années 1990 (1,674 en 2000) pour ensuite diminuer régulièrement d'environ 1 % en moyenne par an (1,5 million en 2012, avec une accélération de la baisse, près de 2 % par an en 2010, 2011 et 2012) ;
- la forte augmentation du taux de cotisations (qui passe en moyenne annuelle de 11,15 % en 1977 à 16,35 % en 1992 et 1993, soit une hausse de 46 %) ;
- l'augmentation du Smic (en euros constants).

Durant les années 1990, le nombre de personnes éligibles stagne et ne pousse plus à la hausse des dépenses. Le taux de cotisation contribue également peu à la croissance des dépenses puisqu'il est de 16,35 % en 2000 contre 15,80 % en 1990, soit + 3,5 % d'augmentation. L'augmentation des dépenses, + 17,2 % entre 1990 et 2000 en euros constants (de 3,7 à 4,4 Md€ 2019), s'explique donc en grande partie par les augmentations du pouvoir d'achat du Smic temps plein.

L'évolution du taux de cotisation continuera ensuite à peu peser sur les dépenses d'AVPF puisqu'il est resté constant à 16,35 % de 1992 à 2003, puis a augmenté, pour atteindre 16,65 % en 2010 (depuis 2006) (+ 1,8 % par rapport à 2003) et 17,75 % depuis 2017 (+ 6,6 % par rapport à 2010).

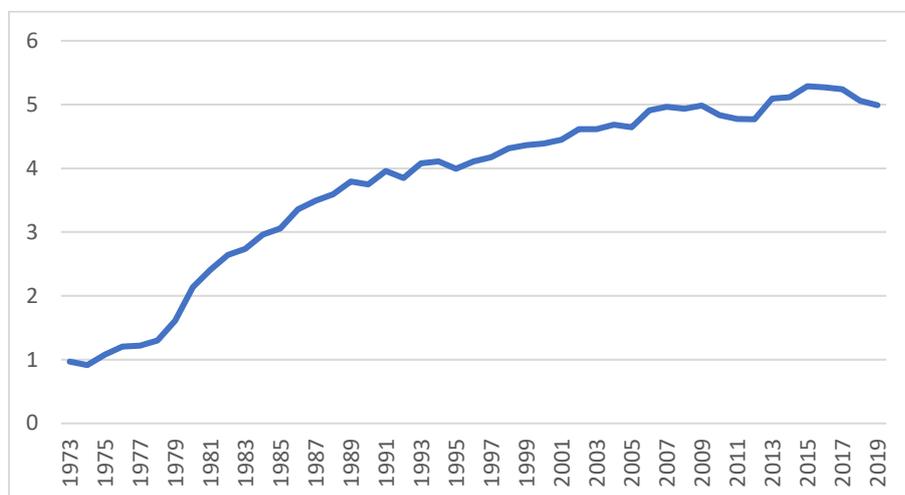
Dans les années 2000, le nombre de bénéficiaires diminue (baisse estimée à près de 1 % par an en moyenne en équivalent temps plein entre 2000 et 2010, soit au total un dixième). Malgré cette baisse, les dépenses augmentent de 10,2 % en euros constants durant ces mêmes années, passant de 4,4 à 4,8 Md€ 2019. Comme le taux de cotisation à l'assurance vieillesse augmente très peu entre 2000 et 2010 (de 1,8 %, passant de 16,35 à 16,65 %), l'essentiel de la hausse des dépenses s'explique par la hausse du pouvoir d'achat du Smic temps plein.

Le montant atteint en 2019 est à peine supérieur à celui de 2009 (environ 5 Md€ constants). Cette stabilisation masque des évolutions contrastées au cours du temps : d'abord une baisse de 4,3 % des dépenses entre 2009 et 2012 (de 5 à 4,8 Md€ 2019), puis une très forte augmentation de 10,9 % entre 2012 et 2015 (de 4,8 à 5,3 Md€ 2019), suivie d'une baisse de 5,6 % entre 2015 et 2019 (de 5,3 à

⁸⁰ Brochure « prestations familiales », Cnaf, 2014.

5 Md€2019). Sur la période, le taux de cotisation augmente de 6,6 % (de 16,65 % en 2009 à 17,75 %), donc la faible augmentation des dépenses entre 2009 et 2018 s'explique par un mélange de faible augmentation du pouvoir d'achat du Smic temps plein et de baisse du nombre de bénéficiaires.

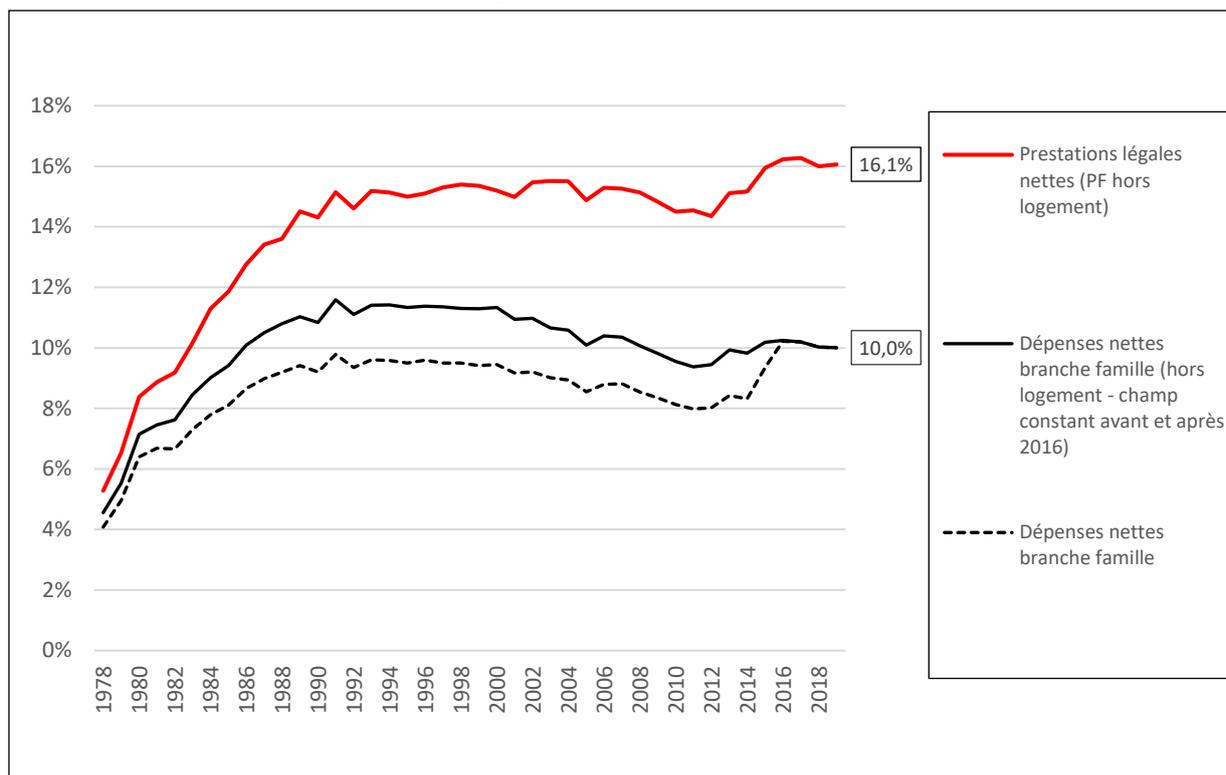
Graphique 12 : Cotisations AVPF – Transferts à la Cnav
en milliards d'euros 2019



Source : calculs HCFEA (à partir de données CCSS et Cnaf).

En 2019, les dépenses de cotisations AVPF constituent 10 % des dépenses nettes de la branche famille et leur montant représente l'équivalent de 16,1 % des prestations familiales (graphique 13). Ces proportions ont peu évolué depuis la fin des années 1990.

Graphique 13 : Cotisations AVPF (transferts vers la Cnav) en pourcentage des dépenses nettes de la branche famille et des prestations familiales nettes de 1978 à 2019



Source : calculs HCFEA (à partir de données CCSS et Cnaf - données lissées pour les années 1995-1998).

6. Les transferts aux régimes de retraite de la Sécurité sociale (ou au FSV avant 2016) au titre des majorations de pensions

La branche famille de la Sécurité sociale finance des majorations de 10 % du montant de la pension du régime général et des régimes alignés pour les personnes ayant élevé au moins trois enfants. Il s'agit d'un des principaux droits familiaux de retraite qui existe depuis 1945 (il existait auparavant dans les régimes spéciaux). Cette bonification a longtemps été portée directement par chaque régime de retraite et, à partir de 1994, elle est financée par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour les retraités du régime général et ceux des régimes alignés. Le financement par la Cnaf s'effectue sous la forme d'un transfert au FSV jusqu'en 2015, puis directement aux régimes concernés à partir de 2016. En 2020, il s'agit du régime général, du régime des salariés agricoles et du régime des exploitants agricoles (avant 2018, il y avait aussi le régime social des indépendants).

Ce financement par la branche famille est récent : les transferts de la Cnaf vers le FSV pour rembourser une partie des majorations ont débuté seulement à partir de 2001 dans l'objectif de renflouer le FSV dans un contexte où ses charges augmentaient fortement et où les recettes qui lui étaient affectées diminuaient. Il est monté progressivement en charge. C'est d'abord 15 % de ce coût qui a été mis à la charge de la branche famille en 2001, puis 30 % en 2002 et 60 % à partir de 2003. Ce pourcentage est ensuite passé à 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % à partir de 2011.

Depuis 2011, la Cnaf rembourse donc l'intégralité des majorations pour enfant des pensions du régime général et des régimes alignés⁸¹. Il ne s'agit pas de l'ensemble des majorations de pension pour enfants, puisque ne sont pas visées les majorations des autres régimes (régimes complémentaires Agirc-Arrco, fonction publique, etc.)⁸².

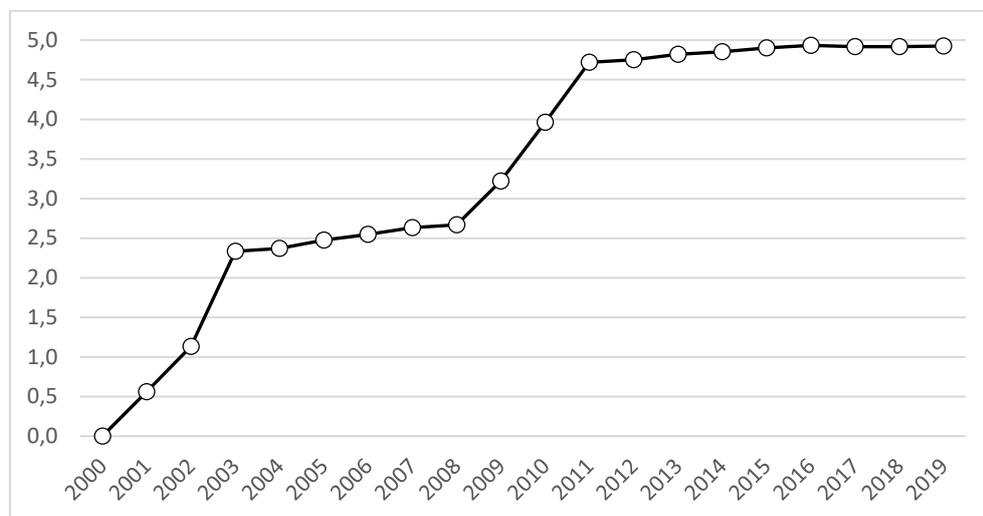
Les montants des transferts ont mécaniquement augmenté au fur et à mesure de ces changements (graphique 14). Les montants atteignent près de 5 Md€ (2019) depuis 2011, première année de prise en charge intégrale par la branche famille.

⁸¹ Article L.223-1 5° CSS.

⁸² Ces majorations des autres régimes représentent des montants presque aussi élevés que les majorations des régimes de Sécurité sociale : 4,5 et 4,7 Md€ respectivement en 2016. À côté de ces majorations de pension (et des cotisations AVPF), figurent parmi les droits familiaux de retraite également les majorations de durée d'assurance (7 Md€ en 2016) et le coût des départs anticipés pour motifs familiaux (1,3 Md€ en 2016). Voir l'annexe 2 « Les droits familiaux de retraite et leurs évolutions ».

Graphique 14 : Transferts au titre des majorations pour enfants (FSV ou régimes de retraite de Sécurité sociale)

en milliards d'euros 2019



Source : Calculs HCFEA à partir des données de la commission des comptes de la Sécurité sociale et de la Cnaf.

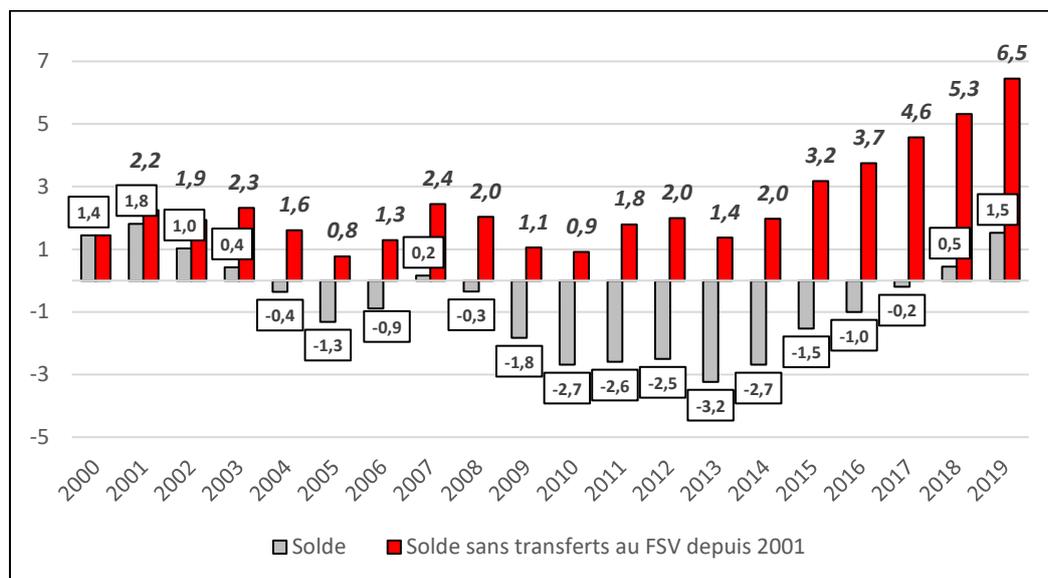
Ces quelques 5 Md€ de dépenses représentent **9,9 % du total des dépenses de la branche famille**. Cette dépense est du même ordre de grandeur que l'ensemble des dépenses d'action sociale. Elle représente l'équivalent d'un sixième de l'ensemble des prestations familiales légales. Ce supplément de charge est intervenu en deux temps (2001-2003 et 2009-2011), sans que soient prévues de nouvelles recettes pérennes d'un montant correspondant pour la branche famille.

Sans ce basculement, la tendance de la branche famille à générer des excédents structurels⁸³ aurait continué à se vérifier durant les deux dernières décennies (graphique 15). Sous l'hypothèse de l'absence d'autres réformes visant à accroître les dépenses, le solde serait en effet toujours resté positif, y compris durant les années de crise et de faible croissance à partir de 2008, et la branche aurait continué à afficher un excédent. L'affichage d'un excédent de la branche n'aurait pas conduit à devoir décider de rétablir les comptes, ces derniers étant à l'équilibre et même en excédent. Ce report de charge sur la branche famille, non compensée par des ressources nouvelles équivalentes, a conduit de fait à priver la branche de l'ordre de 5 Md€.

⁸³ Depuis 1950, les montants des recettes – cotisations, remboursements d'allègements de cotisations et CSG – évoluent plutôt comme les salaires tandis que les prestations évoluent plutôt comme les prix, ce qui tend à générer un excédent structurel.

Graphique 15 : Solde de la branche avec et sans transferts au titre des majorations de pension

en milliards d'euros



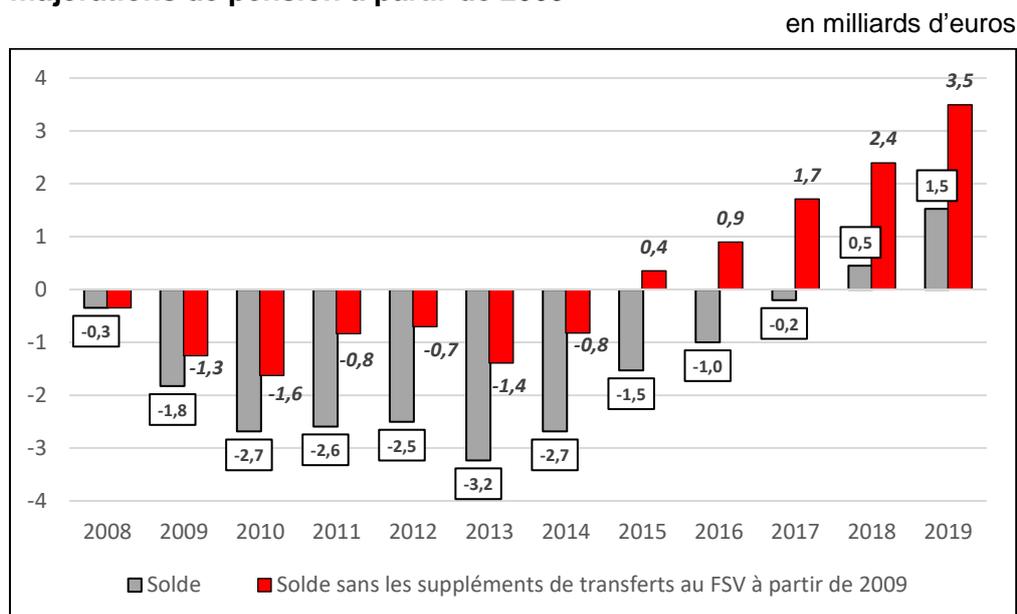
Source : Calculs HCFEA à partir des données de la commission des comptes de la Sécurité sociale et de la Cnaf.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que si l'État a décidé en 2011 d'affecter des taxes supplémentaires à la branche famille d'abord pour compenser la réduction de plus d'un quart des recettes de CSG affectées à la branche (3,3 Md€), il l'a aussi légitimé sur le plan politique par sa volonté d'éviter d'accentuer le déficit au moment même où il décidait d'augmenter encore la prise en charge des majorations par la branche (de 85 % à 100 % en 2011, soit environ 0,7 Md€, ou encore de 60 à 100 % sur les années 2009-2011, soit près de 2 Md€ supplémentaires au total sur la période).

En se restreignant aux décisions prises à compter de 2009 et visant à augmenter les transferts au FSV (de 60 à 70 % en 2009, 85 % en 2010 puis 100 % en 2011), alors le constat est sensiblement identique. La branche aurait certes été en déficit jusqu'en 2014, mais de façon limitée, avec un déficit inférieur de plus de 2 Md€ à ce qu'il a été (graphique 16). Ensuite, à partir de 2015, la branche aurait même généré des excédents croissants atteignant 2,4 Md€ en 2018, alors qu'il a fallu attendre cette dernière année pour qu'elle retrouve effectivement l'équilibre de justesse pour la première fois depuis 2007, et 3,5 Md€ en 2019. Ce constat est d'autant plus important à rappeler que ces années ont été marquées par des réformes engendrant de très fortes économies, légitimées notamment par la nécessité de réduire le déficit de la branche⁸⁴.

⁸⁴ Forte sous revalorisation de la Bmaf en 2012 ainsi que des plafonds (avec des effets plafonds négatifs importants durant toutes ces années liés à des revalorisations plus faibles que les revenus des allocataires) ; réforme de la Paje en 2014 impliquant un gel du montant de la prime de naissance et de l'allocation de base, des modifications portant sur les plafonds de ressource et une très forte baisse du montant du CLCA pour les familles au-dessus du plafond de l'allocation de base ; une modulation des allocations familiales en 2015 se traduisant par une baisse pour 10 % des allocataires ; une nouvelle réforme du CLCA (transformation en Prepare) en 2015 générant d'importantes économies notamment de 2016 à 2018. Voir la partie III « Les réformes des prestations familiales légales depuis 1998 ».

Graphique 16 : Solde de la branche avec et sans les suppléments de transferts au titre des majorations de pension à partir de 2009



Source : calculs HCFEA à partir des données de la commission des comptes de la Sécurité sociale et de la Cnaf.

D. L'ÉVOLUTION DU TOTAL DES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE

Cette partie présente l'évolution des dépenses nettes de la branche famille dans leur ensemble. L'évolution du total des dépenses reflète logiquement les évolutions des dépenses des principales composantes de la branche examinées précédemment (prestations familiales, transferts et action sociale).

Cette partie présente d'abord la ventilation de ces dépenses selon ces composantes, avec le constat d'une forte diminution de la part des prestations familiales et d'une forte hausse de celles des transferts et de l'action sociale (1). La croissance des dépenses nettes a fortement ralenti en termes réels à partir de 2007. À partir de 2014, les dépenses nettes ont même évolué à la baisse, avec une baisse, y compris lorsque sont neutralisés les modifications du champ de la branche (2)⁸⁵.

1. L'évolution des parts respectives des différentes composantes des dépenses de la branche famille

Les dépenses nettes du compte de la branche famille peuvent être réparties entre les prestations légales nettes, les prestations extralégales nettes d'action sociale, les transferts nets et les frais de gestion et autres charges nettes (et ajustements).

Alors que les prestations légales représentaient environ 90 % des dépenses nettes de la branche famille au début des années 1970, elles n'en représentent plus que 62,3 % en 2019 (tableau 3). Les dépenses d'action sociale sont passées d'environ 5 % à 11,3 % des dépenses totales en 2019. Les transferts nets, inexistantes avant 1973, représentent désormais 20,6 % des dépenses.

⁸⁵ Les graphiques portent sur la période 1946-2019, mais les commentaires sont centrés sur les deux dernières décennies. Sur les évolutions sur longue période, on peut se reporter à l'annexe 3 « La redistribution entre ménages au travers des prestations versées par les Caf. Un changement important des priorités entre 1950 et 2018 ».

Tableau 3 : Répartition des dépenses nettes de la branche famille

en %

	2019	2015	2010	2005	2000	1995	1990	1985	1980	1978	1973	1972
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Prestations légales nettes (y c. ALF jusqu'en 2015)	62,3	66,8	65,0	66,4	71,4	71,7	73,0	77,5	84,0	86,8	87,5	90,8
Prestations extralégales nettes d'action sociale	11,3	9,1	6,7	7,4	6,3	5,3	4,9	4,6	4,7	4,8	4,8	4,8
Transferts nets (y c. transferts Fnal jusqu'en 2014)	20,6	18,7	23,2	21,6	18,5	19,3	18,2	13,7	7,0	4,0	3,3	0,0
Frais de gestion et autres charges nettes	5,8	5,3	5,1	4,6	3,8	3,7	3,8	4,2	4,3	4,4	4,4	4,4

Note : les données avant 1978 sont reconstituées avec les données de dépenses de prestations légales et de transferts qui sont connues et sous l'hypothèse que les dépenses d'action sociale représentent 4,8 % du total (soit la part de 1978 et la part moyenne pour 1978-1982) et que les frais de gestion et autres charges nettes représentent 4,4 % du total (soit la proportion de 1978 et la proportion moyenne des années 1978-1981). Le champ de la branche famille a été fortement modifié entre 2014 et 2016 ce qui peut avoir un effet aussi sur cette ventilation des dépenses. Ainsi, l'ALF, dont la charge a été transférée à l'État, ne figure plus dans les dépenses de prestations légales à compter de 2016 et le transfert au Fnal pour les APL aux familles ne figure plus dans les dépenses de transferts à compter de 2015.

Source : calculs HCFEA à partir des données CCSS (2008-2020) et Cnaf (1946-2010).

2. L'évolution des dépenses de la branche famille

On s'intéresse ici à l'évolution des dépenses nettes de la branche famille sur la période 1946-2019 et sur la période 1999-2019, en euros 2019 (a. ci-après) et en pourcentage du PIB (b. ci-après).

a. Le périmètre des dépenses retenues pour la comparaison dans le temps

Comparer les dépenses nettes de la branche famille au cours du temps n'est pas aisé car le champ de la branche a été fortement modifié, notamment dans la période 2014-2016. Dans le cadre du pacte de responsabilité, les dépenses d'APL et d'ALF ont en effet été transférées à l'État, respectivement en 2015 et 2016. La baisse des charges en résultant pour la branche famille avait pour but de compenser les baisses de recettes liées aux baisses des taux de cotisations sociales famille. Les dépenses nettes, telles que retracées dans les comptes de la Sécurité sociale, reflètent ce changement de champ. Elles sont représentées dans les graphiques 17 et 18 au moyen d'une courbe rouge (trait plein).

Pour pouvoir analyser les évolutions, les dépenses hors logement sont également présentées (une courbe noire en trait plein) : il s'agit du total des dépenses nettes à l'exclusion des APL aux familles (financées via un transfert au Fnal de 1977 à 2014) et des dépenses d'ALF à la charge de la branche famille de 1948 à 2015. La correction opérée vise à neutraliser ce changement pour permettre la comparaison des dépenses sur un champ constant (branche famille hors logement) avant et après 2015⁸⁶.

⁸⁶ D'autres changements du champ de la branche famille sont intervenus dans le passé mais ont eu des effets beaucoup plus marginaux s'agissant des dépenses nettes de la branche famille. Par exemple, le transfert à l'État de l'AAH et de l'API en 2009 n'a pas eu d'impact sur les dépenses nettes de la branche car les dépenses correspondantes étaient déjà remboursées par l'État, depuis 1983 pour l'AAH et depuis 1999 pour l'API, et donc elles étaient déjà non comptabilisées dans les dépenses nettes de la branche.

Une autre alternative pour raisonner à champ constant consiste à reconstituer une série pour la période commençant en 2015 en faisant l'hypothèse que ces transferts de charges vers l'État à partir de 2015 n'ont pas eu lieu. Sont donc ajoutées d'une part les dépenses d'ALF à la charge de l'État depuis 2016 et d'autre part la partie des dépenses d'APL pour les familles (allocation logement virtuelle correspondant aux transferts vers le Fnal jusqu'en 2014) depuis 2015⁸⁷. Cette alternative est représentée par la courbe rouge en trait pointillé.

Enfin, est également présentée l'évolution des dépenses de la branche famille, en excluant, en plus des dépenses de logement, les transferts pour majorations de pensions. Ces dernières ont en effet été mises à la charge de la branche famille, progressivement entre 2001 et 2003 puis entre 2009 et 2011 et sans que de nouvelles ressources soient effectivement affectées à la branche famille pour financer cette charge nouvelle (voir I.C « L'évolution des dépenses de transferts de la branche famille »). Cette charge nouvelle est, de fait, venue préempter des ressources qui, sinon, auraient été disponibles pour les prestations familiales ou l'action sociale. Ces dépenses hors logement et transferts pour majorations de pensions sont représentées par la courbe noire en trait pointillé dans les graphiques. Cette courbe permet de retracer l'évolution des dépenses de la branche famille effectivement au service de familles ayant des enfants à charge.

b. L'évolution des dépenses nettes de la branche famille en euros constants

On s'intéresse ici à l'évolution des dépenses nettes de la branche famille en euros constants (graphique 17). Les commentaires portent principalement sur l'évolution des dépenses nettes hors logement (courbe noire en traits pleins). Les évolutions incluant les dépenses d'ALF et les APL aux familles (courbe en rouge pointillé) ne sont pas commentées car les évolutions sont similaires.

Le taux de croissance annuel moyen des dépenses nettes (hors logement) en termes réels a été de 2,8 % de 1946 à 2019. Entre 2000 et 2019, ce taux de croissance est cependant plus faible, 1,5 % en moyenne (0,9 % hors transferts pour majorations de pensions). Ce taux a aussi beaucoup ralenti au cours des deux dernières décennies, passant de 2,6 % de 2002 à 2007 à 1,5 % de 2007 à 2012 puis 0,4 % de 2012 à 2017 et - 1,5 % de 2017 à 2019⁸⁸.

En fait, on peut constater un premier ralentissement de 2007 à 2014 à 1,5 %, puis commence à partir de 2014 une baisse assez forte et relativement inédite : elle est de -0,8 % par an en moyenne de 2014 à 2019, d'abord de - 0,4 % de 2014 à 2017, puis de - 1,5 % par an entre 2017 et 2019. Les résultats sont similaires quel que soit le champ utilisé, la baisse étant même un peu plus forte en prenant les dépenses augmentées des aides au logement (courbe rouge en pointillés), car les baisses de dépenses de l'ALF et de l'APL ont été plus fortes que celles observées pour les autres dépenses de la branche.

La baisse des dépenses nettes (hors logement) en euros constants atteint 4,1 % au total entre 2014 et 2019. Elle reflète :

- une forte baisse des dépenses de prestations familiales (62,3 % du total des dépenses de la branche en 2019) de - 7,9 % au total, baisse assez régulière durant la période (voir I.A « L'évolution des dépenses de prestations familiales (légal nettes) ») ;

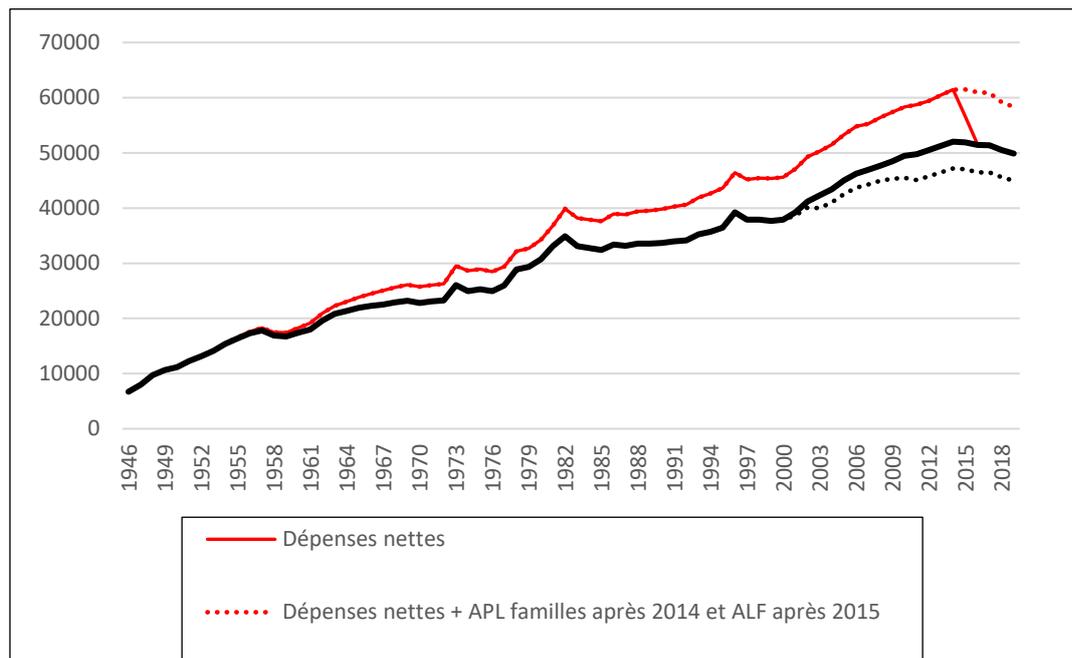
⁸⁷ Elles sont estimées en prenant 57,5 % des dépenses totales d'APL de 2015 à 2019, 57,5 % étant la proportion moyenne constatée sur la période 2007-2014 pour les transferts au Fnal (57,65 % en 2014).

⁸⁸ Les évolutions annuelles moyennes pour dépenses nettes hors logement et hors transferts pour majorations de pensions progressivement mises à la charge de la branche famille entre 2001 et 2011 (courbe noire pointillé) sont de 2 % pour 2002-2007, 0,7 % pour 2007-2012, 0,3 % pour 2012-2017 et - 1,7 % pour 2017-2019.

- une augmentation des dépenses d'action sociale (11,3 % du total des dépenses en 2019) en euros constants de 15,8 % au total entre 2014 et 2019, l'essentiel de cette hausse étant intervenu entre 2014 et 2017, avant une stagnation entre 2017 et 2019 (voir I.B « L'évolution des dépenses d'action sociale ») ;
- une baisse des dépenses de transferts (20,6 % des dépenses en 2019) en euros constants de 1,1%⁸⁹ et une baisse des frais de gestions et autres charges nettes (2 % des dépenses en 2019), de 4,2 %.

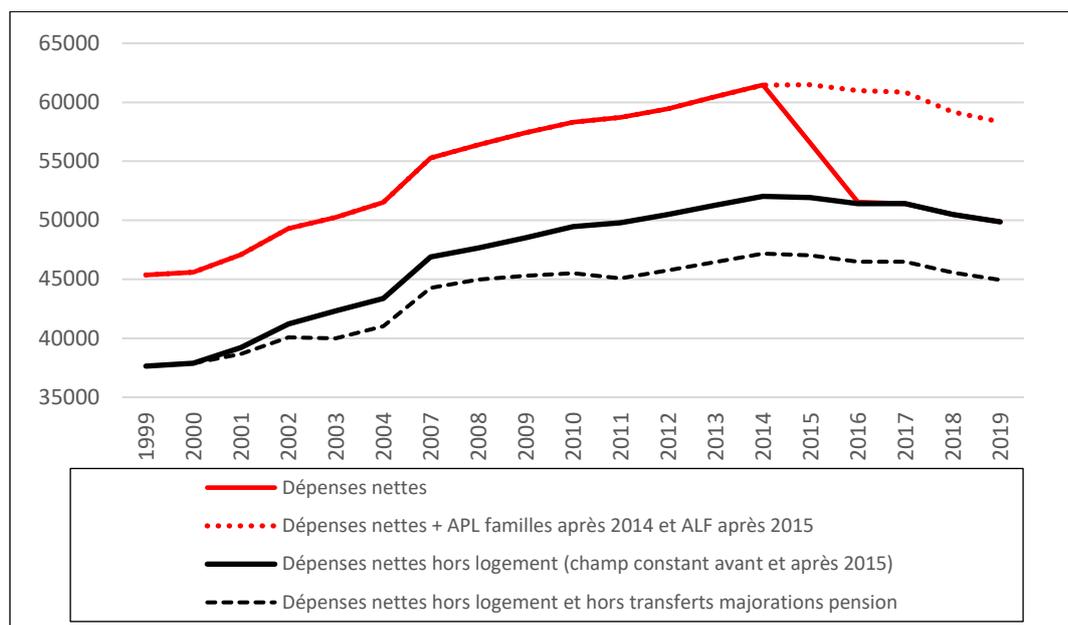
Graphique 17 : Dépenses nettes de la branche famille en M€2019

a. de 1946 à 2019



⁸⁹ Une hausse de 2 % entre 2014 et 2016 puis une baisse de 3 % de 2016 à 2019 (voir I.C. « L'évolution des dépenses de transferts de la branche »).

b. de 1999 à 2019



Note : de légères ruptures de séries ont lieu entre 2007 et 2009, en 1995 et en 1996 (notamment en raison du passage en droits constatés et la revalorisation rétroactive de la Bmaf). Les données sur les prestations familiales et les transferts sont connus sur toute la période. Les données avant 1978 sont reconstituées pour les dépenses d'action sociale et les frais de gestion et autres charges nettes, sous l'hypothèse que les premières représentent 4,8 % du total (soit leur niveau de 1978, dernière année connue, et leur niveau moyen des années 1978-1982) et que les secondes représentent 4,4 % du total (soit leur niveau de 1978 et leur niveau moyen des années 1978-1981).

Source : calculs HCFEA à partir des données CCSS (2008-2020) et Cnaf (1946-2010).

c. L'évolution des dépenses nettes de la branche famille en pourcentage du PIB

Le graphique 18 présente l'évolution des dépenses nettes en pourcentage du PIB. Le graphique 18.a portant sur la période 1946-2019 rappelle la forte baisse de la part des dépenses dans le PIB, intervenue surtout entre les années 1950 et le milieu des années 1970, en raison de la forte croissance des revenus durant cette période. Seule la période 1999-2019, et donc seules les courbes du graphique 18.b portant sur cette période sont commentées ci-après : l'évolution des dépenses nettes hors logement (DNHL - courbe en noir) et l'évolution des dépenses nettes hors logement et hors transferts pour majoration de pension, qui retrace mieux l'évolution des dépenses de la branche à destination effective des familles avec enfants à charge (courbe en noir pointillé).

En 2019, le niveau des dépenses en pourcentage du PIB se situe à peu près au même niveau qu'en 1999. La part des dépenses nettes hors logement (DNHL) dans le PIB a augmenté en moyenne annuelle de + 0,1 % entre les deux dates tandis que la part des DNHL hors transferts pour majorations de pension a baissé de 0,4 % en moyenne (cette baisse est imputable à la seule période 2014-2019). Derrière cette évolution entre les deux dates, on peut distinguer plusieurs périodes.

De 2002 à 2007, la part des dépenses nettes hors logement (DNHL) dans le PIB augmente de + 0,4 % par an alors qu'elle diminue si on ne tient pas compte des transferts pour majoration de pension (- 0,2 % par an).

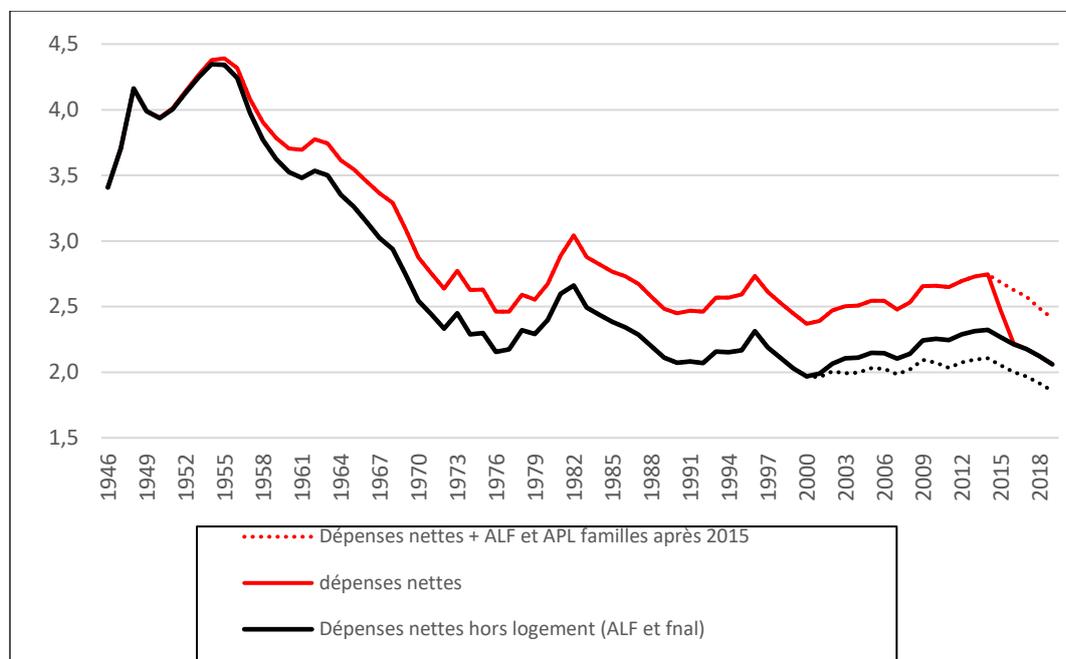
De 2007 à 2012, la part des DNHL dans le PIB augmente en moyenne de 1,7 % par an (0,9 % hors transferts pour majorations de pensions), en raison de la récession de 2008-2009 et du relatif tassement du PIB.

De 2012 à 2014, la part des deux indicateurs dans le PIB continue d'augmenter, de 0,8 % en moyenne par an.

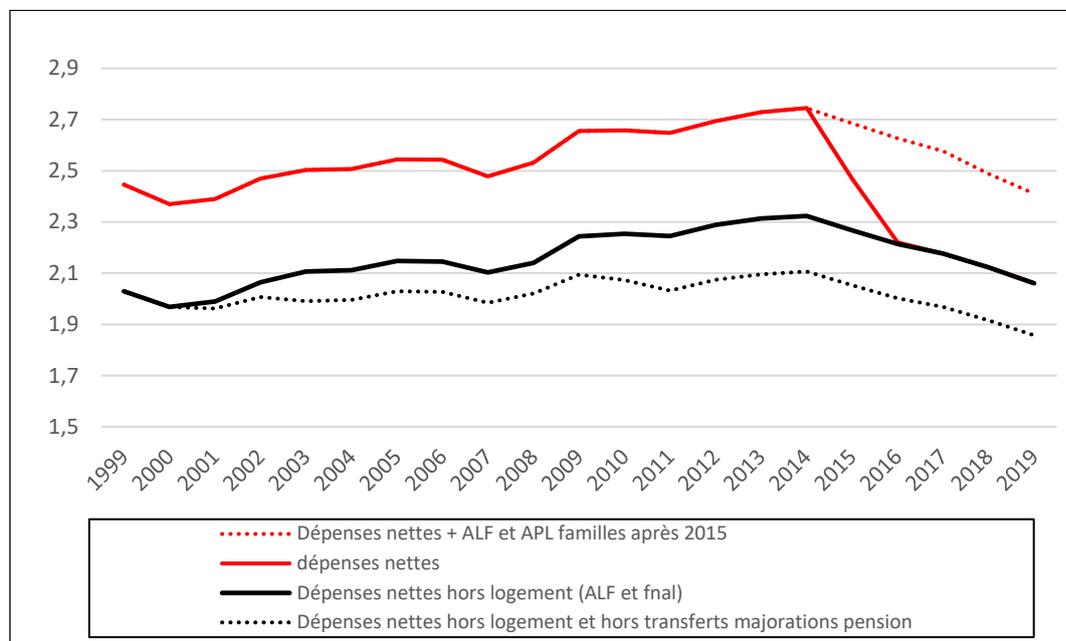
2014 constitue une rupture avec une baisse de 2,2 % par an entre 2014 et 2017, baisse qui s'accroît, au rythme de 2,7 % par an de 2017 à 2019 (la baisse est identique pour les deux indicateurs examinés), soit une baisse de 2,4 % par an en moyenne de 2014 à 2019.

Graphique 18 : Dépenses nettes de la branche famille en pourcentage du PIB

a. de 1946 à 2019



b. de 1999 à 2019



Note : de légères ruptures de séries ont lieu entre 2007 et 2009, en 1995 et en 1996 (notamment en raison du passage en droits constatés et la revalorisation rétroactive de la Bmaf). Les données sur les prestations familiales et les transferts sont connues. Les données avant 1978 sont reconstituées pour les dépenses d'action sociale et les frais de gestion et autres charges nettes, sous l'hypothèse que les premières représentent 4,8 % du total (soit leur niveau de 1978, dernière année connue, et leur niveau moyen des années 1978-1982) et que les secondes représentent 4,4 % du total (soit leur niveau de 1978 et leur niveau moyen des années 1978-1981).

Source : calculs HCFEA à partir des données CCSS (2008-2020) et Cnaf (1946-2010).

d. La rupture des dépenses de la branche famille intervenue à partir de 2014, au regard des projections faites à l'hiver 2013-2014

Un autre moyen pour se rendre compte de l'importance de la rupture intervenue à partir de 2014 consiste à comparer les évolutions des dépenses avec les projections faites dans le PLFSS 2014 présenté à l'automne 2013, c'est-à-dire avant les réformes intervenues à partir de 2014⁹⁰.

Selon le PLFSS pour 2014, les dépenses auraient dû augmenter de 5,3 % en termes réels entre 2014 et 2017 (1,7 % en moyenne par an environ). Dans le graphique 19, cette évolution telle que prévue est présentée de façon schématique par un prolongement de la tendance antérieure à 2014 jusqu'à l'année 2017.

Or, entre ces deux dates, les dépenses ont diminué, en raisonnant à champ constant, de 1,0 % sur le champ 2016-2019 hors logement (1,2 % sur le champ 2014 avec ALF et transferts Fnal), soit un écart de plus de 6 points en trois ans entre la projection initiale et l'évolution constatée.

Sur la période 2014-2019, les dépenses en termes réels ont baissé de 4,1 % sur le champ hors logement (5,1 % sur le champ avec ALF et transferts Fnal). Si on fait l'hypothèse basse que, sans les réformes intervenues depuis 2014, la croissance des dépenses en termes réels, après avoir été de 5,3 % entre 2014 et 2017 conformément aux prévisions du PLFSS 2014, aurait ensuite été nulle en 2018 et 2019 (et donc n'aurait pas baissé en termes réels), les dépenses ont été 9 à 10 % plus faibles en 2019 que ce qu'elles auraient été sans les réformes ayant conduit à des économies⁹¹. Si on fait une hypothèse que les dépenses auraient continué à s'accroître en 2018 et 2019 au même rythme que ce qui était prévu pour 2014-2017 dans le PLFSS 2014, soit 1,7 % par an en termes réels, les dépenses ont été de l'ordre de 13 à 14 % plus faibles que ce qu'elles auraient été sans les réformes⁹².

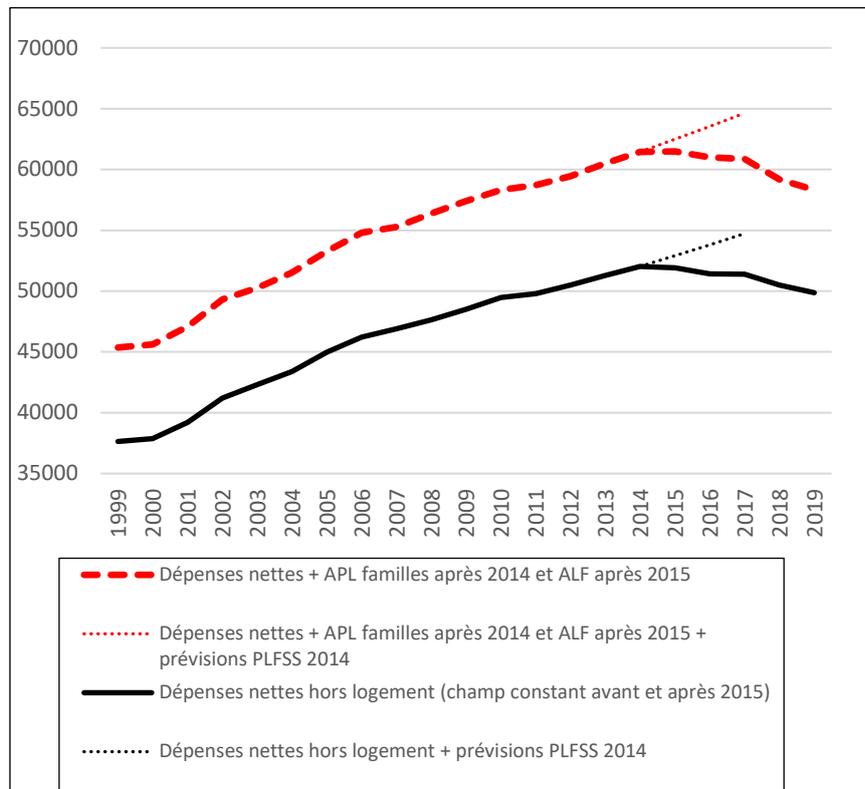
Il convient de souligner que ces évaluations sont des ordres de grandeur et ne tiennent pas compte des autres facteurs ayant pu affecter l'évolution des dépenses (la baisse de la natalité ou la baisse du chômage notamment) mais elles permettent de se rendre compte de l'ampleur de l'ajustement connu par la branche famille dans son ensemble depuis 2014, ajustement qui a surtout été réalisé par des économies sur les prestations familiales.

⁹⁰ En fait sont pris en compte des réformes déjà prises mais ayant des effets à venir.

⁹¹ + 5,3 % à comparer à - 4,1 % et - 5,1 %, soit une différence de l'ordre de 9 à 10 %.

⁹² + 9 % à comparer à - 4,1 % et - 5,1 %, soit une différence de l'ordre de 13 à 14 %.

Graphique 19 : Dépenses nettes de la branche famille de 1999 à 2019
en millions d'euros 2019



Source : calculs HCFEA à partir des données (CCSS 2008-2020) et Cnaf (1999-2010). Les lignes en pointillés représentent l'évolution projetée à l'échéance 2017 dans le PLFSS pour 2014 présenté à l'automne 2013.

II. Les évolutions de la branche famille à travers ses recettes et son solde

Les recettes nettes de la branche famille se sont élevées à 51,4 Md€ en 2019, contre 49,9 Md€ de dépenses nettes, soit un solde excédentaire de 1,5 Md€, après une longue période de déficit de 2009 à 2017. Le solde prévu pour 2020, compte tenu de la crise, devrait présenter un déficit de 3,3 Md€, principalement en raison d'une chute des recettes de l'ordre de 8 % (PLFSS 2021).

Les recettes en 2019 se répartissent en :

- 31 Md€ de cotisations sociales, qui représentent 60,3 % des recettes de la branche ;
- 12 Md€ de CSG, soit 23,3 % des recettes de la branche ;
- 7,4 Md€ de contributions sociales (hors CSG) et impôts et taxes affectés (ITAF), soit 14,4 % des recettes de la branche. En 2019, ces 7,4 Mds se composent de 4,8 Md€ provenant de la taxe sur les salaires, 1 Md€ de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie (TSCA), 0,8 Md€ de la taxe sur les véhicules de société, 0,6 Md€ des prélèvements sur les stock-options et attributions gratuites d'actions et 0,3 Md€ des contributions sur les jeux et paris ;
- 1 Md€ de transferts reçus et autres produits nets, soit 2 % des recettes de la branche.

Pour certains, le financement de la branche famille relèverait d'une question d'intendance consistant à affecter des recettes, quelles qu'elles soient, de manière à couvrir des dépenses dont les évolutions suivraient des logiques propres. Analyser les évolutions des recettes et leur composition n'aurait ainsi guère d'intérêt puisque le niveau de ces dernières serait fixé pour se caler sur celui des dépenses. La dynamique des dépenses n'est pourtant pas indépendante de celle des recettes affectées à la branche, notamment à travers la médiation que constitue la recherche constante d'équilibrage des comptes. « Veiller à l'équilibre financier » est exigé de toutes les branches de la Sécurité sociale, et cet objectif est l'un des quatre objectifs assignés à la branche famille dans le cadre du rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repss, ancien « Programme de qualité et d'efficience ») annexé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

Cette analyse suit cette dernière approche et vise à analyser les évolutions du financement de la branche en montrant l'importance d'examiner les interactions, qui s'opèrent à travers la recherche d'un solde équilibré, entre les dépenses et les recettes. Il est à cet égard important de revenir sur une particularité de la branche famille, celle d'avoir bénéficié depuis très longtemps de recettes affectées (indépendantes du budget de l'État) et assises sur les revenus, donc évoluant comme ces derniers, soit à un rythme bien plus rapide que les dépenses, ce qui a conduit à générer des excédents (A).

Cette particularité permet de relire les évolutions de la branche famille en tenant compte du rôle joué par la dynamique des recettes affectées à la branche et l'utilisation des excédents. Cette approche permet de distinguer trois grandes périodes :

- 1950-1974, période durant laquelle les marges de manœuvre dégagées par le différentiel entre les recettes et les dépenses ont surtout permis de baisser le taux des cotisations affectées à la branche famille et par là même de limiter la dynamique des recettes et éviter la formation ou l'accroissement des excédents (B) ;
- 1974-2014, longue période durant laquelle la branche s'est vue garantir de façon remarquablement stable des ressources évoluant au même rythme que la croissance, y

compris après la forte modification de la composition de ses ressources à partir du début des années 1990 (CSG, compensation des allègements de cotisations). La question est alors de savoir la façon dont les marges de manœuvres générées par des recettes dynamiques ont été utilisées, et donc à quelles dépenses les moyens supplémentaires ont été affectés. Durant cette période, on peut distinguer une sous période commencée en 2011, des changements portant sur les recettes affectées (CSG, ITAF) ayant créé un cadre plus instable et incertain pour les recettes (C) ;

- 2014-2019 est une période difficile à analyser en raison de fortes modifications du champ de la branche famille dans le cadre du pacte de responsabilité. Il est cependant possible de montrer que cette période marque une rupture, avec pour la première fois depuis quatre décennies un décrochage des recettes (même après correction du changement de champ) qui ont cessé de suivre l'évolution des revenus (D).

A. L'IMPORTANCE D'ANALYSER CONJOINTEMENT LES EVOLUTIONS DES RECETTES ET DES DEPENSES ET LA TENDANCE LONGUE AUX EXCEDENTS STRUCTURELS DE LA BRANCHE

Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, une grande importance est accordée par les pouvoirs publics au suivi du solde entre les recettes et les dépenses. Cette attention permanente vise à maintenir l'équilibre des comptes et donc à prévenir ou diminuer tout déficit, notamment celui de la Sécurité sociale dans son ensemble et de chaque branche prise séparément (dont la branche famille).

L'évolution du solde de la branche famille dépend autant de l'évolution des dépenses que de celle des recettes. Son analyse exige d'examiner conjointement les unes et les autres. Les changements affectant les recettes, s'ils conduisent à dégrader le solde de la branche, vont en retour, avec le concours des outils de contrôle et d'alerte que constituent les rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (CSS) ou de la Cour des comptes, conduire les pouvoirs publics à prendre des mesures pour limiter les dépenses ou, plus rarement, augmenter les recettes.

Fort heureusement pour la branche famille, cette dernière présente la particularité d'avoir tendance à dégager structurellement des excédents en raison des différentiels d'évolution des dépenses et des recettes. Comme les montants des prestations (ainsi que les plafonds de ressources) évoluent plutôt comme les prix (voir partie III « Les réformes des prestations familiales légales depuis 1998 »), sauf réforme, les dépenses en termes réels augmentent lentement, au rythme de la croissance réduite du nombre de bénéficiaires (elle-même dépendant sur longue période surtout des évolutions démographiques), tandis que les recettes (cotisations, compensations d'exonération des cotisations, CSG), assises sur les revenus, évoluent plus rapidement.

La Cour des comptes rappelle ce constat ainsi :

« Les cotisations sociales et de CSG sur les revenus d'activité affectées à la branche famille, qui constituent une part prépondérante de ses recettes, évoluent comme la masse salariale qui, sauf exception, augmente chaque année en termes réels sous l'effet de créations d'emplois et d'augmentations salariales plus rapides que l'évolution des prix à la consommation. En revanche, (...), les prestations versées par la branche famille sont indexées sur les prix, et non sur les salaires. Un autre facteur de décalage structurel de l'évolution des dépenses par rapport à celle des recettes tient à l'incidence de l'indexation sur les prix ou, certaines années, le gel des plafonds de ressources des prestations sur l'éligibilité des ménages à ces dernières. Sous l'effet d'une augmentation de leurs revenus plus rapide que celle des prix à la consommation, un nombre tendanciellement croissant d'allocataires cessent d'en bénéficier ou continuent à en bénéficier dans des conditions

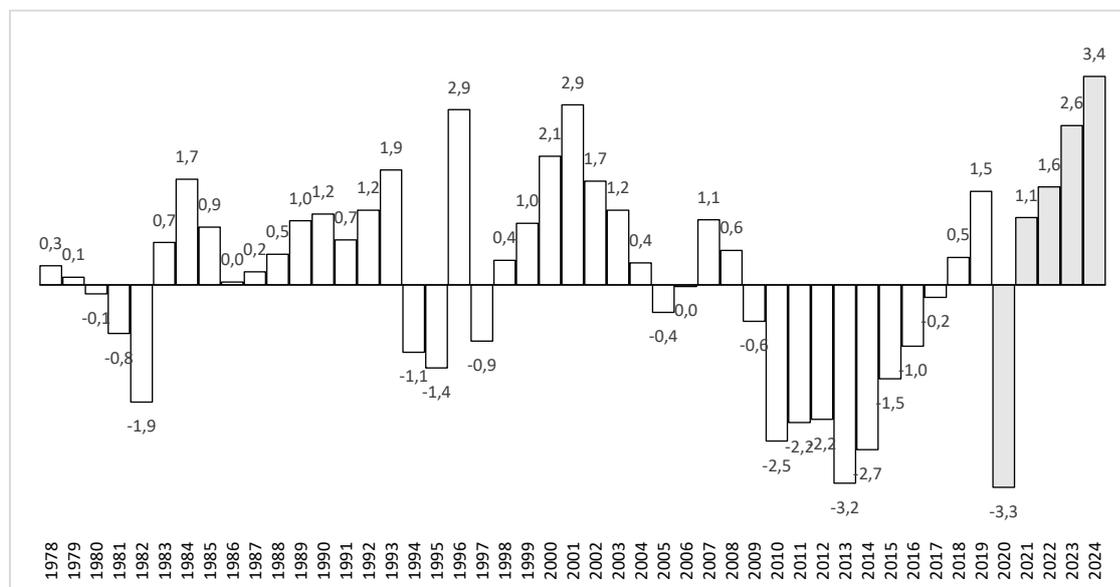
moins favorables. (...) Ainsi, à moins de mesures nouvelles en dépenses (revalorisation de prestations existantes, hausse des prestations collectives d'action sociale) ou de mesures de périmètre (redéploiement de recettes à son détriment, transfert de dépenses provenant d'autres entités), la branche famille serait appelée à dégager un excédent croissant »⁹³.

L'évolution du solde de la branche (graphique 20) résulte donc certes de facteurs structurels (évolutions sociodémographiques notamment) et conjoncturels (croissance ou au contraire ralentissement économique) qui agissent sur les dépenses et les recettes, mais elle est aussi le résultat des décisions politiques ou réformes affectant les dépenses ou les recettes. Le solde est en ce sens largement construit et son évolution ne peut être lue et comprise seulement à partir des seules données liées à la conjoncture économique ou aux évolutions structurelles de la société.

De fait, il est possible de revisiter l'évolution de la branche famille sur longue période, à travers la façon dont les excédents structurels, hors périodes de forte crise, ont été utilisés ou évités, à travers des baisses des recettes ou des augmentations des dépenses. Les déficits que la branche a connus ont pu certes résulter d'une évolution économique défavorable (comme c'est le cas cette année 2020 avec la crise sanitaire qui aboutit à un effondrement des recettes), mais aussi parfois de décisions ou réformes qui portent sur les recettes ou les dépenses. Et, en retour, la trajectoire de réduction des déficits après une période de crise est aussi marquée par ces mesures.

Nous proposons une relecture des évolutions de la branche famille à travers le rôle joué par l'utilisation des excédents structurels qu'a longtemps connu la branche, liés à des recettes assises sur les revenus qui croissent plus rapidement que les dépenses. De façon très schématique, une telle approche permet de distinguer 3 grandes périodes qui sont l'objet des sections suivantes : 1950-1974, 1974-2014 et 2014-2019.

Graphique 20 : Solde de la branche famille de la Sécurité sociale de 1978 à 2024
en milliards d'euros courants



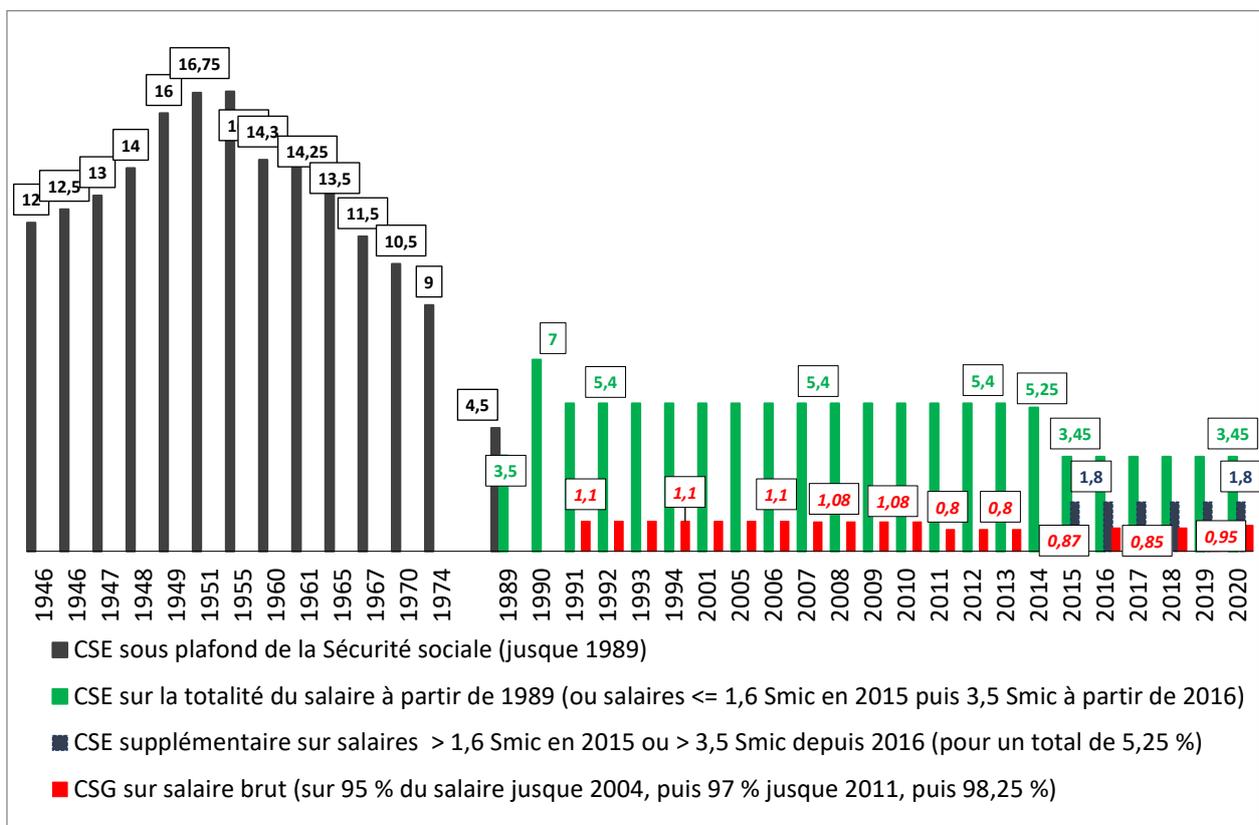
Sources : 2020-2024, prévisions PLFSS pour 2021.

⁹³ Cour des comptes, 2017, Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, septembre.

B. 1950-1974 : LA TENDANCE A GENERER UN EXCEDENT STRUCTUREL A PERMIS UN BASCULEMENT DES COTISATIONS FAMILLE VERS LES COTISATIONS MALADIE-VIEILLESSE

La période allant de 1950 à 1974 est marquée par une forte baisse du taux de cotisations employeur famille, alors sous plafond de la Sécurité sociale, de 16,75 % au 1^{er} octobre 1951 à 9 % en 1974 (graphique 21). Ces cotisations constituent alors l'unique source de financement (voir plus loin). Sur la même période, comme par un jeu de vases communicants, les taux de cotisation employeur maladie et vieillesse augmentent d'autant ; ils passent en effet de 10 % à 17,7 % sous plafond (et à 2 % au-dessus du plafond) afin de répondre aux besoins fortement croissants liés à ces autres risques sociaux.

Graphique 21 : Évolution du taux de cotisation sociale employeur (CSE) et du taux de la CSG (sur les salaires) affectés à la branche famille de 1946 à 2020



Comme la période est marquée par une forte croissance des salaires réels à partir de 1960, cette baisse des taux de cotisations (et le transfert de fait vers les risques maladie et vieillesse) a quand même permis une augmentation des recettes suffisantes pour répondre à la croissance du nombre de familles bénéficiaires et même d'augmenter quelque peu le pouvoir d'achat des prestations familiales durant la période. Le pouvoir d'achat de la Bmaf augmente ainsi de 20 points environ de 1950 à 1974, dont 16 points entre 1960 et 1974. Cependant, cette légère augmentation du pouvoir d'achat des prestations familiales n'empêche pas une forte paupérisation des prestations relativement aux salaires ou aux revenus. Par exemple, pour les couples avec deux ou trois enfants, le montant des prestations familiales rapporté au niveau de vie (revenu disponible brut par unité de

consommation) est divisé par 3 environ ; et par 3,5 environ par rapport au salaire moyen par tête⁹⁴. De fait, la place des prestations familiales a fortement diminué dans le budget des familles durant cette période

L'excédent généré structurellement par le décalage entre l'évolution des dépenses indexées sur les prix et celles des recettes indexées sur les salaires a donc été principalement utilisé jusqu'en 1974 pour réduire le taux des cotisations famille employeur, et plus secondairement pour améliorer le pouvoir d'achat des prestations. Les dépenses de prestations familiales augmentent modérément d'environ 1 % en moyenne en termes réels à partir de 1960, une croissance qui sert durant la période à augmenter un peu le pouvoir d'achat et à absorber la croissance du nombre de bénéficiaires. Durant cette période, l'architecture des prestations familiales reste la même : allocations familiales, allocation de salaire unique, allocations prénatales et de maternité (devenues postnatales en 1975), allocations logement (famille). Leurs règles d'attribution ne connaissent en outre pas de modifications majeures⁹⁵.

C. 1974-2014 : RESSOURCES DYNAMIQUES ET TENDANCE A UN EXCEDENT STRUCTUREL PERMETTANT DE FAIRE FACE AUX CRISES SANS REMISE EN CAUSE DES PRESTATIONS VOIRE DE DEGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE POUR DE NOUVEAUX DROITS

1. *Un très fort changement de la structure des recettes, mais des recettes évoluant toujours au même rythme que les revenus de 1974 à 2014*

a. *Une forte transformation de la composition des recettes à partir de 1991...*

La période entre 1974 et 2014 est marquée par un très fort changement de la structure des recettes de la branche famille à partir de 1991 avec la création de la CSG⁹⁶. Aux cotisations qui représentaient la quasi-totalité des recettes nettes de la branche famille⁹⁷, se substituent de la CSG à partir de 1991 ainsi que, à partir de 1993, des compensations d'allègements de cotisations (compensations réalisées au moyen de transferts de l'État ou l'affectation d'impôts et taxes selon les périodes). Les cotisations passent de la quasi-totalité des recettes de la branche (98,0 % en 1980) à 74,9 % des recettes en 2000, 65,8 % en 2011, 63,7 % en 2014 et 60,3 % en 2019 (graphique 22).

⁹⁴ Voir l'annexe 4 « L'évolution de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf) et du montant de quelques prestations familiales sur longue période (1940-2019) ».

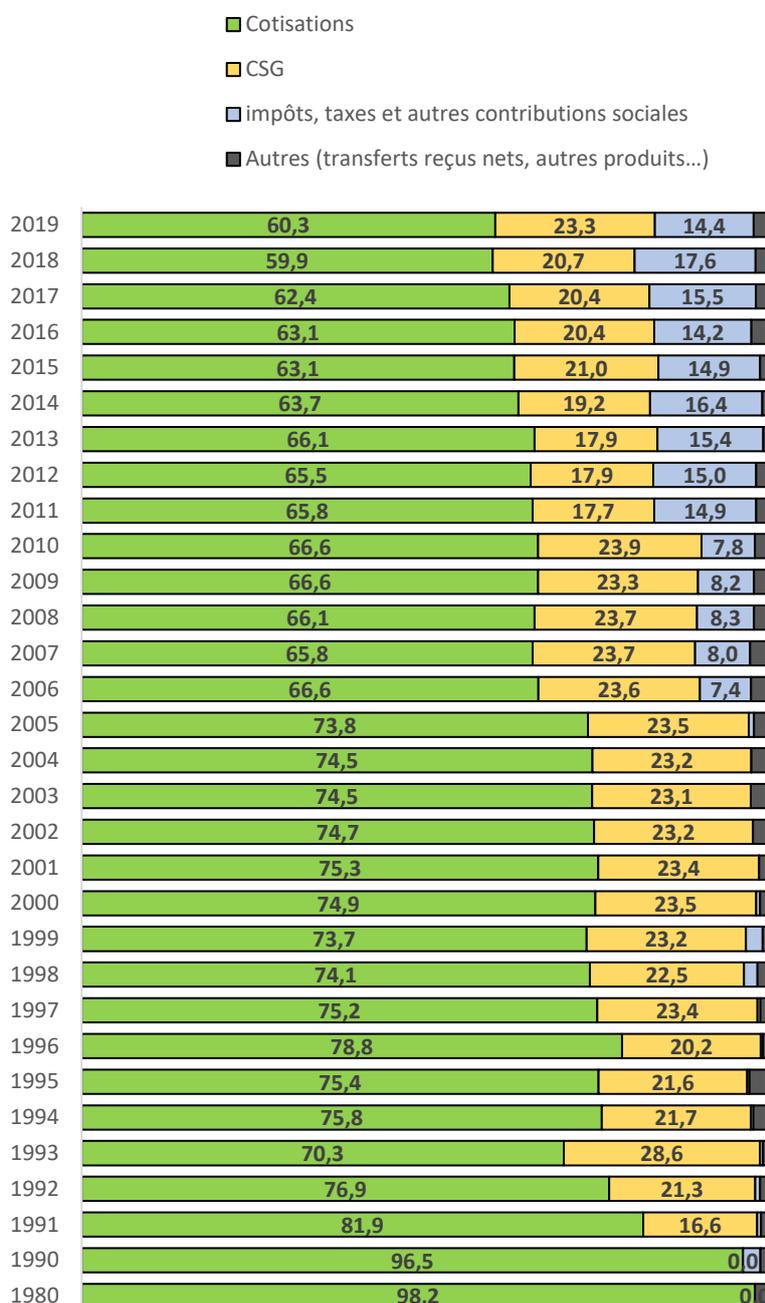
⁹⁵ On peut noter notamment : une légère hausse du taux de la Bmaf pour les AF 2 enfants en 1954, et pour les AF 3 enfants en 1954, 1969 et 1970 ; des reculs des limites d'âge des enfants pour les AF ; une augmentation des majorations pour âge des AF ; une lente baisse du taux effectif de l'allocation de salaire unique (en % de la Bmaf) de 1955 à 1977, ainsi qu'un durcissement de ses conditions d'attribution (âge maximal des enfants ; mise sous condition de ressources en 1972).

⁹⁶ Le déplafonnement des cotisations en 1989 et 1990 n'avait rien changé quant à la structure des recettes de la branche.

⁹⁷ Il s'agit de recettes nettes, dont nettes des éventuels remboursements par l'État de prestations versées pour le compte de l'État.

Graphique 22 : Évolution de la composition des recettes nettes de la branche famille de 1980 à 2019

en %

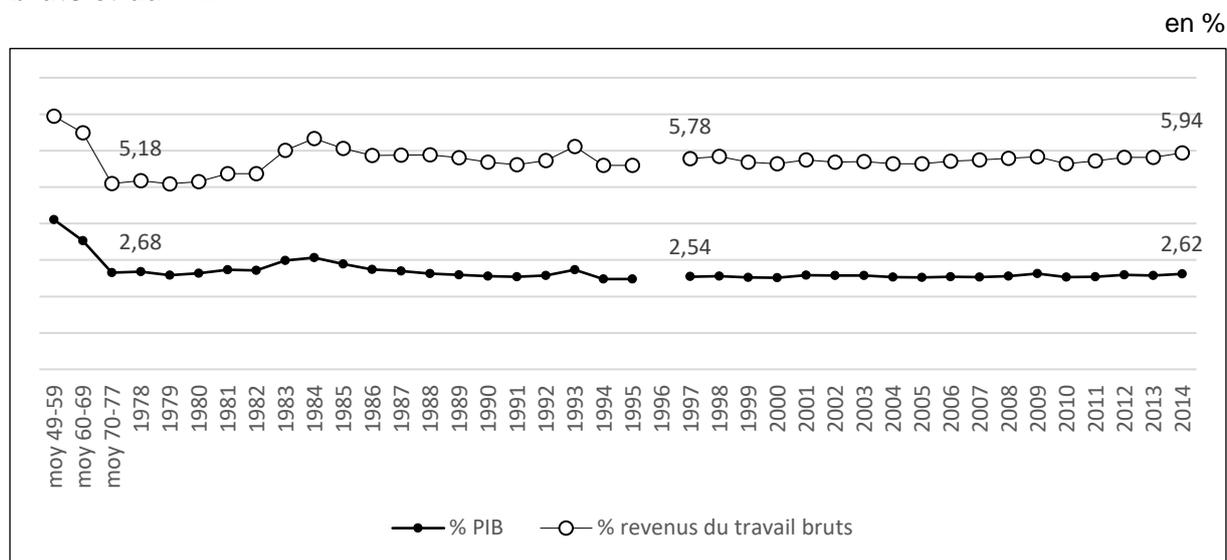


b. ... mais aucun changement sur la dynamique d'évolution des ressources de la branche

Le très fort changement intervenu dans la composition des recettes à partir du début des années 1990 n'a pas eu d'effet significatif sur l'évolution des ressources sur lesquelles la branche peut compter. En effet, les nouvelles recettes (CSG, remboursement intégral des allègements de cotisations) évoluent elles-mêmes peu ou prou au même rythme que les cotisations auxquelles elles se sont substituées, et dans tous les cas bien plus rapidement que les prix.

À la différence de la période antérieure au milieu des années 1970 durant laquelle, la part des recettes nettes de la branche famille dans le PIB avait beaucoup diminué, d'environ un tiers entre 1950 et le milieu des années 1970⁹⁸, cette part est ensuite restée remarquablement stable : 2,68 % en 1978, 2,62 % en 2014 (graphique 23)⁹⁹. Exprimée en pourcentage des revenus du travail bruts, elle a même légèrement augmenté, la différence avec l'évolution en pourcentage du PIB reflétant un partage de la valeur ajoutée un peu plus défavorable pour les revenus du travail. La principale conclusion est que les recettes de la branche famille ont globalement évolué au même rythme que le PIB et les revenus du travail jusqu'en 2014. Au moins jusqu'à cette date, l'explication des évolutions du solde de la branche, et en particulier des périodes de déficit (par exemple 2008-2017), n'est donc pas à chercher du côté de décisions qui auraient affecté les ressources, mais du côté des facteurs conjoncturels (ralentissement économique) et des décisions portant sur les dépenses, en particulier les transferts de nouvelles charges sur la branche (cf. I.C).

Graphique 23 : Recettes nettes de la branche famille en pourcentage des revenus du travail bruts et du PIB



Note : recettes nettes (de remboursements de prestations par l'État) – champ : Cnaf jusque 2001, branche Famille à partir de 2002 – année 1996 exclue (données non comparables en raison du passage en droits constatés) – le point haut de 1993 s'explique par l'attribution exceptionnelle de 2,3 Md€ de recettes de CSG supplémentaire (non versées au FSV).

Note : 1945-59, 1960-69, 1970-77 : recettes estimées en prenant l'hypothèse d'équilibre du solde en moyenne sur chacune des périodes (les recettes nettes sont supposées égales aux dépenses nettes en moyenne pour chacune des périodes pluriannuelles).

Note : revenus du travail bruts (compte de revenus des ménages de la comptabilité nationale) = salaires bruts (D11) + revenus mixtes des entrepreneurs individuels (B2 secteur S14A). Revenus mixtes des entrepreneurs individuels = excédent brut d'exploitation (EBE) des ménages (B2) – EBE des ménages purs (B2 du secteur S14B, soit essentiellement les revenus de loyers perçus par les ménages et les loyers fictifs imputés pour les propriétaires de leur logement).

Source : calculs du SG du HCFEA à partir de données de la Cnaf et de la commission des comptes de la Sécurité sociale.

Les réformes portant sur les recettes, et notamment la forte modification de la structure des recettes, n'ont en définitive pas du tout changé la dynamique d'évolution des recettes. Le déplafonnement

⁹⁸ De 4,1 % du PIB en moyenne dans les années 1950 selon nos calculs à 2,68 % en 1978.

⁹⁹ Des petites inflexions sont néanmoins perceptibles (hausse de 1978 à 1984 puis légère baisse jusqu'au milieu des années 1990)

des cotisations famille en 1989-1990¹⁰⁰ en échange de la baisse du taux de 9 à 7 % n'est certes pas totalement neutre pour les finances de la branche mais la perte est faible¹⁰¹.

En 1991 le remplacement des cotisations familles dont le taux baisse de 7 % à 5,4 % par 1,1 point de CSG est également neutre ou quasiment pour la branche¹⁰².

Les exonérations de cotisations familles sont également compensées. Même si on aurait pu craindre que ces compensations se révèlent à terme moins sûres ou pérennes que les cotisations, ce ne fut pas le cas jusque très récemment, puisque la loi garantissait jusqu'en 2018 compris que toutes les exonérations décidées à partir de 1994 soient compensées à la Sécurité sociale, en particulier les allègements sur les bas salaires¹⁰³. Seules certaines exonérations résultant de dispositions antérieures à 1994 pouvaient ne pas être compensées (elles ont représenté selon les périodes entre 5 et 10 % du total des exonérations)¹⁰⁴. Et une autre disposition votée en 1994, spécifiquement pour la branche famille, garantissait à cette dernière au moins jusque fin 1998 le niveau de ressources qui aurait été atteint si les dispositions antérieures, celles alors applicables aux cotisations et à la CSG, étaient restées identiques à ce qu'elles étaient au 1^{er} janvier 1993¹⁰⁵. En conclusion, l'évolution de la dynamique des ressources de la branche n'a pas été affectée. Si la forte transformation de la composition des recettes n'a pas eu d'effet majeur sur la dynamique des ressources de la branche, cela ne veut pas dire qu'elle n'a pas eu d'effets. Elle a eu des effets importants en termes de symbole ou de représentation, ce qui a généré des débats politiques quant aux conséquences espérées ou craintes à terme d'une forte diminution de la part des cotisations au profit de recettes fiscales¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Les déplafonnements opérés entre 1967 et 1991 dans l'ensemble des branches de la Sécurité sociale ont été un moyen de dégager des recettes nouvelles tout en diminuant le caractère régressif des cotisations (ces dernières deviennent quasiment proportionnelles aux revenus d'activité).

¹⁰¹ Pour compenser le déplafonnement, le taux de cotisation aurait dû être de 7,34 % et non de 7 % (Béthouart B. et Steck P., 2012, « Prestations familiales : une histoire française », *Cahier d'histoire de la Sécurité sociale*, n° 6, Paris, Comité d'Histoire de la Sécurité sociale). L'État a certes compensé la perte en 1990 par l'affectation d'une taxe sur les tabacs mais cette dernière n'a pas été reconduite ensuite, ce qui est une illustration du caractère peu sûr de compensations par des Itaf, décidées annuellement lors du collectif budgétaire, en comparaison de recettes affectées durablement, comme les cotisations.

¹⁰² L'opération visait également à permettre une hausse de la cotisation patronale vieillesse de 1,6 point sans augmenter le coût du travail. La CSG n'a pas trop entamé non plus le pouvoir d'achat des salariés car elle s'est substituée à des prélèvements (non affectés à la branche famille) sur les revenus qui avaient été créés à partir de 1983 (le prélèvement dit « Delors » de 1 % sur tous les revenus, remplacé lui-même par un autre prélèvement à partir de 1985).

¹⁰³ Loi n°94-637 du 25 juillet 1994, art. L.131-7 CSS et LO 111-3 CSS.

¹⁰⁴ Les circuits pour compenser les exonérations pour la branche famille ont changé plusieurs fois au cours du temps : des transferts de l'État jusqu'en 1999, puis de 2000 à 2003 des transferts d'un fonds de l'État, le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale (Forec) lui-même financé par des Itaf, puis de nouveau des transferts budgétaires en 2004 et 2005, puis à partir de 2006 une ribambelle d'Itaf affectés directement à la branche famille et modifiés d'une année à l'autre, avec ajustement pour une compensation intégrale à l'euro près jusqu'en 2010, et à partir de 2011, des Itaf affectées *ex ante* mais pour solde de tout compte.

¹⁰⁵ Article 34 de la [loi n°94-629 du 25 juillet 1994](#) relative à la famille.

¹⁰⁶ L'argument a ainsi été souvent évoqué selon lequel la dualisation du financement, entamée dans les années 1990 avec des recettes fiscales (CSG et Itaf), portait en germe le danger d'une dualisation des prestations servies. La crainte était qu'une telle dualisation puisse conduire à une séparation entre un système contributif dit d'assurance et un système non contributif dit, par antiphrase, de solidarité ou d'assistance, avec appauvrissement de ce dernier une fois la déconnection opérée. Le risque chômage dans les années 1980 et le risque vieillesse avec la création du Fonds de solidarité vieillesse en 1993 ont connu des réformes en ce sens. Mais la branche famille constitue un contre-exemple puisqu'une telle déconnection n'a pas eu lieu. Plusieurs sources se combinent pour financer des prestations à des familles, que ces dernières aient ou non cotisé, l'organisme est toujours le même pour tous, et tous bénéficient d'au moins une partie des prestations, un constat qui plaide d'ailleurs pour le maintien d'un socle suffisant de prestations en espèces et en nature qui restent attribuées sans condition de ressources.

2. Les marges de manœuvre de la branche famille ou l'utilisation des excédents structurels de 1974 à 2014

Les recettes évoluant comme les revenus durant cette longue période allant du milieu des années 1970 jusqu'en 2014, la branche famille a continué à avoir tendance à dégager structurellement des excédents et à conserver des marges de manœuvre. Ce qui a changé, par rapport à la période antérieure à 1974, c'est la façon dont ces marges de manœuvre vont être utilisées. De 1974 à 2014, en effet, les excédents résultant du différentiel de dynamique entre les recettes et les dépenses, ne sont plus utilisés pour transférer des recettes (cotisations) vers d'autres risques et d'autres branches¹⁰⁷.

Les excédents structurels sont cependant potentiellement moins importants qu'avant le milieu des années 1970, en raison du ralentissement de la croissance économique et des salaires. La Branche connaît même quelques périodes de fortes détériorations du solde – 1981-1982, 1994-1997, 2001-2005, 2009-2013 – imputables aux ralentissements ou crises économiques et, parfois en partie, à de nouvelles dépenses, notamment depuis les années 2000 avec des transferts mis nouvellement à la charge de la branche (voir I.C « L'évolution des dépenses de transferts de la branche famille »). En revanche, aucune action majeure conduisant à diminuer les recettes elles-mêmes n'est mise en œuvre jusqu'en 2014.

La tendance longue de la branche à générer des excédents structurels va avoir plusieurs conséquences de 1974 à 2014 qu'on peut regrouper en trois catégories : l'absence de remise en cause des interventions de la branche famille lors des crises (1) ; l'amélioration ou la création de droits (prestations sociales et action sociale) plutôt ciblés sur les familles à faibles ressources ou destinés à améliorer les dispositifs dits de conciliation travail-famille (2) ; la mise à la charge de la branche famille de prestations servies par d'autres caisses (3).

(1) La Branche a été épargnée de réelles remises en cause lors de périodes économiques difficiles. L'essentiel a été préservé durant les périodes de crises et de forte dégradation du solde de la branche (1974-1975, début des années 1980, 1993-1997), en raison à chaque fois des perspectives de rétablissement assez rapide des comptes, permises par le différentiel d'évolutions des recettes et des dépenses, et donc sans avoir à remettre fortement en cause les droits existants, contrairement à ce qui a pu arriver à d'autres branches de la Sécurité sociale¹⁰⁸.

(2) Les excédents structurels ont également conduit à dégager des marges d'améliorations pour les prestations familiales et l'action sociale.

Dans les années 1970 et 1980, malgré un contexte économique beaucoup plus difficile qu'auparavant (crises de 1975, 1979 et à partir de 1982), la branche famille a en effet élargi la panoplie de ses interventions en direction des familles¹⁰⁹. C'est notamment le cas durant toutes les années 1970, avec de nouvelles prestations ciblées en fonction des ressources, de la

¹⁰⁷ Au petit bémol près de l'annulation en 1994 des créances de la branche Maladie sur les autres branches, avec la reprise de la dette de la Sécurité sociale par l'État et la création de la Cades (voir plus loin).

¹⁰⁸ Ce constat est évidemment à nuancer. Des mesures d'économies ont été prises dans les moments les plus difficiles. Par exemple la mise sous condition de ressources en 1996 de l'allocation pour jeune enfant (APJE) dite longue (qui deviendra allocation de base de la Paje) servie jusqu'aux 3 ans du benjamin ; la réduction du délai de prescription (rétroactivité) de certaines prestations en 1996, comme les aides au logement (de 2 ans à 3 mois) ; l'épisode de la mise sous condition de ressources des allocations familiales en 1997-1998.

¹⁰⁹ Voir l'annexe 3 « La redistribution entre ménages au travers des prestations versées par les Caf. Un changement important des priorités entre 1950 et 2018 ».

monoparentalité ou du handicap¹¹⁰. Prises isolément, les mesures des années 1970 peuvent apparaître mineures, mais, ensemble et compte tenu d'améliorations continues et d'une hausse du nombre des bénéficiaires, elles vont constituer une part croissante et significative des dépenses de la branche famille. La fin des années 1970 et le début des années 1980 sont également marqués par une amélioration très sensible des montants des prestations¹¹¹, interrompue après le tournant de la rigueur en 1982, mais sans que soit pour autant remis en cause l'existant. Dans la période qui suit, période pourtant de très fortes restrictions pour l'ensemble des politiques sociales, une nouvelle prestation familiale voit même le jour : l'allocation parentale d'éducation (APE) créée en 1985 pour les parents interrompant leur activité à la naissance d'un enfant de rang 3 ou plus.

Au début des années 1990, toujours en raison de recettes évoluant au même rythme que les revenus du travail, donc plus rapidement que des prestations dont le pouvoir d'achat n'est même pas toujours maintenu (gel en 1996), et en raison également des évolutions démographiques (le nombre des naissances n'a jamais été aussi bas avec un minimum d'environ 740 000 en 1993 et 1994), la branche famille a pu finalement, malgré le ralentissement économique de 1993 à 1997, disposer de quelques marges de manœuvre pour améliorer la palette de ses interventions. Les mesures, en matière de prestations familiales et d'action sociale, vont surtout relever de la politique de conciliation travail-famille ou de garde des jeunes enfants.

Des prestations familiales sont améliorées, d'autres sont créées : l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama) est créée en 1992¹¹² et l'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged), créée en 1987, est fortement améliorée en 1992 (ces deux prestations seront intégrés en 2004 dans le complément mode de garde de la Paje) ; l'allocation parentale d'éducation (APE) est étendue en 1994 aux parents s'interrompant à la naissance d'un enfant de rang 2, ainsi qu'aux parents travaillant à temps partiel (elle deviendra le complément de libre choix d'activité de la Paje, lui-même étendu aux naissances de rang 1) ; l'âge maximal pour la prise en compte des enfants est reculé, etc. La création de la Paje en 2004, qui se substitue à plusieurs prestations

¹¹⁰ Allocation d'orphelin en 1970, étendue et améliorée en 1975 et 1978 (ancêtre de l'actuelle allocation de soutien familial) ; allocation aux mineurs handicapés en 1971 (deviendra allocation d'éducation spéciale en 1975 puis allocation d'éducation de l'enfant handicapé en 2006) ; allocation de frais de garde en 1972 (ancêtre des actuels compléments de mode de garde de la Paje) ; prêts d'installation aux jeunes ménages à revenus modestes en 1972, améliorés en 1975 ; allocation vieillesse des mères de famille en 1972 qui sera étendue aux pères au foyer en 1978 et deviendra allocation vieillesse des parents au foyer (AVPF) ; allocation de rentrée scolaire en 1974 ; allocation postnatale en 1975 (ancêtre de l'allocation de base de la Paje), allocation de parent isolé en 1976 (qui deviendra RSA majoré en 2009), complément familial en 1978 (à la place de l'allocation de salaire unique). Dans la même veine, notons, hors prestations familiales, la création de l'allocation de logement à caractère social en 1971 et l'aide personnalisée au logement (APL) en 1977, plus généreuse que l'allocation de logement familial et *a priori* financé par un fond dédié (Fnal), mais dont la partie majoritaire concernant des familles va être mise à la charge de la branche famille.

¹¹¹ Le taux de la Bmaf pour AF aux familles de deux enfants est fortement augmenté en 1981 et 1982, celui pour les AF aux familles de trois enfants est fortement augmenté en 1978, 1979, 1980 et 1981 (il le sera encore mais marginalement en 1982 et en 1986). La création du complément familial en 1978 (en remplacement de l'ASU) pour les familles disposant de faibles ressources ayant au moins trois enfants ou un enfant de moins de 3 ans se traduit par une augmentation des montants attribués. Les allocations postnatales sont majorées pour la troisième naissance en 1980 (elle sera diminuée de moitié en 1983, puis intégrée en 1985 avec les allocations prénatales et le CF pour les familles ayant un enfant de moins de 3 ans dans la nouvelle allocation jeune enfant, devenue allocation pour jeune enfant en 1987) ; un supplément de revenu familial est créé en 1980, destiné à garantir un revenu minimum aux familles de trois enfants et plus (il disparaîtra avec la création du RMI en 1988).

¹¹² Elle se substitue à la prestation spéciale assistante maternelle créée en 1980 versée par les Caf sur leur fonds action sociale, qui avait fortement augmentée en 1987 mais qui, peu connue, fonctionnait mal.

(APJE, APE, Afeama, Aged), va enfin conduire à une hausse sensible des dépenses pendant plusieurs années. Enfin, la création de place dans les modes d'accueil collectif des jeunes enfants est également fortement soutenue avec une nette augmentation des dépenses d'action sociale de la branche à partir du début des années 2000 (voir I.B).

(3) Les excédents structurels générés par la branche famille vont aussi servir à davantage prendre en charge des prestations servies par d'autres branches.

Si, contrairement à la période 1950-1974, il n'y a pas eu transfert des ressources de la branche famille vers d'autres branches à travers un basculement des cotisations, une partie des excédents générés par la branche va néanmoins être préemptée pour d'autres besoins sociaux et d'autres branches de la Sécurité sociale, ce qui a souvent été dénoncé comme un siphonage des ressources de la branche famille.

- Pour la période allant des années 1980 jusqu'en 1994, les excédents de la branche famille avaient servi à financer la trésorerie des autres branches déficitaires sous la forme d'avances. Mais ces avances, qui se sont accumulées au cours du temps et qui étaient dues à la branche, ont été purement et simplement annulées lors du transfert en 1994 de l'ensemble de la dette de la Sécurité sociale à l'État, avec la création de la Cades. Dans l'opération, la branche famille a perdu sa créance et donc les excédents accumulés.
- À partir des années 1990, dans une période d'installation dans la durée d'un chômage massif¹¹³, la branche famille va également être mise à contribution pour des politiques dont elle n'a pas la seule voire même la principale responsabilité. Il en va ainsi de mesures prises à partir du début des années 1990 qui sont autant des mesures de politique d'emploi que des mesures de conciliation destinées aux familles : celles visant à alléger le coût du travail et créer des emplois ou blanchir du travail au noir dans la garde d'enfants (Afeama, Aged), celles visant à inciter des mères d'enfants en bas âge à rester au foyer dans un contexte de chômage massif (APE) ou au contraire des mesures destinées à favoriser leur travail (modes de garde). Le principe d'un financement, au moins partiel, de ces mesures par le budget de la politique d'emploi de l'État, et non uniquement par la branche famille, n'aurait pas été illégitime.
- Enfin et surtout, le transfert des ressources de la branche famille vers d'autres branches s'est opéré par la prise en charge croissante par la branche famille de dépenses de dispositifs, anciens ou nouveaux, qui relèvent principalement d'autres caisses de Sécurité sociale : cotisations maladies de certaines familles (dans les années 1990), cotisations retraites de parents au foyer (AVPF), indemnités journalières du congé paternité (créées en 2002 et versées par la branche Maladie), majorations de retraite pour enfants versées par les régimes de base de la Sécurité sociale (prises en charge par la branche famille à hauteur de 15 % en 2001, 30 % en 2002, 60 % en 2003, 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % depuis 2011). Au total, ces transferts aux autres organismes de Sécurité sociale, nuls au début des années 1970, s'élèvent, depuis 2011, à environ 10 Md€ et un cinquième des charges de la branche¹¹⁴ (voir I. C « L' évolution des dépenses de transferts de la branche famille »).

¹¹³ Le taux de chômage maximum jamais atteint depuis l'après-guerre l'a été au 2^e trimestre 1997, avec 10,9 %, après un précédent pic en 1994, de 10,8 % aux 1^{er} et 2^e trimestres.

¹¹⁴ 9,9 Md€ 2019 et 19,4 % des charges de la branche en 2011, 10,3 Md€ et 20,6 % en 2019 (hors transferts au Fnal, supprimés en 2015).

L'accumulation de nouvelles charges, et en particulier les nouveaux transferts à partir de 2001 pour la prise en charge des majorations de pension pour enfants, mesures qui étaient auparavant à la charge des caisses de retraite et qui s'élèvent à environ 5 Md€ depuis 2011, ont conduit, conjointement à d'autres facteurs¹¹⁵, à détériorer le solde de la branche. En deux temps : le nouveau transfert d'environ 3 Md€ de 2001 à 2003 va peser sur le solde de la branche dans la première moitié des années 2000 (avec la réforme de la Paje en 2004) ; le transfert de près de 2 Mds d'euros supplémentaires de 2009 à 2011 va accroître le déficit, débuté en 2009 avec la crise, et surtout il va le prolonger durant les années 2010.

En retour, ces déficits accrus et prolongés ont justifié la mise en place de mesures d'économies¹¹⁶. Des mesures de relatives petites économies d'abord : sous-revalorisation des aides au logement et des prestations, réforme des majorations pour âge des AF à partir de 2008 ; suppression du délai de prescription (rétroactivité) des aides au logement en 2011¹¹⁷, etc. Viendront à partir de 2014 des réformes plus importantes quant à leurs effets de limitation des dépenses (modulation des AF, réformes portant sur l'AB, le CLCA, la Prepare).

3. 2011-2014 : baisse des taux de CSG affectés, fragilisation de la compensation des allègements sur les bas salaires et plus grande instabilité des recettes à compter de 2011, mais des ressources continuant de croître au même rythme que la croissance jusqu'en 2014

Deux changements vont intervenir à partir de 2011 : une modification des modes de compensation des allègements des cotisations et une baisse des taux de CSG affectés à la branche. Ces changements ont eu pour résultat que les recettes affectées et pérennes de la branche famille – et notamment l'ensemble cotisations-CSG – ont vu leur poids diminuer (notamment en raison de la baisse de la CSG en 2011 et du taux de cotisation en 2014) tandis que les Itaf ont vu leur augmenter. Quand bien même l'ensemble a continué à évoluer au même rythme que les revenus jusqu'en 2014 comme nous l'avons vu précédemment, ce changement marque le début d'une plus grande instabilité, et annonce des incertitudes futures sur l'évolution des recettes.

a. Un mécanisme de compensation des allègements de cotisations moins certain à partir de 2011

Depuis 2006, la Cnaf recevait, au même titre que les autres branches du régime général et des autres régimes entrant dans le champ des allègements généraux sur les bas salaires, une fraction d'un panier commun de recettes fiscales en compensation des pertes de cotisations. Si cette fraction s'avérait insuffisante, il existait un mécanisme de régularisation en N+1 du montant de TVA affectée, de manière à ce que la compensation soit intégrale, c'est-à-dire qu'elle corresponde strictement au coût effectif de la perte de recettes résultant des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires.

La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2011 met fin à ce mécanisme de compensation intégrale et prévoit l'affectation directe de taxes à la branche en compensation pour

¹¹⁵ Facteurs démographiques (hausse des bénéficiaires avec la remontée durable de la natalité à partir de 2000, au-dessus de 800 000 naissances par an) et facteurs économiques (croissance réduite du début des années 2000, récession en 2008-2009, politiques budgétaires récessives et croissance réduite à partir de 2010).

¹¹⁶ Ce qui n'a pas empêché, en même temps, d'autres dépenses nouvelles : création de la Paje en 2004 (avec une montée en charge des nouvelles dépenses s'étalant sur plusieurs années) ; forte augmentation du montant de l'ARS en 2012 ; revalorisation, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté décidé en 2013, du CSF et de l'ASF (augmentation de 50 % du montant étalée de 2014 à 2018).

¹¹⁷ Déjà abaissée de 24 à 3 mois en 1996.

« solde de tout compte ». En 2011, il s'agit d'une fraction des droits sur les tabacs¹¹⁸ et de la taxe sur les salaires¹¹⁹. Il n'existe alors plus de garantie que les recettes affectées pour une année correspondent exactement au coût des exonérations de cotisations de la même année. Il s'agit d'un premier accroc au principe, en vigueur depuis 1994, de compensation intégrale des pertes de recettes pour la Sécurité sociale¹²⁰.

Les taxes affectées ont en outre des dynamiques d'évolution propres, différentes de celles des allègements de charge sur les bas salaires (ou de la CSG, cf. ci-après) qu'elles doivent compenser, avec comme conséquence de devoir revoir chaque année le panier des taxes affectées à la branche. Ce changement va donc conduire à une forte instabilité des Itaf affectés à la branche. Ces incertitudes vont être redoublées par les fréquents changements des taux de CSG affectés à la branche à partir de 2011.

b. Nombreuses modifications et baisse des taux de CSG affectés à la branche à partir de 2011

Les taux de CSG affectés à la branche famille ont été fréquemment modifiés depuis une dizaine d'années, avec notamment une forte baisse en 2011, alors que cela n'avait pas été le cas auparavant. Pendant les deux précédentes décennies, les taux de CSG affectés à la branche n'avaient en effet pas été modifiés, ou de façon très marginale¹²¹, ce qui avait assuré des ressources dynamiques à la branche (encadré 5).

Les recettes de CSG ont logiquement évolué à chaque modification des taux. Alors que la part des recettes de CSG affectées à la branche dans le PIB était restée constante autour de 0,60 % du PIB depuis 1996, elle est passée de 0,60 % du PIB en 2010 à 0,45 % en 2011, soit une baisse d'un quart environ, résultant de la baisse des taux affectés (de 1,08 à 0,8 pour les salaires et de 1,1 à 0,82 pour les autres revenus). Elle est ensuite remontée à 0,50 % du PIB en 2014 du fait de l'augmentation du taux à 0,87 pour tous les revenus (graphique 24). Cette part a rediminué à 0,44 % du PIB en 2016 après la baisse du taux à 0,85, et même son annulation pour les revenus du capital. Enfin, la part remonte à 0,49 % du PIB en 2019 du fait de l'augmentation du taux à 0,95 (toujours nul pour les revenus du capital). La baisse des recettes de CSG affectées à la branche entre 2010 et 2019 est importante. En part du PIB, elle a baissé d'environ 17 %.

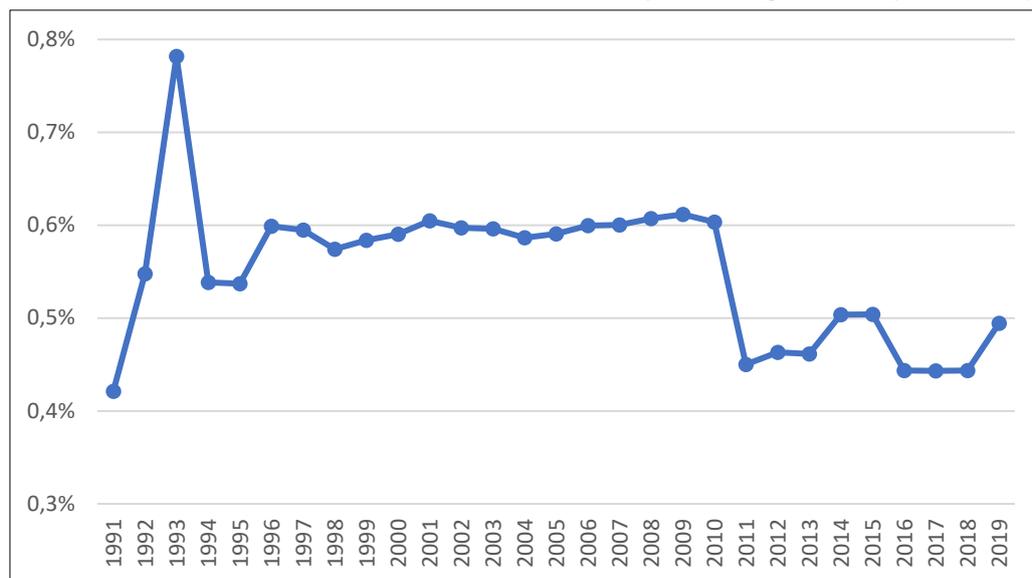
¹¹⁸ Les taxes sur le tabac regroupent les droits de consommation sur les tabacs, qui en constituent l'essentiel (97 %), et les droits de licence sur la rémunération des débitants de tabac. À partir de 2017, elles incluent également la taxe sur les fournisseurs de tabac.

¹¹⁹ La taxe sur les salaires (TS) est due par les employeurs domiciliés en France qui ne sont pas soumis à la TVA sur la totalité de leur chiffre d'affaires. Elle concerne principalement les secteurs sanitaires et médico-sociaux, les banques et les assurances, certaines professions libérales et le secteur associatif. Elle est calculée selon un barème progressif en fonction des rémunérations brutes et elle est affectée aux organismes de Sécurité sociale.

¹²⁰ Loi n°94-637 du 25 juillet 1994, art. L.131-7 CSS et LO 111-3 CSS. Initialement destiné aux allègements bas salaires, la loi n°2004-810 du 13 août 2004 a par la suite étendu le principe de « compensation intégrale » aux mesures de réductions de cotisations sociales, aux mesures d'exonération ou de réduction de contributions sociales, ainsi qu'aux réductions et abattements d'assiette et qu'à tout transfert de charge entre l'État et la Sécurité sociale, à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

¹²¹ Diminution minimale de 1,1 à 1,08 de 2006 à 2007, puis ré-augmentation à 1,1 à partir de 2008 pour les revenus, à l'exception des salaires (maintien à 1,08 sur les salaires).

Graphique 24 : Recettes de CSG affectées à la branche famille
en pourcentage du PIB (1991-2019)



Note : le point haut de 1993 s'explique par l'attribution exceptionnelle de 2,3 Md€ de recettes de CSG supplémentaire (non versées au FSV)

Source : Cnaf et commission des comptes de la Sécurité sociale

Encadré 5 – La CSG affectée à la branche famille

Instaurée au 1^{er} février 1991 au taux de 1,1 %, la CSG était initialement affectée en totalité à la Cnaf. Cette contribution de 1,1 % s'appliquait aux revenus bruts des salariés, aux revenus fiscaux des ETI, aux revenus du patrimoine et des placements ainsi qu'aux revenus de remplacement imposables (pensions de retraites, allocations chômage, etc.). L'augmentation au 1^{er} juillet 1993 de 1,1 % à 2,4 % n'est pas destinée à la branche famille et doit servir à alimenter le FSV. Cependant, l'augmentation de 1,3 point de juillet à décembre 1993 est affecté exceptionnellement à la Cnaf (2,8 Md€).

Les recettes de la CSG dépendent de l'assiette et du ou des taux de la CSG. Les évolutions des recettes, exprimées en part du PIB (graphique 24) ou en proportion des ressources de la branche famille (graphique 23), s'expliquent pour l'essentiel par les changements ayant affecté l'assiette et surtout les taux de la CSG.

L'assiette a eu tendance à un peu s'élargir à de nouveaux revenus au cours du temps¹²². Couplée au caractère dynamique d'évolution de l'assiette de la CSG durant ses premières années d'existence¹²³ (et en l'absence de modification du taux), cet élargissement de l'assiette a conduit à une augmentation de la part des recettes de CSG affectées à la branche de 0,54 % du PIB en 1992 à 0,60 % environ à partir de 1996, un niveau qui est resté relativement constant jusqu'en 2010 (la part de la CSG dans les recettes de la branche passe de 21,3 % en 1992 à 23,9 % en 2010).

¹²² De nombreux changements d'assiette ont eu lieu. Par exemple, elle s'est élargie de 95 % à 97 % du salaire brut en 2005 et à 98,25 % en 2012. En 2011, elle s'est élargie aux intérêts et primes des comptes et des plans d'épargne logement (PEL) ouverts depuis plus de dix ans. Inversement, la CSG affectée à la branche prélevée sur les revenus du capital est supprimée à compter de 2016 (taux nul).

¹²³ Les revenus du capital et les revenus de remplacement (retraite, chômage) augmentent plus vite que les salaires durant la première moitié des années 1990.

Les recettes dépendent aussi du niveau des taux. Le taux de la CSG est en effet différent selon les différentes catégories de revenu (salaires, revenus d'activité des non-salariés, retraites, chômage, indemnités journalières, revenus du capital, jeux et paris...) et, pour certains revenus (retraites, chômage), il peut être différent selon le niveau de ces revenus ou du revenu imposable du ménage. En outre, le taux spécifiquement affecté à la branche famille peut aussi être différent selon les catégories de revenus et chacun des taux appliqués aux différentes catégories de revenu affectés à la branche a varié au cours du temps. Cette diversité des taux entre catégories de revenus affectés à la branche famille, et leurs évolutions différenciées, rendent difficilement lisibles les fréquentes décisions prises à partir de 2011 sur les taux affectés à la branche.

Le taux valable pour tous les revenus et affecté à la branche n'a guère évolué avant 2011. Il avait été modifié de façon très marginale avec une diminution minimale de 1,1 à 1,08 de 2006 à 2007, avant de passer à 1,08 sur les salaires et 1,1 sur les autres revenus de 2008 à 2010.

2011 marque une rupture. Le taux est fortement diminué à 0,8 sur les salaires et 0,82 sur les autres revenus (la différence a été affectée à la Cades). La part des recettes de CSG affectées à la branche chute en conséquence de 0,60 % du PIB en 2010 à 0,45 % en 2011 (la part des recettes de la branche provenant de la CSG passe de 23,9 % en 2010 à 17,7 % en 2011).

Le taux est remonté à 0,87 sur tous les revenus en 2014. La part des recettes de CSG affectées à la branche remonte alors légèrement de 0,46 % du PIB en 2013 à 0,50 % en 2014. En 2016, le taux est de nouveau diminué à 0,85 sur les revenus d'activité, de remplacement et les jeux et même supprimé pour les revenus du patrimoine (la branche famille ne reçoit plus de CSG provenant de tels revenus depuis 2016). La part dans le PIB retombe à 0,44 % en 2016. Le taux est ré-augmenté à 0,95 sur les revenus (sauf les revenus du patrimoine) à compter de 2019, et la part des recettes de CSG remonte à 0,49 % du PIB.

Globalement, la part de CSG affectée à la branche dans le PIB a diminué d'environ 17 % depuis 2010 : 0,49 % du PIB en 2019 contre 0,60 % en 2010. 0,60 % est le niveau moyen, relativement stable qui avait prévalu sur toute la période 1996-2010. 2011 marque donc le début d'un changement concernant les recettes de CSG pour la branche.

c. Les nombreuses et incessantes modifications de recettes affectées de 2011 à 2014 : aucune incidence significative sur le total des ressources mais un accroissement des incertitudes

En 2011, en contrepartie du manque à gagner résultant de la baisse du taux de CSG affecté¹²⁴, la branche a bénéficié de l'affectation de nouvelles taxes : le prélèvement au fil de l'eau des prélèvements sociaux sur les compartiments « euros » des contrats d'assurance-vie « multi-supports », également appelé « préciput assurance vie », la taxe sur les conventions d'assurance, à un taux dérogatoire de 3,5 %, aux contrats santé dits « solidaires et responsables » et l'« exit tax » sur les réserves de capitalisation des assureurs. En 2011, la branche s'y est retrouvée puisque les trois nouvelles taxes compensent *grosso modo* la perte de CSG¹²⁵.

La crainte portait sur les années ultérieures, les recettes ayant remplacé la CSG en 2011 n'étant pas pérennes ou ayant une assiette augmentant moins vite que celle de la CSG. Ainsi, l'affectation

¹²⁴ 0,28 point de CSG sont transférés de la branche famille à la Cades.

¹²⁵ Initialement, il était toutefois prévu que l'impact net devait même être positif pour la branche, en partie pour limiter le déficit induit par la forte augmentation des charges liées à la décision d'accroître les transferts au titre des majorations de pensions de 2009 et 2011.

de l'« *exit tax* » à la branche s'éteignait après l'exercice 2012 et le « préciput assurance vie » affecté à la branche devait diminuer continûment pour disparaître en 2020¹²⁶.

En 2012, plusieurs nouvelles recettes sont trouvées : l'assiette de la CSG est d'une part élargie de 97 % à 98,25 % du salaire brut¹²⁷ et d'autre part élargie aux revenus de plus-values de cessions immobilières. Enfin, la taxe sur les contrats d'assurance maladie (dont une partie était affectée à la branche famille) est augmentée¹²⁸.

En 2013, la branche reçoit les cotisations et contributions sur les primes d'assurance automobile (dont bénéficiait la Cnam en 2011 et 2012), tout en perdant (au profit de la Cnam) une fraction de droits tabacs. Elle bénéficie aussi d'une hausse de la quote-part du produit de la taxe sur les salaires affectée à la branche.

En 2014, à côté de la baisse du taux de la cotisation patronale de 5,4 à 5,25 % (- 0,15 point) compensée par une affectation d'une partie du produit supplémentaire d'impôt sur le revenu attendu de la réforme du quotient familial (1 Md€)¹²⁹, de nombreux jeux de réaffectations d'Itaf ont eu lieu, notamment les suivants : les taux de CSG assis sur les salaires et les autres revenus (dont ceux des non-salariés) ont été alignés et relevés à 0,87 (contre 0,8 pour les salaires et 0,82 pour les autres revenus auparavant), la fraction de la taxe sur les salaires attribuée à la Cnaf est augmentée, les contributions sur les stock-options et sur les jeux et paris (auparavant affectées à la Cnam) et la taxe sur les véhicules de société (auparavant affectée à la MSA) sont affectées à la Cnaf, les produits du prélèvement social sur les revenus du capital sont en revanche transférés de la Cnaf à la Cnam.

De 2012 à 2014, ces nouvelles réaffectations ont probablement suffi à compenser les baisses de CSG, même s'il est très difficile de suivre les multiples effets des changements des recettes fiscales affectées. Pour la période 2011-2014, le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de 2014 conclut à un bilan légèrement négatif pour la branche famille du transfert de CSG vers la Cades. Cependant, la crainte que dans l'opération « baisse de CSG contre taxes affectées », la branche soit perdante et de façon croissante ne s'est pas réalisée, puisque les recettes de la branche, suite aux nombreuses réaffectations d'Itaf, incluant également celles destinées à compenser les exonérations de cotisations, ont continué au total à évoluer au même rythme que les revenus jusqu'en 2014 (graphique 25)¹³⁰.

D'ailleurs, la baisse des recettes de CSG entre 2011 et 2014 a semble-t-il continué à être neutralisée par le jeu des nombreuses réaffectations de recettes fiscales pour la branche après 2014. Reste que la période 2011-2014 marque le début d'une très forte instabilité, d'une année sur l'autre, des recettes affectées à la branche, une situation source d'incertitude permanente.

¹²⁶ Selon la CCSS de 2011, le montant devait baisser continûment de 1,6 M€ en 2011 à 1 M€ en 2014 puis 0 en 2020.

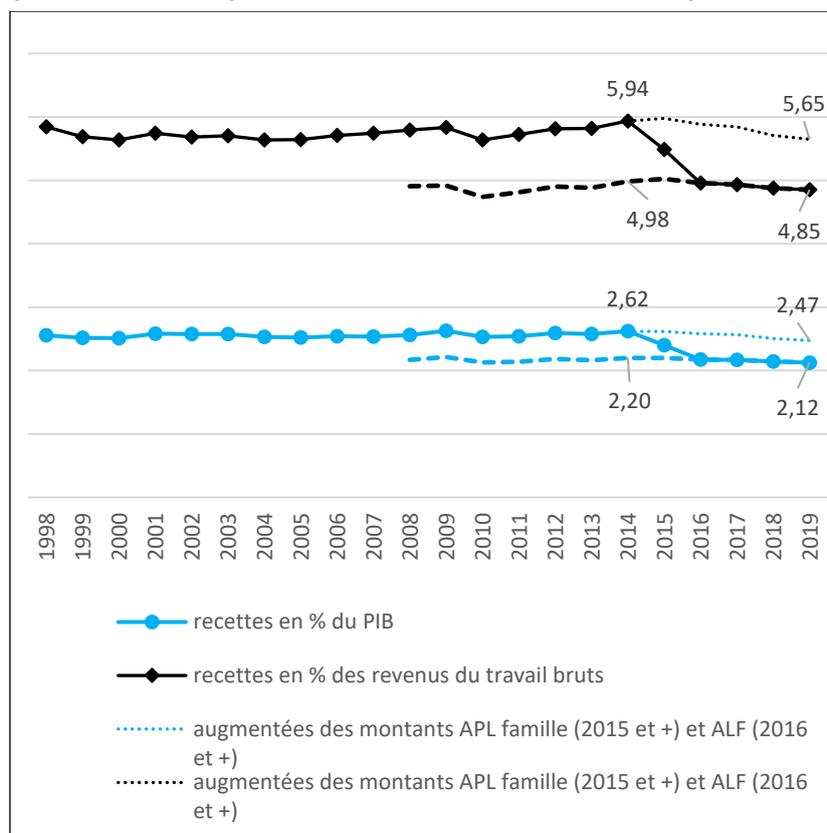
¹²⁷ Le seuil d'abattement sur les revenus d'activité est abaissé de 3 % à 1,75 %.

¹²⁸ En 2012, en compensation de la hausse de 25 % du montant de l'allocation de rentrée scolaire, la branche s'est aussi vu affecter une fraction du prélèvement social sur les revenus du capital, dont le taux d'assujettissement a été relevé de deux points.

¹²⁹ La baisse du taux de cotisation a aussi eu pour conséquence de réviser à la baisse les allègements généraux à la charge de la branche et donc de diminuer les compensations nécessaires de ces allègements par des Itaf affectés.

¹³⁰ Leur part dans le PIB ou les revenus du travail bruts a même légèrement augmenté sur la période 2011-2014, ce qui n'a pas empêché une faible croissance des recettes, non imputables aux mesures, mais à la mauvaise conjoncture économique (croissance économique très réduite durant cette période).

Graphique 25 : Recettes nettes de la branche famille en pourcentage du PIB (courbe en bleu) et des revenus du travail bruts (courbe en noir)



Note : recettes nettes (de remboursements de prestations par l'État) – champ : Cnaf jusque 2001, branche Famille à partir de 2002.

Revenus du travail bruts (compte de revenus des ménages de la comptabilité nationale) = salaires bruts (D11) + revenus mixtes des entrepreneurs individuels (B2 secteur S14A). Revenus mixtes des entrepreneurs individuels = excédent brut d'exploitation (EBE) des ménages (B2) – EBE des ménages purs (B2 du secteur S14B, soit essentiellement les revenus de loyers perçus par les ménages et les loyers fictifs imputés pour les propriétaires de leur logement).

Source : calculs du SG du HCFEA à partir de données Cnaf et commission des comptes de la Sécurité sociale.

4. Conclusion de la période 1974-2014

La dynamique de long terme des ressources – stables au regard du PIB – a été maintenue jusqu'en 2014. Les déficits connus depuis le début des années 2000 s'expliquent par les ralentissements économiques (qui réduisent la croissance des recettes) et par les nouveaux transferts mis à la charge de la branche famille qui vont accroître et prolonger les déficits, justifiant des économies sur les prestations familiales à partir des années 2000 et surtout à partir de 2014. Ces économies, conjointement à des recettes évoluant toujours au même rythme que les revenus au moins jusqu'en 2014, expliquent la rapidité à chaque fois du rétablissement du solde de la branche famille¹³¹.

Ce rétablissement est d'autant plus remarquable qu'intervient à partir de 2011 une fragilisation – au regard de leur pérennité au-delà d'une année – des ressources affectées à la branche. À partir de 2014, la dynamique d'évolution des ressources va connaître un autre changement : avant que

¹³¹ Récemment, il est passé d'un déficit de 3,2 Md€ en 2013 à un excédent à partir de 2018 de 0,5 Md€ (1,5 Md€ en 2019).

n'arrive la crise sanitaire, des mesures portant sur les recettes sont venues rompre la garantie de ressources assises et évoluant comme les revenus.

D. 2014-2019 : REMISE EN CAUSE DE LA DYNAMIQUE D'ÉVOLUTION DES RECETTES ET BAISSSES DES RESSOURCES DISPONIBLES POUR LES PRESTATIONS FAMILIALES ET L'ACTION SOCIALE

Le niveau des ressources de la branche famille exprimé en proportion du PIB (ou des revenus du travail) a été remarquablement stable depuis le milieu des années 1970 et jusqu'en 2014 malgré les nombreux changements importants ayant affecté les recettes de la branche (déplafonnement des cotisations en 1989-1990, substitution des cotisations à de la CSG en 1991, allègements bas salaires à partir de 1993 compensés par des transferts de l'État ou des recettes fiscales, baisse du taux de la CSG affecté à partir de 2011). Si ces décisions ont pu conduire à des pertes ponctuelles et relativement marginales pour la branche, rien n'a été modifié de fondamental quant au niveau et à la dynamique des ressources de la branche famille jusqu'en 2014. Toutes les ressources, les nouvelles (CSG, remboursement des allègements de cotisations) et les anciennes qu'elles remplaçaient (baisses de taux de cotisations et de CSG), ont ensemble continué d'évoluer plus ou moins au même rythme que la croissance et les salaires et, dans tous les cas, plus rapidement que les prix (hors période de forte crise et de baisse de la masse salariale en termes réels).

Il est cependant beaucoup plus difficile d'analyser l'évolution des recettes de la branche pour la période commençant en 2014. Les décisions très visibles, comme les baisses des taux de cotisations à partir de 2014, ne peuvent être analysées isolément sans tenir compte des compensations faites à la branche.

Jusqu'en 2014, les compensations – notamment celles compensant les allègements de cotisations sociales pour les bas salaires – ont généralement pris la forme de multiples nouvelles affectations, augmentations ou au contraire diminutions voire suppressions de contributions, impôts et taxes affectés (Itaf), Itaf eux-mêmes nombreux et très variables d'une année sur l'autre. Depuis 2006¹³², ont par exemple été utilisées en tout ou partie, la taxe sur les véhicules terrestres à moteurs, la TVA brute collectée auprès des commerçants de gros en production pharmaceutique, la taxe spéciale sur les contrats de santé, divers droits ou taxes sur les tabacs et sur les alcools, la taxe sur le financement de la prévoyance, la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation (dite « *exit tax* »), la taxe sur les salaires, la taxe sur les véhicules des sociétés, des prélèvements sur les jeux et paris, des contributions sur les stock-options, les *carried interests* et les appels surtaxés, divers autres prélèvements qui n'ont pas d'appellation générique autre que l'article du code général des impôts qui les fonde du point de vue juridique, etc.

2014 marque une forte rupture à travers les forts changements intervenus dans le cadre du pacte de responsabilité (2014-2017), et plus généralement à travers les incessantes modifications des Itaf affectées à la branche chaque année, avec pour résultat une baisse des ressources disponibles pour la branche. Cette baisse des ressources intervient dans un contexte, advenu depuis 2011, d'accroissement de l'instabilité et des incertitudes sur ces recettes affectées.

¹³² De 1994 à 2006, les compensations aussi bien des allègements généraux de cotisations employeurs sur les bas salaires que des exonérations ciblées de cotisations sociales prenaient la forme de transferts de l'État.

Il est possible de tenter de relever – à partir des LFSS et des rapports de la CCSS – les multiples décisions de réaffectations d'Itaf prises année après année. Cependant, il est hors de portée dans le cadre de ce rapport d'en évaluer les effets précis, et de savoir dans quelle mesure ces réaffectations ont permis de compenser telle ou telle baisse de CSG ou de cotisations affectées à la Cnaf.

Une autre difficulté pour suivre les divers jeux de réaffectation des Itaf d'une année sur l'autre intervient à partir de 2014 avec la mise en œuvre du pacte de responsabilité, annoncé par le Président de la république en janvier 2014.

1. Le projet initial du pacte de responsabilité : d'abord diminuer les cotisations sociales famille

Le Pacte de responsabilité, tel que présenté initialement en janvier 2014, consistait pour l'essentiel en la suppression de l'ensemble des cotisations sociales employeurs famille (35 Md€). Il avait déjà été décidé antérieurement de diminuer leur taux de 5,4 % à 5,25 % à partir du 1^{er} janvier 2014 (LFSS pour 2014) et il était déjà prévu que ce taux continue de diminuer progressivement de 0,05 point par an, jusqu'à 5,1 % en 2017 (la baisse de ressources devant être financée par une hausse de la TVA). Avec le Pacte de responsabilité, la logique de baisse des cotisations famille, déjà enclenchée, devait donc connaître une accélération. Pour compenser la perte pour la branche des deux tiers de ses recettes à terme (35 Mds), il devait être fait appel au nouveau crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), décidé en 2013 et dont le montant programmé était de 10 Md€ pour 2014 et 20 Md€ pour 2015 (l'objectif du CICE est alors d'alléger le coût du travail de 6 % pour la masse des salaires inférieurs à 2,5 Smic). Dans cette version initiale du Pacte de responsabilité, le CICE était provisoire et aurait donc disparu.

Des acteurs n'étant pas d'accord pour supprimer le CICE en échange de la suppression des cotisations sociales famille, la version présentée au printemps 2014 par le Premier ministre va être modifiée, conservant le CICE tout en approfondissant la baisse des cotisations famille. Il s'agit alors, dans cette nouvelle version, d'un pacte qualifié « de responsabilité et de solidarité », et s'inscrivant dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017 (maîtrise des dépenses publiques). C'est cette version qui sera arrêtée, notamment dans la loi de finances rectificative votée durant l'été 2014, et plus ou moins mise en œuvre ensuite. La logique ou mécanique de l'ensemble comportait une partie « pacte de responsabilité et de solidarité » impliquant un coût supplémentaire de 46 Md€ pour les finances publiques contrebalancé par une partie « stabilité » passant par 50 Md€ d'économies d'ici 2017 (encadré 6).

Encadré 6 – La mécanique du pacte de stabilité (projet présenté au printemps 2014)

Les 46 Md€ de dépenses publiques supplémentaires à échéance 2017 se décomposent en :

- 5 Md€ pour les ménages (la « solidarité ») sous la forme d'aides aux ménages à bas revenu d'activité : dans le projet initial (printemps 2014), cette aide devait prendre la forme d'une réduction des cotisations salariales jusqu'à 1,3 Smic (40 € par mois au niveau du Smic) et d'une réduction d'impôt sur le revenu des ménages à bas revenus. Elle prendra finalement la forme de la prime d'activité (créé au 1^{er} janvier 2016), remplaçant le RSA activité et la prime pour l'emploi ;

- 41 Md€ pour les entreprises (la « responsabilité »), eux-mêmes répartis en 11 Md€ de baisse de la fiscalité des entreprises (suppression de la contribution sociale de solidarité des entreprises dite C3S et baisse de l'impôt sur les sociétés et d'autres taxes) et surtout 30 Md€ de baisse du coût du travail. Cette baisse du coût du travail de 30 Md€ comprenait : le CICE (20 Md€ à partir de 2015) ;

l'annulation des charges au niveau du Smic avec un nouvel allègement jusqu'à 1,6 Smic (la loi de finances rectificative de l'été 2014 prévoyait à terme à la suppression de toutes les cotisations patronales de la branche pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic et un abattement de la cotisation acquittée par les travailleurs indépendants) ; et des baisses de cotisations familles (salariés et indépendants) jusqu'à 3,5 Smic à partir de 2016.

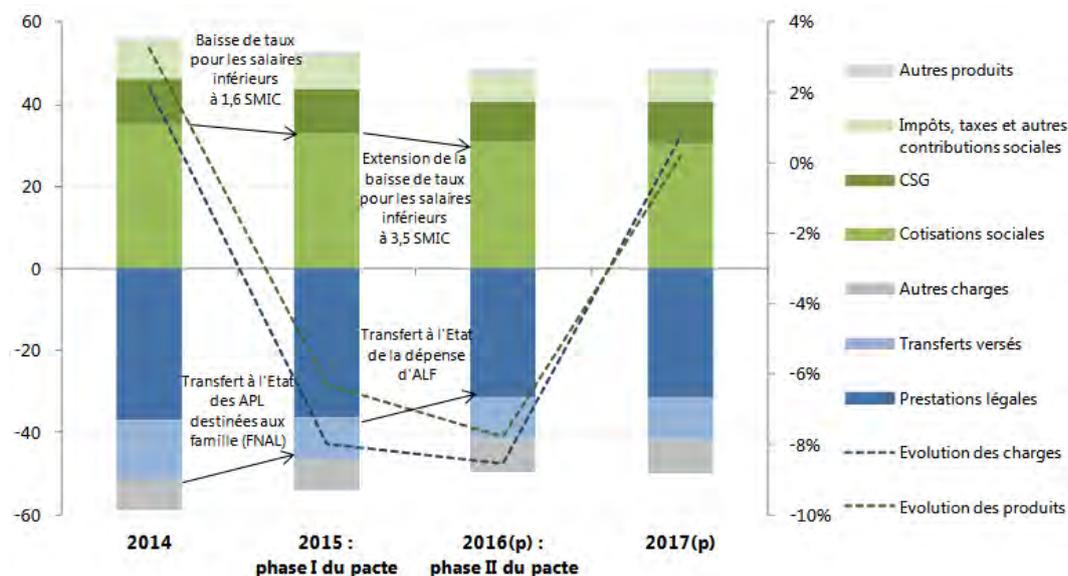
Les 50 Md€ de baisse des dépenses publiques, en contrepartie des 46 Md€ de dépenses publiques supplémentaires, se répartissaient ainsi : 18 Mds sur les dépenses de l'État (gel du point d'indice, baisse des effectifs à l'exception de l'éducation et de la police notamment) ; 11 Mds sur les dépenses des collectivités territoriales ; 11 Mds sur les dépenses de protection sociale dont 3 Mds déjà décidés (mesures de politique familiale, loi sur les retraites, accord sur les retraites complémentaires), 1,2 Md sur les frais de gestion des caisses de sécurité sociale, 3,3 Mds par non revalorisation des prestations (à l'exception des minima sociaux et des petites retraites), 2 Mds sur l'assurance chômage et 0,8 Md par de nouvelles mesures de « modernisation » de la politique familiale ; et enfin 10 Mds sur les dépenses d'assurance maladie dont 3,5 Mds sur les médicaments (génériques et autres moins chers), 2 Mds sur les dépenses des hôpitaux, 2,5 Mds d'actes inutiles ou redondants et de consommation de médicaments inadaptée et 1,5 Mds en transférant certains actes sur la médecine ambulatoire plutôt qu'à l'hôpital.

2. Le pacte de responsabilité : des baisses de cotisations compensées par un transfert des dépenses de logement

Pour la branche famille, le pacte de responsabilité va finalement prendre la forme d'une baisse du taux de cotisation (déjà abaissé de 5,4 à 5,25 % pour tous les salaires en janvier 2014) à 3,45 % pour les salaires jusqu'à 1,6 Smic à partir de janvier 2015, puis jusqu'à 3,5 Smic à partir du 1^{er} avril 2016, ainsi que de fortes baisses des cotisations des indépendants. En compensation, le périmètre de la branche va être fortement réduit, en transférant la charge des aides au logement vers l'État (en 2015 la part des APL versées aux familles auparavant à la charge de la branche, en 2016 la totalité de l'ALF). Le graphique 26 tiré d'un rapport de la CCSS illustre l'opération. D'autres changements ont aussi eu lieu de façon parallèle pour ce qui concerne les Itaf affectées à la branche en compensation des allègements de cotisations (ou des nouvelles modifications des taux de CSG en 2016 et 2019).

Pour apprécier le résultat global quant à l'évolution des ressources disponibles, deux méthodes sont présentées ci-après. La première repart des lois budgétaires et des rapports de la CCSS, et tente de décrire les changements intervenus. Du fait de la multiplicité des changements chaque année, il est difficile de dégager une conclusion mais il semble, au vu d'évaluations faites par la CCSS et la Cour de comptes, que les ressources disponibles pour les prestations ou l'action sociale aient décliné. La deuxième méthode consiste, comme nous l'avons fait précédemment, à examiner dans quelle mesure le ratio des recettes sur les revenus (PIB, revenus du travail bruts) a évolué. Il en ressort que ce ratio qui avait été stable durant les quatre précédentes décennies a connu une forte inflexion.

Graphique 26 : Impact de la mise en œuvre des principales mesures du pacte de responsabilité sur les charges et les produits de la Cnaf (Md€)



Source : commission des comptes de la Sécurité sociale, rapport, septembre 2016.

3. De multiples changements sur les recettes de 2015 à 2019, quelques évaluations partielles concluant à des pertes pour la branche

En 2015, première année de mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité, la composition des recettes de la branche famille est fortement modifiée avec la baisse du taux de cotisations de 5,25 à 3,45 % – ,8 point) pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic et pour les travailleurs non-salariés dont les revenus sont inférieurs à 140 % du plafond de la Sécurité sociale (exonération pouvant aller jusqu’à 3,1 points – baisse de 5,25 à 2,15 % – pour des revenus égaux ou inférieurs à 110 %) ¹³³. Ces baisses de cotisations ont aussi eu pour effet secondaire de réduire le montant des allègements généraux de cotisations et donc le montant des recettes fiscales affectées nécessaires à la compensation de ces allègements. La mesure décidée pour compenser la baisse de recettes a été un transfert au budget de l’État de la partie des APL qui faisait auparavant l’objet d’un transfert de la branche au Fnal. D’autres mesures sont décidées en 2015 : un nouveau prélèvement à la source des caisses de congés payés (cotisations, CSG) est affecté à la branche tandis que cette dernière rétrocède au FSV une fraction de taxe sur les salaires (correspondant, pour ce dernier, au gain de la fiscalisation des majorations de pensions). Le résultat d’ensemble pour la branche est d’autant plus difficile à estimer que les différentes Itaf affectées à la branche évoluent chacune différemment ¹³⁴. Le premier bilan *ex-post* de la compensation de cette 1^{re} phase du pacte de stabilité, réalisée par la CCSS à l’issue de l’année 2015 (rapport de juin 2016), conclut à un bilan légèrement négatif en 2015 pour la Cnaf.

En 2016, seconde année de mise en œuvre du pacte de responsabilité, la baisse du taux de cotisations famille de 5,25 % à 3,45 % est étendue, à compter du 1^{er} avril 2016, aux salaires compris entre 1,6 et

¹³³ Au-delà de 110 % du plafond, le taux augmente ensuite linéairement pour atteindre 5,25 % lorsque les revenus sont équivalents à 140 % du plafond.

¹³⁴ En 2015, baisse pour la taxe sur les véhicules de société, pour le « préciput assurance-vie » et pour les taxes sur les stock-options et prélèvements sur les jeux ; hausse pour la taxe spéciale sur les conventions d’assurance (TSCA), la taxe sur les primes d’assurance automobile et la taxe sur les tabacs.

3,5 Smic. À cette perte de ressources se sont ajoutés le début du tarissement de la recette des caisses de congés payés et les pertes relatives aux attributions gratuites d'actions, induites par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. La compensation prévue a pris la forme d'un transfert vers l'État de dépenses sorties du périmètre de la branche : les dépenses d'allocation logement à caractère familial (ALF), des dépenses afférentes à la protection juridique des majeurs¹³⁵ ainsi qu'une fraction de l'aide au logement temporaire¹³⁶. Des réaffectations d'Itaf internes à la Sécurité sociale ont aussi été prévus dans le but d'assurer une neutralité de tous ces changements pour la branche : diminution de la CSG assise sur les revenus d'activité, revenus de remplacement et les jeux (de 0,87 à 0,85) et suppression de celle assise sur les revenus du capital ; rétrocession par la branche de tous les prélèvements assis sur les revenus du capital¹³⁷. D'autres modifications destinées à compenser les allègements de cotisation sur les bas salaires ont également porté sur les Itaf¹³⁸.

En 2017, année caractérisée par l'effet en année pleine de l'extension de la baisse du taux de cotisations famille décidée dans le cadre du pacte de responsabilité, des modifications portant sur les Itaf ont eu lieu pour compenser. La recette issue du prélèvement à la source des caisses de congés payés a été définitivement supprimée tandis qu'ont été compensées par l'État des exonérations auparavant non-compensées¹³⁹. Dans le cadre des compensations des allègements de cotisations, des réaffectations de recettes fiscales entre branches ont également eu lieu : relèvement de la fraction de la taxe sur les salaires, octroi d'un supplément de produit portant sur la taxe sur les véhicules de société, rétrocession par la branche famille de ses quotes-parts de droits de consommation sur les tabacs et de la taxe de solidarité additionnelle ou taxe spéciale sur les contrats d'assurance¹⁴⁰. Enfin, les seuils d'assujettissement de la CSG pour les revenus de remplacement ont été fortement relevés ce qui a limité la croissance des recettes de CSG. Pour illustrer la difficulté à pouvoir suivre et décrire les multiples changements, on peut se référer par exemple à l'explication pour l'année 2017 figurant dans un rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) : « *réaffectation de l'intégralité du rendement de la taxe sur les véhicules de société (TVS), mais aussi hausse sensible de sa part de taxe sur les salaires (pour environ 2,6 Md€), en contrepartie du transfert à la Cnam de ses droits de consommation sur les tabacs, et d'une baisse de sa fraction de TSA en faveur de la Cnam mais également du fonds CMU (...) et également modification du fait générateur de la TVS qui a généré un rendement non pérenne de 0,16 Md€. Au total, les impôts, taxes et autres contributions sociales ont progressé de plus de 10 % et participé à hauteur de 1,4 point à la hausse des recettes en 2017. Leur dynamique a toutefois été légèrement atténuée par l'instauration d'un crédit d'impôt portant sur la taxe sur les salaires (CITS), qui n'a pas été compensé par l'État en 2017* » (commission des comptes de la Sécurité sociale, 2018). Selon la CCSS, le total de ces opérations a globalement été neutre sur les recettes de la branche en 2017.

¹³⁵ Frais de tutelle des majeurs d'un montant de l'ordre de 0,4 Md€.

¹³⁶ Pour un montant de 0,04 Md€.

¹³⁷ Notamment le prélèvement au fil de l'eau sur les contrats d'assurance vie.

¹³⁸ En prévision de baisses de rendement pour la taxe spéciale sur les contrats d'assurance et sur les primes d'assurance automobile et la taxe sur les véhicules de société, la fraction de taxe sur les salaires allouée à la Cnaf a été augmentée.

¹³⁹ Il s'agit d'exonérations ciblées de cotisations dont la majorité (mais pas toutes) font l'objet d'une compensation intégrale par l'État.

¹⁴⁰ La taxe de solidarité additionnelle (TSA), affectée précédemment exclusivement au Fonds CMU, a été fusionnée à partir de 2016 avec l'ancienne taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie (TSCA maladie), qui était affectée au régime général. Son assiette correspond aux primes d'assurance versées aux complémentaires santé. Par ailleurs, l'ancienne TSCA automobile et la contribution sur les véhicules terrestres à moteur ont également été fusionnées dans une nouvelle TSCA automobile, dont le rendement est partagé entre les départements et la Cnaf. Son assiette concerne les primes versées dans le cadre de l'assurance obligatoire sur les véhicules.

En 2018, les cotisations famille sur les revenus des actifs non salariés baissent fortement, de 2,15 points (en contrepartie de la hausse de 1,7 point du taux de CSG), entraînant une nouvelle baisse de recettes pour la branche. Cette baisse est partiellement compensée à travers des réaffectations de taxes entre branches, notamment une hausse de la fraction de la taxe sur les salaires affectée à la Cnaf et, de façon assez marginale quant à leurs conséquences financières, d'autres modifications : changement sur la taxe sur les véhicules de société (« verdissement » du barème) ; hausse du taux de contribution patronale sur les attributions gratuites d'actions instaurée par la loi de finances pour 2017 ; amplification du rendement des prélèvements sur les stock-options en raison du décalage du fait générateur instauré par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ; suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires.

En 2019, de très nombreuses nouvelles réaffectations de taxe rendent encore plus difficile l'estimation du résultat final. Une fraction de la taxe sur les salaires affectée à la Cnaf est transférée à la Cnav (en compensation pour cette dernière de la perte de recettes induite par les exonérations sur les heures supplémentaires)¹⁴¹ et à l'Acoss (dans le cadre de sa mission de compensation à l'Agirc-Arrco de pertes de recettes induites par le renforcement des allègements généraux), et, en contrepartie, le taux de CSG affecté à la Cnaf est augmenté de 0,85 à 0,95 au détriment de la Cnam. Les cotisations prises en charge directement par l'État¹⁴² diminuent en raison de la suppression de l'exonération patronale sur les apprentis du secteur privé.

Un changement majeur intervient en 2019. La LFSS pour 2019 permet de déroger au principe de la compensation à la Sécurité sociale des allègements de charges qui prévalait depuis 1994. Il a ainsi été décidé de ne pas compenser les mesures « gilets jaunes » décidées dans le cadre de la loi des mesures d'urgence économiques et sociales (Mues), telles les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (exonérations avancées au 1^{er} janvier 2019) et des mesures portant sur la CSG des pensions (rétablissement du taux à 6,6 % sur les pensions intermédiaires et lissage des effets de seuils). D'autres mesures ne sont pas compensées, dont les réductions de cotisations d'allocations familiales et d'assurance maladie dans les régimes spéciaux (destinées à compenser la perte du CICE aux employeurs relevant de ces régimes), l'exonération de forfait social au titre de l'intéressement dans les petites et moyennes entreprises et des mesures en faveur de la participation (prévue par la loi relative au plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises dite loi « Pacte ») et la suppression de la taxe sur les farines. À partir de 2020, d'autres mesures non compensées à la Sécurité sociale ont été ajoutées¹⁴³. Au total en 2019, l'ensemble des nouvelles mesures sur les recettes auraient eu un impact négatif pour la Sécurité sociale de 4,3 Md€ et de - 0,6 Md€ pour la branche famille (Cour des comptes, juin 2020).

¹⁴¹ La quote-part de taxe sur les salaires affectée à la Cnaf est ramenée de 48,9 % à 35,2 %.

¹⁴² Les cotisations payées par l'État à la branche famille s'élèvent à environ 0,85 Md€ en 2018 et 0,7 Md€ en 2019. Elles concernent les allègements en faveur de certaines catégories de salariés, les allègements en faveur de certaines zones géographiques, les allègements en faveur de l'emploi à domicile, les exonérations de cotisations patronales sur les heures supplémentaires, ou encore d'autres exonérations représentant chacune isolément des montants plus marginaux comme l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (Accre), l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour les entreprises maritimes, l'exonération patronale pour l'emploi de travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi agricoles (Tode) et les exonérations concernant les jeunes entreprises innovantes.

¹⁴³ L'exonération de cotisations sociales sur les indemnités de rupture conventionnelle dans la fonction publique et celles relatives au taux intermédiaire de contribution sociale généralisée et au forfait social au titre de l'intéressement et de la participation.

Des informations contenues dans les rapports de la CCSS et de la Cour des comptes permettent de se faire une idée des effets des mesures prises sur la période 2014-2019.

Le rapport de la CCSS de juin 2018 fournit un bilan du (seul) pacte de responsabilité pour l'ensemble de la Sécurité sociale et pour chacune des branches pour la période 2015-2017 (tableau 4). Selon cette évaluation, le bilan financier *ex post* est légèrement négatif pour la branche famille sur la période 2015-2017 (- 0,25 Md€).

Tableau 4 : Bilan sur le solde par organisme du pacte de responsabilité (commission des comptes de la Sécurité sociale, rapport de juin 2018)

en Md€	2015	2016	2017	Total
Bilan financier	0,53	0,34	-0,47	0,41
CNAM	-0,30	0,65	0,84	1,19
CNAF	-0,14	0,00	-0,10	-0,25
CNAV	-0,14	0,00	-1,52	-1,66
FSV	1,13	-0,33	0,10	0,90
Fonds CMU	0,00	0,00	0,24	0,24
Autres	-0,01	0,02	-0,02	-0,01

Source : DSS

Les mesures du pacte de responsabilité n'ont cependant pas été les seules à affecter les recettes de la branche famille. Certains rapports de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale donnent une évaluation des effets sur la branche des mesures nouvelles sur les recettes (ou éventuellement des transferts de recettes vers d'autres branches de la Sécurité sociale). Ils permettent de conclure à des effets négatifs pour la branche : - 0,5 Md€ en 2017 (- 0,8 pour les mesures nouvelles compensées en partie par 0,3 de transferts internes à la Sécurité sociale), - 0,5 Md€ en 2018 et - 0,6 M€ en 2019.

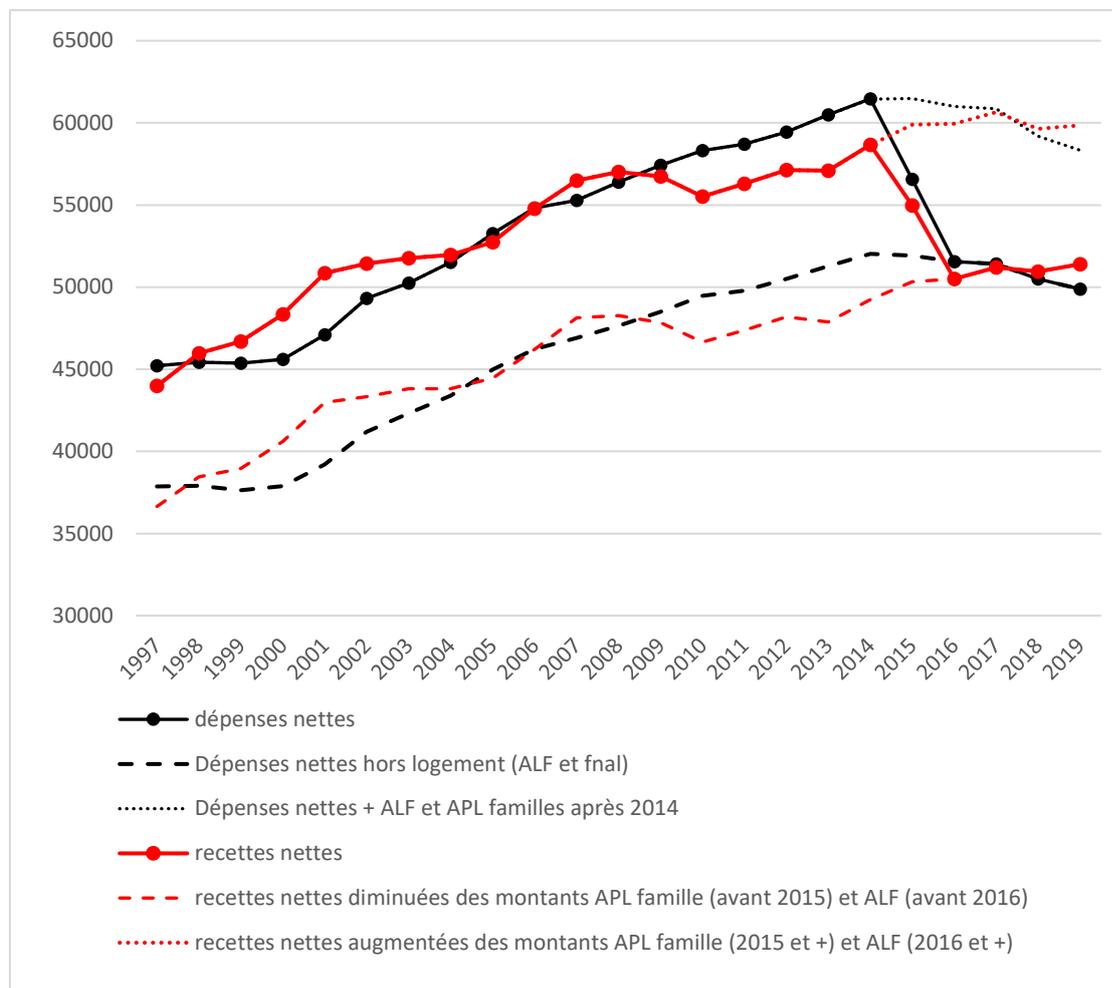
Ces évaluations partielles, celle sur le pacte de responsabilité de la CCSS pour les années 2015-2017 et celles de la Cour des comptes pour les années 2017 à 2019, concluent toutes à des pertes de ressources pour la branche famille, pour un montant cumulé possiblement proche de 2 Md€ au total entre 2014 et 2019.

4. L'évolution des recettes rapportées aux revenus (PIB, revenus du travail bruts) entre 2014 et 2019

Entre 2014 et 2019, les recettes nettes de la branche famille ont diminué de 12,4 % en € constants (graphique 27, courbe rouge en trait plein). Leur part dans le PIB a diminué de 18,9 % (leur part dans les revenus du travail brut a diminué de 18,3 %). Cependant, cette diminution est trompeuse. Elle reflète avant tout les baisses des taux de cotisations décidées dans le cadre du pacte de responsabilité et ne traduisent pas l'évolution des moyens dont dispose la branche pour les familles en raison de la forte modification du champ de la branche famille entre 2014 et 2016. Concomitamment à la baisse des recettes, la branche a été délestée, en compensation, de certaines charges : la part des APL aux familles qui relevait auparavant de la branche (transferts vers le Fnal) en 2015, l'ALF en 2016. Les dépenses nettes de la branche famille ont donc également chuté (courbe noire en trait plein). Les recettes, réellement dédiées aux familles, n'ont donc pas forcément diminué (les aides au logement – désormais prises en charge par l'État – ont continué à être servies aux familles). La comparaison directe des recettes nettes de la branche famille (comme des dépenses nettes) entre 2014 et 2016 ne permet donc pas de conclure sur l'évolution des moyens consacrés à la branche pour les familles.

Graphique 27 : Dépenses et recettes nettes de la branche famille

en millions d'euros 2019



Source : calculs du SG du HCFEA à partir de données de la commission des comptes de la Sécurité sociale et de la Cnaf.

Pour apprécier comment les moyens disponibles de la branche pour les familles ont évolué, il faut neutraliser l'effet du changement de champ, comme nous l'avons fait pour l'analyse de l'évolution des dépenses de prestations familiales (voir I. A) ou de l'ensemble des dépenses de la branche (voir I. D). Pour cela, on raisonne de façon contrefactuelle en faisant l'hypothèse que le champ de la branche reste identique : champ inchangé pour les années à partir de 2015 par rapport à ce qu'il était en 2014, ou au contraire champ avant 2015 identique au champ tel qu'il existe depuis 2016 (sans les dépenses pour les aides au logement).

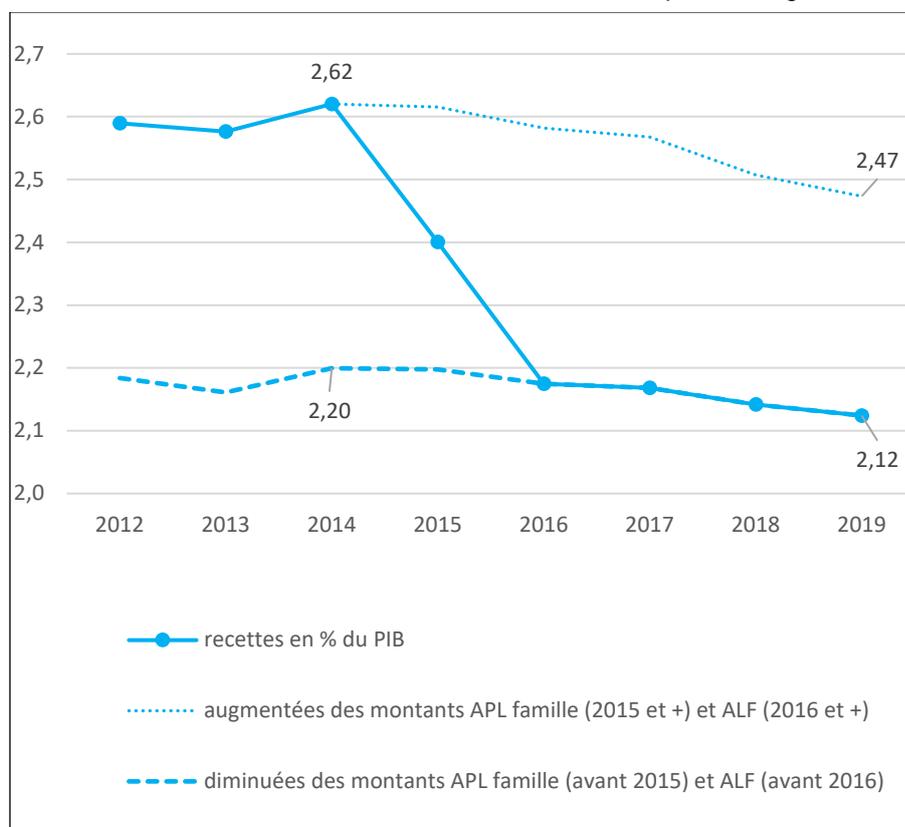
Pour neutraliser l'effet du changement de champ et évaluer les variations de recettes disponibles pour la branche famille, on pourrait aussi comparer le montant des recettes en 2014 avec le montant les années suivantes si les règles relatives aux recettes affectées à la branche (taux et assiettes des cotisations, de la CSG, des Itaf, etc.) n'avaient pas été modifiées. Un tel exercice est hors de portée¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Il nécessiterait, en effet, de disposer de toutes ces informations en 2014 pour toutes les recettes et en particulier les multiples ITAF affectées à la branche (dont certaines peuvent avoir complètement disparu) et d'appliquer les règles concernant les taux et définition des assiettes qui prévalaient en 2014 pour ces multiples prélèvements, et donc aux multiples assiettes fiscales concernées.

Une autre façon de procéder est de considérer que, comme les recettes évoluant au total et depuis plusieurs décennies de façon stable en proportion du PIB et des revenus bruts du travail (toutes les recettes étant de fait plus ou moins indexées sur ces grandeurs), elles auraient dû continuer à évoluer au même rythme sans les changements. Les écarts à cette norme d'évolution peuvent être imputés au changement ayant affecté les recettes dans leur ensemble (graphique 28).

Pour neutraliser les effets du changement de champ, deux calculs sont effectués : comparer le montant des recettes en 2014 avec le montant en 2019 augmentées du montant de l'ALF et des APL famille¹⁴⁵ (voir les graphiques 27 et 28, courbes en pointillé serré) ou inversement le montant des recettes en 2014 diminuées du montant de l'ALF et de l'APL famille (courbes en pointillés espacés).

Graphique 28 : Recettes nettes de la branche famille
en pourcentage du PIB



Source : calculs du SG du HCFEA à partir des données de la commission des comptes de la Sécurité sociale.

Si l'on compare les recettes 2014 avec les recettes 2019 augmentées des charges dont la branche a été délestée (courbes en pointillés serrés), la baisse est de - 5,6 % lorsque les recettes sont exprimées en pourcentage du PIB (respectivement - 4,9 % lorsqu'elles sont exprimées en pourcentage des revenus du travail bruts), contre - 18,9 % avant la correction (respectivement 18,3 %) ¹⁴⁶. Dit autrement, si la part des recettes dans le PIB (respectivement dans les revenus bruts du travail) avait été maintenue, comme elle l'a globalement été pendant plusieurs décennies, les

¹⁴⁵ L'équivalent des transferts Fnal (APL familles) avant 2015 est recalculé pour les années 2015 à 2019, en faisant l'hypothèse qu'ils représentent 57,5 % des dépenses totales d'APL de 2015 à 2019, 57,5 % étant la proportion moyenne sur la période 2007-2014 pour les transferts au Fnal (57,65 % en 2014).

¹⁴⁶ Avec cette correction, les recettes ont augmenté de 2 % en euros constants, contre une baisse de 12,4 % avant correction.

recettes nettes de la branche famille, auraient été supérieures de 2,3 Md€ (respectivement 2,1 Md€) à ce qu'elles ont été en 2019 (51,4 Md€).

Une autre façon de tenter de neutraliser l'effet du changement de champ est de comparer les recettes 2014 diminuées des charges de logement (ALF et transferts Fnal) avec les recettes 2019 (51,4 Md€). La baisse des recettes exprimées en pourcentage du PIB est cette fois de - 3,4 % (respectivement - 2,6 % lorsque les recettes sont exprimées en pourcentage des revenus du travail)¹⁴⁷. Avec cette estimation, les recettes nettes de la branche famille auraient dû être supérieures de 1,8 Md€ (respectivement 1,4 Md€) en 2019.

Si on neutralise ce qui est imputable au seul changement de champ dans le cadre du pacte de responsabilité, on peut donc conclure à une réduction des ressources disponibles pour la branche famille entre 2014 et 2019. En prenant comme référence la constance des recettes de la branche en pourcentage du PIB, et en neutralisant les effets du changement de champ, on peut estimer approximativement la perte de ressources autour de 2 Md€ entre 2014 et 2019 (soit environ 4 % des recettes). Il s'agit du même ordre de grandeur que celui obtenu en sommant les évaluations annuelles disponibles de la CCSS ou de la Cour des comptes sur l'impact des mesures nouvelles sur les recettes. Le pacte de responsabilité et les multiples réaffectations d'Itaf pour compenser les exonérations de cotisations n'ont donc pas été neutres pour la branche famille, contrairement à ce qui avait été affiché

Il est possible d'émettre l'interprétation suivante s'agissant des mesures liées au pacte de responsabilité. La compensation des baisses de cotisation n'a pas été totale dès la 1^{re} année de mise en œuvre (2015) comme l'a montré la Commission des comptes de la Sécurité sociale¹⁴⁸. Surtout cette compensation pouvait l'être de moins en moins, car dans l'opération la branche a perdu des recettes dynamiques (cotisations) en échange de dépenses (ALF, APL) progressant très peu voire diminuant¹⁴⁹. S'y est rajoutée à partir de 2019 la décision de ne plus compenser certains allègements de cotisations sociales.

La perte de recettes entre 2014 et 2019 n'a pourtant pas empêché la branche de passer d'un déficit de 2,7 Md€ en 2014 à un excédent de 1,5 Md€ en 2019. Ce rétablissement très fort du solde (+ 4,5 Md€), malgré ce manque à gagner de l'ordre de 2 Md€, s'explique certes par le caractère dynamique de la grande majorité des recettes de cotisations et de CSG encore affectées à la branche (83,6 % des recettes en 2019) qui reposent toujours sur des assiettes évoluant comme les revenus, mais aussi par les économies qui ont été réalisées depuis 2014 (voir I.).

¹⁴⁷ La baisse est plus faible que dans l'autre méthode car les dépenses d'ALF et d'APL ont davantage diminué que les autres dépenses de la branche entre 2014 et 2019. Avec cette correction, les recettes ont augmenté de 4,4 % en euros constants, contre une baisse de 12,4 % des recettes en euros constants avant correction.

¹⁴⁸ « *Le bilan à l'issue de l'année 2015 (...) est légèrement négatif pour la Cnaf (- 0,2 Md€)* », Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, juin 2016, p. 29.

¹⁴⁹ Elles ont même diminué d'environ 10 % en euros constants entre 2014 et 2019 : - 1,3 Md€ 2019 pour l'ensemble APL-ALF dont 0,9 Md€ que la branche aurait eu à charge si le champ de la branche n'avait pas été modifié. Les aides personnelles au logement devraient diminuer encore de l'ordre de 10 % de plus avec la mise en œuvre de la réforme de « contemporanéisation » des aides personnelles au logement, réforme reportée plusieurs fois et qui doit finalement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

III. Conclusion sur les évolutions des dépenses et recettes de la branche famille

Quel bilan des mesures prises en matière de dépenses et de recettes depuis une quinzaine d'années quant à l'évolution des moyens consacrés aux familles avec enfants à charge ? Quels enseignements et perspectives pour la branche famille ?

Les dépenses de la branche famille (hors logement) ont beaucoup ralenti lors des deux dernières décennies : le taux de croissance annuel est passé de 2,6 % en termes réels de 2002 à 2007 à 1,5 % de 2007 à 2012 puis 0,4 % de 2012 à 2017 et – 1,5 % de 2017 à 2019. Si on ne tient pas compte des nouveaux transferts mis à la charge de la branche qui ne concernent pas des ménages avec enfants à charge (majoration de pensions), le taux de croissance annuel en termes réels est plus faible et le récent ralentissement plus marqué : il passe de 2 % de 2002 à 2007, à 0,7 % de 2007 à 2012, 0,3 % de 2012 à 2017 et – 1,7 % de 2017 à 2019.

C'est l'année 2014 qui marque le début d'une diminution assez forte et relativement durable des dépenses : – 0,8 % par an en moyenne de 2014 à 2019 (en termes réels et à champ constant, hors logement). Cette rupture à partir de 2014 se traduit par une baisse des dépenses nettes (hors logement) en euros constants de 4,1 % au total entre 2014 et 2019, ou – 2,15 Md€ 2019.

Cette baisse provient :

- de la forte baisse des dépenses de prestations familiales (hors logement) de 7,9 % en termes réels entre 2014 et 2019 (– 2,7 Md€ 2019), une diminution assez régulière au cours de la période, et en grande partie imputable aux réformes décidées à partir de 2013 dont les économies cumulées de 2014 à 2019 peuvent être estimées à au moins 2 Md€ (voir I.A « L'évolution des dépenses de prestations familiales (légales nettes) ») ;
- d'une très légère baisse des dépenses de transferts (20,6 % du total des dépenses en 2019) de 1,1% en termes réels entre 2014 et 2019 (– 0,1 Md€)¹⁵⁰ ;
- d'une augmentation des dépenses d'action sociale (11,3 % du total des dépenses en 2019) de 15,8 % en termes réels entre 2014 et 2019 (+ 0,8 Md€ 2019), l'essentiel de cette hausse étant intervenue entre 2014 et 2017, avant que ces dépenses ne stagnent entre 2017 et 2019 (voir I.B « L'évolution des dépenses d'action sociale ») ;
- d'une diminution des frais de gestion et autres charges nettes de 4,2 % en termes réels sur la période (– 0,1 Md€).

Les recettes ont quant à elles continué à augmenter jusqu'en 2014 au même rythme que les assiettes sur lesquelles elles reposent et donc plus ou moins au même rythme que la croissance économique, elle-même davantage ralentie entre 2007 et 2014, mais toujours positive. Comme les dépenses tendent à augmenter moins rapidement, notamment parce que les prestations sont indexées sur les prix, cette situation a longtemps permis d'améliorer les droits pour les familles (prestations familiales, action sociale) ou d'augmenter les transferts de la branche pour d'autres branches (retraites).

Une rupture intervient sur les recettes également à partir de 2014, en raison des décisions annuelles de réaffectation des contributions, impôts et taxes affectés. Pour la première fois depuis quatre

¹⁵⁰ Une hausse de 2 % entre 2014 et 2016 puis une baisse de 3 % de 2016 à 2019 (voir I.C).

décennies, les ressources de la branche décrochent durablement et régulièrement par rapport à la croissance économique. La perte de ressources imputable à ce changement peut être estimée à environ 4 % des recettes entre 2014 et 2019, ou 2 Md€ (après neutralisation des effets du changement de champ de la branche lié au pacte de responsabilité).

La capacité de la branche famille à aider les familles avec charge d'enfants a été amoindrie : dans un premier temps par les transferts pour les majorations de pension mis à la charge de la branche d'abord entre 2000 et 2003 (3 Md€ 2019) puis entre 2008 et 2011 (2 Md€ 2019), qui ont préempté les ressources disponibles pour les familles avec charge d'enfants (prestations familiales et interventions d'action sociale) et qui ont beaucoup contribué à la détérioration financière de la branche ; ensuite par des mesures d'économies sur les prestations familiales à partir de 2013-2014 ; enfin avec les modifications opérées sur les recettes affectées à la branche à partir de 2014.

Le PLFSS 2021 prévoit que le solde de la branche famille, en déficit de 3,3 Md€ en 2020¹⁵¹ en raison de la forte baisse des recettes liée à crise sanitaire (contre un excédent de 1,5 Md€ en 2019), va très vite se rétablir et présenter un excédent de 1,1 Md€ dès 2021. Si aucune nouvelle mesure sur les recettes ou les dépenses n'est prise, l'excédent devrait augmenter jusqu'à 3,4 Md€ en 2024¹⁵². Ces prévisions d'excédents pourraient permettre d'améliorer les aides aux familles, prestations familiales et/ou action sociale : par exemple pour lutter plus résolument contre la pauvreté des enfants et notamment tenir compte des conséquences négatives à venir de la crise actuelle ; pour reconduire la revalorisation de 100 € de l'allocation de rentrée scolaire décidée pour la rentrée 2020 (mais non reconduite pour 2021) ; pour envisager une réforme ambitieuse des congés aux parents et des aides pour la garde individuelle des jeunes enfants ; pour augmenter les moyens de l'action sociale et développer les places dans les EAJE, etc.

Mais ces excédents annoncés pourraient aussi conduire à réitérer ce qui s'est produit pour la branche famille depuis une quinzaine d'années : réduire les ressources affectées à la branche, comme cela a été le cas entre 2014 et 2019 ; ou augmenter des dépenses, mais pas tant les dépenses de prestations familiales et d'action sociale que de nouveaux transferts vers d'autres branches (comme entre 2000 et 2003 puis entre 2008 et 2011 pour les majorations de pension).

L'hypothèse que les ressources futures de la branche soient limitées – décrochent encore davantage par rapport à l'évolution des revenus (PIB) – est d'autant plus plausible que, non seulement le financement de la branche repose pour partie sur des recettes fiscales soumises à l'incertitude des décisions annuelles d'affectation, mais aussi qu'il a été mis fin en 2019 à la règle de compensation intégrale des exonérations de cotisations qui prévalait depuis 1994, une décision qui déjà a conduit à des pertes de ressources importantes depuis 2019 pour la Sécurité sociale, dont la branche famille.

¹⁵¹ En raison de la « dégradation des hypothèses macro-économiques consécutive à la mise en place du second confinement qui a conduit à revoir à la baisse la prévision d'évolution du PIB pour 2020 (– 11% contre – 10% en texte initial) et à dégrader d'un point la masse salariale privée, désormais évaluée à – 8,9 % » (amendement du gouvernement du 9 novembre 2020), la prévision finalement retenue par la [loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020](#) de financement de la Sécurité sociale pour 2021 est un déficit de 3,5 Md€ en 2020 (au lieu de 3,3 dans le PLFSS) puis un excédent de 0,3 Md€ en 2021 (au lieu de 1,1).

¹⁵² Il est prévu une forte reprise de la croissance et donc des recettes de la branche, de 7 % en 2021, tandis qu'à champ constant, les dépenses de la branche famille diminueraient : de 0,4 % en termes réels entre 2019 et 2024, et même de 1,1 % hors effet de l'allongement du congé de paternité (qui devrait entraîner un surcoût pour la branche de 400 M€ en année pleine).

L'autre possibilité, celle consistant à accroître les dépenses, pas ou peu à travers des aides aux familles ayant des enfants à charge mais sous la forme de transferts vers d'autres branches n'est, quant à elle, plus une hypothèse d'école, d'autant plus que les autres branches de la Sécurité sociale vont présenter des déficits durables¹⁵³. Le PLFSS pour 2021 prévoit déjà en effet que « *compte tenu (...) de la situation financière de la branche famille* [prévisions d'excédents croissants à compter de 2021], *la CNSA* [en charge de la nouvelle branche autonomie] *bénéficie d'un transfert supplémentaire de recettes de la branche famille à compter de 2022* »¹⁵⁴. Il est ainsi envisagé pour financer la nouvelle « PCH parentalité »¹⁵⁵ un transfert de la branche famille à compter de 2022¹⁵⁶.

En limitant la croissance des recettes, en basculant certaines d'entre elles vers d'autres branches ou, ce qui revient au même, en lestant la branche de nouvelles charges pour des prestations relevant d'autres branches comme cela a été fait auparavant, les futurs excédents projetés par le PLFSS 2021 pourraient ainsi être empêchés ou éteints au fil de l'eau. Bien plus, à trop charger la barque (financement de dépenses d'autres branches, resserrement des ressources), des déficits pourraient même advenir et perdurer. Ce qui est d'autant plus plausible que les projections d'excédents de la branche du PLFSS à partir de 2021 se basent sur des hypothèses économiques très optimistes avec un retour rapide de la croissance¹⁵⁷. Si jamais la branche, avec les nouvelles mesures de limitation des recettes (non compensation) ou de nouveaux transferts vers la branche autonomie, devait connaître un solde négatif, cette situation pourrait alors servir, comme ce fut le cas à partir de 2014, de justification à de nouvelles économies sur les dépenses pour les familles avec charge d'enfants.

¹⁵³ En particulier les deux principales, l'assurance maladie et l'assurance vieillesse. Selon le dernier rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites ([Évolutions et perspectives des retraites en France](#), novembre 2020), la crise sanitaire devrait faire passer le système de retraite (dont l'assurance vieillesse représente la plus grande part) d'un quasi équilibre en 2019 (- 1,1 Md€) à une très forte détérioration en 2020 (déficit de 23,5 Md€, soit 1,1 % du PIB) puis, même dans l'hypothèse d'un rebond de l'activité en 2021, le solde s'améliorerait mais resterait fortement déficitaire jusqu'en 2024 (entre - 0,6 % et - 0,2 % du PIB selon les hypothèses).

¹⁵⁴ Le texte finalement adopté dans la [loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020](#) de financement de la Sécurité sociale pour 2021 est « *Compte tenu du lien avec la politique familiale et de la situation financière de la branche Famille, la CNSA bénéficie d'un transfert supplémentaire de recettes de la branche Famille à compter de 2022* ».

¹⁵⁵ Prestation de compensation du handicap pour un enfant handicapé, de la compétence des départements : aide financière modulée selon les ressources et destinée à prendre en charge (rembourser) les dépenses correspondant à des aides (à domicile ou en établissement) pour un enfant de moins de 20 ans en situation de handicap (percevant l'AEEH).

¹⁵⁶ Le transfert de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), une prestation familiale, à la nouvelle branche autonomie prévu dans le PLFSS pour 2021 va modifier le champ de la branche famille mais ne devrait rien changer pour les familles (qui continueront de recevoir la prestation des Caf) et devrait être neutre sur le solde financier à condition que la baisse des recettes prévue en compensation ne soit pas supérieure à la baisse des dépenses d'AEEH. En 2021, il est annoncé que ce sera le cas avec le transfert de l'AEEH à la nouvelle branche autonomie qui réduira le périmètre des dépenses de 1,2 Md€, tandis que les recettes seront diminuées d'autant (réduction de la taxe sur les salaires qui lui est affectée au profit de la Cnam, laquelle affecte une part équivalente de CSG à la CNSA).

¹⁵⁷ Croissance du PIB de 8 % en 2021 et de 3,5 % en 2022 pour une croissance annuelle moyenne de 0,9 % de 2019 à 2025.



PARTIE III

LES REFORMES DES PRESTATIONS FAMILIALES LEGALES DEPUIS 1998

Introduction

Le montant des dépenses de prestations familiales est fonction d'une part du niveau des prestations et d'autre part du nombre de bénéficiaires de ces prestations, qui dépend lui-même de multiples facteurs : les conditions d'éligibilité aux prestations, la démographie, les conditions économiques et sociales, etc. L'évolution du montant des prestations familiales dépend, d'une part, de la revalorisation annuelle légale de ces prestations telle qu'inscrite dans le code de la Sécurité sociale et, d'autre part, des réformes dont elles font l'objet.

Le montant de la plupart des prestations familiales étant exprimé en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales, la Bmaf, leur revalorisation annuelle est calquée sur celle de la Bmaf. Les modalités de cette revalorisation ont été plusieurs fois réformées depuis 1998. Indépendamment de cette revalorisation annuelle légale, les prestations familiales ont elles aussi connu de nombreux changements au cours des vingt dernières années : introduction de nouvelles prestations, changements de barèmes, mise sous conditions de ressources, entrée en vigueur de modulations des montants, modifications des conditions et des dates de perception, etc. Depuis 1998, aucune prestation familiale n'a été épargnée par les réformes, souvent à la faveur de mesures d'économie.

Les conditions d'éligibilité aux prestations (plafonds et seuils de ressources), définies dans le code de la Sécurité sociale sont, elles aussi, revalorisées chaque année. Leur comparaison avec les ressources des allocataires détermine les familles bénéficiaires des prestations et de leur montant.

Aujourd'hui, les plafonds et seuils de ressources des prestations sous conditions de ressources ou modulées en fonction des ressources – c'est-à-dire la majeure partie des prestations familiales – et la Bmaf – et donc le montant de la plupart des prestations familiales – sont revalorisés annuellement selon une mesure de l'inflation constatée (l'évolution de l'indice des prix hors tabac) (encadré 1)¹⁵⁸.

Encadré 1 – Dispositions légales sur la revalorisation des prestations familiales, des plafonds de ressources, du RSA, de la prime d'activité et des aides personnelles au logement (règles en vigueur en 2020)

Montant des prestations familiales / Bmaf

Article L551-1 CSS

Le montant des prestations familiales est déterminé d'après des bases mensuelles de calcul revalorisées au 1^{er} avril de chaque année par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25.

Article L161-25 CSS

La revalorisation annuelle des montants de prestations dont les dispositions renvoient au présent article est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées.

Si ce coefficient est inférieur à un, il est porté à cette valeur.

¹⁵⁸ Avant 2016, plafonds et Bmaf étaient revalorisés selon l'inflation prévue (et non constatée). Avant 1997, ils l'étaient selon le salaire moyen ou le Smic selon les prestations. Source : Cnaf, 2014, *Prestations familiales et sociales 2012. Statistiques nationales*.

Plafonds de ressources

Complément familial – Article L522-2 CSS

(...) Le niveau du plafond de ressources varie conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac. (...)

Allocations familiales – Article L521-1 CSS

(...) Les niveaux des plafonds de ressources, qui varient en fonction du nombre d'enfants à charge, sont révisés conformément à l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation, hors tabac. (...)

Allocation de base – Article L531-3 CSS

(...) Ce plafond est revalorisé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

Le plafond de ressources et le taux servant au calcul de l'allocation de base versée à taux plein sont identiques à ceux retenus pour l'attribution du complément familial prévu à l'article L. 522-1 et la fixation de son montant. (...)

Prime à la naissance – Article L531-2 CSS

(...) Le montant du plafond et celui de la majoration sont fixés par décret, par référence au plafond applicable à l'allocation de base versée à taux plein mentionnée à l'article L. 531-3, et revalorisés par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale. Ils varient conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac. (...)

Complément de libre choix du mode de garde assistante maternelle (plafond montants forfaitaires) **Article D531-18-1 CSS**

(...) Pour l'application du barème mentionné au III de l'article L. 531-5 et à l'article L. 531-6, les plafonds mentionnés au 2° de l'article D. 531-18 et aux 1° et 2° du III de l'article D. 531-23 ainsi que leur majoration respective sont fixés comme suit et revalorisés au 1^{er} janvier de chaque année, conformément à l'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année civile de référence, par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture (...).

Allocation de rentrée scolaire – Article L543-1 CSS

(...) Le niveau du plafond de ressources varie conformément à l'évolution des prix à la consommation des ménages hors les prix du tabac, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Son montant est fixé par décret et revalorisé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture. (...)

Minima sociaux

RSA – Article L262-3 CASF

Le montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 est fixé par décret. Il est revalorisé le 1^{er} avril de chaque année par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Prime d'activité – Article L842-3 CSS

(...) Le montant forfaitaire et le montant maximal de la bonification principale sont revalorisés le 1^{er} avril de chaque année par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 (...).

Aides personnelles au logement

Article L823-4 CCH

(...) Le barème est révisé chaque année au 1^{er} octobre.

Sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers défini à l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 :

- 1° Les plafonds de loyers.
- 2° Le montant forfaitaire des charges.
- 3° Les plafonds des charges de remboursement des contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème.
- 4° Les équivalences de loyer et de charges locatives.
- 5° Le terme constant de la participation personnelle du ménage.

Article D.823-17 CCH

(...) l'abattement forfaitaire appliqué aux ressources du ménage [est] fixé par arrêté en fonction de la composition familiale et revalorisé au 1^{er} janvier de chaque année, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac. Cette évolution est appréciée entre le 1^{er} octobre de l'avant-dernière année précédant la revalorisation et le 1^{er} octobre de l'année précédant la revalorisation.

L'évolution des plafonds et seuils de ressources depuis une vingtaine d'années est étudiée dans un premier temps, dans le but de mettre en évidence « l'effet plafond ». Celui-ci évalue l'incidence budgétaire de l'évolution du montant des plafonds, liée notamment à l'éviction d'un certain nombre de bénéficiaires, ou la réduction du montant des prestations qui leur sont versées, car leurs ressources évoluent plus vite que les plafonds et seuils des prestations. Dans un deuxième temps, est présentée l'évolution de la Bmaf depuis vingt ans, telle qu'elle résulte des revalorisations annuelles légales. Les prestations familiales étant exprimées en pourcentage de la Bmaf, elles évoluent comme cette dernière, sauf si des réformes sont mises en œuvre. Or toutes les prestations familiales ont connu des changements depuis 1998, dans l'objectif affiché d'un ciblage vers les familles les plus modestes, mais aussi celui de réaliser des économies pour parvenir à l'équilibre budgétaire de la branche famille. Ces réformes des barèmes et des conditions de versement sont étudiées dans un troisième temps.

I. L'évolution des plafonds et seuils de ressources des prestations familiales depuis 1998

Aujourd'hui, les prestations familiales sont, pour la plupart, soumises à conditions de ressources ou modulées en fonction des ressources des allocataires (tableau 1). Le complément familial (CF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), les primes à la naissance et à l'adoption ainsi que l'allocation de base (AB) de la Paje ne sont accessibles qu'aux familles dont les ressources sont inférieures à un certain plafond, différent selon les prestations. Pour d'autres prestations, comme les allocations familiales (AF) ou le complément libre choix de mode de garde de la Paje (CMG), les montants sont modulés en fonction des ressources, le montant maximal de la prestation étant destiné aux allocataires les plus modestes.

Nous étudions ici l'évolution, depuis 1998, des plafonds et seuils de ressources des prestations familiales, dans l'objectif d'appréhender l'évolution de la sélectivité des prestations.

La sélectivité des prestations familiales se réfère aux conditions d'éligibilité ou d'accessibilité aux prestations sous conditions de ressources ou au montant maximal des prestations modulées en fonction des ressources. Elle dépend des niveaux des plafonds et des seuils de ressources, différents pour chaque prestation. Les prestations dont les plafonds ou seuils de ressources sont bas sont, par définition, plus sélectives que celles dont les plafonds ou seuils de ressources sont plus élevés. Plus une prestation est sélective, plus elle exclut une proportion importante de familles qui ne peuvent bénéficier de la prestation du fait de leurs ressources supérieures au plafond.

La sélectivité évolue d'une année sur l'autre en fonction :

- de la revalorisation annuelle, uniforme, de ces plafonds et seuils de ressources, selon les règles prévues dans le code de la Sécurité sociale ;
- de l'évolution des ressources des allocataires : lors de la revalorisation annuelle des plafonds et seuils de ressources, les ressources des allocataires sont confrontées aux nouveaux plafonds. Si ceux-ci évoluent moins vite que les ressources des allocataires, alors un certain nombre d'entre eux sont exclus mécaniquement du bénéfice des prestations. De même, si les seuils de ressources au-delà desquels la modulation s'applique évoluent moins vite que les ressources des bénéficiaires, alors un nombre croissant d'entre eux perçoivent une prestation à taux réduit. Les prestations deviennent alors plus sélectives, et l'évolution de cette sélectivité est mesurée par **l'effet plafond**, qui évalue le nombre d'allocataires qui se retrouvent exclus du bénéfice d'une prestation car leurs ressources deviennent supérieures au plafond appliqué ;
- de l'évolution des prix : si les plafonds de ressources augmentent moins vite que les prix, alors les prestations deviennent *a priori* plus sélectives. En effet, les conditions d'éligibilité aux prestations se durcissent car les niveaux des plafonds en-dessous desquels les familles ont accès aux prestations se réduisent en termes réels. Il en est de même pour les prestations modulées en fonction des ressources : si les seuils délimitant la ou les modulations augmentent moins vite que les prix, ils diminuent donc en termes réels, ce qui rend *a priori* l'accès au montant maximal des prestations plus restrictif.

Tableau 1 : Prestations familiales sous conditions de ressources et/ou modulées en fonction des ressources sur la période 1998 - 2019

	Sous conditions de ressources	Modulées en fonction des ressources
Allocations familiales (AF)	Mars - décembre 1998	2015 -
Majoration pour âge		2015 -
Forfait d'allocations familiales		2015 -
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	1974 -	
Allocation pour jeune enfant « courte »	1985 - 1996	
Complément familial (CF)	1978 -	CF majoré depuis 2014
Allocation pour jeune enfant (APJE) et allocation d'adoption (pour les enfants nés avant le 1 ^{er} janvier 2004) ¹⁵⁹	1996 - 2006	
Primes à la naissance et à l'adoption de la Paje (pour les enfants nés après le 1 ^{er} janvier 2004)	2004 -	
Allocation de base (AB) de la Paje (pour les enfants nés après le 1 ^{er} janvier 2004)	2004 -	AB à taux partiel depuis 2014
Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) (pour les enfants nés avant le 1 ^{er} janvier 2004)		1998 - 2010
Complément pour l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) (pour les enfants nés avant le 1 ^{er} janvier 2004)		2001 - 2010
Complément libre choix du mode de garde (CMG) (pour les enfants nés après le premier janvier 2004)		2004 -
Complément de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP)	2006 -	

A. UNE REVALORISATION DES PLAFONDS ET SEUILS DE RESSOURCES DES PRESTATIONS FAMILIALES INFÉRIEURE DE 4 % A L'INFLATION, DE 17 % A L'ÉVOLUTION DU NIVEAU DE VIE MOYEN ET DE 21 % A CELLE DU SALAIRE MOYEN

Nous commençons par analyser l'évolution, depuis 1998, des plafonds et seuils de ressources de l'ensemble des prestations familiales résultant des revalorisations annuelles fixées par les directives de la direction de la Sécurité sociale en application des règles du code de la Sécurité sociale, et ce, indépendamment des réformes portant sur telle ou telle prestation spécifique.

Nous comparons ces revalorisations à l'évolution des ressources des allocataires. Pour appréhender ces dernières, nous utilisons deux indicateurs calculés par l'Insee : le niveau de vie moyen, mesuré par le revenu disponible brut par unité de consommation de la comptabilité nationale, et le salaire moyen par tête (SMPT). Ce dernier offre l'avantage de mieux appréhender

¹⁵⁹ Lors de sa création en 1985, l'APJE comporte deux volets : une APJE « courte », sans condition de ressources, versée jusqu'au 3^e mois de l'enfant et une « APJE longue », qui prolonge le versement de l'allocation jusqu'aux 3 ans de l'enfant sous conditions de ressources. À partir du 1^{er} janvier 1996, les deux volets de l'APJE sont attribués sous les mêmes conditions de ressources.

les ressources des bénéficiaires potentiels, notamment en excluant les retraités, mais il est plus volatile¹⁶⁰.

Depuis le 1^{er} juillet 1997, d'après le code de la Sécurité sociale, les plafonds de ressources pour les prestations familiales sous conditions de ressources et les seuils pour celles modulées en fonction des ressources sont revalorisés chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT)¹⁶¹ – inférieure à celle de l'inflation y compris tabac.

Jusqu'en 2007, les plafonds et seuils de ressources sont revalorisés au 1^{er} juillet en fonction de l'IPCHT de l'année précédente et appliqués aux ressources des allocataires de l'année précédente. Ainsi, au 1^{er} juillet 2007, les ressources prises en compte pour déterminer l'éligibilité aux prestations sont celles de 2006, et les plafonds d'attribution et seuils de ressources sont revalorisés de 1,7 %, correspondant à l'évolution des prix en moyenne annuelle hors tabac de l'année 2006¹⁶². Ces plafonds et seuils de ressources en vigueur au 1^{er} juillet 2007 sont restés inchangés jusqu'au 31 décembre 2008.

En effet, durant l'année 2008, trois modifications sont intervenues :

- d'abord, l'année de référence des ressources considérées pour déterminer l'éligibilité des familles aux prestations familiales sous conditions de ressources est différée d'un an. Ainsi, à partir de 2008, ce sont les ressources de l'année N-2 qui déterminent l'éligibilité aux prestations pour l'année N ;
- par conséquent, l'année de référence de l'IPCHT prise en compte pour la revalorisation des plafonds et seuils de ressources a elle aussi été changée. Elle devient l'avant-dernière année civile (et non plus la dernière). Dorénavant, les plafonds de l'année N sont revalorisés en fonction de l'inflation constatée en N-2, en cohérence avec la prise en considération des ressources constatées en N-2 pour l'attribution des prestations en année N ;
- enfin, l'examen des conditions d'attribution et la revalorisation des plafonds et seuils de ressources sont retardés au 1^{er} janvier 2009 (au lieu du 1^{er} juillet 2008)¹⁶³. En

¹⁶⁰ Une mesure plus précise de l'effet plafond nécessiterait de comparer l'évolution des plafonds à celle des revenus au voisinage des plafonds (plutôt que celles des ressources moyennes). Si les revenus au voisinage du plafond d'une prestation évoluent moins vite que les revenus moyens, alors l'effet d'éviction est surestimé. Les rapports de la direction de la Sécurité sociale, utilisés dans cette note, utilisent aussi le SMPT pour appréhender les ressources des familles, en le corrigeant du chômage.

¹⁶¹ Avant 1997, les plafonds et seuils de ressources des prestations familiales étaient revalorisés annuellement en fonction du salaire moyen ou du Smic, selon les prestations. Comme les revenus augmentent plus vite que les prix, ce passage à une revalorisation sur les prix a conduit mécaniquement une part croissante de familles à dépasser les plafonds et donc à devenir non éligibles aux prestations. Sources : Cnaf, 2014, Prestations familiales et sociales 2012. Statistiques nationales ; HCF, 2013, Les aides aux familles.

¹⁶² De plus, la loi de finances pour 2006 a modifié les règles d'imposition sur le revenu, en intégrant dans les taux du barème progressif de l'IR l'abattement d'assiette de 20 % dont bénéficiaient certains contribuables. Les plafonds revalorisés ont alors été majorés de 25 % pour neutraliser les effets de cette réforme (circulaire n°2997-251 du 21 juin 2007 relative à la revalorisation au 1^{er} juillet 2007 des plafonds d'attribution de certaines prestations familiales servies en métropole et au montant de l'allocation de garde d'enfant à domicile). Dans le cadre de cette note, cette majoration a été rétropolée depuis 1997 afin d'analyser de manière homogène l'évolution des plafonds d'exclusion.

¹⁶³ Décrets n°2008-604 du 26 juin 2008 et n°2008-765 du 30 juillet 2008. Ce décalage de la revalorisation du 1^{er} juillet 2008 au 1^{er} janvier 2009 devait permettre aux Caisses d'allocations familiales d'obtenir directement par les services des impôts le montant des revenus de l'année N-2 (revenus 2007 en janvier 2009) pour apprécier le niveau de ressources des allocataires.

conséquence, entre le 31 juillet 2007 et le 31 décembre 2008, les plafonds et seuils de ressources n'ont pas été revalorisés et la revalorisation intervenue au 1^{er} janvier 2009 s'est basée sur l'inflation de l'année 2007. Les plafonds et seuils ont alors été revalorisés de 1,5 % (contre 2,8 % si l'ancien mode de revalorisation avait été appliqué) et comparés aux ressources de 2007 des allocataires potentiels. La non-revalorisation de 2008 et la moindre revalorisation de 2009 (par rapport à l'ancienne règle) ont ainsi durci les conditions d'éligibilité aux prestations.

Ces nouvelles règles de revalorisation se sont appliquées jusqu'en 2011. En 2012, la règle de revalorisation aurait voulu que les plafonds et seuils de ressources soient revalorisés selon l'inflation hors tabac de 2010, qui s'était élevée à 1,5 %. La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2012 a cependant prévu, « dans le contexte de l'aggravation des déficits publics », une revalorisation inférieure, qu'elle a fixée forfaitairement à 1 %¹⁶⁴. Cette sous-revalorisation a permis la réalisation d'économies budgétaires à hauteur de 30 M€¹⁶⁵ et a, une nouvelle fois, durci les conditions d'éligibilité des familles aux prestations.

Au total entre 1998 et 2019, les plafonds et seuils de ressources sont revalorisés¹⁶⁶ de 27,8 % alors que, sur la même période, l'inflation cumulée s'élève à 33,0 %, l'évolution des plafonds étant donc inférieure de 5,2 points (soit de 4 %) à celle des prix (y compris tabac). Dans le même temps, le niveau de vie moyen (mesuré par le revenu disponible brut par unité de consommation de la comptabilité nationale) augmente de 54,3 % et les ressources moyennes (mesurées par le SMPT) augmentent de 61,6 % (graphique 1). La revalorisation des plafonds a ainsi été inférieure de 17,2 % à l'évolution du niveau de vie moyen et de 20,9 % à celle du salaire moyen.

Par conséquent, sur l'ensemble de la période, la sélectivité des prestations familiales s'est accentuée, resserrant l'accès au bénéfice des prestations sous conditions de ressources ou au montant maximal des prestations modulées en fonction des ressources vers les familles les plus modestes. En effet, d'une part, les plafonds et seuils de ressources ont baissé en euros constants (effet prix) et, d'autre part, les revenus moyens ont augmenté nettement plus vite que les plafonds et seuils de ressources des prestations (effet plafond).

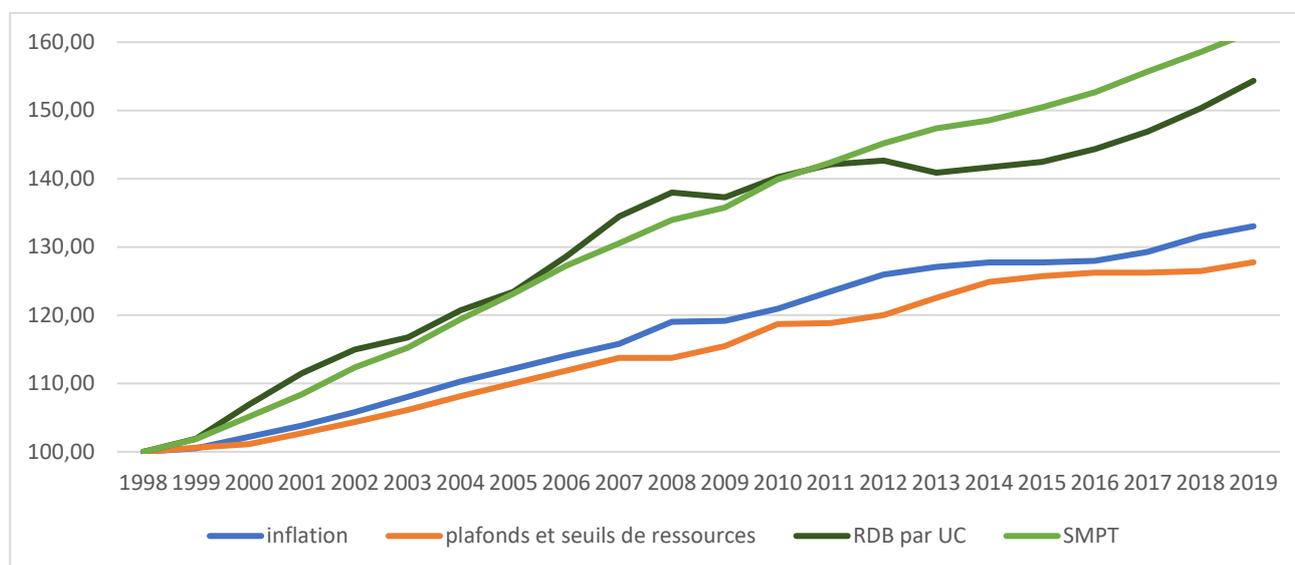
¹⁶⁴ Circulaire DSS/2B n°2011-481 interministérielle du 23 décembre 2011 relative à la revalorisation au 1^{er} janvier 2012 des plafonds d'attribution de certaines prestations familiales servies en métropole.

¹⁶⁵ Ces économies s'élèvent à 450 M€ si on y ajoute le décalage de la date de revalorisation de la Bmaf au 1^{er} avril et sa sous-revalorisation exceptionnelle en 2012. Source : commission des comptes de la Sécurité sociale (2012), Les comptes de la Sécurité sociale, juillet.

¹⁶⁶ Hors la revalorisation exceptionnelle de 25 % du 1^{er} juillet 2007, cf. plus haut.

Graphique 1 : Évolution des plafonds et seuils de ressources des prestations familiales, des prix, du SMPT et du niveau de vie moyen entre 1998 et 2019

base 100 en 1998



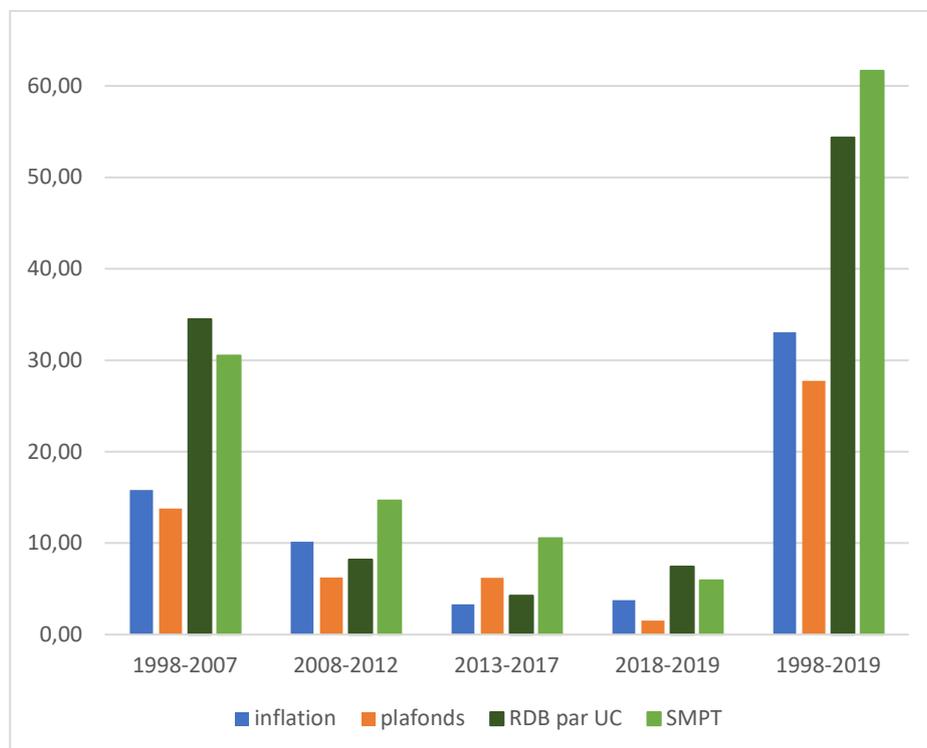
Sources : circulaires DSS (plafonds), Insee (inflation, RDB par UC, SMPT).

L'évolution des plafonds et seuils par rapport à l'inflation, au SMPT et au niveau de vie moyen n'est cependant pas linéaire sur la période 1998-2019 (graphique 2).

Entre 1998 et 2007, alors que les plafonds et seuils de ressources peinent à suivre l'augmentation des prix, le salaire moyen augmente 1,9 fois plus que les prix et 2,2 fois plus que les plafonds. Le niveau de vie moyen augmente, lui, 2,2 fois plus que les prix et 2,5 fois plus que les plafonds de ressources. À partir de 2008, l'écart entre l'évolution des prix et celle des plafonds et seuils de ressources s'accélère, mais celui avec les revenus moyens (SMPT) et le niveau de vie moyen se réduit. Les effets des réformes de 2008, induisant une nette sous-revalorisation des plafonds, sont quasiment recouverts en 2010, puis, de nouveau, l'écart avec l'inflation augmente jusqu'en 2012. La période 2013-2017 est la seule où les plafonds et seuils de ressources évoluent plus vite que les prix, avec des taux de croissance annuels moyens respectifs de 1 % et 0,5 %¹⁶⁷. De plus, la croissance des revenus moyens (SMPT comme niveau de vie), supérieure à celle des plafonds et seuils de ressources, est plus faible sur la période que lors des périodes précédentes. Un nouveau décrochage se produit en 2018 et 2019 : les plafonds recommencent à évoluer moins rapidement que les prix, et le SMPT comme le niveau de vie moyen augmentent plus vite que les prix et donc nettement plus que les plafonds et seuils de ressources.

¹⁶⁷ En effet, l'inflation annuelle entre 2013 et 2017 est plus faible que celle des années 2011 à 2015 qui servent de référence à la revalorisation des plafonds.

Graphique 2 : Évolution des plafonds et seuils de ressources, des prix, du SMPT et du niveau de vie moyen entre 1998 et 2019 en euros courants, par sous-période en %

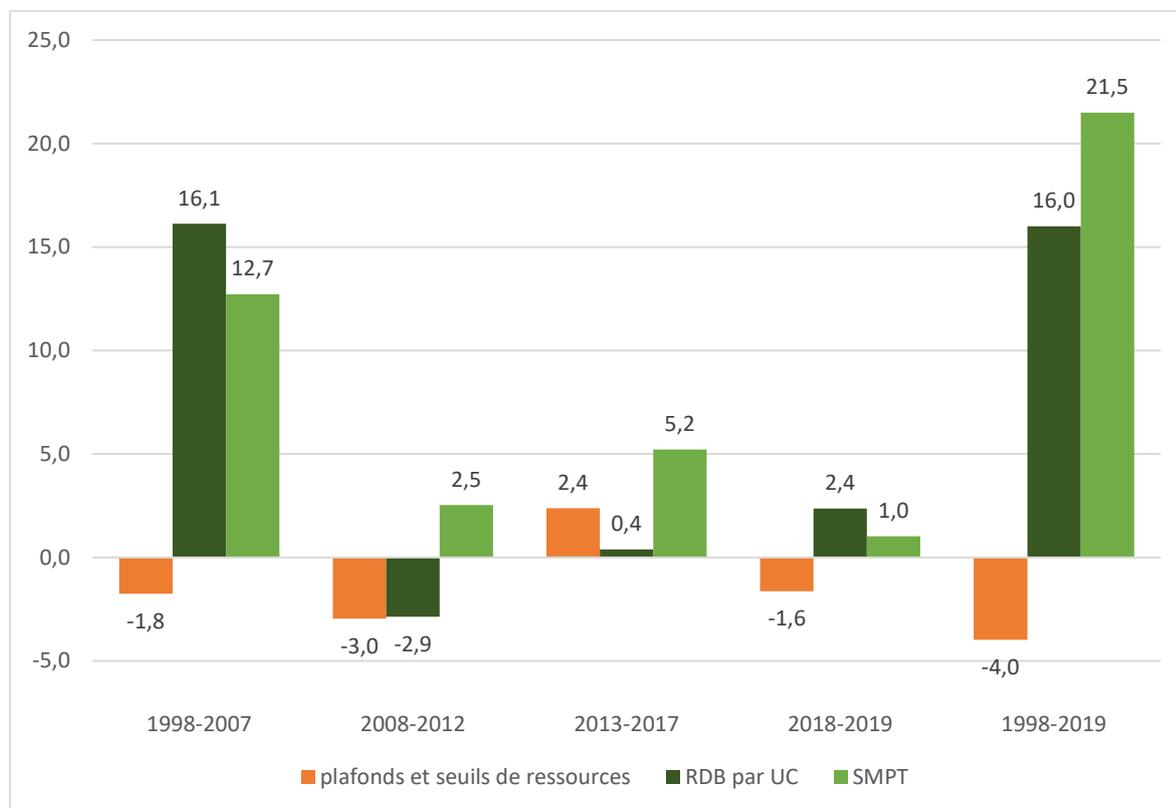


Sources : circulaires DSS (plafonds), Insee (inflation, RDB par UC, SMPT).

Compte tenu de leur revalorisation inférieure à l'inflation, les plafonds et seuils de ressources ont ainsi baissé en euros constants (graphique 3). Cette baisse, qui s'élève à 4,0 % sur la période 1998-2019, augmente *a priori* la sélectivité (effet prix). Mais la sélectivité s'est surtout accrue sur la période du fait de l'évolution du niveau de vie et des niveaux de salaire, puisque le niveau de vie moyen en euros constants a augmenté de 16,0 % et le salaire moyen par tête de 21,5 %.

Cet accroissement des ressources et du niveau de vie de la population en euros constants s'est produit pour l'essentiel avant 2008. Comme dans le même temps les plafonds et seuils de ressources ont baissé en euros constants, la sélectivité des prestations familiales a fortement augmenté entre 1998 et 2007, excluant un nombre croissant de familles potentiellement éligibles du bénéfice des prestations ou de leur montant maximal. Ensuite, entre 2008 et 2012, les plafonds et seuils de ressources continuent de diminuer en euros constants. Mais le niveau de vie moyen diminue lui aussi, dans des proportions à peu près similaires, et le salaire moyen par tête, s'il continue d'augmenter, le fait à un rythme très ralenti (+ 0,4 % en euros constants en moyenne annuelle). La sélectivité continue donc d'augmenter sur cette période, mais nettement moins que précédemment. Entre 2013 et 2017, le diagnostic est plus compliqué à établir, selon les indicateurs retenus. Pour la première fois depuis 1997, en effet, les plafonds et seuils de ressources progressent en euros constants, et même plus rapidement que le niveau de vie moyen. Ils progressent néanmoins moins vite que le SMPT. Au total, la sélectivité progresse moins que sur la période précédente (en utilisant le SMPT), voire recule (en utilisant le niveau de vie). À partir de 2018, en revanche, la sélectivité repart nettement à la hausse : en 2018 et 2019, le salaire moyen et le niveau de vie moyen progressent en euros constants alors que les plafonds de ressources baissent de nouveau.

Graphique 3 : Évolution des plafonds et seuils de ressources et du niveau de vie en euros constants, par sous-période en %



Sources : circulaires DSS (plafonds), Insee (inflation, RDB par UC, SMPT).

La sélectivité des prestations familiales s'est donc globalement accrue sur la période 1998-2019, sous le double effet d'une revalorisation des plafonds et seuils de ressources inférieure à l'inflation (sauf sur la période 2013-2017) et très nettement inférieure à l'évolution des ressources moyennes, qu'elles soient appréhendées par le SMPT ou le RDB par UC. Ce phénomène d'éviction du bénéfice des prestations familiales a été particulièrement important durant la période 1998-2007 et semble repartir à la hausse depuis 2018.

B. UN EFFET PLAFOND DIFFERENCIE SUIVANT LES PRESTATIONS FAMILIALES

Le niveau des plafonds d'attribution étant hétérogène entre les prestations familiales sous conditions de ressources, leur sélectivité diffère. De plus, les niveaux de plafonds des prestations sont majorés en fonction du nombre d'enfants à charge et, sauf l'allocation de rentrée scolaire, pour les familles monoparentales et pour les couples biactifs (encadré 2). Bien que la revalorisation des plafonds de ressources et majorations soit uniforme, son impact sur la sélectivité dépend de la prestation, de la configuration familiale et de la situation du ménage au regard de l'activité.

Encadré 2 - Les majorations des plafonds des prestations familiales sous conditions de ressources

Toutes les prestations sous conditions de ressources, sauf l'ARS, comportent un système de double plafond (tableau 2). D'une part, les plafonds de ressources sont majorés en fonction du nombre d'enfants à charge dans la famille. Selon les prestations, cette majoration par enfant varie de 16,7 à 24,0 % du plafond le plus bas considéré pour percevoir la prestation¹⁶⁸. D'autre part, le plafond de ressources pris en compte pour les familles où les deux parents travaillent et les familles monoparentales est supérieur à celui appliqué aux familles où un seul parent a une activité professionnelle¹⁶⁹ – sauf pour l'ARS où cette majoration n'existe pas (le plafond de ressources retenu pour l'ARS est identique pour les familles mono ou biactives).

En 2001, la Cour des comptes estimait que 430 000 familles bénéficiaient du système de double plafond sans lequel elles n'auraient pu avoir accès aux prestations (soit 25 % des allocataires de l'APJE et 7 % des allocataires du complément familial). Cependant, elle soulignait qu'« *en dépit de ce double plafond, les taux d'exclusion des ménages biactifs sont supérieurs à ceux des ménages monoactifs : 32 % des biactifs sont exclus de l'APJE (contre 13 % à 20 % des monoactifs selon le nombre d'enfants), et 25 % du complément familial (contre 13 %)* »¹⁷⁰. L'absence de système de double plafond pour l'ARS conduit à une exclusion encore plus sévère des ménages biactifs : le taux moyen d'exclusion du bénéfice de l'ARS est de 43 % et s'élève à 56,8 % pour les familles biactives (contre 24,2 % pour les couples monoactifs et 14,5 % pour les familles monoparentales)¹⁷¹. En 2013, le HCF estime que 21 % des familles monoparentales et biactives de trois enfants sont exclues du CF et 14 % de celles ayant quatre enfants¹⁷². Il n'existe malheureusement pas de chiffres disponibles plus récents à notre connaissance.

Tableau 2 : Plafonds et montants des majorations des prestations sous conditions de ressources en 2019

	Plafond le plus bas pour percevoir la prestation	Majoration pour enfant à charge	En % du plafond le plus bas	Majoration pour isolement ou biactivité	En % du plafond le plus bas
ARS	24 697 €	5 699 €	23,1 %		
CF	38 159 €	6 360 €	16,7 %	8 521 €	22,3 %
CF majoré	19 081 €	3 180 €	16,7 %	4 260 €	22,3 %
Prime à la naissance et AB à taux partiel de la Paje	31 659 €			1 0181 €	32,2 %
2 ^e enfant		6 332 €	20,0 %		
3 ^e enfant		7 598 €	24,0 %		
AB à taux plein de la Paje	26 499 €			8 521 €	32,2 %
2 ^e enfant		5 300 €	20,0 %		
3 ^e enfant		6 360 €	24,0 %		

Lecture : au 1^{er} janvier 2019, le plafond d'attribution du complément familial s'élève à 38 159 €. Les ressources des allocataires en 2017 sont comparées à ce nouveau plafond. La majoration pour enfant supplémentaire à charge permet d'élever ce plafond de 16,7 % et celle pour isolement ou bi-activité de 22,3 %.

Source : circulaires DSS (plafonds et majorations).

¹⁶⁸ Pour chaque prestation est défini un « plafond de base », plafond de ressources considéré pour une famille sans enfant (qui ne percevrait donc pas la prestation). Le « plafond le plus bas » pour percevoir la prestation considérée est égal à ce plafond de base auquel est appliquée la majoration pour enfant à charge, selon le nombre d'enfants à partir duquel la prestation est versée : dès le premier pour l'ARS, les primes à la naissance et à l'adoption et l'AB de la Paje et à partir du troisième pour le CF. Le plafond de base diffère pour chaque prestation sous condition de ressources. Pour la plupart de ces prestations, la majoration pour enfant à charge s'élève à 25 % pour les deux premiers enfants et à 30 % à partir du troisième, sauf pour l'ARS où elle est de 30 % quel que soit le rang de l'enfant.

¹⁶⁹ Cette majoration se justifierait par l'existence de dépenses plus élevées pour les parents biactifs (accueil des enfants, transports, etc.) qui disposent en outre de moins de temps pour organiser la vie domestique. Elle serait aussi favorable au travail des femmes. Source : HCF, 2013, Les aides aux familles.

¹⁷⁰ Source : Cour des comptes, 2001, La Sécurité sociale, septembre.

¹⁷¹ Source : *ibid.*

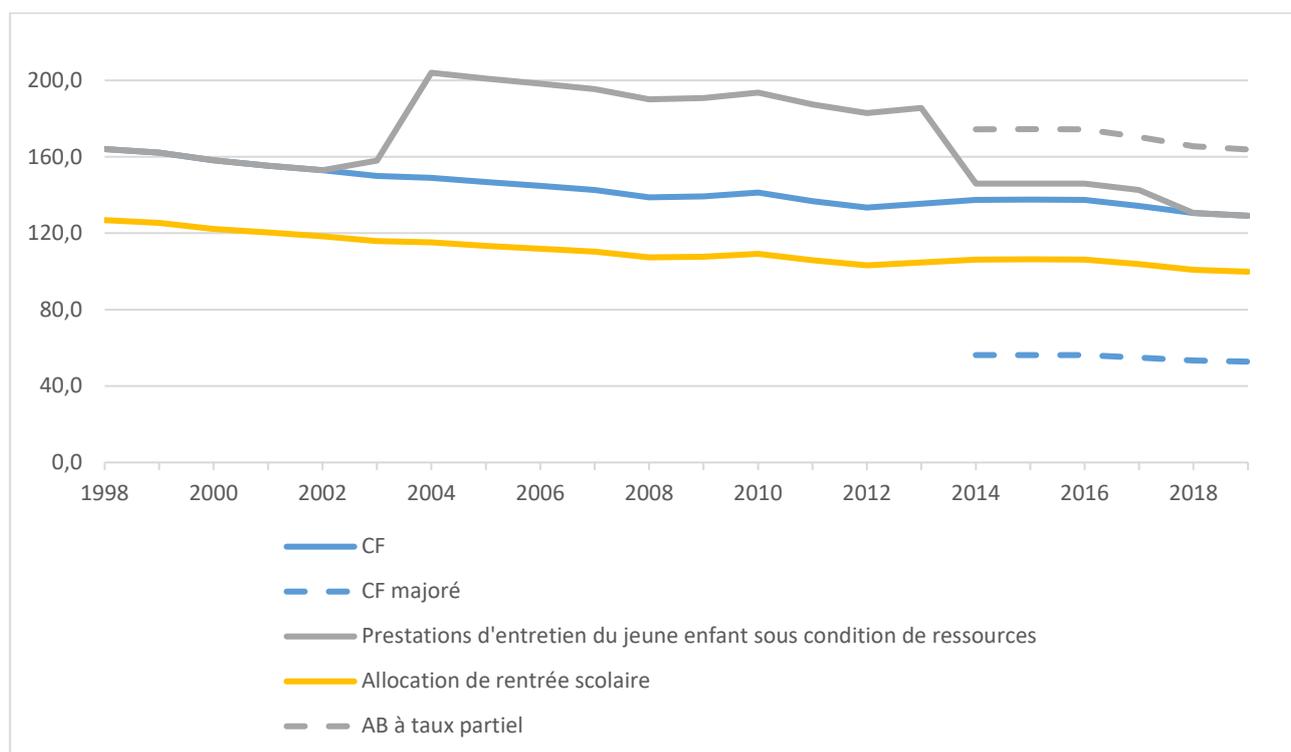
¹⁷² Source : HCF, 2013, Les aides aux familles.

L'éligibilité aux prestations sous conditions de ressources est déterminée en comparant le niveau des plafonds de l'année N aux ressources de l'année N-1 jusqu'en 2007 et à celles de l'année N-2 à partir de 2008. Pour mesurer la sélectivité des prestations sous conditions de ressources, nous utilisons donc ici comme indicateur le plafond de l'année N rapporté au salaire moyen par tête de l'année de référence (N-1 puis, à partir de 2008, N-2)¹⁷³. Les plafonds et le SMPT étant en euros constants, seul apparaît l'effet plafond dû à l'évolution plus rapide des ressources des allocataires par rapport aux plafonds appliqués pour bénéficier des prestations.

Le graphique 4 présente l'évolution depuis 1998 des plafonds des prestations familiales sous conditions de ressources en pourcentage du salaire moyen par tête de l'année de référence pour un couple monoactif ayant trois enfants. Cette configuration familiale permet de prendre en compte toutes les prestations familiales sous conditions de ressources. Cette famille peut en effet percevoir les primes à la naissance et à l'adoption ainsi qu'une prestation d'entretien du jeune enfant jusqu'aux 3 ans du dernier enfant (APJE avant 2004 puis AB de la Paje depuis 2004), le complément familial lorsque les trois enfants dépassent l'âge de 3 ans, puis l'allocation de rentrée scolaire pour chaque enfant entre 6 et 18 ans.

Graphique 4 : Évolution du niveau des plafonds des prestations familiales sous conditions de ressources pour un couple monoactif avec trois enfants

en % du SMPT de l'année de référence



Note : prestations d'entretien du jeune enfant sous condition de ressources : APJE et allocation d'adoption avant 2004 ; après 2004, primes à la naissance et à l'adoption et AB (pour les enfants nés avant 2014) puis AB à taux plein (pour les enfants nés après 2014).

Sources : circulaires DSS (plafonds), Insee (SMPT).

¹⁷³ Lorsqu'elle mesure l'effet plafond (cf. *infra*), la direction de la Sécurité sociale utilise cet indicateur corrigé du chômage.

Ce graphique montre que l'allocation de rentrée scolaire est la prestation familiale la plus sélective, et ceci se vérifie pour toutes les configurations familiales¹⁷⁴. Les plafonds d'attribution de l'ARS sont en effet inférieurs de 5 % à 10 %, selon la configuration familiale, à ceux du CF.

Cette sélectivité s'est accrue sur la période 1998-2018. Ainsi, si en 1998 la configuration familiale retenue (famille monoactive avec trois enfants) pouvait prétendre à l'ARS pour chacun de ses enfants scolarisés dès lors que ses ressources étaient inférieures à 127 % du salaire moyen par tête de l'année de référence, en 2019 ses ressources ne doivent pas dépasser 100 % de cet indicateur. Cette baisse de 21,3 % est identique pour les familles monoparentales et les couples biactifs ayant trois enfants puisque le plafond de l'ARS n'est pas majoré pour les parents isolés et ne dépend pas de la situation au regard de l'activité (tableau 3).

Le CF est lui aussi plus sélectif aujourd'hui qu'en 1998, le plafond de ressources exprimé en pourcentage du SMPT baissant également de 21,3 % sur la période. Pour une famille monoactive avec trois enfants, il passe de 134 % du salaire moyen par tête en 1998 à 106 % en 2019 ; de 164 % à 129 % pour une famille monoparentale ou un couple biactif ayant trois enfants, compte tenu des majorations des plafonds (tableau 3)¹⁷⁵.

Tableau 3 : Niveaux des plafonds de l'ARS et du CF

en % du SMPT de l'année de référence

	ARS			CF		
	1998	2008	2019	1998	2008	2019
Famille 1 enfant	86,8	73,4	68,3			
Famille 2 enfants	106,8	90,4	84,1			
Famille monoactive 3 enfants				134,1	113,5	105,6
Famille monoparentale / couple biactif 3 enfants	126,9	107,3	99,9	164,1	138,8	129,2

Le plafond des prestations d'entretien du jeune enfant (APJE, AB de la Paje) a, lui, évolué de façon moins linéaire. En 1998, le plafond d'attribution de l'APJE était identique à celui du CF. Depuis 2018, conformément au plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013, le plafond d'attribution de l'AB à taux plein de la Paje (qui a remplacé l'APJE en 2004) est, lui aussi, identique à celui du CF. Globalement, entre 1998 et 2019, le plafond en dessous duquel une famille peut percevoir la prestation d'entretien de son enfant jusqu'à 3 ans, exprimé en pourcentage du SMPT a donc, comme le CF, baissé de 21,3 %. De fait, aujourd'hui, la sélectivité de l'AB à taux plein de la Paje est plus forte que celle de l'APJE en 1998 (à barème inchangé).

Entre ces deux dates, la sélectivité des prestations d'entretien du jeune enfant a évolué suite aux différentes réformes : la création de la Paje en 2004, puis les deux réformes de la Paje en 2014 et 2018.

¹⁷⁴ En 2013, la Cnaf estime le taux d'exclusion (la proportion de familles ne bénéficiant pas de l'ARS du fait de la condition de ressources) de l'ARS à près de 55 %, celui du CF à 20 % et celui de l'AB de la Paje à plus de 10 %. Les projections à horizon 2025 établies en 2013 portent ces taux d'exclusion à plus de 65 % pour l'ARS (850 000 familles concernées) et près de 40 % pour le CF (150 000 familles concernées). Sources : Cour des comptes (2017), La Sécurité sociale 2017, chapitre XI ; HCF (2013), Les Aides aux familles.

¹⁷⁵ À noter que la création du CF majoré en 2014, conformément au Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013, accroît le montant de CF perçu par les familles les plus modestes mais ne modifie pas la sélectivité du CF.

Lors de l'introduction de la Paje en 2004, le plafond de l'allocation de base a été fortement rehaussé par rapport à celui de l'APJE (+ 36 %). Pour une famille monoactive avec trois enfants, il est ainsi passé de 123 % à 167 % du SMPT. Ce relèvement du plafond aurait permis d'élargir la population de familles éligibles d'environ 15 %¹⁷⁶. Ainsi, en 2004 et jusqu'en 2013, l'AB de la Paje est nettement moins sélective que ne l'était l'APJE¹⁷⁷ et est perçue par un nombre plus important de familles, aux ressources en moyenne plus élevées, que ne l'était l'APJE.

Les réformes de la Paje en 2014 et 2018 ont néanmoins substantiellement accru la sélectivité de l'allocation de base. Ces réformes ont conduit à un accès à ces prestations différencié pour les familles dont les enfants sont nés avant le 1^{er} avril 2014, pour celles dont les enfants sont nés entre le 1^{er} avril 2014 et le 1^{er} avril 2018 et, enfin, pour celles dont les enfants sont nés après le 1^{er} avril 2018, chaque génération voyant la population potentiellement éligible, et donc l'accès à ces prestations, se réduire. De plus, les majorations des plafonds ont aussi été modifiées lors de ces deux réformes, ce qui conduit à une augmentation de la sélectivité différenciée suivant les configurations familiales.

La réforme de 2014 introduit une modulation de l'AB de la Paje, en créant une AB à taux partiel (au montant réduit) pour les familles bénéficiaires les plus aisées (mais dont les ressources demeurent néanmoins en dessous du plafond) et en concentrant le bénéfice de l'AB à taux plein (au barème inchangé de l'AB avant réforme) vers les familles bénéficiaires les plus modestes (dont les revenus sont inférieurs à un plafond plus faible). Est donc mise en place une modulation de l'AB de la Paje, avec deux plafonds (et deux barèmes) :

- le plafond d'attribution de l'AB à taux partiel est aligné sur celui de l'AB avant réforme (dont continuent de bénéficier, jusqu'au 1^{er} avril 2017, les familles dont les enfants sont nés avant le 1^{er} avril 2014) ;
- le plafond de l'AB à taux plein est fixé à un niveau inférieur de 16,3 % par rapport à celui de l'AB avant réforme et donc de l'AB à taux partiel après réforme.

À titre illustratif, un couple monoactif avec un enfant, si celui-ci est né avant le 1^{er} avril 2014, peut prétendre à l'AB à taux plein lorsque ses ressources n'excèdent pas 106,9 % du SMPT de 2012. Si son enfant est né après le 1^{er} avril 2014, pour être éligible à la même prestation, ses ressources doivent être inférieures à 89,5 % du même SMPT ; entre 89,5 et 106,9 % du SMPT, il ne peut prétendre qu'à l'AB à taux partiel. Dans son rapport sur le *projet de loi de financement de la Sécurité sociale* (PLFSS) pour 2014, le Sénat estime à 180 000 le nombre de familles touchées par cet effet plafond, pour une économie budgétaire estimée à 10 M€ en 2014 et à 255 M€ à l'horizon 2019¹⁷⁸.

La réforme de 2014 modifie aussi les majorations pour isolement ou biactivité et pour enfant supplémentaire. Avant cette réforme (pour les enfants nés avant le 1^{er} avril 2014), le plafond le plus bas pour percevoir la prestation est majoré de 20 % pour le deuxième enfant et de 24 % à partir du

¹⁷⁶ Source : Mahieu R., Minonzio J. et Nicolas M., 2004, La montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant, *L'e-essentiel* n° 31, Cnaf DSER, novembre.

¹⁷⁷ L'APJE a été versée jusqu'en 2006 aux familles dont les enfants sont nés avant le 1^{er} janvier 2004.

¹⁷⁸ De plus, étant donné que les seuils de ressources définissant la modulation du montant du CMG sont calculés en fonction des plafonds de l'AB de la Paje, cette réforme de 2014 a engendré des économies supplémentaires sur les montants versés au titre du CMG à hauteur de 10 M€ en 2014 et 130 millions en 2019. Source : avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la Sécurité sociale pour 2014, par M. Jean-Pierre Caffet, novembre 2013 ; <https://www.senat.fr/rap/a13-127/a13-1271.pdf>.

troisième¹⁷⁹. Pour les enfants nés entre le 1^{er} avril 2014 et le 1^{er} avril 2018, la majoration pour enfant supplémentaire devient unique quel que soit le rang de l'enfant, et est abaissée à 18 %. La majoration pour isolement ou bi-activité est elle aussi baissée de 32,2 % à 27,0 % du plafond (tableau 4).

Tableau 4 : Les changements de majorations des plafonds d'attribution des primes à la naissance et à l'adoption et de l'AB lors des réformes de la Paje en 2014 et 2018

	1^{re} réforme de la Paje, montants au 1^{er} avril 2014 (euros constants)				
	Plafond le plus bas pour percevoir la prestation (en euros)	Majoration par enfant à charge	En % du plafond le plus bas	Majoration pour isolement ou biactivité (en euros)	En % du plafond le plus bas
Enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} avril 2014					
Prime à la naissance + d'adoption + AB	36 955				
2 ^e enfant		7 391	20,0	11 882	32,2
3 ^e enfant		8 869	24,0		
Enfants nés ou adoptés entre le 1^{er} avril 2014 et le 1^{er} avril 2018					
Prime à la naissance + d'adoption + AB à taux partiel	36 955				
Quel que soit le rang de l'enfant		6 664	18,0	9 996	27,0
AB à taux plein	30 935				
Quel que soit le rang de l'enfant		5 579	18,0	8 367	27,0
2^e réforme de la Paje, montants au 1^{er} avril 2018 (euros constants)					
Enfants nés ou adoptés entre le 1^{er} avril 2014 et le 1^{er} avril 2018					
Prime à la naissance + d'adoption + AB à taux partiel	36 339				
Quel que soit le rang de l'enfant		6 553	18,0	9 829	27,0
AB à taux plein	30 417				
Quel que soit le rang de l'enfant		5 485	18,0	8 227	27,0
Enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} avril 2018					
Prime à la naissance + d'adoption + AB à taux partiel	31 690			10 191	32,2
2 ^e enfant		6 338	20,0		
3 ^e enfant		7 606	24,0		
AB à taux plein	26 525			8 530	32,2
2 ^e enfant		5 305	20,0		
3 ^e enfant		6 366	24,0		

Source : circulaires DSS.

¹⁷⁹ Les majorations sont exprimées en pourcentage du plafond de base, c'est-à-dire du plafond de ressources considéré pour une famille sans enfant, qui ne percevrait donc pas la prestation (encadré 2). Ainsi, avant réforme, la majoration pour chacun des deux premiers enfants était de 25 % du plafond de base et de 30 % par enfant supplémentaire à partir du troisième. Celle pour isolement ou biactivité était de 40 % du plafond de base. La réforme de 2014 introduit une majoration unique à 22 % du plafond de base par enfant supplémentaire, quel que soit le rang de l'enfant, et baisse le taux de majoration pour isolement ou biactivité à 33 % du plafond de base.

Ces changements de majoration ont des conséquences importantes sur le niveau des plafonds d'attribution. Par exemple, pour un couple biactif ayant deux enfants, le plafond d'attribution de l'AB à taux plein baisse de presque 33 points de SMPT si le deuxième enfant est né après le 1^{er} avril 2014 plutôt qu'avant.

Cette modification n'aura qu'un temps : la réforme de la Paje aboutit à revenir en 2018 à la situation qui prévalait avant 2014. Aucune raison n'a été avancée pour justifier la modification des barèmes en 2014 et leur rétablissement ensuite en 2018. Mais la réforme de 2014 a assurément permis des économies de dépenses durant quatre années au détriment des familles s'étant agrandies, ou étant devenues monoparentales ou biactives durant la période.

Malgré ce retour à un système de majorations *a priori* moins sélectif, la deuxième réforme de la Paje de 2018 introduit une nouvelle baisse des plafonds qui conduit à accroître la sélectivité de l'AB de la Paje. Elle aligne en effet le plafond de l'AB à taux plein sur celui du CF et fixe le niveau du plafond de l'AB à taux partiel à 119,5 % de celui de l'AB à taux plein¹⁸⁰. En 2018, un couple monoactif ayant un enfant est éligible à l'AB à taux plein si ses ressources sont inférieures à 85 % du SMPT si son enfant est né avant le 1^{er} avril. S'il est né après le 1^{er} avril, ses ressources ne doivent pas dépasser 74,1 % du SMPT.

Selon l'étude d'impact annexée au PLFSS pour 2018, la réforme de 2018 exclut 4 % des familles qui auraient été éligibles à l'AB à taux plein sans cette réforme et 6 % à la prime à la naissance (et donc à l'AB à taux partiel). De plus, 6 % de familles qui auraient été éligibles sans la réforme à l'AB à taux plein auraient basculé sur l'AB à taux partiel¹⁸¹. Associée à la modification de la structure du barème de l'AB intervenant en même temps¹⁸², la mesure aurait généré une économie de 70 M€ en 2018 (30 M€ au titre de l'allocation de base de la Paje et 40 M€ au titre de la prime à la naissance)¹⁸³.

Ainsi, entre 2013 et 2018, le plafond de ressources le plus bas pour percevoir l'AB à taux plein (celui pour une famille monoactive ayant un seul enfant) a été abaissé de 28,3 % en euros constants, alors que les ressources des allocataires (mesurées par le SMPT de l'année de référence) augmentent de 3,5 % sur la période. Compte tenu des changements des majorations intervenus entre 2014 et 2018, cet accroissement de la sélectivité a touché différemment les familles selon leur configuration et leur situation vis-à-vis de l'activité (tableau 5).

¹⁸⁰ Décret n° 2018-312 du 26 avril 2018 relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant.

¹⁸¹ PLFSS pour 2018, annexe 10 : fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi, article 26 ; http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0269_etude-impact

¹⁸² Le barème de l'AB à taux plein a été diminué en 2018 pour être aligné sur celui du CF ; celui de l'AB à taux partiel a été fixé lors de son introduction à la moitié de celui de l'AB à taux plein.

¹⁸³ Ibid.

Tableau 5 : Baisse des plafonds de la prime à la naissance et de l'AB de la Paje en points de SMPT suivant différentes configurations familiales à l'occasion des réformes de 2014 et 2018

Configuration familiale	Réforme de 2014		Réforme de 2018	
	Enfants nés après le 1 ^{er} avril 2014		Enfants nés après le 1 ^{er} avril 2018	
	AB taux partiel	AB taux plein	AB taux partiel	AB taux plein
Couple monoactif 1 enfant	Plafond égal à celui de l'AB avant réforme	- 17,4	- 13,0	- 10,9
Couple monoactif 2 enfants	- 2,1	- 22,7	- 13,6	- 11,4
Couple monoactif 3 enfants	- 8,5	- 32,2	- 10,7	- 8,9
Couple biactif ou famille monoparentale 2 enfants	- 7,6	- 32,8	- 12,6	- 10,5

Lecture : le plafond d'attribution de l'AB à taux plein pour un couple monoactif avec un enfant né après le 1^{er} avril 2014 a baissé de 17,4 points de SMPT par rapport au couple dont l'enfant est né avant le 1^{er} avril 2014. Le même plafond a baissé de 10,9 points de SMPT pour un couple monoactif ayant un enfant né après le 1^{er} avril 2018 par rapport à celui dont l'enfant est né avant le 1^{er} avril 2018.

Depuis 2018, le plafond d'attribution de l'AB à taux plein de la Paje est aligné sur celui du CF, comme l'était jusqu'en 2004 le plafond d'attribution de l'APJE. Autrement dit, comme le plafond de ressources du CF, celui des prestations d'entretien du jeune enfant exprimé en pourcentage du SMPT a diminué de 21,3 % depuis 1998. L'AB à taux plein de la Paje est donc aujourd'hui plus sélective que ne l'était l'APJE en 1998. Toutefois, certaines familles qui n'auraient pas bénéficié de prestation d'entretien du jeune enfant sans l'introduction de la Paje en 2004, bénéficient aujourd'hui de l'AB à taux partiel¹⁸⁴.

Enfin, entre 2004 et 2018, des familles moins modestes ont pu bénéficier de l'AB de la Paje. L'accroissement des dépenses engendré par l'introduction de la Paje dès 2004 a donné lieu à une série de mesures accroissant la sélectivité de la prestation à partir de 2014, pour revenir, finalement, à un niveau de plafond qui aurait été celui de l'APJE si celle-ci n'avait pas été réformée.

C. LES ECONOMIES ENGENDREES PAR L'EFFET PLAFOND DEPUIS 1998

Au final, depuis 1998, l'effet plafond est chaque année négatif, les plafonds et seuils de ressources évoluant moins vite que les ressources moyennes des bénéficiaires potentiels. Des allocataires qui bénéficiaient l'année précédente de prestations et dont les ressources étaient proches du plafond se trouvent ainsi exclus du bénéfice de ces prestations pour l'année suivante, leurs ressources ayant évolué plus vite que les plafonds d'attribution. Le recentrage des prestations sous conditions de ressources vers les familles les plus modestes s'opère ainsi par la seule érosion des plafonds par rapport aux prix et aux revenus.

Depuis 2009, la commission des comptes de la Sécurité sociale mesure l'effet plafond, en comparant l'évolution annuelle de salaire moyen par tête de l'année de référence corrigé du chômage et celle

¹⁸⁴ De 38 122 familles en 2014, le nombre de familles bénéficiaires de l'AB à taux partiel est passé à 167 500 en 2018. Source : Cnaf.

des plafonds, afin d'évaluer l'impact de ces changements de plafonds de ressources sur l'évolution des dépenses de la branche famille¹⁸⁵. Un effet plafond négatif engendre des économies et modère dès lors l'accroissement des dépenses de prestations familiales. Le tableau 6 retrace ces évolutions depuis 1998 et les économies budgétaires qui en résultent telles qu'estimées par la CCSS depuis 2009. Même si ces économies sont difficiles à évaluer précisément, elles sont réelles et motivent pour les pouvoirs publics le recentrage des prestations sous conditions de ressources vers les familles les plus modestes.

Tableau 6 : Estimations de l'effet plafond de 1998 à 2018

	Variation des plafonds (en %)	Variation du SMPT de l'année de référence (en %)	Impact sur la croissance des dépenses de prestations familiales (en M€)
1999	+ 0,60	+ 1,9	
2000	+ 0,50	+ 1,9	
2001	+ 1,60	+ 3,3	
2002	+ 1,60	+ 3,3	
2003	+ 1,70	+ 4,0	
2004	+ 1,90	+ 2,9	
2005	+ 1,70	+ 4,2	
2006	+ 1,70	+ 3,7	
2007	+ 1,70	+ 4,1	
2008	0	+ 3,15	- 200,3
2009	+ 1,50	+ 2,51	- 66,3
2010	+ 2,80	+ 2,19	+ 39,9
2011	+ 0,10	+ 0,66	- 37,3
2012	+ 1,00	+ 1,70	- 49,6
2013	+ 2,10	+ 2,20	- 7
2014	+ 1,90	+ 1,75	+11,0
2015	+ 0,70	+ 1,16	- 34,4
2016	+ 0,40	+ 1,19	- 61,4
2017	0	+ 1,15	- 89,5
2018	+ 0,20	+ 1,10	- 69,7
2019	+ 1,00	+ 1,82	- 62,5
2020(p)	+1,60	+ 2,16	- 43,9

Lecture : en 2020, les plafonds ont été revalorisés de 1,6 % alors que le salaire moyen par tête corrigé du chômage de 2018 a augmenté de 2,16 %. L'effet plafond est donc négatif et a engendré 43,9 M€ d'économies. Jusqu'en 2007, l'effet volume calculé par la DSS ne permet pas d'isoler l'effet plafond. À partir de 2008, l'effet plafond n'est pas celui qui figure dans les rapports annuels de la DSS mais a été recalculé par la DSS en 2020.

Sources : circulaires DSS (plafonds), Insee (SMPT jusqu'en 2007), DSS (à partir de 2008).

¹⁸⁵ Avant 2009, la CCSS estime un « effet volume » ou « effet bénéficiaire » qui mesure l'impact de la variation du nombre de bénéficiaires des prestations familiales sur celle du montant total des prestations versées. Cet effet volume tient compte de l'effet plafond (qui réduit le nombre de bénéficiaires) mais la variation du nombre de bénéficiaires aussi dépend d'autres facteurs et, en particulier, de l'évolution démographique.

II. Les revalorisations de la Bmaf et leurs conséquences sur le montant des prestations familiales

La plupart des prestations familiales sont exprimées en pourcentage d'une base mensuelle de calcul, communément appelée base mensuelle des allocations familiales (Bmaf)¹⁸⁶. L'évolution de la Bmaf détermine donc celle du montant des prestations familiales. Le principe d'une revalorisation de la Bmaf en fonction de l'inflation existe dans la législation depuis au moins les années 1970, et dans les faits depuis 1950. La plupart des prestations familiales évolue donc aussi selon ce critère, avec comme objectif un maintien du pouvoir d'achat des allocations.

Si le principe guidant les revalorisations est inchangé depuis longtemps, les règles exactes de revalorisation ont été modifiées plusieurs fois. Il arrive aussi qu'elles ne soient pas appliquées et qu'une autre revalorisation soit décidée. Toute revalorisation différente de celle déterminée par les règles en vigueur doit obligatoirement faire l'objet d'une décision législative (désormais généralement adoptée dans le cadre de la LFSS) et s'interprète donc comme une réforme.

A. LES CHANGEMENTS DES REGLES DE REVALORISATION ET LEUR APPLICATION DEPUIS 1998

Depuis 1991, la loi prévoit que la Bmaf doit être revalorisée en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT). Cet indicateur de revalorisation est moins favorable que l'indice des prix y compris tabac, en raison des hausses très importantes du prix du tabac. L'incidence du choix de cet indicateur n'est pas négligeable à moyen et long terme : depuis 1998, la hausse de l'IPCHT a ainsi été plus faible de 2,1 points de pourcentage par rapport à l'IPC. La Bmaf a donc évolué moins vite que l'inflation, réduisant progressivement le pouvoir d'achat des prestations familiales.

Si la Bmaf doit évoluer en principe en fonction des prix hors tabac, les règles exactes de revalorisation ont été modifiées plusieurs fois et, de plus, pas toujours appliquées. Ainsi, sur la période 1998-2020, ces règles ont été modifiées trois fois (en 2000, 2013 et 2016) et n'ont pas été appliquées quatre fois (en 2012, 2015, 2019 et en 2020).

Depuis 1985, la Bmaf est revalorisée en fonction de la hausse prévisionnelle des prix avec, en principe, remise à niveau au 1^{er} janvier de l'exercice suivant¹⁸⁷. La loi prévoit une revalorisation « deux ou plusieurs fois par an ». La Bmaf est « fixée (...) de façon à compenser totalement ou partiellement la charge que le ou les enfants représentent pour la famille » et elle doit « évoluer en fonction de l'augmentation des prix et de la participation des familles aux progrès de l'économie », mais

¹⁸⁶ Article L.551 code de la Sécurité sociale. Parmi les exceptions, l'Aged et l'AFEAMA (hors complément) jusqu'en 2006 et, aujourd'hui, le complément de 6^e catégorie de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) n'est pas exprimé en pourcentage de la Bmaf, mais en euros. Son montant est égal à celui de la majoration pour tierce personne attribuée aux invalides de troisième catégorie. Cette dernière évolue selon les mêmes règles que la Bmaf depuis 2015 (article L.341-6 du code de la sécurité sociale). De plus, les primes à la naissance et à l'adoption, ainsi que l'allocation de base de la Paje, ont été gelées à leur niveau en euros de 2013 jusqu'en 2018 et donc non exprimées en pourcentage de la Bmaf durant cette période.

¹⁸⁷ Article L.551-1 du code de la Sécurité sociale (CSS) créé en 1985 à l'occasion de la codification du code de la Sécurité sociale (décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985) mais qui reprenait un texte antérieur. Avant ce texte, la Bmaf était revalorisée, généralement au 1^{er} juillet, en fonction de l'inflation constatée de mars à mars. Source : Cnaf, 2014, *Prestations familiales et sociales 2012. Statistiques nationales*.

« [peut] aussi évoluer en fonction de la progression générale des salaires moyens ou du salaire minimum interprofessionnel de croissance »¹⁸⁸.

En 1998, la revalorisation de la Bmaf suit l'article 36 de la loi du 25 juillet 1994 qui prévoit, pour une période allant du 1^{er} janvier 1995 au 31 décembre 1999, que la Bmaf est revalorisée une ou plusieurs fois par an, et au minimum une fois l'an au 1^{er} janvier¹⁸⁹, « conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé à la loi de finances pour l'année civile à venir » (rapport publié en septembre), à laquelle peuvent être apportés des correctifs en fonction des prévisions passées : « si l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé à un ajustement destiné à assurer, pour l'année civile suivante, une évolution des bases mensuelles conforme à l'évolution des prix à la consommation hors tabac ».

De fait, en 1998 et 1999, la Bmaf est revalorisée selon l'inflation prévisionnelle corrigée de la révision de l'inflation pour l'année précédente et l'évolution de la Bmaf suit effectivement les règles de revalorisation légales. Ainsi, en 1998, compte tenu d'une prévision d'inflation hors tabac à hauteur de 1,3 % et d'une révision à la baisse des prix hors tabac pour 2017 (1,1 % au lieu de 1,3 % initialement prévue), la Bmaf a été revalorisée de 1,1 % au 1^{er} janvier 1998. De même, en 1999, l'inflation hors tabac prévisionnelle s'élève à 1,2 % et la prévision pour 2018 est diminuée de 0,5 % (0,8 % au lieu de 1,3 % initialement prévu) ; la Bmaf est revalorisée au 1^{er} janvier 1999 de 0,7 %¹⁹⁰.

La LFSS pour 2000 pérennise cette modalité de revalorisation en fonction de la prévision d'inflation hors tabac ajustée des éventuelles révisions des prévisions d'inflation antérieures. Le texte de la loi du 25 juillet 1994 devient dès lors le nouvel article L. 551-1 du code de la Sécurité sociale.

L'ajustement de la revalorisation porte dorénavant sur les révisions des prévisions d'inflation des deux dernières années et non pas seulement la précédente. La revalorisation de la Bmaf au 1^{er} janvier de l'année N devient égale à l'évolution prévisionnelle pour l'année N de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT), à laquelle s'ajoute un double correctif en fonction des différences constatées, pour les deux années précédentes, entre les revalorisations passées et les révisions de prévision d'inflation (encadré 3).

En 2000, cependant, la règle de revalorisation n'a pas été appliquée. En effet, alors qu'elle aurait dû conduire à une revalorisation de la Bmaf de 0,2 %, la Bmaf a finalement été revalorisée de 0,5 %, suite à une majoration exceptionnelle de 0,3 points¹⁹¹.

De 2001 à 2011, la revalorisation de la Bmaf a été conforme aux règles fixées par le code de la Sécurité sociale (tableaux 7 et 8). De petits écarts sont cependant constatés en 2002 et en 2004. En 2002, les événements du 11 septembre 2001 ont conduit à réviser les prévisions d'inflation pour 2002 dans une loi de finances rectificative publiée après la revalorisation au 1^{er} janvier de la Bmaf.

¹⁸⁸ Article L551-1 CSS de l'époque.

¹⁸⁹ Dans les faits, de 1998 à 2011, la revalorisation de la Bmaf s'est effectuée une seule fois l'an au 1^{er} janvier (sauf en 2010 où elle n'a pas été revalorisée). Elle n'a été revalorisée deux fois l'an (en janvier et juin) qu'en 1989, 1990, 1991 et 1995.

¹⁹⁰ Source : Rapport n° 58, tome II (1998-1999) de M. Jacques Machet, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 10 novembre 1998 (<https://www.senat.fr/rap/l98-0582/l98-0582.html>). Pour l'année 1999, les pensions de retraite ont, elles, été revalorisées de 1,2 %, c'est-à-dire de l'inflation prévue, sans que soient apportés de correctifs par rapport aux prévisions établies pour 1998.

¹⁹¹ Article 13 de la loi n°99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la Sécurité sociale pour 2000.

Encadré 3 – La règle de revalorisation de la Bmaf entre 2000 et 2011

La revalorisation de la Bmaf au 1^{er} janvier de l'année N est égale à l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour l'année N corrigée, le cas échéant, de la révision de la prévision d'inflation de l'année N-1 telle que figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année N et de l'ajustement entre l'inflation de l'année N-2 établie dans le rapport économique, social et financier de l'année N-1 et l'inflation définitive constatée pour N-2.

La revalorisation de la Bmaf au 1^{er} janvier de l'année N s'écrit donc :

$$\begin{aligned}
 & \text{IPCHT}_N \text{ (prévu pour N par RESF en septembre N-1)} \\
 & \quad + \\
 & \quad [\text{IPCHT}_{N-1} \text{ (prévu pour N-1 par RESF en septembre N-1)} \\
 & - \text{IPCHT}_{N-1} \text{ (antérieurement prévu pour N-1 par RESF en septembre N-2)}] \\
 & \quad + \\
 & \quad [\text{IPCHT}_{N-2} \text{ (constaté pour N-2 par RESF en septembre N-1)} \\
 & - \text{IPCHT}_{N-2} \text{ (prévu pour N-2 par RESF en septembre N-2)}]
 \end{aligned}$$

Exemples

Au 1^{er} janvier 2010, la non-revalorisation de la Bmaf résulte de la somme de trois éléments :

1. L'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue pour 2010 dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé (en septembre 2009) à la loi de finances pour l'année 2010, soit + 1,2 %.
2. La différence entre l'évolution des prix pour 2009 estimée par ce même rapport (en septembre 2009) (+ 0,4 %) et l'évolution prévisionnelle (faite dans le RESF de septembre 2008) ayant servi de base à la revalorisation au 1^{er} janvier 2009 (+ 1,5 %), soit un écart de $(1,5 - 0,4) = - 1,1$ %.
3. La différence entre l'évolution réelle des prix pour 2008 (+ 2,8 %) et leur évolution estimée (par le RESF en septembre 2008) au moment de l'actualisation du 1^{er} janvier 2009 (+ 2,9 %), soit un écart de $(2,9 - 2,8) = - 0,1$ %.

Au 1^{er} janvier 2011, la revalorisation de la Bmaf de + 1,5 % résulte de la somme de 3 éléments :

1. L'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue pour 2011 dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé (en septembre 2010) à la loi de finances pour l'année 2011, soit + 1,5 %.
2. La différence entre l'évolution des prix pour 2010 estimée par ce même rapport (en septembre 2009) (+ 1,5 %) et l'évolution prévisionnelle (faite dans le RESF de septembre 2009) ayant servi de base à la revalorisation au 1^{er} janvier 2010 (+ 1,2 %), soit un écart de + 0,3 %.
3. La différence entre l'évolution réelle des prix pour 2009 (+ 0,1 %) et leur évolution estimée (par le RESF en septembre 2009) au moment de l'actualisation du 1^{er} janvier 2010 (+ 0,4 %), soit un écart de - 0,3 %.

Pour l'année 2012, la revalorisation est repoussée au 1^{er} avril et son montant est fixé, par dérogation à toute règle, à 1 %¹⁹². L'application de la règle aurait dû conduire à une revalorisation de 2,3 %. Par ailleurs, le report de la revalorisation au 1^{er} avril minore d'un quart l'effet de la revalorisation en moyenne annuelle qui s'établit de fait à + 0,75 % (au lieu de + 1 % si la revalorisation avait eu lieu au 1^{er} janvier). Repousser la revalorisation au 1^{er} avril et la fixer à 1 % faisaient partie d'un plan d'économies pour 2012. Selon des estimations de la Cnaf, reprises dans le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de juin 2013, la décision aurait permis d'économiser 423 M€ sur l'année 2012.

¹⁹² Loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la Sécurité sociale.

Tableau 7 : Évolutions prévue et constatée de l'IPC hors tabac figurant dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances entre 1998 et 2012

en %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RESF pour 2000 (septembre 1999)	0,6	0,5	0,9												
RESF pour 2001 (septembre 2000)		0,5	1,5	1,2											
RESF pour 2002 (septembre 2001)			1,6	1,6	1,4										
RESF pour 2003 (septembre 2002)				1,6	1,6	1,5									
RESF pour 2004 (septembre 2003)					1,7	1,7	1,5								
RESF pour 2005 (septembre 2004)						1,9	1,7	1,8							
RESF pour 2006 (septembre 2005)							1,7	1,8	1,8						
RESF pour 2007 (septembre 2006)								1,7	1,8	1,8					
RESF pour 2008 (septembre 2007)									1,7	1,3	1,6				
RESF pour 2009 (septembre 2008)										1,5	2,9	1,5(*)			
RESF pour 2010 (septembre 2009)											2,8	0,4	1,2		
RESF pour 2011 (septembre 2010)												0,1	1,5	1,5	
RESF pour 2012 (septembre 2011)													1,5	2,1	1,7

(*) Dans le RESF pour 2009 (septembre 2008), le taux de l'inflation hors tabac prévu pour l'année 2009 est de 2,0 % et non de 1,5 %, chiffre pourtant retenu dans les présentations de la DSS ou dans le rapport des comptes de la Sécurité sociale (dans ce tableau, c'est ce dernier chiffre qui est retenu).

Note : ces évolutions de l'IPC hors tabac ont servi au calcul de la revalorisation de la Bmaf entre 2001 et 2012.

Source : rapport économique social et financier annexé au PLF, commission des comptes de la Sécurité sociale (CSS).

Tableau 8 : Revalorisation effective de la Bmaf en comparaison de celle prévue par le code de la sécurité sociale de 2001 à 2012

en %

	Inflation prévue	Correctif n-1	Correctif n-2	Revalorisation selon législation	Revalorisation effective en moyenne annuelle	Différence
2000	0,9				0,5	
2001	1,2	0,6	0	1,8	1,8	0,00
2002	1,4	0,4	0,1	1,9	2,1	0,20
2003	1,5	0,2	0	1,7	1,7	0,00
2004	1,5	0,2	0,1	1,8	1,7	- 0,10
2005	1,8	0,2	0,2	2,2	2,2	0,00
2006	1,8	0	0	1,8	1,8	0,00
2007	1,8	0	- 0,1	1,7	1,7	0,00
2008	1,6	- 0,5	- 0,1	1	1	0,00
2009	1,5	1,3	0,2	3	3	0,00
2010	1,2	- 1,1	- 0,1	0	0	0,00
2011	1,5	0,3	- 0,3	1,5	1,5	0,00
2012	1,7	0,6	0	2,3	0,75	- 1,55

Source : rapport économique social et financier annexé au PLF, CCSS ; calculs HCFEA.

À partir de 2013 et jusqu'en 2015, la revalorisation s'effectue une seule fois par an au 1^{er} avril, toujours par rapport à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue pour l'année considérée. Mais désormais cette prévision est celle publiée en mars par la « commission économique de la nation » (CEN) présidée par le ministre de l'Économie. Une correction est également prévue si la prévision pour l'année précédente a été différente de celle constatée¹⁹³. Un seul correctif est désormais nécessaire : le fait de repousser du 1^{er} janvier au 1^{er} avril la date de revalorisation permet, s'agissant de la correction à faire pour tenir compte de l'évolution de l'année N-1, d'avoir l'évolution réellement constatée en N-1 (publiée en mars de l'année N par la CEN) (encadré 4). Avant 2012, l'évolution constatée pour l'année N-1 restait encore provisoire l'année suivante (publication en septembre de l'année N-1 dans le cadre du RESF), ce qui impliquait encore une correction à opérer l'année suivante.

Dans les faits, pour les années 2013 à 2015, la revalorisation de la Bmaf a été supérieure de 0,6 point par rapport à ce qu'elle aurait été si les règles fixées par le code de la Sécurité sociale avaient été suivies. Plus précisément, la revalorisation de la Bmaf au 1^{er} avril 2014 avait été faite sur une prévision d'inflation hors tabac qui s'est avérée bien supérieure à celle finalement constatée (1,1 % contre 0,4 %). Dès lors, au 1^{er} avril 2015, par application du correctif, la Bmaf aurait dû diminuer de 0,7 % (tableau 9). Il a cependant été décidé de la maintenir à son montant nominal, ce qui explique que la Bmaf a été revalorisée sur ces trois années davantage que ce qu'elle aurait dû (1,8 % au lieu de 1,2 %).

¹⁹³ « Si l'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année considérée établie à titre définitif par l'Institut national de la statistique et des études économiques est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé à un ajustement du coefficient fixé au 1^{er} avril de l'année suivante, égal à la différence entre cette évolution et celle initialement prévue » article L.551-1 CSS en vigueur jusqu'en 2015.

Encadré 4 – La règle de revalorisation de la Bmaf entre 2013 et 2015

La revalorisation de la Bmaf au 1^{er} avril de l'année N s'écrit :

$$\text{IPCHT}_N \text{ (prévu par CEN en mars de l'année N)} \\ + [\text{IPCHT}_{N-1} \text{ (constaté)} - \text{IPCHT}_{N-1} \text{ (prévu par CEN en mars de l'année N-1)}]$$

Un éventuel écart entre la prévision de l'IPCHT pour l'année N et son évolution observée est donc pris en compte par le correctif à compter du 1^{er} avril de l'année N+1.

Tableau 9 : Revalorisation effective de la Bmaf en comparaison de celle prévue par le code de la sécurité sociale de 2013 à 2015

en %

	2011	2012	2013	2014	2015	Année	Revalorisation selon la législation	Revalorisation effective au 1 ^{er} avril	Écart (en points)
<i>CEN mars 2012</i>	2,1	1,8					2,1 (*)		
CEN mars 2013		1,9	1,2			2013	1,3 (**)	1,2	- 0,1
CEN mars 2014			0,7	1,1		2014	0,6	0,6	0,0
CEN mars 2015				0,4	0,0	2015	- 0,7	0,0	0,7

(*) Si la nouvelle règle d'indexation votée fin 2011 (et appliquée à partir de 2013) avait été appliquée pour la revalorisation au 1^{er} avril 2012, le taux de revalorisation de la Bmaf aurait été de 2,1 %. C'est la revalorisation qui a été appliquée aux pensions au 1^{er} avril 2012.

(**) C'est la revalorisation qui a été appliquée pour d'autres prestations (comme les pensions) par décision du CEN, mais pas pour les prestations familiales. Le communiqué de presse du gouvernement du 19 mars 2013 stipule simplement que « les prestations familiales seront revalorisées au 1^{er} avril 2013 de 1,2 %, soit l'inflation hors tabac prévue pour 2013 »¹⁹⁴. Aucun correctif n'a donc été appliqué.

Source : commission économique de la Nation, calculs HCFEA.

Depuis 2016, la revalorisation de la Bmaf, toujours au 1^{er} avril, ne s'effectue plus en fonction d'une prévision future d'évolution des prix hors tabac, corrigée l'année suivante en fonction de l'évolution constatée, mais en fonction d'une évolution passée constatée. Elle est ainsi revalorisée selon l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Insee l'avant-dernier mois (février) qui précède la date de revalorisation des prestations concernées (avril)¹⁹⁵. En application de l'article R. 161-21 du code de la Sécurité sociale, ce coefficient est arrondi à la troisième décimale la plus proche et ne peut être inférieur à 1 (pour ne pas diminuer la Bmaf si l'évolution des prix hors tabac a été négative).

Si la Bmaf a bien été revalorisée selon ces règles en 2016, 2017 et 2018, cela n'a pas été le cas en 2019 et 2020, où elle a été sous-revalorisée de, respectivement, 1,3 et 0,6 point (tableau 10). En conséquence, de 2016 à 2020, la revalorisation de la Bmaf a été inférieure de 1,9 point par rapport à la règle fixée par le code de la Sécurité sociale.

¹⁹⁴ Source : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/14545.pdf>.

¹⁹⁵ Il s'agit donc des mois allant de février de l'année N-1 à janvier de l'année N (dernier indice publiée par l'Insee en février de l'année N pour une revalorisation au 1^{er} avril de l'année N).

Tableau 10 : Revalorisation de la Bmaf au 1^{er} avril en comparaison de celle prévue par le code de la sécurité sociale de 2016 à 2020

	Montant de la Bmaf (en euros)	Revalorisation au 1 ^{er} avril (en %)	Évolution des prix hors tabac constatée (*) (en %)	Sous-revalorisation de la Bmaf par rapport à la règle prévue par le code de la sécurité sociale (en points)
01/04/2015	406,21			
01/04/2016	406,62	0,1	0,1	0,0
01/04/2017	407,84	0,3	0,3	0,0
01/04/2018	411,92	1,0	1,0	0,0
01/04/2019	413,16	0,3	1,6	- 1,3
01/04/2020	414,40	0,3	0,9	- 0,6
2016-2020		2,0	3,9	- 1,9

(*) « évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels publiés par l'Insee » en février pour une revalorisation au 1^{er} avril (évolution de l'indice de février N-1 à janvier N en comparaison de l'évolution de février N-2 à janvier N-1) ; si le résultat est négatif, le montant de la Bmaf est gelé (maintenu en valeur courante).

Source : Insee (IPCHT), circulaires DSS (Bmaf) ; calculs HCFEA.

La règle de revalorisation de la Bmaf a donc été modifiée trois fois depuis 1998 : en 2000, en 2013 et en 2016. Si la règle en vigueur a été suivie la plupart du temps, des écarts significatifs ont été observés certaines années : des sous-revalorisations ont eu lieu en 2012 (assortie d'un changement de règle accentuant la sous-revalorisation), 2019 et 2020 ; des sur-revalorisations ont eu lieu en 2000 et 2015. Au total, de 1998 à 2020, la revalorisation de la Bmaf a été inférieure de 2,45 points à ce qu'elle aurait été si la règle en vigueur avait été appliquée toutes les années. Sur ces 2,45 points d'écart, plus des trois quarts proviennent des sous-revalorisations de 2019 et 2020 (- 1,90 point).

B. L'ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT DE LA BMAF DE 1998 A 2019 : 4,5 % DE PERTE

L'évolution du montant moyen annuel de la Bmaf en euros constants montre que le pouvoir d'achat de la Bmaf a perdu 4,5 % entre 1998 et 2019 (tableau 11). Alors que la Bmaf évolue peu ou prou comme l'inflation entre 1998 et 2007 (- 0,3 %), elle plonge en 2008 (- 1,75 %) et la forte augmentation de 2009 (+ 2,9 %) n'empêche pas la poursuite de la baisse du pouvoir d'achat de la Bmaf jusqu'en 2013 (- 1,8 %). Le décrochage s'accélère depuis 2016 (- 2,25 %).

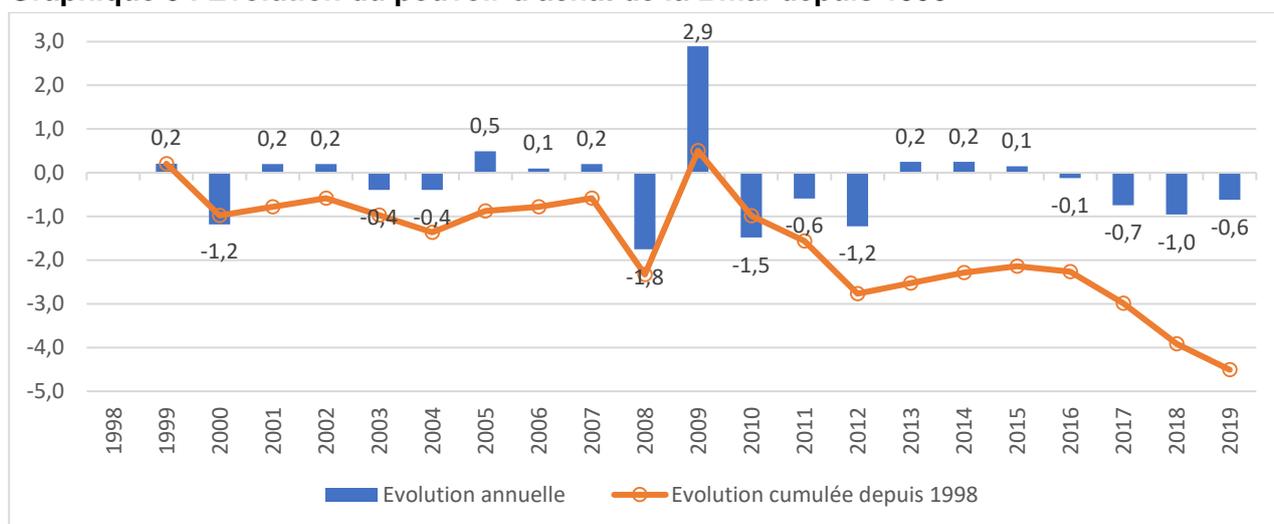
L'indexation sur l'IPCHT (et non sur l'IPC) explique à elle seule 1,7 % de perte de pouvoir d'achat de la Bmaf entre 1998 et 2019. De plus, les réformes adoptées depuis 1998 conduisent à ne pas respecter l'article L551-1 du code de la Sécurité sociale, selon lequel les revalorisations de la Bmaf sont ajustées de manière à « assurer (...) une évolution des bases mensuelles conforme à l'évolution des prix à la consommation hors tabac ». En effet, la Bmaf serait aujourd'hui supérieure de 3,0 % si elle avait été revalorisée conformément à l'évolution de l'IPCHT.

Tableau 11 : Évolution de la Bmaf en euros constants entre 1998 et 2019

	Montant moyen annuel de la Bmaf		Évolution annuelle de la Bmaf	Évolution cumulée depuis 1998
	en euros courants	en euros constants		
1998	324,97	432,34		
1999	327,28	433,24	0,21	0,21
2000	328,91	428,13	- 1,18	- 0,97
2001	334,84	428,97	0,20	- 0,78
2002	341,87	429,82	0,20	- 0,58
2003	347,68	428,13	- 0,39	- 0,97
2004	353,59	426,45	- 0,39	- 1,36
2005	361,37	428,55	0,49	- 0,88
2006	367,87	428,97	0,10	- 0,78
2007	374,12	429,81	0,20	- 0,59
2008	377,86	422,28	- 1,75	- 2,33
2009	389,20	434,52	2,90	0,50
2010	389,20	428,10	- 1,48	- 0,98
2011	395,04	425,59	- 0,59	- 1,56
2012	398,01	420,38	- 1,22	- 2,77
2013	402,59	421,42	0,25	- 2,52
2014	405,61	422,47	0,25	- 2,28
2015	406,21	423,10	0,15	- 2,14
2016	406,52	422,57	- 0,12	- 2,26
2017	407,54	419,43	- 0,74	- 2,99
2018	410,90	415,42	- 0,96	- 3,91
2019	412,85	412,85	- 0,62	- 4,51

Étant donné que la loi prévoit une indexation de la Bmaf sur l'inflation hors tabac, prévue (avant 2015) ou passée (depuis 2016), les évolutions de la Bmaf sont quelque peu erratiques d'une année sur l'autre en raison des accélérations ou des ralentissements de l'inflation. Ce fut le cas lors de la récession de 2009, avec cette année-là une inflation constatée beaucoup plus faible que celle attendue, d'où une augmentation de pouvoir d'achat de la Bmaf, compensée par une baisse de pouvoir d'achat en 2010 (graphique 5).

Graphique 5 : Évolution du pouvoir d'achat de la Bmaf depuis 1998



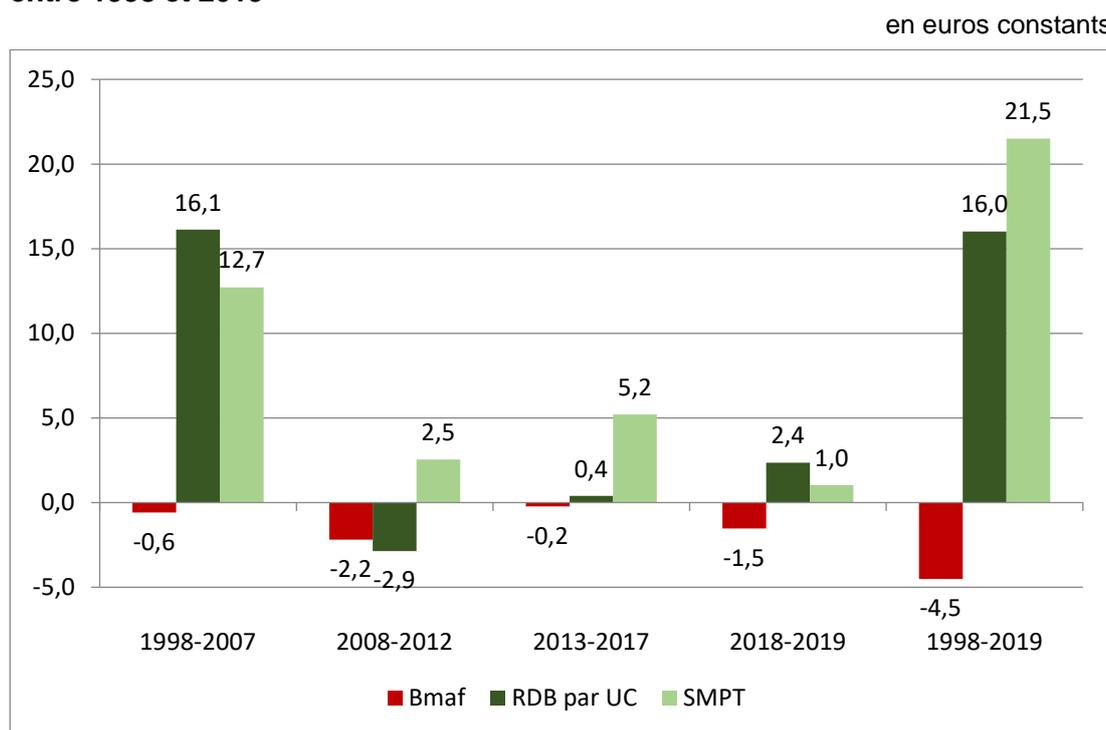
Sources : Insee (IPC), circulaires DSS (Bmaf) ; calculs HCFEA.

C. UNE EVOLUTION DE LA BMAF INFERIEURE DE 17,7 % PAR RAPPORT AU NIVEAU DE VIE MOYEN ET DE 21,4 % PAR RAPPORT AU SALAIRE MOYEN

Entre 1998 et 2019, en euros constants, le montant de la Bmaf baisse de 4,5 %, alors que le niveau de vie moyen augmente de 16,0 % et le salaire moyen par tête de 21,5 % (graphique 6). La revalorisation de la Bmaf étant indexée sur l'IPCHT, comme celle des plafonds et seuils de ressources, son évolution comparée à celle du niveau de vie moyen et au salaire moyen, hors réformes, est similaire à celle des plafonds et seuils de ressources décrite dans la section I¹⁹⁶.

Le décrochage de la Bmaf par rapport à ces deux indicateurs entre 1998 et 2007 provient avant tout de la forte augmentation du niveau de vie et du salaire moyen par tête durant cette période, alors que la Bmaf diminue légèrement. Entre 2008 et 2012, la Bmaf diminue plus fortement, mais moins que le niveau de vie moyen, et le salaire moyen par tête, lui, continue de progresser. Entre 2013 et 2017, l'évolution de la Bmaf décroche de celle du salaire moyen : alors que celui-ci augmente de 5,2 % sur la période, la Bmaf diminue de 0,2 %. L'augmentation du niveau de vie moyen est nettement plus faible que celle du salaire moyen. À partir de 2018, la baisse de la Bmaf en euros constants s'accélère et l'écart avec les indicateurs de revenu des ménages s'accroît.

Graphique 6 : Évolution de la Bmaf, du niveau de vie moyen et du salaire moyen par tête entre 1998 et 2019



Sources : Insee (RDB par UC, SMPT), circulaires DSS (Bmaf).

¹⁹⁶ Les liens entre les évolutions du niveau de vie moyen et la Bmaf sont cependant plus complexes qu'avec l'évolution des plafonds et seuils de ressources. En effet, une augmentation de la Bmaf se traduit par une hausse des prestations familiales et donc du revenu des familles, mais n'a aucun effet sur la sélectivité des prestations et donc le nombre de bénéficiaires. L'Insee estime ainsi en 2018 qu'une hausse de 5 % de la Bmaf accroît de 0,2 % le niveau de vie moyen de l'ensemble des bénéficiaires. Source : Cornuet F. et Sicsic M., 2020, Effets d'une variation de transferts socio-fiscaux sur le niveau de vie et les inégalités, *Insee Analyses*, n° 50, janvier.

III. Les réformes des prestations familiales : changements des barèmes et des conditions de versement depuis 1998

Toutes les prestations familiales ont été modifiées depuis 1998, souvent dans l'objectif affiché d'un ciblage vers les familles les plus modestes, mais aussi celui de réaliser des économies pour parvenir à l'équilibre budgétaire de la branche famille.

On distingue traditionnellement les prestations d'entretien de celles d'accueil et de garde des jeunes enfants. L'analyse des réformes des barèmes et des conditions de versement de ces prestations montre que la double préoccupation d'un ciblage vers les familles les plus modestes et de réalisation d'économies budgétaires s'est réalisée en plusieurs temps et de manière non homogène selon le type de prestations. Si les prestations d'entretien ont clairement été augmentées pour les familles les plus modestes, essentiellement depuis 2012 (avec l'augmentation des montants de l'ARS, de l'ASF et l'introduction du CF), elles ont aussi été modifiées pour financer cet accroissement de dépenses (réforme des majorations pour âge, modulation des AF). Les prestations d'accueil du jeune enfant (naissance, adoption, prestations d'entretien durant les trois premières années) ont été écornées pour réaliser des économies budgétaires et ce, principalement, depuis 2014. Enfin, les prestations liées à la garde des enfants avant leur scolarisation ont été étendues et renforcées lors de l'introduction de la Paje (CLCA et CMG), reflétant l'accent mis sur la garde des enfants et des préoccupations de politiques d'emploi. Cependant, les mesures d'économies réalisées lors des réformes de ces prestations (réforme du CLCA / Colca, mise en place de la Prepare) n'ont pas eu pour effet d'améliorer la situation des plus modestes.

A. L'ÉVOLUTION DES ALLOCATIONS FAMILIALES : DE LEUR MISE SOUS CONDITIONS DE RESSOURCES À LEUR MODULATION EN FONCTION DES RESSOURCES

Malgré des barèmes inchangés depuis 1998 jusqu'à leur modulation en fonction des ressources en juillet 2015 (tableau 12), les allocations familiales (AF) ont été sensiblement transformées, notamment durant la période 1998-2003 puis en 2008.

Tableau 12 : Barèmes des AF de 1998 à 2015

		En pourcentage de la Bmaf
Allocations familiales	2 enfants par enfant supplémentaire	32 % 41 %
Majorations pour âge	<i>Limites d'âge :</i> 1998 10 ans – 15 ans 1999 11 ans – 16 ans 2008 14 ans	9 % – 16 % 9 % – 16 % 16 %
Forfait d'allocations familiales (à compter de 2003)		20,234 %

1. Des changements principalement liés à l'âge entre 1998 et 2003

En 1998, les AF ont été mises sous conditions de ressources pendant dix mois, de mars à décembre¹⁹⁷. Les plafonds d'attribution étaient les plus élevés parmi ceux des prestations sous conditions de ressources, nettement au-dessus de ceux de l'allocation pour jeune enfant (APJE), qui était jusque-là la moins sélective des prestations sous conditions de ressources et accessible à des familles aux revenus moyens¹⁹⁸. De plus, une allocation différentielle était prévue à destination des familles dont les revenus dépassaient légèrement les plafonds.

La même année, à partir du 1^{er} janvier 1998, l'âge limite de versement des AF pour les jeunes adultes inactifs à la charge de leurs parents a été étendu de 18 à 19 ans. Ainsi, en 1998, des familles ont été exclues du bénéfice des AF de par leur mise sous conditions de ressources, et certaines autres, dont les ressources étaient inférieures aux plafonds, ont pu bénéficier de l'extension d'une année de versement pour leurs enfants. Au final, le nombre d'allocataires a chuté de 7,5 % en 1998 : 350 000 familles, majoritairement de deux enfants, ont été exclues du bénéfice des AF, et 35 000 ont bénéficié de l'allocation différentielle et donc vu leur montant de prestation diminuer¹⁹⁹. En termes de dépenses d'AF, l'économie correspondante à la mise sous conditions de ressource a été de l'ordre de 583 M€ sur dix mois et le coût correspondant à leur extension à 19 ans a été estimé à + 44,2 M€ en année pleine²⁰⁰. Au total, les dépenses d'AF reculent de 5,9 % en euros courants en 1999.

La Loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 rétablit l'universalité des AF au 1^{er} janvier 1999²⁰¹. Elle prévoit aussi une nouvelle extension de l'âge limite de versement des AF, à 20 ans. Les deux limites d'âge des majorations pour âge sont elles aussi relevées d'un an, de 10 à 11 ans pour la première et de 15 à 16 ans pour la seconde. L'économie envisagée par cette mesure était évaluée à 133 M€ en 1999 et 157 M€ en année pleine, à partir de 2000²⁰². Le retour à l'universalité des AF et le nouveau relèvement de l'âge de versement expliquent la forte augmentation du nombre de bénéficiaires en 1999 (+ 8,8 %), qui dépasse celui de 1997 (+ 0,73 %). Le coût du rétablissement de l'universalité des AF a été estimé à 713 M€ sur l'année 1999 et celui de la seconde extension d'âge a été estimé à + 81 M€ par an²⁰³. Au final, les mesures liées à l'âge (extensions d'âge limite de versement et décalage des âges de majoration) ont permis la réalisation d'économies. Celles-ci ont été mesurées à 149 M€ constants en 2010²⁰⁴.

Au 1^{er} janvier 2003 est mis en place un forfait d'allocations familiales à destination des familles d'au moins trois enfants qui perdent le bénéfice des AF au 20^e anniversaire de l'aîné de leurs enfants à charge. Le versement de cette allocation forfaitaire, fixée à 20,234 % de la Bmaf soit un peu plus de 75 € mensuels en 2003, s'arrête le mois précédant le 21^e anniversaire de l'enfant. La mise en place de ce forfait se traduit par une augmentation des montants versés aux familles nombreuses dont les ressources dépassent le

¹⁹⁷ Décret n° 98-108 du 26 février 1998 relatif aux allocations familiales et modifiant le code de la sécurité sociale.

¹⁹⁸ Source : Lhommeau B., 2001, Les prestations familiales et de logement en 2000, *Études et Résultats*, n° 140, Drees, octobre.

¹⁹⁹ Cette mesure a davantage touché les familles de deux enfants. Voir Lhommeau B., *op. cit.*

²⁰⁰ Source : commission des comptes de la Sécurité sociale, 2000, *Les comptes de la Sécurité sociale*, mai. Le coût prévisionnel de l'extension d'âge avait initialement été estimé à 81 M€ et s'est finalement avéré plus faible que prévu.

²⁰¹ Ce retour à l'universalité des AF s'est accompagné d'un abaissement du plafond du quotient familial, fournissant au budget de l'État un supplément de ressources fiscales estimé à 195 M€ courants (3,9 milliards de francs). Source : *ibid.*

²⁰² Source : *ibid.*

²⁰³ Soit 5,1 Md€ ; source : *ibid.*

²⁰⁴ Soit 5,1 Md€ ; source : *ibid.*

plafond du complément familial, mais il a peu de répercussion sur l'évolution du nombre d'allocataires. En effet, la part des familles de trois enfants et plus bénéficiaires des AF n'est que de 25 % en 2003²⁰⁵ et décroît régulièrement depuis. En 2005, le forfait d'AF a été versé à plus de 121 000 allocataires, son coût annuel ayant alors été estimé à + 123 M€ 2010²⁰⁶. Depuis 2005, le nombre de bénéficiaires ne cesse de diminuer pour être en 2019 d'environ 96 000 familles (98 000 enfants).

Depuis le 1^{er} mai 2007, les familles peuvent demander le partage des AF, des majorations pour âge et du forfait d'allocations familiales pour les enfants en résidence alternée à la suite d'un divorce ou d'une séparation. Cette réforme n'a eu qu'une incidence minimale sur les dépenses et le nombre de ménages allocataires²⁰⁷.

2. La réforme des majorations des allocations familiales

Le 30 avril 2008 est entrée en vigueur la majoration unique à 14 ans, qui vient progressivement remplacer les majorations à 11 ans et 16 ans des allocations familiales. L'application de la majoration unique à 14 ans concerne les enfants dont le 11^e anniversaire est postérieur au 30 avril 2008 (*i.e.* enfants nés après le 30 avril 1997). Les familles ayant deux enfants (ou plus) dont l'un né après le 30 avril 1997 n'ont donc pas perçu la majoration pour âge pour cet enfant en 2008, mais seulement à partir du 1^{er} mai 2011. Les majorations à 11 et 16 ans ont continué à s'appliquer aux enfants nés avant le 1^{er} mai 1997 : jusqu'en 2014 pour la majoration pour âge entre 11 et 16 ans, et jusqu'en 2016 pour la majoration pour âge au-delà de 16 ans. Le barème de la majoration unique à 14 ans est fixé à hauteur de celui de l'ancienne majoration à 16 ans (16 % de la Bmaf). Ainsi, pour les familles concernées par cette majoration unique, la suppression de la majoration pour âge des enfants de 11 à 13 ans s'est d'abord traduite jusqu'en 2011 par une allocation moyenne inférieure à ce qu'elle aurait été sans réforme. Puis, du fait de l'alignement de la majoration servie à 14 et 15 ans sur celle servie antérieurement à compter de 16 ans, ces familles ont perçu en 2012 et 2013 une allocation moyenne plus élevée que ce qu'elle aurait été sans réforme.

La montée en charge progressive de cette réforme jusqu'en 2013 n'a donc pas eu des conséquences identiques sur les dépenses d'AF selon les années. Les estimations établies en 2012 (tableau 13) montrent que la suppression de la majoration pour les enfants de 11 à 13 ans s'est traduite par des économies jusqu'en 2012, estimées à 514 M€ 2007 au total. À partir de mai 2011 et jusqu'à la fin de sa montée en charge en 2013, la réforme engendre parallèlement des coûts liés à la hausse du montant de la majoration servie aux enfants âgés de 14 et 15 ans, estimés à 257 M€ 2007 sur la période. Ces coûts viennent minorer les économies réalisées qui, *in fine*, sont estimées à 257 M€ 2007.

²⁰⁵ Blanpain N., 2004, Les prestations familiales et de logement en 2003, *Études et Résultats* n° 341, Drees, décembre.

²⁰⁶ Source : Cnaf, 2012, Prestations familiales et sociales 2012, DSER.

²⁰⁷ Cf. HCFEA, *Les ruptures de couples avec enfants mineurs*, rapport du Conseil de la famille, adopté le 21 janvier 2020.

Tableau 13 : Impact de la majoration unique à 14 ans pour les bénéficiaires d'allocations familiales

en millions d'euros 2007

	Masse des allocations familiales	Évolution hors revalorisation de la Bmaf	Contribution de la réforme à l'évolution des allocations familiales (en points)	Économie nouvelle	Économies cumulées	Dépense nouvelle	Dépenses cumulées	Solde annuel de la mesure	Solde cumulé de la mesure
2007	12 300								
2008	12 330	0,2 %	- 0,3 %	- 33	- 33			- 33	- 33
2009	12 158	- 1,4 %	- 1,3 %	- 160	- 193			- 160	- 193
2010	11 994	- 1,3 %	- 1,4 %	- 171	- 364			- 171	- 364
2011	11 880	- 1,0 %	- 0,9 %	- 138	- 502	26	26	- 112	- 476
2012	11 987	0,9 %	0,9 %	- 12	- 514	124	150	112	- 364
2013	12 090	0,9 %	0,9 %	0	- 514	107	257	107	- 257

Source : Cnaf (rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, octobre 2012).

3. L'entrée en vigueur de la modulation des allocations familiales

Depuis le 1^{er} juillet 2015, les AF, la majoration pour âge à 14 ans et le forfait d'allocations familiales sont modulés en fonction des ressources. Si la modulation ne change rien pour les familles dont les ressources sont inférieures au premier seuil de ressources, elle réduit de moitié le montant perçu par les familles dont les ressources sont supérieures à ce premier seuil mais inférieures au second, et de trois quarts celui perçu par les familles les plus aisées dont les ressources excèdent le second seuil.

Depuis l'entrée en vigueur de la modulation, environ 90 % des allocataires continuent de bénéficier du montant maximal des AF, leurs ressources étant inférieures au premier seuil ; 5 % bénéficient du montant intermédiaire et 5 % du montant divisé par quatre (tableau 14). Conséquence de l'effet plafond, le nombre d'allocataires ne percevant pas le montant maximal augmente plus vite que celui des allocataires dont les ressources sont inférieures au premier seuil de ressources. En effet, la revalorisation des seuils de modulation sur la période 2015-2019, plus faible que l'inflation, a conduit à une baisse des seuils de 2,45 % en euros constants. La modulation des AF a conduit à une baisse des dépenses estimée à 380 M€ du 1^{er} juillet au 1^{er} décembre 2015, et à 760 M€ depuis la mise en œuvre de la modulation²⁰⁸.

²⁰⁸ Sources : Cour des comptes, 2017, Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens, *La Sécurité sociale 2017*, septembre ; Cour des comptes, 2020, L'évolution des dépenses de prestations familiales et d'assurance retraite : des réformes et des effets importants pour les assurés, *La Sécurité sociale 2020*, octobre.

Tableau 14 : Nombre de bénéficiaires des allocations familiales selon la modulation depuis 2015

en milliers

	2015	2016	2017	2018	2019	Écart 2015-2019
Montant maximal	4420	4429	4436	4451	4432	+ 0,3 %
Montant divisé par 2	219	224	231	245	250	+ 13,9 %
Montant divisé par 4	235	226	233	247	255	+ 8,9 %
<i>Total</i>	<i>4874</i>	<i>4879</i>	<i>4900</i>	<i>4943</i>	<i>4937</i>	<i>+ 1,3 %</i>

Champ : Caf France entière.

Source : Cnaf.

Depuis l'entrée en vigueur de la modulation, sur la période 2015-2019, les dépenses d'AF diminuent de 3 % en euros constants (graphique 7). Le nombre de bénéficiaires évolue peu, sous l'effet de la baisse des naissances de rang 2 observée en France depuis 2014²⁰⁹. L'impact de la baisse des naissances intervenue depuis 2014 sur les dépenses d'AF est estimé à 48 M€ au total sur la période 2014-2018²¹⁰.

Depuis 1997, le nombre de bénéficiaires des AF a crû de 9,4 %. La forte baisse du nombre de bénéficiaires en 1998 est due à la mise sous conditions de ressources des AF pendant six mois. Le barème des AF étant resté inchangé sur la période pour les familles de deux enfants de moins de 20 ans dont les ressources sont inférieures au premier seuil introduit lors de la réforme de 2015, le montant mensuel (en euros constants) perçu par ces familles diminue, à l'instar de la Bmaf, de 4,5 % entre 1998 et 2019. Celui perçu par les familles dont les ressources sont supérieures au premier seuil, mais inférieur au second, s'est réduit de 52,25 % et celui des familles les plus aisées, dont les ressources sont supérieures au second seuil, de 76,13 % depuis 1998.

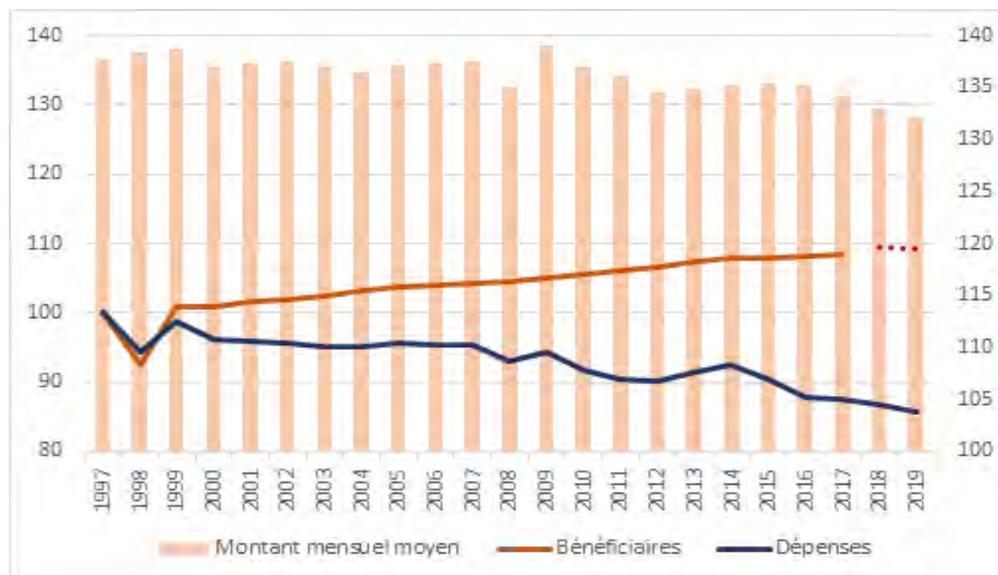
Malgré l'augmentation globale du nombre de familles bénéficiaires sur la période 1997-2019, les dépenses totales d'AF ont diminué de 14,2 % en euros constants. Si l'on ne tient pas compte de l'année 1998 où elles ont chuté du fait de la mise sous conditions de ressources des AF, elles ont tout de même diminué de 13,1 % depuis 1999 en euros constants. Après avoir connu un niveau assez stable jusqu'en 2004, les dépenses d'AF ont d'abord augmenté jusqu'en 2007 de 6,6 %. Elles diminuent ensuite, principalement sous l'effet de la majoration unique à 14 ans, dont la montée en charge s'achève en 2013. Elles décroissent fortement depuis l'entrée en vigueur de la modulation.

²⁰⁹ Les naissances de rang 2 parmi les allocataires Caf ont baissé de 11 % entre 2014 et 2018. Source : commission des comptes de la Sécurité sociale, 2019, *Les comptes de la Sécurité sociale*, juin.

²¹⁰ Soit 0,4 points de la baisse des dépenses de 3,5 % sur la période. Source : *Ibid.*

Graphique 7 : Évolution des dépenses, du nombre de bénéficiaires et du montant mensuel d'allocations familiales depuis 1997

base 100 en 1997 (dépenses et bénéficiaires)
en euros constants (montant mensuel)



Note : montant mensuel d'AF (en euros constants) pour deux enfants jusqu'en 2015, montant maximal des AF à partir de 2015 ; dépenses d'allocations familiales totales en euros constants (majorations pour âge et forfait d'allocations familiales inclus).

Champ : France entière, tous régimes. Rupture en 2018 : jusqu'en 2018, bénéficiaires au 31 décembre ; à partir de 2018 : bénéficiaires au 30 juin.

Sources : Cnaf (bénéficiaires, dépenses), directives DSS (montant mensuel moyen).

B. DES PRESTATIONS A DESTINATION DES FAMILLES LES PLUS MODESTES FORTEMENT AUGMENTÉES (ARS, CF, ASF)

Le complément familial (CF) et l'allocation de rentrée scolaire (ARS) sont les prestations d'entretien sous conditions de ressources traditionnellement destinées aux familles les plus modestes. Bien qu'elle ne soit pas soumise à condition de ressources, l'allocation de soutien familial (ASF) s'adresse, elle aussi, à des familles généralement modestes. Ces trois prestations ont été fortement revalorisées depuis 1998 : l'ARS en 2001 puis 2012 et le CF et l'ASF suite à l'adoption du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013.

1. L'allocation de rentrée scolaire : deux réformes majeures en 2008 et 2012

Instituée en 1974 pour les « familles bénéficiaires d'une prestation familiale pour chaque enfant inscrit en exécution de l'obligation scolaire »²¹¹, l'ARS est versée sous conditions de ressources aux familles modestes pour couvrir en partie les frais de la rentrée scolaire. C'est la seule prestation familiale sous condition de ressources versée par enfant. C'est également la seule dont le plafond de ressources n'est pas majoré pour isolement ou biactivité mais uniquement en fonction de la taille de la famille. De ce fait, malgré son accès dès le premier enfant, elle est plus sélective que les autres prestations familiales, en particulier pour les familles monoparentales et celles ayant deux revenus d'activité.

²¹¹ Art. 14 de la loi de finance rectificative n° 74-644 du 16 juillet 1974.

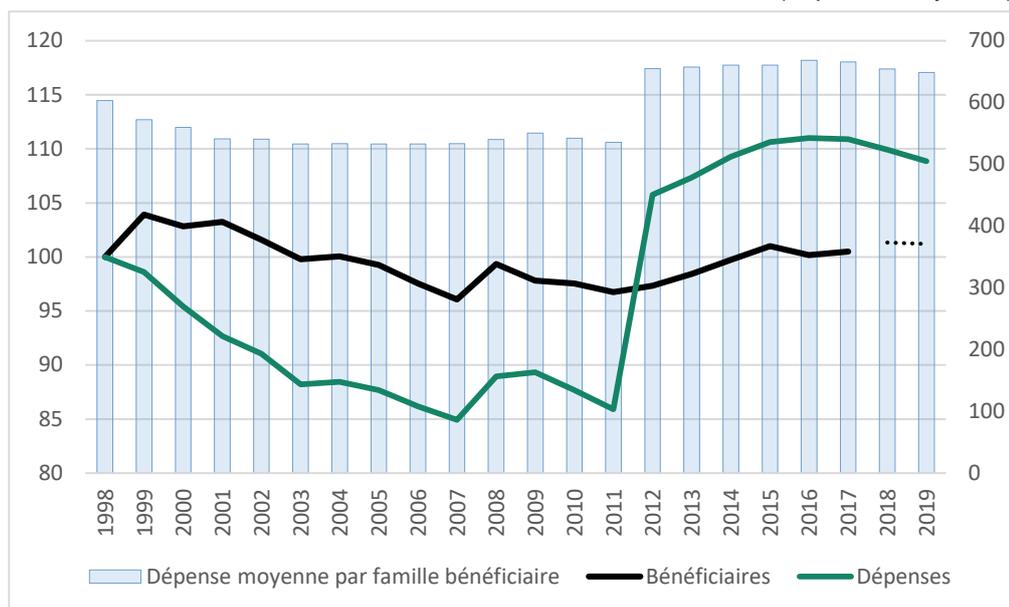
Versée au départ jusqu'aux 16 ans de l'enfant, l'ARS est étendue en 1990 jusqu'à ses 18 ans. Puis, en 1999, son bénéfice est élargi aux familles avec un enfant ne recevant aucune prestation familiale. Depuis 2002, une allocation différentielle est versée aux familles dont les revenus s'établissent juste au-dessus du plafond de ressources et un montant minimal (15 €) est introduit²¹².

D'un barème fixé en 1974 à 20 % de la Bmaf, l'ARS a été systématiquement majorée entre 1993 à 1999 – majoration prise en charge soit intégralement, soit forfaitairement par l'État. En 2001, cette majoration a été intégrée dans le barème de la prestation, ce qui l'a fortement relevé à 73,22 % de la Bmaf²¹³. Le montant perçu par les familles en euros courants est identique entre 2000 et 2001 (245 €) et diminue donc euros constants compte tenu d'une inflation autour de 1,7 %.

Pour autant, les dépenses d'ARS n'ont progressé ni en 1999, alors que le droit à l'ARS a été ouvert à environ 180 000 familles avec un enfant qui ne percevaient aucune prestation familiale, ni en 2002, alors que l'allocation différentielle a été attribuée à environ 47 000 bénéficiaires. Elles ont même diminué, en euros constants, de 1,4 % en 1999 et de 1,7 % en 2002 (graphique 8). On observe que les dépenses d'ARS diminuent entre 1998 et 2003 (- 11,8 % en euros constants) alors que le nombre de familles bénéficiaires est quasi stable (- 0,2 %). Entre 2004 et 2011, l'évolution des dépenses suit celle des bénéficiaires, puis les dépenses augmentent fortement à partir de 2012, suite à l'augmentation du barème.

Graphique 8 : Évolution du nombre de familles bénéficiaires et des dépenses d'ARS entre 1998 et 2019

base 100 en 1998 (dépenses et bénéficiaires)
en euros constants (dépense moyenne)



Axe de gauche : dépenses et bénéficiaires de l'ARS base 100 en 1998.

Axe de droite : dépenses d'ARS par famille bénéficiaire en euros constants.

Champ : France entière, tous régimes. Rupture en 2018 : jusqu'en 2018, bénéficiaires au 31 décembre ; à partir de 2018 : bénéficiaires au 30 juin.

Source : Cnaf.

²¹² Décret n° 2002-1060 du 7 août 2002 relatif à l'allocation de rentrée scolaire modifiant le code de la Sécurité sociale.

²¹³ Décret n° 2001-719 du 31 juillet 2001 fixant le taux de l'allocation de rentrée scolaire par rapport à la base mensuelle de calcul des prestations familiales.

À partir d'août 2008, l'ARS est modulée en fonction de l'âge de l'enfant et donc de son niveau de scolarisation²¹⁴. De 73,22 % de la Bmaf en août 2007 (soit 273,93 euros courants) pour tous les enfants de 6 à 18 ans, elle passe en août 2008 à 72,5 % de la Bmaf pour les enfants de 6 à 10 ans (soit le même montant en euros courants qu'en août 2007) et est augmentée à 76,49 % de la Bmaf pour les enfants de 11 à 14 ans (soit 289 euros courants) et 79,15 % de la Bmaf pour les enfants de 15 à 18 ans (soit 299,1 euros courants) (tableau 15). Suite à cette réforme, les dépenses d'ARS augmentent de 8 % en euros courants en 2008 (dont 2,86 points sont attribuables à la modulation). Le coût de la réforme est estimé à 42 M€ 2012²¹⁵.

En août 2012, le montant de l'ARS pour chaque tranche d'âge est augmenté de 25 % (24 % hors revalorisation de la Bmaf). Les barèmes sont ainsi relevés à 89,72 % de la Bmaf pour les enfants de 6 à 10 ans, 94,67 % pour les enfants de 11 à 15 ans et 97,5 % pour les enfants de 16 à 18 ans. Les dépenses d'ARS augmentent en conséquence de 23 % en 2012 par rapport à 2011, alors que le nombre de bénéficiaires est quasi-identique (+ 0,6 %)²¹⁶. L'impact du relèvement des barèmes sur les dépenses aurait été limité par un effet plafond négatif induisant une baisse du nombre de bénéficiaires²¹⁷. Le coût de la mesure est estimé à 370 M€²¹⁸.

Tableau 15 : Barèmes de l'ARS en pourcentage de la Bmaf

	Enfants de 6 à 10 ans	Enfants de 11 à 14 ans	Enfants de 15 à 18 ans
1974	20 %		
2001	73,22 %		
2008	72,5 %	76,49 %	79,15 %
2012	89,72 %	94,67 %	97,95 %

Depuis 2012, les barèmes de l'ARS n'ont pas changé induisant une érosion du montant versé en euros constants (graphique 9).

²¹⁴ Décret n° 2008-766 du 30 juillet 2008 relatif à la modulation de l'allocation de rentrée scolaire.

²¹⁵ Source : Cnaf, Prestations familiales et sociales 2012. Statistiques nationales, DSER, p 39.

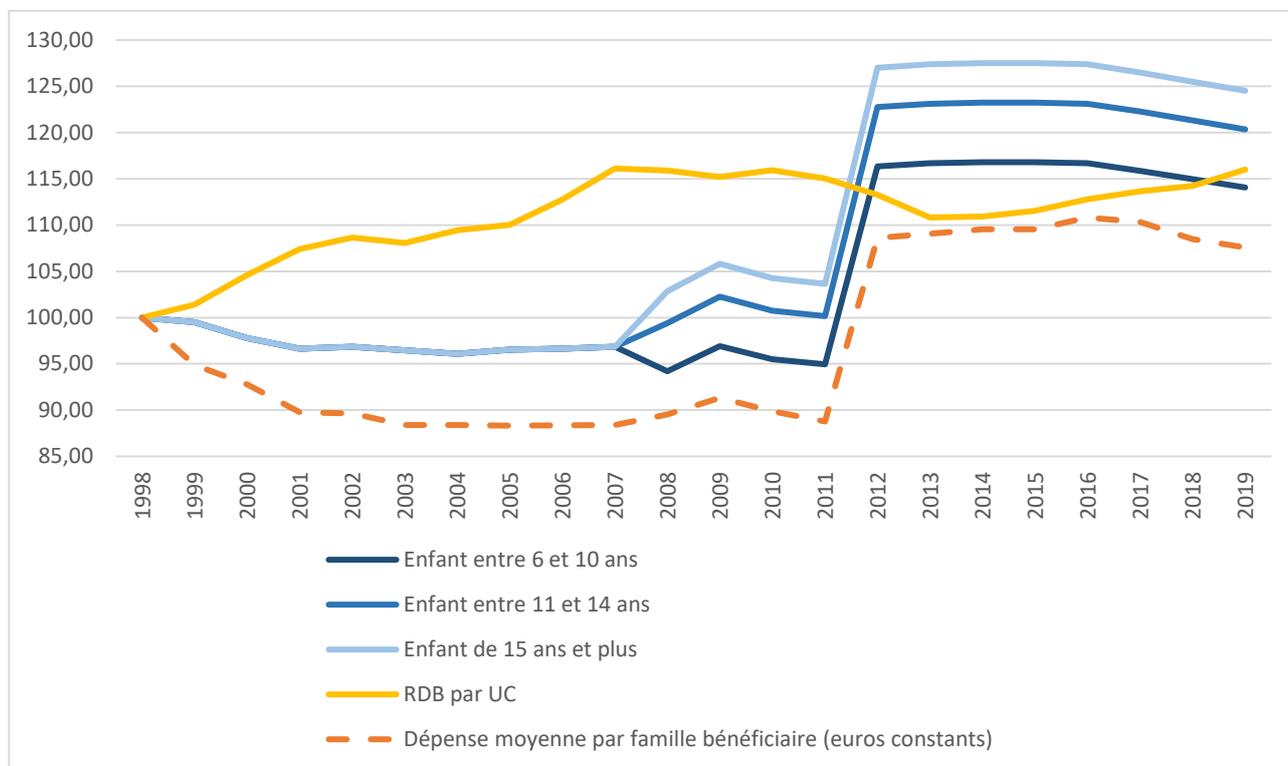
²¹⁶ Données Cnaf, France entière, tous régimes.

²¹⁷ Source : commission des comptes de la Sécurité sociale, rapport octobre 2012.

²¹⁸ Sources : Cnaf, Prestations familiales et sociales 2012. Statistiques nationales, DSER ; commission des comptes de la Sécurité sociale, rapport juin 2013.

Graphique 9 : Évolution du montant de l'ARS, du versement moyen par enfant et du niveau de vie entre 1998 et 2019 en euros constants

base 100 en 1998



Sources : circulaires DSS (barèmes), Cnaf (dépenses), Insee (RDB par UC).

Au final, depuis 1998, le montant unitaire de l'ARS en euros constants a fortement augmenté et cette augmentation est croissante avec l'âge de l'enfant : de 14,6 % pour les enfants de 6 à 10 ans, elle s'élève à 20,35 % pour les enfants de 11 à 14 ans et 24,5 % pour ceux de 15 à 18 ans. Cette augmentation est due aux réformes des barèmes de 2008 et 2012 :

- la modulation du barème selon l'âge de l'enfant introduite en 2008 a bénéficié aux familles ayant des enfants de 11 ans ou plus. En euros constants, les montants ont en effet été relevés de 2,6 % pour les enfants de 11 à 14 ans et de 6 % pour les enfants de 15 ans ou plus, alors que sur la période 1998-2007, les montants avaient diminué de 3,2 %. En 2008, la prise en compte des revenus 2006 et plafonds 2007 pour l'attribution de la prestation ont toutefois accru la sélectivité de l'ARS. Ces montants plus élevés ont donc bénéficié à moins de familles, accentuant le ciblage vers les plus modestes ;
- la forte augmentation du barème en 2012 a permis d'augmenter les prestations vers ces familles les plus modestes lors d'une période où le niveau de vie diminue (depuis 2008). Depuis 2016, alors que le niveau de vie remonte, les montants versés au titre de l'ARS diminuent en euros constants. Dans le même temps, les plafonds de ressources diminuent eux aussi, ciblant toujours davantage sur les familles les plus modestes.

En août 2020, le montant de l'ARS a été majoré de manière exceptionnelle d'un peu moins de 100 € pour chaque enfant bénéficiaire. Les montants s'échelonnent de 469,97 à 503,91 € selon l'âge de l'enfant.

2. Le complément familial et l'allocation de soutien familial fortement augmentés depuis 2013

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 (PPPIS) prévoyait une revalorisation sur cinq ans des deux prestations qui s'adressent aux familles les plus exposées au risque de pauvreté : le complément familial pour les familles nombreuses les plus modestes et l'allocation de soutien familial pour les familles monoparentales. En effet, le taux de pauvreté des familles monoparentales a toujours été plus élevé que celui des couples avec enfants et s'est fortement accru depuis le milieu des années 1990²¹⁹. La pauvreté concerne aussi davantage les familles nombreuses : le taux de pauvreté s'accroît avec le nombre d'enfants, quelle que soit la situation des parents (en couple ou parent isolé)²²⁰.

Le complément familial

Le complément familial (CF), créé en 1978²²¹, est versé sous condition de ressources aux familles d'au moins trois enfants de plus de 3 ans²²². Cette prestation soutient donc financièrement les familles nombreuses qui disposent de revenus modestes. Compte tenu de l'alignement de conditions de ressources et du barème de l'allocation de base à taux plein de la Paje (cf. *infra*), le CF prend aujourd'hui le relai de cette allocation lorsque le plus jeune enfant atteint l'âge de 3 ans.

Le barème du CF n'a pas changé depuis sa création. Il s'élève à 41,65 % de la Bmaf. Compte tenu de la sous-revalorisation de la Bmaf par rapport à l'inflation, le montant mensuel versé aux familles s'est régulièrement dégradé en euros constants, diminuant de 4,5 % entre 1998 et 2019.

La prestation a connu deux modifications depuis 1998.

Tout d'abord, l'âge limite de versement a été relevé deux fois d'une année : une première fois au 1^{er} janvier 1999, à l'instar de l'ensemble des prestations familiales, puis une deuxième fois au 1^{er} janvier 2000, afin de compenser le poids financier des jeunes adultes restés au domicile parental pour les familles nombreuses à revenus modestes. Depuis cette date, le CF est versé jusqu'aux 21 ans de l'enfant. Si le nombre de familles bénéficiaires diminue légèrement entre 1999 et 2000, il augmente de 3,14 % entre 2000 et 2001 suite au relèvement de l'âge limite de versement à 21 ans. Le coût de ce second relèvement a été estimé à 50,31 M€²²³.

²¹⁹ Source : Blasco J. et Labarthe J., 2018, *Inégalités de niveau de vie et pauvreté en 2015 et sur longue période*, Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2018, Insee.

²²⁰ Sources : commission des comptes de la Sécurité sociale, 2016, *Les comptes de la Sécurité sociale*, septembre ; HCFEA, *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants*, rapport du Conseil de la famille adopté le 5 juin 2018.

²²¹ En 1978, le complément familial est accordé aux familles d'au moins trois enfants ou aux familles ayant un enfant de moins de 3 ans. En 1985, à la création de l'APJE, le complément familial devient réservé aux familles assurant la charge d'au moins trois enfants de plus de 3 ans. Les plafonds de ressources pour percevoir l'APJE et le complément familial sont alors identiques.

²²² Nous retraçons ici l'évolution du complément familial en métropole uniquement. En effet, dans les DOM, le complément familial est une prestation différente, attribuée aux familles ayant un enfant de 3 à 5 ans à charge (et aucun enfant de moins de 3 ans). Le plafond de ressources est le même que celui de l'ARS (donc plus faible que celui du CF en métropole) et le montant de la prestation est aussi plus faible qu'en métropole, puisqu'il est attribué dès le premier enfant.

²²³ Source : commission des comptes de la Sécurité sociale, 2000, *Les comptes de la Sécurité sociale*, mai.

Ensuite, en 2013, le PPPIS introduit une majoration du complément familial pour les familles bénéficiaires les plus modestes²²⁴. Le plafond de ce complément familial majoré est fixé au 1^{er} janvier 2014 à la moitié de celui du CF. La prestation versée aux familles éligibles est supérieure de 10 % au montant du CF en 2014 ; le barème du complément familial majoré est ainsi fixé à 45,82 % de la Bmaf. Conformément au PPPIS, ce barème est augmenté de 10 % chaque année jusqu'en 2018 où il atteint 62,48 % de la Bmaf. Il devient dès lors supérieur de 50 % au barème du CF, toujours égal à 41,65 % de la Bmaf. En 2019, le montant du CF majoré s'élève à 258,14 € mensuels, et celui du CF à 172,08 €.

En 2014, le CF majoré est attribué aux familles ayant un niveau de revenu inférieur à 1,5 Smic dans le cas d'un couple monoactif et à 1,8 Smic dans le cas d'un couple biactif ou d'une famille monoparentale²²⁵. Dès 2014, plus de la moitié des familles allocataires du CF bénéficient du CF majoré (environ 54 %), cette proportion augmentant légèrement chaque année²²⁶. Comme le souligne la Commission des comptes de la sécurité sociale (2016), cette proportion est élevée et reflète l'importance de la pauvreté parmi les familles nombreuses²²⁷. La majoration du CF s'est traduite par un montant supplémentaire de dépenses estimé à 90 M€ par an en moyenne²²⁸, pour un total en 2019 de 440 M€²²⁹.

Globalement, depuis 1998, le nombre de bénéficiaires du CF a diminué de 5,8 %. Cette baisse du nombre de bénéficiaires est régulièrement attribuée à la réduction de la taille des familles, mais elle provient aussi de l'effet plafond (graphique 10). Les dépenses de CF ont, elles, augmenté de 10,6 % en euros constants : après avoir presque continûment diminué jusqu'en 2013 (- 12,6 % en euros constants depuis 1998), elles augmentent fortement à partir de l'introduction du CF majoré.

²²⁴ Décret n° 2014-419 du 23 avril 2014 relatif au montant majoré du complément familial.

²²⁵ Le CF majoré est donc ouvert aux couples monoactifs dès lors que leurs revenus (par unité de consommation) sont inférieurs de 1,4 fois le seuil de pauvreté (respectivement 0,9 fois pour les parents isolés et 1,1 fois pour les couples biactifs). Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, 2016, *Les comptes de la Sécurité sociale*, septembre.

²²⁶ Depuis son introduction, le CF majoré voit son nombre de bénéficiaires continûment augmenter, passant de 431 282 en 2014 à 463 398 en 2018 (+ 7,45 %). Source : Cnaf.

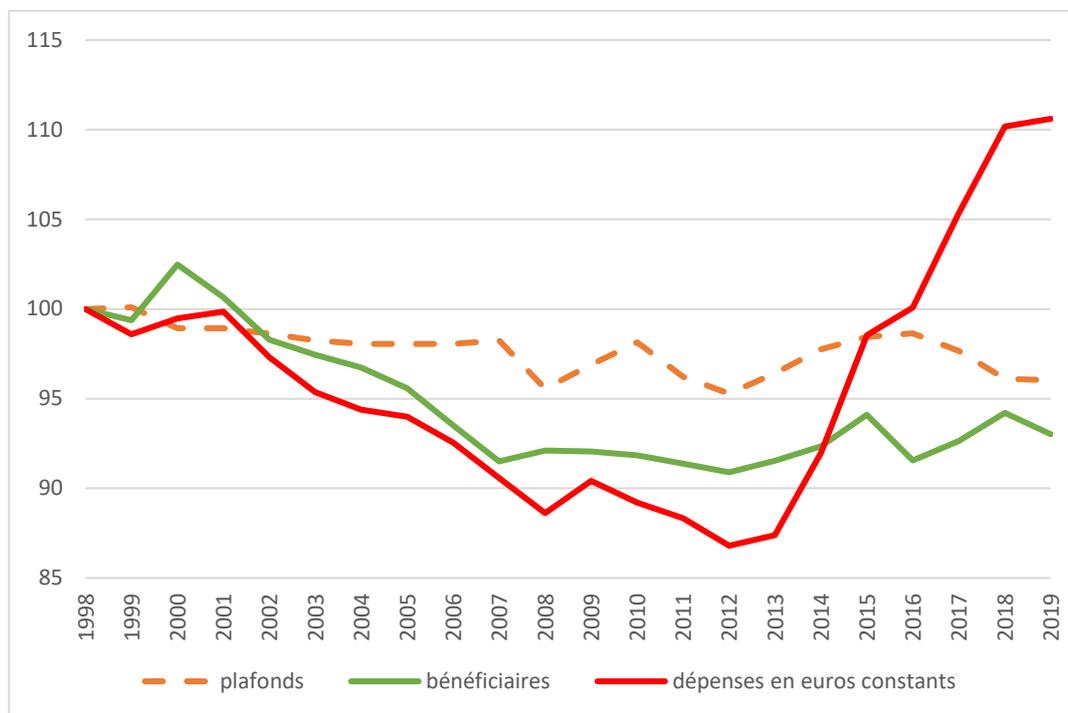
²²⁷ Les bénéficiaires du CF sont répartis de manière égale entre le CF et sa majoration, alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'ils soient moins nombreux à bénéficier du CF majoré. « *Une distribution plus conforme à ce qu'on observe en population générale voudrait que la densité de la population augmente dans les tranches de niveau de vie comprises entre le seuil de pauvreté – 60 % du niveau de vie médian – et le niveau de vie médian, lequel n'est pas très loin du plafond du complément familial* ». Source : *Ibid.*

²²⁸ France entière. Source : commission des comptes de la Sécurité sociale, 2019, *Les comptes de la Sécurité sociale*, septembre.

²²⁹ Cour des comptes, 2017.

Graphique 10 : Évolution du plafond de ressources, du nombre de bénéficiaires et des dépenses de complément familial de 1998 à 2019

base 100 en 1998



Champ : tous régimes, France métropolitaine.

Sources : circulaires DSS (plafonds) ; Cnaf (dépenses, bénéficiaires).

L'allocation de soutien familial

L'allocation de soutien familial s'adresse aux personnes assumant la charge d'un enfant privé de l'aide d'un de ses parents (ASF à taux partiel) ou de ses deux parents (ASF à taux plein). Elle est versée par enfant, jusqu'à ses 20 ans. Plus de 99 % des bénéficiaires reçoivent l'allocation à taux partiel²³⁰.

Depuis 1998 et jusqu'en 2014, les barèmes de l'ASF n'ont pas changé, établis respectivement à 22,5 % de la Bmaf pour l'ASF à taux partiel et 30 % de la Bmaf pour l'ASF à taux plein. Là encore, la sous-revalorisation de la Bmaf a conduit à une baisse des montants versés au titre de l'ASF de 2,23 % en euros constants sur la période 1998-2013.

La majorité des bénéficiaires de l'ASF se situent dans les deux premiers déciles de niveau de vie avant redistribution²³¹. Le PPIS adopté en 2013 prévoit un relèvement progressif du barème de l'ASF de 25 % sur la période 2014-2018²³². À l'issue de cette revalorisation, l'ASF à taux partiel s'élève à 28,13 % de la Bmaf (116,22 € mensuels en 2019) et l'ASF à taux plein à 37,5 % de la Bmaf (154,94 € mensuels en 2019). En

²³⁰ Sources : Cnaf, 2012, *Prestations familiales et sociales 2012*, DSER ; direction de la Sécurité sociale, 2018, Les prestations versées par la branche famille de la Sécurité sociale, *Dossier statistique 2018*.

²³¹ En 2015, 49,8 % des bénéficiaires de l'ASF appartiennent au premier décile de niveau de vie avant redistribution de l'ensemble de la population, et 17,7 % au deuxième décile. Source : direction de la Sécurité sociale, 2018, Les prestations versées par la branche famille de la Sécurité sociale, *Dossier statistique 2018*.

²³² Cette revalorisation de l'ASF s'est accompagnée de la généralisation de la garantie contre les impayés de pension alimentaire au 1^{er} avril 2016, puis de la mise en place de l'agence de recouvrement (Aripa) au 1^{er} janvier 2017.

euros constants, la revalorisation du barème a induit un accroissement progressif du montant versé (à taux partiel comme à taux plein) d'un peu plus de 23,2 % depuis 2013.

La revalorisation de l'ASF concerne, en 2019, près de 793 000 familles (tableau 16). Celles qui perçoivent l'ASF à taux partiel (les familles monoparentales) bénéficient en 2019 d'un gain annuel de 279,13 € par rapport à une situation où il n'y aurait pas eu de revalorisation exceptionnelle. Celles qui perçoivent l'ASF à taux plein ont un gain annuel de 371,84 €.

Tableau 16 : Gains annuels et nombre de familles bénéficiaires de la revalorisation de l'ASF sur la période 2014-2019

	Gain annuel par famille bénéficiaire (en euros courants)		Nombre d'allocataires
	ASF à taux partiel	ASF à taux plein	
2014	55,08	73,12	756 300
2015	110,16	144,76	759 640
2016	165,41	215,18	752 000
2017	221,21	278,96	770 000
2018	278,29	366,26	775 000
2019	279,13	371,84	793 000

Champ : France entière, tous régimes.

Sources : circulaires DSS (barèmes), Cnaf et PQE (allocataires).

Depuis 1998, le nombre de familles bénéficiaires de l'ASF augmente de manière quasi continue (graphique 11), passant de 593 340 à 792 780 en 2019 (+ 38,7 %). Parmi ces enfants, le nombre de ceux dont un parent est dans l'incapacité de s'acquitter de son obligation d'entretien est en forte augmentation²³³. En effet, alors que le nombre d'allocataires augmente de 48,66 % entre 2004 et 2016, ceux dont un parent est « hors d'état » augmente de presque 45 %²³⁴. De plus, à partir du 1^{er} janvier 2007, les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) ont l'obligation de faire valoir leur droit à l'ASF, entraînant un transfert progressif de dépenses d'API vers l'ASF²³⁵. Ce transfert s'est opéré principalement jusqu'en 2012²³⁶.

Les dépenses augmentent sur la même période de 55,1 % en euros constants. De 1998 à 2013, les dépenses d'ASF augmentent de manière quasi continue de + 21,3 % sous l'effet de la croissance du nombre de bénéficiaires, puis, à partir de 2014, l'augmentation des dépenses s'accélère (+ 27,9 %) principalement sous l'effet de l'augmentation du barème. Le coût cumulé de cette réforme jusqu'à la fin de sa montée en charge en 2019 est estimé à 340 M€²³⁷.

²³³ Source : HCFEA, *Les ruptures de couples avec enfants mineurs*, rapport du Conseil de la famille, adopté le 21 janvier 2020.

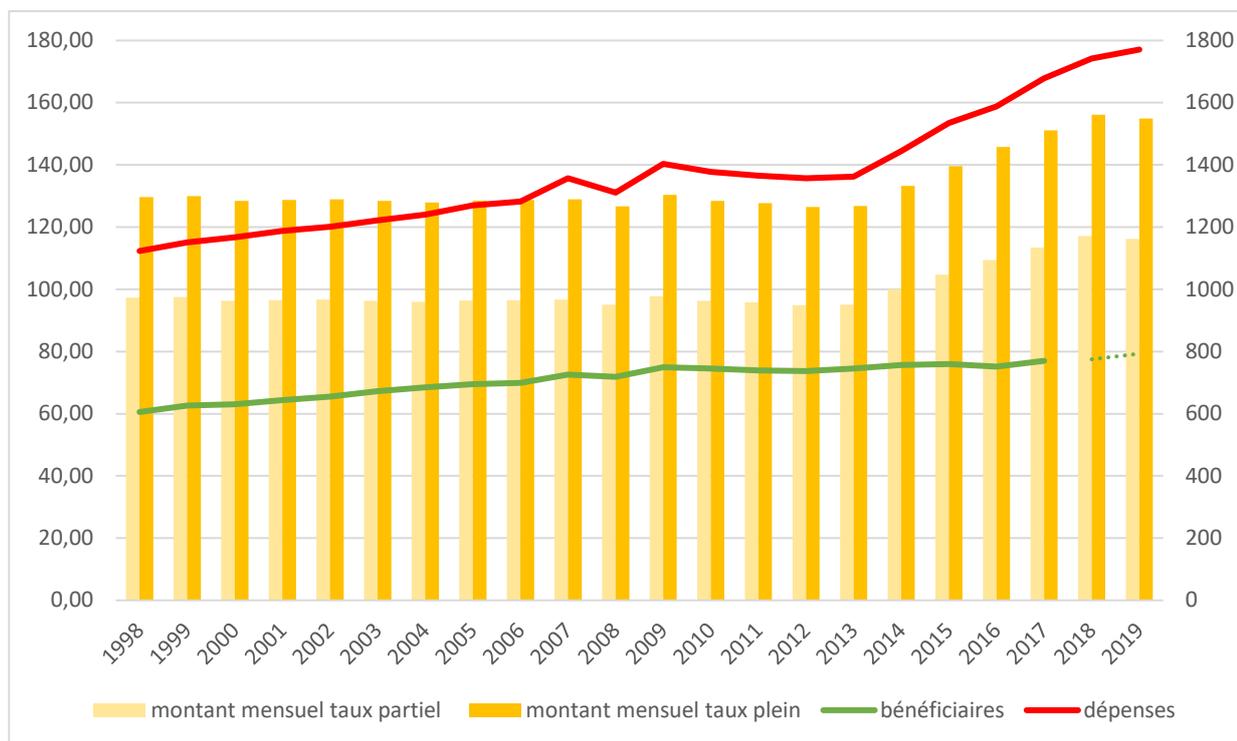
²³⁴ Source : direction de la Sécurité sociale, 2018, *Les prestations versées par la branche famille de la sécurité sociale, Dossier statistique 2018*.

²³⁵ En l'absence de dépôt de demande d'ASF, le montant de l'API est réduit au terme du troisième mois puis, en l'absence d'engagement de procédure ou de demande de dispense, au terme du cinquième mois. Source : Cnaf, *Prestations familiales et sociales 2008. Statistiques nationales*, DSER.

²³⁶ Transfert qui a entraîné une charge supplémentaire pour la branche famille (l'API étant financée par l'État) estimée à 99 M€ en 2008. Source : commission des comptes de la Sécurité sociale, 2008, *Les comptes de la Sécurité sociale*, juin.

²³⁷ Cour des comptes, 2017, *Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens*, *La Sécurité sociale 2017*.

Graphique 11 : Évolution des montants, du nombre de bénéficiaires et des dépenses d'ASF de 1998 à 2019



Champ : France entière, tous régimes

Sources : Cnaf (dépenses, bénéficiaires), circulaires DSS (montants mensuels)

C. DES PRESTATIONS CONSACREES A LA PETITE ENFANCE TRANSFORMEES

En 1998, cinq prestations consacrées à la petite enfance sont proposées aux familles, deux prestations d'entretien et trois prestations destinées au soutien des modes de garde individuels :

1. L'allocation pour jeune enfant (APJE), versée sous condition de ressources du 4^e mois de grossesse au 3 ans de l'enfant.
2. L'allocation d'adoption (AA), versée elle aussi sous condition de ressource.
3. L'allocation parentale d'éducation (APE), versée au parent d'une famille d'au moins deux enfants qui décide de cesser ou réduire son activité pour élever son enfant.
4. L'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), octroyée aux parents qui travaillent pour la garde à domicile de leur(s) enfant(s) de moins de 6 ans, et modulée en fonction des ressources de la famille.
5. L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistance maternelle agréée (AFEAMA), versée aux parents qui font garder leur(s) enfant(s) de moins de 6 ans par une assistante maternelle agréée à son propre domicile.

En 2004, ces cinq prestations sont réformées et réunies au sein de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). La Paje, qui s'applique pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004, comprend :

- l'allocation de base (AB) et les primes à la naissance et à l'adoption, versées sous condition de ressources, qui correspondent à l'APJE et l'AA ;
- le complément de libre choix d'activité (CLCA) qui prend la suite de l'APE dont il ouvre le bénéfice aux familles dès leur premier enfant ;
- le complément mode de garde (CMG) qui réunit l'AGED et l'AFEAMA.

Depuis son introduction, la Paje a été modifiée plusieurs fois, le rythme des réformes s'accroissant sur ces dernières années. Ces transformations reflètent l'accent mis sur la garde des jeunes enfants (couplé à des préoccupations relevant de politiques d'emploi).

1. Les prestations d'accueil du jeune enfant : plus de bénéficiaires mais des prestations différenciées

En 1998, l'APJE dont peuvent bénéficier les familles est le résultat de la fusion de l'APJE courte, versée du 4^e mois de grossesse au 3^e mois de l'enfant, et de l'APJE longue, uniquement sous condition de ressources, versée ensuite jusqu'aux 3 ans de l'enfant. En 1996, en effet, face au déficit de la branche famille, le gouvernement décide de soumettre l'attribution de l'APJE courte à la même condition de ressources que l'APJE longue ; l'APJE devient donc unique. Son barème s'élève à 45,95 % de la Bmaf. C'est aussi le barème de l'allocation d'adoption (AA), versée sous les mêmes conditions de ressources que l'APJE, pour une durée de 21 mois à partir de l'arrivée de l'enfant dans le foyer.

La mise en place de la Paje pour tous les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004 ne modifie pas le principe de ces prestations. La prime à la naissance et à l'adoption ainsi que l'AB de la Paje prennent le relais de l'APJE et l'AA, dont elles conservent le barème mensuel (mais le plafond de ressources est nettement plus élevé). Plus précisément, la prime à la naissance est versée dorénavant en une seule fois ; son barème est donc égal à 229,75 % de la Bmaf, soit cinq fois le barème mensuel de l'APJE versée pendant cinq mois avant la naissance de l'enfant. De plus, la date de versement est décalée au 7^e mois de grossesse.

Le barème de la prime à l'adoption est identique à celui de la prime à la naissance, avec laquelle elle est dorénavant confondue. Elle est, elle aussi, dorénavant versée en une seule fois, au premier mois suivant l'arrivée de l'enfant dans sa famille d'adoption. Pour une famille adoptive, ces nouvelles modalités réduisent fortement la prestation (de plus des trois quarts) par rapport à l'AA, puisque celle-ci était auparavant versée durant vingt-et-un mois. La loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption, qui vise à harmoniser et faciliter les démarches d'adoption, prévoit un doublement de la prime à l'adoption²³⁸. Le barème de la prime à l'adoption est donc rehaussé à 459,5 % de la Bmaf pour tous les enfants adoptés à partir du 1^{er} août 2005.

Ces barèmes de la prime à la naissance et à l'adoption et de l'AB de la Paje en pourcentage de la Bmaf sont restés inchangés jusqu'en 2013. Les montants versés ont donc perdu du pouvoir d'achat à l'instar de la Bmaf. Exprimées en euros constants, la prime à la naissance et l'AB de la Paje ont baissé de 1,2 % depuis 2004 et de 2,5 % si l'on remonte jusqu'en 1998. Compte tenu du doublement de son barème en 2005, la prime à l'adoption a, elle, augmenté de 97,6 % depuis 2004 ; le montant maximal proposé aux familles a cependant fortement diminué depuis 1998, du fait du raccourcissement de la durée maximale de versement.

Si les barèmes restent inchangés durant la période, le PLFSS pour 2007 modifie la date d'ouverture du droit à l'AB. Alors que l'AB était versée dès le premier jour du mois de naissance de l'enfant ou de son arrivée dans sa famille adoptive, le premier versement est dorénavant reporté au jour de naissance ou d'arrivée de l'enfant. Son montant

²³⁸ Appliqué par le décret n° 2005-1172 du 12 septembre 2005 relatif à la majoration de la prime à l'adoption de la prestation d'accueil du jeune enfant.

se trouve donc proratisé en fonction du nombre de jours à compter jusqu'à la fin du premier mois de l'enfant. L'économie réalisée grâce à cette mesure est estimée à 100 M€²³⁹.

Un nouveau recul de la date de versement de l'AB est inscrit au PLFSS pour 2011 puis finalement adopté lors du vote de la LFSS pour 2015 : pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2015, l'AB est versée le mois suivant la naissance de l'enfant ou son arrivée dans le foyer. L'économie ainsi réalisée est estimée par la DSS à 45 M€ en 2015²⁴⁰. La LFSS pour 2015 prévoit aussi le décalage du versement de la prime à la naissance au deuxième mois après la naissance de l'enfant²⁴¹, permettant une économie pour 2015 estimée à 200 M€²⁴² (économie ponctuelle puisque les dépenses sont reportées sur 2016). Le PLFSS pour 2021 prévoit de rétablir le versement de la prime à la naissance au septième mois de grossesse.

En 2013 est adopté le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui décide d'un ciblage des prestations d'entretien de la Paje vers les familles les plus modestes. Pour les enfants nés après le 1^{er} avril 2014, une modulation de l'AB en fonction des ressources des familles bénéficiaires est introduite :

- le bénéfice de l'AB avant réforme, qui devient l'AB à taux plein, est réservé aux familles dont les ressources sont inférieures à un plafond abaissé par rapport à celui en vigueur en 2013 ;
- les familles dont les ressources sont supérieures à ce nouveau plafond mais inférieures au plafond des prestations avant réforme voient le montant de leur prestation divisé par deux. Le montant de cette AB à taux partiel s'élève ainsi à 92,77 € mensuels en 2014.

La modulation de l'AB de la Paje a permis de réaliser des économies budgétaires à hauteur de 410 M€²⁴³. En effet, si en 2014 seulement 2,1 % des familles bénéficiaires de l'AB basculent sur l'AB à taux partiel, cette proportion n'a fait qu'augmenter depuis, et s'élève à 11 % des bénéficiaires de l'AB en 2019²⁴⁴.

En plus de cette modulation de l'AB, le montant de l'AB à taux plein est gelé à son niveau de 2013, dans le but d'un alignement progressif sur celui du complément familial. Selon le PLFSS pour 2014, un tel rattrapage se justifie car « le montant de l'allocation de base est supérieur à celui du complément familial, alors que cette prestation est moins ciblée sur les ménages les plus modestes »²⁴⁵. L'économie budgétaire réalisée est estimée à 190 M€ depuis 2014²⁴⁶. Entre 2013 et 2019, en effet, ce gel de l'AB de la Paje à taux plein conduit, en euros constants, à une baisse de 4 % de la prestation. Le montant de la prime à la naissance et à l'adoption a lui aussi été gelé à son niveau de 2013, la baisse en euros constants de la prestation s'élevant, là aussi, à 4 % entre 2013 et 2019. En revanche, le montant de l'AB à taux partiel est, lui, maintenu à 92,77 € mensuel entre 2014 et 2018.

²³⁹ Source : PLFSS pour 2007, annexe 9.

²⁴⁰ Source : DSS, 2018, Les prestations versées par la branche famille de la sécurité sociale. Dossier statistique 2018.

²⁴¹ Décret n° 2014-1714 du 30 décembre 2014 relatif à la date de versement de la prime à la naissance.

²⁴² Source : Cour des comptes, 2017, Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens, Chapitre XI dans La Sécurité sociale 2017.

²⁴³ Source : Cour des comptes, 2017, « Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens », Chapitre XI dans La Sécurité sociale 2017.

²⁴⁴ Champ : Caf, France entière. Source : Cnaf.

²⁴⁵ Source : PLFSS pour 2014, https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLFSS/2014/EXPOSE_DES_MOTIFS/PLFSS-2014-EXPOSE_DES_MOTIFS.pdf.

²⁴⁶ Source : Cour des comptes, 2017, Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens, Chapitre XI dans La Sécurité sociale 2017.

Pour achever la convergence entre les montants de l'AB à taux plein et du CF²⁴⁷, la LFSS pour 2018 rétablit l'indexation de l'AB sur la Bmaf. Pour les enfants nés à partir du 1^{er} avril 2018, le barème de l'AB à taux plein est aligné (à la baisse) sur celui du CF à 41,65 % de la Bmaf et celui de l'AB à taux partiel est fixé à la moitié, soit 20,825 % de la Bmaf. Ces nouveaux barèmes se traduisent par une baisse du montant de l'AB en euros courants de 7,5 % pour les enfants nés à partir du 1^{er} avril 2018 par rapport à ceux nés avant le 1^{er} avril 2018. Pour ces derniers, le montant de l'AB est toujours gelé au niveau de 2013 et ce, jusqu'à la fin du versement de la prestation au 31 mars 2020 (tableau 17). L'indexation des primes à la naissance et à l'adoption sur la Bmaf est, elle aussi, rétablie pour les enfants nés après le 1^{er} avril 2018, aux barèmes qui prévalaient avant 2013. En euros courants, ceci se traduit par une augmentation de 2,0 % du montant de ces prestations.

Tableau 17 : Montants des primes à la naissance et à l'adoption et de l'allocation de base de la Paje en euros courants au 1er avril 2018

	Enfants nés ou adoptés jusqu'au 31 mars 2018	Enfants nés ou adoptés à partir du 1 ^{er} avril 2018	Différence (en %)
Prime à la naissance	927,71	946,39	+ 2,0
Prime à l'adoption	1855,52	1892,77	+ 2,0
AB à taux plein	185,54	171,56	
AB à taux partiel	92,77	85,78	- 7,53

Source : circulaires DSS.

Au total, depuis 1998, le nombre de familles bénéficiaires de prestations d'accueil et d'entretien du jeune enfant a augmenté de 14,3 % et les dépenses correspondantes de 31,5 % en euros constants (graphique 12). Entre 1998 et 2003, ces dépenses diminuent de 3,2 %, principalement sous l'effet d'une réduction du nombre de familles bénéficiaires (- 3,8 %). La montée en charge de la Paje de 2004 à 2008 conduit à une forte hausse du nombre de bénéficiaires (+ 39,1 %) grâce au relèvement des plafonds de ressources. Les dépenses augmentent, elles, de 53,9 % sur la même période. Depuis 2010, le nombre de familles bénéficiaires et les dépenses de prestations d'accueil et d'entretien du jeune enfant baissent. Cette baisse s'accélère à partir 2014. Le nombre de familles bénéficiaires diminue de 14,7 % entre 2013 et 2019, et les dépenses chutent de 25,4 % sur la période. Cette forte baisse depuis 2013 s'explique bien sûr par les réformes de 2014 et 2018, mais aussi par la baisse des naissances observée depuis 2010 (tableau 18).

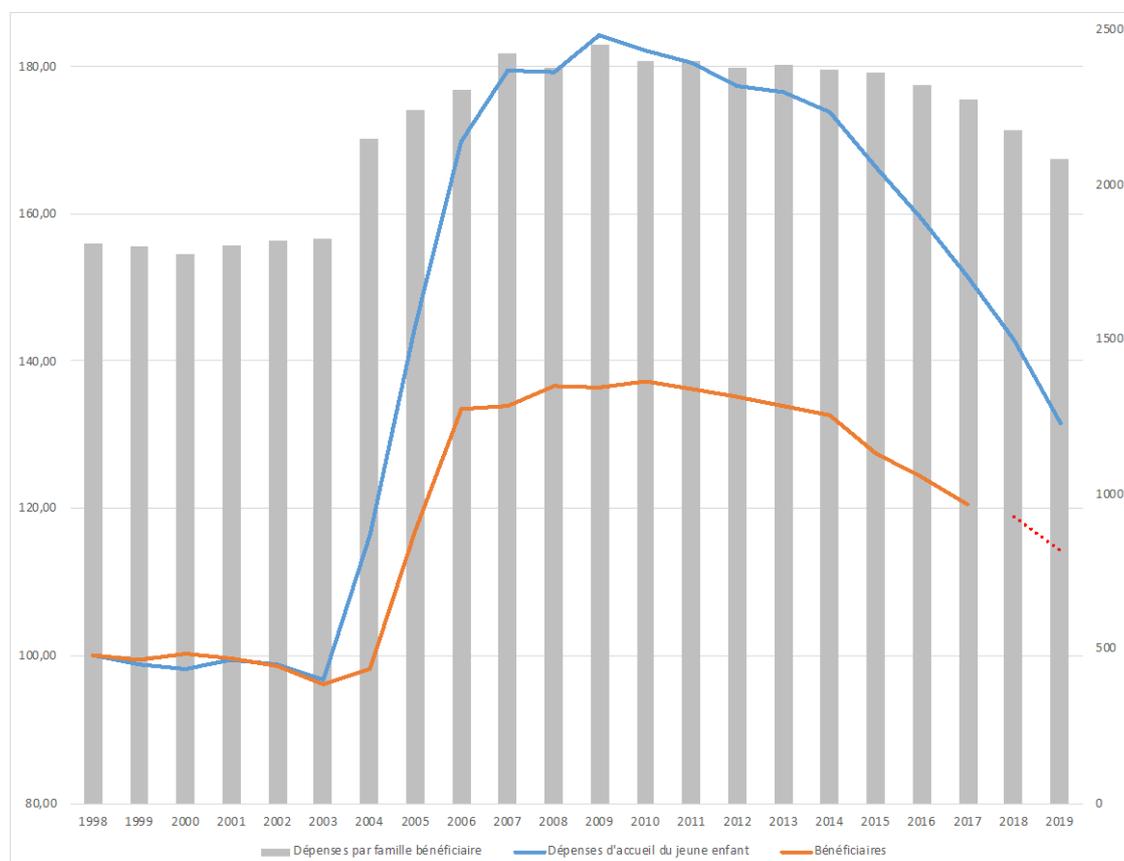
Sous l'effet de ces mesures, la dépense moyenne par famille bénéficiaire a diminué de 12,6 % en euros constants depuis 2013, alors qu'elle avait augmenté de 31,8 % entre 1998 et 2013. Comme le souligne la Cour des comptes pour cette période, « *Le soutien monétaire aux familles comprenant de jeunes enfants a donc baissé (...) notamment pour les ménages situés dans les tranches de revenu immédiatement supérieures au barème de l'allocation de base* »²⁴⁸.

²⁴⁷ Au départ, la convergence entre les montants de l'AB à taux plein et du CF était prévue à horizon 2020. Compte tenu des prévisions actualisées d'inflation, cette convergence n'aurait pu intervenir, selon la DSS, que vers 2023 ou 2024. Source : Rapport de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, <https://www.senat.fr/rap/l17-077-2/l17-077-21.pdf>.

²⁴⁸ Source : Cour des comptes, 2020, L'évolution des dépenses de prestations familiales et d'assurance retraite : des réformes et des effets importants pour les assurés, dans *La Sécurité sociale 2020*. À partir de 2014, le plafond de ressources de l'AB à taux plein pour un couple monoactif avec un enfant s'élève à 29 700 € annuels.

Graphique 12 : Évolution des dépenses et bénéficiaires de prestations d'accueil du jeune enfant depuis 1998

base 100 en 1998
euros constants



Axe de gauche : bénéficiaires et dépenses d'accueil du jeune enfant (APJE et AA jusqu'en 2004, AB et prime à la naissance et à l'adoption à partir de 2004 (base 100 en 1998).

Axe de droite : dépenses par famille bénéficiaire (euros constants).

Champ : France entière, tous régimes. Rupture en 2018 : jusqu'en 2018, bénéficiaires au 31 décembre ; à partir de 2018 : bénéficiaires au 30 juin.

Source : Cnaf.

Tableau 18 : Contributions de la baisse des naissances et de la réforme de 2014 à la réduction des dépenses de prestations d'entretien du jeune enfant

	2015	2016	2017	2018	Δ 2014-2018 (M€)
PN	-38,6%	-6,4%	-9,0%	-12,2%	-76
Dont baisse des naissances depuis 2014	-2,7	-4,6	-6,4	-7,8	-49
Dont mesures	-39,3	-0,8	-0,8	-2,6	-16
Dont BMAF	-	-	-	-	0
Dont autres effets	3,4	-1,0	-1,7	-1,8	-11
AB	-4,3%	-8,1%	-11,8%	-15,3%	-630
Dont baisse des naissances depuis 2014	-1,0	-1,7	-2,3	-2,9	-119
Dont mesures	-3,3	-5,5	-7,0	-8,1	-333
Dont BMAF	-	-	-	-	0
Dont autres effets	0,0	-0,9	-2,5	-4,3	-178

Source : CCSS, Les Comptes de la Sécurité sociale, juin 2019.

2. Les prestations liées à la garde des jeunes enfants et la conciliation emploi / famille

En 1998, trois modes de garde des jeunes enfants avant leur scolarisation permettent de bénéficier de prestations familiales versées par la Caf (tableau 19) :

1. La garde des jeunes enfants peut être assurée par un des parents ou les deux. La famille peut alors bénéficier de l'allocation parentale d'éducation (APE) à partir du deuxième enfant sous certaines conditions : avoir au moins deux enfants dont l'un de moins de 3 ans, avoir interrompu son activité professionnelle ou l'exercer à temps partiel pour garder son ou ses enfants et satisfaire une condition minimale d'activité professionnelle antérieure à la naissance de l'enfant²⁴⁹. Le montant de l'APE est forfaitaire et modulé selon le taux d'activité du parent bénéficiaire. L'APE peut être perçue à taux plein si les deux parents travaillent tous deux à temps partiel pour garder leur(s) enfant(s).
2. La garde des jeunes enfants peut être assurée par une personne employée à domicile. Dans ce cas, la famille peut bénéficier de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) jusqu'aux 6 ans de son enfant. L'AGED finance une partie des cotisations sociales de la personne employée par une procédure de tiers payant²⁵⁰. Depuis janvier 1998, le montant des cotisations sociales pris en charge est modulé selon l'âge de l'enfant et les ressources du ménage.
3. Enfin, la garde des jeunes enfants peut être assurée par une assistante maternelle agréée au domicile de celle-ci. La famille peut alors bénéficier de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA). Cette prestation a deux volets : la prise en charge, d'une part, de la totalité des cotisations sociales de l'assistante maternelle (sous un certain plafond de rémunération) et celle, d'autre part, d'une partie de son salaire net, par le biais d'un complément dont le montant dépend du nombre et de l'âge des enfants.

Des mesures de congé parental²⁵¹ et de déduction fiscale complètent ces prestations²⁵².

²⁴⁹ Pour bénéficier de l'APE, le parent doit avoir travaillé au moins deux ans sur les cinq dernières années pour un deuxième enfant, ou sur les dix dernières pour une naissance de rang 3 ou plus. Plus précisément, il doit avoir cotisé au moins huit trimestres à l'assurance vieillesse.

²⁵⁰ Les bénéficiaires de l'AGED ne paient à l'URSSAF que le solde des cotisations sociales non prises en charge par la Caf.

²⁵¹ HCFEA, 2019, Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance, rapport du conseil de la famille, adopté le 13 février 2019.

²⁵² En 1998, les bénéficiaires de l'AFEAMA peuvent déduire 25 % des sommes effectivement versées dans la limite de 1 067 € par an et par enfant (réduction d'impôts liée aux frais de garde pour enfant à l'extérieur du domicile) ; ceux de l'AGED peuvent déduire de leur impôt 50 % des dépenses dans la limite de 6 820,2 € (réduction d'impôts liée aux emplois familiaux). Source : Boyer D., 1999, Normes et politique familiale : la question du libre choix du mode de garde, *Recherches et prévisions*, n° 57/58, p. 75-84.

Tableau 19 : Les prestations familiales de garde d'enfant en 1998

		Conditions de ressources	Barème mensuel
APE	Taux plein (interruption totale d'activité) ou couple (deux temps partiels)		142,57 % de la Bmaf
	Temps partiel < 50 %		94,27 % de la Bmaf
	Temps partiel compris entre 50 et 80 %		71,29 % de la Bmaf
AGED	Enfant de moins de 3 ans	Ressources inférieures à 33 291 € annuels	Prise en charge à 75 % des cotisations sociales dans la limite de 1 484 € par trimestre
		Ressources supérieures à 33 291 € annuels	Prise en charge à 50 % des cotisations sociales dans la limite de 989 € par trimestre
	Enfant de 3 à 6 ans et/ou bénéficiaire de l'APE à taux partiel		Prise en charge à 50 % des cotisations sociales dans la limite de 494,5 € par trimestre
AFEAMA	Base		Prise en charge à 100 % des cotisations sociales
	Complément		
	Enfant de moins de 3 ans		38,48 % de la Bmaf
	Enfant de 3 à 6 ans		19,24 % de la Bmaf

Sources : directives DSS.

Le total des dépenses engagées en 1998 au titre de l'APE, de l'AGED et de l'AFEAMA s'élève à 4,3 Md€ pour 1 million de familles bénéficiaires : 542 350 familles bénéficient de l'APE (dont les trois quarts à taux plein²⁵³), 486 700 de l'AFEAMA et 73 680 de l'AGED²⁵⁴.

À partir de janvier 2001, le complément de l'AFEAMA est modulé en fonction des ressources. Les seuils de modulation sont définis par rapport au plafond de l'ARS. Cette modulation permet une augmentation des montants versés aux familles disposant de faibles ressources. En effet, le barème antérieur (38,48 % de la Bmaf) est maintenu pour les familles dont les ressources dépassent 110 % du plafond de l'ARS et il est augmenté à 46,44 % de la Bmaf pour celles dont les ressources sont comprises entre 80 et 110 % du plafond de l'ARS et à 58,73 % de la Bmaf pour les familles les plus modestes (plafond inférieur à 80 % du plafond ARS). En conséquence, si le nombre de familles bénéficiaires augmente de 5,7 % en 2001, les dépenses augmentent, elles, de 8,7 % en euro constants.

²⁵³ Source : Drees, 2000, Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, Document de travail, *Série statistiques*, n°1, juin.

²⁵⁴ Champ : France entière, tous régimes. Source : Cnaf.

En 2004, ces trois prestations sont intégrées et étendues dans le système de la Paje, appliqué pour tous les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004 :

- le complément libre choix d'activité (CLCA) prend le relais de l'APE dont il ouvre le droit au premier enfant, mais sous des conditions d'activité antérieure plus restrictives²⁵⁵ et pour une durée plus courte²⁵⁶. Le montant du CLCA dépend de la perception ou non de l'AB de la Paje. Les familles dont les ressources sont supérieures au plafond de perception de l'AB bénéficient en effet d'un CLCA supérieur, de sorte que la perte de rémunération liée au congé parental est compensée de manière identique pour tous, quelles que soient les ressources de la famille. Par rapport à l'APE, le montant versé en cas de réduction de l'activité est augmenté de 15 %, afin d'inciter à ne pas interrompre totalement l'activité (tableau 20) ;

Tableau 20 : Le complément libre choix d'activité au 1^{er} avril 2004

	Barème mensuel (en pourcentage de la Bmaf)		Montant mensuel moyen CLCA seul ou CLCA + AB (en euros courants)
	Si perception de l'AB	Si non-perception de l'AB	
Taux plein (interruption d'activité)	96,62	142,57	504,1
Temps partiel < 50 %	62,46	108,41	383,3
Temps partiel compris entre 50 et 80 %	36,03	81,98	289,9

Source : directives DSS.

- à taux partiel, le CLCA est cumulable avec le complément libre choix du mode de garde (CMG) qui, lui, fusionne l'AFEAMA et l'AGED. Calqué sur le modèle de l'AFEAMA, le CMG comprend une prise en charge des cotisations sociales et le versement d'une prestation forfaitaire mensuelle dont le montant est modulé en fonction des ressources de la famille²⁵⁷.
- Comme pour l'AFEAMA, les parents qui recourent à un(e) assistant(e) maternel(le) bénéficient d'une prise en charge totale des cotisations sociales. Ceux qui recourent à une garde à domicile par un(e) salarié(e) qui n'est pas un(e) assistant(e) maternel(le) bénéficient d'une prise en charge de 50 % des cotisations dans la limite de plafonds fortement rehaussés par rapport à ceux de l'AGED,

²⁵⁵ Pour bénéficier du CLCA au premier enfant, le parent doit avoir travaillé lors des deux années précédentes. À partir du deuxième enfant, il doit avoir travaillé deux ans durant les quatre dernières années (et non plus les cinq dernières) et deux ans durant les cinq dernières années (et non plus les dix dernières années).

²⁵⁶ Le CLCA compense l'arrêt ou la réduction d'activité pour six mois maximum à compter de la fin du congé de maternité ou paternité (jusqu'au premier anniversaire de l'enfant).

²⁵⁷ Les seuils de ressources sont fixés par rapport au plafond de l'AB et de la prime à la naissance et à l'adoption. Deux seuils déterminent trois tranches de revenus : un premier fixé à 45 % du plafond de l'AB majoré pour double activité (les familles dont les ressources sont inférieures à ce seuil perçoivent le montant maximal du CMG), et un second fixé au plafond de l'AB majoré pour double activité. Les familles dont les ressources sont comprises entre les deux seuils perçoivent le montant « médian » du CMG et celles dont les ressources dépassent ce seuil perçoivent le montant minimal du CMG. Chacun de ces seuils est majoré en fonction du nombre d'enfants dans la famille. Pour la garde d'un enfant de 3 à 6 ans à domicile, ces seuils (et le montant des cotisations prises en charge) sont divisés par deux.

- Le montant de la prestation forfaitaire ne peut être supérieur à 85 % du salaire de la personne employée pour garder le ou les enfants. Ce montant maximal dépend des ressources de la famille. Par rapport à l'AFEAMA et à l'AGED, ces seuils de ressources sont augmentés et désormais majorés par enfant à charge dans la famille. De plus, le montant de la prestation forfaitaire est multiplié par trois par rapport au complément de l'AFEAMA (tableau 21) ;
- enfin, le CMG s'ouvre aux parents qui recourent à un prestataire de services habilité mettant à leur disposition une garde à domicile ou un(e) assistant(e) maternel(le) (CMG Structure). Ces parents bénéficient d'une prestation forfaitaire mensuelle qui diffère selon que le ou les enfants sont gardés par un(e) assistant(e) maternel(le) ou par une personne n'ayant pas le statut d'assistant(e) maternel(le). Dans le premier cas, les montants sont plus élevés que dans le second.

Tableau 21 : Le complément libre choix du mode de garde en 2004

	CMG emploi direct		CMG structure (garde minimale de 16h par mois)	
	Assistant(e) maternel(le)	Garde à domicile	Assistant(e) maternel(le)	Garde à domicile
Pour la garde d'un enfant de moins de 3 ans				
Prise en charge des cotisations sociales	100 % dans la limite de 5 Smic par jour et par enfant	50 % dans la limite de 375 € mensuels		
Prise en charge partielle de la rémunération (en % de la Bmaf)				
Ressources inférieures à 14 349 € annuels	100,67		172,57	208,53
Ressources comprises entre 14 349 et 31 887 € annuels	71,91		143,81	179,76
Ressources supérieures à 31 887 € annuels	43,44		115,05	151,00
Pour la garde d'un enfant de 3 à 6 ans				
Prise en charge des cotisations sociales	100 % dans la limite de 5 Smic par jour et par enfant	50 % dans la limite de 187,5 € mensuels		
Prise en charge partielle de la rémunération (en % de la Bmaf)				
Ressources inférieures à 14 349 € annuels	50,34		86,285	104,265
Ressources comprises entre 14 349 et 31 887 € annuels	35,96		71,90	89,73
Ressources supérieures à 31 887 € annuels	21,57		57,525	75,5

Source : directives DSS.

Pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004, ce système de la Paje offre donc des prestations relevées en cas de réduction d'activité et cumulables avec un choix plus vaste de modes de garde. En moyenne, il prend mieux en charge les frais de garde d'enfant(s) que l'ancien dispositif composé de l'APE, de

l'AFEAMA et de l'AGED. La Cnaf estime ainsi que 46 % des bénéficiaires du CMG faisant garder leur(s) enfant(s) par un(e) assistant(e) maternel(le) ont un gain mensuel par rapport aux bénéficiaires de l'AFEAMA supérieur à 100 € (tableau 22), le gain moyen étant d'un peu plus de 80 € par mois²⁵⁸. Par ailleurs, 72 % de familles faisant garder leur(s) enfant(s) à domicile sont gagnantes, leur gain mensuel moyen s'élevant à 144 €²⁵⁹.

Tableau 22 : Distribution des bénéficiaires du CMG assistant maternel selon leur gain mensuel (en %)

Gain maximum mensuel	Proportion
Moins de 50 €	41
De 50 € à moins de 100 €	13
De 100 € à moins de 150 €	34
Plus de 150 €	12

Champ : tous régimes, France entière.

Source : Mahieu R., Minonzio J. et Nicolas M., 2004, La montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant, *L'e-essentiel* n°31, novembre.

Compte tenu de l'élévation des seuils de ressources et des améliorations apportées par la Paje, le nombre de bénéficiaires augmente de 6,1 % en 2004 et les dépenses de prestations liées à la garde d'enfants (CMG) augmentent de 8,1 %²⁶⁰.

Pour les enfants nés à partir du 1^{er} juillet 2006, un dispositif supplémentaire est introduit : le complément optionnel de libre choix d'activité (Colca). Ouvert aux familles de trois enfants et plus, aux mêmes conditions d'activité antérieures à la naissance du troisième enfant que le CLCA, il suppose une cessation totale de l'activité sur une durée plus courte (12 mois maximum après la naissance ou l'adoption) mais mieux compensée que le CLCA (barème supérieur de 30 %). Ce complément optionnel vise ainsi à éviter l'éloignement prolongé du parent (en particulier de la mère) de famille nombreuse du marché de l'emploi. Il n'a cependant pas eu le succès escompté et n'a donc pas eu d'impact significatif sur les dépenses de prestations familiales liées à la garde d'enfant(s). Au 31 décembre 2006, ce dispositif profite à 700 parents, un an plus tard à 2 370 et, depuis lors, peu connu et peu attractif, il n'a jamais vu son nombre de bénéficiaires décoller. Les bénéficiaires du Colca ne représentent que 1,7 % des bénéficiaires de compléments à taux plein pour leur troisième enfant et au-delà²⁶¹. Le choix du Colca serait surtout contraint : il apparaît être plutôt utilisé comme une solution d'attente d'un mode d'accueil spécifique de son enfant²⁶².

Jusqu'en 2014, les prestations liées à la garde des enfants ont été étendues, l'effort étant notamment tourné vers les familles modestes. À partir du 1^{er} mai 2007, le bénéfice du CMG-structure est étendu aux familles ayant recours à une micro-crèche pour la garde de leur(s) enfant(s)²⁶³. Un an plus tard, le montant mensuel du CMG pour les familles dont les ressources sont inférieures au premier seuil (et qui bénéficient

²⁵⁸ Source : Mahieu R., Minonzio J. et Nicolas M., 2004, La montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant, *L'e-essentiel* n°31, Cnaf, novembre.

²⁵⁹ Source : Cnaf, 2012, Prestations familiales et sociales 2012, DSER.

²⁶⁰ Champ : France entière, tous régimes. Source : Cnaf.

²⁶¹ Source : Nicolas M., 2008, Interrompre son activité professionnelle : deux compléments de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant, *L'e-essentiel* n° 79, Cnaf DSER, décembre.

²⁶² Source : Cérroux B., 2010, Opter ou non pour le complément optionnel de libre choix d'activité, *L'e-essentiel* n° 100, Cnaf, juillet.

²⁶³ Décret n° 2007-959 du 9 mai 2007 relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant.

donc du montant maximal de prestation) est augmenté de 50 € s'ils emploient une personne pour garder leur(s) enfant(s)²⁶⁴ ; le barème évolue de 100,67 à 114,4 % de la Bmaf, dans l'objectif de réduire leur effort financier pour recruter une garde d'enfant(s). À partir du 1^{er} novembre 2008, les parents qui perçoivent l'AAEH bénéficient d'une majoration des seuils de ressources du CMG de 10 %, quel que soit l'enfant gardé. À partir du 1^{er} septembre 2009, les seuils comme les montants du CMG sont majorés de 10 % pour les parents travaillant selon des horaires atypiques (jours fériés, travail de nuit) s'ils font garder leur(s) enfant(s) pendant au moins 25 heures par mois sur ces horaires spécifiques²⁶⁵. À partir du 1^{er} juin 2012, les seuils de ressources pour percevoir le CMG sont majorés de 40 % pour les familles monoparentales et de 30 % pour les familles dont l'un des parents perçoit l'allocation adulte handicapé (AAH)²⁶⁶.

À partir de 2014, les dépenses de la Paje sont recentrées vers les familles les plus modestes (modulation de l'AB, alignement progressif de l'AB avec le CF aux mêmes conditions de ressources). Ce ciblage passe par une réduction des prestations versées aux familles plus aisées. Dans ce cadre, est supprimé le double barème du CLCA qui permettait aux familles ne bénéficiant pas de l'AB de percevoir une prestation équivalente aux autres en cas de réduction ou d'interruption d'activité pour garder son ou ses enfants. Au 1^{er} avril 2014, le CLCA comporte un barème unique quelles que soient les ressources de la famille, barème aligné sur celui appliqué antérieurement aux familles percevant l'AB. Pour les familles dont les ressources dépassent le plafond de l'AB, cette mesure réduit la prestation de 186,7 € par mois en 2014, soit une baisse de 47,6 % du CLCA et de 29,1 % du Colca²⁶⁷.

Neuf mois plus tard, pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2015, CLCA et Colca sont remplacés par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare et Prepare majorée)²⁶⁸. Si les conditions d'activité antérieures à l'arrivée de l'enfant et les barèmes ne changent pas par rapport au CLCA/Colca, la durée de versement de la prestation est en revanche modifiée. En effet, pour que « *la répartition des responsabilités parentales au sein du couple (...) ne joue plus systématiquement en défaveur des femmes* »²⁶⁹, le partage du complément d'activité est rendu obligatoire pour les couples qui souhaitent bénéficier de la durée maximale de la prestation²⁷⁰. La durée de versement maximale a été étendue jusqu'au premier anniversaire de l'enfant pour les familles ayant un seul enfant à charge, la volonté étant de compléter la durée initiale de versement de six mois par une période supplémentaire de six mois accordée au second parent²⁷¹. Pour les familles avec deux enfants ou plus, la durée de versement est maintenue à trois ans, partagés en deux ans maximum pour le premier parent et un an pour le second. L'objectif annoncé est, outre d'éviter un éloignement de l'emploi trop long pour les mères, d'inciter l'autre parent à s'investir auprès de leurs enfants et ainsi partager les responsabilités parentales²⁷².

²⁶⁴ Décret n° 2008-331 du 9 avril 2008 relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant.

²⁶⁵ Décret n° 2009-908 du 24 juillet 2009 relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant.

²⁶⁶ Décret n° 2012-666 du 4 mai 2012 relatif au complément de libre choix du mode de garde pour les familles monoparentales et les familles dont l'un des parents perçoit l'allocation aux adultes handicapés.

²⁶⁷ Parmi les familles perdantes à la réforme de 2014 se trouvent celles qui continuent à percevoir le CLCA et l'AB à taux réduit et celles qui ne percevaient pas l'AB et perçoivent dorénavant un CLCA plus faible.

²⁶⁸ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

²⁶⁹ <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/07/1313602B-EXP-egalite-femmes-hommes.pdf> (page 5).

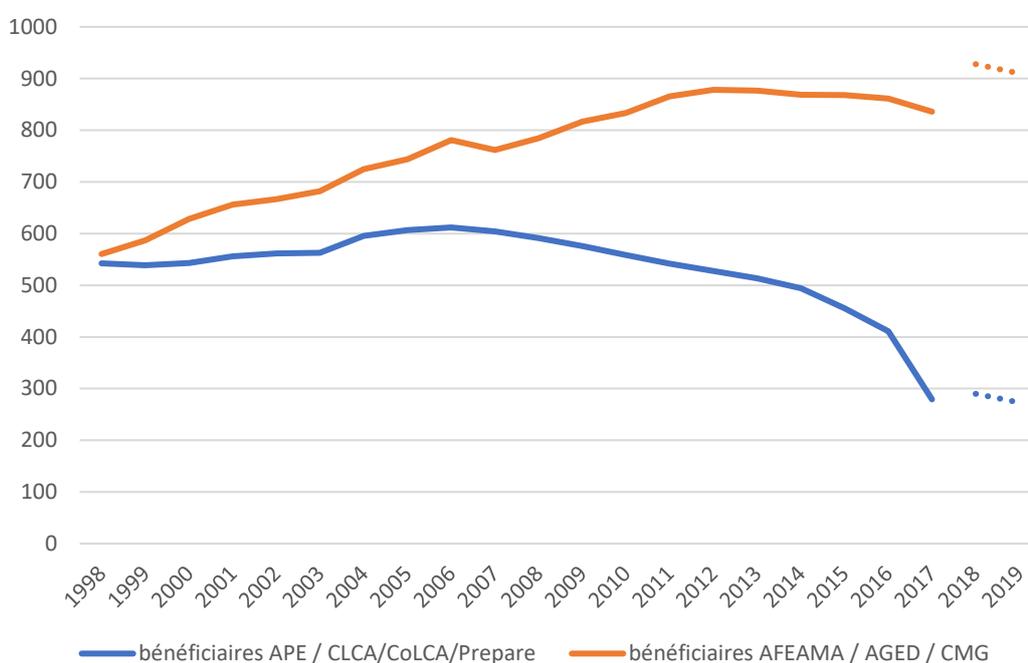
²⁷⁰ Cette obligation de partage ne s'applique pas aux familles monoparentales.

²⁷¹ La durée maximale de la Prepare est également portée à un an pour les familles monoparentales (au lieu de six mois auparavant).

²⁷² Cf. HCFEA, 2018, Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie, rapport adopté le 12 janvier 2018.

La réforme de 2014 harmonisant le barème du CLCA / Colca puis celle de 2015 substituant à ces dispositifs celui de la Prepare a accéléré la chute du nombre de bénéficiaires et ainsi permis une baisse des dépenses et la réalisation d'économies budgétaires (graphique 13). La baisse du nombre de bénéficiaires est continue depuis 2007 (– 15 % entre 2007 et 2013). Cependant, elle s'accélère après 2013 : – 3,7 % en 2014, – 7,6 % en 2015, – 9,8 % en 2016 et – 32,0 % en 2017, première année où le second parent aurait pu prendre le relais du premier et bénéficiaire lui aussi de la Prepare. Le HCFEA²⁷³ a montré que, contrairement aux effets attendus de la réforme de la Prepare, le nombre de pères demandant une allocation de congé parental n'a pas augmenté. Il a même légèrement diminué entre 2015 et 2017. À l'issue du congé du premier parent, 87,9 % des couples bénéficiaires de la Prepare sortent du dispositif et dans seulement 2,5 % des cas, le second parent prend le relais du premier²⁷⁴. Les couples qui perdent le bénéfice de la Prepare aux 2 ans de leur enfant n'ont pas pour autant accès à un mode de garde : seuls 36 % perçoivent le CMG pour un mode de garde individuel²⁷⁵.

Graphique 13 : Évolution du nombre de bénéficiaires de prestations de garde du jeune enfant depuis 1998 en milliers



Champ : France entière, tous régimes. Rupture en 2018 : jusqu'en 2018, bénéficiaires au 31 décembre ; à partir de 2018 : bénéficiaires au 30 juin.

Source : Cnaf.

Le nombre de bénéficiaires d'une aide à la garde d'enfant (AFEAMA ou AGED puis CMG) augmente, lui, de manière quasi continue depuis 1998. La légère baisse observable depuis 2013 (au-delà de la rupture de série de 2018) est due, en partie, à la diminution des naissances. Les économies de CMG assistant(e) maternel(le) permises par cette baisse des naissances ont été estimées à 7 M€ entre 2014 et 2018²⁷⁶.

²⁷³ Source : HCFEA, 2019, Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance, rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019.

²⁷⁴ 9,6 % des familles bénéficient toujours de la Prepare après les 2 ans de l'enfant suite à une nouvelle naissance, à une séparation ou encore à un fractionnement de la prestation. Source : HCFEA, 2019, *op. cit.*

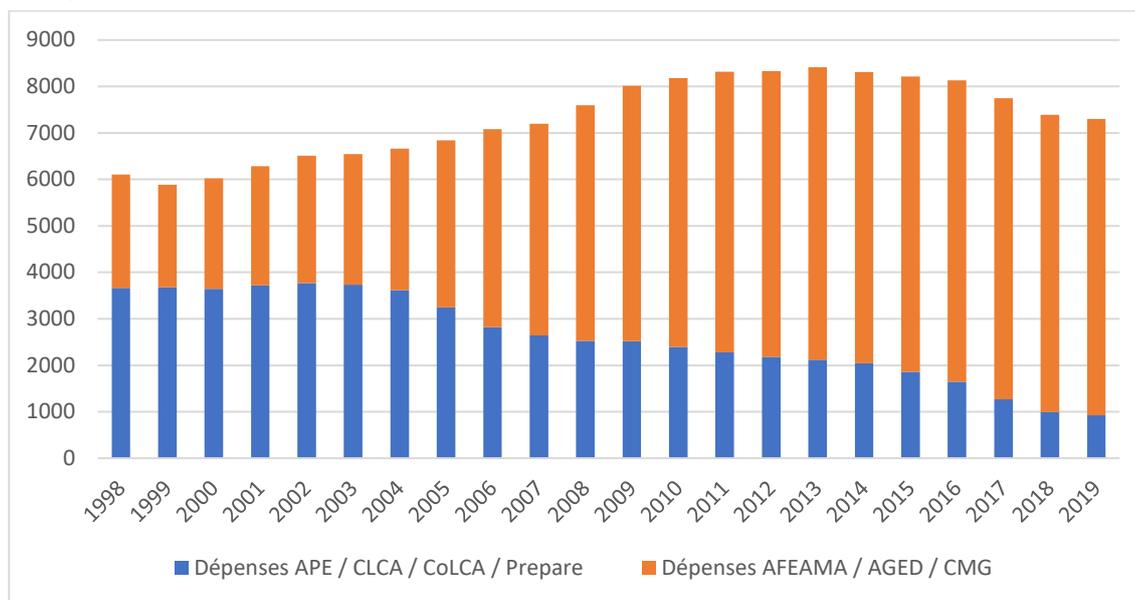
²⁷⁵ Champ : 113 400 couples bénéficiaires de la Prepare en décembre 2016 pour un enfant né en 2015, sortis de la Prepare mais toujours allocataires de la Caf en janvier 2018. Source : HCFEA, *op. cit.*

²⁷⁶ Source : commission des comptes de la Sécurité sociale, 2019, *Les comptes de la Sécurité sociale*, septembre.

L'évolution des dépenses de prestations familiales consacrées à la garde des jeunes enfants suit celle des bénéficiaires (graphique 14). Depuis 1998, ces dépenses ont augmenté de 19,6 % en euros constants. Elles diminuent depuis 2014 (– 12,15 %), après avoir augmenté continûment entre 2008 et 2013 (+ 37,8 %).

Les dépenses visant à compenser les congés parentaux (APE / C(o)LCA / Prepare), qui constituaient 60 % des dépenses consacrées à la garde des jeunes enfants en 1998, ont chuté de trois quarts, principalement lors de la montée en charge de la Paje (– 30,4 % entre 2004 et 2009) et depuis la mise en place de la Prepare (– 50,5 % entre 2015 et 2019). Les dépenses visant à solvabiliser la garde des enfants par une personne autre qu'un des parents (AGEAMA / AGED / CMG) ont, elles, augmenté de 161,3 % depuis 1998, principalement lors de la montée en charge de la Paje (+ 81,0 % entre 2004 et 2009). La baisse de seuils de perception du CMG mise en œuvre avec la réforme de la Prepare en 2015 n'a pas immédiatement eu d'effet sur les dépenses²⁷⁷. Celle-ci ne baissent légèrement que depuis 2017 (– 1,49 %), malgré de nouvelles mesures d'extension du CMG ciblant les familles vulnérables. En effet, depuis le 1^{er} octobre 2018, le montant maximal du CMG est majoré de 30 % pour les familles monoparentales (dont les ressources ne dépassent pas le premier seuil)²⁷⁸ et, depuis le 1^{er} novembre 2019, il est majoré de 30 % pour les familles bénéficiaires de l'AEEH²⁷⁹. À partir du 1^{er} janvier 2020, le bénéfice du CMG sera prolongé jusqu'à la rentrée scolaire de l'enfant, pour les familles dont l'enfant a atteint l'âge de 3 ans entre les mois de janvier et d'août d'une année civile.

Graphique 14 : Évolution des dépenses de prestations familiales liées à la garde des jeunes enfants en milliers d'euros constants



Champ : France entière, tous régimes.

Source : Cnaf.

²⁷⁷ Pour les enfants nés à compter du 1^{er} avril 2014, les seuils de perception du CMG ont été diminués sur la base d'un taux progressif selon la composition de la famille (la baisse allant de – 3,86 % pour les familles avec un enfant à – 7,4 % pour les familles avec trois enfants et plus) et la majoration par enfant supplémentaire a été réduite de près de 25 %.

²⁷⁸ Décret n° 2018-312 du 26 avril 2018 relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant.

²⁷⁹ Décret n° 2019-1103 du 30 octobre 2019 relatif à la mise en application de majoration du complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant. L'enfant allocataire de l'AEEH peut ne pas être celui pour lequel le bénéfice du CMG est demandé. Ce même décret prévoit le prolongement du bénéfice du CMG jusqu'à la rentrée scolaire de l'enfant à partir du 1^{er} janvier 2020.

Conclusion

L'analyse des barèmes et des conditions de versement des prestations familiales depuis 1998 montre un recentrage de la politique familiale vers les familles les plus modestes et la garde d'enfants hors de la famille. Ce recentrage s'est surtout opéré à partir de 2014 dans le cadre de la « *renovation de la politique familiale* »²⁸⁰. Les prestations d'entretien sous conditions de ressources (ARS, CF majoré) ont été fortement augmentées, ainsi que l'ASF qui, si elle n'est pas sous conditions de ressources, s'adresse aux familles monoparentales, plus susceptibles d'être en situation de pauvreté que les couples avec enfant(s). Le CMG a, lui aussi, été réformé en faveur des familles modestes, qui bénéficient de majorations des seuils de perception et de montants de prestation accrus.

Si toutes les familles ont participé au financement de ce surcroît de dépenses à travers la réforme de la majoration pour âge ou, plus tard, de la Prepare, l'effort a surtout porté sur les familles aisées. Celles-ci ont en effet vu se réduire le montant des allocations familiales et du CLCA puis de la Prepare. Mais des familles moins aisées ont aussi vu le montant de leurs prestations se réduire, notamment suite au gel et à la modification des barèmes de la prime à la naissance et de l'AB de la Paje. Certaines d'entre elles ont aussi perdu le bénéfice du montant maximal voire médian du CMG en raison de l'érosion des seuils et de leur réforme lors de l'introduction de la Prepare.

²⁸⁰ Cf. PLFSS pour 2014.

PARTIE IV

LES DEPENSES D'AIDE ET D'ACTION SOCIALES EN FAVEUR DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE

Introduction

Les dépenses d'aide et d'action sociales représentent un quart des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale.

Ces dépenses impliquent trois grands acteurs : les départements, le bloc communal (communes et intercommunalités) et les Caf. La contribution des trois acteurs est relativement équilibrée en masses financières. Les dépenses d'action sociale de la branche famille représentent 27 % de l'ensemble (pour 5,6 Md€) ; celles des communes 33 % (pour 6,84 Md€) et celles des départements 60 % (pour 8,37 Md€)

Ces dépenses représentent un poids important des dépenses de ces trois acteurs. Au sein de la branche famille, les dépenses du Fonds national d'action sociale (Fnas) représentent 11,3 % de l'ensemble des dépenses de la branche en 2019, pour un montant de 5,6 Md€²⁸¹. Ces dépenses ont été multipliées par 2,3 en euros constants depuis 1997. Pour les communes, les dépenses d'action sociale représentent en 2018 un peu moins de 10 % de l'ensemble de leurs dépenses (9,9 %²⁸²).

Les dépenses des départements se concentrent sur l'aide sociale à l'enfance (ASE) et le financement des services de protection maternelle et infantile (PMI). L'action sociale des Caf et des communes s'exerce sur des thématiques proches : petite enfance, périscolaire, extrascolaire, soutien à la parentalité, aides aux vacances.

Les actions menées au titre de l'aide et de l'action sociale sont en grande partie contraintes. Les dépenses des départements en la matière ont le caractère d'aide sociale légale. Les dépenses de RSA, APA et PCH représentent ainsi 70,7 % des dépenses d'aide sociale des départements en 2018 (Drees, enquêtes Aide sociale 2018). Pour les Caf, les dépenses affectées en vertu de priorités nationales représentent désormais la grande majorité des dépenses d'action sociale (80 % en 2014 contre un peu plus de 50 % en 2000). Les dépenses des communes, en revanche, relèvent entièrement de leur libre initiative. 39 % d'entre elles (couvrant 79 % de la population²⁸³) investissent ce champ d'action.

La part de ces dépenses d'aide et d'action sociales dans l'ensemble des dépenses consacrées aux familles s'accroît sur la période, de manière cependant disparate selon les acteurs et les thématiques.

Les dépenses d'action sociale des Caf sont dynamiques sur la période 1997-2019 mais se recentrent presque exclusivement en masse financière sur les champs petite enfance et périscolaire. Elles croissent ainsi au rythme moyen de 4 % par an sur la période 1997-2019, avec néanmoins des ralentissements liés au calendrier politique ou aux années de renouvellement de la COG. La hausse est particulièrement forte sur la période 1997-2004, qui correspond aux deux premières COG. Elle ralentit un peu durant les trois COG suivantes, de 2005 à 2017, ce ralentissement s'accroissant depuis cette date.

²⁸¹ Périmètre CCSS.

²⁸² Données issues de la ventilation fonctionnelle des dépenses des communes produite par la direction générale des collectivités locales.

²⁸³ Données Drees, Asco.

Cette tendance se traduit par un poids des dépenses d'action sociale de plus en plus important dans les dépenses de la branche famille, hors dépenses logement, poids qui passe de 5,7 % à 11,3 % entre 1997 et 2019 mais avec une évolution irrégulière :

- forte hausse de 1997 à 2005 ;
- stagnation globale entre 2005 et 2012-2013 qui s'explique en partie par la croissance dynamique des autres dépenses de la branche famille, notamment au titre des prestations familiales ;
- forte hausse entre 2012-2013 et 2017, en raison à la fois de la croissance des dépenses d'action sociale et du fort ralentissement des dépenses de prestations familiales.
- rythme ralenti sur 2017-2019 qui s'explique par la baisse du total des dépenses de la branche famille, et en particulier des dépenses de prestations familiales.

Cette évolution générale masque une évolution contrastée des différentes fonctions du Fnas et un fort recentrage des priorités sur la période. Les fonctions accueil du jeune enfant et accompagnement de la fonction parentale sont les plus dynamiques ; celles relatives au temps libre et à l'animation de la vie sociale progressent aussi, mais dans une moindre mesure. Les autres postes (accompagnement social des familles ; logement et habitat ; prestations supplémentaires aux familles) reculent fortement. Même si aucune politique n'a été explicitement abandonnée sur la période, il y a donc eu des choix implicites avec des conséquences fortes au fil du temps.

Toutes ces évolutions découlent largement de choix implicites ou explicites de l'État, choix de priorités pour la branche famille (recentrage sur l'accueil de la petite enfance et le périscolaire) et choix financiers pour les collectivités territoriales.

Par ailleurs, malgré une progression des dépenses totales des Caf et notamment sur certains champs (petite enfance), ce très fort recentrage couplé à la fragilisation financière des collectivités risque de compromettre la capacité de l'État à atteindre ses objectifs en matière de politique familiale, et a fortiori sur certains territoires ou domaines.

Du côté des collectivités locales, la pression budgétaire à laquelle elles sont soumises pèse sur la dynamique des dépenses qu'elles consacrent aux enfants, dans un contexte de difficultés financières, de baisse des dotations de l'État et de poids des allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH) qui s'imposent aux départements.

Ainsi, en matière de petite enfance, le rôle des collectivités locales est en déclin sur la période, avec un repli dans le financement des établissements d'accueil du jeune enfant au cours des dernières années, avec un repli particulièrement prononcé pour les dépenses d'investissement et un déclin de la part des établissements gérés par les communes. Leur rôle reste néanmoins incontournable. Les communes et intercommunalités financent en 2018 un peu plus de 40 % des dépenses publiques d'accueil du jeune enfant (en fonctionnement et en investissement). Elles assurent la gestion de la majorité des établissements d'accueil du jeune enfant et allouent des subventions aux structures d'accueil du jeune enfant non communales. Leurs dépenses en faveur de l'accueil du jeune enfant sont de 2,77 Md€ en 2018.

En matière de périscolaire, les communes et intercommunalités sont les premiers financeurs mais sont sujettes aux à-coups des politiques définies par l'État. Elles financent les dépenses de périscolaire à hauteur de 54 % en 2016, contre 6 % pour l'État et 15 % pour les Caf. Elles ont fortement développé ces activités sur la période 2008-2009, en application de la réforme des

rythmes scolaires de 2013 mais aussi de façon anticipée par rapport à celle-ci. Elles se sont ensuite désengagées entre 2016-2017 et 2018-2019 suite à l'élargissement par le gouvernement des possibilités de revenir à la semaine de quatre jours et la mise en œuvre d'un « plan mercredi ». En 2015-2016, à la veille de ce changement de politique, la moitié des communes ayant une école bénéficiait d'un accueil de loisirs actif en périscolaire.

En matière d'aide sociale, on note un déclin relatif des dépenses des départements en direction de l'aide sociale à l'enfance et un déclin absolu en direction des PMI ; les dépenses de RSA et d'aide en direction des personnes handicapées et des personnes âgées progressent en revanche de manière dynamique et « mangent » les marges de manœuvre du département sur les sujets familiaux.

I. L'action sociale de la branche famille depuis 1997 : un recentrage des priorités sur la petite enfance et le temps libre

L'action sociale joue un rôle particulièrement important pour la branche famille, bien plus que dans les autres branches de la sécurité sociale où elle est devenue résiduelle. La branche famille représente ainsi 84 % de l'ensemble des dépenses d'action sociale du régime général.

La branche famille est ainsi le premier financeur, à travers son action sociale, des politiques d'accueil collectif du jeune enfant, conjointement avec les communes et les intercommunalités. La branche consacrait 3,6 Md€ à l'accueil collectif en 2018, soit un montant un peu plus important que celui financé par les collectivités territoriales (2,8 Md€). L'évolution des budgets d'action sociale de la branche au cours de la période 1997-2020, d'un dynamisme rare dans la sphère publique, y compris par rapport à l'évolution des prestations légales de la branche famille, a permis de conforter ce rôle.

Au sein d'un cadre d'intervention globalement stabilisé (les grands domaines d'intervention et le cadre juridique de l'action sociale n'étant pas modifiés dans leurs grandes lignes), l'action sociale de la branche famille a participé à des transformations importantes. Elle a contribué, aux côtés des communes, au développement de l'offre d'accueil collectif de la petite enfance en France, a soutenu la mise en place et le développement de la politique de soutien à la parentalité²⁸⁴ et a participé au financement des réformes des rythmes scolaires dans les années 2010.

Des taux de croissance des dépenses très différents selon les domaines d'action sociale ont conduit au cours des vingt dernières années à une redéfinition implicite des priorités, l'accueil de la petite enfance et le temps libre représentant 82 % du Fnas en 2018 contre 56 % en 1997. Très diversifiée en début de période, l'action sociale de la branche famille s'est progressivement recentrée sur ces deux priorités.

L'objet de la présente note est de retracer ces évolutions en analysant la progression des différentes catégories de dépenses d'action sociale ainsi que les changements des modalités d'intervention de la branche, tout en les mettant en perspective dans le contexte des politiques publiques concernées. Elle se fonde notamment sur les données issues de la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale de la branche, sur les conventions d'objectifs et de gestion (COG) et leurs rapports d'évaluations réalisés par l'Igas, ainsi que sur les lettres-circulaires de la Cnaf en matière d'action sociale.

²⁸⁴ HCF, 2016, Les politiques de soutien à la parentalité ; Igas, 2013, Évaluation de la politique de soutien à la parentalité (MAP, Volet 1) ; Martin C., Hammouche A., Modak M., Neyrand G., Sellenet C., 2017, Accompagner les parents dans leur travail éducatif et de soin : État de la question en vue d'identifier le rôle de l'action publique.

A. UN CADRE D'INTERVENTION PEU MODIFIÉ SUR LA PÉRIODE

1. *Le cadre d'intervention juridique et institutionnel*

L'ordonnance dite « Jeanneney » du 21 août 1967, qui dissocie les trois branches du régime général (maladie, retraite et famille) et crée la Caisse nationale des allocations familiales, donne à cette dernière pour mission de « *gérer un fonds d'action sanitaire et sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté du ministre des affaires sociales* ». Ce cadre juridique subsiste encore aujourd'hui (article L. 223-1 du code de la sécurité sociale). L'appellation d'action sanitaire et sociale y figure toujours même si la dimension sanitaire a de fait disparu depuis 1987, le fonds national d'action sanitaire et sociale (Fnass) étant dénommé depuis lors fonds national d'action sociale (Fnas).

La distinction entre fonds national des prestations familiales légales (FNPF) et Fnas n'évolue pas non plus sur la période. Au fil des COG et de leurs rapports d'évaluation²⁸⁵, des interrogations sur la pertinence de la distinction entre prestations légales et prestations extralégales d'action sociale ont pourtant été émises, une même politique publique pouvant recourir aux deux leviers : ainsi, la politique d'accueil des jeunes enfants repose à la fois sur des prestations légales (complément mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant [Paje]) et sur l'action sociale. La COG 2009-2012 a introduit une nouvelle présentation dite par « mission – programme – action », transcendant la distinction entre prestations légales et action sociale et inspirée de la présentation du budget de l'État et de la LFSS depuis les lois organiques de 2001 et 2005. Toutefois, cette présentation n'est pas reprise dans les COG suivantes et l'action sociale conserve un cadre de gestion distinct avec le Fnas²⁸⁶.

2. *Le périmètre et les grands domaines d'intervention de la branche en action sociale*

Une « ventilation fonctionnelle des dépenses » est créée avant le début de la période étudiée, au 1^{er} janvier 1994. Cette ventilation fonctionnelle répartit les dépenses d'action sociale de la branche en 8 grandes catégories (tableau 1).

²⁸⁵ Notamment le rapport d'évaluation de la COG 2005-2008, *La séparation entre la gestion des prestations légales et l'action sociale se justifie de moins en moins au regard de la nécessité de fournir aux allocataires une offre globale*, p. 56, Igas, rapport n° RM2008-122P.

²⁸⁶ On peut cependant signaler la mise en place à compter du 1^{er} janvier 2020 du budget commun de gestion, qui regroupe dans un budget unique toutes les dépenses de personnel, que ceux-ci soient affectés à la gestion des prestations légales ou de l'action sociale. Cette réforme fait sortir du Fnas des dépenses comptabilisées les dépenses de personnel et de fonctionnement non directement consacrées aux interventions sociales, modifiant ainsi le périmètre des dépenses comptabilisées dans le Fnas, notamment en ce qui concerne le travail social. Le Fnas est ainsi recentré sur les dépenses d'intervention auprès des familles et des partenaires.

Tableau 1 : Catégories de la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale de la branche famille

1. Accueil des jeunes enfants	Établissements d'accueil des moins de 4 ans et des enfants de 4 à 6 ans (accueil collectif, familial et parental), contrats enfance, plans crèches, fonds publics et territoires, relais assistantes maternelles, etc.
2. Temps libres des enfants et des familles	Accueil péri et extrascolaire, départs en vacances (centres collectifs de vacances, camps de vacances), volet jeunesse du contrat enfant jeunesse, etc.
3. Accompagnement social	Travail social, assistants sociaux, conseillères en service social et familial, techniciennes d'intervention sociale et familiale, auxiliaires de vie sociale, secours et prêts d'honneur.
4. Logement et habitat	Réhabilitation et amélioration de l'habitat, aides à l'équipement et à l'installation, accès et maintien dans l'habitat (FSL).
5. Animation de la vie sociale	Centres sociaux, foyers de jeunes travailleurs (FJT), aires d'accueil pour les gens du voyage, conseiller technique animation et vie sociale, soutien à la vie associative.
6. Prestations supplémentaires aux familles	Aides ponctuelles : apprentis, rentrée scolaire, étudiants.
7. Accompagnement de la fonction parentale et autres actions.	Soutien à la parentalité (médiation familiale, Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents [Reaap], Lieux d'accueil enfants parents [Laep], espaces rencontre, accompagnement à la scolarité, lieux d'information des familles), études et recherche, etc.
8. Logistique des œuvres	Structures gérées directement par les Caf (crèches, centres de vacances, etc.).

Cette ventilation a peu évolué depuis sa mise en place²⁸⁷. L'émergence de la politique de la parentalité à partir de 1999 et la montée en charge de l'action de la branche en la matière représentent la principale nouveauté et le principal changement de périmètre dans les politiques d'intervention financées par la branche famille. On peut signaler également, comme éléments d'évolutions du périmètre de l'action sociale de la branche, les actions lancées ces dernières années en faveur de la laïcité et de la prévention de la radicalisation malgré les moyens financiers limités qui leur sont consacrés. Le périmètre d'action de la branche est, à part ces trois éléments, stable sur la période étudiée, ce qui permet une analyse des évolutions concernant les grandes fonctions et sous-fonctions tout au long de la période.

On verra que certaines lignes ont été fortement réduites, d'autres fortement augmentées, témoignant d'une redéfinition des priorités au sein d'un même périmètre (cf. I.C.2).

²⁸⁷ Les seules évolutions concernent les fonctions 7 (qui inclut le soutien à la parentalité depuis 2002) et 8 (qui couvre depuis 2001 la logistique des œuvres au lieu des dépenses de pilotage auparavant).

B. LES MODES D'ACTION

1. Une emprise de l'État de plus en plus affirmée sur les priorités de la branche

Le début de la période 1997-2020 est marqué par la mise en place des conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la Cnaf, qui définissent, dans un cadre pluriannuel, le budget de gestion administrative de la branche mais aussi celui de l'action sociale et ses grandes priorités. La première COG est signée pour la période 1997-2000. Cinq COG ont ensuite été conclues pour les périodes 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012, 2013-2017 et 2018-2022.

Le programme fixé par arrêté ministériel dans lequel l'action sociale de la branche famille est gérée (article L. 223-1 du code de la sécurité sociale), après avis du conseil d'administration de la Cnaf (arrêté du 3 octobre 2001), se limite à une définition très générale des domaines d'intervention de la branche²⁸⁸, fixant des orientations par grand domaine d'intervention²⁸⁹. Conclues à partir de 1997, les COG, négociées et signées par la Cnaf, vont s'avérer un instrument beaucoup plus efficace que l'arrêté pour orienter l'action sociale de la branche, et de façon plus fine. Elles permettront également de définir des objectifs chiffrés de créations de places pour les équipements financés par le Fnas, notamment en matière de petite enfance.

L'alignement des COG sur le calendrier électoral à partir de 2009 concourt à cet encadrement renforcé de l'État : alors que les trois premières COG couvraient une période à cheval sur les élections présidentielles et / ou législatives, les trois suivantes débutent juste après les élections, ce qui permet au nouveau gouvernement d'imprimer ses priorités, et s'achèvent l'année de l'élection.

En parallèle, on observe la quasi-disparition des interventions directes du budget de l'État en matière familiale. Le programme 106 « familles vulnérables » de la loi de finances diminue progressivement puis disparaît à partir de 2015²⁹⁰, les crédits du ministère des affaires sociales en matière de soutien à la parentalité et de médiation familiale étant supprimés²⁹¹. L'État, tout en conservant la responsabilité des orientations politiques, de l'encadrement législatif et réglementaire et un pouvoir de tutelle en matière d'aide aux familles, a de fait opéré un transfert de la prise en charge financière vers le Fnas.

Deux domaines illustrent particulièrement cet alignement du Fnas comme instrument des politiques gouvernementales (cf. ci-après) :

- la petite enfance, avec les plans successifs de créations de places d'accueil ;
- le périscolaire, avec les réformes successives des rythmes scolaires en 2013 et en 2017.

²⁸⁸ [Arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales.](#)

²⁸⁹ Les précédents arrêtés listaient de manière plus prescriptive dans des annexes les types de partenaires ou actions pouvant être financés, tout en laissant une assez large marge d'appréciation aux caisses sur la part consacrée à chacun.

²⁹⁰ Il est absorbé dans le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » (qui ne compte plus qu'une action relative aux familles, en réalité essentiellement dédiée à la protection de l'enfance).

²⁹¹ Ce désengagement de l'État n'a pas été sans incidence et difficultés de financement pour les structures des domaines concernés. Voir les annexes « La médiation familiale » et « Les espaces de rencontre » du dossier *Ruptures de couples avec enfants mineurs*, HCFEA, 2020.

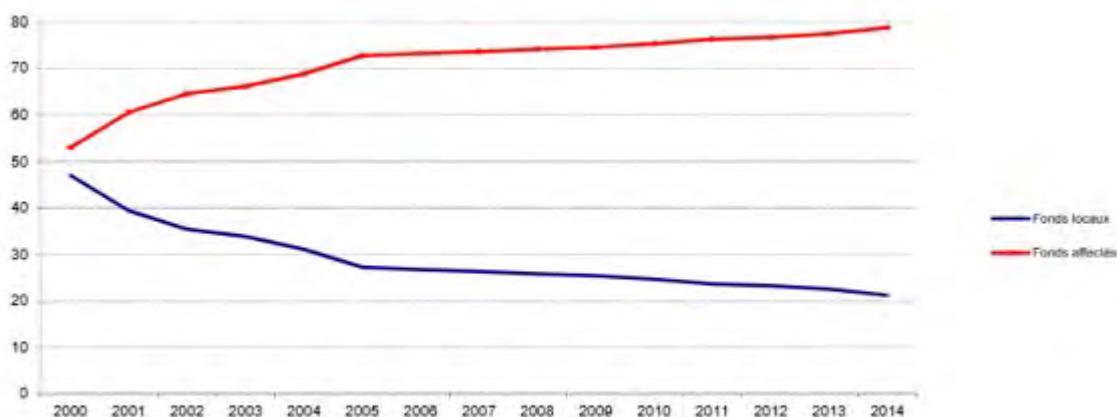
2. La lente érosion des dépenses non affectées

Au sein du Fnas, la part des « fonds propres » (ou encore fonds locaux ou dotations locales d'action sociale des Caf) dont la distribution relève de la décision des conseils d'administration des caisses locales a connu une lente érosion sur la période. La branche a conservé ce moyen d'action mais leur montant a été réduit au fil des COG, au bénéfice de fonds nationaux ciblés sur certaines dépenses et des dépenses dites affectées (c'est-à-dire de dépenses dont les critères d'attribution sont définis au niveau national) qui sont devenues sur la période le principal levier d'action de la branche (graphique 1). Ces dépenses sont de trois ordres : les dépenses de prestations de service qui prennent en charge une partie des coûts de fonctionnement de services ou équipements sociaux ; les dépenses de contrat enfance, jeunesse ou enfance-jeunesse versées en fonction de l'effort de développement fourni par le gestionnaire ; les fonds d'investissement. Ces trois types de dépenses représentent en quelque sorte un « droit de tirage » dès lors qu'un certain nombre de conditions sont remplies.

Les premières « prestations de service », dites ordinaires, ont été créées dans les années 1970. Elles représentent un financement garanti et une ressource régulière pour le gestionnaire. Elles sont présentes pour la grande majorité des domaines de l'action sociale. Le contrat enfance jeunesse a unifié les anciens dispositifs de contrat enfance et contrat jeunesse en 2006. Il s'agit d'un contrat d'objectifs et de cofinancement d'une durée de 4 ans que la Caf signe avec une collectivité territoriale. Il vise à promouvoir une politique de développement et permet de viser en priorité certains territoires. Ce contrat enfance jeunesse est refondu dans le cadre de la COG 2018-2022 au sein d'un nouveau modèle de financement et remplacé par un forfait à la place, d'un montant de 2 100 € pour les places nouvelles qui s'ajoute au financement de la prestation de service unique (PSU) et est éventuellement complété par un bonus financier.

Graphique 1 : Évolution des parts de fonds affectés et fonds locaux

(en %)



Source : données de la VFDAS de la branche famille.

3. Un partenariat de plus en plus structuré avec les collectivités territoriales

La politique d'action sociale de la branche est, par nature, une politique partenariale : la branche conduit des actions, elle a souvent un rôle central mais qui dépend de l'intervention d'autres acteurs.

Cela est vrai pour l'ensemble des fonctions, mais plus particulièrement dans les domaines de la politique petite enfance, comme le soulignait le rapport Igas-IGF de 2017²⁹², et du temps libre.

Depuis 1997, différentes instances ou dispositifs ont été créés pour organiser et structurer les partenariats, tant au niveau départemental qu'au niveau communal ou intercommunal.

Au niveau départemental, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale a créé les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE). Il s'agissait d'instances de réflexion et de proposition présidées par le président du conseil départemental, le président de la Caf étant son vice-président. Une deuxième étape a été franchie avec les schémas départementaux et commissions départementales des services aux familles (SDSF), expérimentés à partir de 2013 puis généralisés en 2015²⁹³. Ils concernent à la fois l'accueil des jeunes enfants et le soutien à la parentalité et permettent à différents acteurs (préfecture, rectorat, Caf et CMSA, conseil départemental, communes et intercommunalités, Udaf) de définir des objectifs partagés d'évolution de ces services. Selon le rapport Revue de dépenses de l'Igas et l'IGF de 2017 (p. 85), les SDSF auraient permis de renforcer la dynamique partenariale mais seraient restés insuffisants pour structurer l'offre d'accueil.

Au niveau infradépartemental, une première simplification a eu lieu avec le remplacement en 2006 des contrats enfance et temps libre par les contrats enfance jeunesse (CEJ), qui couvrent les deux thématiques. Des conventions territoriales globales (CTG) ont ensuite été expérimentées à partir de 2009 et la COG 2018-2022 prévoit leur généralisation, en substitution aux CEJ. Ces CTG ont pour ambition de décliner à l'échelon infradépartemental les politiques publiques portées par la branche famille, en articulation avec le SDSF. La CTG définit ainsi l'ensemble des objectifs communs de la Caf et de la collectivité territoriale concernée (commune ou intercommunalité), sur des sujets qui peuvent être très variés en fonction du diagnostic partagé (petite enfance, enfance, jeunesse, parentalité, accès aux droits, inclusion numérique, animation de la vie sociale, logement, handicap, accompagnement social)²⁹⁴. Sa signature ouvre la voie au versement de bonus s'ajoutant aux prestations de services, sur la petite enfance mais aussi sur le temps libre (ALSH) et sur le soutien à la parentalité (lieux d'accueil enfants parents [Laep]). Il est attendu de ces conventions qu'elles revivifient le cadre politique entre les Caf et les collectivités territoriales en élargissant la réflexion à l'ensemble des besoins des familles et des partenaires sur les différents champs d'actions de la Caf. À partir du 1^{er} janvier 2020, les CEJ seront progressivement remplacés par les CTG quand ils arriveront à leur fin.

Tout en renforçant ses partenariats avec les collectivités locales qui gèrent les structures, la branche famille se désengage sur la période de son rôle de gestionnaire d'équipements et de services (centres sociaux, centres de vacances, etc.). Le désengagement des Caf de la gestion directe d'équipements et de services est une orientation constamment maintenue depuis les années 1990 et de COG en COG, sous-tendue par l'idée qu'il n'est pas de la vocation des Caf d'assurer la gestion directe. La COG 2018-2022 prévoit également une poursuite et un accompagnement de la sortie des gestions directes, mais sans donner d'objectif chiffré en la matière. Selon le rapport IGAS-IGF

²⁹² Igas/IGF, 2017, La politique d'accueil du jeune enfant - Revue de dépenses.

²⁹³ Circulaire DGCS/SD2C/2015/8 du 22 janvier 2015 relative à la mise en œuvre de schémas départementaux des services aux familles.

²⁹⁴ Lettre-circulaire 2020-01 du 16 janvier 2020, Déploiement des conventions territoriales globales (CTG) et des nouvelles modalités de financement en remplacement des contrats enfance jeunesse (CEJ).

d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf, la diminution du nombre de gestions directes s'est poursuivie mais plus lentement à partir de 2007²⁹⁵. Il y avait 433 structures en gestion directe en 2003, 297 en 2007 et 251 en 2010.

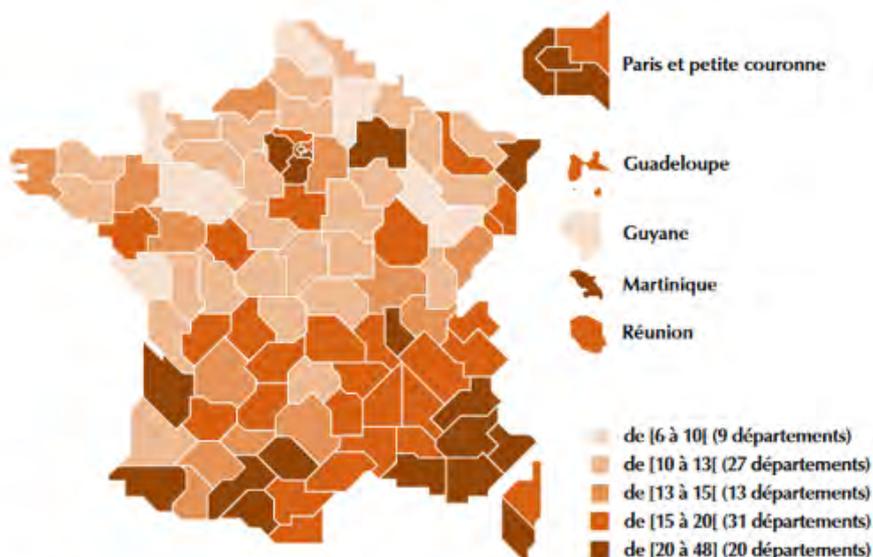
4. *L'affirmation croissante des enjeux de rééquilibrage territorial et de « mixité sociale »*

L'objectif de rééquilibrage territorial et de « mixité sociale » va progressivement s'affirmer depuis la fin des années 1990 au point de devenir une orientation majeure dans la période la plus récente.

Les inégalités territoriales de l'offre globale d'accueil du jeune enfant entre départements sont relativement limitées : pour un taux de couverture national de 58,9 % des enfants de moins de 3 ans, seule une dizaine de départements ont un taux de couverture inférieur à 50 %. La Seine-Saint-Denis se distingue avec un taux de couverture exceptionnellement bas en métropole de 31,7 % (Cafdata, chiffres 2017). Les niveaux les plus élevés, supérieurs à 71 %, se concentrent dans le quart nord-ouest du pays alors que plusieurs départements du pourtour méditerranéen et plusieurs départements de région parisienne ont à l'inverse un taux de couverture inférieur à 52 % (carte 1).

La carte est néanmoins très différente selon le mode d'accueil considéré. L'offre d'EAJE se concentre en région parisienne et dans la moitié sud du pays, tandis que l'offre des assistants maternels est plus abondante dans l'ouest et dans les départements ruraux de la « diagonale du vide ». La complémentarité entre offres d'accueil individuel et collectif, les assistants maternels étant davantage présents là où les EAJE sont moins nombreux, conduit à une offre globale d'accueil plus homogène que chacune de ses composantes.

Carte 1 : Capacité d'accueil théorique des établissements d'accueil du jeune enfant pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2017



Sources : Onape, Cnaf (MIEaje et FR6 2017), Ccnsa (31 décembre 2017), Drees (enquête Pmi au 31 décembre 2017), Mener-Depp (démographie Depp) au 1^{er} janvier 2018, Insee-recensement de la population.
Champ : France entière au sens Caf (hors Mayotte).

Source : Onape, rapport 2019 (données 2018).

²⁹⁵ P. 134.

Le tableau apparaît plus inégalitaire à un niveau territorial plus fin, d'importantes disparités existantes entre les communes selon leur taille, leur richesse et leur caractère central ou périphérique²⁹⁶. Les EAJE sont davantage présents dans les centres urbains et les communes riches, le potentiel financier de la commune étant un facteur important puisqu'il détermine la capacité à financer l'offre d'accueil. Les assistants maternels se concentrent dans les territoires « intermédiaires » que sont les communes périurbaines, les villes moyennes et petites agglomérations, les banlieues des grandes agglomérations et les communes rurales. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont défavorisés sur les deux tableaux.

L'objectif de rééquilibrage territorial est sous-jacent à la création de la Prestation de service unique (PSU) en 2003. Il est énoncé pour la première fois de manière explicite dans la COG 2005-2008²⁹⁷ et est ensuite réaffirmé dans chacune des COG suivantes, notamment sur l'offre d'accueil de la petite enfance. La COG 2013-2017 est la première à fixer des objectifs chiffrés en la matière, en prévoyant que 75 % des nouvelles solutions d'accueil collectif devront être déployées dans les territoires prioritaires, et en mettant également l'accent sur le rééquilibrage de l'offre de services de soutien à la parentalité. Suite à la stratégie pauvreté de 2018 qui fixe un objectif de développement de l'offre d'EAJE en QPV, la COG 2018-2022, dont les objectifs généraux de création de places sont moins ambitieux que ses devancières (30 000 places), prévoit la création dans ces quartiers d'une part significative des places. La mise en place d'un bonus financier pour les structures s'implantant dans les territoires à faible potentiel financier et faible niveau de vie des habitants du territoire (de 0 à 700 €, et jusqu'à 1 000 € en QPV) accompagne cet objectif, dans le cadre d'un modèle de financement des EAJE refondu.

Le bilan de la COG 2013-2017 apparaît mitigé²⁹⁸. Si 60 % des places créées entre 2013 et 2017 l'ont été dans les territoires prioritaires, ce taux est inférieur à l'objectif de 75 % ; en outre la majorité de ces places se situent dans les territoires les mieux dotés parmi les territoires prioritaires. Le faible potentiel financier des communes défavorisées, qui les empêche de porter des projets de création de places, joue un rôle déterminant dans la difficulté à résorber les inégalités. En 2017, les places en QPV représentaient 16 % de la capacité d'accueil en EAJE (Cnaf, Atlas d'accueil du jeune enfant 2017).

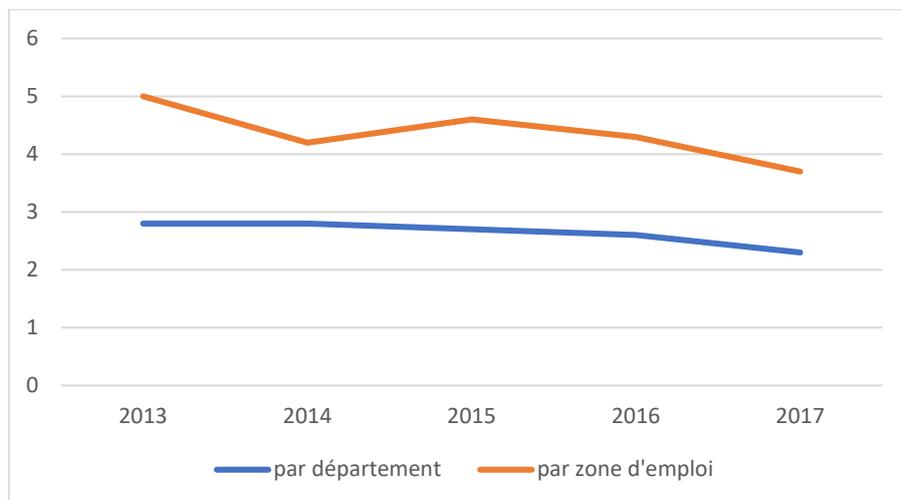
L'indicateur du PQE Famille de « densité moyenne des capacités d'accueil par les établissements d'accueil du jeune enfant, par département et par zone d'emploi » montre sur 2013-2017 (graphique 2) une légère réduction des déséquilibres territoriaux en matière de densité de capacités d'accueil des EAJE. Il s'agit d'un ratio entre le niveau de densité (capacité d'accueil des EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans) des 20 départements les mieux dotés et celui des 20 départements les moins bien dotés, ainsi que des 50 zones d'emploi les mieux dotées et des 50 zones d'emploi les moins bien dotées.

²⁹⁶ HCFEA, 2019, Propositions sur le développement de solutions ponctuelles et durables de garde d'enfants pour les demandeurs d'emploi et nouveaux embauchés, novembre.

²⁹⁷ Article 12.2 : « L'État et la branche famille conviennent que l'objectif prioritaire est de rendre plus homogène l'offre de services et, notamment, de permettre une offre minimale sur les territoires qui en sont dépourvus ».

²⁹⁸ HCFEA, 2018, L'accueil des enfants de moins de 3 ans.

Graphique 2 : Niveau de disparité territoriale des capacités d'accueil des établissements d'accueil du jeune enfant, par département et par zone d'emploi



Source : PQE Familles, 2019.

Note : le niveau de disparité territoriale est mesuré par le ratio entre la capacité d'accueil des EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans des 20 départements les mieux dotés et celle des 20 départements les moins bien dotés, ainsi que des 50 zones d'emploi les mieux dotées et des 50 zones d'emploi les moins bien dotées.

Cet objectif de rééquilibrage territorial est doublé d'un objectif de mixité sociale établissement par établissement. La COG 2013-2017 prévoyait l'intégration, dans la nouvelle génération de contrats enfance jeunesse, de l'objectif de présence *a minima* de 10 % d'enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les modes d'accueil collectif, objectif issu du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. La COG 2018-2022, quant à elle, prévoit de favoriser l'accueil des enfants issus de familles pauvres dans les EAJE sans objectif chiffré.

C. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE

Deux séries permettent de suivre l'évolution des dépenses versées au titre de l'action sociale :

- les dépenses de prestations extralégales nettes retracées dans le compte de la branche famille par la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS)²⁹⁹ ;
- les dépenses fonctionnelles d'action sociale des Caf, présentées également comme les « dépenses réelles de l'exercice de prestations extra-légales incluant les opérations en capital »³⁰⁰.

Les champs sont différents. Les données de la CCSS portent sur des dépenses nettes, donc incluent d'éventuelles récupérations ou remboursements, alors que les données de dépenses fonctionnelles

²⁹⁹ Les données, disponibles sur la période 1978-2019, proviennent des rapports de la commission des comptes de la Sécurité sociale depuis 2005 et de la Cnaf pour les données antérieures à 2005. Ces données sont comparables dans le temps. Au moins deux modifications ont néanmoins conduit à un élargissement quelque peu significatif du champ, ce qui tend à surestimer un peu l'augmentation réelle des dépenses d'action sociale : le passage en 2002 de données du compte Cnaf à des données du compte de la branche famille et l'intégration en 2014 des dépenses d'action sociale de la branche agricole (elles se montaient à 120 M€ en 2012).

³⁰⁰ Brochure « prestations familiales », Cnaf, 2014. Les données disponibles portent sur la période 1992-2018.

sont des dépenses brutes, avant éventuels remboursements. Les données de la CCSS ne couvrent pas les opérations en capital alors que les données de dépenses fonctionnelles les incluent.

Pour l'analyse des évolutions de l'ensemble des dépenses d'action sociale (A), ces deux sources seront utilisées, en privilégiant toutefois la première parce qu'elle va jusqu'en 2019 et qu'elle seule permet d'examiner l'évolution du poids de l'action sociale dans l'ensemble des dépenses nettes de la branche famille. En revanche, seules les données de dépenses fonctionnelles d'action sociale permettent d'analyser la répartition des dépenses d'action sociale par grandes catégories ou fonctions de dépenses. Elles seront donc utilisées pour examiner l'évolution des dépenses des différents volets de l'action sociale (B).

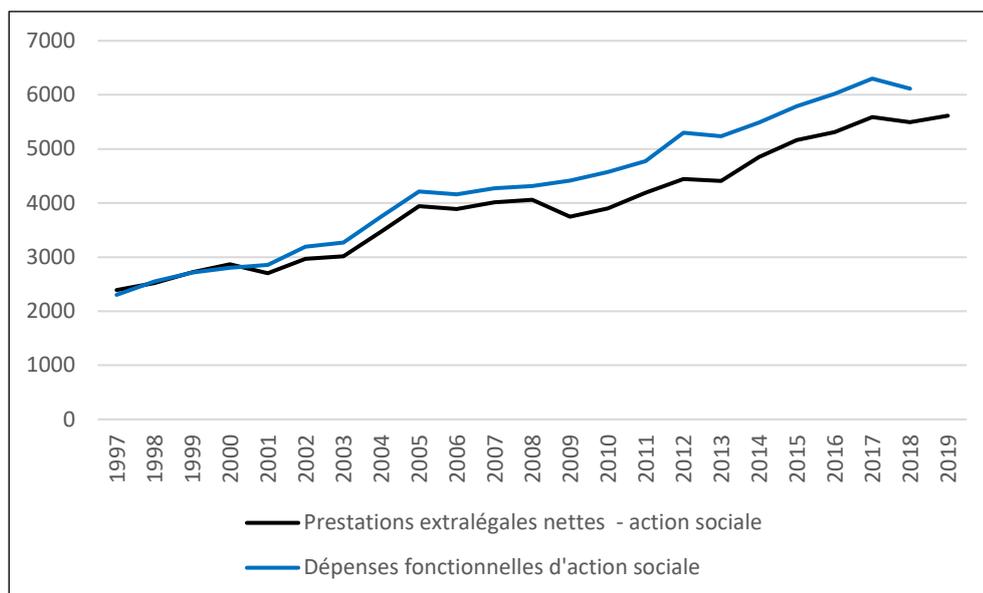
1. L'évolution de l'ensemble des dépenses d'action sociale

a. L'évolution des dépenses d'action sociale en euros constants de 1997 à 2019

L'évolution des dépenses d'action sociale hors inflation (en € 2019) sur la période 1997-2019 est présentée dans le graphique 3 : les dépenses nettes d'action sociale des comptes de la sécurité sociale (courbe en noir) vont jusqu'en 2019 ; les dépenses fonctionnelles d'action sociale (courbe en bleu) s'arrêtent en 2018.

Les deux courbes sont quasiment confondues jusqu'en 2001, puis la courbe des dépenses fonctionnelles devient légèrement supérieure, de l'ordre de 200 M€, de 2002 à 2008. À partir de 2009 l'écart devient très important, atteignant 600 à 800 M€ courants selon les années, avec un maximum en 2012. Cet écart croissant pourrait traduire les efforts en matière d'investissement en EAJE, puisque les opérations en capital ne sont pas retracées dans les comptes de la sécurité sociale et donc dans ceux de la branche famille.

Graphique 3 : Évolution des dépenses d'action sociale (1997-2019)
en millions d'euros 2019



Source : calculs HCFEA à partir de données de dépenses des prestations extralégales nettes d'action sociale (Commission des comptes de la sécurité sociale 2005-2019 – Cnaf 1978-2004) et des dépenses fonctionnelles d'action sociale (Cnaf 1992-2018).

En 2019, les dépenses nettes d'action sociale des comptes de la sécurité sociale atteignent environ 5,6 Md€. Elles ont été multipliées par 2,3 en euros constants depuis 1997 (par 2,7 s'agissant des dépenses fonctionnelles d'action sociale), soit un taux de croissance annuel moyen de 4,0 % en termes réels (4,7 % s'agissant des dépenses fonctionnelles). Cette hausse s'explique en grande partie par la forte augmentation des dépenses pour les EAJE. Les dépenses sont globalement croissantes sur toute la période 1997-2019, malgré quelques ralentissements liés au calendrier politique ou aux années de renouvellement de la COG. De forts coups d'arrêt sont ainsi observés les années de signature des COG : 2001, 2009, 2013, 2018³⁰¹.

La hausse des dépenses d'action sociale a été particulièrement forte sur la période 1997-2004, qui correspond aux deux premières COG. Elle a un peu ralenti durant les trois COG suivantes, de 2005 à 2017 (tableau 2). 2017 semble marquer une rupture avec une quasi-stagnation entre 2017 et 2019 : une baisse en 2018, année de signature de la COG, de - 1,7 % en termes réels, suivie d'une hausse modérée en 2019 (+ 2,2 %) dans un contexte où la nouvelle COG a prévu très peu de nouvelles créations de crèches par rapport aux COG précédentes³⁰².

Tableau 2 : Taux de croissance annuel moyen des dépenses d'action sociale de 1997 à 2019
en euros constants

	Dépenses de prestations extralégales nettes d'action sociale	Dépenses fonctionnelles d'action sociale
1997-2019	4,0 %	
1997-2018	4,0 %	4,7 %
1997-2000	6,3 %	6,8 %
2000-2004	4,9 %	7,6 %
2004-2008	4,0 %	3,6 %
2008-2012	2,3 %	5,3 %
2012-2017	4,7 %	3,5 %
2017-2018	- 1,7 %	- 3,0 %
2017-2019	0,2 %	

Source : calculs HCFEA à partir de données de dépenses des prestations extralégales nettes d'action sociale (Commission des comptes de la sécurité sociale 2005-2019 – Cnaf 1978-2004) et des dépenses fonctionnelles d'action sociale (Cnaf 1992-2018).

b. L'évolution des dépenses d'action sociale au regard du PIB

Les dépenses d'action sociale sont destinées, et de plus en plus, à couvrir les coûts de fonctionnements de structures (EAJE, activités périscolaires, espaces de médiation, etc.). Si les dépenses d'action sociale augmentent moins vite que le coût de fonctionnement des structures, l'offre de service rendue par les structures diminue. Or l'essentiel des dépenses de ces services est constitué de dépenses de personnel (salaires)³⁰³ qui évoluent peu ou prou au même rythme que le PIB. Regarder l'évolution des dépenses d'action sociale en part de PIB permet de mieux apprécier l'évolution du service rendu.

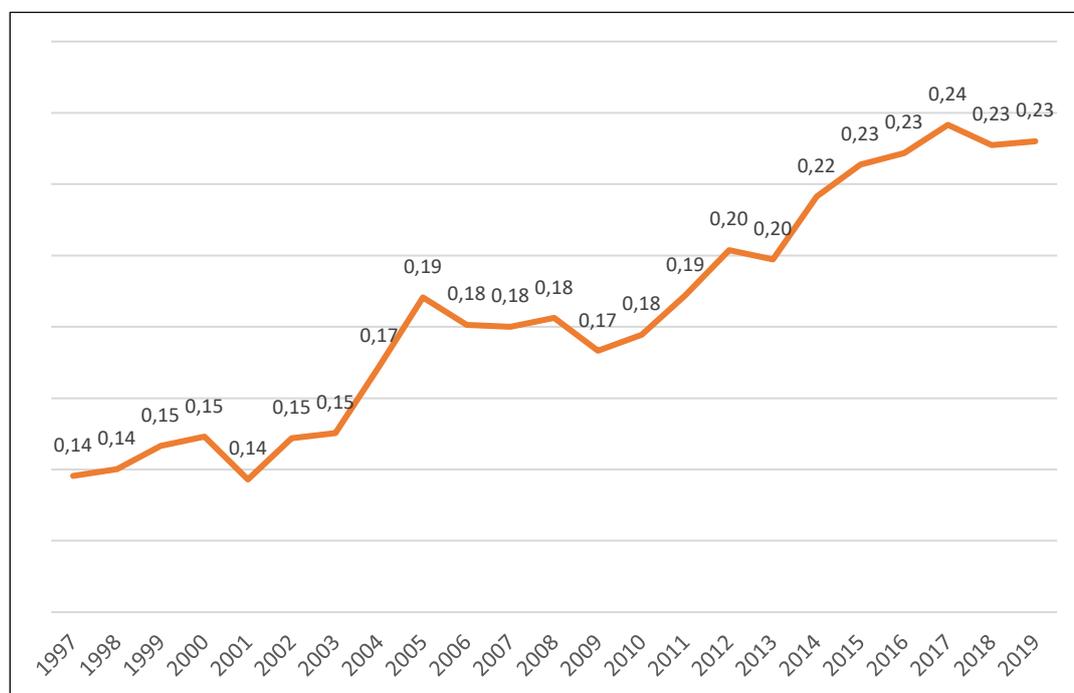
³⁰¹ Pour la COG 2005, c'est l'année 2006 qui connaît un contrecoup.

³⁰² Voir le rapport du HCFEA, 2018, *L'accueil des enfants de moins de 3 ans*.

³⁰³ Pour un EAJE par exemple, les trois quarts des coûts de fonctionnement sont des charges de personnel, cf. Cnaf, 2016, Les coûts de fonctionnement des crèches, *l'essentiel*, n° 163.

Le graphique 4 présente les dépenses de prestations extralégales nettes de la branche famille en pourcentage du PIB entre 1997 et 2019. Entre 1997 et 2019, la part des dépenses d'action sociale dans le PIB a augmenté de 68 %, passant de 0,14 à 0,23 %. Cette augmentation s'explique par le développement de l'offre de service, et notamment de l'offre de modes de garde, sur cette période.

Graphique 4 : La part des dépenses d'action sociale dans le PIB entre 1997 et 2019
en %



Source : calculs HCFEA à partir de données de dépenses des prestations extralégales nettes d'action sociale (commission des comptes de la Sécurité sociale 2005-2019 – Cnaf 1978-2004).

La période 1997-2019 recouvre cependant différentes sous-périodes. La part des dépenses d'action sociale dans le PIB s'est très faiblement accrue entre 1997 et 2003 (elle passe de 0,14 % à 0,15 %). Elle a fortement augmenté ensuite pour atteindre jusqu'à 0,19 % en 2005. Elle est ensuite restée quasi stable jusqu'en 2013, où elle atteint 0,20 %. Après 2013, elle a de nouveau fortement progressé pour passer à 0,24 % en 2017. 2018 et 2019 sont marquées par un certain tassement de la part des dépenses dans le PIB.

c. Dépenses d'action sociale : un poids de plus en plus important dans les dépenses de la branche famille

La part des dépenses d'action sociale dans l'ensemble des dépenses de la branche famille hors logement a sensiblement progressé entre 1997 et 2019, passant de 5,7 % à 11,3 % (graphique 5)³⁰⁴.

Cette hausse s'est faite de manière irrégulière. Elle a été forte de 1997 à 2005, période pendant laquelle la part des dépenses d'action sociale est passée de 5,7 % à 8 %. Cette phase de hausse est suivie d'une période de stagnation, jusqu'en 2012-2013. La stagnation globale entre 2005 et 2012-2013 s'explique en partie par la croissance dynamique des autres dépenses de la branche

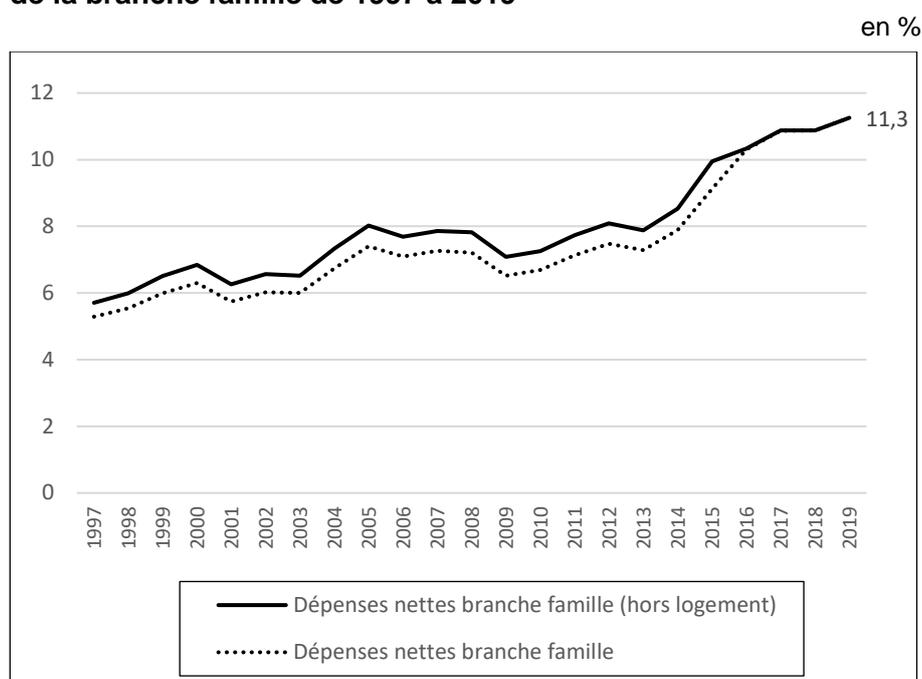
³⁰⁴ Les dépenses d'ALF sont exclues pour rendre la série homogène et comparable avant et après 2016 (quand l'ALF a été transférée à l'État).

famille, dépenses de transferts et dépenses de prestations familiales (reprise de la natalité à partir du début des années 2000, montée en charge de la réforme Paje à partir de 2004, augmentation des dépenses de prestations sous conditions de ressources avec la crise de 2008-2009).

Depuis 2012-2013, la part des dépenses d'action sociale dans l'ensemble des dépenses de la branche famille s'est très fortement accrue, en raison à la fois de la croissance des dépenses d'action sociale et du très fort ralentissement des dépenses de prestations familiales. Elle atteint 10,9 % en 2017 (contre 7,9 % en 2013). Elle continue à progresser à un rythme ralenti depuis 2017 pour atteindre 11,3 % en 2019. La croissance entre 2017 et 2019 ne s'explique pas par une augmentation des dépenses d'action sociale mais par la baisse du total des dépenses de la branche famille, et en particulier des dépenses de prestations familiales.

Au total, sur l'ensemble de la période, la hausse de la part des dépenses d'action sociale dans l'ensemble des dépenses de la branche famille pourrait s'interpréter comme une forme de substitution lente des prestations d'action sociale (transferts en nature) aux prestations familiales légales (la plupart en espèces)³⁰⁵.

Graphique 5 : Part des dépenses d'action sociale dans le total des dépenses nettes de la branche famille de 1997 à 2019



Note : la courbe en trait plein exclut les dépenses d'ALF pour rendre la série homogène et comparable avant et après 2016 (quand l'ALF a été transférée à l'État). La courbe en pointillées inclut les dépenses ALF (quand celles-ci relevaient de la branche famille).

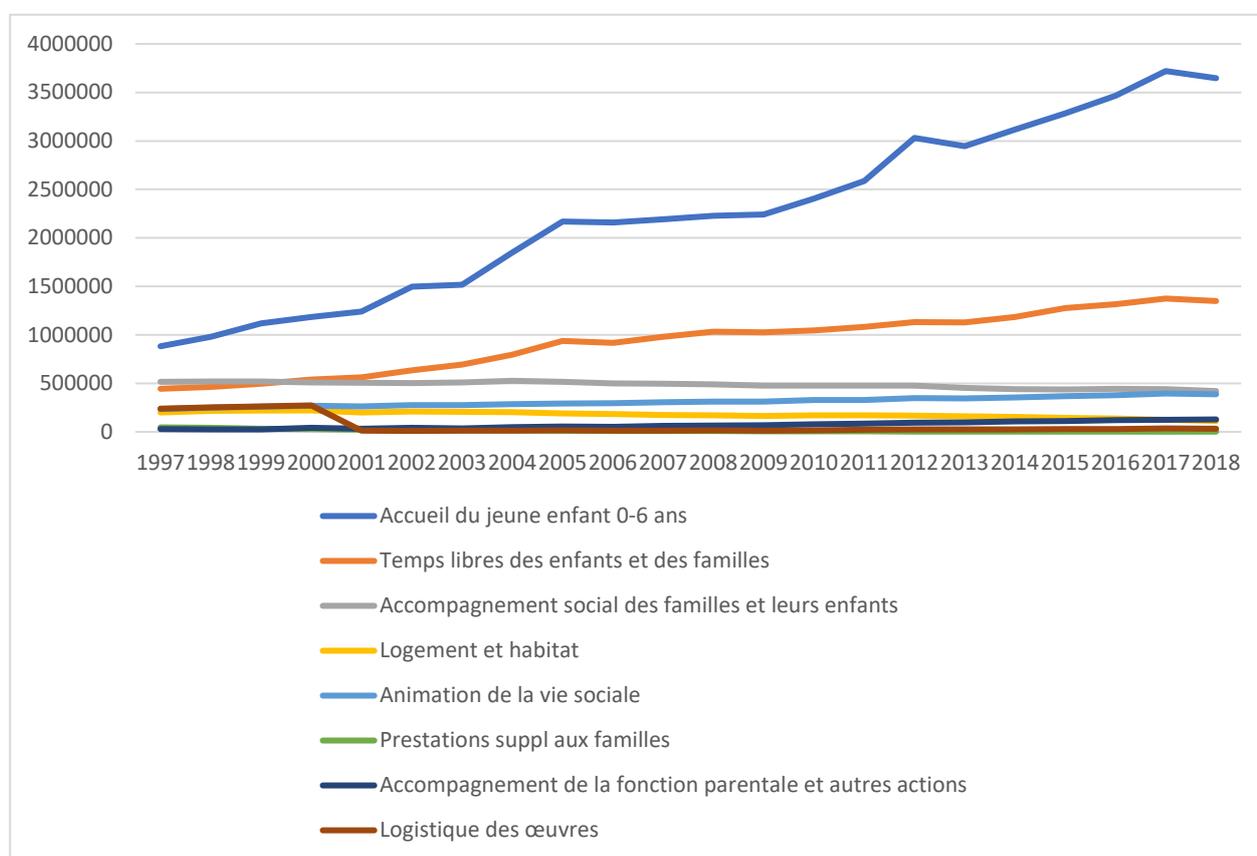
Source : calculs HCFEA à partir de données de dépenses des prestations extralégales nettes d'action sociale (Commission des comptes de la sécurité sociale 2005-2019 – Cnaf 1978-2004).

³⁰⁵ « La redistribution entre ménages au travers des prestations versées par les Caf. Un changement important des priorités entre 1950 et 2018 », note présentée au Conseil de la famille du HCFEA le 28 avril 2020.

2. Une évolution contrastée des différentes fonctions qui témoigne d'un recentrage des priorités sur la période

L'évolution des différentes fonctions du Fnas est très contrastée sur la période 1997-2018 : les fonctions accueil du jeune enfant et accompagnement de la fonction parentale sont les plus dynamiques, avec des dépenses multipliées par plus de 4 en euros constants sur 1997-2018 ; celles relatives au temps libre et à l'animation de la vie sociale progressent aussi, mais dans une moindre mesure (elles sont multipliées respectivement par 3 et par 1,6). Les autres postes reculent fortement (– 18 % pour l'accompagnement social des familles, – 34 % pour logement et habitat et une division par presque 20 pour les prestations supplémentaires aux familles, une intervention de fait en voie d'extinction). Même si aucune politique n'a été explicitement abandonnée sur la période, il y a donc eu des choix implicites avec des conséquences fortes au fil du temps (graphique 6).

Graphique 6 : Évolution des dépenses fonctionnelles du Fnas par fonctions de 1997 à 2018
en milliers d'euros 2018

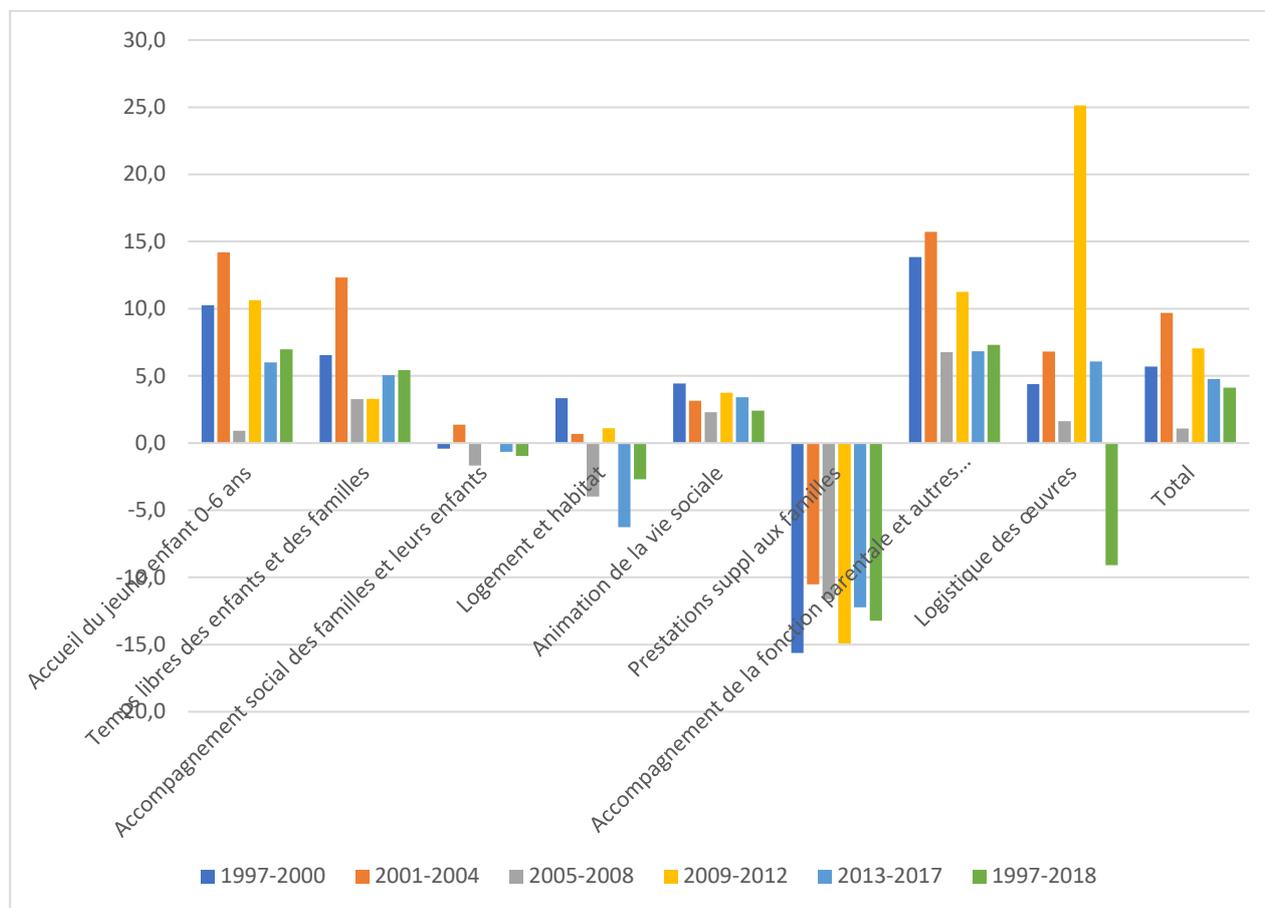


Source : données de la VFDAS de la branche famille.

Le graphique 7 ci-dessous confirme la nette supériorité du rythme de croissance des dépenses d'accueil de la petite enfance, de temps libre et de soutien à la parentalité par rapport aux autres fonctions. Il permet aussi de visualiser le caractère plus accidenté de l'évolution des dépenses de petite enfance et la forte corrélation entre la croissance de cette fonction et la croissance totale du Fnas, ce qui s'explique par le poids de plus en plus important de la petite enfance dans les dépenses totales.

Graphique 7 : Taux de croissance annuel des dépenses fonctionnelles par grandes fonctions et par COG de 1997 à 2018

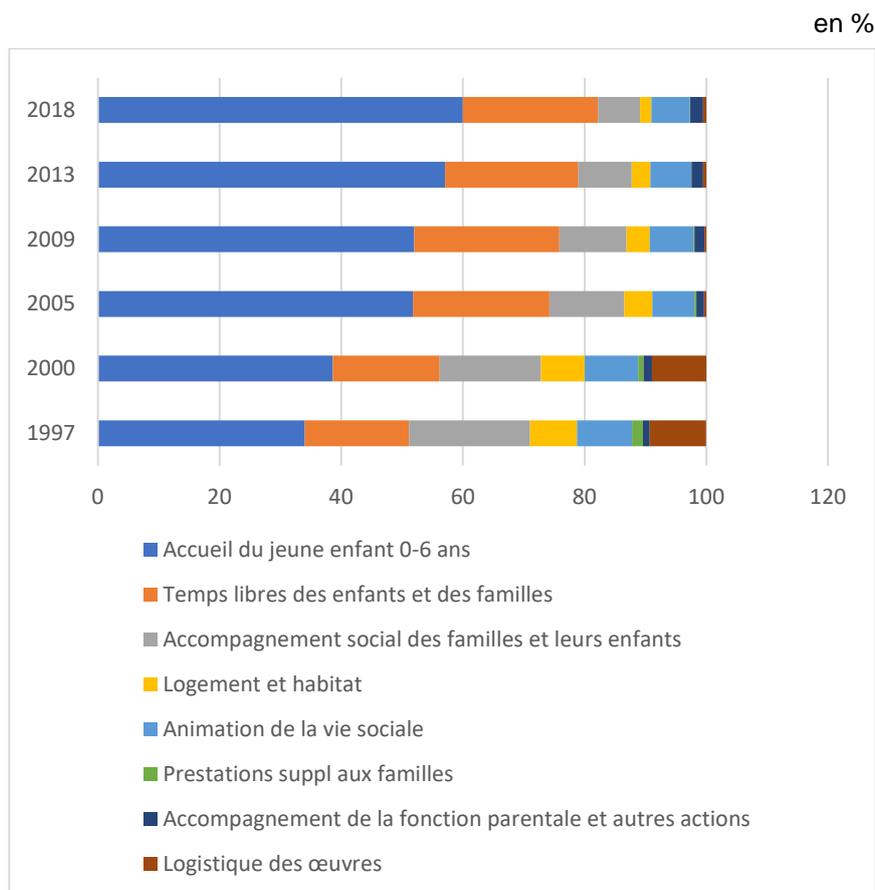
en milliers d'euros 2018



Source : données de la VFDAS de la branche famille.

Les priorités de la branche sont de fait largement redéfinies entre le début et la fin de la période (graphique 8). En 1997, si la fonction accueil du jeune enfant est déjà très importante (37 % du total des dépenses), l'action sociale de la branche est alors encore assez diversifiée avec un poids significatif des dépenses d'accompagnement social (22 %), de temps libre (19 %), d'animation de la vie sociale (10 %) et de logement (7 %). En 2018, les dépenses d'accueil du jeune enfant représentent désormais à elles seules 60 % du total des dépenses et celles du temps libre 22 %, soit un total pour ces deux fonctions de 82 % ; les autres fonctions se sont atrophiées. Le soutien à la parentalité est la seule autre fonction à avoir vu son importance relative croître au cours de la période mais son volume reste faible et ne contrebalance pas la tendance au recentrage sur les deux premières fonctions.

Graphique 8 : Évolution de la répartition des dépenses fonctionnelles d'action sociale de la branche famille par grandes fonctions entre 1997 et 2018



Source : données de la VFDAS de la branche famille.

Plusieurs éléments d'explication de ces évolutions peuvent être mis en avant. La fonction accueil du jeune enfant est considérée comme centrale au regard des besoins des familles, la branche y joue un rôle bien identifié et irremplaçable (premier financeur aux côtés des communes), et le développement de l'offre d'accueil bénéficie d'un consensus assez général en sa faveur : tous ces facteurs ont contribué à la prééminence de cette politique. Dans d'autres domaines au contraire, tels que le travail social et le logement, l'intervention de la branche famille apparaît secondaire parce que d'autres acteurs (conseils départementaux et communes) jouent un rôle bien plus important. De manière générale, on constate un fort recentrage autour des priorités définies par l'État.

D. ANALYSE PAR GRANDES FONCTIONS DE L'ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE FAMILLE

Dans cette partie détaillée, sauf exception (dépenses d'accueil du jeune enfant, qui est le domaine d'intervention phare de la branche en matière d'action sociale), on analysera l'évolution des dépenses sur la seule période 2007-2018.

1. Accueil du jeune enfant : une gestion par à-coups jalonnée de plusieurs réformes

La fonction accueil du jeune enfant est la plus importante des fonctions d'action sociale de la branche en volume de dépenses. La fonction regroupe à la fois les dépenses relatives au financement des

établissements d'accueil des moins de 4 ans et des enfants de 4 à 6 ans (accueil collectif, familial et parental), aux contrats enfance, plans crèches, fonds publics et territoires et relais assistantes maternelles.

Ce champ de dépenses a fait l'objet d'une politique particulièrement volontariste sur la période³⁰⁶, avec des objectifs chiffrés de création de places ambitieux, notamment dans le cadre des COG 2009-2012 et 2013-2017 (encadré 1). Il est aussi sujet à des à-coups importants.

Encadré 1 – La réalisation des objectifs COG sur 2009-2017 en matière d'accueil collectif et l'écart entre objectifs et réalisations

Sur l'ensemble de la période 2006-2017, le nombre de places (capacité d'accueil théorique) est passé de 328 500 à 448 800 (graphique 9), soit une progression de 37 %.

Objectifs de la COG 2009-2012 de la Cnaf en termes de créations de places d'accueil collectif :

100 000 places ou équivalents places d'accueil collectif : 60 000 places agréées par les services de PMI et 40 000 « équivalents places » issues de l'amélioration de la fréquentation des places existantes et de l'élargissement des horaires d'accueil.

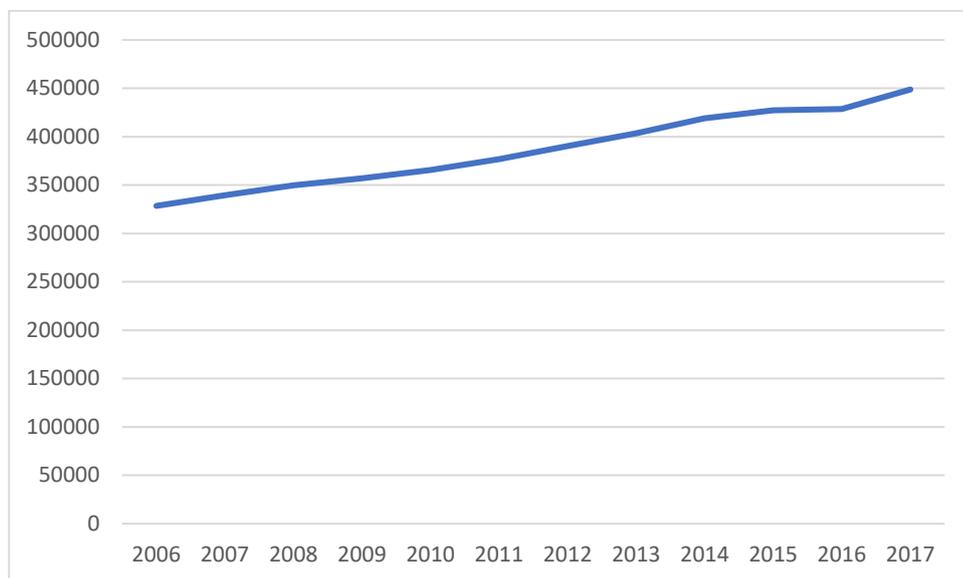
Taux de réalisation de 95,8 % selon le bilan du HCF en 2013 (graphique 10).

Objectifs de la COG 2013-2017 de la Cnaf en termes de créations de places d'accueil collectif :

100 000 places

Taux de réalisation de 62 % selon le bilan provisoire du HCFEA en 2018 (graphique 10).

Graphique 9 : Évolution du nombre de places en mode d'accueil formel pour les enfants de moins de 3 ans³⁰⁷

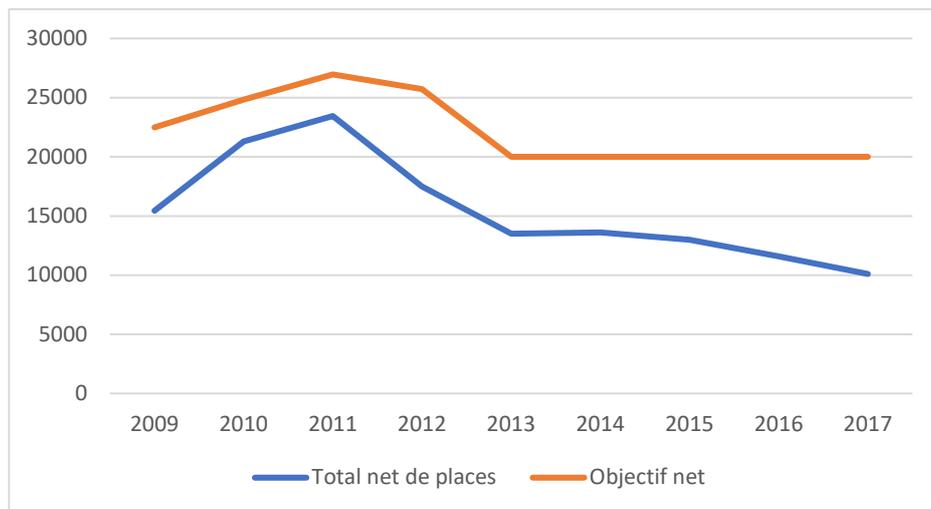


Source : Rapports Onape.

³⁰⁶ Sur l'historique de la politique d'accueil du jeune enfant, voir notamment les travaux du HCF puis HCFEA en 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 et 2018.

³⁰⁷ Il s'agit de la capacité théorique d'accueil (cf. définition dans le rapport Onape 2019, p. 115).

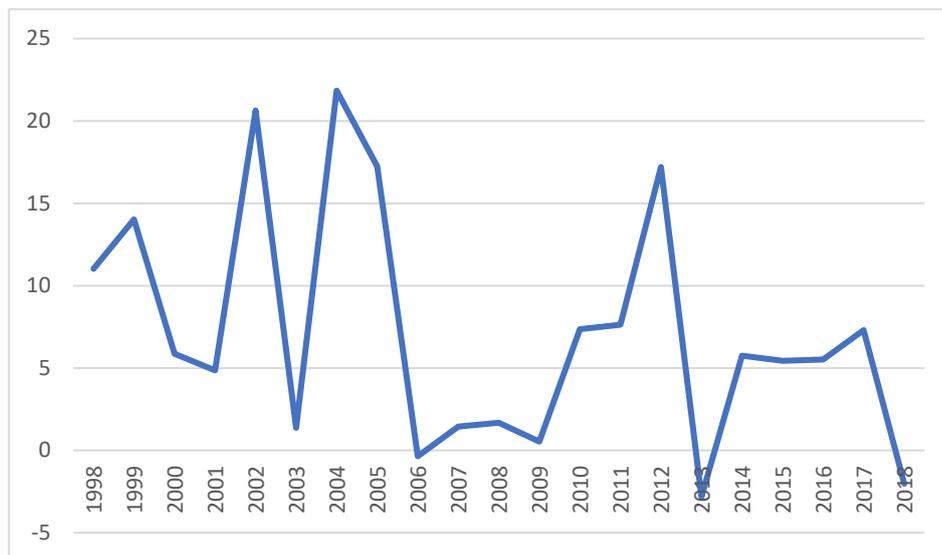
Graphique 10 : Évolutions des objectifs annuels de création de places et des réalisations annuelles



Sources : Rapports HCF 2013 et HCFEA 2018.

En dehors de la période 2005-2008, le taux de croissance annuel moyen des dépenses accueil du jeune enfant est élevé, toujours systématiquement supérieur à 5 %, et dépassant même 10 % pour les périodes 1997-2000, 2001-2004 et 2009-2012 (graphique 11).

Graphique 11 : Taux de croissance annuel en euros constants des dépenses de la fonction accueil du jeune enfant entre 1997 et 2018 en %



Source : données de la VFDAS de la branche famille.

Cette progression connaît néanmoins de nombreux à-coups, qui s'expliquent largement par les évolutions du cadre réglementaire en matière de petite enfance, et notamment la création de la PSU en 2003 et sa montée en charge dans les années qui suivent, la création du contrat enfance jeunesse (CEJ) en 2006, en remplacement du contrat enfance et du contrat temps libre ou encore la réforme du mode de financement des EAJE en 2018 avec la création des bonus (encadré 2). On observe aussi de manière cyclique un fléchissement des dépenses la plupart des années de signature des nouvelles COG (2001, 2009, 2013 et 2018), qui sont une période d'attente des nouvelles orientations.

Encadré 2 – Les réformes des prestations de services et des cofinancements en matière de petite enfance sur la période

- *La simplification et le renforcement de l'aide au financement des structures d'accueil du jeune enfant.*

La création de la prestation de service unique (PSU) en 2003 vise à simplifier et renforcer le financement des structures d'accueil du jeune enfant en harmonisant les quatre prestations de service antérieures au niveau le plus élevé. Elle incite à optimiser l'occupation en passant d'un financement à la journée à un financement horaire et impose aux structures d'appliquer des tarifs progressifs en fonction des revenus des familles (le barème des participations financières). Elle complète la participation des familles pour atteindre 66 % du coût de revient horaire, dans la limite d'un plafond. Cette prestation de service est modifiée à deux reprises, en 2014 et en 2018. La réforme de 2014 est dans la continuité de la logique de 2002 et renforce l'incitation pour les structures à optimiser leur taux d'occupation³⁰⁸. Les structures sont également incitées, à travers le mode de financement, à fournir les couches et repas. La réforme de 2018 est plus fondamentale et introduit une logique de rééquilibrage territorial et de publics au cœur du dispositif (voir *infra*).

- *Le recentrage puis la disparition des CEJ.*

Les contrats crèches ont été instaurés en 1983 puis remplacés en 1988 par des contrats enfance ; ils sont des dispositifs contractuels de cofinancement passés par les Caf avec les communes pour une période délimitée (trois ans renouvelables) et permettant de leur apporter, ainsi qu'*in fine* aux gestionnaires, un financement complémentaire aux prestations de service de base pour la fonction accueil du jeune enfant. Les contrats crèches de 1983 ne concernaient que les crèches collectives, familiales et parentales ; les contrats enfance de 1988 sont étendus aux dispositifs tels que les haltes-garderies, les accueil loisirs sans hébergement (ALSH) pour les enfants de moins de 6 ans, etc. Ils prennent en compte l'amélioration qualitative des structures, la formation des personnels, etc. L'aide financière est calibrée en fonction des dépenses nouvelles consenties par la collectivité (taux de financement fixé en pourcentage des dépenses nouvelles nettes dans la limite d'un plafond).

La création du contrat enfance jeunesse (CEJ) en 2006, en remplacement du contrat enfance et du contrat temps libre, si elle conforte la logique de cofinancement mise en place par la branche depuis 1988, vise à mettre fin à un dérapage financier en recentrant les financements contractuels de la branche (apportés en complément du financement pérenne par la prestation de service) sur les places nouvelles, notion plus restrictive que celle de dépenses nouvelles qui couvrirait également l'amélioration des places existantes. Il assure pour les nouvelles places créées un financement égal à 55 % du « reste-à-charge » du gestionnaire.

Le CEJ est ensuite remplacé en 2018, à l'occasion de la COG 2018-2022 par un nouveau modèle de financement, qui conserve la PSU (à 66 % du prix de revient plafonné, moins les participations familiales), mais la complète par plusieurs financements forfaitaires :

- Un bonus « mixité sociale » compris entre 300 et 1 200 € par an, fonction du montant horaire moyen des participations familiales ;
- Un bonus « inclusion handicap », fonction du nombre d'enfants bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), jusqu'à 1 300 € par place et par an ;
- Un bonus « territoire », subordonné à la conclusion d'une CTG, qui dépend du potentiel financier et du revenu par habitant de la commune, pouvant aller jusqu'à 1 000 € par place et par an dans les QPV et les zones de revitalisation rurale (ZRR) pour les places existantes, et compris entre 2 100 € et 3 100 € par place et par an en fonction du potentiel financier et du revenu par habitant de la commune pour les places nouvelles.

Ces évolutions se sont inspirées des critiques faites par le HCFEA au dispositif précédent et de ses propositions d'évolution des modes de financement.

³⁰⁸ Un des effets de cette incitation à optimiser les taux d'occupation a été de conduire les structures à privilégier l'accueil pérenne au détriment de l'accueil occasionnel, haltes-garderies notamment.

Les Caf apportent en outre, à partir de 1995, une aide à l'investissement aux structures dans le cadre des contrats enfance, aide reprise à partir de 2000 à travers une succession de dispositifs exceptionnels à l'investissement.

2. Temps libres : un arbitrage en faveur des accueils de loisirs sans hébergement, au détriment de l'aide au départ en vacances

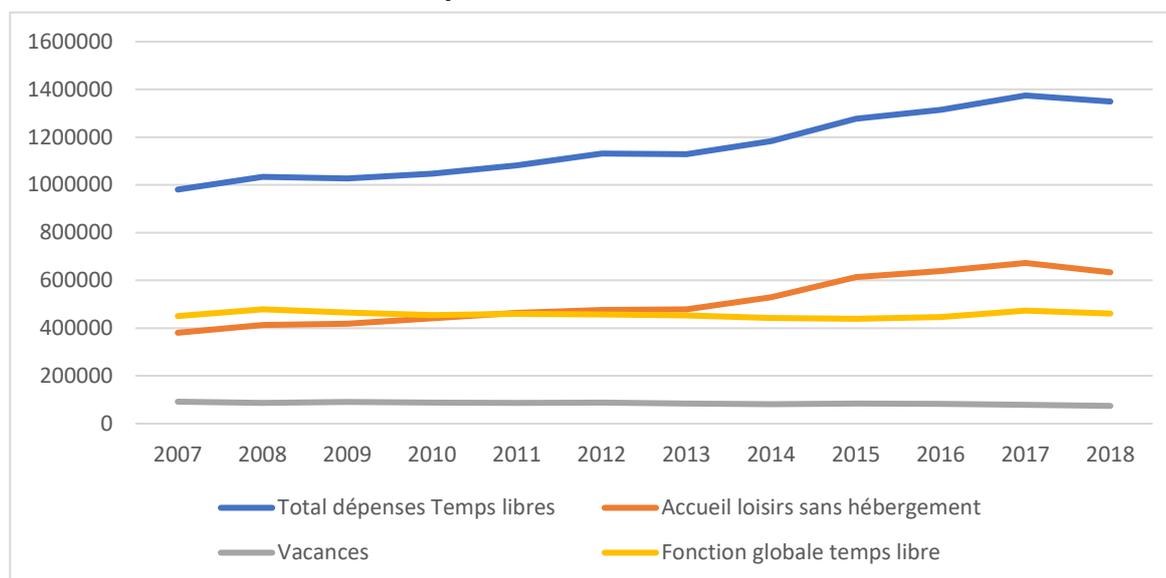
Cette fonction « temps libre » regroupe les dépenses relatives à deux grandes politiques : les loisirs dits de proximité (périscolaire et extrascolaire), ou « accueils de loisirs sans hébergement » (ALSH), et le soutien au départ en vacances des enfants et de leur famille.

Ces deux grandes politiques connaissent une évolution contraire sur la période 2007-2018, avec un déclin de l'aide au départ en vacances au profit des loisirs de proximité :

- l'aide au départ en vacances qui représentait 9,3 % des dépenses de la fonction temps libres en 2007, est ramenée à 5,5 % de celles-ci en 2018, soit une baisse de 20 % en euros constants de ces dépenses sur la période (graphique 12) ;
- dans le même temps, les dépenses dédiées aux ALSH passent de 38,8 % à 47,0 % de la fonction temps libre ;
- de plus, les dépenses prévues par les contrats enfance jeunesse (CEJ)³⁰⁹, dont on peut supposer qu'elles se rapportent très majoritairement aux loisirs de proximité passent de 45,9 % des dépenses de la fonction temps libre en 2007 à 34,2 % en 2018.

En 2018, l'agrégat regroupant ALSH et fonction dite « globale temps libre » (dépenses CEJ) représente ainsi 81,1 % des dépenses relatives à la fonction temps libre.

Graphique 12 : Évolution des dépenses au sein de la fonction temps libres selon la ventilation fonctionnelle sur la période 2007-2018 en euros constants



Source : données de la VFDAS de la branche famille.

Note : « Fonction globale temps libre » : il s'agit des dépenses engagées dans le cadre des contrats enfance jeunesse (CEJ).

³⁰⁹ Intitulées « fonction globale temps libre » dans la ventilation fonctionnelle.

a. L'accompagnement des réformes des rythmes scolaires, nouvel axe fort de la politique de temps libre à partir de 2013

L'accompagnement des réformes des rythmes scolaires devient le nouvel axe fort de la politique de temps libre à partir de 2013, orientant les financements de la branche prioritairement sur ces sujets.

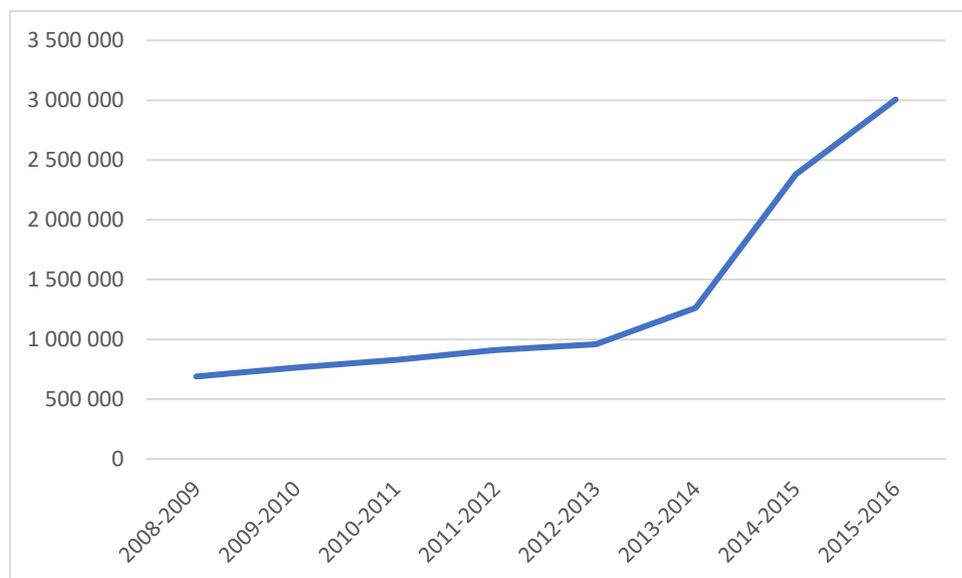
Avant 2013, les financements de la branche jouaient déjà, par leur ampleur, un rôle important dans la présence, sur le territoire, de structures de loisirs pour enfants et adolescents. Ces financements ne s'inscrivaient pas néanmoins dans une politique nationale aussi structurée que celle relative à la petite enfance. Plusieurs rapports successifs d'évaluation des COG avaient alors critiqué un manque d'identification des priorités et de ventilation des dépenses par tranche d'âge, alors qu'un déficit d'offre adaptée aux adolescents était identifié.

À partir de 2013, les réformes politiques en matière de rythmes scolaires conduisent la branche famille à faire évoluer son intervention dans ce champ. Le passage à la semaine de quatre jours et demi à l'école primaire en 2013-2014 implique ainsi un accompagnement financier des communes, que la branche soutient par une nouvelle « aide spécifique rythmes éducatifs ». À partir de 2017, le retour aux quatre jours d'un grand nombre de communes conduit la branche à mettre en place un financement complémentaire pour les structurelles labellisées « plan mercredi ».

À partir de 2013, il est possible de distinguer au sein de la ligne « accueil loisirs sans hébergement » le périscolaire (qui couvre le matin avant la classe, le temps méridien en dehors du temps du repas proprement dit, l'après-midi après la classe, le mercredi et le samedi après-midi lorsqu'il y a classe le matin) de l'extrascolaire (qui couvre le mercredi et le samedi lorsqu'il n'y a pas classe le matin ainsi que les vacances scolaires). La dépense Fnas pour le périscolaire connaît un quasi-doublement entre 2013 et 2017 (de 211,1 à 403,6 M€ en euros constants), tandis qu'on observe un net recul des dépenses d'accueil extrascolaire entre 2015 et 2016 (de 313,8 à 255,6 millions). Le dynamisme du périscolaire (graphique 13) est lié à l'ouverture de temps d'activité sur tout le territoire deux journées par semaine sur les créneaux laissés vacants par l'organisation de la semaine scolaire sur quatre jours et demi, ainsi qu'au soutien financier mis en place par la branche famille (encadré 3) ; le recul de l'extrascolaire peut quant à lui être interprété comme une diminution des besoins en la matière du fait de l'accueil en classe le mercredi matin. En 2018, on observe un certain repli des dépenses de périscolaire (- 35 millions) et une stabilisation des dépenses de l'extrascolaire (graphique 14), en lien avec le retour d'un certain nombre de communes à la semaine de quatre jours. On observe également sur 2017-2018 et 2018-2019 un léger recul du nombre de communes disposant d'un ALSH sur leur territoire (Injep, 2020³¹⁰).

³¹⁰ Injep, 2020, Données sur les accueils collectifs de mineurs : bilan année scolaire 2018-2019.

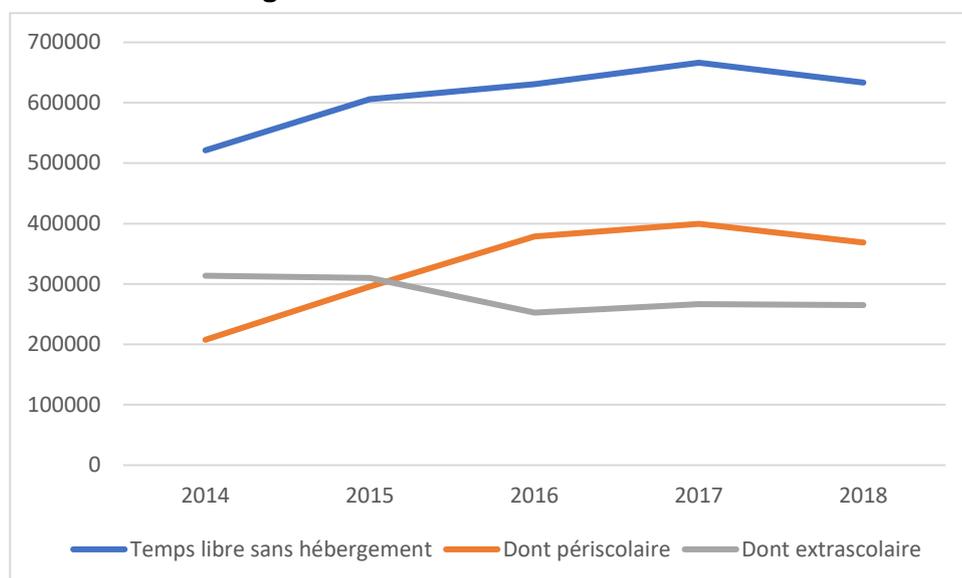
Graphique 13 : Évolution du nombre de places d'accueil de loisirs ouvertes sur le temps périscolaire



Source : Injep.

Ce domaine de l'extra et du périscolaire illustre bien à quel point les financements de la branche sont désormais orientés par les politiques publiques définies par l'État, notamment les politiques d'éducation.

Graphique 14 : Évolution des dépenses extra et périscolaires au sein de la ligne accueil loisirs sans hébergement sur 2014-2018



Source : données de la VFDAS de la branche famille.

Encadré 3 – Les modalités de soutien de la branche famille aux ALSH et aux accueils de loisir périscolaire

La prestation de service « Accueil de loisirs sans hébergement » (ALSH) est une aide au fonctionnement accordée par les Caf aux collectivités territoriales, aux comités d'entreprises, aux mutuelles ou aux associations, pour le financement des accueils de loisirs. Son attribution est subordonnée à la déclaration de l'ALSH à la direction départementale de la cohésion sociale (en application de l'article R. 227-2 du CASF), à l'application d'une tarification modulée en fonction des ressources des familles (sans pour autant qu'il existe de barème national comme pour la PSU), à l'existence d'un projet éducatif et à une implantation répondant aux besoins du territoire. La prestation de service prend en charge 30 % du prix de revient dans la limite d'un prix plafond, qui est de 1,80 € par heure et par enfant (soit une subvention plafond de 0,54 €).

Dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires de 2013, la branche famille a créé une aide spécifique (aide spécifique rythmes éducatifs ou Asre) pour les accueils de loisir dédiés à l'accueil périscolaire (trois heures par semaine), dits accueils de loisir périscolaire (ALP). L'Asre n'est pas cumulable avec la prestation de service ALSH. Dans le cadre de l'Asre, la gratuité pour les familles est possible alors qu'elle est exclue pour la prestation de service ALSH.

En 2014 uniquement, la Cnaf a également participé au fonds d'amorçage piloté par l'État pour soutenir la réforme des rythmes scolaires : il s'agissait de subventions versées directement aux collectivités territoriales par l'Agence de services et de paiement (ASP), sans que les Caf ne participent à leur gestion.

Un décret du 27 juin 2017 a autorisé les communes à revenir à la semaine de quatre jours, choix effectué par 87 % des communes à la rentrée 2018. Pour inciter les communes à développer une offre d'accueil sur l'ensemble du mercredi, le gouvernement a lancé un « plan mercredi ». Les structures labellisées « plan mercredi » reçoivent une bonification de la prestation de service ALSH, dont le montant maximal passe de 54 € à 1 € par heure et par enfant. Dans les communes qui restent à la semaine de quatre jours et demi, les anciennes modalités de soutien sont maintenues (et notamment l'Asre). Un changement réglementaire (décret du 23 juillet 2018) fait passer le mercredi du temps extrascolaire au temps périscolaire dans l'ensemble des communes, y compris celles où il n'y a pas classe le mercredi matin, ce qui ouvre la voie à des assouplissements du taux d'encadrement réservés aux accueils périscolaires.

b. L'aide aux vacances, une action progressivement réduite et recentrée

L'action de la branche famille, alors qu'elle est historiquement importante en matière d'aide au départ en vacances, et alors que les inégalités sociales sont marquées dans ce domaine, a connu, sur longue période, deux tendances défavorables au départ du plus grand nombre : un déclin relatif au profit du soutien aux loisirs de proximité ; une standardisation des aides, associée à un plus fort ciblage sur les familles les plus défavorisées.

Le départ en vacances, une pratique sujette à de fortes inégalités

Le taux de départ en vacances des Français³¹¹, défini comme un départ d'au moins quatre nuits consécutives en dehors du domicile familial (définition retenue notamment par le Credoc dans son

³¹¹ Selon la définition de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), un départ en vacances est un séjour d'agrément d'au moins quatre nuits consécutives en dehors du domicile familial.

enquête périodique Conditions de vie et aspirations³¹²), qui était de 66 % en 1996, a connu une longue tendance à la baisse depuis cette date, jusqu'à un plancher de 53 % en 2010. On observe cependant une remontée progressive depuis lors jusqu'à 65 % en 2015, avec une certaine stabilité depuis (64 % en 2019, Credoc, 2020). Le pourcentage est analogue si on le mesure uniquement sur la population des enfants de 5 à 19 ans : 64 % de ces enfants sont partis en vacances au moins quatre nuits consécutives en 2019. Cela signifie *a contrario* que 4,4 millions d'enfants ne sont pas partis en vacances (*ibid*).

L'embellie des années 2010 n'est pas aisée à expliquer, alors que les conditions économiques (stagnation des revenus à la suite de la crise économique et financière de 2008-2009) ont été globalement plus difficiles qu'entre 1995 et 2010. Un élément d'explication pourrait consister dans le développement des pratiques permettant de limiter le coût du départ en vacances, comme le départ hors saison, la réservation longtemps à l'avance ou le recours à des moyens de déplacement *low cost* (Credoc, 2015).

Ce taux de départ est fortement corrélé au niveau de revenu, à la catégorie socioprofessionnelle des parents, au statut d'activité et à la composition de la famille, d'après l'enquête Conditions de vie et aspirations menée en janvier 2020 par le Credoc pour l'Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes (Ovlej). Si 81 % des enfants dont les parents appartiennent aux familles à « hauts revenus » sont partis en vacances au cours de l'année 2019, c'est le cas de seulement 52 % des enfants de familles à « bas revenus » et 64 % des « classes moyennes inférieures »³¹³. Ce constat s'est aggravé dans le temps. L'Ovlej exploitait en 2013 les données des enquêtes vacances de l'Insee et montrait une dégradation sur longue période du taux de départ des enfants de familles dont le revenu est inférieur à 1 500 € par mois (passé de 59 % en 1999 à 50 % en 2011) alors que le taux de départ moyen progressait, ce qui traduit une tendance à l'accroissement des inégalités dans l'accès aux vacances³¹⁴.

La politique des vacances de la branche famille : une réduction progressive au profit des loisirs de proximité

Au cours des premières décennies suivant la Libération, l'action sociale de la branche famille contribue de manière importante à l'essor massif de l'accès des Français aux vacances. Le volume d'aides représente jusqu'à un tiers des dépenses d'action sociale de la branche (Bain et Descamps, 2002³¹⁵). Les Caf soutiennent les centres collectifs de vacances (colonies de vacances), qui accueillent jusqu'à 14 % des enfants, point culminant atteint en 1995 (Ménard, 2013³¹⁶). Les Caf interviennent également à travers des aides directes aux familles, les « bons-vacances », qui comptent pour un quart des aides aux vacances (Bain et Descamps, 2002).

³¹² Enquête réalisée par le Credoc depuis 1979 avec deux vagues de 2000 personnes par an qui porte sur de multiples sujets liés à la consommation, dont les vacances.

³¹³ Les enquêtes du Credoc répartissent les familles en quatre catégories : bas revenus (revenus inférieurs à 70 % de la médiane) ; classes moyennes inférieures (entre 70 % et la médiane) ; classes moyennes supérieures (entre la médiane et 150 %) ; hauts revenus (revenus supérieurs à 150 % de la médiane).

³¹⁴ Bulletin de l'Ovlej, n° 41, mars 2013, *Le départ en vacances des enfants et des adolescents aujourd'hui : progression des inégalités et resserrement autour de la famille*. La dernière enquête vacances de l'Insee date de 2010 et n'a pas été renouvelée depuis.

³¹⁵ Bain M.T. et Descamps M.L., 2002, La politique de temps libres des Caf de 1945 à aujourd'hui, *Informations sociales*, n° 100.

³¹⁶ Ménard M., Rapport d'information sur l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs, commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, juillet 2013.

À partir des années 1980, la branche famille inscrit son soutien aux vacances dans une politique plus large du temps libre, qui inclut les loisirs de proximité, notamment dans le cadre des activités périscolaires et extrascolaires. Cette orientation se fait au détriment de l'aide au départ en vacances et la part des dépenses en la matière connaissent un repli au sein de la fonction temps libre, repli pointé par le Conseil national du tourisme³¹⁷ (CNT) dès 2004. Cette part passe de 33,7 % en 1997 à 16,8 % en 2002 (5,5 % en 2018). La réduction en termes relatifs s'observe dans des proportions similaires pour les vacances familiales (familles partant en vacances sans cadre collectif) et les centres collectifs (ou colonies).

Cette tendance s'observe sur l'ensemble de la période 1997-2018, bien que les COG conclues avec l'État réaffirment systématiquement l'importance de la politique d'aide au départ en vacances pour la branche. Il est difficile d'identifier les raisons d'un tel choix qui n'a jamais été présenté de manière explicite. Les communes ont également joué leur rôle dans cette évolution, une part significative des dépenses étant contractualisée avec elles dans le cadre des contrats temps libre puis des CEJ. Le soutien aux loisirs de proximité présente pour elles de nombreux avantages : ouverture de ces équipements toute l'année, soutien à leurs propres politiques périscolaires et extrascolaires, possibilités d'emploi de personnel municipal, maintien de toutes les dépenses sur le territoire de la commune (Ménard, 2013).

Cette évolution fait l'objet de critiques récurrentes (CNT, 2004³¹⁸ ; Ménard, 2013), et s'accompagne d'une mise en cause de la responsabilité de la branche famille dans le recul du taux de départ en vacances et notamment dans le déclin des colonies de vacances.

En dépit de ce recul, la branche famille demeure un des principaux financeurs, avec les mairies-CCAS et les conseils départementaux, de la politique de soutien aux vacances pour les enfants à situation économique et sociale défavorisée. Les comités d'entreprises sont également des acteurs importants de la politique d'aides au départ en vacances pour les familles mais pour des publics en moyenne plus favorisés. Selon une étude de Ovlej en 2013³¹⁹, les aides versées par les comités d'entreprise bénéficient ainsi aux personnes en emploi dont une forte proportion de cadres et professions intermédiaires tandis que les aides Caf privilégient en revanche les familles défavorisées ou à revenu intermédiaire (Ovlej, 2013). De façon convergente, l'Unaf a ainsi mis en évidence en 2016³²⁰ que l'aide financière principale au départ en vacances est une aide Caf, mairie-CCAS ou conseil départemental pour 86 % des sans activité professionnelle et 62 % des artisans commerçants. C'est aussi le cas également pour 53 % des ouvriers, 52 % des retraités, 49 % des employés, mais pour seulement 27 % des professions intermédiaires et 16 % des cadres.

Les aides versées par le service commun Vacaf, qui est le prestataire principal auquel la plupart des Caf confient la gestion des enveloppes de leurs fonds d'action sociale (cf. *infra*), représentent 60 M€ en 2017, contre 25 M€ pour l'action sociale de l'Agence nationale des chèques vacances (ANCV, 2019), l'autre principal intervenant au niveau national. Les contributions des autres acteurs ont été

³¹⁷ Le Conseil national du tourisme est l'instance de concertation collective de l'État avec les acteurs du tourisme. Il a la forme institutionnelle d'une commission administrative à caractère consultatif. Il est placé directement auprès du ministre chargé du tourisme qui en assure la présidence.

³¹⁸ Conseil national du tourisme, 2004, Coordonner et optimiser les aides au départ en vacances des familles, janvier.

³¹⁹ Bulletin de l'Ovlej, n° 41, mars 2013, *Le départ en vacances des enfants et des adolescents aujourd'hui : progression des inégalités et resserrement autour de la famille*.

³²⁰ Unaf, 2016, Vacances et loisirs, note de synthèse n° 9.

évaluées au niveau suivant³²¹ : 100 millions pour les départements, 40 millions pour les CCAS, 10 millions pour l'État dans le cadre de la politique de la ville, 5 millions pour la Cnav³²². Une étude plus ancienne montre que les aides des comités d'entreprise bénéficient à 14,6 % des 5-19 ans, contre 4,8 % pour les aides des Caf et 1,2 % pour les aides des collectivités locales (Ovlej, 2007). L'Unaf³²³, quant à elle, estime à 60 % des aides les aides financières qui viennent des employeurs.

c. Un recentrage et une standardisation progressifs

Historiquement, les Caf jouissaient d'une grande autonomie dans la définition des aides aux vacances, qui sont décidées par leurs conseils d'administration. La création en 1999 de Vacaf, service commun géré par la Caf de l'Hérault, lance un mouvement de standardisation. Ce service voit son rôle constamment étendu et renforcé : mutualisation de la gestion du patrimoine des Caf, information des familles (avec le site www.vacaf.org) et surtout attribution des aides pour le compte de chaque Caf. L'adhésion de chaque Caf est volontaire mais elle se développe rapidement : de 51 Caf adhérentes sur 123 en 2004 (CNT, 2004), on compte, en 2017, 91 Caf adhérentes sur 100 (Vacaf, 2017³²⁴). Une Caf adhérente à Vacaf n'est cependant pas tenue de lui déléguer toutes ses aides.

Une aide Vacaf (encadré 4) n'est attribuée que sur demande de l'allocataire et elle est gérée sous forme de tiers-payant, avec un versement direct à la structure, le bénéficiaire n'ayant à déboursier que le reste-à-charge. Les aides ne sont versées que pour des séjours labellisés par Vacaf, ce qui limite la liberté de choix des familles (3 600 villages-vacances ou campings sont labellisés en 2017). Ces particularités pourraient contribuer à expliquer le faible taux de recours des familles éligibles (Unaf, 2016³²⁵).

Encadré 4 – les aides Vacaf

Cinq types d'aide sont aujourd'hui gérées par Vacaf :

- l'aide aux vacances familiales (AVF), qui se limite à un soutien financier (avec un taux moyen de prise en charge de 53 % pour une aide moyenne de 453 € par séjour), la famille organisant son séjour de manière autonome ;
- l'aide aux vacances sociales (AVS), qui permet à la famille de bénéficier à la fois d'une aide financière et d'un accompagnement par un porteur de projet, qui est un travailleur social de la Caf ou une association ; le taux moyen de prise en charge est de 81 % et l'aide moyenne de 920 € ;
- l'aide aux vacances enfants locale (Avel), qui soutient le départ des enfants en colonies de vacances ;
- l'aide aux vacances enfants nationale (Aven), qui est organisée à l'échelon national et concerne les enfants porteurs de handicap ;
- l'aide aux loisirs séjours (AALS), qui porte également sur des séjours collectifs pour les enfants mais de plus courte durée, organisés par les ALSH, et permet une découverte progressive des vacances hors du domicile parental.

³²¹ Buisson C., 2013, *Lutter contre la fracture touristique*, rapport CGEFI, novembre.

³²² On ne s'intéresse pas ici aux chèques-vacances et aux autres aides distribuées par les comités d'entreprise, qui ne sont pas ciblées sur les personnes en difficulté.

³²³ Unaf, 2016, *Vacances et loisirs*, note de synthèse n° 9.

³²⁴ Vacaf 2017, rapport d'activité.

³²⁵ Unaf, 2016, *Vacances et loisirs*, note de synthèse n° 9.

d. Un bon ciblage mais un fort non-recours

Les aides des Caf sont ciblées sur les personnes en difficulté : elles dépendent de la tranche de quotient familial (QF) et donc des revenus et de la configuration familiale (nombre d'enfant). Le taux de prise en charge du prix total du séjour dépend lui aussi du quotient familial dans le cadre d'un plafond. Le taux de prise en charge et le plafond restent variables selon les Caf.

Les aides distribuées par Vacaf ont concerné, en 2017, 441 832 personnes (adultes et enfants), soit 1,4 % des personnes couvertes par des prestations Caf. À titre de comparaison, l'action sociale de l'ANCV³²⁶ en 2018 a concerné 258 309 bénéficiaires. On note, en outre, un fort ciblage des aides Vacaf sur les familles monoparentales, qui représentent 57 % des bénéficiaires de l'AVF et 66,5 % des bénéficiaires de l'AVS.

Compte tenu de l'obstacle au départ en vacances que représente le manque de ressources pour un ménage et du montant moyen substantiel des aides, on peut faire l'hypothèse que dans la plupart des cas, les familles concernées ne seraient pas parties, ou pas dans les mêmes conditions. Si l'enquête de 2016 de l'Unaf montre un effet d'aubaine important (43 % des familles bénéficiaires d'une aide seraient parties de toute façon, tandis que 49 % indiquent que sans l'aide, les enfants auraient pu partir mais pas les parents), elle porte sur l'ensemble des dispositifs d'aides dont les aides des employeurs et comités d'entreprise, qui sont les plus nombreuses et sont par nature moins ciblées.

On constate par ailleurs une surreprésentation en séjours collectifs des enfants de familles à « bas revenus » (40 % des enfants à « bas revenus » partis en vacances sont partis en séjours collectifs contre 31 % en moyenne), avec un taux de départ en séjour collectif qui est même supérieur à celui des « hauts revenus » (Credoc, 2020). La contribution à ce résultat des aides publiques ciblées sur les familles défavorisées apparaît probable.

En revanche, les aides aux vacances paraissent souffrir d'un fort non-recours. Les aides aux vacances sont mal connues : 45 % des familles déclarent ne pas du tout les connaître et 32 % plutôt pas (Unaf, 2016). L'Unaf fait l'hypothèse que ce manque de connaissance est lié à la pluralité des dispositifs et des institutions qui les gèrent. On peut aussi se demander si la réservation des aides Vacaf à une liste de prestataires agréés ne restreint pas de manière excessive le choix des ménages, ce qui serait un facteur dissuasif. Le taux de recours aux aides présente en outre de fortes variations selon les territoires (Ovlej, 2004 ; Unaf, 2016).

3. Le soutien à la parentalité

La branche famille est le financeur principal de la politique de soutien à la parentalité aux côtés de l'État, avec sur la période une « dynamique croisée de montée en puissance de la branche famille et de désengagement parallèle de l'État »³²⁷. Cette politique est adossée à cinq dispositifs : les réseaux d'écoute et d'appui aux parents (Reaap), les lieux d'accueil enfants parents (Laep), les

³²⁶ Outre sa mission principale qui est l'émission des chèques-vacances, l'ANCV conduit depuis sa création en 1982 une politique d'action sociale en direction des personnes défavorisées.

³²⁷ Cf. rapport Igas 2013 N°RM2013-015P Évaluation de la politique de soutien à la parentalité : « La période récente se caractérise par une dynamique croisée de montée en puissance de la branche famille et de désengagement parallèle de l'État ».

contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), la médiation familiale et les espaces de rencontre (encadré 5)³²⁸.

La politique de soutien à la parentalité de la branche commence à se structurer dans la deuxième moitié des années 1990. Un financement national sous forme de prestations de service est alors mis en place : en 1996 pour les lieux d'accueil enfants-parents et les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité³²⁹. La structuration est plus tardive pour la médiation familiale et les espaces rencontre (respectivement 2006 et 2015). Pour les Reaap, si la branche en soutient le développement depuis 1999, elle en devient le principal financeur en 2009 avec la création d'un fonds national Reaap.

Dans les années 2010, les acteurs sont incités à coordonner leurs actions, à travers l'inscription de la parentalité dans les nouveaux schémas directeurs des services aux familles issus de la transformation des schémas directeurs de l'accueil du jeune enfant, et une meilleure répartition sur le territoire³³⁰. Critiquée par les rapports successifs d'évaluation des COG pour son manque de visibilité, la politique de soutien à la parentalité est finalement confortée en 2013 par une évaluation favorable de son rapport coût / efficacité (IGAS, 2013³³¹). Enfin, la COG 2013-2017 prévoit un doublement des moyens qui lui sont consacrés, au moment même où l'État se désengage du champ du financement des Reaap et de la médiation familiale à partir de 2014.

Ces dépenses sont classées dans la fonction 7, « *autres actions et accompagnement à la fonction parentale* » de la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale de la branche famille. Les dépenses ont été multipliées par deux sur la période 2007-2018 et l'accompagnement à la fonction parentale n'a fait qu'accroître son importance au sein de la fonction : il représentait 89 % de la fonction en 2007 ; il en représente 95 % en 2018 (graphique 15).

³²⁸ Voir notamment sur ce point le rapport du HCF, 2016, Les politiques de soutien à la parentalité, adopté le 22 septembre 2016.

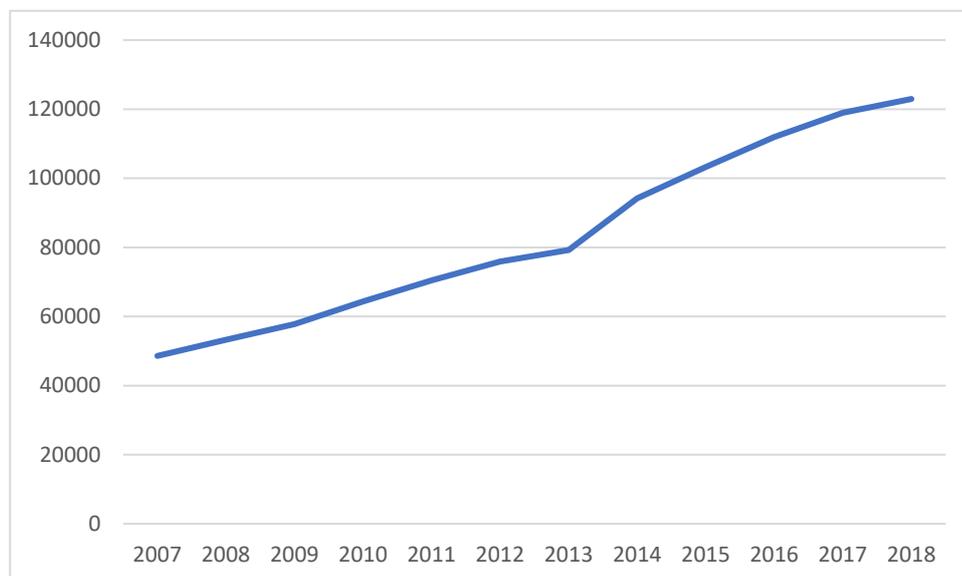
³²⁹ La branche famille finance les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas) depuis leur création en 1992. Cette implication s'est renforcée par la création, en 1996, d'une prestation de service spécifiquement dédiée au financement de ces actions, puis par la signature, en 2001, de la charte de l'accompagnement à la scolarité qui donne un cadre aux multiples actions développées sur le terrain.

³³⁰ Instruction DGCS/SD2C/107 du 9 avril 2014 relative aux évolutions de la politique départementale de soutien à la parentalité.

³³¹ Igas 2013, Évaluation de la politique de soutien à la parentalité (MAP – volet 1), février 2013.

Graphique 15 : Évolution des dépenses d'accompagnement à la fonction parentale entre 2007 et 2018

en milliers d'euros 2018



Source : données de la VFDAS de la branche famille.

Encadré 5 – La médiation familiale et les espaces rencontre

La médiation familiale

En matière de médiation familiale, la branche soutient le développement de la médiation familiale afin d'accompagner la fonction parentale et préserver les liens familiaux depuis 1998. La création d'une prestation de service est prévue par la COG 2005-2008 en 2006, qui prend en charge le salaire de médiateur et une partie des frais de fonctionnement et intègre une participation des usagers conformément à un barème. Les Caf sont incitées à rechercher des accords partenariaux pour le financement de ces structures.

La prestation de service est revalorisée en 2014³³². Elle a vocation à couvrir les médiations conventionnelles ainsi que les médiations judiciaires non prises en charge par l'aide juridictionnelle. Elle prend aussi en charge, depuis 2018³³³, le premier entretien de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire, qui n'est pas facturé aux familles et qui n'est pas pris en charge par l'aide juridictionnelle.

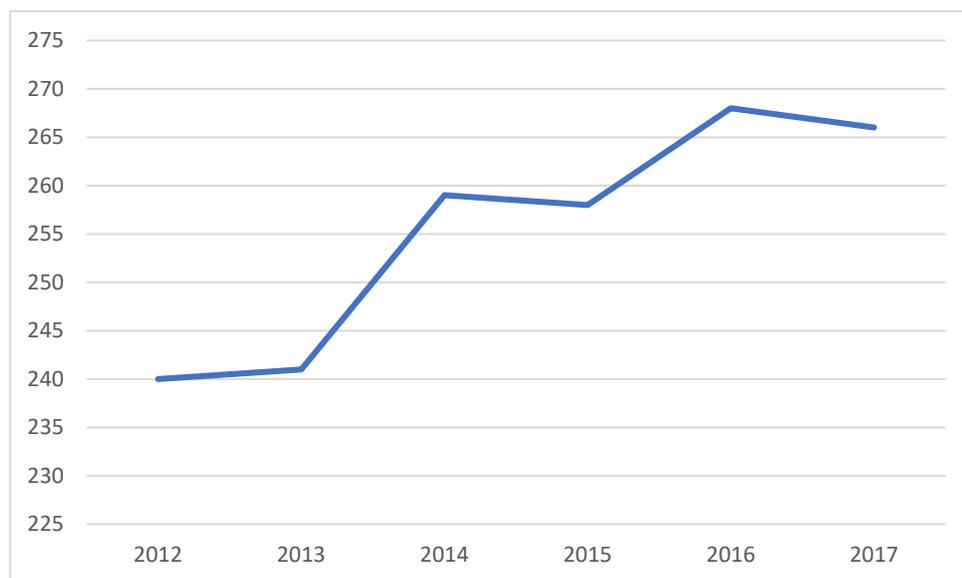
La COG État-Cnaf 2018-2022 prévoit une hausse du budget médiation familiale de 8 % par an.

Sur la période 2012-2017, le nombre de services de médiation familiale conventionnés et financés par les Caf passent de 240 à 266 (graphique 16).

³³² Le taux de financement de la prestation de service est passé de 66 % à 75 % consécutivement à l'arrêt des financements de l'État apportés par la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS). Le prix plafond pour l'activité de médiation familiale (y compris dépenses de fonctionnement) a été revalorisé pour atteindre 80 223 € en 2014 et 83 218 € au 1^{er} janvier 2016 (revalorisation de 1,8 % par rapport à 2015) par équivalent temps plein (ETP) avec un montant plafond par ETP de médiateur familial qui atteint 60 167 € en 2014. Il était attendu de cette double revalorisation (prix plafond et taux) qu'elle permette de pérenniser les services de médiation familiale existants.

³³³ Conformément au nouveau référentiel national de financement partenarial des services de médiation familiale applicable depuis le 3 avril 2018.

Graphique 16 : Évolution du nombre de services de médiation familiale conventionnés et financés par les Caf



Source : Atlas de la médiation familiale.

Les espaces rencontre

Les espaces rencontre sont introduits dans le droit de la protection de l'enfance en 2007³³⁴ et leurs modalités de fonctionnement précisées par un décret du 15 octobre 2012³³⁵. Selon la définition donnée par ce décret, il s'agit d'un « lieu permettant à un enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou à un tiers », dans un cadre sécurisé, lorsque la situation familiale ne permet pas la poursuite de ces rencontres sans intermédiation.

La structuration nationale du financement du dispositif par la branche est récente : la COG État-Cnaf pour la période 2013-2017 prévoit ainsi de développer l'offre d'espaces de rencontres et la mise en place d'un financement national structuré. Une prestation de service dédiée est créée en 2015 permettant un financement de 30 % des frais de fonctionnement dans le cadre d'un plafond.

La prestation de service est fortement revalorisée en 2019, le taux de cofinancement de la branche passant de 30 % à 60 % du prix de revient plafonné.

4. L'animation de la vie sociale

Les Caf jouent un rôle moteur vis-à-vis de l'animation de la vie sociale qui repose sur une dynamique de mobilisation des habitants et s'appuie sur des équipements de proximité (centres sociaux, structures d'animation locale). Ces derniers ont vocation à contribuer à la cohésion sociale sur les territoires et favoriser l'intégration sociale des familles dans leur environnement. Les structures de l'AVS, et les centres sociaux en particulier, sont ainsi un pilier important des politiques sociales locales, notamment en matière de politique de la ville et des lieux de sociabilité et d'ancrage sur les territoires.

L'action des Caf en la matière est ancienne. L'animation de la vie sociale s'est notamment développée à partir des politiques de reconstruction de l'après-guerre 39-45 ; les Caf ont été

³³⁴ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

³³⁵ Décret du 15 octobre 2012 complété par un arrêté du 28 juin 2013.

positionnées comme acteurs majeurs sur le sujet à partir des années 1970, la responsabilité de l'agrément leur étant alors confiée. Une prestation de service est assurée par la Cnaf pour ces équipements depuis 1971 (suite à la circulaire du 3 août 1970 qui pose les conditions de fonctionnement de ces centres et notamment celui de la participation des habitants). Les relations des Caf vis-à-vis des centres sociaux ont évolué ensuite dans les années 1980 vers des relations contractualisées. L'engagement, notamment financier, des Caf sur ce secteur s'est progressivement structurée à partir de la deuxième moitié des années 1990 avec la définition, en 1996, de la prestation de service fonction animation globale et coordination, dédiée aux centres sociaux.

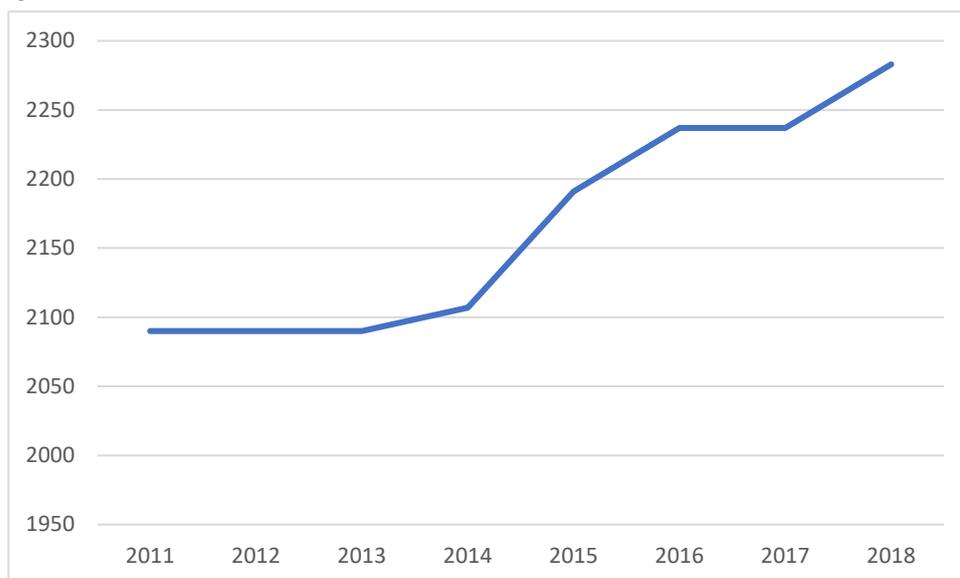
L'action des Caf en matière d'animation de la vie sociale passe plusieurs leviers :

- l'établissement d'une par une politique recherchant l'implication des partenaires institutionnels (établissement du schéma directeur de l'animation de la vie sociale, conventions cadres pluripartenariales de coordination des partenaires) et l'équilibre entre les différents financeurs ;
- les Caf (leur conseil d'administration) sont également responsables de l'agrément des structures d'animation de la vie sociale, sur la base d'un certain nombre de critères (démarche participative, participation effective des habitants, pertinence des axes, faisabilité du projet social, accessibilité, etc.) ;
- l'agrément accordé ouvre droit à des prestations de service à la fonction ainsi qu'à des financements sur dotations sociales ; pour les centres sociaux elles contribuent au financement de l'animation globale et coordination et au projet « familles » ; pour les espaces de vie locale elles contribuent au financement de l'animation locale ;
- les Caf mettent enfin à disposition des structures ou partenaires leurs compétences d'ingénierie sociale.

Les dépenses d'action sociale sur ce champ ont cru de manière relativement importante (+ 60 % sur 1997-2018 cf. *supra*).

Sur la période récente 2011-2018, on constate une hausse, à partir de 2014, du nombre de centres sociaux (graphique 17).

Graphique 17 : Évolution du nombre de centres sociaux



Source : rapports Senacs.

L'importance de ce champ d'action a été affirmée dans les conventions d'objectifs et de gestion successives. L'objectif de doter d'une offre d'animation de la vie sociale (centre social ou espace de vie sociale), à horizon 2022, 260 QPV qui en étaient dépourvus début 2018 a par ailleurs été défini dans la COG 2018-2022.

5. Le logement et l'habitat

L'action sociale des Caf en matière de logement avait historiquement un périmètre large, vision qui perdure jusqu'à la fin des années 1980. Les Caf sont alors un des acteurs de la politique de construction du logement social et de rénovation de l'habitat.

L'arrêté « programme » du 3 octobre 2001, aujourd'hui encore en vigueur, marque à cet égard une rupture. L'action sociale en matière de logement est recentrée sur l'accès et le maintien des familles dans le logement. Il s'agit d'une approche plus individuelle ciblée sur les familles en difficulté, qui vise notamment à prévenir les expulsions locatives. Le soutien aux foyers de jeunes travailleurs perdure.

Cette évolution s'accompagne néanmoins d'une forte baisse des dépenses d'action sociale consacrées au logement et à l'habitat (- 34 % entre 1997 et 2018), témoignant d'une baisse forte de priorité pour ce champ d'action sur la période.

a. Une intervention à large spectre durant les Trente glorieuses

L'aide sociale aux familles en matière de logement a été la grande priorité de l'action sociale de la branche famille dans l'immédiat après-guerre. Les Caf vont alors, dès 1946, « *prendre part à l'effort de reconstruction* » (J. Ancelin 1997³³⁶) et soutenir fortement, par leur action sociale, l'effort de construction immobilière.

³³⁶ Ancelin J., 1997, *L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales. Un siècle d'histoire*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.

La question de l'habitat apparaît en effet prioritaire suite aux destructions de logement liées à la guerre et aux conditions dégradées d'habitat d'un grand nombre de familles. Les Caf interviennent ainsi massivement sur ce secteur, notamment pour les familles nombreuses, à partir de 1950. L'action des Caf sur le logement est alors présentée comme conditionnant l'intérêt de ses autres interventions sociales en direction des familles. L'effort est d'abord porté sur le soutien à la construction de logements neufs par des aides à l'accession à la propriété. Cette aide à la pierre va constituer une part importante des budgets d'action sociale (35 % entre 1952 et 1957).

Un début de revirement est opéré à partir de 1957 : la priorité à l'accession à la propriété est remise en cause et les actions des Caf sont réorientées vers le logement locatif, l'aide à l'équipement du logement ainsi que, dans une certaine mesure, en direction des équipements sociaux collectifs, tels les centres sociaux. Sur l'accession à la propriété, les Caf sont en outre amenées à prioriser les actions où elles interviennent en complémentarité du financement par d'autres acteurs (sous la forme de prêts complémentaires en matière d'accession par exemple) plutôt que de porter seules les efforts. Les aides à l'accession à la propriété sont recentrées sur les familles modestes pour lesquelles les Caf peuvent se porter caution.

Dans l'arrêté-programme sur l'action sociale des Caf de 1964 (arrêté du 9 août 1964), les actions en faveur du logement demeurent néanmoins en première place et les actions des Caf prévues en la matière restent très larges, elles vont de la construction de logements neufs, à l'amélioration et aménagement des logements existants, à l'acquisition de logements anciens et à l'équipement de mobilier.

b. Un recentrage progressif sur les familles les plus en difficulté à partir des années 1970

Les années 1970 et 1980 sont témoins de grandes évolutions sur ce champ d'action des Caf. On note une montée en puissance considérable de l'intervention dans le cadre des prestations légales (aide à la personne), avec les réformes successives des aides au logement. Celles-ci sont amenées à jouer un rôle prioritaire au détriment de l'action sociale. Les aides au titre de l'action sociale vont être, en conséquence, de plus en plus ciblées sur les familles les moins favorisées. Pour Jacqueline Ancelin, la branche amorce, dans la décennie 1980, l'un des désengagements les plus importants de son action sociale. Un accent nouveau va être mis par ailleurs sur l'habitat et la vie sociale au-delà du seul logement.

Le désengagement des Caf de l'aide à la construction se poursuit, de même que le désengagement de l'aide à l'accession à la propriété. Pour ce qui est de l'aide à la construction, les Caf n'ont plus d'action générale sur ce plan et n'interviennent en direction des offices HLM (via des prêts relais aux organismes HLM) que pour un petit nombre de familles bénéficiaires : familles vivant en taudis ou bidonvilles ; familles en difficultés pour supporter la charge des loyer HLM ordinaires ; familles nombreuses. Pour ce qui est des prêts à l'accession, les Caf ne seront plus autorisées, à partir de 1983, à en attribuer.

L'action des Caf en matière de prêts à l'équipement ménager et mobilier des logements est par ailleurs progressivement réservée aux plus modestes.

Les Caf commencent en revanche à s'investir dans les premières actions « politique de la ville » et leur ancêtre, le programme HVS de réhabilitation des grands ensembles dégradés. Elles vont être amenées à financer dans ce cadre les équipements sociaux.

La décennie 1970 marque aussi le début de l'investissement des Caf dans les actions de prévention et réparation de l'endettement au titre du logement, dans un cadre partenarial. Cet axe d'intervention est acté dans l'arrêté de 1987.

La décentralisation de l'action sociale en 1984, puis du FSL en 2004 contribue également au mouvement de réduction du périmètre/recentrage de l'action sociale des Caf en matière de logement. Les Caf sont amenées à s'impliquer dans les instances partenariales telles le plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés et le Fonds de solidarité logement.

c. Un rôle institutionnel qui demeure important

Le logement figure parmi les trois grandes missions du socle de travail social défini en 2009. On constate néanmoins sur 2000-2017 une diminution considérable de la fonction logement en pourcentage des dépenses d'action sociale de la branche.

L'intervention dans le domaine du logement est désormais prioritairement axée sur la prévention des impayés et des expulsions, axe sur lequel l'action des Caf est éminemment partenariale (Partenariat avec l'Adil, les bailleurs, le Fonds de solidarité logement, les Commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et services de l'État en charge de la prévention des expulsions). Les Caf mènent également des actions au titre de l'accès aux droits. Elles ont conservé un rôle de soutien à l'insertion par le cadre de vie.

6. L'accompagnement social

La fonction d'accompagnement social recouvre des modalités d'intervention diverses et regroupe notamment les dépenses de travail social et d'aide à domicile de la branche.

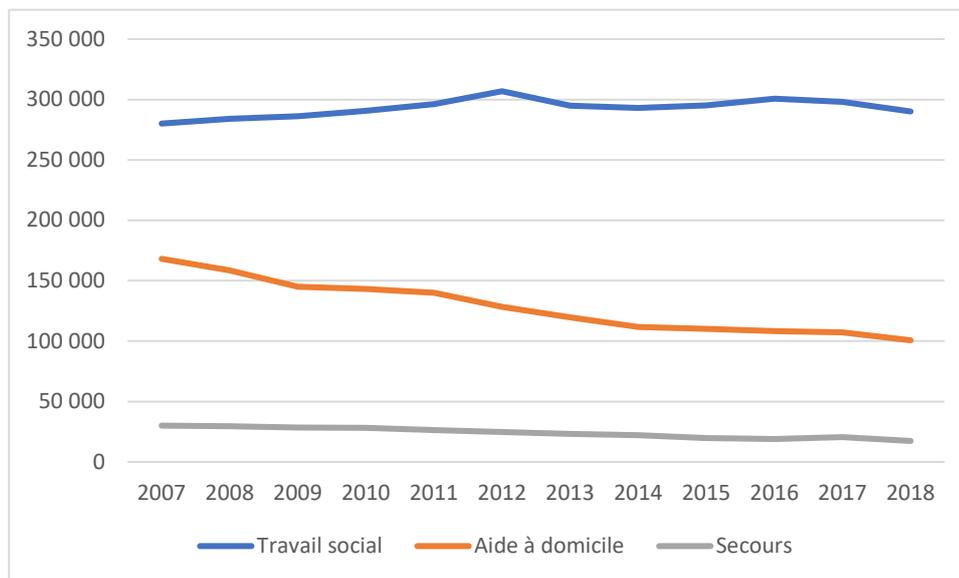
Sur ce champ, la branche famille est parvenue, sur la période, à recentrer son offre et à lui donner une meilleure lisibilité, mais au prix d'une probable diminution de la capacité de prise en charge des personnes concernées.

a. L'évolution des dépenses consacrées à l'accompagnement social

On observe une baisse de 18 % des dépenses (euros constants) d'accompagnement social des familles sur la période 1997-2018 (cf *supra*) ainsi qu'un repli constant, à partir de 2004, de la part représentée par ces dépenses dans l'ensemble des dépenses d'action sociale de la branche famille – part qui passe de 20 % en 1997 à 7 % en 2018.

Au sein de la fonction accompagnement social, cela se traduit par des dépenses de travail social stables en euros constants et d'aide à domicile en recul (graphique 18). Les deux types de dépenses connaissent un amenuisement important de la part qu'elles représentent dans l'ensemble des dépenses d'action sociale : les dépenses de travail social passent de 9,8 % à 4,8 % de l'ensemble entre 1997 et 2018 ; celle de l'aide à domicile de 6,8 % à 1,7 %.

Graphique 18 : Évolution des dépenses d'accompagnement social
en euros 2018



Source : données de la VFDAS de la branche famille.

b. Le travail social

Le recours à des travailleurs sociaux (encadré 6) est une des modalités d'action sociale historique des Caf. Jusqu'à la décentralisation de l'action sociale en 1982, les Caf participaient fréquemment à la « polyvalence de secteur » dans le cadre de conventions avec les conseils généraux. À partir de 1982 néanmoins, les conseils généraux ont cherché à reprendre pleinement la maîtrise des effectifs de la polyvalence de secteur, ont déconventionné les Caf et leur participation est devenue résiduelle (12 Caf en 2008 contre 86 en 1989, pour un effectif de 158 personnes³³⁷).

Encadré 6 – Quelques définitions

Le travail social a une définition officielle depuis un décret du 6 mai 2017 : il « vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté »³³⁸.

Les travailleurs sociaux exercent leur profession sur la base d'un diplôme ou d'un titre de travail social délivré par l'État. On peut mentionner notamment les professions d'assistant de service social, d'éducateur de jeunes enfants, d'éducateur spécialisé, de conseiller en économie sociale et familiale, d'auxiliaire de vie sociale et de technicien de l'intervention sociale et familiale, qui sont les principaux métiers auxquels recourent les Caf.

La polyvalence de secteur relève de la responsabilité des conseils départementaux. Elle est organisée sur une base territoriale et est à la disposition de toute la population pour tout type de difficulté.

³³⁷ Cour des comptes, Rapport sur l'application des LFSS 2009, *L'accueil et l'accompagnement des usagers de la branche famille*.

³³⁸ Article D. 142-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

Les Caf ont fait alors face à une difficulté de positionnement de leur action de travail social, dans un paysage où d'autres acteurs occupaient un rôle plus important (conseils généraux puis départementaux, CCAS). La COG 2005-2008 assigne ainsi à la branche famille l'objectif de préciser les missions de ses travailleurs sociaux et de veiller à leur complémentarité avec celles assurées par les autres acteurs sociaux sur le territoire. En conséquence, la Cnaf se dote d'un socle national de travail social en mai 2008, inscrit dans la COG 2009-2012. Ce socle national définit les interventions qui doivent être mises en œuvre dans toutes les Caf, celles-ci restant libres de définir leur offre locale en complément.

Le socle national porte initialement sur trois domaines d'intervention : le soutien à la parentalité, le logement et l'insertion des familles monoparentales. Dans chacun de ces domaines, l'idée est de proposer une offre de services de travail social répondant à un événement ou à un besoin : pour la parentalité, la naissance ou l'adoption d'un enfant, le décès d'un membre du foyer ou une séparation ; pour le logement, un impayé de loyer ou une situation de non-décence du logement ; la mise en œuvre du parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA majoré. L'adoption du socle doit permettre de donner une plus grande visibilité à l'offre de travail social des Caf, en la positionnant en lien avec les prestations légales. L'offre de services est en outre proposée par la Caf dès qu'elle a connaissance de l'événement à travers la gestion de la prestation.

Le principe d'un socle national est maintenu dans les COG 2013-2017 et 2018-2022, avec quelques évolutions :

- la COG 2013-2017 l'articule avec le développement des « rendez-vous des droits » décidé dans le cadre du plan pluriannuel gouvernemental contre la pauvreté. Les rendez-vous des droits sont destinés à lutter contre le non-recours en faisant le point sur le droit à l'ensemble des prestations servies par la branche famille ainsi que par certains partenaires (fonds de solidarité logement gérés par les conseils départementaux, CMUC, chèques énergie, etc.). Ils peuvent donner lieu à une offre d'accompagnement social lorsque le besoin est identifié ;
- la COG 2018-2022 le recentre sur cinq domaines, afin d'accroître la cohérence avec la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté : la séparation des parents ; le décès d'un parent ; le décès d'un enfant ; les impayés de loyer ; la monoparentalité. Sortent ainsi du socle la lutte contre l'indécence des logements, compte tenu du rôle joué par d'autres acteurs³³⁹, et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA majoré³⁴⁰.

La mise en place d'un système d'information pour la gestion des interventions en travail social (Gesica) permet de disposer de données chiffrées nouvelles sur l'offre des Caf. En 2017, 68 % des « faits générateurs » sont liés à la parentalité, 16 % au logement et 16 % à l'insertion. Les trois quarts des interventions consistent en des interventions à but informatif, courtes, et un quart sous forme plus longue d'accompagnement. Les interventions de soutien à la parentalité sont en général courtes et conduisent souvent à orienter vers un autre interlocuteur (médiation familiale, aide à domicile, réseau d'écoute et d'appui à la parentalité). Les interventions logement (problème

³³⁹ Cette évolution est d'ailleurs cohérente avec le repli des dépenses d'action sociale observé sur la fonction logement.

³⁴⁰ Le but affiché est de conforter la spécificité de l'offre de service en travail social des Caf, en la dissociant de la thématique RSA qui relève de la compétence des départements.

financier, décence) sont plutôt longues. Les interventions en matière d'insertion sont centrées sur la levée des freins à l'emploi et à la formation (accès aux modes de garde d'enfant notamment).

En 2018, l'Igas relève le « *positionnement original à plusieurs titres* » du travail social des Caf, en soulignant sa contribution à la lutte contre le non-recours³⁴¹. Les objectifs de la mise en place du socle apparaissent donc atteints sur le plan qualitatif. Selon les orientations données dans le cadre de la dernière COG, le socle doit désormais mobiliser 80 % du temps d'intervention des travailleurs sociaux, au nombre de 1 852 au 31 décembre 2018³⁴². En 2017, un autre rapport de l'Igas notait de fortes disparités de moyens entre Caf sur l'accompagnement social.

Par la redéfinition à plusieurs reprises de ses axes d'interventions, la branche a montré une forte capacité d'adaptation sur ce secteur de son action sociale, secteur qui, s'il a vu sa part dans l'ensemble des dépenses d'action sociale de la branche baisser, a bénéficié d'un montant de dépenses stables en euros constants sur l'ensemble de la période 2007-2018.

c. L'aide à domicile

Modalité particulière d'intervention dont la spécificité consiste dans la venue du travailleur social au domicile de la personne suivie, l'aide à domicile est destinée, au sein de l'action sociale de la branche³⁴³, à aider le ménage à surmonter des difficultés ponctuelles, comme une séparation, une perte d'emploi, une maladie ou le décès d'un membre de la famille. L'intervention est réalisée par un auxiliaire de vie sociale ou AVS (anciennement dénommée aide-ménagère) lorsque la problématique est uniquement matérielle ou par un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) lorsqu'il y a une problématique éducative.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, la branche maladie de la Sécurité sociale finançait une partie des interventions d'aide à domicile lorsque celles-ci avaient pour motif la maladie d'un membre du foyer ou une grossesse. Depuis cette date, l'ensemble des financements sont alloués par la branche famille, quel qu'en soit le motif.

Une récente lettre circulaire de la Cnaf (mars 2021) vise à simplifier les conditions d'accès et les modalités d'intervention de l'aide à domicile pour en améliorer le recours et à le renforcer en tant que levier de soutien à la parentalité.

Les interventions d'aide à domicile sont réalisées majoritairement par des associations financées par les Caf, dans le cadre d'une prestation de service normée au niveau national et complétée le cas échéant par une dotation locale. La prestation de service aide à domicile a été réformée en 2007 et le paiement à l'heure est remplacé par un paiement à la fonction, dans le cadre d'une dotation limitative. La prestation de service prend en charge 30 % du prix de revient dans la limite d'un plafond, qui est fixé en fonction du type d'intervention (niveau 1 pour une AVS et niveau 2 pour une TISF). Le reste-à-charge des familles est défini d'après un barème de participations en fonction du revenu ; d'abord indicatif pour les Caf, celui-ci est rendu impératif en 2011.

³⁴¹ Jacquey-Vazquez B., 2018, *L'accompagnement social*, rapport n° 2017-105 K, Igas, septembre.

³⁴² Note pour la CAS, Évolution du socle de travail social dans le contexte de mise en œuvre du budget commun de gestion, 22 octobre 2019.

³⁴³ D'autres formes d'aide à domicile sont mises en œuvre sur une plus longue durée au bénéfice des personnes âgées, des personnes handicapées ou dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Elles relèvent de la responsabilité des conseils départementaux ou des CCAS. La branche famille finance 4 % des interventions d'aide à domicile mais 50 % sur le public famille (note CAS 25/11/2014).

II. Les dépenses d'aide et d'action sociales des collectivités territoriales en direction des familles

On analyse ici les dépenses des collectivités territoriales en direction des enfants à charge et des familles. Ces dépenses relèvent de l'aide sociale et l'action sociale³⁴⁴.

Ces dépenses³⁴⁵ sont considérées par la Drees³⁴⁶ comme des dépenses « cœur » du compte enfance³⁴⁷. Elles font également partie des dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants retenues dans ce rapport.

Ces dépenses impliquent plusieurs niveaux de collectivités territoriales :

- les communes et intercommunalités à travers, pour l'essentiel, leurs dépenses d'action sociale facultative en direction des familles et des enfants ;
- les départements à travers leurs dépenses d'aide sociale à l'enfance, les plus importantes en masse financière, une partie de leurs dépenses d'insertion et allocation du RMI/RSA (celles liées aux enfants à charge), ainsi qu'une partie de leurs dépenses sanitaires obligatoires à travers les dépenses relatives aux services de PMI.

Pour ce qui concerne l'aide sociale dans le champ de l'enfance et de la famille ainsi que les dépenses de PMI, la répartition des domaines d'intervention entre ces différentes collectivités est claire, le département étant en charge de l'ensemble de ces dépenses. Le champ de l'action sociale est au contraire marqué par un enchevêtrement des interventions des communes, des départements, des Caf voire d'autres branches de la Sécurité sociale, plusieurs de ces acteurs, voire l'ensemble, étant amenés à agir dans un même domaine.

Les sources statistiques sont éparpillées sur le sujet, peinant à donner une vision d'ensemble du champ des dépenses ainsi qu'une perspective historique. Des données de ventilation fonctionnelle des dépenses, permettant d'isoler les dépenses dans le champ de la famille et des enfants, existent depuis 2015 seulement pour les communes et depuis 2016 pour les groupements à fiscalité propre au sein de la direction générale des collectivités locales (DGCL)³⁴⁸. Un travail similaire de ventilation fonctionnelle mené par la DGCL pour les dépenses des départements permet de suivre, depuis

³⁴⁴ On peut distinguer l'aide sociale dite légale, qui figure dans le code de l'action sociale et des familles, et qui est une obligation imposée par la loi aux collectivités locales, tenues de répondre à la personne demandeuse d'une des aides prévues ; l'aide sociale dite facultative, qui se caractérise par l'attribution des prestations d'aide sociale légale dans des conditions plus favorables que celles imposées par la loi, ce qui résulte d'un choix de la collectivité ; l'action sociale, est par nature facultative, et recouvre des interventions diverses des collectivités en dehors du cadre de l'aide sociale. Les organismes de sécurité sociale conduisent également une action sociale.

³⁴⁵ Pour ce qui est des dépenses d'action sociale des communes (accueil du jeune enfant, aide aux vacances, soutien à la parentalité, centre de loisirs), seules les dépenses d'action sociale de la Cnaf ont cependant pu être retracées sur la période 2012 à 2017, les dépenses des collectivités en la matière étant indisponibles sur cette période.

³⁴⁶ Pilorge C., Glotain M., Omalek L., 2020, Au titre de la politique familiale, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants atteignent 4,7 % du PIB en 2017, Compte de l'enfance, *Les dossiers de la Drees*, n° 50, Drees, février.

³⁴⁷ Ce compte de l'enfance mesure les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants au titre de la politique familiale.

³⁴⁸ DGCL, Les dépenses des collectivités locales, annexe 2F.

2013, les dépenses et interventions des PMI. La Drees a mené par ailleurs à deux reprises en 2002 et 2015 une enquête sur l'action sociale des communes et intercommunalités (dite enquête Asco) qui permet d'approcher les dépenses d'action sociale des collectivités territoriales. Le champ des politiques en direction des enfants à charge et des familles y est identifié à la fois à travers le champ de la « petite enfance » et le champ « jeunesse et famille ». La Drees mène, enfin, une enquête annuelle sur l'aide sociale des départements.

A. L'ACTION SOCIALE DES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITES

L'action en direction des enfants et familles est une thématique centrale et constante dans l'action sociale des communes. Les dépenses en faveur des enfants à charge et des familles représentent en effet une part conséquente des dépenses d'action sociale de ces collectivités, un cinquième environ. Parmi les intercommunalités intervenant sur le champ social, la proportion de celles qui interviennent sur la petite enfance et la famille est forte. L'imbrication de ces actions est étroite avec celles des Caf.

1. Une thématique centrale et constante d'intervention

Si les communes n'ont pas d'obligation dans le champ de l'enfance et de la famille, elles ont toute liberté de l'investir, au titre de leur clause de compétence générale³⁴⁹, en matière d'action facultative³⁵⁰. Il s'agit, depuis la loi « Notre » du 7 août 2015, de la seule collectivité qui conserve le bénéfice de la clause de compétence générale. De fait, les familles et les enfants à charge sont un public traditionnel et important de l'action sociale des communes quand elle existe³⁵¹, venant après, cependant, le public des personnes âgées (tableau 3).

Deux items de l'enquête Asco permettent de cerner la politique des communes et intercommunalités en direction des familles et des enfants à charge : celui de la famille et de la jeunesse (qui comprend les actions dans le champ du périscolaire, de l'extrascolaire et des vacances notamment) et celui de la petite enfance.

Ces deux champs sont très fortement investis par les communes (seules ou en lien avec l'EPCI ou encore à travers ce dernier). En 2014, 90 % des communes (couvrant 97 % de la population) et 85 % des communes (couvrant 94 % de la population) mettaient ainsi en œuvre des actions respectivement en faveur du secteur de la jeunesse et de la famille et en faveur de la petite enfance (tableau 3).

La probabilité pour une commune et/ou un EPCI de mettre en place une action dans l'un de ces deux champs augmente avec la taille de la commune ; il en est de même également pour la probabilité d'une commune à intervenir seule. En revanche, la probabilité pour un EPCI d'intervenir seul sur ces deux champs décroît avec la taille de la commune.

³⁴⁹ C'est à dire qu'elles elles disposent d'une capacité d'intervention générale, sur toutes les affaires d'intérêt communal, sans qu'il soit nécessaire que la loi procède à une énumération de leurs attributions.

³⁵⁰ Et parmi d'autres secteurs : l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, la lutte contre la pauvreté et les exclusions, l'hébergement ou le logement, la petite enfance, la jeunesse et la famille, l'insertion professionnelle, l'accès aux soins et la prévention sanitaire.

³⁵¹ Parmi les communes qui déclarent une action sociale, soit 88 % des communes, représentant 98 % de la population. Source : enquête Asco 2015-16.

Tableau 3 : Proportion des communes ayant mis en place une action sociale dans le secteur de la petite enfance et de la jeunesse et de la famille

a. Dans le secteur de la jeunesse et de la famille

	Communes déclarant mener une action sociale dans ce secteur				Commune ne déclarant pas d'action sociale dans ce secteur
	Commune et EPCI	Commune seule	EPCI seul	Ensemble	
Population couverte	55%	33%	10%	97%	3%
Toutes les communes	37%	16%	36%	90%	10%
<i>Moins de 500 habitants</i>	26%	11%	49%	85%	15%
<i>De 500 à 1 500 habitants</i>	42%	20%	30%	93%	7%
<i>De 1 500 à 5 000 habitants</i>	64%	23%	9%	96%	4%
<i>De 5 000 à 10 000 habitants</i>	63%	33%	4%	100%	0%
<i>Plus de 10 000 habitants</i>	62%	38%	0%	99%	1%

b. Dans le secteur de la petite enfance

	Communes déclarant mener une action sociale dans ce secteur				Commune ne déclarant pas d'action sociale dans ce secteur
	Commune et EPCI	Commune seule	EPCI seul	Ensemble	
Population couverte	24%	48%	23%	94%	6%
Toutes les communes	20%	11%	54%	85%	15%
<i>Moins de 500 habitants</i>	13%	4%	64%	80%	20%
<i>De 500 à 1 500 habitants</i>	25%	9%	54%	88%	12%
<i>De 1 500 à 5 000 habitants</i>	41%	21%	30%	92%	8%
<i>De 5 000 à 10 000 habitants</i>	28%	55%	15%	98%	2%
<i>Plus de 10 000 habitants</i>	21%	67%	10%	98%	2%

Source : Drees, enquête Asco.

2. Des dépenses importantes

Les dépenses des communes en matière d'enfance, famille et jeunesse représentaient en 2018 9,9 % de leurs dépenses totales (fonctionnement + investissement) selon les données issues de la ventilation fonctionnelle des dépenses des communes produite par la direction générale des collectivités locales (DGCL³⁵²) (encadré 7).

³⁵² Les dépenses des collectivités territoriales, annexe 2F.

Encadré 7 – La ventilation fonctionnelle des dépenses des communes de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Plusieurs postes de dépenses de la ventilation DGCL relèvent de la politique d'action sociale des communes en direction de l'enfance et de la famille. On retiendra les postes suivants :

- jeunesse et loisir qui regroupe les dépenses relatives aux centres de loisirs, colonies de vacances et autres activités pour les jeunes ;
- petite enfance qui regroupe les dépenses de crèche et garderie, multi accueil et autres actions en faveur de la petite enfance ;
- autres actions sociales et familiales qui regroupe les dépenses en faveur de l'enfance et de l'adolescence, les actions en faveur des personnes en difficulté et autres services, les actions en faveur de la maternité, les aides à la famille.

Dans les communes de 10 000 habitants et plus (tableau 4), les dépenses totales en faveur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse représentaient, en 2018, 10,7 % du budget total des communes, soit un total de 5,8 Md€. Les dépenses petite enfance, premier poste de dépenses sur le champ familles et enfant, en représentaient 5 % (pour 2,8 Md€), et les dépenses en direction de la jeunesse et des loisirs (dépenses périscolaires et colonies de vacances) 4 % (pour 2,1 Md€). La ligne budgétaire « Autres actions sociales et familiale » représentait un montant plus faible (800 M€).

Tableau 4 : Montant des dépenses en faveur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse dans les communes de plus de 10 000 habitants en 2018

	Montant des dépenses (en M€)	Part dans le budget (en %)
Petite enfance	2 820	5,3
Jeunesse	2 138	4,0
Autres actions sociales et familiales	798	1,5
Total	5 756	10,7

Source : DGCL, 2020, Les finances des communes en 2018.

Dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants (tableaux 5 et 6), les dépenses en faveur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse représentaient une proportion plus restreinte du budget total (6,8 % du budget total), soit 1 Md€. A l'inverse de la situation des grosses communes, les dépenses de jeunesse et loisirs constituaient, pour ces communes, un poste plus important que les dépenses petite enfance.

Tableau 5 : Montant des dépenses en faveur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse dans les communes de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants en 2018

	Montant des dépenses (en M€)	Part dans le budget (en %)
Petite enfance	423	2,8
Jeunesse et loisirs	526	3,5
Autres actions sociales et familiales	86	0,6
Total	1 035	6,8

Source : DGCL, 2020, Les finances des communes en 2018, T 6.1 Présentation fonctionnelle des comptes de 2018 pour les communes de plus de 3500 habitants par strate : dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

Tableau 6 : Part des dépenses en faveur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse dans le budget des communes en 2018

	Communes de plus de 10 000 habitants (en %)	Communes de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants (en %)
Petite enfance	5,3	2,8
Jeunesse et loisirs	4	3,5
Autres actions sociales et familiales	1,5	0,6
Total	10,7	6,8

Source : DGCL, 2020, Les finances des communes en 2018.

3. Les grands champs d'intervention en faveur de l'enfance et de la famille

Les thématiques d'action sociale des communes en faveur de l'enfance et de la famille sont assez proches de celles des Caf : petite enfance, périscolaire, extrascolaire, soutien à la parentalité, aides aux vacances. Seule l'intervention pour la restauration scolaire est propre aux communes.

Les modalités d'action de ces deux types d'acteurs peuvent être similaires (cofinancement de la part des deux acteurs pour les Reap ou les services de médiation familiale ; tarification différenciée en fonction des ressources) ou différentes (les communes sont, par exemple, encore souvent gestionnaires directs des établissements d'accueil du jeune enfant alors que les Caf ne font que les cofinancer).

a. Les interventions en direction de la petite enfance

Les communes sont majoritaires (60 % selon les données 2014 de l'enquête Asco de la Drees) à avoir au moins un établissement ou service à destination de la petite enfance installé sur leur territoire.

Si on s'en réfère aux données de l'Observatoire national de la petite enfance³⁵³ (tableau 7), les communes et intercommunalités finançaient en 2018 un peu plus de 40 % des dépenses publiques d'accueil du jeune enfant (en fonctionnement et en investissement), pour 6,8 Md€. Les communes et intercommunalités assurent en effet la gestion de la majorité des établissements d'accueil du jeune enfant et allouent des subventions aux structures d'accueil du jeune enfant non communales.

Les dépenses de fonctionnement des communes relatives à l'accueil du jeune enfant ont connu une hausse conséquente (+ 47 % en euros constants) sur la période 2008-2018, tandis que leurs dépenses d'investissement diminuaient dans la même proportion (- 43 %), baisse qui peut s'expliquer par la difficulté que peuvent éprouver sur la période les communes à investir dans la création de nouvelles places du fait de leurs fortes contraintes budgétaires.

³⁵³ Ces dépenses sont légèrement différentes des données DGCL, ce qui est certainement imputable à des différences de périmètres.

Tableau 7 : Dépenses des communes (investissement et fonctionnement) en faveur des établissements d'accueil du jeune enfant (en Md€, euros constants 2018) et part des dépenses publiques prises en charge par elles

en %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2008/ 2018
Dépenses de fonctionnement des communes en direction des EAJE	1,75	1,86	1,9	2,11	2,31	2,37	2,53	2,51	2,55	2,71	2,57	+ 47 %
Dépenses d'investissement des communes en direction des EAJE	0,35	0,3	0,25	0,24	0,25	0,27	0,27	0,27	0,17	0,16	0,2	- 43 %
Part des dépenses publiques de fonctionnement EAJE prises en charge par les communes	55	56	54	55	47	47	47	45	44	44	42	- 13 pp
Part des dépenses publiques d'investissement prises en charge par les communes	76	70	66	60	34	50	44	43	32	26	40	- 36 pp

Source : rapports annuels de l'Observatoire national de la petite enfance.

La croissance des dépenses de fonctionnement des communes en faveur des établissements d'accueil du jeune enfant masque néanmoins une baisse substantielle de la part prise par les communes dans les dépenses publiques de fonctionnement en direction de ces établissements. Celle-ci diminue en effet de 13 points de pourcentage sur la période (et devient minoritaire). La part prise par les communes dans les dépenses publiques d'investissement est plus erratique mais diminue de 36 points de pourcentage sur l'ensemble de la période.

Les communes sont gestionnaires, en 2018, de 43 % des établissements d'accueil du jeune enfant, soit plus de 6 600 établissements. La proportion de structures communales a baissé néanmoins de façon substantielle depuis 2010, date à laquelle les communes étaient encore gestionnaires de 56 % des établissements d'accueil (tableau 8).

Cette baisse de la part des établissements gérés par les communes ne signifie pas que les communes gèrent un nombre moins important d'établissements. Au contraire, le nombre d'établissements gérés par les communes a cru, + 9 % entre 2010 et 2018, soit un rythme bien moindre que celui de l'ensemble des établissements, tous gestionnaires confondus (+ 42,4 %). Le nombre d'EAJE en monoaccueil gérés par les communes a connu une baisse plus importante que le nombre d'EAJE en monoaccueil tous gestionnaires confondus (- 43,9 % contre - 12,3 % tous gestionnaires) et le nombre d'EAJE en multiaccueil gérés par les communes a augmenté moins fortement que le nombre d'EAJE en multiaccueil tous gestionnaires confondus (+ 47,5 % contre + 81,1 % tous gestionnaires).

Tableau 8 : Évolution du nombre d'établissements d'accueil du jeune enfant (mono et multi accueil) gérés par les communes entre 2010 et 2018 et de la part gérée par les communes

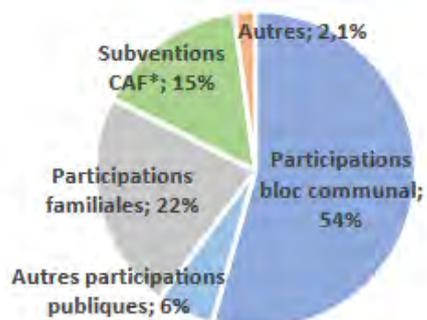
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2010/2018
Nb total EAJE monoaccueil	4 470	4 350	4 260	4 290	4 260	4 340	4 090	3 940	3 920	- 12,3 %
Part EAJE mono-accueil en gestion communale	57,9	55,4	53,8	51,4	46,9	42,7	41	41	37,7	- 20,2 pp
Nb EAJE mono-accueil en gestion communale	2 588	2 410	2 292	2 205	1 998	1 853	1 677	1 615	1 478	- 43,9 %
Nb total EAJE multiaccueil	6 310	6 960	7 600	8 110	8 720	9 180	10 070	10 880	11 430	+ 81,1 %
Part EAJE multi-accueil en gestion communale	55,4	55,5	53,9	53,2	52	50,3	50	49	45,1	- 10,3 pp
Nb EAJE multi-accueil en gestion communale	3 496	3 863	4 096	4 315	4 534	4 618	5 035	5 331	5 155	+ 47,5 %
Nb total EAJE communaux	6 084	6 273	6 388	6 520	6 532	6 471	6 712	6 947	6 633	+ 9 %
Nb total EAJE	10 780	11 310	11 860	12 400	12 980	13 520	14 160	14 820	15 350	+ 42,4 %
Part totale EAJE communaux	56,44	55,46	53,86	52,58	50,33	47,86	47,40	46,87	43,21	- 13,23 %

Source : données Drees.

b. Les interventions en matière de services périscolaires et extrascolaires

La moitié des communes avaient en 2014, selon les données de l'enquête Asco de la Drees, au moins un établissement pour la jeunesse et la famille comme les centres de loisirs, les centres de soutien à la parentalité ou de soutien scolaire. Les communes et intercommunalités sont un financeur important des services péri et extrascolaires (encadré 8) dont les activités se sont beaucoup développées depuis 2013 en lien avec la réforme des rythmes scolaires. Sur le champ des activités périscolaires en primaire (hors temps d'activité périscolaires (TAP) créés dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires de 2013), les communes et intercommunalités sont ainsi les principaux financeurs de ces services : elles en finançaient les dépenses à hauteur de 54 % en 2016, contre 6 % pour l'État et 15 % pour les Caf selon les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (graphique 19).

Graphique 19 : Structure des recettes de fonctionnement des services périscolaires, en 2016



Traitement OFGL - source : CNAF

*Subventions CAF hors CEJ, perçu par la commune puis redistribué aux gestionnaires ALSH

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locale, cap sur les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire, n° 10, novembre 2019.

Encadré 8 – Éléments de définition

Le temps périscolaire est constitué des heures qui précèdent et suivent la classe durant lesquelles un encadrement est proposé aux enfants scolarisés. Il s'agit :

- de la période d'accueil du matin avant la classe ;
- du temps méridien (de la fin de la matinée de classe au retour en classe l'après-midi comprenant le cas échéant un temps de restauration) ;
- de la période d'accueil du soir immédiatement après la classe (études surveillées, accompagnement à la scolarité, accueils de loisirs, activités culturelles ou sportives, garderie).

Au sein du périscolaire, les TAP, mis en place à partir de 2013 sur des plages horaires qui relevaient avant la réforme du temps scolaire, se distinguent par leur gratuité pour les familles.

Le temps extrascolaire est le temps durant lequel un encadrement est proposé aux enfants :

- en soirée après le retour de l'enfant à son domicile ;
- le mercredi ou le samedi après la classe lorsqu'il y a école le matin ;
- le mercredi ou le samedi toute la journée s'il n'y a pas d'école ;
- le dimanche, les jours fériés et durant les vacances scolaires.

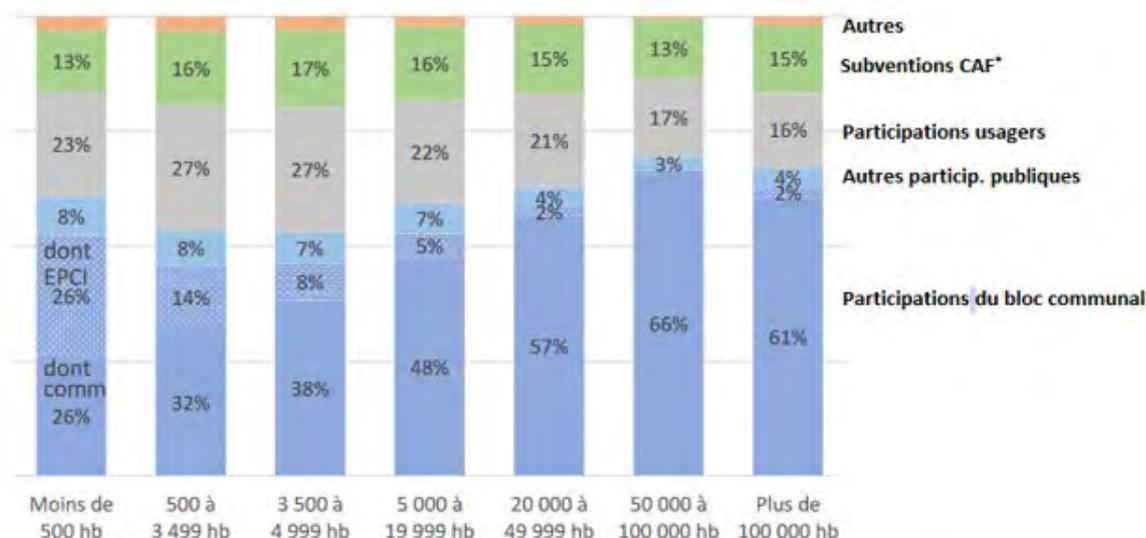
En l'absence d'obligation législative et réglementaire, ces dépenses sont facultatives pour les communes, même si celles-ci sont incitées par l'État à investir ce champ³⁵⁴.

La répartition des financements entre communes, intercommunalités, Caf, usagers et autres participations publiques est variable selon la taille de la commune. La part du financement communal et intercommunal augmente avec la taille de la commune (graphique 20). Les communes sont

³⁵⁴ La commune perçoit, pour les activités périscolaires organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT), un financement de l'État en fonction du nombre d'enfants scolarisés. Le PEDT est établi à l'initiative des collectivités. Il permet de formaliser le parcours éducatif des enfants et il a vocation à être un vecteur de la complémentarité et de la continuité entre le temps scolaire et le temps périscolaire.

financeurs à 61 % des dépenses périscolaires dans les grosses communes (plus de 100 000 habitants) alors qu'elles le sont à 26 % seulement dans les petites communes (moins de 500 habitants). La part des EPCI diminue au contraire avec la taille de la commune : financeurs à hauteur de 26 % des dépenses périscolaires pour les petites communes, elles le sont à 2 % seulement pour les grosses communes. Les participations des usagers de même que les subventions Caf sont au plus haut pour les communes entre 3 500 et 4 999 habitants puis décroissent.

Graphique 20 : Structure des recettes de fonctionnement des services périscolaires selon la taille de la commune d'implantation en 2016



Traitement OFGL - source : CNAF

Analyse réalisée sur les équipements périscolaires de 9 529 communes

*Subventions CAF hors CEJ, perçu par la commune puis redistribué aux gestionnaires ALSH

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locale, cap sur les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire, n°10, novembre 2019.

L'accueil périscolaire est désormais fréquemment organisé par les communes lorsqu'elles scolarisent un minimum d'enfants. Les activités périscolaires ont en effet été fortement développés par les communes sur la période 2008-2009 à 2016-2017. Elles ont ensuite décliné entre 2016-2017 et 2018-2019.

Le développement de cette activité par les communes a bénéficié de la réforme des rythmes scolaires à partir de 2013 mais avait débuté en amont de la réforme, entre 2008 et 2013. La part des communes bénéficiant d'un accueil de loisirs actif en périscolaire était ainsi de 28 % des communes pourvues d'une école en 2009-2010 ; elle atteint près du tiers des communes pourvues d'une école en 2012-2013, à la veille de la mise en œuvre de la réforme³⁵⁵. En 2015-2016, c'est le cas de la moitié des communes ayant une école (tableau 8).

En termes de taux de couverture des élèves, cela signifie une hausse de 20 pp entre 2009-2010 et 2015-2016 pour atteindre en 2015-2016 un taux de couverture de 86 %.

³⁵⁵ Foirien R., 2018, Accueils de loisirs sur le temps périscolaire, Une forte croissance en lien avec la réforme des rythmes éducatifs, *Analyses et synthèses*, Statistique publique, n° 9, Injep, janvier.

Tableau 8 : Couverture de l'offre d'accueil périscolaire à destination des enfants de moins de 12 ans

en %

	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016
Ratio places ouvertes/élèves du 1 ^{er} degré	10,0	10,8	11,9	12,6	16,4	31,6	38,6
Taux de couverture des communes	28,4	29,5	30,9	32,0	33,7	43,5	50,7
Taux de couverture des élèves	66,3	68,1	69,4	70,9	72,4	79,2	86,1

Sources : DJEPVA, base de données SIAM et DEPP, base de données relative aux établissements scolaires du 1^{er} degré (public + privé sous contrat); traitement INJEP-MEOS.

Taux de couverture des communes: part des communes pourvues d'un accueil de loisirs actif en périscolaire parmi celles pourvues d'une école. **Taux de couverture des élèves**: part des élèves scolarisés au sein d'une commune pourvue d'un accueil de loisirs actif en périscolaire.

Champ: accueils de loisirs périscolaires à destination des mineurs âgés de moins de 12 ans, France métropolitaine + DOM.

* Découpage territorial des communes valide au 1^{er} janvier 2016.

Note: suite au décret du 3 novembre 2014, le mercredi après-midi est considéré réglementairement comme du temps périscolaire lorsque la classe a lieu le mercredi matin. Cette évolution conduit à une rupture des séries sur ce périmètre en 2015-2016.

Source : Foirien R., 2018, Accueils de loisirs sur le temps périscolaire, Une forte croissance en lien avec la réforme des rythmes éducatifs, *Analyses et synthèses*, Statistique publique, n° 9, Injep, janvier.

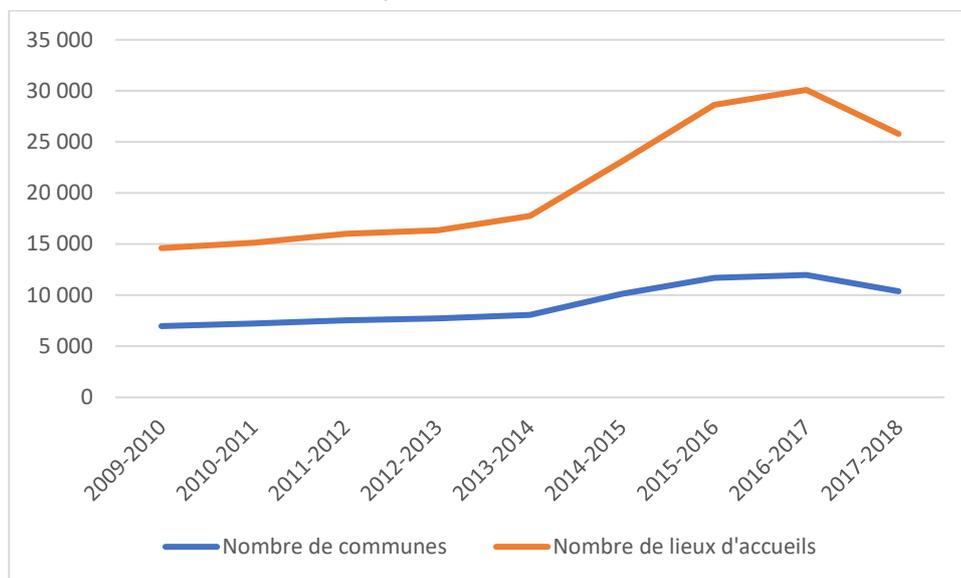
En 2015-2016, un accueil périscolaire était présent dans la quasi-totalité (98 %) des communes scolarisant plus de 2 000 élèves. A l'inverse, cette offre restait rare pour les communes qui scolarisaient de 1 à 50 élèves (21 %).

La croissance des activités périscolaires des années 2012-2013 à 2016-2017 s'explique à la fois par la croissance du nombre de communes impliquées (+ 54 %), du nombre de lieux créés (84 %) et du nombre moyen de places ouvertes par structure (plus que doublement sur la seule période 2009-2010 à 2016-2017) (graphique 21). La progression va au-delà d'un triplement du nombre de places créées (qui passe de 960 000 en 2012-2013 à 3,1 millions en 2016-2017).

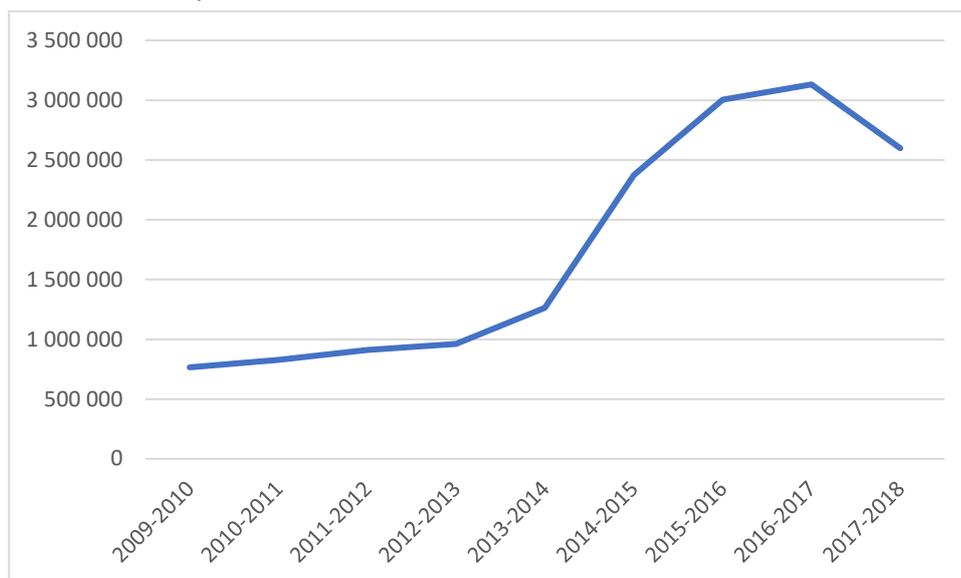
Les activités périscolaires connaissent en revanche un déclin de 2016-2017 à 2018-2019.

Graphique 21 : Activités des accueils périscolaires de 2009-2010 à 2017-2018

a. Nombre de communes pourvues d'un accueil périscolaire sur leur territoire et nombre de lieux d'accueil périscolaire



b. Nombre de places ouvertes



Source : Injep, données statistiques sur les accueils de loisirs et les accueils de jeunes au cours des années 2009-2010 à 2017-2018 (données périscolaires).

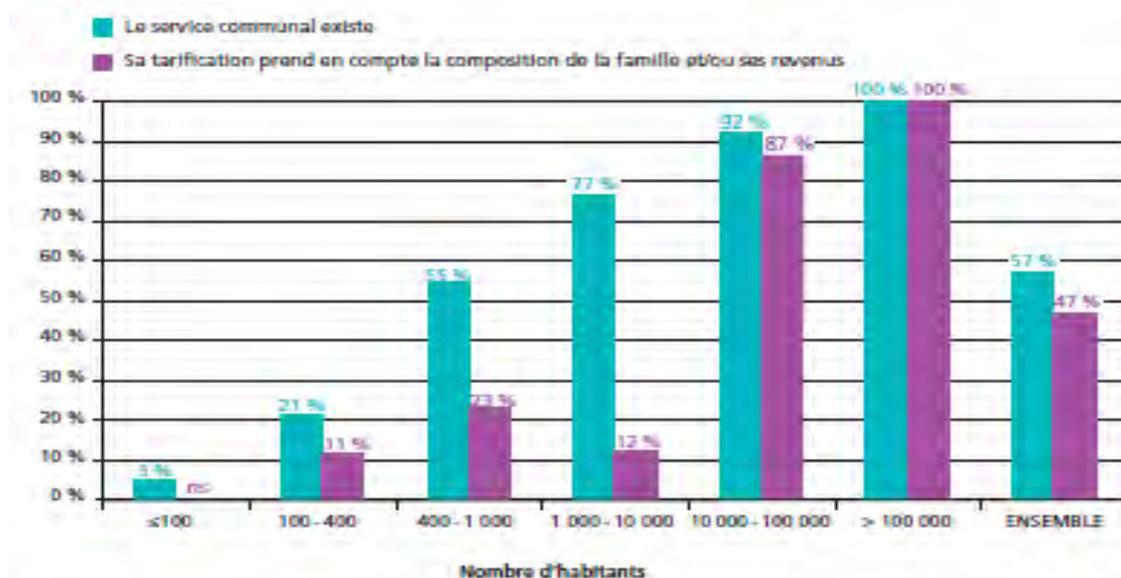
La Cour des comptes, qui a consacré en 2018 une partie de son rapport sur les finances locales aux dépenses scolaires et périscolaires des communes, 10 ans après un premier rapport sur le sujet (Les communes et l'école de la République), indiquait³⁵⁶ que le rôle des communes était devenu majeur dans le domaine périscolaire et qu'elles s'investissaient de façon croissante dans leur compétence périscolaire, encouragées par les mutations sociales et la réforme des rythmes scolaires de 2013.

³⁵⁶ Cour des comptes, 2018, Les finances publiques locales - septembre 2018, L'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires.

Elle constatait que l'offre périscolaire s'était ainsi « **considérablement renforcée** », que la majorité des communes avaient « *augmenté le nombre d'heures offertes et enrichi leur contenu* » et que la réforme des rythmes scolaires avait « *eu pour effet de presque systématiser la mise en place d'un service périscolaire et d'augmenter la capacité d'accueil* ».

Enfin, les communes peuvent décider d'aides directes aux familles, en complément de leurs actions de financement de l'offre périscolaire. 47 % des communes (qui disposent de services périscolaires) prennent ainsi en compte les ressources des familles pour la tarification des services périscolaires selon les données de l'enquête menée par l'Unaf en 2014 (graphique 22).

Graphique 22 : Part des communes prenant en compte la composition ou les revenus de la famille pour la tarification des services périscolaires parmi les communes disposant d'un tel service en 2013



Sources : Enquête UDAF – 2013.

Lecture : ns = non significatif. 21 % des communes de 100 à 400 habitants ont des services périscolaires communaux et parmi elles 11 % appliquent un tarif qui dépend de la composition et/ou des revenus de la famille.

Source : Unaf, 2014, Fiscalité et tarification des services locaux : Enquête sur la prise en compte des familles dans les communes et les structures intercommunales.

c. Les interventions en matière de restauration scolaire

La restauration scolaire des écoles maternelles et élémentaires est une compétence facultative des communes. Les dépenses destinées à la restauration scolaire ne font pas partie de leurs dépenses obligatoires inscrites aux articles L. 212-4 et L. 212-5 du code de l'éducation.

Deux tiers des communes environ proposent un service de restauration scolaire en maternelle et en primaire (HCFEA 2018³⁵⁷ ; Unaf 2014).

³⁵⁷ L'accès à la cantine scolaire, un droit pour tous les enfants, un droit essentiel pour les enfants de familles pauvres ? Note 3.2 in Rapport du Conseil de la famille du HCFEA, *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants*, adopté le 5 juin 2018.

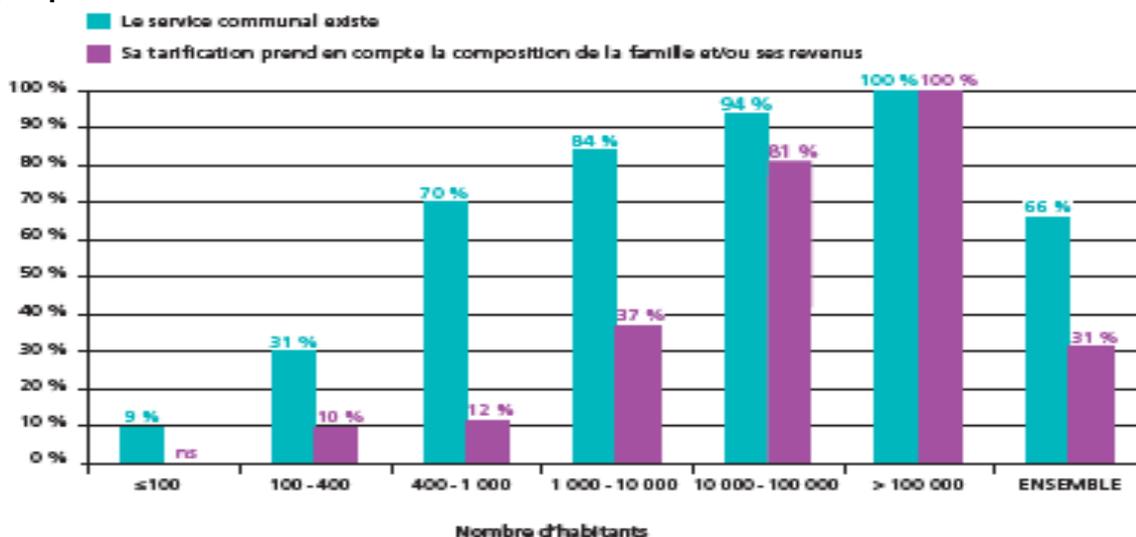
On note néanmoins de fortes différences selon la taille des unités urbaines (les zones rurales étant moins bien couvertes), les régions mais aussi le secteur, public ou privé, de l'école et l'appartenance ou non à l'école prioritaire (Ires 2019³⁵⁸, annexe 1).

Les communes assurent ce service pour 87 % des élèves en moyenne mais pour seulement 65 % des élèves situés dans des communes de moins de 2 000 habitants et 78 % des élèves situés dans des communes entre 2 000 et 5 000 habitants, selon une estimation du HCFEA (rapport 2018) à partir des données de la base permanente de l'équipement 2016 de l'Insee.

Il est difficile d'estimer le montant des dépenses des communes liées à cette compétence de restauration. Selon le rapport 2018 du HCFEA, les dépenses des communes en matière de restauration et d'hébergement scolaires s'élevaient en 2016 dans le 1^{er} degré à près de 3,2 Md€ et dans le second degré à 1,8 Md€ environ³⁵⁹.

Les communes fixent par ailleurs librement les tarifs de la participation des familles à la restauration scolaire pour ce qui concerne le premier degré. Elles peuvent à ce titre proposer une tarification qui prenne en compte la composition et les revenus des familles. Selon une enquête de l'Unaf menée en 2014 auprès de 1 700 communes ou structures intercommunales³⁶⁰, c'était le cas de seulement un tiers des communes offrant un service de restauration scolaire (graphique 23). Cette part variait beaucoup selon la taille de la commune, la prise en compte des ressources croissant beaucoup avec la taille de la commune.

Graphique 23 : Les cantines scolaires et leur tarification en 2013



Sources : Enquête UDAF – 2013.

Lecture : ns = non significatif. 31 % des communes de 100 à 400 habitants ont une cantine scolaire communale et parmi elles 10 % appliquent un tarif qui dépend de la composition et/ou des revenus de la famille.

Source : Unaf, 2014, Fiscalité et tarification des services locaux : Enquête sur la prise en compte des familles dans les communes et les structures intercommunales.

³⁵⁸ Math A., 2019, *L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées, Un état des lieux des enjeux et des obstacles*, Ires, DT, n°1.

³⁵⁹ Données des comptes de l'éducation.

³⁶⁰ Fiscalité et tarification des services locaux : enquête sur la prise en compte des familles dans les communes et les structures intercommunales, Unaf, avril 2014.

d. Les interventions en matière de soutien à la parentalité

Les communes apportent un soutien financier aux dispositifs de soutien à la parentalité : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), lieux d'accueil enfants-parents (Laep), services de médiation familiale et contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas).

Selon le bilan des Reaap établi par la DGCS en 2013 (dernier bilan en date disponible), les communes financent les Reaap à hauteur de 11 %, à part égale avec les conseils généraux.

Selon le rapport Igas de 2013³⁶¹, plus de 80 % des Laep reçoivent un financement de la part des communes. Les services de médiation familiale sont par ailleurs financés à hauteur de 14 % par les collectivités territoriales. Les Clas sont financés par les collectivités locales (communes et conseils départementaux) à hauteur de 39,5 % en 2014 selon le rapport du Haut conseil à la famille de 2016 sur les politiques de soutien à la parentalité. Ce financement est complété à hauteur de 28,4 % par les Caf, 12,6 % par l'État et 4,3 % par la MSA et d'autres fonds publics.

5 % des communes proposent également une tarification en fonction des ressources des familles pour ces services de soutien à la parentalité (et 19 % des moyennes et grandes communes), selon les données de l'enquête Asco de la Drees.

Le rapport HCF de 2016 faisait état des éléments suivants concernant l'activité des Reaap (tableau 9).

Tableau 9 : Évolution entre 2004 et 2011 des indicateurs d'activités des REAAP

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Actions REAAP	6 053	5 725	6 024	6 133	10 967	8 188	5 397	10 409
Bénéficiaires	360 389	606 906	679 289	814 899	796 567	538 769	813 368	1 252 438
Nombre moyen de bénéficiaires par action	60	106	113	133	73	66	151	120

Source : DGCS

e. Les aides aux vacances

Les communes versent des aides aux vacances mais ces aides sont peu identifiées par les familles selon une étude de l'Unaf de 2016³⁶², étude qui l'explique par la grande dispersion des acteurs de l'aide aux vacances et l'hétérogénéité des critères et modalités d'attribution de ces aides.

Les communes sont 9 % en moyenne à proposer également des tarifs différenciés en fonction des ressources des familles pour les colonies ou les aides aux vacances (données de l'enquête Asco). C'est le cas de 31 % des communes moyennes et grandes. Les données de dépenses des communes sur ce champ ne sont pas connues.

³⁶¹ Évaluation de la politique de soutien à la parentalité.

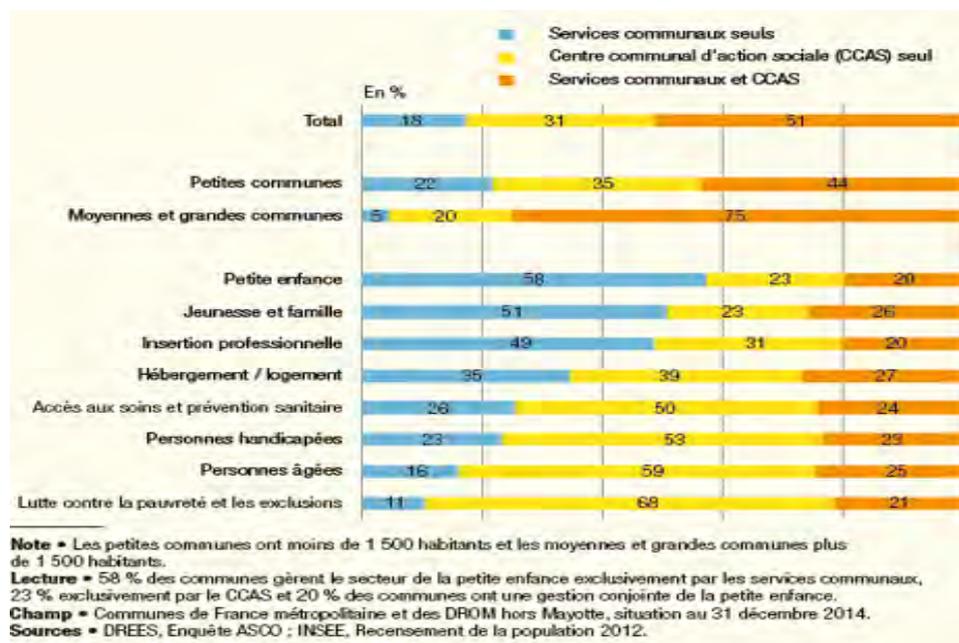
³⁶² Unaf, 2016, Réseau national des observatoires des familles, Vacances et loisirs, note de synthèse n° 9, septembre.

4. L'organisation administrative de l'action sociale des communes en faveur de l'enfance et de la famille

L'action menée en matière de petite enfance et de jeunesse et famille est plus fréquemment que dans les autres secteurs de l'action sociale menée par les services communaux seuls, plutôt que par le CCAS seul ou par les services communaux conjointement avec le CCAS. Les communes sont 58 % dans ce cas pour le secteur petite enfance et 51 % pour le secteur jeunesse et famille contre 18 % pour la moyenne des secteurs d'intervention (graphique 24). Il s'agit surtout d'une question de mode de gestion (gestion en régie par les services de la commune ou par l'établissement public que constitue le CCAS), la responsabilité politique demeurant en tout état de cause celle de la commune.

Pour le sujet petite enfance en particulier, la taille de la commune n'influe pas sur le fait que le sujet est majoritairement porté directement par les services communaux (Drees 2017).

Graphique 24 : Répartition de l'action sociale entre services communaux et CCAS selon le type de communes et le secteur d'intervention en 2015-2016



Source : Drees, enquête Asco 2015-2016³⁶³.

B. L'ACTION DES DEPARTEMENTS, LA PREDOMINANCE DE L'AIDE SOCIALE

L'action des départements en faveur de l'enfance et de la famille relève, pour l'essentiel, d'une intervention d'aide sociale légale. Tous domaines confondus, les départements sont les premiers acteurs de l'aide sociale, avec 38,4 Md€ nets de dépenses en 2018, selon l'enquête annuelle « Aide sociale » de la Drees menée auprès de l'ensemble des conseils départementaux depuis 1999. L'aide sociale à l'enfance des départements, avec des dépenses nettes de 8 Md€, représente un peu plus d'un cinquième (21 %) de cette dépense d'aide sociale.

³⁶³ Abdouni S., 2017, En 2014, huit communes sur dix mènent une action sociale, Premiers résultats de l'enquête Asco, *Études et résultats*, n° 995, Drees, février.

Une part des dépenses d'insertion et d'allocation du RSA peut également être rattachée à cette action en faveur de l'enfance et de la famille : celle liée aux enfants à charge (bonification d'allocation RSA au titre des enfants à charge ; actions éventuelles d'insertion directement liées à la présence d'enfants au foyer, telles que l'accompagnement vers une solution de garde d'enfant), même si ces dépenses sont difficiles à chiffrer.

Les départements prennent également en charge, dans le champ sanitaire, au titre de leur action sociale obligatoire, les dépenses de protection maternelle et infantile (PMI). Ces dépenses sont retracées dans la présentation fonctionnelle des comptes des départements (DGCL, les dépenses des collectivités territoriales, annexe 2F). Ces dépenses sont de l'ordre de 0,4 Md€.

Les dépenses liées au service social départemental polyvalent (assistantes sociales de secteur) ne sont pas abordées ici : bien qu'une partie bénéficie aux familles, il est impossible d'évaluer dans quelle proportion dans la mesure où il s'agit d'un service généraliste.

1. L'aide sociale à l'enfance des départements

Si les vingt dernières années ont été marquées par une explosion des dépenses d'aide sociale des départements (+ 312 % en euros constants sur la période 1999-2018, sous l'effet notamment du transfert aux départements des dépenses d'insertion et d'allocation du RMI et de l'API, puis du RSA socle qui les a remplacées, ainsi que des dépenses d'aide sociale aux personnes âgées et handicapées (APA, PCH...), les dépenses d'aide sociale à l'enfance des départements ont augmenté de façon plus modérée sur la période (+ 43 %) (tableau 10).

De ce fait, la part représentée par les dépenses d'aide sociale à l'enfance dans le budget d'aide sociale des départements est passée d'un tiers (65,67 %) en 1999 à un cinquième (22,75 %) du budget en 2018, pour un montant total de 8 Md€ de dépenses nettes³⁶⁴ (tableau 10) et de 8,3 Md€ de dépenses brutes. Le montant consacré en 2018 par les départements aux dépenses d'aide sociale à l'enfance est comparable à celui qu'ils consacrent à l'aide sociale aux personnes handicapées, légèrement supérieur à celui qu'ils consacrent à l'aide sociale aux personnes âgées et inférieur aux dépenses d'allocation et insertion de RMI/RSA.

L'évolution malgré tout relativement dynamique, en valeur absolue, des dépenses d'aide sociale à l'enfance sur l'ensemble de la période est portée par les dépenses de placement qui représentent 80 % des dépenses et augmentent au taux de + 4,3 % en moyenne annuelle (+ 4,4 % pour l'accueil familial et + 4,2 % pour l'accueil en établissements). Les autres dépenses d'aide sociale à l'enfance augmentent sur la période mais de façon plus modérée : + 3,5 % en moyenne annuelle pour les dépenses d'action éducative, + 1,3 % pour les dépenses d'allocation et + 1,9 % pour les dépenses de prévention spécialisée (encadré 9).

³⁶⁴ Après déduction des récupérations et recouvrements, mais y compris les dépenses prises en charge par l'État.

Tableau 10 : Évolution des dépenses nettes d'aide sociale des départements entre 1999 et 2018

en milliards d'euros 2018

	1999	2000	2005	2007	2010	2015	2016	2017	2018	1999/2018
Dépenses d'insertion et d'allocation RSA	0,94	0,92	7,8	8,1	8,9	11,42	11,74	11,68	11,78	1 153,19
<i>Part dans le total des dépenses d'aide sociale</i>	11,01	10,66	32,14	30,57	29,94	34,14	34,25	33,55	33,50	
Aide sociale à l'enfance	6	5,67	6,23	6,6	7,28	7,6	7,63	7,82	8	42,85
<i>Part dans le total des dépenses d'aide sociale</i>	65,57	65,70	25,67	24,91	24,49	22,72	22,26	22,46	22,75	
Aide sociale aux personnes handicapées	nd	nd	4,3	5,2	6,42	7,37	7,63	7,8	7,85	82,56
<i>Part dans le total des dépenses d'aide sociale</i>	nd	nd	17,72	19,62	21,59	22,03	22,26	22,41	22,33	
Aide sociale aux personnes âgées	2	2,04	5,94	6,6	7,13	7,06	7,28	7,51	7,53	276,5
<i>Part dans le total des dépenses d'aide sociale</i>	23,42	23,64	24,47	24,91	23,98	21,11	21,24	21,57	21,42	
Total des dépenses d'aide sociale	8,54	8,63	24,27	26,5	29,73	33,45	34,28	34,81	35,16	311,71
Dépenses totales des départements	16,28	14,63	27,26	29,8	33	36,72	37,53	38,13	38,4	135,87

Source : Drees, enquêtes Aide sociale de 1999 à 2018.

Encadré 9 – Les dispositifs de l'aide sociale à l'enfance, hors mesures de placement

Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE) mettent en œuvre diverses actions dans le cadre de la politique de protection de l'enfance, à des fins de prévention, de repérage des situations de danger ou de risque de danger, et de protection. Ils agissent selon deux principaux modes d'intervention :

- l'aide à domicile, qui vise à maintenir l'enfant dans son milieu habituel ou à faciliter le retour à domicile après une prise en charge en dehors du milieu familial. Elle recouvre à la fois des interventions à domicile individuelles (appui d'un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF), accompagnement en économie sociale et familiale, ou intervention d'un service d'action éducative à domicile) ou collectives (prévention spécialisée) et des aides financières (ou allocations) ;
- la prise en charge matérielle qui correspond essentiellement à des mesures de placement en dehors du milieu familial, en établissement ou en famille d'accueil, lorsque le mineur ne peut demeurer dans son milieu de vie habituel ou nécessite un accueil spécialisé.

En conséquence, on constate une hausse constante de la part des dépenses de placement dans l'ensemble des dépenses (avec néanmoins une certaine stagnation entre 2007 et 2013) : de 66 % du total des dépenses d'aide sociale à l'enfance en 1999, elles passent à 80 % en 2018.

En 2018, plus de la moitié (52 %) sont consacrées aux placements d'enfants en établissements et un peu plus d'un quart (26 %) aux placements en famille d'accueil (tableau 11). Les actions éducatives représentent 6 % des dépenses, les allocations mensuelles (secours, bourses et autres aides financières) 3,6 % et les mesures de prévention spécialisée 2,8 %.

Tableau 11 : Répartition des dépenses d'aide sociale à l'enfance en 2018

en %

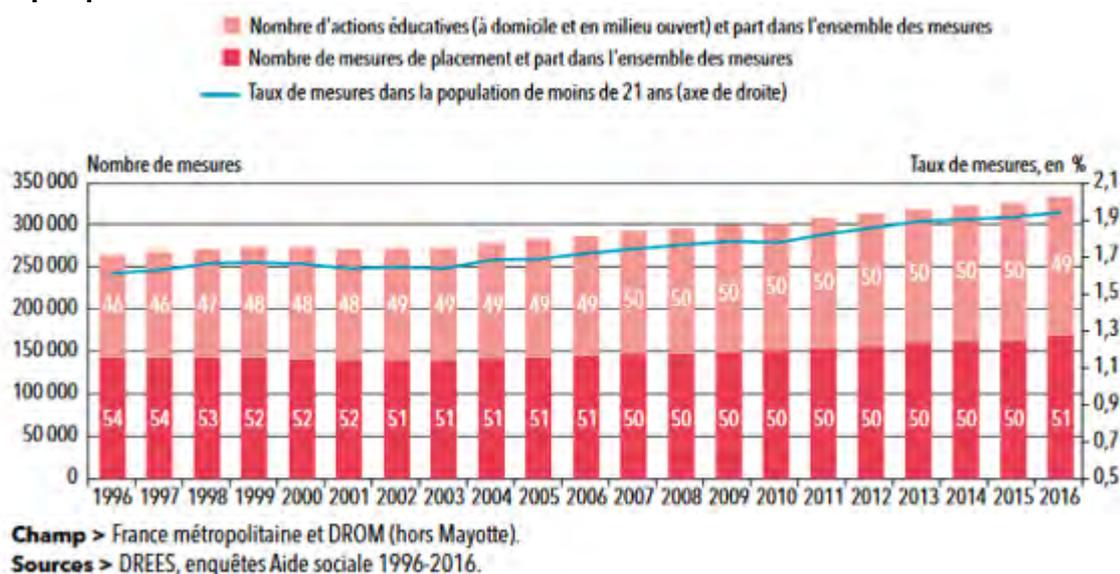
Enfants accueillis à l'ASE (y compris placements directs), dont :	79,37
- placements en établissements	52,01
- placements en familles d'accueil	25,89
- autres dépenses de placement	1,47
Actions éducatives	6,00
Dépenses d'allocation	3,64
Prévention spécialisée	2,78
Autres dépenses (participations, subventions et autres)	8,21

Source : Drees, enquête Aide sociale 2018.

En termes de résultats, on observe sur longue période une hausse des mesures de placement, qui augmentent plus fortement que le nombre des enfants accueillis à l'ASE sur 2002-2018³⁶⁵, ainsi qu'une légère évolution de la répartition des mesures de placement et des mesures d'actions éducatives (respectivement 54 et 46 % en 1996 et 51 et 49 % en 2016) (graphique 25).

³⁶⁵ Le total des enfants placés en établissements augmente de 56 % sur la période ; le total des actions éducatives de 27 % et le total des enfants accueillis par l'ASE de 33 % sur 2002-2018 (données data Drees, Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale - séries longues [1996-2018]).

Graphique 25 : Évolution des mesures d'aide sociale à l'enfance de 1996 à 2016



Source : Drees, 2019, Aide et action sociale en 2018, Fiche 22 : les bénéficiaires et les dépenses de l'aide sociale à l'enfance.

2. Les dépenses d'insertion et allocation RMI/RSA

Les dépenses d'insertion et d'allocation du RMI/RSA représentent près du tiers des dépenses d'aide sociale des départements (33,5 % en 2018). Elles sont des dépenses obligatoires pour les départements et se décomposent en dépenses d'allocation pour la grande majorité d'entre elles (93 %) et en dépenses d'insertion pour une petite partie (7 %). Une part de ces dernières est imputable aux enfants à charge, à travers la bonification pour enfant à charge de l'allocation du RMI puis du RSA. En 2018, 47,3 % des 2,16 millions d'allocataires RSA avaient des enfants à charge (données Drees sur les bénéficiaires du RSA).

Les départements peuvent également mener des actions d'insertion spécifiques en faveur des mères isolées.

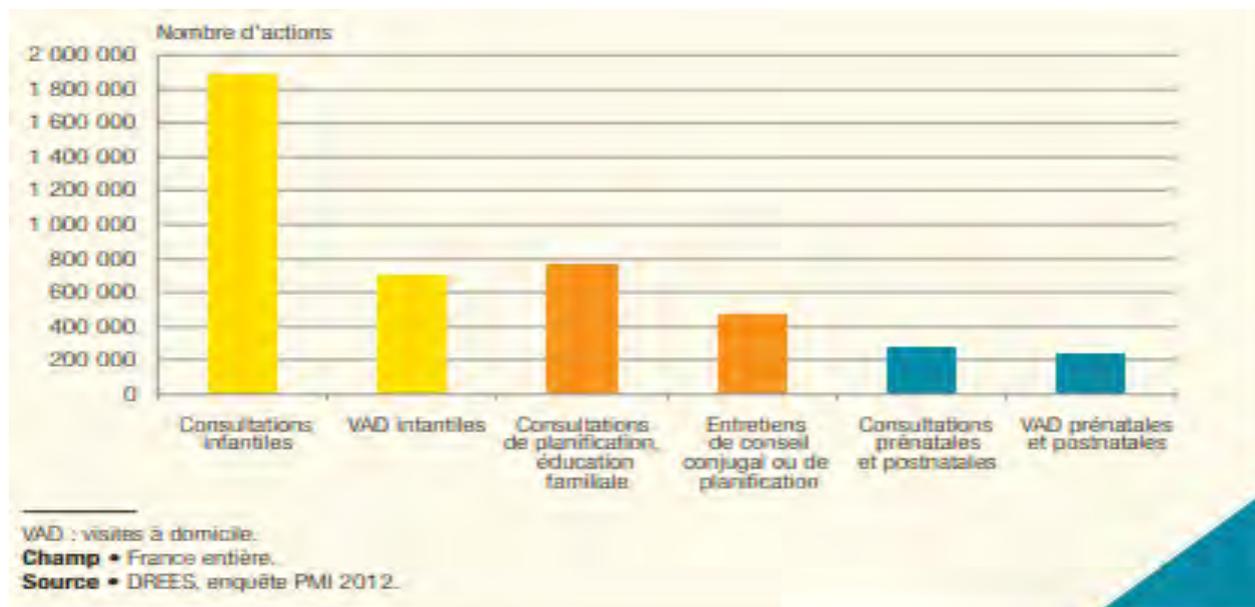
3. Les dépenses des départements en faveur des services de Protection maternelle et infantile

Les services de PMI relèvent de l'action sociale obligatoire des conseils départementaux. Leurs missions sont définies par le code de la santé Publique (CSP) (article L 2112-2) et recouvrent des actions « *au croisement des champs sanitaire et social* » : actions de prévention médicosociale (qui prennent la forme de consultations, visites à domicile, bilans de santé, dépistage de troubles physiques, psychologiques ou sensoriels de l'enfant) en faveur des femmes enceintes et des enfants de moins de 6 ans ; activités de planification et d'éducation familiales ; actions de prévention et de prise en charge des mineurs en danger ; activités d'agrément et de contrôle des modes d'accueil de la petite enfance ; et enfin traitement d'informations épidémiologiques et en santé publique relatives à la maternité et à la petite enfance³⁶⁶.

³⁶⁶ Ces services mobilisent ainsi des effectifs pluridisciplinaires : des professionnels de santé (médecins, sages-femmes, infirmier(ère)s, infirmières puéricultrices, psychologues, psychomotriciens), des personnels médico-sociaux (auxiliaires de puériculture, éducateurs/trices) de jeunes enfants), des professionnels à vocation sociale et d'accompagnement (conseiller(e)s conjugaux (ales)).

Le suivi des enfants représente 59 % des activités de consultations et de visites à domicile des PMI selon les données recueillies annuellement par la Drees à travers son enquête auprès des PMI³⁶⁷ (graphique 26).

Graphique 26 : Répartition des activités d'entretiens, des consultations et des visites à domicile de la PMI



Source : Amar E. et Borderies F., 2015, Les services de PMI : plus de 5 000 sites de consultations en 2012, *Études et résultats*, n° 913, Drees, avril.

Si leur rôle est surtout un rôle de prévention sanitaire en direction des mères et des enfants, les services de PMI ont aussi une dimension de soutien à la parentalité, de protection de l'enfance et d'accueil du jeune enfant (DGCS 2016), autant de missions qui justifient l'analyse de ces dépenses dans le présent rapport.

Les dépenses des départements en direction des services de PMI sont en forte baisse (tableau 12) : elles étaient de 0,37 Md€ en 2019 soit 0,5 % du budget des départements alors qu'elles s'élevaient à 0,42 Md€ en 2013, soit 0,6 % du budget des départements (données DGCL, Les dépenses des collectivités locales [présentation fonctionnelle]).

Tableau 12 : Dépenses des départements en direction des services de PMI

	2013	2019
Montants financiers (en Md€)	0,42	0,37
Part du budget des départements (en %)	0,6	0,5

Source : données DGCL.

Ces services sont marqués par de fortes disparités territoriales de couverture³⁶⁸.

³⁶⁷ Le rapport Peyron de 2019 notait néanmoins que « l'activité et les publics de la PMI n'étaient qu'imparfaitement suivis » dans la mesure où « aucune information n'est collectée sur le contenu des activités collectives mises en œuvre ».

³⁶⁸ Cour des comptes 2012, rapport public annuel, chapitre 2.

On constate enfin sur la période une évolution des axes d'action de ces services, avec une baisse de 15 % sur 2009-2017 du nombre de visites à domicile effectives dont le motif est un enfant, mais une hausse de 11 à 12 % du nombre d'enfants de 3-4 ans ayant bénéficié d'un dépistage auditif et visuel et de 26 % du nombre d'enfants de 3-4 ans ayant bénéficié d'un dépistage des troubles du langage (données data Drees sur les activités de PMI - Actions en faveur des enfants au cours de l'année - 2009 à 2017).

PARTIE V

LES REFORMES DES DISPOSITIFS FISCAUX CONSACRES AUX ENFANTS AU TITRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Introduction

Le présent chapitre s'intéresse aux dépenses fiscales dans le champ de la famille mais aussi plus largement aux dispositifs fiscaux liés à la charge d'enfant, tels que définis dans l'introduction de ce rapport. Il inclut ainsi le quotient familial, qui a été requalifié comme faisant partie de la norme de l'impôt sur le revenu en 1998³⁶⁹, ainsi que l'abattement pour charge d'enfant de la taxe d'habitation (encadré 1).

Encadré 1 – Les dispositifs fiscaux pris en compte

On retient dans le champ du présent rapport les dispositifs fiscaux (dépenses fiscales ou non) suivants :

- le quotient familial ou demi-parts fiscales de droit commun liées aux enfants, ainsi que les demi-parts supplémentaires de quotient familial accordées en raison des enfants, celle accordée aux parents isolés et celle accordée aux parents d'enfants handicapés (impôt sur le revenu) ;
- le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants âgés de moins de 6 ans (impôt sur le revenu) ;
- le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile pour les dépenses liées aux emplois familiaux (impôt sur le revenu) ;
- la réduction pour frais de scolarité (impôt sur le revenu) ;
- le régime spécial d'imposition des assistants maternels (impôt sur le revenu) ;
- le crédit d'impôt famille ou Cifam (impôt sur les sociétés) ;
- l'abattement pour charges d'enfant (taxe d'habitation).

Un certain nombre de mesures en lien avec la famille ne sont, en revanche, pas prises en compte :

- des dispositifs relatifs à des charges de famille passées, le choix ayant été fait de ne prendre en compte que les dispositifs pour des familles ayant encore des enfants à charge et liés à ces enfants à charge :
 - o la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls mais ayant eu un ou plusieurs enfants à charge,
 - o l'exonération d'IR des majorations de retraite pour les personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants (disposition d'ailleurs supprimée en 2014) ;
- des dispositifs liés à la problématique des séparations conjugales, qui traduisent moins une politique d'aide aux familles que la définition du revenu imposable et la prise en compte par le système fiscal d'un transfert de revenu du parent débiteur d'aliments vers le parent créancier :

³⁶⁹ L'idée sous-jacente à cette requalification est que la capacité contributive d'un ménage, qui détermine le taux d'imposition dans le cadre du barème progressif de l'impôt sur le revenu, doit s'apprécier d'après son niveau de vie, qui se mesure en termes de revenu par unité de consommation. La division du revenu par un nombre de parts fiscales traduirait donc, non un avantage, mais une manière normale de calculer le revenu imposable. On peut noter toutefois, même dans le cadre de cette conception, que le calcul des parts fiscales est différent de celui qui résulterait d'une utilisation des échelles d'équivalence de l'Insee, ce qui introduit une distorsion dans l'application de cette norme et donc un avantage relatif pour les familles (Cf. Thélot C., Villac M., 1998).

L'inclusion du quotient familial dans le champ d'étude du rapport se justifie par une autre conception, selon laquelle la capacité contributive est celle des apporteurs de revenus, et que donc la diminution d'impôts apportée par le mécanisme du quotient familial doit être considérée comme une aide aux familles. De plus le coût budgétaire du quotient familial et son importance dans les débats sur la politique familiale justifient qu'on le traite ici.

- la déduction pour le parent non-gardien de la pension alimentaire (ou contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant, CEEE) versée (impôt sur le revenu),
- l'abattement de 10 % pour la pension alimentaire (ou CEEE) reçue par le parent gardien (impôt sur le revenu) ;
- l'exonération des prestations familiales (impôt sur le revenu) car le dispositif en cause concerne un grand nombre d'autres prestations sociales³⁷⁰ et que le dispositif n'est donc pas propre à la politique familiale.

Ces dispositifs fiscaux prennent des formes variées qui vont de l'abattement à la déduction, en passant par la réduction, le crédit d'impôt ou le quotient familial :

- l'abattement se définit comme l'application d'un pourcentage forfaitaire soustrait aux revenus qui sont normalement comptabilisés dans le calcul de l'impôt ;
- la déduction d'impôt est une somme déduite des revenus imposables avant application du barème d'imposition ;
- la réduction d'impôt est une somme soustraite du montant de l'impôt dû après application du barème ;
- le crédit d'impôt est une somme soustraite du montant de l'impôt mais qui fait l'objet d'un remboursement total ou partiel si son montant dépasse celui de l'impôt ou si la personne n'est pas imposable ;
- s'y ajoute le dispositif spécifique qu'est le quotient familial qui consiste dans la division du revenu imposable par un nombre de parts dépendant de la configuration familiale, le barème progressif d'imposition étant ensuite appliqué à ce revenu divisé par parts avant que l'impôt total ne soit calculé par multiplication de la somme ainsi obtenue par le nombre de parts.

Ces dispositifs sont anciens voire très anciens pour la plupart (tableau 1).

Tableau 1 : Date de création des dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale

Quotient familial	1946
Crédit d'impôt pour frais de garde	2005 (1979)
Crédit d'impôt pour emplois à domicile	2017 (2007) (1993)
Réduction d'impôt pour frais de scolarité	1993
Régime d'imposition des assistantes maternelles	1979
Cifam	2004
Abattement pour charge de famille de la taxe d'habitation	1959

Le plus récent est le Cifam créé en 2004. Les années 2000 ont aussi vu la transformation en crédit d'impôt de réductions d'impôt existantes (frais de garde et emplois à domicile). À part ces deux évolutions, et l'extension à l'ensemble des foyers fiscaux du crédit d'impôt emplois à domicile en

³⁷⁰ Article 81 du code général des impôts.

2017, ces dispositifs ne connaissent que des évolutions paramétriques (niveau des plafonds) sur la période récente.

Le coût total de ces dispositifs représente de l'ordre de 16,6 Md€, soit environ 20 % des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale. Les dispositifs les plus coûteux sont le quotient familial et l'abattement pour charge d'enfant de la taxe d'habitation, qui représentent à eux deux près de 88 % du coût d'ensemble. Les autres dispositifs ont un coût beaucoup plus faible.

On constate sur 2008 et 2012 une hausse du coût des crédits d'impôt pour frais de garde des enfants et pour emplois à domicile sous l'effet des réformes de 2005 et 2007 (transformation en crédit d'impôt). À l'inverse, entre 2012 et 2017, le coût du quotient familial baisse de près de 11 % soit une baisse de plus de 1 Md€, notamment en raison de la baisse du plafond en 2013 et 2014. Le coût du crédit d'impôt pour emplois à domicile et de la réduction pour frais de scolarité diminue également à la différence du coût du crédit d'impôt famille qui augmente rapidement sur la période, ainsi que, dans une moindre mesure, de celui du crédit d'impôt pour frais de garde.

La baisse du coût du quotient familial s'explique principalement par la baisse du plafond du quotient en 2013 puis 2014. La baisse du coût du crédit d'impôt pour emplois à domicile est liée à la non-revalorisation du plafond de crédit d'impôt auquel il donne droit³⁷¹ ; la transformation en crédit d'impôt n'a que faiblement augmenté le nombre de bénéficiaires du dispositif, ceux-ci restant concentrés parmi les ménages à haut revenu³⁷². La hausse des dépenses de crédit d'impôt pour frais de garde et de crédit d'impôt famille (Cifam), malgré la non-revalorisation de leurs plafonds sur la période, s'explique par l'augmentation rapide du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs.

La non revalorisation des plafonds des crédits d'impôt ainsi que des montants de la réduction pour frais de scolarité conduit à une érosion importante en termes réels des dépenses de ces dispositifs au fil du temps.

Enfin, pour l'abattement pour charges de famille de la taxe d'habitation, la suppression progressive de la taxe d'habitation engagée à partir de 2018 conduit à une baisse rapide du coût de ce dispositif sur 2018-2019.

On fera une analyse générale des dépenses liées à ces dispositifs fiscaux dans le champ de la famille (I), suivie d'une analyse détaillée par type de dispositifs (II).

³⁷¹ Alors que d'autres dispositifs fiscaux tels que les tranches du barème de l'impôt sur le revenu sont revalorisés chaque année en fonction de l'inflation.

³⁷² Carbonnier C., Morel N., *Le retour des domestiques*, la République des idées, Seuil, 2018.

I. Analyse générale du coût des dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale

A. ESTIMATION DU COUT DES DISPOSITIFS FISCAUX CONSACRES AUX ENFANTS AU TITRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Le coût des dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale est estimé à environ 16,6 Md€, selon la décomposition suivante (tableau 2)³⁷³ (cf. les éléments de méthodologie en annexe).

Tableau 2 : Montant/estimation du coût des dispositifs fiscaux liés à la charge d'enfant

en millions d'euros

Quotient familial	12 800	Estimation Drees pour 2017 (incluant la demi part supplémentaire pour enfant handicapé et la demi part supplémentaire pour parents isolés, le coût de cette dernière étant estimé à 650 M€ en 2019 selon le rapport Voies et moyens)
Crédit d'impôt pour frais de garde	1200	Rapport Voies et moyens, chiffres 2019
Crédit d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile	203	Estimation Onape pour 2019
Réduction pour frais de scolarité	173	Rapport Voies et Moyens, chiffres 2019 (173 également en 2017 selon la Drees (Documents budgétaires – Programme 230 [Enseignement scolaire / Vie de l'élève]))
Régime d'imposition des assistants maternels	300	Estimation à partir du rapport Voies et moyens (chiffres 2019), cf. <i>infra</i> (250 en 2017 selon Drees - source : Documents budgétaires - Solidarité, insertion et égalité des chances / Inclusion sociale et protection des personnes, p. 304))
Crédit d'impôt famille (Cifam)	115	Rapport Voies et Moyens, chiffres 2019 (109 en 2017 selon la Drees - source : Documents budgétaires - Solidarité, insertion et égalité des chances / Inclusion sociale et protection des personnes)
Abattement de la taxe d'habitation pour charge de famille	1 800	Estimation Drees et Voies et moyens pour 2017, cf. <i>infra</i> .
TOTAL	16 591	

Les dispositifs les plus coûteux (tableau 3) sont le quotient familial (12,8 Md€), l'abattement pour charge d'enfant de la taxe d'habitation (1,8 Md€), et le crédit d'impôt pour frais de garde (1,2 Md€). Les autres dispositifs ont un coût beaucoup plus faible.

³⁷³ Des estimations peuvent être faites aussi d'autres dispositifs non pris en compte, telle que l'exonération des prestations familiales (dont le coût est estimé dans les documents budgétaires à environ 1,9 Md€ en 2019) et l'abattement pour pension alimentaire reçue (dont le coût est estimé par le HCFEA à 60 M€ en 2019).

Tableau 3 : Évolution du coût des dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale entre 2008 et 2017

en millions d'euros 2017

	2008	2012	2017	Évolution 2008-2012 (en %)	Évolution 2012-2017 (en %)
Crédit d'impôt pour frais de garde	868,2	1051,3	1204,4	21,1	14,6
Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux à domicile	157,0	241,0	203,9	53,5	- 15,4
Régime d'imposition des assistants maternels	151,9	143,6	259,9	- 5,5	81,0
Crédit d'impôt famille	59,7	51,3	83,0	- 14,1	61,8
Réduction pour frais de scolarité	255,0	235,9	164,9	- 7,5	- 30,1
Quotient familial*	-	14370,0	12800,0	-	- 10,9
<i>dont demi-part parents isolés</i>	-	441,1	599,7	-	36
Abattement de TH pour charges de famille*	-	1700,0	1840,0	-	8,2
TOTAL	-	17793,1	16556,0	-	- 7,0

* : pour le quotient familial et les abattements de taxe d'habitation pour charges de famille, les données 2008 ne sont pas présentées car elles sont difficilement comparables avec les données 2012 et 2017 en raison de méthodes d'estimation différentes.

Source : Drees, Compte de l'enfance pour les données 2012 et 2017 ; HCF 2009 pour les dépenses 2008.

Hors quotient familial et abattement pour charges de famille de la taxe d'habitation (dont les évolutions ne sont pas présentées en raison de méthodes d'estimation différentes en 2008 et 2012³⁷⁴), on peut conclure à une hausse du coût des dispositifs fiscaux entre 2008 et 2012. La hausse entre 2008 et 2012 est particulièrement élevée s'agissant du crédit d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de 6 ans et de la réduction (devenue crédit d'impôt) pour emplois familiaux à domicile.

Entre 2012 et 2017, en revanche, la baisse du coût des dispositifs fiscaux est assez marquée, - 7 % au total en euros constants, et s'explique en particulier par l'évolution des dépenses de quotient familial. Le coût du quotient familial a en effet baissé de 1,6 Md€ sur 2012-2017, soit - 11 %, selon le compte de l'enfance de la Drees (estimations à partir du modèle Ines). Le coût du crédit d'impôt pour emplois familiaux à domicile et celui de la réduction pour frais de scolarité diminuent également. En revanche, le coût du régime spécifique d'imposition des assistantes maternelles et celui du crédit d'impôt famille augmentent fortement sur la période, ainsi que, dans une moindre mesure, celui du crédit d'impôt pour frais de garde.

La baisse du coût du quotient familial s'explique principalement par la baisse du plafond du quotient en 2013 puis 2014, qui n'a pas été effacée par les revalorisations annuelles en fonction de l'inflation opérées depuis cette date (la baisse totale du plafond en euros constants s'élevant à 36,5 % entre 2012 et 2019). La baisse du coût du crédit d'impôt pour emplois à domicile est liée à la non-

³⁷⁴ Les estimations pour 2012 et 2017 sont issues du modèle de microsimulation Ines, pas celles de 2008.

revalorisation du plafond de crédit d'impôt auquel il donne droit³⁷⁵ ; la transformation en crédit d'impôt n'a que faiblement augmenté le nombre de bénéficiaires du dispositif, ceux-ci restant concentrés parmi les ménages à haut revenu³⁷⁶. Pour quatre dispositifs (crédit d'impôt pour frais de garde, crédit d'impôt pour emplois de services à domicile, crédit d'impôt famille et réduction d'impôt pour frais de scolarité), l'absence de revalorisation des plafonds équivaut à une diminution en euros constants de 5,4 % entre 2012 et 2019.

En revanche, le coût des dépenses de crédit d'impôt pour frais de garde et de crédit d'impôt famille (Cifam) connaît une évolution dynamique malgré la non-revalorisation de leurs plafonds sur la période, ce qui s'explique par l'augmentation rapide du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs (tableau 4).

Tableau 4 : Évolution sur la période 2008-2017 du nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt pour frais de garde, du crédit d'impôt famille (Cifam) et de la réduction pour frais de scolarité

en %

Crédit d'impôt pour frais de garde	+ 15,3
Crédit d'impôt famille	+ 191,4
Réduction pour frais de scolarité	- 1,5

Source : rapports annuels Voies et moyens, dépenses fiscales.

B. LE COUT DES DISPOSITIFS FISCAUX CONSACRES AUX ENFANTS AU TITRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE DANS L'ENSEMBLE DES DEPENSES EN DIRECTION DES FAMILLES

Sur le périmètre retenu, le coût des différents dispositifs fiscaux consacrés aux enfants au titre de la politique familiale représente un peu plus de 16,6 Md€, soit 19,4 % des 85,0 milliards de l'ensemble des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants au titre de la politique familiale, telles que retenues dans ce rapport.

C. LES DISPOSITIFS FISCAUX CONSACRES AUX ENFANTS AU TITRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE PAR GRANDES FONCTIONS

On peut classer les dispositifs fiscaux consacrés aux enfants en deux grandes catégories ou fonctions en fonction de leurs finalités :

- **une finalité de réduction des charges de famille** : elle comprend le quotient familial, y compris les demi-parts supplémentaires dans l'impôt sur le revenu (parents isolés, enfant handicapé), la réduction d'impôt pour frais de scolarité et l'abattement pour enfant au titre de la taxe d'habitation ;
- **une finalité de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle** : elle comprend les crédits d'impôt pour frais de garde d'un enfant de moins de 6 ans et pour l'emploi d'un

³⁷⁵ Alors que d'autres dispositifs fiscaux tels que les tranches du barème de l'impôt sur le revenu sont revalorisés chaque année en fonction de l'inflation.

³⁷⁶ Carbonnier C., Morel N., 2018, *Le retour des domestiques*, la République des idées, Seuil.

salarié à domicile ainsi que les dépenses fiscales liées au régime spécial d'imposition des assistantes maternelles et des assistantes familiales et celles relatives au crédit d'impôt famille.

La fonction réduction des charges a diminué de 9,2 % en euros constants entre 2012 et 2017, du fait des mesures prises en 2013 et 2014 conduisant à fortement diminuer le plafond de réduction d'impôt par demi part³⁷⁷. Au contraire, la fonction conciliation emploi/famille a fortement augmenté sur la période, de 17,7 % entre 2012 et 2017 (tableau 5).

Tableau 5 : Évolution des dépenses par grandes fonctions (réduction des charges et conciliation) entre 2012 et 2017

en millions d'euros 2017

	2012	2017	2012-2017 (en %)
Fonction réduction des charges (QF, abattement TH, réduction frais scolarité)*	16 305,9	14 804,9	- 9,2
Fonction conciliation (crédits d'impôt frais de garde et emplois familiaux, imposition assistantes maternelles et familiales, Cifam)	1 487,2	1 751,1	17,7

* : les données 2008 ne sont pas comparables avec les données 2012 et 2017 en raison de méthodes d'estimation différentes des dépenses liées au quotient familial et aux abattements de taxe d'habitation pour charges de famille.

Source : Drees, Compte de l'enfance pour les données 2012 et 2017 ; HCF 2009 pour les dépenses 2008.

En 2017, la fonction réduction des charges représente encore l'écrasante majorité des dépenses fiscales en direction des familles retenues : environ 90 %.

³⁷⁷ Voir *infra* et la partie « Les effets des réformes des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants depuis 2008 : une évaluation à l'aide de la microsimulation ».

II. Analyse détaillée par mesure

A. LES COMPOSANTES FAMILIALES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

1. Le quotient familial ou demi-parts fiscales de droit commun liées aux enfants

Le quotient familial est un mécanisme ancien, introduit par la loi de finances pour 1946. Considéré comme une dépense fiscale jusqu'en 1997, il est depuis 1998 considéré comme le mode de calcul normal de l'impôt sur le revenu et retiré de la liste des dépenses fiscales. En conséquence, son coût n'apparaît plus dans le document annexé à la loi de finances annuelle dit « Évaluations des voies et moyens » et son Tome 2 consacré aux dépenses fiscales. Quelques estimations ont cependant été réalisées à l'aide de modèles de microsimulation (voir *infra*).

Le mécanisme du quotient familial est le suivant : un nombre de parts fiscales est attribué au niveau de chaque foyer en tenant compte de la configuration familiale (monoparentalité ou couple), du statut matrimonial du couple³⁷⁸ ainsi que du nombre d'enfants à charge³⁷⁹ (tableau 6). Une demi-part de quotient familial est ainsi attribuée pour chacun des deux premiers enfants à charge et une part entière de quotient familial est attribuée par enfant à partir du troisième enfant à charge (articles 194 du CGI et 195 du CGI). Cet abattement supplémentaire pour familles nombreuses a été introduit en 1981.

Tableau 6 : Nombre de parts par configuration familiale (hors demi-part spécifique pour les parents isolés³⁸⁰)

Configuration familiale	Célibataire sans enfant	Célibataire 1 enfant	Célibataire 2 enfants	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	À partir du 3 ^e enfant
Nombre de parts	1	1,5	2	2	2,5	3	+ 1

Le revenu du ménage est divisé par le nombre de parts ainsi constituées et le barème progressif d'imposition est appliqué non au revenu global du foyer mais au revenu divisé par parts. Ce mécanisme a pour effet de soumettre les ménages avec enfant à des taux d'imposition plus faibles que ceux appliqués aux ménages ayant les mêmes ressources mais sans enfants. L'avantage que représente le quotient familial augmente avec le revenu, dans la limite du plafonnement.

Le mécanisme du quotient familial n'est pas d'un recours fréquent en Europe. Si la prise en compte de la charge d'enfant par le système fiscal est très majoritaire en Europe, le recours à la technique fiscale visant à diviser le revenu global du couple avant application du barème de l'impôt par un nombre de parts en fonction du nombre de membres de la famille est plutôt rare.

³⁷⁸ Les contribuables célibataires, divorcés ou veufs n'ayant pas de personnes à charge sont imposés sur la base d'une part de quotient familial ; les contribuables mariés ou liés par un pacte civil de solidarité (Pacs) bénéficient de deux parts.

³⁷⁹ Sont considérés comme à charge les enfants de moins de 18 ans ou infirmes (article 196 du code général des impôts). En outre, lorsqu'un enfant majeur est rattaché au foyer fiscal de ses parents (ce qui est possible jusqu'à 21 ans ou 25 ans s'il poursuit ses études), il est pris en compte pour le calcul du nombre de parts. Enfin, les personnes titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité » peuvent également être considérées comme à charge si elles vivent sous le même toit que les contribuables (article 196 A bis).

³⁸⁰ Le parent divorcé ou célibataire vivant seul a droit à une demi-part supplémentaire à ce titre (cf. *infra*).

En cas de résidence alternée des enfants, les parts au titre des enfants à charge sont attribuées en fonction du critère de la charge effective supportée au titre de l'entretien et de l'éducation. 400 000 enfants mineurs sont ainsi déclarés en résidence alternée par leurs parents à l'administration fiscale et font l'objet d'un partage du quotient familial, instauré par une loi de finances rectificative pour 2002³⁸¹. En l'absence de résidence alternée, c'est uniquement le parent qui a la garde principale qui bénéficie de parts fiscales.

En cas de résidence alternée, il y a présomption de partage et chaque enfant ouvre droit dans ce cas à 0,25 part de quotient familial pour chacun des parents. La présomption de partage peut être écartée si la décision du juge ou la convention de divorce en dispose autrement ou si l'un des parents apporte la preuve qu'il assume la charge principale (cf. article 194 du code général des impôts).

L'avantage procuré par le quotient familial est plafonné (plafonnement par demi-part supplémentaire) Le plafonnement a été introduit en 1982³⁸² (revenus de 1981 imposés en 1982)³⁸³. Le montant du plafond est généralement revalorisé en fonction de l'inflation. Il a cependant été modifié certaines années : en 1994 (revenus 1993), il a ainsi été augmenté de près de 20 % ; en 1999 (revenus 1998), il a été diminué de près d'un tiers, en compensation de la suppression de la mise sous condition de ressources allocations familiales entrée en vigueur en 1998 ; en 2001, le plafond a été réaugmenté d'environ 12 % ; enfin, il a été diminué d'environ 15 % en 2013 puis de 25 % en 2014, passant de 2 336 € en 2012 à 2 000 € en 2013 puis 1 500 € en 2014. Le plafond atteint 1 570 € en 2021 pour l'imposition des revenus de 2020. Cela constitue, en euros constants, une dégradation du niveau du plafond de – 38 % sur 2003-2019 et de – 6,5 % sur 2012-2019.

L'avantage que constitue le quotient familial croît en fonction des revenus jusqu'au plafond, cette propriété antiredistributive étant souvent soulignée³⁸⁴. Il ne bénéficie par ailleurs qu'aux familles imposables (à la différence des crédits d'impôt).

2. La demi-part supplémentaire de quotient familial accordée aux parents isolés

Depuis 1996 (revenus 1995)³⁸⁵, les parents célibataires ou divorcés bénéficient, en plus des parts fiscales calculées dans les conditions de droit commun, d'une demi-part spécifique uniquement au titre de leur premier enfant à charge, lorsqu'ils en supportent la charge à titre exclusif (article 194-II du CGI). Ils bénéficient au titre de ce dispositif d'un mécanisme de plafonnement plus favorable que le plafonnement de droit commun : la réduction d'impôt correspondant à la part complète (demi-part de droit commun + demi-part spécifique aux parents isolés) accordée au titre du 1^{er} enfant à charge est limitée à 3 704 € au lieu de 1 570 € (article 197-I-2 du CGI).

Lorsque la charge est partagée avec l'autre parent, chacun des parents bénéficie d'un quart de part supplémentaire pour un enfant et d'une demi-part s'ils ont deux enfants ou plus.

³⁸¹ Algava E., Penant P. et Yankan L., 2019, En 2016, 400 000 enfants alternent entre les deux domiciles de leurs parents séparés, *Insee première*, n° 1728.

³⁸² Glaude M., 1991, L'originalité du système du quotient familial, *Economie et Statistique*, n° 248, p. 51-67.

³⁸³ La demi-part pour les enfants majeurs célibataires encore à charge avait été plafonnée dès 1974.

³⁸⁴ Pour une discussion des arguments, voir par exemple Allègre G., 2012, « [Faut-il défendre le quotient familial ?](#) », *Revue de l'OFCE*, 2012/3, n° 122, p. 187-220.

³⁸⁵ Cette part entière avait été initialement créée pour compenser les charges de famille pour veufs et veuves de guerre (Carbonnier C., 2016, Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France, *Revue française d'économie*, 2016/1 (volume XXXI)).

La demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés représente une dépense fiscale estimée à 650 M€ en 2020 pour 1,759 millions de ménages bénéficiaires, soit une aide moyenne de 370 € par an ou 30,8 € par mois (rapport Voies et moyens 2020).

3. La demi-part supplémentaire de quotient familial accordée aux parents d'enfants handicapés

Une demi-part supplémentaire de quotient familial est aussi accordée pour enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité. Ce dispositif a été créé en 1963.

Cette dépense fiscale est intégrée, dans l'estimation du rapport Voies et moyens, à celle relative à la part fiscale supplémentaire accordée par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité, sans qu'il y ait estimation de la part que représente chacun des dispositifs. L'ensemble de la dépense s'élève à 140 M€ pour 291 042 ménages bénéficiaires en 2017, soit une aide moyenne de 481 € par an ou 40 € par mois (rapport Voies et moyens 2020).

4. Chiffrage du quotient familial, y compris les demi-parts supplémentaires

La Drees (Compte de l'enfance) a estimé à 12,8 Md€ en 2017 l'impact du quotient familial sur le montant de l'impôt sur le revenu, en baisse de 1,2 Md€ courants par rapport à 2012 (tableau 7). Cette estimation intègre les demi-parts supplémentaires accordées d'une part aux parents isolés, d'autre part aux parents d'enfants handicapés.

Tableau 7 : Impact du quotient familial sur les recettes fiscales : effets directs et indirects

	Montants en milliards d'euros courants			
	2012	2013	2016	2017
Impact du quotient familial sur le montant d'impôt sur le revenu	14,0	13,4	12,9	12,8
Dont :				
<i>Impôt avant déductions fiscales et crédits d'impôt</i>	14,0	13,5	13,1	13,3
<i>Réductions et crédits d'impôt (hors avantages enfants), y compris réduction exceptionnelles en 2017</i>	-0,1	-0,1	-0,1	-0,5

Lecture : en 2017, le montant d'impôt sur le revenu est réduit de 12,8 milliards d'euros du fait de l'application du quotient familial (par rapport à une situation contrefactuelle où il n'existerait aucun avantage fiscal lié à la présence d'enfants). En l'absence de toute déduction fiscale (s'appliquant au montant imposable après application du quotient familial et éventuelle décote), la réduction d'impôt liée au quotient familial aurait été de 13,3 Mds€. Elle est ramenée à 12,8 Mds€ car certains ménages ne bénéficient pas de toutes les déductions fiscales auxquelles ils pourraient prétendre si le quotient familial ne s'appliquait pas (notamment s'ils deviennent de ce fait non imposables).

Champ : France, tous ménages.

Sources : Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2010, 2011, 2014 et 2015 (actualisées 2012, 2013, 2016 et 2017) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2017, calculs DREES.

Source : Drees, Compte de l'enfance, 2020.

Selon les indicateurs du Rapport d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (Repss) Famille 2020, l'impact sur le niveau de vie médian du quotient familial serait particulièrement important pour les couples avec deux voire trois enfants (tableau 8). Il serait moindre mais encore significatif pour les couples avec un enfant et les personnes seules avec un enfant. Il serait en revanche négligeable pour les personnes seules avec deux enfants ou plus.

Tableau 8 : Niveau de vie médian des personnes avant et après impôt sur le revenu, prestations familiales, aides au logement, minimas sociaux et prime d'activité selon la configuration familiale

	Niveau de vie de référence médian (avant impôts et prestations)	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 du quotient familial	Impact supplémentaire de la taxe d'habitation		Impact des prestations familiales	Impact supplémentaire des aides au logement, des minimas sociaux et de la prime d'activité			
Couples										
sans enfant	100	-3,9%	0,2%	-1,3%	95	0,0%	0,1%	95	Réduction des écarts de niveau de vie	
	28 120				26 710			26 750		
avec 1 enfant	84	-4,2%	1,8%	-1,0%	81	5,8%	0,2%	86		
	23 660				22 850			24 230		
avec 2 enfants	79	-5,2%	4,2%	-1,2%	77	7,6%	0,1%	83		
	22 140				21 590			23 250		
avec 3 enfants ou +	52	-2,3%	2,8%	-0,8%	52	21,8%	1,1%	64		
	14 660				14 620			18 020		
Personnes seules										
sans enfant	70	-2,4%	0,3%	-1,8%	67	0,0%	1,4%	68		
	19 570				18 810			19 070		
avec 1 enfant	47	-1,2%	1,5%	-1,8%	46	7,0%	13,5%	56		
	13 270				13 060			15 860		
avec 2 enfants ou +	32	-2,3%	0,2%	-1,0%	31	40,0%	16,3%	51		
	9 000				8 730			14 210		

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018, calculs Drees et Insee.
 Champ : ménages ordinaires vivant en France métropolitaine 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, hors ménages « complexes ». Pour la définition des différents concepts, se référer aux précisions méthodologiques.
 Lecture : sur le champ défini ci-dessus, le niveau de vie médian des personnes au sein de chaque configuration familiale est rapporté à un référentiel 100 qui est le niveau de vie médian de référence au sein des couples sans enfant (28 120 € par UC, après cotisations et contributions sociales mais avant impôts et prestations, correspond donc à 100). Au sein des couples avec 2 enfants, le niveau de vie médian de référence est de 22 140 €, soit 79 % de celui des personnes vivant en couple sans enfant. Ce niveau de vie diminue de 5,2 % avec l'impôt sur le revenu (sans prise en compte du quotient familial), ré-augmente de 4,2 % du fait du quotient familial, puis diminue de 1,2 % après prise en compte de la taxe d'habitation. Il augmente ensuite de 7,6 % avec les prestations familiales pour s'établir au final à 23 250 € par UC, tous transferts sociaux et fiscaux confondus.

Source : Rapport d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (REPSS) 2020.

B. LE CREDIT D'IMPOT POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS AGES DE MOINS DE 6 ANS

Les frais associés à une garde externe au domicile (crèche, garderie scolaire ou assistante maternelle agréée) et engagés par les parents dont l'enfant est âgé de moins de 6 ans³⁸⁶ donnent lieu depuis 2005 à un crédit d'impôt. Ce dispositif a remplacé un mécanisme de réduction d'impôt bénéficiant uniquement aux ménages imposables, qui s'était lui-même substitué en 1989 à une déduction d'impôt créée en 1979 (revenus 1978).

Les dépenses éligibles à ce crédit sont les suivantes (elles sont définies à l'article 200 quater B du code général des impôts) :

- les dépenses relatives à la garde par une assistante maternelle (salaires et cotisations sociales),
- les frais de garde en établissement d'accueil du jeune enfant,
- les frais de garderie scolaire (tarifs facturés pour l'accueil des enfants de moins de 6 ans en dehors du temps scolaire, cantine, temps d'activités périscolaires mis en place dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires) ou d'accueil de loisirs.

³⁸⁶ Au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

- Les dépenses considérées sont nettes des aides (complément mode de garde de la Paje) perçues et n'incluent pas les frais de nourriture.

Les dépenses sont plafonnées à 2 300 € par enfant gardé (1 150 € si l'enfant est en résidence alternée ou à charge partagée), soit un crédit d'impôt maximal de 1 150 € par enfant (et 575 € si l'enfant est en résidence alternée ou à charge partagée)³⁸⁷.

Le plafond du crédit d'impôt est resté inchangé depuis 2002 en euros courants, et même depuis 1992³⁸⁸. Cela représente une dégradation de 20,5 % sur 2002-2019 de la valeur du plafond en euros constants et de 5 % environ sur 2012-2019.

Le taux de crédit d'impôt était initialement de 25 % des dépenses éligibles nettes. Il a été doublé en 2006 (impôt sur les revenus 2005) pour atteindre 50 % des dépenses, ce qui a occasionné une forte hausse des dépenses fiscales (tableau 9).

Tableau 9 : Coût des dépenses fiscales du crédit d'impôt pour frais de garde entre 2008 et 2017

en millions d'euros 2017

	2008	2012	2017	Evolution 2008-2017
Crédit d'impôt garde	868,2	1051,3	1204,4	+ 38,7 %

Source : Voies et moyens.

Le crédit est valable jusqu'aux 6 ans de l'enfant. Il bénéficie de fait surtout aux familles avec enfant de moins de 3 ans car les dépenses de garde y sont bien supérieures.

Le crédit est versé au parent qui a la charge effective de l'enfant en cas de rupture et est divisé par deux en cas de garde partagée.

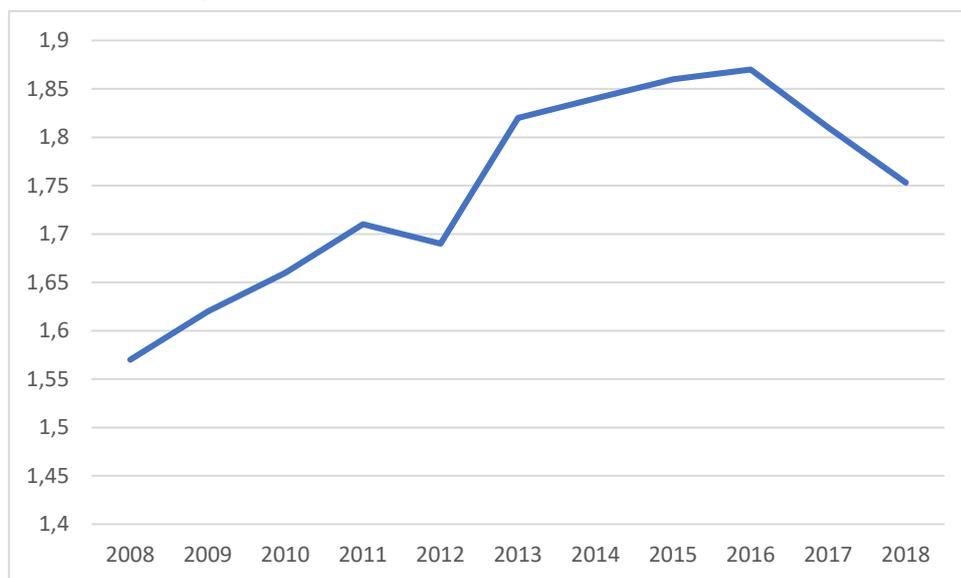
La dépense fiscale relative à ce crédit d'impôt est de 1,2 Md€ en 2019 pour 1,753 millions de ménages bénéficiaires, soit une aide moyenne de 685 € par an ou 57 € par mois (rapport Voies et moyens 2020).

Le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt a évolué de façon très dynamique de 2008 à 2016 mais avec un ralentissement à partir de 2013 puis une décline sensible depuis 2016 (graphique 1), qui pourrait être associée à la baisse de la natalité.

³⁸⁷ <https://www.impots.gouv.fr/portail/particulier/deductions-liees-la-famille>.

³⁸⁸ Au moment du passage à l'euro, le montant du plafond a seulement été légèrement arrondi, pour passer de 15 000 francs à 2 300 €.

Graphique 1 : Evolution du nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt pour frais de garde entre 2008 et 2018



Source : rapports Voies et moyens.

Le passage au prélèvement à la source en 2019 s'est accompagnée de la mise en place, pour le crédit d'impôt frais de garde comme pour le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, d'une avance des frais pour les parents selon le mécanisme dit de « l'avance de réduction et crédit d'impôt ». Ainsi, le crédit accordé à l'été 2020 pour les dépenses payées en 2019 donne lieu au versement d'un acompte de 60 % du montant de ce crédit d'impôt en janvier 2021. Lors de la liquidation de l'impôt sur les revenus de 2020 en 2021 (à l'été 2021), l'avance versée vient en diminution du crédit éventuel sur la base des dépenses engagées en 2020.

C. LE CREDIT D'IMPOT POUR L'EMPLOI D'UN SALARIE A DOMICILE

Les parents qui font garder leur enfant de moins de 6 ans à leur domicile **peuvent bénéficier** du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile au titre des sommes versées pour le recours à une garde à domicile, conformément à l'article 199 sexdecies du CGI.

Ce dispositif a été créé par la loi de finances rectificative pour 1992 et a pris effet à partir de l'imposition 1993. La réduction d'impôt a été transformée en 2008 (revenus 2007), en crédit d'impôt pour les célibataires, veufs ou divorcés actifs ou pour les couples dont les deux conjoints sont actifs. Le crédit d'impôt a été étendu à l'ensemble des foyers fiscaux en 2017.

Les dépenses éligibles au dispositif sont énumérées dans le code du travail et le code général des impôts (article D. 7231-1 du code du travail et article 199 sexdecies du code général des impôts). Il s'agit des dépenses liées à l'emploi direct d'un salarié à domicile, ou indirect par l'intermédiaire d'une association, une entreprise ou un organisme spécialisé ou encore un organisme à but non lucratif ayant pour objet l'aide à domicile et habilité au titre de l'aide sociale ou conventionné par un organisme de sécurité sociale.

Le crédit (ou réduction avant 2007) d'impôt correspond à une partie des dépenses effectivement supportées au cours de l'année civile : salaire net et cotisations sociales, déduction faite de la prise en charge partielle de la rémunération versée au titre du CMG.

Le taux de l'avantage fiscal (de 50 %) n'a pas varié depuis 1991. Le plafond a en revanche beaucoup varié sur la période 1991-2005, puis est resté inchangé (pour ce qui concerne le plafond de base, voir infra) sur 2005-2019. Depuis 2009, le plafond est relevé à 15 000 € majoré de 1 500 € par enfant à charge dans la limite de 18 000 € pour les particuliers ayant employé directement un salarié à domicile pour la première fois l'année en cause (tableau 10).

Tableau 10 : Modifications du plafond depuis 1991 et alternance de phases d'extension et de restriction du plafond de dépenses donnant lieu à crédit d'impôt

en euros courants

1991	3 800 €
Phase de forte augmentation de 1993 à 1996	
1993	3 964 €
1996	13 720 €
Diminution en 1998	
1998	6 860 €
Phase d'augmentation à partir de 2003	
2003	10 000 €
2005	12 000 € majoré de 1 500 € par personne à charge dans la limite de 15 000 €

Source : d'après l'Institut des politiques publiques (IPP) et Carbonnier C., Morel N., 2018, Étude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne, Sciences Po LIEEP Policy Brief.

Le plafond (de 15 000 €) est divisé par deux (soit 7 500 €) en cas de résidence alternée.

La non-revalorisation du plafond depuis 2005 (hors plafond spécifique la première année d'utilisation du dispositif) représente une baisse de 15,6 % sur 2005-2019 de la valeur du plafond en euros constants 2019 et de 5 % environ sur 2012-2019.

L'Observatoire national de la petite enfance (Onape) réalise, à l'occasion de son rapport annuel, une estimation du crédit d'impôt au titre des seules dépenses de salariés familiaux pour les enfants de moins de 6 ans. Ces dépenses sont estimées à hauteur de 203 M€ pour 2019³⁸⁹. Cela représente une faible partie (4,1 %) du crédit d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile (qui représente une dépense fiscale totale de 4,945 Md€ pour 4,094 millions de ménages bénéficiaires selon le rapport Voies et moyens). Cela s'explique en partie par le fait que l'emploi d'une garde à domicile pour les jeunes enfants reste limité (il concerne 2 % seulement des enfants de moins de 3 ans selon l'Onape).

³⁸⁹ En dehors du champ retenu par l'Onape, certains emplois qui peuvent néanmoins concourir à la politique familiale, comme ceux dédiés à la garde des enfants après l'école après 6 ans, mais leur proportion est difficile à estimer.

D. LA REDUCTION POUR FRAIS DE SCOLARITE

Le dispositif de réduction d'impôt pour frais de scolarité est octroyé aux ménages ayant des enfants au collège, au lycée ou en études supérieures. Par définition, cette aide ne bénéficie qu'aux ménages imposables. Le dispositif a été créé en 1993 (Loi 92-1376 du 30/12/1992, Loi de finances pour 1993).

Le montant de la réduction est, depuis 1993 (revenus 1992)³⁹⁰, de 61 € pour les enfants scolarisés au collège, de 153 pour les enfants scolarisés au lycée et de 183 € pour les enfants scolarisés dans le supérieur (CGI- article 199 quater F). Il n'a jamais été revalorisé depuis, ce qui représente une baisse de la valeur de l'aide sur 2003-2019 de 30,2 % en euros constants 2019 et de 5 % environ sur 2012-2019.

La dépense fiscale correspondante est en 2019 d'un montant de 173 M€ pour 2,299 millions de ménages bénéficiaires, soit une aide moyenne de 75 € par an ou 6,3 € par mois (rapport Voies et moyens 2020).

Le nombre de bénéficiaires de la réduction d'impôt pour frais de scolarité est resté relativement stable sur la période 2012-2017 (autour de 2,4 millions de bénéficiaires).

E. LE REGIME SPECIAL D'IMPOSITION DES ASSISTANTES MATERNELLES ET FAMILIALES

Le régime spécial d'imposition des assistantes maternelles et familiales date de 1979. La règle d'imposition spécifique est la suivante : « *le revenu brut à retenir est égal à la différence entre, d'une part, le total des sommes versées tant à titre de rémunération que d'indemnités pour l'entretien et l'hébergement des enfants et, d'autre part, une somme égale à trois fois le montant horaire du salaire minimum de croissance, par jour et pour chacun des enfants qui leur sont confiés* ». Cela réduit le revenu imposable en considérant en quelque sorte que les frais professionnels équivalent à trois heures de travail par enfant et par jour.

Ce dispositif représente une dépense fiscale de 300 M€ en 2019 (rapport Voies et moyens 2020).

Les composantes familiales de l'impôt sur les sociétés : le crédit d'impôt famille (Cifam)

Ce dispositif, prévu à l'article 244 quater F du CGI, a été créé en 2004 (loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) pour inciter les entreprises à prendre des mesures en faveur de leurs salariés ayant des charges de familles, et plus particulièrement des enfants en bas âge.

La loi de 2004 prévoyait que quatre types de dépenses étaient éligibles :

- les dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement d'établissements d'accueil du jeune enfant ;
- les dépenses de formation engagées en faveur des salariés de l'entreprise bénéficiant d'un congé parental d'éducation ;
- les rémunérations versées par les entreprises aux salariés bénéficiant d'un congé parental (paternité maternité, parental d'éducation, enfant malade) ;

³⁹⁰ Les montants ont uniquement été arrondis lors du passage du franc à l'euro en 2002.

- *les dépenses visant à indemniser les salariés de l'entreprise qui ont dû engager des frais exceptionnels de garde d'enfants à la suite d'une obligation professionnelle imprévisible survenant en dehors des horaires habituels de travail, dans la limite des frais réellement engagés.*

La loi de finances rectificative pour 2008 (loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008) a recentré le dispositif éligible sur deux types de dépenses :

- les dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement d'établissements d'accueil du jeune enfant et assurant l'accueil des enfants de moins de 3 ans des salariés de l'entreprise (dépenses dites de catégorie 1) ;
- les dépenses liées à l'aide financière versée par l'entreprise et destinée à financer des services à la personne (dépenses dites de catégorie 2).

Les entreprises bénéficient au titre de ces dépenses d'un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés (ou l'impôt sur le revenu pour les entreprises individuelles) dans la limite d'un plafond. L'ensemble des dépenses est de plus déductible fiscalement du bénéfice imposable de l'entreprise. Les employeurs publics ou les entités non soumises à l'impôt sur les sociétés ne peuvent pas bénéficier du Cifam si elles souhaitent réserver des places en crèche pour les enfants de leurs agents ou salariés.

La loi du 30 décembre 2008 a également fait évoluer le taux de crédit applicable au titre du Cifam : le taux unique de 25 % a été remplacé par un système de taux variable en fonction des types de dépenses engagées. Il est depuis de :

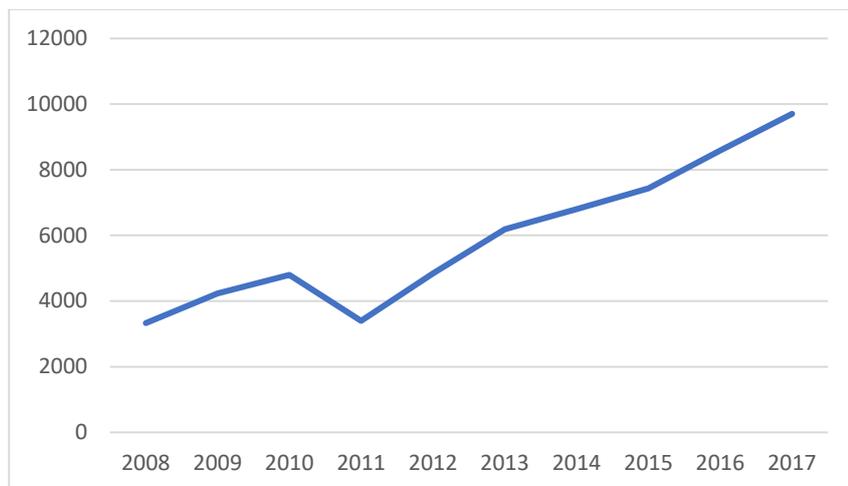
- 50 % pour les dépenses de catégorie 1 ;
- 25 % pour les dépenses de catégorie 2.

Le plafond est en revanche demeuré inchangé sur l'ensemble de la période à 500 000 € par an, ce qui correspond à une dégradation de la valeur du plafond de 17 % depuis 2004 et de 5,4 % sur 2012-2019.

Le Cifam représente en 2019 une dépense fiscale de 115 M€ pour 10 874 entreprises bénéficiaires, soit une aide moyenne de 10 575 € par an et par entreprise bénéficiaire (rapport Voies et moyens 2020).

Le nombre d'entreprises bénéficiaires du Cifam a fortement cru sur la période, à part une baisse en 2011 (graphique 2).

Graphique 2 : Évolution du nombre d'entreprises bénéficiaires du Cifam entre 2008 et 2017



Source : rapports Voies et moyens.

La dépense soutient le fort développement d'EAJE privés à but lucratif (notamment les micro-crèches) constaté depuis 2008, le Cifam représentant une composante importante de leur modèle économique.

Le rapport Igas/IGF de 2017 (revue de dépenses) a noté que l'augmentation de la dépense fiscale associée au crédit d'impôt famille avait été particulièrement dynamique sur la période, notamment au regard de la progression des dépenses consacrées par le bloc communal à la petite enfance, et que le coût du Cifam avait beaucoup augmenté. Il proposait de plafonner les dépenses éligibles à 10 000 € par place.

La loi de finances pour 2020 (article 7 intitulé « Limitation dans le temps de dépenses fiscales afin d'en garantir l'évaluation et suppression de dépenses fiscales inefficaces ») a borné dans le temps le bénéfice du Cifam (comme celui de deux autres dépenses fiscales) jusqu'au 31 décembre 2021, le Cifam devant faire l'objet d'une évaluation avant une décision sur son éventuel renouvellement. Cette fin théorique a été repoussée au 31 décembre 2023 et le gouvernement devra remettre au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2021, un rapport sur l'évaluation du crédit d'impôt [...], « *présentant notamment l'impact économique de ce crédit d'impôt, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires et les éventuelles perspectives d'évolution permettant d'en renforcer l'efficacité* ».

F. LES COMPOSANTES FAMILIALES DE LA TAXE D'HABITATION

Les enfants sont pris en compte dans le calcul de la taxe d'habitation (TH) à travers l'abattement pour charges de famille. Cet abattement est obligatoire à la différence des autres abattements prévus par le CGI³⁹¹.

³⁹¹ La taxe d'habitation fait l'objet de quatre abattements différents sur la valeur locative cadastrale. Un est obligatoire et trois sont facultatifs : un abattement obligatoire pour charges de famille ; un abattement général ; un abattement pour revenus modestes ; un abattement pour les personnes handicapées.

Le taux minimal légal d'abattement pour charges de familles est de 10 % de la valeur locative moyenne des habitations pour chacune des deux premières personnes à charge et de 15 % à compter de la troisième personne. Ces taux peuvent être majorés dans certaines limites par le conseil municipal. L'abattement s'applique à la valeur locative cadastrale moyenne qui est la base d'imposition. L'abattement pour charges de famille représente 8,14 % des bases nettes d'imposition de la taxe d'habitation en 2019, avec une légère diminution de cette proportion depuis 2012 (tableau 11).

Tableau 11 : Valeur de l'abattement pour charges de famille de la TH

en millions d'euros 2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valeur de l'abattement pour charges de famille en bases nettes (en millions d'euros constants 2019)	7408,15	7543,21	7611,83	7760,97	7856,27	7726,1	7660,79	7727
Taux moyen d'imposition TH secteur communal	23,84	23,86	23,92	24,23	24,44	24,59	24,67	24,7
Valeur de l'abattement pour charges de famille (en millions d'euros constants 2019)	1766,11	1799,81	1820,75	1880,49	1920,07	1899,85	1058,36	534,4

Note : les chiffres de l'Observatoire des finances des collectivités locales sur les montants des abattements en base et sur le taux moyen d'imposition ne tiennent pas compte pour 2018-2019 de la suppression progressive de la TH. On applique donc une hypothèse simplificatrice selon laquelle les ménages concernés par la baisse de la TH en 2018 et 2019 bénéficient des abattements pour charge de famille dans la même proportion que ceux qui ne sont pas concernés par la baisse. On applique ainsi au montant 2018 un taux de $0,3 \times 0,8$ et au montant 2019 un taux de $0,65 \times 0,8$.

Source : rapports annuels de l'Observatoire des finances des collectivités locales.

Sur 2012-2016, on observe une évolution de + 8,71 % du montant d'abattement pour charges de famille. Le montant en euros constants 2019 baisse à partir de 2017 avec une accélération de la baisse sur 2018-2019, ce qui s'explique par la suppression progressive de la TH avec une baisse de 30 % pour 80 % des ménages en 2018 et une baisse de 65 % pour 80 % des ménages en 2019.

III. Annexe méthodologique

L'estimation du montant de dépenses suivantes est à prendre en compte au regard des limites et précautions suivantes :

Quotient familial	Le montant des dépenses relatives au quotient n'est pas retracé dans les documents annexés à la loi de finances depuis qu'il est rentré dans la norme de l'impôt. Il existe néanmoins des estimations de son montant. Sont présentées les estimations de la Drees qui permettent de suivre l'évolution du coût dans le temps.
Demi-part supplémentaire pour enfant handicapé	Cette dépense fiscale est intégrée, dans le rapport Voies et moyens, à celle relative à la part fiscale supplémentaire accordée par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité. Il n'a pas été possible dans le cadre du présent travail d'estimer la dépense représentée par la demi-part relative aux seuls enfants.
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	Ce crédit d'impôt a un champ plus large que les seules dépenses liées à l'emploi d'une garde d'enfant à domicile. Le crédit d'impôt s'applique en effet aussi à des emplois en direction des personnes âgées ou handicapées et plus largement à d'autres publics faisant appel à des services de ménage, bricolage, etc, qui ne rentrent pas dans le périmètre du présent rapport. Les estimations du rapport Voies et Moyens sont valables pour ce champ large et n'isolent pas la champ garde d'enfant à domicile. Est retenue dans ce rapport l'estimation faite par l'Observatoire national de la petite enfance (Onape), dans son rapport annuel, des dépenses liées aux seuls emplois familiaux.
Régime spécifique d'imposition des assistants maternels et assistants familiales	L'estimation du montant par le rapport Voies et Moyens vaut à la fois pour les assistantes maternelles et les assistantes familiales, sans qu'il soit possible de distinguer ce qui relève des premières et des secondes.

PARTIE VI

LES EFFETS DES REFORMES DES DEPENSES SOCIALES ET FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS DEPUIS 2008 : UNE EVALUATION A L'AIDE DE LA MICROSIMULATION

Introduction

Comment les réformes socio-fiscales intervenues depuis 2008 ont-elles modifié les dépenses publiques consacrées aux enfants au titre de la politique familiale ? Quels effets ont-elles eu sur le niveau de vie des familles avec enfants selon la configuration familiale, le nombre d'enfants et la place dans l'échelle des niveaux de vie ?

Pour évaluer précisément ces effets redistributifs, la microsimulation est un outil particulièrement adapté. Deux exercices de chiffrage des effets des réformes ont été menés : un premier sur des ménages-types, à l'aide d'une maquette ; un deuxième sur un échantillon représentatif de l'ensemble de la population, à l'aide du modèle de microsimulation Ines³⁹².

Afin d'évaluer, pour une législation donnée, les dépenses consacrées aux enfants au titre de la politique familiale, on procède de la manière suivante. Pour chaque famille avec enfants, on simule les différentes prestations monétaires qu'elle perçoit (prestations familiales, aides au logement, minima sociaux, aides aux actifs à bas revenus) et les prélèvements directs qu'elle acquitte (impôt sur le revenu, cotisations et contributions sociales). On en déduit son revenu disponible après transferts socio-fiscaux. On simule également le revenu disponible qu'aurait cette même famille si aucune dépense publique n'était consacrée aux enfants au titre de la politique familiale (pas de prestations familiales, pas de suppléments au titre des enfants de minima sociaux, d'aides au logement ou d'aides aux actifs à bas revenus, pas de prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu)³⁹³. Les dépenses publiques consacrées aux enfants sont égales à la différence entre le revenu disponible calculé en prenant en compte les enfants et le revenu disponible contrefactuel, sans prise en compte des enfants.

Cet exercice est mené pour différentes législations socio-fiscales : celle de 2008, celle de 2013 et la plus récente disponible, c'est-à-dire celle de 2018 pour le modèle Ines et celle du 1^{er} janvier 2020 pour la maquette cas-types³⁹⁴. La comparaison des montants de dépenses publiques consacrées aux enfants entre les trois législations permet de mesurer les conséquences budgétaires et l'effet sur le niveau de vie des familles avec enfants des réformes intervenues depuis 2008 dans ce domaine.

Un point important à souligner est que les évaluations des réformes sont faites à comportements inchangés (en matière de fécondité, de participation au marché du travail ou de recours aux prestations). Or certaines réformes peuvent modifier les comportements. L'évaluation présentée ici ne prend pas en compte ces modifications possibles des comportements.

³⁹² Ces travaux ont été menés respectivement par Muriel Pucci (Université Paris 1 et OFCE) et Pierre Madec (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA.

³⁹³ En pratique, cela revient à comparer la situation d'un ménage avec enfant(s) avec celle du même ménage sans enfant. En conséquence, pour les minima sociaux, aides au logement ou aides aux actifs à bas revenus, on ne retient comme dépenses consacrées aux enfants que le supplément de prestation versé au titre des enfants.

³⁹⁴ L'année 2008 est l'année la plus ancienne disponible pour le modèle de microsimulation Ines sur le CASD. La législation 2020 utilisée dans les simulations est celle du 1^{er} janvier : elle ne prend pas en compte les mesures décidées suite à la crise sanitaire (hausse exceptionnelle de l'ARS, versements exceptionnels pour les bénéficiaires de minima sociaux).

Pour les ménages sans enfant, ces réformes touchant les enfants n'ont, par définition, eu aucun impact sur le niveau de vie. Toute hausse (respectivement baisse) du niveau de vie d'une famille avec enfant(s) suite aux réformes retenues ici s'interprète donc comme une hausse (respectivement baisse) relativement aux ménages sans enfant.

Depuis 2008, beaucoup d'autres réformes, non liées aux enfants, sont intervenues. Elles ont pu affecter différemment les familles avec enfant(s) et les ménages sans enfant à charge. En outre, le marché du travail, et par suite les revenus primaires, ont pu évoluer différemment pour les familles avec enfant(s) et les ménages sans enfant à charge. Les exercices d'évaluation présentés ici ne visent pas à décrire l'effet de l'ensemble des réformes sur les familles avec enfant(s) par rapport aux ménages sans enfant, ni l'évolution du niveau de vie des unes et des autres depuis 2008. Ils ont pour seul objectif d'évaluer l'effet des réformes des dépenses consacrées aux enfants au titre de la politique familiale sur le montant de ces dépenses et sur le niveau de vie des familles avec enfant(s). En complément de ces exercices, l'annexe 1 présente une comparaison des évolutions des niveaux de vie des familles avec enfant(s) à charge d'un côté et des ménages sans enfant de l'autre (basée sur l'étude de P. Madec et R. Sampognaro³⁹⁵ [2020]).

³⁹⁵ Madec P., Sampognaro R., 2020, « Évolution du niveau de vie des ménages selon leur nombre d'enfants entre 2008 et 2018 : impact des évolutions du marché du travail et de la législation socio-fiscale », *Enquête thématique*, note de synthèse n° 2, Unaf et OFCE, juillet.

I. Les effets des réformes sociales et fiscales depuis 2008 : une évaluation sur cas-types

Pour évaluer les effets des réformes, on s'appuie dans un premier temps sur une maquette de cas-types. Pour une législation socio-fiscale donnée, cette maquette simule les transferts sociaux et fiscaux perçus ou acquittés par des ménages-types et, *in fine*, leur revenu disponible, en fonction de leurs caractéristiques et de leurs revenus du travail. Pour calculer le montant des dépenses publiques consacrées aux enfants au titre de la politique familiale, on compare le revenu disponible d'un ménage avec 1, 2 ou 3 enfants avec le revenu disponible du même ménage (avec les mêmes caractéristiques et les mêmes revenus du travail) mais sans enfant. Les dépenses publiques consacrées aux enfants sont égales à la différence entre ces deux revenus disponibles. Le montant de dépenses par enfant (défini comme cette différence rapportée au nombre d'enfants) est ici la variable d'intérêt.

Les simulations sont faites pour différents cas-types construits en croisant le nombre d'enfants (de 1 à 3), la situation conjugale et la situation d'activité (encadré 1). Trois législations socio-fiscales sont simulées : celles d'avril 2008, d'avril 2013 et de janvier 2020. La comparaison de la situation des familles types en 2008 (respectivement 2013) et en 2020 permet d'évaluer, pour chacune d'elles, l'effet des réformes sur les dépenses publiques consacrées aux enfants. Pour les trois législations, les dépenses sont exprimées en euros de janvier 2020 de façon à permettre les comparaisons. Cet exercice a un but illustratif.

Encadré 1 - La maquette de cas-types (OFCE)

La maquette de cas-types utilisée simule les prélèvements sociaux et fiscaux acquittés par les ménages de salariés et les prestations sociales qu'ils perçoivent en fonction de leur configuration familiale et de leurs salaires. Les simulations sont faites pour différents ménages-types.

On s'intéresse d'abord à des **familles de salariés avec des enfants d'âge scolaire**. Quatre configurations familiales croisées avec les situations d'activité sont retenues :

- des couples monoactifs dont un seul des deux membres travaille ;
- des couples biactifs dont les deux membres ont la même quotité de travail mais dont l'un gagne 25 % de plus que l'autre ;
- des couples biactifs dont l'un des membres travaille à mi-temps et est rémunéré au Smic ;
- des parents isolés.

Le nombre d'enfants pour chacune de ces quatre configurations varie de un à trois. Lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans. Lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans. Lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans.

On s'intéresse ensuite à des **familles de salariés avec de jeunes enfants**, ce qui permet de prendre en compte les réformes successives de l'allocation de base de la Paje et la réforme des prestations de congé parental. La famille compte deux enfants de 1 et 3 ans. Quand l'enfant de 1 an n'est pas gardé à la maison par un de ses parents, il est supposé accueilli en EAJE.

Pour construire les cas-types avec jeunes enfants, trois configurations familiales sont retenues : un couple monoactif, un couple biactif et un parent isolé. Un des parents peut choisir de bénéficier d'un congé parental indemnisé ou de ne pas y recourir.

Cela donne au total six cas-types :

- un couple monoactif dont un seul des deux membres travaille, l'autre bénéficiant d'un congé parental à taux plein indemnisé ;
- un couple monoactif dont un seul des deux membres travaille ; l'autre garde l'enfant mais sans bénéficier d'un congé parental indemnisé ;
- un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps, est rémunéré au Smic et bénéficie d'un congé parental à taux partiel indemnisé ;
- un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps, est rémunéré au Smic et ne recourt pas à un congé parental indemnisé ;
- un parent isolé qui bénéficie d'un congé parental indemnisé quand sa quotité de travail est inférieure à un temps complet ;
- un parent isolé qui ne recourt pas au congé parental indemnisé même quand sa quotité de travail est inférieure à un temps complet.

Autres hypothèses faites pour les simulations :

- les ménages n'ont pas d'autre revenu primaire que leur revenu d'activité (pas de revenu de remplacement ou de revenu du patrimoine). Les revenus d'activité sont exprimés en part de Smic (de 0 à 8 Smic) ;
- les parents isolés ont la garde principale de leurs enfants et perçoivent l'ASF ;
- les ménages étudiés sont locataires en zone 2, potentiellement éligibles pour bénéficier d'une aide au logement, sous réserve de satisfaire aux conditions de ressources.

Les dispositifs socio-fiscaux pris en compte sont les suivants :

- les prestations familiales d'entretien (AF, ASF, CF, ARS) ;
- les prestations familiales à destination des jeunes enfants : prime à la naissance, AB de la Paje, prestation d'indemnisation du congé parental (CLCA/Prepare) ;
- les suppléments d'aides au logement au titre des enfants ;
- les suppléments de minima sociaux (RMI, API, RSA et RSA majoré) et d'aides aux actifs à bas salaires (prime pour l'emploi, RSA activité, prime d'activité) au titre des enfants ;
- les cotisations et contributions sociales ;
- l'impôt sur le revenu (quotient familial, barème, décote), la réduction d'impôt pour frais de scolarité pour les enfants scolarisés dans le secondaire, le crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants.

Ni le complément mode de garde (CMG), ni le versement de la PSU à l'EAJE, ni les bourses des collèges, ni la taxe d'habitation ne sont simulés ici.

Les montants de dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants sont divisés par le nombre d'enfants et sont exprimés en euros de janvier 2020.

A. LE MONTANT PAR ENFANT DE DEPENSES SOCIO-FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS EN JANVIER 2020

On décrit dans un premier temps la situation au 1^{er} janvier 2020 pour différentes familles types, en distinguant celles sans jeune enfant et celles avec jeunes enfants.

1. Familles sans jeunes enfants

Le graphique 1 présente, pour quatre familles types avec des enfants entre 8 et 14 ans, le montant mensuel des dépenses sociales et fiscales par enfant en 2020 en fonction de leur salaire total et du nombre d'enfants. Les quatre familles types sont : un parent isolé, un couple monoactif, un couple biactif dont les deux membres ont la même quotité de travail et un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps au Smic³⁹⁶.

Le graphique montre une forte variabilité du montant des dépenses par enfant selon les situations familiales, le nombre d'enfant(s) et le niveau voire la composition des revenus du travail (exprimés en parts de Smic). En 2020, le montant mensuel par enfant atteint ainsi un minimum de 67 € pour un couple avec un enfant gagnant au total 3,5 Smic, et un maximum de 492 € pour un parent isolé avec trois enfants et le même revenu du travail. Le montant minimum concerne les couples biactifs avec le salaire médian de leur configuration familiale³⁹⁷ ; le montant maximum, lui, ne bénéficie qu'à une très faible proportion des familles monoparentales salariées avec trois enfants, puisqu'à peine plus de 5 % d'entre elles ont un salaire égal ou supérieur à 3,5 smic³⁹⁸.

À nombre d'enfant(s) et salaire total donnés, le montant de dépenses socio-fiscales par enfant est plus élevé pour les parents isolés que pour les couples. Pour les premiers, en effet, des suppléments d'aide au logement, de RSA et de prime d'activité, ainsi qu'une demi-part fiscale supplémentaire et l'allocation de soutien familial, sont attribués dès le 1^{er} enfant, l'objectif étant de compenser le coût plus élevé de l'enfant dans les familles monoparentales³⁹⁹. Le montant par enfant est également plus élevé pour les familles nombreuses.

³⁹⁶ En janvier 2020, le Smic horaire brut est de 10,15 € et le Smic mensuel à temps plein est de 1 539,42 €.

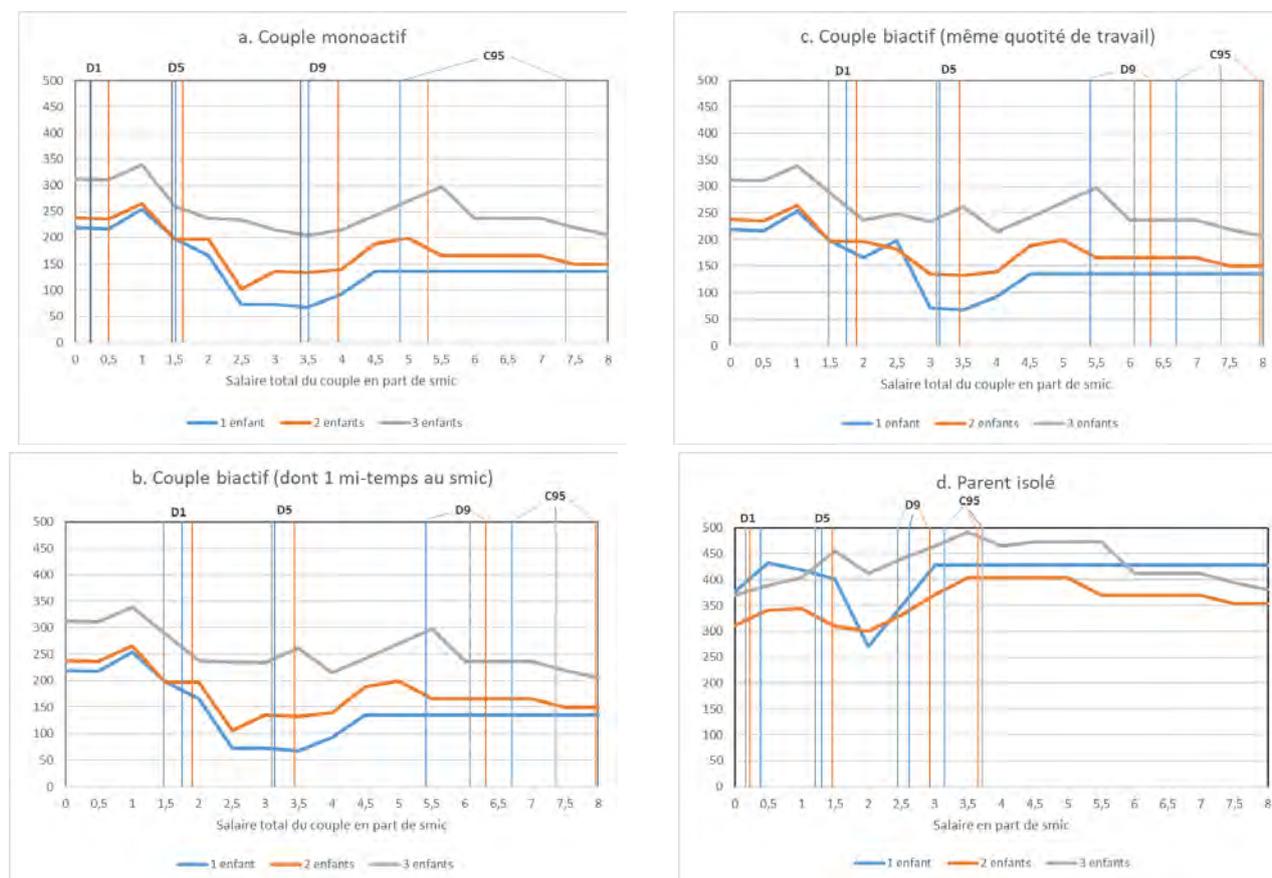
³⁹⁷ Les cas types décrivent des ménages de salariés, et les quantiles ont été calculés à partir des salaires perçus en 2016 par des ménages de même configuration dont le salaire total déclaré en 2016 était positif.

³⁹⁸ Le tableau A1, en annexe 2, indique la part des familles dont le revenu salarial est positif selon la configuration et le nombre d'enfants. Le tableau A2 présente les niveaux des quantiles de revenu salarial pour les familles dont le revenu salarial est positif par type de famille et nombre d'enfants.

³⁹⁹ Les suppléments de prestations et la demi-part fiscale supplémentaire versés dès le 1^{er} enfant aux familles monoparentales ont pour conséquence que le montant de dépenses publiques par enfant apparaît plus élevé pour un enfant que pour deux, le premier enfant se voyant imputer la plus grande partie des mesures justifiées par l'isolement du parent.

Graphique 1 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales sans jeunes enfants en janvier 2020

en euros



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 8 et 14 ans. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les graphiques ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans ayant déclaré un salaire positif. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge (les deux catégories de couples biactifs n'ont pu être distinguées). Environ 4 % des couples avec un enfant n'ont pas perçu de salaire en 2016 (ils étaient soit sans emploi, soit indépendants). C'est le cas de 4 % des couples avec deux enfants, 7 % des couples avec trois enfants, 22 % des parents isolés avec un enfant, 18 % avec deux enfants et 35 % avec trois enfants.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale par enfant est de 197 € par mois, soit au total 394 € pour les deux enfants. Cette dépense se compose de 97 € de prestations familiales et 100 € de supplément enfant de prime d'activité.

Sources : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA et ERFS 2016.

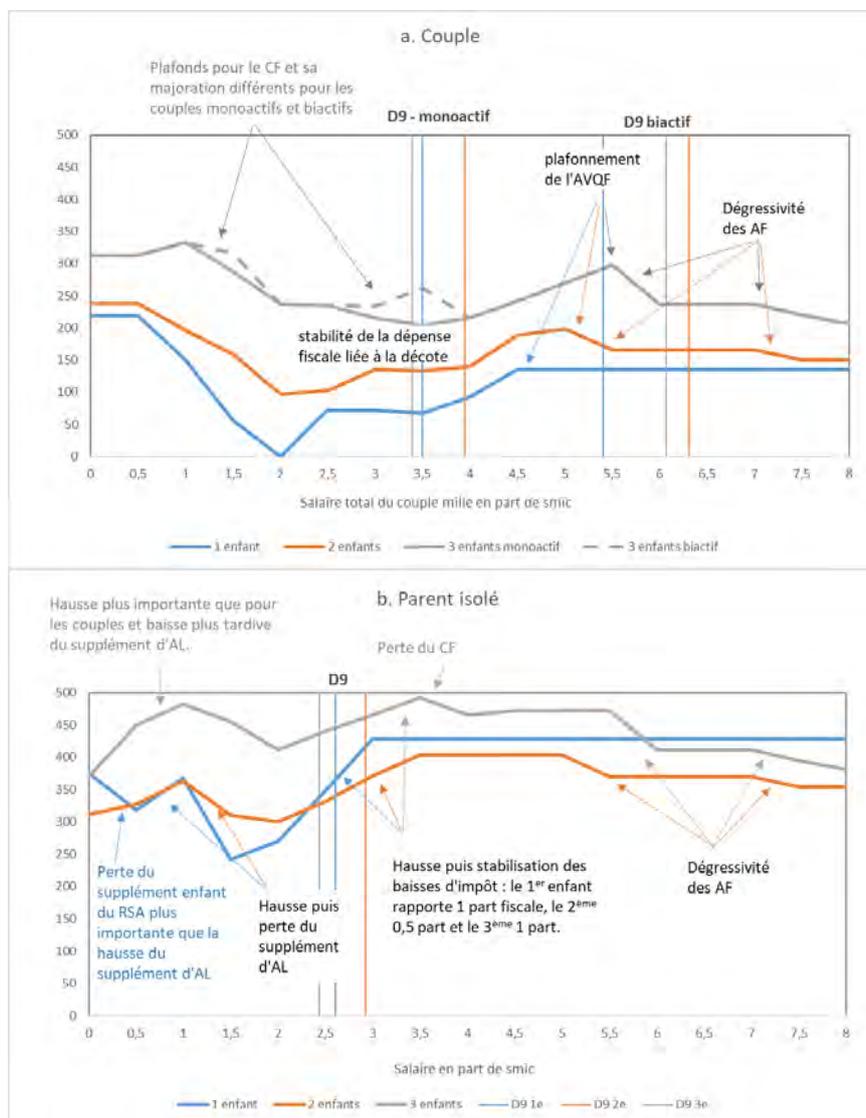
À configuration familiale et nombre d'enfant(s) donnés, la courbe des dépenses publiques par enfant en fonction du salaire total des parents présente un profil assez chahuté. Ce profil erratique s'explique par l'empilement au cours du temps des dispositifs sociaux et fiscaux liés aux enfants sans qu'une cohérence d'ensemble n'ait été suffisamment cherchée. Ces différents dispositifs interviennent à des endroits différents de l'échelle des salaires, mais peuvent aussi se chevaucher. En effet, quel que soit leur salaire, les familles avec enfants à charge âgés de 3 ans ou plus perçoivent les prestations familiales sans conditions de ressources (AF à partir de deux enfants, ASF si isolement). En bas de l'échelle des salaires, elles perçoivent des suppléments de minima sociaux et d'aide au logement, des prestations familiales sous conditions de ressource (ARS, CF si elles ont trois enfants), et un supplément de prime d'activité. Un peu plus haut dans l'échelle, elles bénéficient des réductions d'impôts liées au mécanisme du quotient familial.

Avant de décrire plus précisément les évolutions du montant de dépenses par enfant en fonction du salaire total des parents, il est utile d'isoler le supplément enfant de prime d'activité. Ce supplément explique pour une bonne part le profil erratique de la dépense par enfant pour les couples avec un ou deux enfants dans le bas de l'échelle des salaires. Il est aussi à l'origine de la différence observée du montant de dépenses par enfant entre des couples qui ont le même salaire total mais des statuts d'activité différents : monoactifs, biactifs avec la même quotité de travail ou biactifs avec des quotités différentes (graphique A1 en annexe 2). Le barème de la prime d'activité a en effet été conçu dans double objectif que le revenu disponible d'un foyer augmente toujours lorsque son revenu du travail total s'accroît et que les travailleurs soient particulièrement soutenus au voisinage du Smic mensuel (par un système de bonus individuel). Ces deux objectifs impliquent que le supplément par enfant de la prime d'activité n'a jamais été un enjeu, mais apparaît plutôt comme un effet induit du barème, dont l'évolution avec le revenu du travail et selon le nombre d'enfants est erratique.

En analysant les dépenses socio-fiscales hors supplément enfant de la prime d'activité, on constate que, dans le bas de l'échelle des salaires, le profil à configuration familiale et nombre d'enfants donnés est moins heurté pour les couples, mais le demeure pour les familles monoparentales (graphique 2).

Graphique 2 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants hors supplément enfant de la prime d'activité selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales sans jeunes enfants en janvier 2020

en euros



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans ayant déclaré un salaire total positif en 2016. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs (sans distinction) selon le nombre d'enfants à charge.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale par enfant hors prime d'activité est de 97 € par mois, soit au total 194 € pour les deux enfants, correspondant uniquement à des prestations familiales.

Sources : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA et ERFS 2016.

L'évolution du montant de dépenses par enfant en fonction des salaires diffère très sensiblement selon la situation conjugale et le nombre d'enfants (graphique 1).

- Pour les couples avec des enfants de 3 ans ou plus, le profil est chahuté jusqu'à un revenu d'activité total de 2,5 à 3 Smic. Cela s'explique en partie par le supplément de prime d'activité lié aux enfants qui occasionne un pic de dépenses sociales, autour de 2 Smic pour un couple biactif avec même quotité de travail et de 1 Smic pour un couple monoactif (graphique A1 en annexe 2).

Hors supplément de prime d'activité (graphique 2), le montant de dépenses publiques par enfant diminue globalement quand le salaire total du couple augmente entre 0,5 et 2 Smic s'ils ont un ou deux enfants et entre 1 et 3,5 Smic s'ils en ont trois. Cette diminution s'explique par la baisse (jusqu'à annulation) des suppléments enfant du RSA et des aides au logement, mais aussi des prestations familiales sous conditions de ressources. Par exemple, avec un enfant et un salaire de 2 Smic, les couples ne bénéficient plus d'aucune dépense sociale en dehors du supplément de prime d'activité (165 € par mois). Au-delà de ce point bas (à 2 Smic avec un ou deux enfants, à 3,5 Smic avec trois enfants), la dépense socio-fiscale par enfant hors prime d'activité augmente avec le salaire grâce à la réduction d'impôt pour charge d'enfant jusqu'à ce que le plafond du quotient familial soit atteint, puis diminue légèrement au-delà de 5 Smic pour les familles avec deux enfants ou plus en raison de la dégressivité des allocations familiales. Au-delà de 1 Smic, les courbes pour un, deux ou trois enfants de la dépense socio-fiscale par enfant hors prime d'activité en fonction du salaire total sont globalement parallèles.

La prise en compte des suppléments enfant de prime d'activité perturbe les profils de la dépense socio-fiscale jusqu'à un salaire de 2,5 Smic environ (graphique 1). Ces suppléments enfants rapprochent considérablement les montants de dépense par enfant des couples avec un et deux enfants entre 0,5 et 2,5 Smic et impliquent un pic de dépense à 1 Smic.

Quel que soit le nombre d'enfants, le seuil au-delà duquel la dépense socio-fiscale par enfant commence à augmenter correspond à peu près au 9^e décile des salaires pour les couples monoactifs mais seulement à leur médiane pour les couples biactifs.

Au total, le montant de dépense par enfant est toujours supérieur pour les couples à faibles revenus d'activité que pour ceux à revenus élevés⁴⁰⁰. Cependant, du fait de l'existence de la prime d'activité, c'est pour un salaire total de 1 Smic que ce montant est le plus élevé et pas pour des couples sans revenu du travail.

- Pour les parents isolés avec des enfants de 3 ans ou plus, le profil de la dépense socio-fiscale par enfant est très différent de celui des couples, et ce même lorsqu'on ne tient pas compte du supplément enfant de la prime d'activité (graphique 2). En dessous du 9^e décile de salaire, soit environ 2,5 Smic, quand le salaire augmente, la dépense par enfant fluctue pour les familles monoparentales avec un ou deux enfants mais est globalement croissante avec trois enfants. Pour des salaires au-delà de ce seuil, qui ne concernent donc que peu de familles, la dépense est relativement stable, en dehors de la légère baisse liée à la dégressivité des AF. Les variations de la dépense socio-fiscale par enfant dans le bas de la distribution s'expliquent par l'empilement

⁴⁰⁰ Un couple avec deux enfants de 10 et 14 ans perçoit 238 euros par mois par enfant quand leur salaire total est inférieur ou égal à 0,5 Smic, 133 € quand il est de 3,5 Smic, 166 € quand il est de 5,5 Smic et 150 € quand il est de 7,5 Smic.

des aides au logement (dont le supplément par enfant augmente avant de diminuer⁴⁰¹), du RSA (dont le supplément diminue) et de la prime d'activité (dont les suppléments enfant ont des profils variés⁴⁰²) avec un effet total différent selon le nombre d'enfant(s).

Au total, deux éléments importants ressortent de l'analyse des dépenses socio-fiscales par enfant pour les familles monoparentales. D'une part, ce ne sont pas les parents isolés avec des salaires faibles ou nuls qui bénéficient du montant de dépenses par enfant le plus élevé⁴⁰³, en raison principalement du profil du supplément enfant des aides au logement. D'autre part, la dépense par enfant est plus importante pour les familles ayant un enfant que pour celles en ayant deux (sauf pour un salaire de deux Smic), car le soutien aux familles monoparentales se déclenche dès le premier enfant (et même avant sa naissance pour ce qui est de la majoration du RSA ou de la prime d'activité).

2. Familles avec jeunes enfants

Les familles types étudiées jusqu'ici n'ont pas de jeunes enfants. Les analyses n'ont donc pas pris en compte les prestations spécifiques que peuvent percevoir les parents de jeunes enfants (l'AB de la Paje et la Prepare⁴⁰⁴). Pour les prendre en compte, on s'intéresse à trois types de familles avec deux jeunes enfants de 1 et 3 ans : un parent isolé, un couple monoactif et un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps. Ces familles choisissent de bénéficier de la Prepare ou de ne pas y recourir. Cela donne au total six cas-types : un parent isolé qui perçoit la Prepare quand il ne travaille pas à temps complet ; un parent isolé qui ne recourt pas à la Prepare même quand il ne travaille pas à temps complet ; un couple monoactif dont l'un des membres a arrêté de travailler et perçoit la Prepare à taux plein ; un couple monoactif dont aucun membre ne recourt pas à la Prepare ; un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps au Smic et perçoit la Prepare à taux partiel (l'autre parent ne recourt pas à la Prepare même lorsqu'il ne travaille pas à temps complet) ; un couple biactif dont aucun membre ne recourt à la Prepare et dont l'un des membres travaille à mi-temps au Smic. L'enfant de 1 an est accueilli en crèche quand il n'est pas gardé par un de ses parents. Les familles perçoivent les allocations familiales, l'AB de la Paje sous conditions de ressources, les suppléments enfant de RSA, d'aides au logement et de prime d'activité lorsque leurs revenus sont faibles. Elles bénéficient de baisses d'impôt *via* le mécanisme du quotient familial et du crédit d'impôt associé à la garde en crèche. Les parents isolés perçoivent en plus l'ASF et bénéficient d'une demi-part fiscale supplémentaire.

⁴⁰¹ Le supplément enfant d'AL augmente avec le revenu d'activité dans un certain intervalle de revenus d'activité où l'AL perçue par un ménage sans enfant est dégressive alors que l'AL perçue par un ménage avec enfant(s) est constante. Il diminue ensuite lorsque les montants d'AL des ménages avec et sans enfant sont dégressifs.

⁴⁰² Entre 0 et 2 Smic, le supplément enfant de la prime d'activité a un profil en M pour les familles d'un enfant (avec un maximum de 159 € pour un salaire de 1,5 Smic) ; il est quasiment nul pour les familles de deux enfants ; et il est négatif entre 0,5 et 1,5 Smic pour les familles de trois enfants. La négativité du « supplément » enfant de la prime d'activité s'explique alors par le fait que le supplément par enfant du montant forfaitaire de la prime d'activité est plus faible que le montant des prestations familiales déduites du revenu garanti.

⁴⁰³ Pour un parent isolé avec deux enfants, le montant de dépenses par enfant atteint 312 € quand il n'y a pas de revenu d'activité et 403 € quand le revenu d'activité est compris entre 3,5 et 5 Smic.

⁴⁰⁴ Le CMG n'est pas simulé dans la maquette cas-types en raison du grand nombre d'hypothèses à poser sur la rémunération des assistantes maternelles et gardes à domicile.

Le graphique 3 présente, pour ces six cas-types, le montant par enfant de dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants en 2020 en fonction du salaire total des parents.

- Pour les couples monoactifs dont l'un des membres a arrêté de travailler et perçoit la Preparent à taux plein, la dépense socio-fiscale par enfant est la plus faible lorsque les salaires sont les plus bas (de 0 à 0,5 Smic)⁴⁰⁵. En effet, la perception de la Preparent et de l'AB de la Paje est en grande partie compensée par des montants de RSA et de prime d'activité inférieurs à ceux qui seraient perçus par un couple sans enfant⁴⁰⁶. Au-delà de 0,5 Smic de salaire, le supplément d'aide au logement lié aux enfants progresse avec le salaire, et les « suppléments » de RSA et de prime d'activité, qui sont en fait négatifs, se résorbent. Pour un salaire du conjoint actif inférieur au Smic, le recours à la Preparent ne permet pas d'augmenter le revenu du couple car son montant est déduit du RSA et de la prime d'activité. Au-delà du Smic, pour un couple monoactif bénéficiant de la Preparent, la dépense par enfant augmente avec le salaire jusqu'à 2,75 Smic (environ le 9^e décile des salaires pour les couples monoactifs avec 2 enfants dont un âgé de moins de 3 ans). Par ailleurs, le recours à la Preparent augmente le revenu du couple (même si la Preparent reste partiellement « absorbée » par la prime d'activité jusqu'à 2 Smic). Pour les couples monoactifs les plus aisés (au-delà du 9^e décile des salaires), la courbe des dépenses socio-fiscales par enfant oscille autour de 350 € par mois avec Preparent et autour de 150 € sans Preparent. En effet, l'AB passe à taux partiel puis n'est plus versée, mais l'avantage lié au quotient familial progresse puis se stabilise.
- Pour les couples biactifs dont l'un des membres travaille à mi-temps au Smic, le montant de dépenses par enfant en fonction du salaire total a globalement le même profil que pour les couples monoactifs, que le membre à mi-temps recoure ou non à la Preparent à taux partiel⁴⁰⁷. La différence de niveau par rapport aux couples monoactifs résulte du montant réduit de Preparent, du crédit d'impôt pour frais de garde, et des seuils différents pour l'AB à taux réduit et la sortie de l'AB. Avec Preparent, le montant de la dépense par enfant augmente avec le salaire jusqu'à 3 Smic (ce qui correspond au salaire total médian pour les couples biactifs avec deux enfants dont un âgé de moins de 3 ans), puis reste globalement stable (autour de 350 € par enfant, soit 700 € en tout). Sans Preparent, le montant par enfant oscille autour de 220 € jusqu'au 9^e décile des salaires puis diminue en raison de la dégressivité des AF.

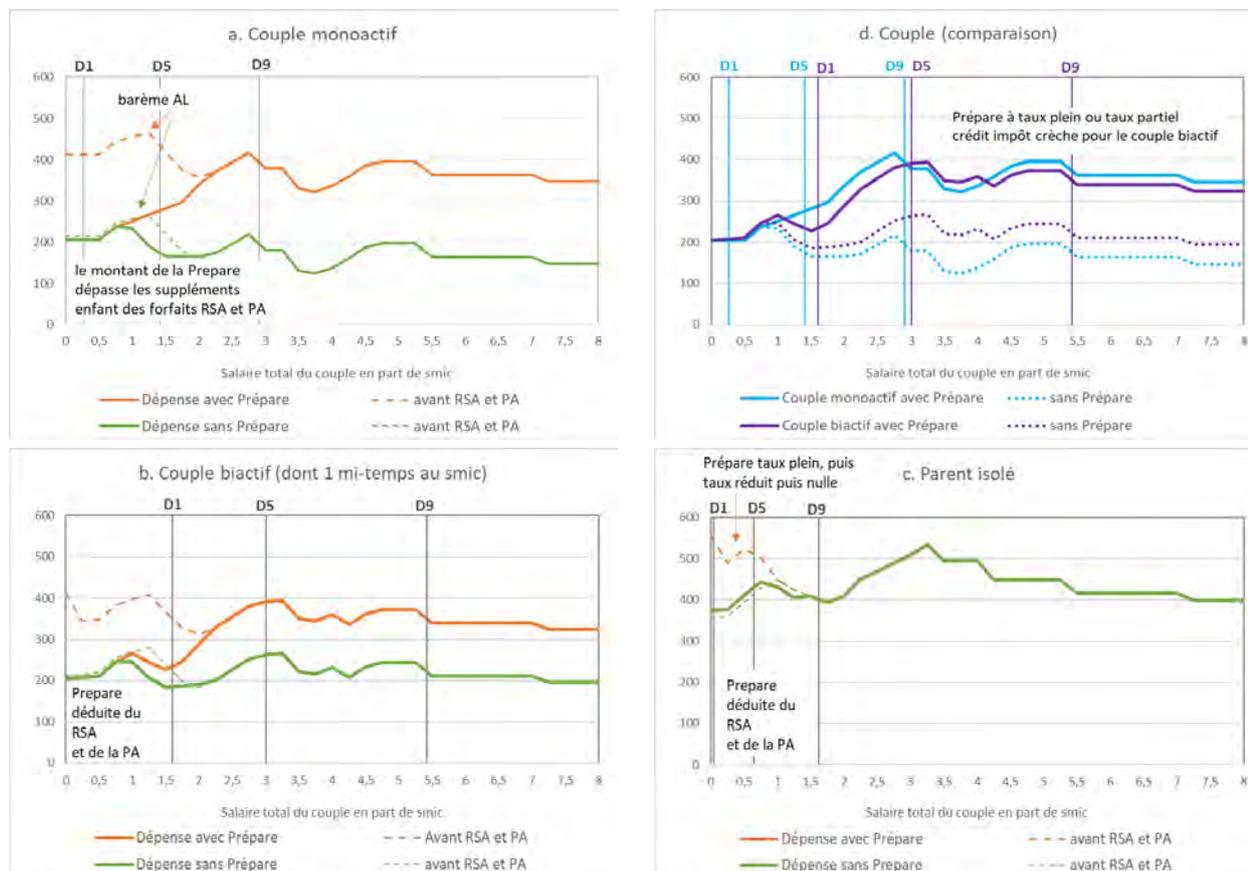
⁴⁰⁵ Un couple monoactif avec deux enfants de 1 et 3 ans dont un des membres recourt à la Preparent perçoit 205 € par mois par enfant quand son revenu du travail est inférieur ou égal à 0,5 Smic, 416 € quand il est de 2,75 Smic et 362 € quand il est de 6 Smic.

⁴⁰⁶ Dit autrement, les suppléments de RSA et de prime d'activité liés aux enfants sont négatifs.

⁴⁰⁷ Un couple biactif avec deux enfants de 1 et 3 ans dont un des membres recourt à la Preparent à temps partiel perçoit de 201 € par mois par enfant quand son revenu du travail total est inférieur ou égal à 0,5 Smic, 395 € quand il est de 3,25 Smic et 340 € quand il est de 6 Smic.

Graphique 3 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales avec jeunes enfants en janvier 2020

en euros



Note : les enfants ont 1 et 3 ans. Le parent inactif du couple monoactif perçoit la Prèpare à taux plein (courbe en orange) ou ne recourt pas à la Prèpare (courbe en vert). Le membre du couple biactif qui travaille à mi-temps perçoit la Prèpare à taux partiel (courbe en orange) ou ne recourt pas à la Prèpare (courbe en vert). Le parent isolé perçoit la Prèpare quand il ne travaille pas à temps complet (courbe en orange) ou il ne recourt pas à la Prèpare même quand il ne travaille pas à temps complet (courbe en vert).

Le salaire total est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles avec deux enfants (dont un âgé de moins de 3 ans) ayant déclaré un salaire positif en 2016. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs. Environ 5 % des couples avec deux jeunes enfants n'ont pas déclaré de salaire en 2016 (ils pouvaient être sans emploi ou indépendants) et 30 % des parents isolés avec deux jeunes enfants.

Lecture : dans le cas d'un parent isolé avec deux jeunes enfants qui travaille à mi-temps au Smic, la dépense socio-fiscale par enfant est de 431 €, soit au total 862 € pour les deux enfants, qu'il perçoive ou non la Prèpare. Avec Prèpare, cette dépense se compose de 181 € de prestations familiales, 221 € de prestations jeune enfant, 114 € de supplément enfant d'aide au logement, - 113 € de supplément enfant de prime d'activité et 7 € de crédit d'impôt. S'il ne recourt pas à la Prèpare, le montant de prestations jeune enfant n'est plus que de 92 € mais le supplément enfant de prime d'activité est de 15 €, ce qui compense exactement la baisse des prestations jeune enfant.

Source : calculs M. Pucci pour le secrétariat général du HCFEA.

- Pour les parents isolés, la courbe est plus heurtée et le recours à la Prepara⁴⁰⁸ quand ils ne travaillent pas à temps complet ne permet aucune augmentation du revenu en raison de son imputation sur les montants de RSA et de prime d'activité. La dépense socio-fiscale par enfant augmente jusqu'à 0,75 Smic (qui correspond au salaire médian des parents isolés salariés ayant deux enfants dont un âgé de moins de 3 ans), puis diminue jusqu'à 2 Smic (environ le 9^e décile des salaires de ces familles). Ce profil en V inversé résulte du barème des aides au logement dont le supplément augmente lorsque l'aide au logement perçue par un ménage sans enfant est dégressive alors que l'aide au logement perçue par un ménage avec enfant(s) est constante. La dépense augmente au-delà du salaire médian grâce à la réduction d'impôts liée au mécanisme du quotient familial et atteint un pic à 3,25 Smic avant de diminuer à nouveau lorsque l'AB est réduite puis s'annule, puis en raison de la dégressivité des AF. Mais cela ne concerne quasiment aucune famille monoparentale avec jeunes enfants⁴⁰⁹.

B. L'EFFET DES REFORMES INTERVENUES DEPUIS 2008 SUR LE MONTANT PAR ENFANT DE DEPENSES SOCIO-FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS

Différentes réformes concernant les dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants sont intervenues depuis 2008 (annexe 3). Pour évaluer les effets de ces réformes sur ces dépenses, on compare les montants par enfant de ces dépenses avec trois législations socio-fiscales (avril 2008, avril 2013 et janvier 2020) pour différentes configurations familiales et différents niveaux de salaires. Ces montants sont exprimés en euros de janvier 2020.

Quelles que soient les années, à configuration familiale et nombre d'enfants donnés, la courbe des dépenses par enfant en fonction du salaire total des parents présente un profil assez chahuté (graphiques 4a et 5). Les réformes intervenues entre 2008 et 2020 ont cependant sensiblement modifié le profil de la courbe. Elles se sont globalement traduites par un aplatissement de la courbe, notamment dans le haut de la distribution des salaires. Pour les familles avec trois enfants, on constate même désormais un retournement de la courbe dans le haut de la distribution, la dépense socio-fiscale par enfant diminuant au-delà d'un certain niveau de salaire. Suite aux réformes, le montant par enfant de dépense publique consacrée aux enfants a donc nettement diminué dans le haut de l'échelle des salaires, là où il était initialement le plus élevé. Il a, à l'inverse, progressé pour les parents isolés avec un ou deux enfants ayant un salaire faible ou nul, pour les parents isolés avec trois enfants sans revenu et pour les couples avec trois enfants et de très faibles revenus du travail. Enfin, du fait des réformes des aides aux actifs à bas salaires, il a aussi augmenté à certains endroits très localisés dans le bas de l'échelle des salaires. La création du RSA activité en 2009 puis de la prime d'activité en 2016 s'est en effet traduite par des pics très localisés, accentuant le

⁴⁰⁸ Le montant de la Prepara ne dépend pas du revenu d'activité du ménage mais diminue quand la quotité de travail de la personne bénéficiaire augmente. Pour un revenu d'activité inférieur à 1 Smic à temps complet, on suppose que le travail est rémunéré au Smic horaire et que les augmentations du revenu d'activité résultent d'une hausse de la quotité de travail et se traduisent en conséquence par une baisse du montant de la Prepara.

⁴⁰⁹ Au total, un parent isolé avec deux enfants de 1 et 3 ans perçoit environ 375 € par mois par enfant quand son revenu du travail est inférieur ou égal à 0,25 Smic, 431 € par enfant pour 1 Smic, 409 € pour 2 Smic et entre 500 et 400 € au-delà de 3 Smic.

caractère quelque peu « chahuté » des courbes⁴¹⁰. Les réformes qui ont eu les effets les plus importants sont intervenues depuis 2013.

Les effets des réformes diffèrent selon la situation conjugale, le nombre et l'âge des enfants.

1. L'effet des réformes pour les couples sans jeunes enfants

Pour **les couples avec un ou deux enfants entre 8 et 14 ans**, le montant par enfant des dépenses consacrées aux enfants en fonction du salaire total avait en 2008 un profil en U (graphique 4a). Après un plateau pour des salaires très faibles, le montant de dépenses par enfant diminuait avec le revenu du travail jusqu'à un point bas, puis remontait et se stabilisait au niveau le plus élevé⁴¹¹. L'augmentation des dépenses au-delà d'un certain niveau de salaire s'expliquait par les réductions d'impôts liées au mécanisme du quotient familial. La partie croissante du U concernait cependant moins de 10 % des couples monoactifs et 20 % des couples biactifs⁴¹².

Pour les couples avec un ou deux enfants, ce profil en U s'observait encore en 2013 hors aides aux actifs à bas salaires (graphique 4b), mais l'instauration du RSA activité en 2009 a fait apparaître un pic au niveau du Smic (graphique 4a). Les réformes intervenues entre 2008 et 2013 se sont tout de même traduites par une hausse de la dépense par enfant pour un salaire total entre 4 et 5,5 Smic environ (par l'effet indirect des changements de seuils d'imposition⁴¹³) et une baisse au-delà (en raison de l'abaissement du plafond de l'avantage du quotient familial en 2013).

En 2020, en revanche, la courbe n'a plus un profil en U. Par rapport à 2013, le montant de la dépense par enfant est plus élevé pour des salaires allant d'environ 1,5 à 2,5 Smic, principalement en raison du remplacement de la PPE et du RSA activité par la prime d'activité en 2016 et des revalorisations ultérieures de son bonus individuel⁴¹⁴. Le pic observé en 2013 autour de 1 Smic s'est transformé : pour tous les couples (monoactifs comme biactifs), il s'est étendu un peu plus haut dans l'échelle des salaires ; pour les couples biactifs avec même quotité de travail, il existe désormais un deuxième pic (au niveau de 2,5 Smic avec un enfant et 2 Smic avec deux enfants). Par rapport à 2013, le montant de la dépense par enfant est également plus élevé entre 3,5 et 4,5 à 5 Smic environ, en raison des changements de taux et de tranches de l'impôt sur le revenu. Il est plus faible au-delà, suite au nouvel abaissement du plafond du quotient familial (en 2014) auquel s'ajoute, pour les couples avec deux enfants, l'effet de la modulation des allocations familiales mise en place en janvier 2015.

Au total, entre 2008 et 2020, dans le bas de la distribution, la dépense socio-fiscale par enfant a augmenté d'une centaine d'euros par mois pour les couples avec un enfant gagnant entre 1 et 2 smic et d'une cinquantaine d'euros pour ceux avec deux enfants (sauf pour 1,5 Smic). Plus haut dans la distribution des salaires, les changements de taux et tranches d'imposition ont entraîné une

⁴¹⁰ Le graphique 4b présente les variations des dépenses par enfant hors aides aux actifs à bas salaires, c'est-à-dire en neutralisant les conséquences de la création du RSA activité puis de la prime d'activité.

⁴¹¹ Par exemple, un couple avec deux enfants de 10 et 14 ans percevait 218 € (de 2020) par mois par enfant avec un revenu du travail nul, 130 € avec 3,5 Smic, 207 € avec 5,5 Smic et 279 € au-delà de 6,5 Smic.

⁴¹² En 2016, 20 % des couples salariés biactifs avec un enfant (respectivement deux enfants) ont gagné plus de 4,44 Smic (respectivement 4,95 Smic).

⁴¹³ La 1^{re} tranche à 5,5 % de l'impôt sur le revenu a été supprimée en 2015, puis le 1^{er} taux d'imposition est passé de 14 % à 11 % en 2020.

⁴¹⁴ Pour ces niveaux de salaire, la dépense par enfant hors aides aux travailleurs à bas salaire (graphique 4b) a diminué entre 2013 et 2020 par l'effet probablement non désiré de la réforme de la décote.

augmentation de la dépense mensuelle par enfant allant jusqu'à 70 € au plus haut avec un enfant (et 60 € avec deux enfants). Enfin, pour les plus hauts revenus d'activité (supérieurs à 4,5 à 5 Smic), les dépenses mensuelles par enfant ont nettement diminué avec une baisse de 80 € pour les couples avec un enfant et de 113 à 130 € par enfant (soit 226 € à 260 € en tout) pour les couples avec deux enfants⁴¹⁵.

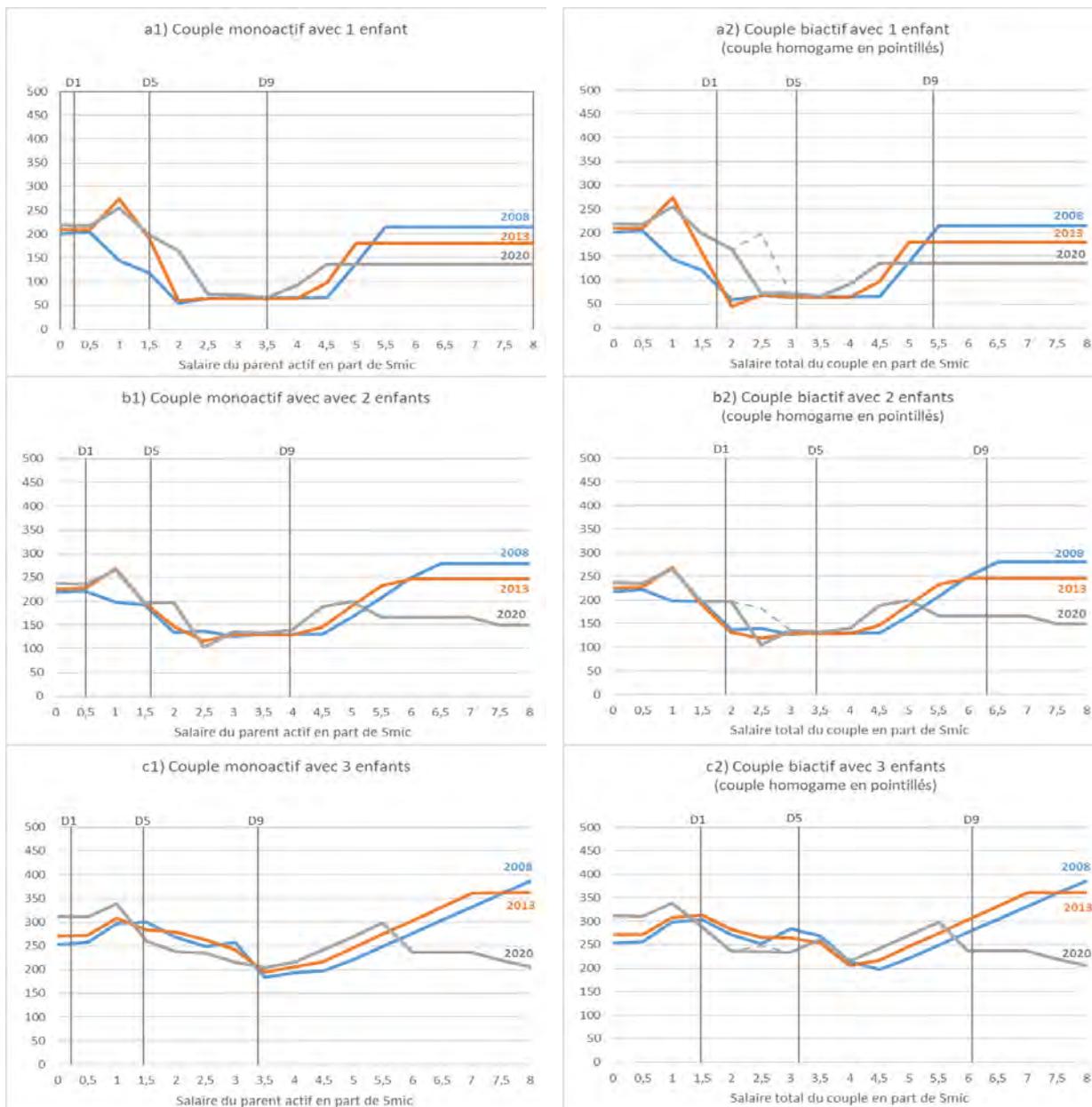
Les changements sont moins marqués pour **les couples avec trois enfants**. Pour ces derniers, dans le bas de la distribution, la dépense socio-fiscale par enfant a augmenté d'une cinquantaine d'euros par mois en dessous du Smic (soit 150 € au total pour la famille) suite à la revalorisation de l'ARS en 2012 puis celles du RSA entre 2013 et 2017 et à la création du CF majoré en 2014 et sa revalorisation entre 2014 et 2018. Entre 1,5 et 3,5 Smic environ (soit le niveau du salaire total médian des couples biactifs avec trois enfants), la dépense mensuelle par enfant a diminué d'une trentaine d'euros en moyenne en raison d'une baisse des suppléments enfants des aides au logement et des aides aux actifs à bas salaires. Au-delà du salaire médian, le profil reste croissant jusqu'à 5,5 Smic, avec une dépense par enfant plus élevée qu'en 2008 (environ 50 € par enfant en raison des changements de taux et tranches de l'impôt) mais diminue ensuite nettement. Là encore, on peut remarquer que la baisse de la dépense par enfant pour les hauts revenus d'activité n'a concerné que très peu de couples monoactifs avec trois enfants, mais un peu plus de 10 % des couples biactifs.

Au total, les variations de la dépense socio-fiscale par enfant pour les familles nombreuses ne semblent répondre à aucune logique puisqu'elle a augmenté en dessous de 1,5 Smic de salaire total et entre 3,5 et 5,5 Smic mais baissé entre 1,5 et 3,5 Smic et au-delà de 5,5 Smic. Si les variations en bas et en haut de l'échelle des salaires répondent à l'objectif de redistribution verticale, ce n'est pas le cas des changements observés dans le milieu de la distribution, qui d'ailleurs résultent tous de réformes sans lien avec la politique familiale.

⁴¹⁵ Cela a concerné très peu de couples monoactifs mais plus de 10 % des couples biactifs.

Graphique 4a : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents pour des couples sans jeunes enfants en avril 2008, en avril 2013 et en janvier 2020

en euros de janvier 2020



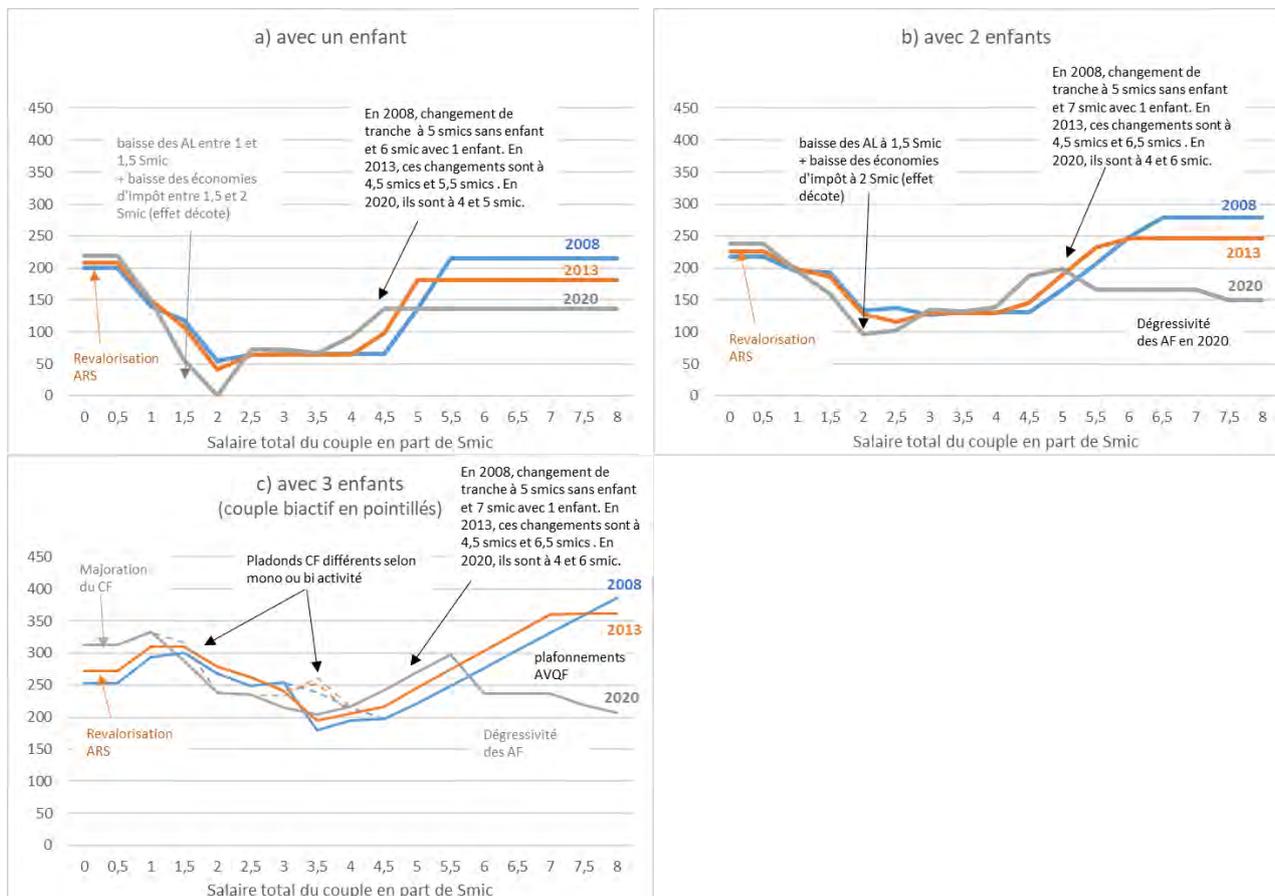
Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans percevant un salaire positif. Les estimations sont faites séparément pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge. Environ 4 % des couples avec un enfant n'ont pas de salaire. C'est le cas de 4 % des couples avec deux enfants et 7 % des couples avec trois enfants.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale mensuelle par enfant en euros de 2020 est de 134 € en 2008, 147 € en 2013 et 197 euros en 2020.

Sources : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA et ERFS 2016.

Graphique 4b : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales hors aides aux actifs à bas salaires selon le salaire total des parents pour des couples sans jeunes enfants en avril 2008, en avril 2013 et en janvier 2020

en euros de janvier 2020



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans ayant un salaire positif. Les estimations sont faites séparément pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale mensuelle par enfant en euros de 2020 hors aides aux actifs à bas salaires est de 134 € en 2008, 129 € en 2013 et 97 € en 2020.

Sources : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA et ERFS 2016.

2. L'effet des réformes pour les parents isolés sans jeunes enfants

L'effet des réformes a été un peu différent pour les parents isolés (graphique 5).

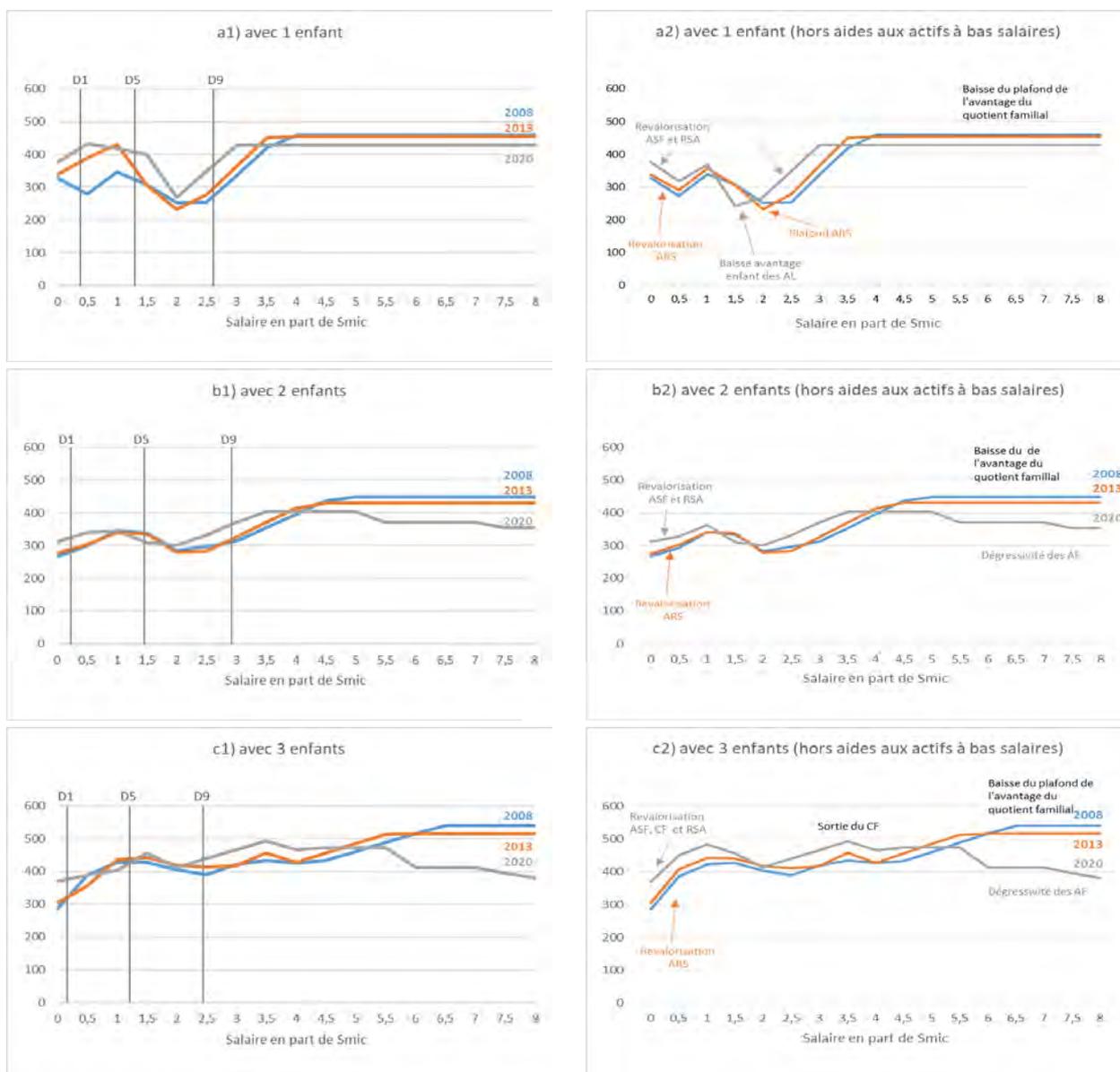
Pour **les familles monoparentales avec un enfant**, en 2008, la dépense socio-fiscale par enfant fluctuait autour de 300 € pour des salaires inférieurs à 3 smic. Elle se montait à environ 330 € par mois pour les parents isolés sans revenu comme pour ceux gagnant 3 Smic. Le montant mensuel le plus bas (environ 250 €) était atteint pour un revenu d'activité entre 2 et 2,5 Smic. Entre 2008 et 2013, la dépense par enfant a augmenté pour les salaires inférieurs à 1,5 Smic suite à l'instauration du RSA activité mais a très peu changé au-delà de ce niveau de salaire. Entre 2013 et 2020, le montant de la dépense par enfant a encore augmenté pour les salaires nuls et faibles suite aux revalorisations de l'ASF et du RSA et au remplacement du RSA activité et de la PPE par la prime d'activité. Plus haut dans l'échelle des revenus d'activité, entre 2 et 3,5 Smic, la dépense par enfant s'est accrue, la hausse s'expliquant aux trois quarts par les changements de barème de l'impôt sur le revenu. Entre 2,5 et 3 Smic, la dépense mensuelle par enfant a ainsi augmenté d'environ 92 €. Au total, entre 2008 et 2020, la dépense socio-fiscale par enfant a augmenté jusqu'à un salaire de 3,5 Smic (soit pour plus de 90 % des familles monoparentales salariées avec un enfant) et a diminué au-delà.

Pour **les parents isolés avec deux ou trois enfants**, en 2008 et encore en 2013, la courbe des dépenses socio-fiscales par enfant était globalement croissante avec le salaire jusqu'à 1,5 Smic puis décroissante jusqu'à 2,5 smic avant d'augmenter de nouveau avec le salaire pour atteindre un plateau. Le montant de dépenses par enfant était le plus faible pour un revenu nul. Entre 2008 et 2013, la dépense mensuelle par enfant pour les familles monoparentales avec deux enfants a peu varié, avec par exemple une hausse de 9 € pour les familles sans revenu (soit environ 18 % des familles) grâce à la revalorisation de l'ARS, une baisse de 10 € environ liée aux réformes de l'impôt sur le revenu au voisinage de 2 Smic, et une baisse de 18 € pour les plus hauts salaires en raison de l'abaissement du plafond de l'avantage du quotient familial. Les variations ont été un peu plus importantes pour les familles monoparentales avec trois enfants pour lesquelles la dépense par enfant a diminué d'une trentaine d'euros entre 2008 et 2013 pour un salaire de 0,5 Smic⁴¹⁶.

⁴¹⁶ Cette baisse s'explique par le fait que la création du RSA a augmenté le revenu des personnes seules gagnant 0,5 Smic (212 € de RSA activité) sans augmenter celui des parents isolés avec trois enfants qui ne reçoivent pas de RSA activité à ce niveau de salaire en raison de la prise en compte des prestations familiales dans la base ressource.

Graphique 5 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire du parent pour des parents isolés sans jeunes enfants en avril 2008, en avril 2013 et en janvier 2020

en euros de janvier 2020



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles monoparentales sans enfant de moins de 3 ans avec un salaire positif. Environ 22 % de ces parents isolés avec un enfant n'ont pas perçu de salaire en 2016 ; ils étaient 18 % avec deux enfants et 35 % avec trois enfants.

Lecture : dans le cas d'une famille monoparentale avec deux enfants et un salaire égal au Smic, la dépense socio-fiscale mensuelle par enfant en euros de 2020 est de 346 € en 2008, 341 € en 2013 et 343 € en 2020. Si l'on exclut les aides aux actifs à bas salaires, cette dépense est de 341 € en 2008, 349 € en 2013 et 363 € en 2020.

Sources : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA et ERFS 2016.

Entre 2013 et 2020, le profil de la courbe de dépense socio-fiscale par enfant s'est aplati pour les familles monoparentales avec deux ou trois enfants. La dépense par enfant a encore augmenté pour les familles sans revenu ou à très faible salaire (du fait de la revalorisation du RSA de 2013 à 2017⁴¹⁷ et de l'ASF de 2014 à 2018, et, pour les familles de trois enfants, de la création du CF majoré en 2014 et de sa revalorisation entre 2014 et 2018). Elle a également augmenté pour les salaires entre 2 et 4 Smic environ (changements de tranches et de taux de l'impôt sur le revenu). Pour les salaires plus élevés, qui ne concernent qu'une très faible proportion des familles monoparentales salariées avec deux ou trois enfants, l'abaissement du plafond de l'avantage du quotient familial et la modulation des AF se sont traduites par une baisse de la dépense mensuelle atteignant, pour un salaire de 6 Smic, environ 80 € par enfant pour les familles avec deux enfants et 130 € par enfant pour celles avec trois enfants.

Au total, entre 2008 et 2020, la courbe du montant de la dépense socio-fiscale en fonction du salaire s'est aplatie pour les familles monoparentales avec deux et trois enfants. La dépense socio-fiscale par enfant a plutôt augmenté jusqu'à 1 Smic, elle n'a guère évolué entre 1 et 2 Smic, elle a augmenté entre 2 et 4 Smic environ et a fortement diminué pour des salaires plus élevés.

3. *L'effet des réformes pour les parents de jeunes enfants*

Nous analysons maintenant les effets des réformes intervenues depuis 2008 pour les familles avec deux jeunes enfants de 1 et 3 ans. En plus des prestations familiales et des autres transferts socio-fiscaux perçus par les familles sans jeune enfant, ces familles bénéficient de l'allocation de base (AB) de la Paje attribuée sous conditions de ressources. Elles bénéficient également du crédit d'impôt pour frais de garde en crèche, l'hypothèse étant faite que l'enfant de 1 an est accueilli en crèche quand il n'est pas gardé par un de ses parents tandis que pour l'enfant de 3 ans déjà scolarisé, la famille ne recourt à aucun mode de garde complémentaire. Elles peuvent enfin percevoir la prestation associée à un congé parental (complément de libre choix d'activité [CLCA] avant le 1^{er} janvier 2015 et prestation partagée d'éducation de l'enfant [Prepare] depuis).

On suppose que l'un des membres du couple monoactif a arrêté de travailler et perçoit le CLCA/la Prepare à taux plein⁴¹⁸ ; que l'un des membres du couple biactif a diminué sa quotité de travail (passant d'un temps plein à un mi-temps au Smic) et perçoit le CLCA/la Prepare à taux partiel (l'autre parent ne recourt pas au congé parental même s'il ne travaille pas à temps complet) ; que le parent isolé est en congé parental indemnisé lorsqu'il ne travaille pas à temps complet.

Les montants de dépenses socio-fiscales par enfant en fonction du salaire total sont présentés dans le graphique 6.

Pour **un couple avec de jeunes enfants**, qu'il soit monoactif ou biactif, l'effet des réformes intervenues depuis 2008 est sans ambiguïté : la dépense par enfant a baissé pour l'ensemble des niveaux de salaire total, sauf pour ceux inférieurs à 0,5 Smic ou égaux à 3 smic pour lesquels elle reste stable. La baisse provient pour l'essentiel des changements intervenus entre 2013 et 2020. Elle est particulièrement forte dans le haut de l'échelle, au-delà de 5,5 Smic de salaire total, ce qui

⁴¹⁷ Une revalorisation du montant forfaitaire du RSA se traduit *de facto* par une hausse du supplément lié aux enfants. Les majorations pour enfants en pourcentage du montant forfaitaire sont, elles, restées inchangées.

⁴¹⁸ Les choix d'arrêter de travailler ou de diminuer la quotité de travail sont supposés indépendants de l'existence de la prestation. Si la prestation n'existait pas, on suppose que les parents feraient les mêmes choix d'activité (hypothèse de comportements inchangés).

concerne peu de couples salariés monoactifs avec deux jeunes enfants mais environ 10 % des couples salariés biactifs. Elle dépasse par exemple 200 euros par mois et par enfant au-delà de 6 Smic de salaire. Pour un couple monoactif, la perte est aussi très élevée autour d'un Smic, où elle atteint 223 € par mois et par enfant. Pour un couple biactif, elle est particulièrement élevée pour 1,5 Smic, où elle se monte à 190 € par mois et par enfant.

Dans la 1^{re} moitié de l'échelle des salaires (entre 0,5 et 2,5 Smic), la baisse des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants s'explique essentiellement par les réformes des aides aux actifs à bas salaires, comme le montre la comparaison des graphiques 6.a1 et 6.a2 d'une part et 6.b1 et 6.b2 d'autre part. En effet, depuis la création du RSA activité en 2009, le montant d'aide aux actifs à bas salaires versée à un couple avec de jeunes enfants est plus faible que le montant d'aide versée au même couple sans enfant, car les prestations pour jeunes enfants (AB et CLCA ou Prepare) sont déduites du RSA activité et de la prime d'activité⁴¹⁹. En 2008, à l'inverse, les couples avec des enfants percevaient davantage de PPE que ceux sans enfant. Paradoxalement, la création de la prime d'activité et les revalorisations du bonus individuel de cette dernière, en augmentant les aides aux actifs à bas salaires, ont accentué la baisse de la dépense fiscale par enfant pour les couples avec jeunes enfants qui gagnent entre 0,5 et 2,5 Smic.

Au-delà d'un salaire total de 3 Smic, les réformes de l'allocation de base de la Paje intervenues en 2014 et 2018 et celle du congé parental intervenue en 2015 (remplacement du CLCA par la Prepare) expliquent une grande partie de la baisse de la dépense publique par enfant. La réforme de 2014 de l'AB crée en effet une AB à taux partiel (au montant réduit) pour les familles les plus aisées parmi les bénéficiaires et concentre le bénéfice de l'AB à taux plein (au barème inchangé de l'AB avant réforme) vers les familles bénéficiaires les plus modestes. Par ailleurs, les montants de l'AB de la Paje ont été gelés à leur niveau de 2013 jusqu'en 2018. Enfin, le montant de l'AB de la Paje et les conditions de ressources pour en bénéficier ont été alignés (à la baisse) sur ceux du complément familial en avril 2018. Le montant de l'AB en euros constants a donc baissé pour tous les bénéficiaires, et encore plus pour ceux qui n'ont plus droit à l'AB à taux plein, mais l'impact reste limité.

La réforme de la prestation de congé parental intervenue en 2015 a eu un impact plus important que la réforme de l'AB. Avant 2015, les bénéficiaires du CLCA qui ne percevaient pas l'AB de la Paje recevaient un montant plus élevé de CLCA, de sorte que le total AB + CLCA était indépendant des ressources de la famille. Après la réforme du congé parental de 2015, le montant de la Prepare ne dépend plus d'une éventuelle perception de l'AB. Par conséquent, le montant de la prestation d'indemnisation du congé parental diminue pour les familles non bénéficiaires de l'AB (dont le nombre s'accroît par ailleurs en raison de la réforme de l'AB).

Dans le haut de l'échelle des salaires, s'ajoutent de surcroît les réformes du plafonnement du quotient familial et la modulation des AF, qui ne sont pas spécifiques aux parents de jeunes enfants.

Pour **les parents isolés ayant deux jeunes enfants**, l'effet des réformes intervenues depuis 2008 est plus ambigu : si la dépense par enfant a baissé pour des salaires supérieurs à 3,5 Smic (qui concernent une part extrêmement réduite des parents isolés avec jeunes enfants), elle augmente pour ceux sans revenu du travail et ceux qui gagnent entre 2 et 3 Smic. Toutefois, si on se limite à la plage des salaires plausibles pour les familles monoparentales avec deux jeunes enfants (90 %

⁴¹⁹ Il en est de même pour le RSA car ces prestations en sont déduites. Le « supplément » enfant du RSA est lui aussi négatif pour les couples avec de jeunes enfants, comme l'était déjà le « supplément » de RMI.

d'entre elles gagnant moins de 1,62 Smic), on observe que la dépense mensuelle a augmenté de 50 € par enfant environ en l'absence de revenus du travail (soit pour 30 % des parents isolés avec deux jeunes enfants), mais a diminué pour les quelques 40 % des parents isolés salariés gagnant entre 0,5 Smic (environ le 1^{er} décile) et 2 Smic (légèrement au-dessus du 9^e décile). La revalorisation de l'ASF (+ 25 % entre 2014 et 2018), sans que cette hausse soit intégrée dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité, a donc effectivement augmenté la dépense par enfant en l'absence de revenu du travail mais a été plus que compensée par les autres réformes pour des salaires faibles, et notamment par le gel de l'allocation de base, la baisse du supplément enfant des aides au logement, et les réformes des aides aux actifs à bas salaire⁴²⁰.

Au total, entre 2008 et 2020, la plupart des parents avec de jeunes enfants ont vu les aides socio-fiscales qui leur sont versées baisser. Malgré l'amélioration de certaines prestations (revalorisation de l'ARS en 2012, du RSA de 2012 à 2017 et de l'ASF de 2014 à 2018), la plupart des autres réformes ont eu pour conséquence une forte baisse des aides, en particulier pour la majorité des couples salariés, ceux qui gagnent au total entre 0,5 et 2,5 Smic environ. Cette détérioration provient majoritairement du remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi par la prime d'activité et des revalorisations de son bonus individuel.

⁴²⁰ En particulier, pour un salaire de 0,5 Smic, le fait que la prime d'activité retienne 61 % du revenu d'activité pour le calcul du revenu garanti, contre 62 % pour le RSA activité, explique la baisse de la dépense par enfant entre 2013 et 2020.

Graphique 6 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales avec jeunes enfants en avril 2008, en avril 2013 et en janvier 2020

en euros de janvier 2020



Note : les enfants ont 1 et 3 ans. Le parent inactif du couple monoactif perçoit le CLCA/la Prepaire à taux plein. Un des membres du couple biactif travaille à mi-temps au Smic et perçoit le CLCA/la Prepaire à taux partiel ; l'autre parent ne recourt pas au CLCA/à la Prepaire même s'il ne travaille pas ou travaille à temps partiel. Le parent isolé perçoit le CLCA/la Prepaire quand il ne travaille pas à temps complet. Le salaire total est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles avec deux enfants (dont un âgé de moins de 3 ans) ayant déclaré un salaire positif en 2016. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs. Environ 5 % des couples avec deux jeunes enfants n'ont pas perçu de salaire ; c'est le cas de 30 % des parents isolés avec deux jeunes enfants.

Lecture : dans le cas d'un parent isolé avec deux jeunes enfants qui travaille à mi-temps au Smic, la dépense socio-fiscale par enfant en euros de 2020 est de 299 € en 2008, 302 € en 2013 et 341 € en 2020. Si l'on exclut les aides aux actifs à bas salaires, cette dépense est de 294 € en 2008, 307 € en 2013 et 327 € en 2020.

Source : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA.

C. L'EFFET DES REFORMES DES DEPENSES SOCIO-FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS DEPUIS 2008 SUR LE NIVEAU DE VIE DES FAMILLES AVEC ENFANTS

Les évolutions entre 2008 et 2020 des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants ont eu des implications différentes pour les familles selon leur revenu et leur nombre d'enfants. Pour comparer des familles de taille différente, il est utile de traduire en termes de niveaux de vie les variations observées des dépenses par enfant. Le niveau de vie d'un ménage est égal à son revenu disponible annuel par unité de consommation⁴²¹ (UC).

Pour **les parents isolés** avec un enfant de 14 ans (graphique 7), on observe, conformément aux résultats présentés en section I.B, que la hausse des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants s'est traduite par une augmentation du niveau de vie annuel de 500 à 1 000 € par UC (soit 750 à 1500 € au total par an pour la famille) (sauf pour un salaire de 2 Smic et au-delà de 3 Smic). Pour les familles monoparentales avec deux enfants, la hausse de niveau de vie annuel suite aux réformes a été moins importante (le plus souvent inférieure à 500 € par UC). Les réformes se traduisent même par une baisse de niveau de vie pour un salaire autour de 1,5 Smic. Pour les familles monoparentales avec trois enfants, la variation de niveau de vie annuel suite aux réformes a globalement un profil en V, atteignant + 1 450 € par UC (soit un peu plus de 3000 € en tout pour la famille) pour les familles sans salaire, - 400 € par UC au niveau du Smic et + 100 € par UC pour un salaire de 3,5 Smic. Dans la plupart des cas, les hausses de niveau de vie dues aux variations de la dépense consacrée aux enfants ont eu lieu entre 2013 et 2020 (écart entre la courbe en pointillés et la courbe en trait plein).

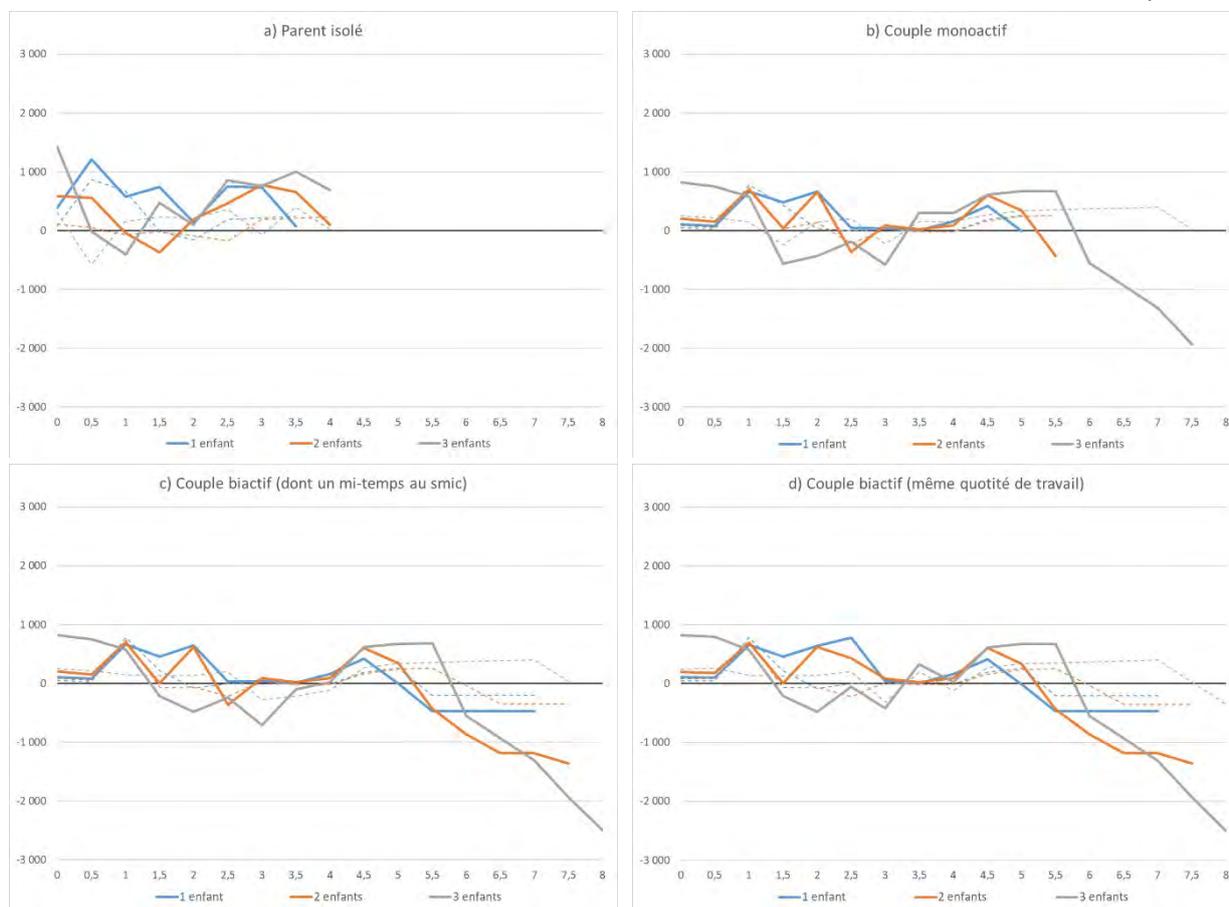
Pour **les couples** dont le niveau de vie a augmenté suite aux réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants, la hausse est inférieure à 700 € par UC, sauf pour les couples avec trois enfants ayant un revenu salarial inférieur à un Smic pour lesquels elle est de 800 € environ (soit une augmentation du revenu disponible annuel d'un peu plus de 2000 €). Pour les familles avec trois enfants dont le salaire est compris entre 1,5 et 3 fois le Smic, le niveau de vie a baissé suite aux réformes : la baisse atteint au maximum 600 € par UC pour les couples monoactifs, 500 € par UC pour les couples biactifs avec un mi-temps au Smic et 700 € par UC pour les couples biactifs homogames. Dans le haut de l'échelle des niveaux de vie, la baisse de la dépense fiscale par enfant et la modulation des allocations familiales induisent une baisse de niveau de vie annuel allant jusqu'à 475 € par UC pour les couples avec un enfant, 1 350 € par UC pour ceux avec deux enfants et près de 2 500 € par UC pour ceux avec trois enfants⁴²².

⁴²¹ Les unités de consommations retenues ici sont celles de l'échelle d'équivalence dite « échelle OCDE modifiée » utilisée en France, et par Eurostat, pour rendre comparables les revenus disponibles des ménages de taille et de composition différentes. Si le premier adulte du ménage compte pour 1 UC, le second (dans un couple) ne compte que pour 0,5 UC compte tenu des économies d'échelles dans la consommation du couple. Les enfants quant à eux comptent pour 0,3 UC s'ils ont moins de 14 ans et pour 0,5 UC s'ils ont 14 ans ou plus.

⁴²² Lorsqu'on exclut de l'analyse les 5 % des familles de chaque type ayant les salaires les plus élevés.

Graphique 7 : Variation du niveau de vie annuel induite par l'évolution des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants entre 2008 et janvier 2020 selon le salaire total des parents, pour différentes configurations familiales sans jeunes enfants

variations 2008-2013 en pointillés et 2008-2020 en trait plein en euros annuels par UC



Note 1 : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Ainsi, les configurations de parents isolés comptent 1,5 unités de consommation avec un enfant, 1,8 avec deux enfants et 2,1 avec trois ; et les couples comptent 2 unités de consommation avec un enfant, 2,3 avec deux enfants et 2,6 avec trois. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic.

Note 2 : la courbe correspondant à chacun des cas types s'interrompt au niveau du 95^e centile des revenus d'activité de cette configuration familiale, lequel a été estimé à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles de cette configuration ayant déclaré un revenu salarial positif pour l'année 2016.

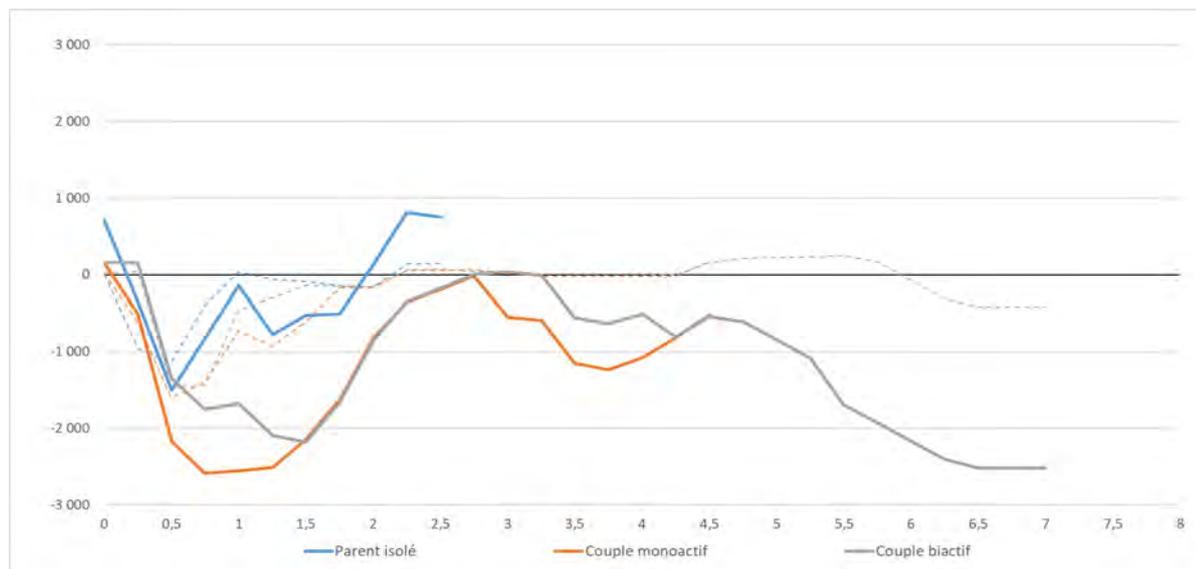
Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, l'évolution des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants a entraîné une augmentation du niveau de vie d'environ 150 € par an et par unité de consommation entre 2008 et 2013 et de 660 € par an au total entre 2008 et 2020. Source : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA.

Pour **les familles ayant deux jeunes enfants** (âgés de 1 et 3 ans), la dépense socio-fiscale par enfant a baissé entre 2008 et 2020, sauf pour celles sans revenu du travail (voir section I.B). Cela se traduit par une baisse du niveau de vie annuel allant jusqu'à 1 500 € par UC pour les parents isolés gagnant un demi Smic, 2 500 € par UC pour les couples monoactifs gagnant entre 0,5 et 1,5 Smic, 2 000 € par UC pour les couples biactifs (avec un mi-temps au Smic) dont le salaire total est de 1,5 Smic et plus de 2 500 € par UC pour ceux gagnant plus de 6 Smic (graphique 8). Pour

les couples, l'essentiel de la baisse de niveau de vie est dû aux réformes intervenues entre 2013 et 2020 (de la courbe en pointillés au trait plein).

Graphique 8 : Variation du niveau de vie annuel induite par l'évolution des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants entre 2008 et janvier 2020 selon le salaire total des parents, pour différentes configurations familiales avec 2 jeunes enfants

variations 2008-2013 en pointillés et 2008-2020 en trait plein
en euros annuels par UC



Note 1 : les enfants sont âgés de 1 et 3 ans. Ainsi, la configuration de parent isolé compte 1,6 unités de consommation et celles des couples en comptent 2,1.

Note 2 : la courbe correspondant à chacun des cas types s'interrompt au niveau du 95^e centile des revenus d'activité de cette configuration familiale, lequel a été estimé à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles de cette configuration ayant déclaré un revenu salarial positif pour l'année 2016.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants âgés de 1 et 3 ans et un salaire de 2 Smic, l'évolution des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants a entraîné une baisse du niveau de vie d'environ 950 € par an et par unité de consommation entre 2008 et 2013 et de 2 500 € par an au total entre 2008 et 2020.

Source : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA.

Il est important de rappeler que ces évolutions de niveau de vie des familles correspondent uniquement à celles des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants. Entre 2008 et 2020, d'autres réformes sont intervenues qui ont pu affecter différemment les familles avec enfants et les ménages sans enfant (voir le graphique A2 en annexe 2 qui présente l'effet de l'ensemble des réformes sur le niveau de vie pour différentes configurations familiales).

II. Les effets redistributifs des réformes sociales et fiscales depuis 2008 : une évaluation à l'aide du modèle de microsimulation Ines

L'utilisation d'une maquette de cas-types permet d'illustrer la situation de quelques configurations familiales considérées comme des idéaux types. Mais elle ne permet pas de représenter la situation de l'ensemble des ménages. Le modèle Ines permet, quant à lui, d'appréhender la diversité et la complexité des situations réelles, à partir d'un échantillon représentatif de ménages pour lesquels on connaît, de façon précise, les caractéristiques de leurs membres et leurs ressources. Sur cette base, le modèle simule, en appliquant les barèmes (règles d'éligibilité, taux, montants), les différentes prestations et impôts afin de déterminer *in fine* le revenu disponible des ménages. Il permet ainsi d'évaluer le coût budgétaire et les effets redistributifs de différentes mesures affectant le système socio-fiscal. Les données utilisées sont celles de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2016, actualisées de façon à être représentatives de la population et des revenus fin 2018 (encadré 2).

Encadré 2 – Le modèle de microsimulation Ines

Le modèle de microsimulation Ines simule les effets de la législation sociale et fiscale française. Il est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf, la Cnav et la CCMSA et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'ERFS 2016 s'appuie sur un échantillon d'environ 50 000 ménages, soit l'équivalent de 130 000 personnes, représentatifs de la population vivant en France métropolitaine, dans un logement ordinaire (logement non collectif). Ces données individuelles sont recalées, en se fondant sur des informations auxiliaires agrégées issues d'autres sources, pour refléter la structure et les revenus de la population de 2018.

Le modèle Ines simule la plupart des prélèvements sociaux et fiscaux directs – les cotisations sociales, la CSG, la CRDS, l'impôt sur le revenu, les prélèvements forfaitaires –, la plupart des prestations sociales monétaires – notamment les aides au logement, les principaux minima sociaux, la prime d'activité et les prestations familiales – et certaines aides sociales dédiées à des dépenses spécifiques – CMG assistante maternelle et garde à domicile notamment. Le modèle ne simule pas la taxe d'habitation, ni le CMG structure, ni les prestations en nature (subventions des Caf aux EAJE via la PSU).

Définition des familles avec enfants :

- Une famille monoparentale est composée d'un parent qui ne vit pas en couple et qui réside avec ses enfants, dont au moins un est âgé de moins de 25 ans.
- Les couples avec enfants sont composés de deux adultes vivant en couple, quel que soit le statut marital, qui résident avec leurs enfants dont au moins un est âgé de moins de 25 ans. Cette catégorie de ménage inclut les familles recomposées, ce qui implique que les enfants ne soient pas nécessairement ceux des deux membres du couple.

Les dispositifs retenus dans cette évaluation sont regroupés en cinq grandes catégories :

- les allocations familiales, la majoration pour âge et le forfait ;
- les autres prestations familiales d'entretien (ASF, CF, ARS, bourses du secondaire, AEEH) ;
- les prestations consacrées à la petite enfance (AB de la Paje, primes à la naissance et à l'adoption, CMG assistante maternelle et garde à domicile, CLCA/Prepare) ;
- la prise en compte de la charge d'enfant(s) dans le calcul de l'impôt sur le revenu ;
- les suppléments de prestations sociales (minima sociaux, aides aux actifs à bas revenus, aides au logement) au titre des enfants.

Par rapport au champ du Compte de l'enfance présenté dans la partie I de ce rapport, ne sont pas retenus les indemnités journalières maternité et congé de paternité et d'accueil de l'enfant, le supplément familial de traitement, l'aide sociale à l'enfance, les autres dispositifs d'aide et d'action sociale, les abattements dans le cadre de la taxe d'habitation et les charges de gestion de la branche famille. Par ailleurs, les ménages non ordinaires et les Drom sont exclus de cette évaluation.

Les effets des réformes sur les comportements des personnes (en matière de fécondité, de participation au marché du travail ou de recours aux prestations) ne sont pas pris en compte dans le modèle de microsimulation Ines. Or certaines réformes peuvent modifier les comportements. Une amélioration du CMG peut par exemple aider certains parents à ne pas interrompre leur activité à la naissance d'un enfant et donc augmenter la participation au marché du travail. Une réforme du congé parental le rendant moins intéressant peut décourager certains parents d'y recourir et par suite accroître le recours à d'autres modes de garde. L'évaluation des réformes présentées ici ne prend pas en compte ces modifications possibles des comportements. Elle n'évalue donc pas l'effet total des réformes mais seulement leur effet à comportement inchangé. C'est une limite de l'exercice.

Pour une configuration familiale donnée, le montant des dépenses consacrées aux enfants avec la législation socio-fiscale 2018 est comparé à celui qui leur serait consacré si aucune mesure socio-fiscale liée aux enfants n'était entrée en vigueur entre 2008 et 2018 (respectivement entre 2008 et 2013) et si les barèmes de la législation socio-fiscale liée aux enfants avaient simplement été revalorisés en appliquant les règles légales ou usuelles de revalorisation (situation contrefactuelle)⁴²³.

A. EFFET DES REFORMES DE 2008 A 2018 PRISES DANS LEUR ENSEMBLE

En 2018, selon les simulations du modèle Ines, les dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants vivant dans des ménages ordinaires de France métropolitaine s'élèvent à 48,7 Md€⁴²⁴ (tableau A3, annexe 4). À cette date, 9,9 millions de ménages ont des enfants. En moyenne, les

⁴²³ Voir la liste des réformes en annexe 3.

⁴²⁴ L'écart entre ce montant pour 2018 et le chiffre pour 2017 donné dans la partie I (85,0 Md€) s'explique d'abord part par la différence de champ : les Drom et les ménages non ordinaires ne sont pas inclus dans le modèle Ines. Il s'explique ensuite par la non prise en compte dans le modèle Ines des indemnités journalières maternité et congé de paternité et d'accueil de l'enfant, du supplément familial de traitement, de l'aide sociale à l'enfance, des autres dispositifs d'aide et d'action sociale, des abattements dans le cadre de la taxe d'habitation et des charges de gestion de la branche famille. Il s'explique enfin par la différence de dates.

ménages avec enfant(s) reçoivent par an 4 930 € de dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants.

1. Impact des mesures nouvelles sur les dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants

Si, entre 2008 et 2018, aucune réforme des dispositifs socio-fiscaux concernant les enfants n'avait eu lieu, et si tous les barèmes de la législation socio-fiscale avaient été revalorisés en appliquant les règles légales ou usuelles de revalorisation, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants vivant dans des ménages ordinaires de France métropolitaine seraient plus faibles de 640 M€ en 2018 (tableau 1). Dit autrement, les réformes intervenues entre 2008 et 2018 ont, dans leur ensemble, conduit à une légère hausse (de 1,3 %) des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfant(s), toutes choses égales par ailleurs (c'est-à-dire à population et comportements inchangés⁴²⁵). 3,2 millions de ménages avec enfant(s) sont perdants (parce qu'ils n'ont plus droit à une prestation ou à une réduction d'impôt ou parce les montants de la prestation ou de la réduction d'impôt sont inférieurs à ce qu'ils auraient été sans réformes), contre 3,9 millions qui sont gagnants⁴²⁶ (tableau 2).

Les effets des réformes sur les dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants sont très différents selon les sous-périodes. Toutes choses égales par ailleurs, les dépenses ont augmenté de 590 M€ suite aux réformes intervenues entre 2008 et 2013, et sont restées stables (seulement + 50 millions) suite à celles intervenues entre 2013 et 2018. La dépense annuelle par famille avec enfant(s) a progressé en moyenne de 70 € entre 2008 et 2018 (de 0 € entre 2013 et 2018).

Les effets des réformes sont aussi très différents selon les catégories de dispositifs distinguées. Les réformes des prestations d'entretien (allocations familiales et autres prestations d'entretien hors petite enfance) se traduisent au total par une baisse, mais peu prononcée, de ces dépenses (- 0,1 Md€). Mais elles ont fortement modifié le poids respectif des différents dispositifs et en cela reconfiguré le cœur de la politique en direction des familles. Elles ont en effet conduit à un transfert des prestations d'entretien universelles (les allocations familiales en baisse de 1,2 Md€) vers des prestations d'entretien ciblées et majoritairement sous conditions de ressources (+ 1,1 Md€).

En ce qui concerne les réductions et crédits d'impôt sur le revenu pour charge d'enfant(s), qui, sans être au cœur des politiques en faveur des familles, rentrent dans le périmètre retenu dans ce rapport, les réformes intervenues entre 2008 et 2018, et plus particulièrement à partir de 2013, ont conduit à une forte diminution de ces réductions d'environ 2,0 Md€.

À l'inverse, les réformes des dispositifs à la frontière de la politique sociale et de la politique familiale (minima sociaux, aides au logement et aides aux actifs à bas revenus) se sont traduites par une forte hausse des suppléments de prestations sociales au titre des enfants (+ 2,2 Md€), en particulier depuis 2013.

⁴²⁵ Voir l'annexe 5 pour une comparaison entre les évolutions observées des dépenses de la branche famille et les évolutions simulées avec Ines.

⁴²⁶ Ces réformes ne changent pas la situation des ménages sans enfant.

Tableau 1 : Impact des mesures socio-fiscales nouvelles entre 2008 et 2018 et entre 2013 et 2018 sur les dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants

	Effet sur le montant des dépenses (en millions d'euros)		Effet moyen sur les dépenses par ménage avec enfants (en euros par an)	
	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018
Allocations familiales	- 1 170	- 990	- 120	- 100
Prestations d'entretien hors AF	1 100	810	110	80
Complément familial	340	350	30	40
ASF	290	300	30	30
ARS	330	10	30	0
AEEH	0	0	0	0
Bourses du secondaire	150	140	10	10
Prestations d'accueil du jeune enfant	280	- 310	30	- 30
AB de la Paje et primes à la naissance et à l'adoption	- 360	- 330	- 40	- 30
CMG	730	110	70	10
CLCA / Prepara	- 100	- 80	- 10	- 10
Impôt sur le revenu	- 1 960	- 1 240	- 200	- 130
Suppléments de prestations au titre des enfants	2 200	1 690	220	170
Minima sociaux	670	510	70	50
Aides aux actifs à bas salaires	1 660	1 220	170	120
Aides au logement	- 130	- 40	- 10	0
Ensemble	640	50	70	0

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfant(s) dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Lecture : les mesures concernant les allocations familiales entre 2008 et 2018 (respectivement entre 2013 et 2018) ont diminué la masse d'AF versée de 1 170 M€ (respectivement 990 M€). Le montant moyen d'AF par an perçu par les ménages avec enfants a diminué de 120 € entre 2008 et 2018 (de 100 € entre 2013 et 2018).

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

En quelques années, un double basculement s'est donc produit : au cœur de la politique familiale a eu lieu un transfert des prestations universelles vers des prestations ciblées et sous conditions de ressources ; au sein de l'ensemble des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants, a eu lieu un transfert des dépenses relevant de la politique familiale (prestations familiales et prise en compte de la charge d'enfants dans le calcul de l'impôt) vers celles à la frontière de la politique sociale et de la politique familiale⁴²⁷ (suppléments liés aux enfants de prestations sociales).

⁴²⁷ À noter qu'à leur création en 1946 les aides au logement étaient partie prenante de la politique familiale et ne s'adressaient qu'aux familles, mais qu'elles sont aujourd'hui financées par l'État dans un ensemble aux visées plus larges.

Tableau 2 : Nombre de ménages gagnants et perdants suite aux réformes socio-fiscales liées aux enfants entre 2008 et 2018 et entre 2013 et 2018

en milliers

	Ménages gagnants		Ménages perdants	
	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018
Allocations familiales	540	0	1 940	840
Prestations d'entretien hors AF	3 000	1 620	50	70
Complément familial	400	430	0	0
ASF	650	650	0	0
ARS	2 710	90	0	0
AEEH	0	0	60	10
Bourses du secondaire	900	900	90	90
Prestations d'accueil du jeune enfant	680	630	1 630	1 620
AB de la Paje et primes à la naissance et à l'adoption	170	176	1 850	1 820
CMG	560	670	160	20
CLCA / Prepare	0	0	180	50
Impôt sur le revenu	0	0	1 930	1 650
Suppléments de prestations au titre des enfants	1 940	2 030	850	810
Minima sociaux	1 010	1 000	20	20
Aides aux actifs à bas salaires	1 250	1 370	80	360
Aides au logement	100	130	1 840	1 690
Ensemble	3 860	3 250	3 170	2 990

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfant(s) dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Lecture : les mesures concernant les allocations familiales entre 2008 et 2018 ont fait 540 000 gagnants et 1,9 millions de perdants. Les mesures concernant les AF entre 2013 et 2018 ont fait 0 gagnant et 840 000 perdants.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

2. Les gagnants sont les familles monoparentales et les familles avec enfant(s) à niveau de vie modeste

Au total, par rapport à la situation contrefactuelle sans aucune réforme, 39 % des familles avec enfant(s) bénéficient des réformes des dépenses consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018, 32 % y perdent et 29 % ne sont impactées⁴²⁸. Il y a ainsi 1,2 fois plus de gagnants que de perdants. Les pourcentages de gagnants et de perdants sont très différents selon la configuration familiale et la place dans l'échelle des niveaux de vie.

La part de bénéficiaires diminue de façon continue quand on progresse dans l'échelle des niveaux de vie (tableau 3). 84 % des familles avec enfant(s) appartenant aux 10 % des ménages les plus modestes gagnent aux réformes intervenues depuis 2008 et 76 % de celles situées entre les 1^{er} et 2^e déciles de niveau de vie. Ils bénéficient en effet des réformes des aides aux actifs à bas salaires, de la revalorisation des minima sociaux et, dans une moindre mesure, de la revalorisation du CF majoré et de l'ARS. A l'autre bout de l'échelle, les familles avec enfant(s) appartenant aux 10 % des ménages les plus aisés ne comptent pas de gagnants.

Tableau 3 : Pourcentage de ménages gagnants et perdants suite aux réformes socio-fiscales liées aux enfants entre 2008 et 2018 et entre 2013 et 2018, par décile de niveau de vie

en %

	Ménages gagnants		Ménages perdants		Pourcentage de gagnants sur pourcentage de perdants	
	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018
< D1	84	76	12	19	7,2	4,1
D1 à D2	76	62	16	24	4,7	2,5
D2 à D3	62	45	23	28	2,6	1,6
D3 à D4	46	32	26	24	1,8	1,4
D4 à D5	34	27	28	18	1,2	1,5
D5 à D6	26	24	28	18	0,9	1,3
D6 à D7	22	19	30	22	0,7	0,8
D7 à D8	14	13	32	29	0,4	0,5
D8 à D9	3	8	65	59	0,0	0,1
> D9	1	4	85	82	0,0	0,0
Ensemble	39	33	32	30	1,2	1,1

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

A contrario, la part de perdants augmente quand on progresse dans l'échelle des niveaux de vie. Même dans le bas de l'échelle des niveaux de vie, certaines familles avec enfant(s) se retrouvent tout de même perdantes : 12 % des familles en dessous du 1^{er} décile perdent ainsi suite aux réformes depuis 2008 et 19 % suite à celles depuis 2013. Ces perdants s'expliquent principalement par les sous-revalorisations du barème des aides au logement. Cependant c'est à l'autre bout de

⁴²⁸ Les réformes intervenues depuis 2013 font moins de gagnants (33 %) mais aussi un peu moins de perdants (30 %).

l'échelle que les perdants sont les plus nombreux : 65 % des familles situées entre les 8^e et 9^e déciles de niveau de vie perdent aux réformes intervenues depuis 2008 et 85 % des familles appartenant aux 10 % des ménages les plus aisés. Les perdants aisés s'expliquent principalement par l'abaissement du plafond du quotient familial et dans une moindre mesure par la modulation des allocations familiales.

Si le pourcentage de gagnants aux réformes depuis 2008 n'est supérieur à 50 % que pour les familles appartenant aux 30 % des ménages les plus modestes, le pourcentage de perdants, lui, reste inférieur à un tiers pour les familles appartenant aux 80 % des ménages les plus modestes. Les gagnants sont ainsi plus nombreux que les perdants dans la 1^{re} moitié de l'échelle des niveaux de vie, et inversement dans la 2^e moitié. Il y a ainsi 7,2 fois plus de gagnants que de perdants en dessous du 1^{er} décile de niveau de vie.

La part de bénéficiaires est la plus élevée parmi les familles monoparentales (tableau 4). 61 % de celles avec un enfant et 73 % de celles avec deux enfants ou plus ont bénéficié des réformes intervenues depuis 2008. Seules respectivement 16 % et 19 % de ces familles sont perdantes. Il y a donc près de quatre fois plus de perdants que de gagnants parmi les familles monoparentales. Si ces familles sont le plus souvent bénéficiaires, c'est qu'elles sont surreprésentées parmi les ménages modestes. 38 % des familles monoparentales avec un enfant et 48 % de celles avec deux enfants ou plus font partie des 20 % des ménages les plus modestes (tableau A4, annexe 4). Les familles monoparentales qui gagnent aux réformes bénéficient de la revalorisation des minima sociaux et des réformes des aides aux actifs à bas salaires et, dans une moindre mesure, des revalorisations de l'ASF, du CF majoré et de l'ARS. Les familles monoparentales qui perdent aux réformes font partie des ménages aisés, et voient leur impôt sur le revenu augmenter suite à l'abaissement du plafond du quotient familial.

La moitié des couples avec trois enfants ou plus sont gagnants (contre 42 % perdants). Les gagnants font partie des ménages modestes et bénéficient des réformes des aides aux actifs à bas salaires, de la revalorisation du CF majoré et de l'ARS et des réformes du CMG. Les perdants font partie des ménages aisés et connaissent une baisse des réductions d'impôts pour charge d'enfants et des allocations familiales et de l'AB de la Paje.

Les couples avec au plus deux enfants sont plus souvent perdants que gagnants : 29 % des couples avec un enfant sont perdants (contre 21 % gagnants) ; 42 % des couples avec deux enfants sont perdants (contre 28 % gagnants).

Tableau 4 : Pourcentage de ménages gagnants et perdants suite aux réformes socio-fiscales liées aux enfants entre 2008 et 2018 et entre 2013 et 2018, par configuration familiale

en %

	Ménages gagnants		Ménages perdants		Pourcentage de gagnants sur pourcentage de perdants	
	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018
Couple avec 1 enfant	21	21	29	29	0,8	0,7
Couple avec 2 enfants	28	21	42	36	0,7	0,6
Couple avec 3 enfants ou plus	51	40	42	34	1,2	1,2
Famille monoparentale avec 1 enfant	61	50	16	23	3,8	2,1
Famille monoparentale avec 2 enfants ou plus	73	63	19	20	3,9	3,1
Ménage complexe avec enfants	61	55	25	25	2,4	2,2
Ensemble	39	33	32	30	1,2	1,1

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

3. Effet total des réformes sur le niveau de vie des familles avec enfants

En moyenne, les réformes des dépenses consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018 n'ont quasiment pas modifié le niveau de vie annuel des familles avec enfant(s) (+ 30 €, soit + 0,1 %) ⁴²⁹. Cette quasi stabilité d'ensemble masque de fortes variations à la hausse pour certaines familles et à la baisse pour d'autres. Les ménages gagnants ont ainsi vu leur niveau de vie annuel moyen augmenter de 3,3 % (+ 520 €) suite aux réformes, alors que les perdants ont vu le leur baisser de 1,7 % (- 510 €). Les pertes importantes des perdants compensent au total les gains élevés des gagnants.

Les familles avec enfant(s) qui ont les gains les plus élevés suite aux réformes se situent dans le bas de l'échelle des niveaux de vie (tableau 5). La hausse moyenne de niveau de vie atteint ainsi 7,0 % pour les familles gagnantes appartenant aux 10 % des ménages les plus modestes et 4,8 % pour celles situées entre les 1^{er} et 2^e déciles de niveau de vie. Ces familles bénéficient en premier lieu des réformes des aides aux actifs à bas salaires et de la revalorisation des minima sociaux et, dans une moindre mesure, de la revalorisation du CF majoré et de l'ARS.

Inversement, les familles avec enfant(s) qui connaissent les pertes les plus importantes suite aux réformes se situent en haut de l'échelle des niveaux de vie. Pour les familles perdantes faisant partie des 10 % des ménages les plus aisés, le niveau de vie annuel baisse en moyenne de 2,2 % (- 1 210 €). Ces familles voient leur impôt sur le revenu augmenter fortement et leurs AF baisser.

⁴²⁹ Les réformes intervenues depuis 2013 n'ont en moyenne pas modifié le niveau de vie des familles avec enfant(s).

En moyenne⁴³⁰, les familles avec enfant(s) appartenant aux 60 % des ménages les plus modestes ont bénéficié des réformes (et plus particulièrement les plus pauvres situées en dessous du 3^e décile de niveau de vie). Les familles appartenant aux 30 % des ménages les plus aisés ont perdu suite aux réformes, en particulier celles situées au-dessus du 8^e décile de niveau de vie.

Tableau 5 : Variation du niveau de vie pour les ménages gagnants, les perdants et l'ensemble des familles avec enfants du fait des réformes entre 2008 et 2018, par décile de niveau de vie

	Variation de niveau de vie pour les gagnants		Variation de niveau de vie pour les perdants		Variation de niveau de vie pour l'ensemble des familles	
	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %
< D1	690	7,0	- 120	- 1,3	570	5,8
D1 à D2	640	4,8	- 100	- 0,8	470	3,5
D2 à D3	460	2,9	- 120	- 0,7	250	1,6
D3 à D4	360	2,0	- 100	- 0,5	140	0,8
D4 à D5	320	1,6	- 100	- 0,5	80	0,4
D5 à D6	410	1,8	- 150	- 0,7	60	0,3
D6 à D7	400	1,6	- 250	- 1,0	10	0,0
D7 à D8	280	1,0	- 440	- 1,5	- 110	- 0,4
D8 à D9	440	1,3	- 740	- 2,1	- 480	- 1,4
> D9	350	0,6	- 1 210	- 2,2	- 1 020	- 1,9
Ensemble	520	3,3	- 510	- 1,7	30	0,1

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Lecture : du fait des réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants entre 2008 et 2018, le niveau de vie annuel des familles avec enfants appartenant aux 10 % des ménages les plus modestes a progressé de 570 € en moyenne, soit + 5,8 %.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

Les familles monoparentales sont celles qui bénéficient le plus des réformes, en particulier celles avec deux enfants ou plus (tableau 6). En moyenne, le niveau de vie des familles monoparentales avec deux enfants ou plus progresse de 2,4 % (+ 400 €) du fait des réformes. Celles qui gagnent aux réformes (près des trois quarts) voient leur niveau de vie augmenter de 4,4 % en moyenne. Celles qui perdent (en nombre limité) voient leur niveau de vie baisser de 1,6 % en moyenne. Les familles monoparentales avec un enfant bénéficient également des réformes, mais dans une moindre mesure (hausse de 1,7 % de leur niveau de vie en moyenne, soit + 310 €). Les familles monoparentales qui gagnent aux réformes bénéficient de la revalorisation des minima sociaux et des réformes des aides aux actifs à bas salaires et, dans une moindre mesure, des revalorisations de l'ASF et du CF majoré et des réformes du CMG. Les familles monoparentales qui perdent aux réformes font partie des ménages aisés, et voient leur impôt sur le revenu augmenter suite à l'abaissement du plafond du quotient familial.

À l'inverse, les couples avec deux enfants ou plus perdent en moyenne aux réformes. Le niveau de vie moyen des couples avec deux enfants baisse ainsi de 0,4 % suite aux réformes et celui des

⁴³⁰ En prenant en compte les gagnants, les perdants et les neutres.

couples avec trois enfants ou plus de 0,2 %. En moyenne, les perdants perdent en effet beaucoup plus que les gagnants ne gagnent⁴³¹. Les gagnants font partie des ménages modestes et bénéficient des réformes des aides aux actifs à bas salaires, des réformes du CMG et des revalorisations du CF majoré et de l'ARS. Les perdants font partie des ménages aisés et connaissent une baisse des réductions d'impôts pour charge d'enfants, des allocations familiales et de l'AB de la Paje.

Enfin, pour les couples avec un enfant, les réformes n'ont quasiment pas d'effet sur le niveau de vie moyen (les pertes des perdants compensant en moyenne les gains des gagnants). Les gagnants bénéficient des réformes des aides aux actifs à bas salaires et les perdants voient leur impôt sur le revenu augmenter.

Tableau 6 : Variation du niveau de vie pour les ménages gagnants, les perdants et l'ensemble des familles avec enfants du fait des réformes entre 2008 et 2018, par configuration familiale

	Variation de niveau de vie pour les gagnants		Variation de niveau de vie pour les perdants		Variation de niveau de vie pour l'ensemble des familles	
	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %
Couple avec 1 enfant	610	3,4	- 350	- 1,0	30	0,1
Couple avec 2 enfants	450	2,6	- 560	- 1,7	- 110	- 0,4
Couple avec 3 enfants ou plus	440	2,9	- 670	- 2,4	- 50	- 0,2
Famille monoparentale avec 1 enfant	590	4,0	- 270	- 1,0	310	1,7
Famille monoparentale avec 2 enfants ou plus	630	4,4	- 360	- 1,6	400	2,4
Ménage complexe avec enfants	540	3,2	- 340	- 1,3	220	1,1
Ensemble	520	3,3	- 510	- 1,7	30	0,1

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Lecture : du fait des réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants entre 2008 et 2018, le niveau de vie annuel des couples avec un enfant a progressé de 30 € en moyenne, soit + 0,1 %.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

Les réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018 ont dans leur ensemble eu un impact quasi nul sur le niveau de vie moyen des familles avec enfants. Mais elles ont conduit à une redistribution des dépenses entre configurations familiales, des couples avec deux enfants ou plus vers les familles monoparentales, et à une redistribution verticale des familles les plus aisées vers les plus modestes. Elles ont donc eu un fort effet redistributif entre les familles avec enfant(s).

⁴³¹ Pour les couples avec trois enfants ou plus par exemple, la perte moyenne de niveau de vie des perdants est de 670 € et le gain moyen des gagnants de 440 €.

B. ANALYSE PAR GRANDE CATEGORIE DE DISPOSITIFS SOCIO-FISCAUX

1. Allocations familiales

En 2018, les allocations familiales sont versées à 5,0 millions de ménages ordinaires de France métropolitaine pour une dépense totale de 11,6 Md€. Le montant moyen perçu par ménage bénéficiaire est de 2 340 € par an (tableau A3, annexe 4). Si aucune réforme des AF n'avait eu lieu entre 2008 et 2018, le montant d'AF versé en 2018 serait plus élevé de 1,2 Md€ (tableau 1, soit + 10 %), et le montant annuel moyen perçu par ménage bénéficiaire serait plus élevé de 240 €. L'essentiel de la différence s'explique par les réformes mises en œuvre après 2013 : si aucune réforme n'avait eu lieu entre 2013 et 2018, le montant d'allocations familiales versé en 2018 serait plus élevé de 990 M€. En cause, principalement la mise en place le 1^{er} juillet 2015 de la modulation des AF, de la majoration pour âge et du forfait d'allocations familiales en fonction des ressources du ménage, ainsi que des sous-revalorisations des seuils de ressources. Les mesures de 2008 à 2013 se traduisent, elles, par une baisse de 180 M€ du montant total d'AF. La majoration pour âge unique à 14 ans des allocations familiales, entrée progressivement en vigueur à partir de 2008, qui remplace les majorations à 11 ans et 16 ans, fait à la fois des perdants et des gagnants, mais a un impact globalement négatif sur le montant total d'AF. La sous-revalorisation de la Bmaf en 2012 se traduit également par une baisse des dépenses d'AF.

Au total, les différentes mesures touchant les AF depuis 2008 font plus de perdants que de gagnants (tableau 2) : 1,9 millions de ménages sont perdants contre 540 000 gagnants (tous liés à la mise en place de la majoration unique à 14 ans)⁴³². Les perdants sont concentrés dans le bas et dans le haut de la distribution des niveaux de vie⁴³³. Les réformes des AF intervenues depuis 2013 (mise en place de la modulation et sous-revalorisations des seuils), elles, font 840 000 ménages perdants, essentiellement des couples avec deux enfants ou plus, et aucun gagnant.

Les réformes des AF entre 2008 et 2018 ont cependant un impact limité sur le niveau de vie des familles avec enfant(s) qui baisse en moyenne de 0,2 % (graphique 1). Les effets diffèrent selon la configuration familiale. Les réformes conduisent à une perte moyenne de niveau de vie annuel de 30 € pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus (- 0,2 %), 80 € pour les couples avec deux enfants (- 0,3 %) et 140 € pour les couples avec trois enfants ou plus (- 0,7 %).

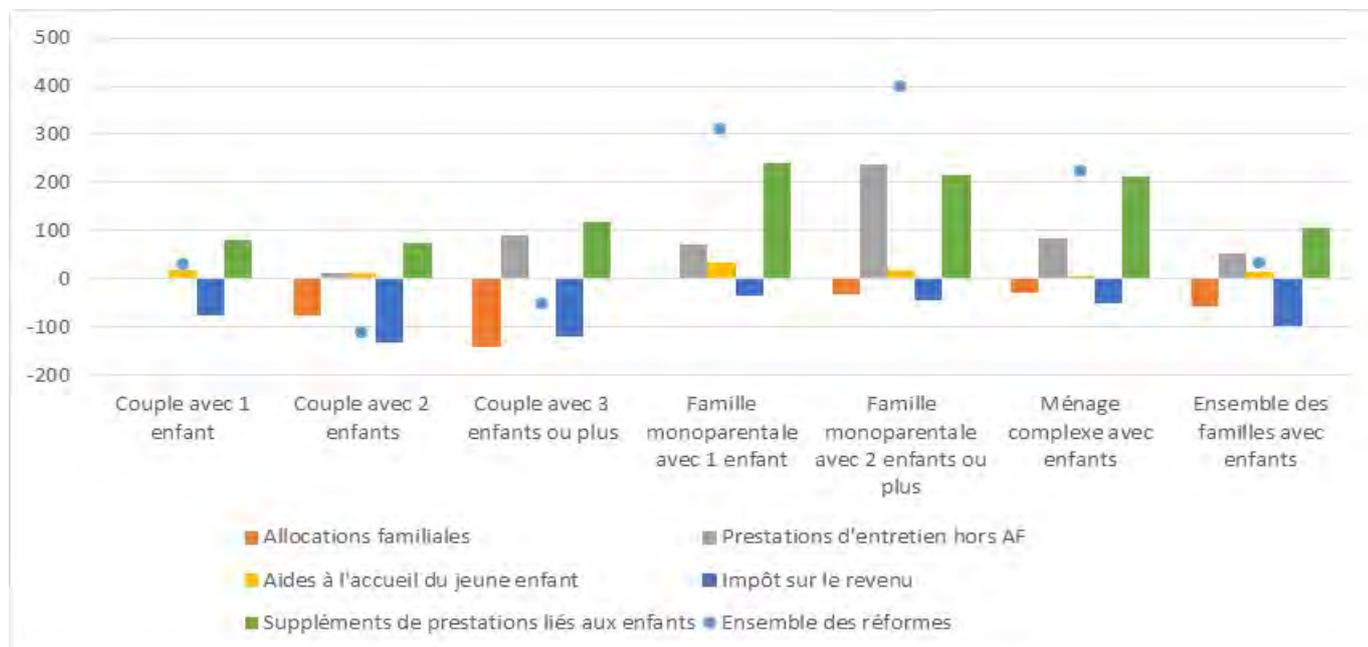
Les effets sont très différents selon la place dans l'échelle des niveaux de vie. Pour les familles avec enfant(s) appartenant aux 80 % des ménages les plus modestes, le niveau de vie baisse en moyenne de 0,1 % suite aux réformes des AF entre 2008 et 2018 (graphique 2). Pour les familles avec enfants situées entre les 8^e et 9^e déciles de niveau de vie, la baisse de niveau de vie annuel est en moyenne de 170 € (- 0,5 %) et elle atteint 340 € (- 0,6 %) pour celles appartenant aux 10 % des ménages les plus aisés. Si les familles sont perdantes sur toute l'échelle des niveaux de vie, celles qui connaissent des pertes élevées font partie des 20 % des ménages les plus aisés. Les réformes des AF ont par conséquent contribué à réduire les inégalités de niveau de vie entre familles avec enfant(s).

⁴³² Dans le détail, 300 000 familles monoparentales avec deux enfants ou plus, 730 000 couples avec deux enfants et 870 000 couples avec trois enfants ou plus sont perdants.

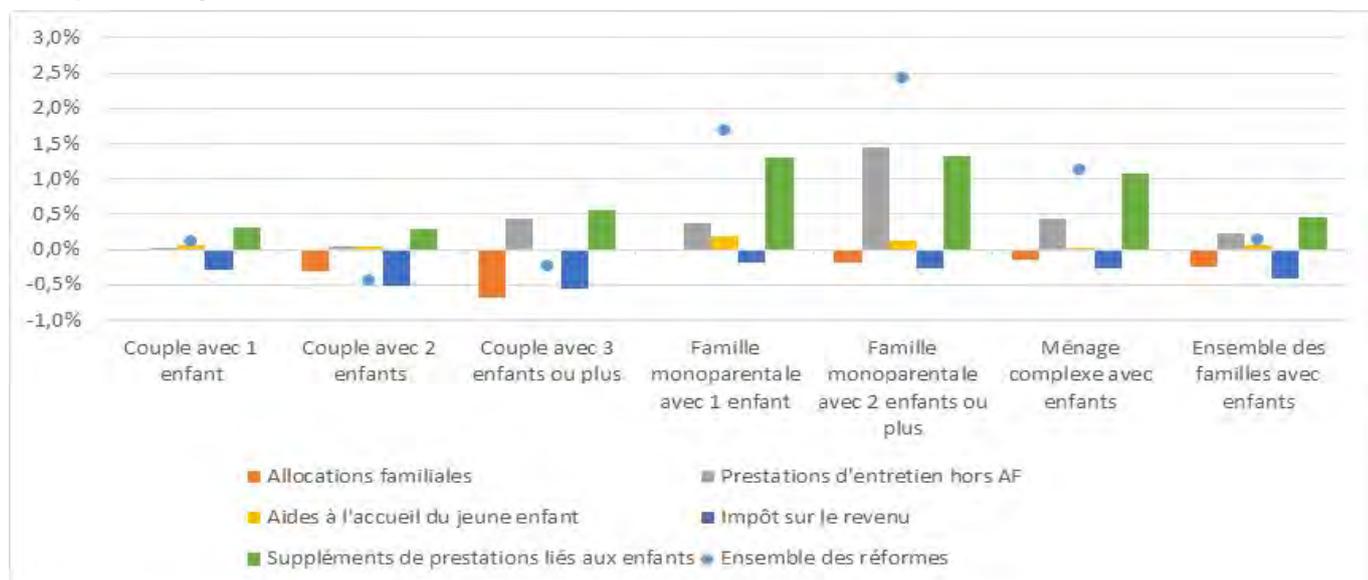
⁴³³ 31 % appartiennent aux 20 % des ménages les plus modestes (parce que les familles sont davantage représentées dans le bas de l'échelle des niveaux de vie) et 32 % aux 20 % les plus aisés.

Graphique 1 : Décomposition de l'effet des réformes entre 2008 et 2018 sur le niveau de vie des familles avec enfant(s), par configuration familiale

a. en euros



b. en pourcentage de niveau de vie



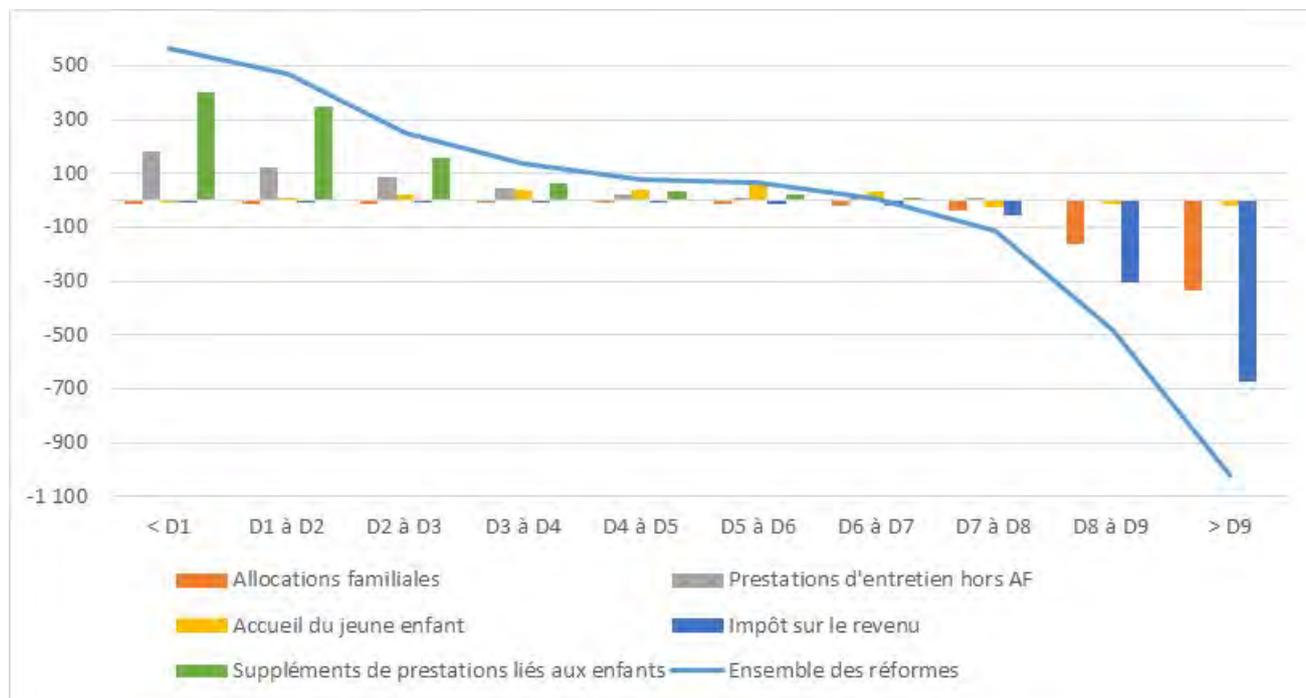
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : les réformes intervenues entre 2008 et 2018 conduisent à une hausse du niveau de vie annuel moyen des familles monoparentales avec deux enfants ou plus de 400 € (+ 2,4 %). Ce supplément se décompose en un gain de 240 € de prestations d'entretien hors AF, un gain de 220 € de suppléments de prestations sociales au titre des enfants, un gain de 20 € de prestations d'accueil du jeune enfant, une perte de 30 € d'AF et une perte de 40 € liée aux réformes de l'impôt sur le revenu.

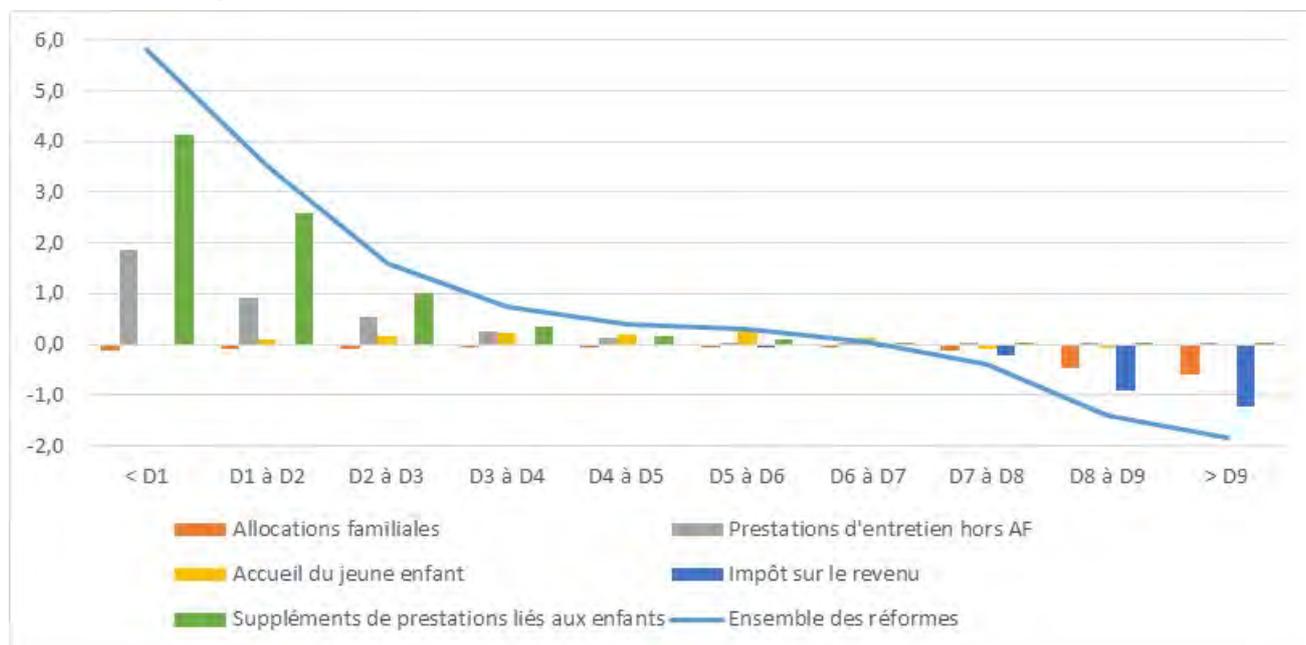
Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

Graphique 2 : Décomposition de l'effet des réformes entre 2008 et 2018 sur le niveau de vie des familles avec enfant(s), par décile de niveau de vie

a. en euros



b. en pourcentage de niveau de vie



Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

2. Prestations familiales d'entretien hors AF (ASF, CF, ARS, bourses, AEEH)

En 2018, le montant total des prestations familiales d'entretien hors AF (ASF, CF, ARS, bourses, AEEH) atteint 6 430 M€ (tableau A3, annexe 4). Si aucune réforme de ces prestations n'avait eu lieu entre 2008 et 2018, le montant total versé en 2018 serait moins élevé de 1 100 M€, soit - 17 % (tableau 1). Les réformes des prestations d'entretien hors AF ont donc conduit à une hausse des dépenses. Près des trois quarts de cette hausse s'expliquent par les réformes mises en œuvre après 2013. En effet, si aucune réforme n'avait eu lieu entre 2013 et 2018, le montant des prestations familiales d'entretien hors AF versé en 2018 serait moins élevé de 810 M€. La revalorisation de 25 % de l'ASF entre 2014 et 2018, la création du complément familial majoré et sa revalorisation de 50 % entre 2014 et 2018 et enfin l'augmentation des bourses en 2017 expliquent ces évolutions. Les mesures de 2008 à 2013 se sont traduites, elles, par une hausse de 300 M€ des prestations d'entretien hors AF⁴³⁴.

Au total, les différentes mesures touchant les prestations d'entretien hors AF depuis 2008 ne font presque que des gagnants : 3,0 millions de ménages sont gagnants contre 50 000 perdants (tableau 2). Les familles monoparentales et les familles nombreuses se trouvent logiquement surreprésentées parmi les gagnants de ces réformes qui améliorent des prestations destinées aux plus modestes⁴³⁵. Les gagnants se situent en bas de l'échelle des niveaux de vie : 53 % appartiennent aux 20 % des ménages les plus modestes et 86 % aux 40 % les plus modestes.

Les réformes des prestations d'entretien hors AF depuis 2008 se traduisent en moyenne par une hausse du niveau de vie annuel des familles avec enfant(s) de 50 € (+ 0,2 %). Les effets sont significatifs en particulier pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus : leur niveau de vie annuel augmente en moyenne de 240 € (+ 1,4 %) du fait des réformes. Pour les familles monoparentales avec un enfant et les couples avec trois enfants ou plus, la hausse de niveau de vie est plus limitée : + 0,4 % en moyenne (respectivement + 70 et + 90 € par an). Pour les couples avec un ou deux enfants, l'évolution est négligeable (graphique 1).

Les effets des réformes des prestations d'entretien hors AF sont concentrés sur les familles avec enfant(s) situées dans la 1^{re} moitié de l'échelle des niveaux de vie, et plus particulièrement sur les plus modestes d'entre elles (graphique 2). La hausse de niveau de vie annuel pour les familles en dessous du 1^{er} décile de niveau de vie atteint en moyenne 180 € (+ 1,9 %). La hausse est en moyenne de 120 € (+ 0,9 %) pour les familles situées entre les 1^{er} et 2^e déciles et de 80 € (+ 0,5 %) pour celles situées entre les 2^e et 3^e déciles. Les réformes n'ont aucun impact dans la 2^e moitié de l'échelle des niveaux de vie. En augmentant le niveau de vie des familles les plus modestes sans modifier la situation des plus aisés, les réformes des prestations d'entretien hors AF depuis 2008 ont réduit les inégalités de niveau de vie entre familles avec enfant(s).

⁴³⁴ En cause, la revalorisation de 25 % de l'ARS en 2012, dont les effets à la hausse sont un peu compensés par la sous-revalorisation de la Bmaf et des plafonds des prestations sous conditions de ressources en 2012.

⁴³⁵ 1,4 millions de familles monoparentales et 749 000 couples avec trois enfants ou plus sont gagnants.

3. Les prestations consacrées à la petite enfance

Les prestations consacrées à la petite enfance retenues ici comprennent des prestations d'entretien (AB de la Paje, primes à la naissance et à l'adoption) et des prestations liées à la garde des jeunes enfants et à la conciliation vie professionnelle – vie familiale (CMG pour la garde à domicile ou par une assistante maternelle, congés parentaux [CLCA/Prepare]). Les prestations en nature (subventions de la Caf aux EAJE via la PSU) sont exclues car non simulées dans le modèle. Il faut rappeler aussi que les évaluations des réformes sont faites à comportements inchangés. Or les réformes concernant les aides à la petite enfance peuvent modifier les comportements de fécondité, de participation au marché du travail ou de recours à certaines prestations. Les chiffres présentés ici ne tiennent pas compte de ces modifications possibles des comportements.

En 2018, sur ce champ, le montant total des prestations consacrées à la petite enfance atteint 11,0 Md€ (tableau A3, annexe 4). Si aucune réforme de ces prestations n'avait eu lieu entre 2008 et 2018 et à comportements inchangés, le montant total versé en 2018 serait moins élevé de 280 M€, soit – 2,5 % (tableau 1).

Les évolutions sont contrastées selon les dispositifs. L'AB de la Paje et les primes à la naissance et à l'adoption connaissent une nette baisse (– 360 millions entre 2008 et 2018, soit 8 % de moins que s'il n'y avait eu aucune réforme), concentrée sur 2013-2018. Cette baisse fait suite au plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en 2013, qui renforce le ciblage des prestations d'entretien de la Paje vers les familles les plus modestes⁴³⁶. À l'inverse, le montant de CMG progresse de 730 M€, l'essentiel de la hausse se produisant entre 2008 et 2013. Cela s'explique par trois réformes en faveur des familles à niveau de vie modeste ou intermédiaire⁴³⁷. Enfin, à comportements de recours inchangés, les montants de CLCA/Prepare évoluent à la baisse (– 100 M€) suite aux réformes des congés parentaux⁴³⁸. L'hypothèse de non changement des comportements trouve ici sa limite car le remplacement du CLCA par la Prepare a eu des effets importants en termes de recours. Il s'est traduit par une forte baisse du nombre de familles recourant au congé parental (encadré 3 et annexe 5), baisse qui n'est pas prise en compte dans cette évaluation à comportements inchangés.

Les réformes dans leur ensemble font plus de perdants que de gagnants : 676 000 ménages y gagnent contre 1,6 millions qui y perdent (tableau 2). En effet, les réformes de l'AB ne font presque

⁴³⁶ Ce ciblage prend la forme à partir de 2014 d'une modulation du montant de l'AB en fonction des ressources des familles bénéficiaires. Par ailleurs, le montant de l'AB à taux plein lui-même est gelé de 2013 à 2017, puis réduit en 2018 pour être aligné sur celui du complément familial. Enfin, en 2018, les plafonds de ressources pour bénéficier de l'AB et de la prime à la naissance sont alignés à la baisse sur ceux du complément familial. Le montant de la prime à la naissance est cependant revalorisé pour rattraper les quatre années de gel depuis 2014.

⁴³⁷ D'abord, en 2009, la hausse du montant maximal du CMG emploi direct pour les familles dont les ressources ne dépassent pas le 1^{er} seuil ; puis, en 2012 la majoration de 40 % du seuil de ressources du CMG pour les personnes assumant seules la charge d'un ou de plusieurs enfants ; enfin, en 2018, la majoration de 30 % du montant maximal du CMG pour les familles monoparentales en dessous du 1^{er} seuil de ressources.

⁴³⁸ En 2014, est supprimé le double barème du CLCA qui permettait aux familles ne bénéficiant pas de l'AB de percevoir une prestation équivalente aux autres en cas de réduction ou d'interruption d'activité pour garder son ou ses enfants. Par ailleurs, à partir du 1^{er} janvier 2015, le CLCA est remplacé par la Prepare. Si les conditions d'activité antérieures à l'arrivée de l'enfant et les barèmes ne changent pas par rapport au CLCA, la durée de versement de la prestation est en revanche modifiée, à la baisse, en cas de non-partage entre les parents.

que des perdants⁴³⁹ et en grand nombre (1,8 millions, même si certains peuvent dans le même temps bénéficier des réformes du CMG).

Au final, les réformes des prestations consacrées à la petite enfance mises en œuvre depuis 2008 jouent très peu sur le niveau de vie de l'ensemble des familles avec enfant(s)⁴⁴⁰. Elles se traduisent par une baisse de niveau de vie de 0,1 % en moyenne. Elles sont légèrement plus favorables pour les familles monoparentales que pour les couples (graphique 1). Elles n'ont pas d'impact sur les plus modestes et les plus aisés, mais améliorent légèrement la situation des familles avec un niveau de vie intermédiaire (entre les 3^e et 6^e déciles, graphique 2). Les réformes du CMG expliquent ce gain.

Encadré 3 – Les effets des réformes des congés parentaux sur le nombre de bénéficiaires et les dépenses

Les prestations accordées à l'occasion d'un congé parental ou en raison d'une activité à temps partiel ont fait l'objet de deux réformes depuis 2008 (voir Partie III « Les prestations familiales légales »). Le 1^{er} avril 2014, est supprimé le double barème du CLCA qui permettait aux familles ne bénéficiant pas de l'AB de percevoir une prestation équivalente aux autres en cas de réduction ou d'interruption d'activité pour garder son ou ses enfants. Le 1^{er} janvier 2015, le CLCA est remplacé par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare). Si les conditions d'activité antérieures à l'arrivée de l'enfant et les barèmes ne changent pas par rapport au CLCA, le partage du congé parental entre les deux parents devient obligatoire pour les couples qui souhaitent bénéficier de la durée maximale de la prestation.

Les réformes de 2014 et 2015 se sont traduites par une diminution du recours aux congés parentaux. Elles ont accéléré la baisse (entamée en 2007) du nombre de bénéficiaires de congés parentaux, notamment entre 2016 et 2017. Si la baisse est de 7,6 % en 2015 et 9,8 % en 2016, elle atteint 32,0 % en 2017, première année où le second parent aurait pu prendre le relais du premier et bénéficier lui aussi de la Prepare, puis ralentit à partir de 2018 (graphique). Contrairement aux effets annoncés de la réforme de la Prepare, le nombre de pères demandant une allocation de congé parental a diminué entre 2015 et 2019⁴⁴¹. À l'issue du congé du premier parent, 87,9 % des couples bénéficiaires de la Prepare sortent du dispositif et dans seulement 2,5 % des cas, le second parent prend le relais du premier.

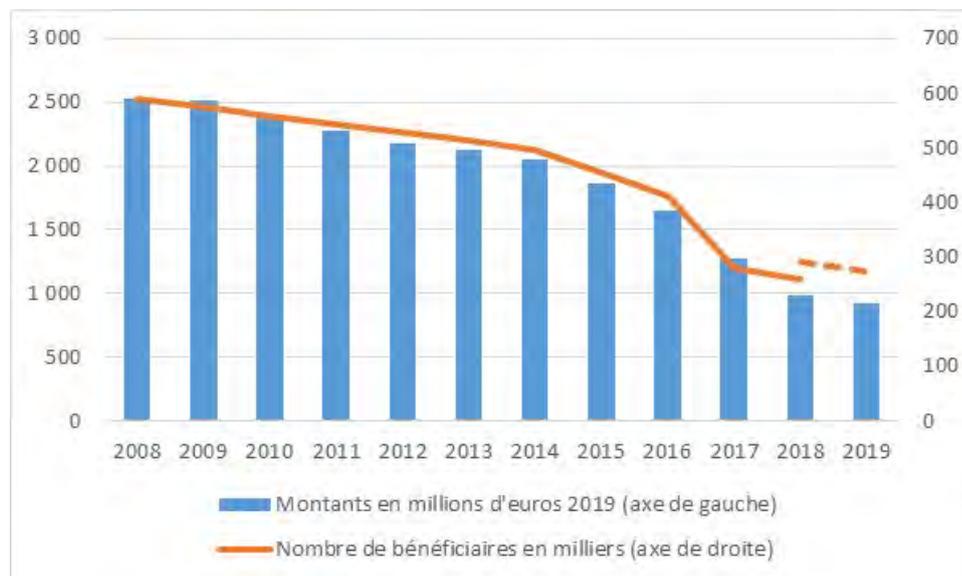
Les dépenses pour ces prestations (CLCA, Prepare) ont suivi la même trajectoire que le nombre de bénéficiaires. Elles ont ainsi baissé de 50,5 % en euros constants entre 2015 et 2019.

⁴³⁹ Les quelques gagnants proviennent de la revalorisation de la prime à la naissance en 2018. Les perdants à la réforme de l'AB sont d'une part des familles concernées par la baisse en euros constants du montant, et d'autre part les familles que la mise en place de la modulation a exclu du montant maximal et celles que les sous-revalorisations des plafonds de ressources ont exclu du bénéfice de la prestation.

⁴⁴⁰ Y compris les familles dont tous les enfants ont plus de 3 ans.

⁴⁴¹ Source : HCFEA, 2019, *Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019.

Graphique : Évolutions du nombre de bénéficiaires de congés parentaux et du montant de dépenses en euros constants entre 2008 et 2019



Champ : France entière, tous régimes. Rupture en 2018 : jusqu'en 2018, bénéficiaires au 31 décembre ; à partir de 2018 : bénéficiaires au 30 juin.
Source : Cnaf.

4. La prise en compte de la charge d'enfant(s) dans le calcul de l'impôt sur le revenu

En 2018, 6,6 millions de ménages bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu pour cause d'enfant(s), pour une dépense totale de 12,6 Md€. Le montant moyen de réduction par ménage bénéficiaire est de 1 900 € par an (tableau A3, annexe 4). Si aucune réforme de l'impôt n'avait eu lieu entre 2008 et 2018, le montant total de réduction d'impôt pour enfant(s) serait plus élevé de 2,2 Md€ (tableau 1), soit + 16 %.

Les deux baisses du plafond du bénéfice du quotient familial, d'abord en 2013 (ramené de 2 336 à 2 000 €) puis en 2014 (ramené à 1 500 €), expliquent l'essentiel de cette hausse de l'impôt sur le revenu, auxquelles s'ajoute l'absence de revalorisation sur l'ensemble de la période du montant de la réduction d'impôt pour frais de scolarité et des plafonds des crédits d'impôt pour frais de garde d'enfant(s) de moins de 6 ans et pour l'emploi de services à domicile.

Par rapport à la situation contrefactuelle, les réformes de la prise en compte de la charge d'enfant(s) dans l'IR depuis 2008 ont fait 1,9 millions de ménages perdants, dont 77 % appartiennent aux 30 % de ménages les plus aisés, et aucun gagnant (tableau 2). Les ménages perdants sont pour les trois quarts des couples avec deux enfants au plus⁴⁴².

En moyenne, les réformes de l'IR intervenues entre 2008 et 2018 réduisent le niveau de vie annuel des familles avec enfant(s) de 100 € (- 0,4 %). La baisse de niveau de vie est plus forte pour les couples avec deux enfants ou plus (graphique 1). En effet, pour les couples, en moyenne, les

⁴⁴² En effet, 549 000 couples avec un enfant, 879 000 avec deux enfants et 266 000 avec trois enfants ou plus sont perdants. 95 800 familles monoparentales avec un enfant et 108 200 avec deux enfants ou plus sont également négativement impactées.

réformes de l'IR réduisent le niveau de vie annuel de 70 € (– 0,3 %) quand ils ont un enfant, de 130 € (– 0,5 %) quand ils ont deux enfants et de 120 € (– 0,6 %) quand ils ont trois enfants ou plus. Pour les familles monoparentales, elles diminuent le niveau de vie en moyenne de 30 € (– 0,2 %) quand elles ont un enfant et de 40 € (– 0,3 %) quand elles ont deux enfants ou plus.

Les effets des réformes de l'IR sont très concentrés dans le haut de l'échelle des niveaux de vie (graphique 2). Les familles avec enfant(s) appartenant aux 50 % des ménages les plus modestes ne sont pas impactées. En revanche, la baisse de niveau de vie annuel atteint en moyenne 60 € (– 0,2 %) pour les familles situées entre les 7^e et 8^e déciles de niveau de vie, 310 € (– 0,9 %) pour celles situées entre les 8^e et 9^e déciles et jusqu'à 670 € (– 1,2 %) pour celles au-dessus du 9^e décile. La nette hausse de l'impôt sur le revenu suite aux réformes est donc concentrée sur les familles appartenant aux 20 % des ménages les plus aisés, ce qui contribue à la réduction des inégalités de niveaux de vie entre familles avec enfant(s).

5. Les suppléments de prestations sociales au titre des enfants

Les barèmes des aides au logement, des minima sociaux (RMI – API en 2008 puis RSA à partir de 2009, AAH) et des aides aux actifs à bas revenus (qu'il s'agisse de la PPE, du RSA activité ou de la prime d'activité) prévoient des majorations pour enfant(s). En 2018, le montant total de ces suppléments de prestations sociales versés aux familles au titre des enfants atteint 7,1 Md€ (tableau A3, annexe 4). Si aucune réforme de ces prestations n'avait eu lieu entre 2008 et 2018, le montant total versé en 2018 serait moins élevé de 2,2 Md€ (tableau 1). Les trois quarts de la hausse des suppléments au titre des enfants s'expliquent par les réformes intervenues entre 2013 et 2018 (+ 1,7 Md€). Au total, les réformes de 2008 à 2018 des suppléments de prestations sociales versées au titre des enfants ont fait 1,9 millions de gagnants et 853 000 perdants (tableau 2).

Les évolutions sont contrastées selon les dispositifs. Les suppléments de minima sociaux et surtout d'aides aux actifs à bas revenus ont progressé, alors que les suppléments d'aides au logement ont légèrement diminué.

Les mesures concernant les aides au logement se sont traduites par une baisse de 130 M€ du montant de supplément d'AL au titre des enfants. En cause, principalement, différentes sous-revalorisations du barème des AL par rapport à la règle d'indexation légale et même un gel en 2018. Ces mesures ne font presque que des perdants, qui font partie des 30 % des ménages les plus modestes et sont pour la moitié des familles monoparentales⁴⁴³. Les effets des mesures concernant les AL sur le niveau de vie de l'ensemble des familles avec enfant(s) sont cependant très limités.

À l'inverse, les mesures concernant les minima sociaux se sont traduites par une hausse des suppléments au titre des enfants de 670 M€ entre 2008 et 2018. Cette hausse s'explique par les revalorisations successives (au-delà des indexations légales) du montant forfaitaire de l'AAH de 2008 à 2012 puis en 2018 et celles du montant forfaitaire du RSA de 2013 à 2017. En effet, les majorations pour enfant(s) étant exprimées en pourcentage du montant forfaitaire, toute hausse de ce dernier conduit à une hausse du supplément au titre des enfants. L'essentiel de la hausse a eu lieu de 2013 à 2018. Ces réformes entre 2008 et 2018 font 1,0 million de ménages gagnants. Ces

⁴⁴³ La baisse du montant d'AL atteint 50 € par an pour les familles avec enfant(s) appartenant aux 10 % les plus modestes et 35 € pour celles situées entre les 1^{er} et 3^e déciles de niveau de vie ; environ 40 € pour les familles monoparentales.

gagnants sont pour 54 % des familles monoparentales⁴⁴⁴ et sont concentrés parmi les 20 % de ménages les plus modestes. Les réformes des minima sociaux se traduisent par une hausse de 0,1 % du niveau de vie des familles avec enfants.

Enfin, les réformes des aides aux actifs à bas salaires se sont traduites par une forte hausse de 1 660 M€ des suppléments au titre des enfants. En 2008, le seul dispositif de soutien aux actifs à bas salaires est la PPE, dont le caractère familialisé est très peu prononcé⁴⁴⁵. La création du RSA activité en 2009 change la donne car ce dispositif tient mieux compte de la situation familiale et en particulier de l'existence d'enfants. La création de la prime d'activité en 2016 (en remplacement de la PPE et du RSA activité), puis la modification de son barème en octobre 2018⁴⁴⁶, renforcent encore le caractère familialisé des aides aux actifs à bas salaires. Ces réformes entre 2008 et 2018 font 1,3 millions de ménages gagnants. Ces gagnants sont pour 36 % des familles monoparentales⁴⁴⁷ et sont concentrés parmi les 40 % de ménages les plus modestes. Les réformes des aides aux actifs à bas salaires depuis 2008 se traduisent par une hausse de 0,4 % du niveau de vie des familles avec enfants.

Au total, suite aux réformes des suppléments de prestations sociales au titre des enfants intervenues depuis 2008, le niveau de vie annuel des familles avec enfants a progressé en moyenne de 105 € (+ 0,5 %). Les effets sont très différenciés selon la place dans l'échelle des niveaux de vie et la configuration familiale.

Les effets des réformes sont les plus marqués pour les familles monoparentales dont le niveau de vie augmente en moyenne de 1,3 % (+ 240 € pour celles avec un enfant et + 220 € pour celles avec deux enfants). Les effets sont plus limités pour les couples : la hausse de niveau de vie est en moyenne de 0,6 % pour ceux avec trois enfants ou plus et de 0,3 % pour ceux avec au plus deux enfants (graphique 1).

Les effets des réformes des prestations sociales sont concentrés sur les familles situées dans la 1^{re} moitié de l'échelle des niveaux de vie (graphique 2). Pour les familles avec enfant(s) appartenant aux 10 % des ménages les plus modestes, le niveau de vie annuel moyen augmente de 400 € (+ 4,1 %). La hausse atteint 350 € (+ 2,6 %) en moyenne pour celles situées entre les 1^{er} et 2^e déciles et 160 € (+ 1,0 %) pour celles situées entre les 2^e et 3^e déciles. Les familles faisant partie des 50 % de ménages les plus aisés ne sont pas impactées. Ces réformes globalement favorables aux familles contribuent donc à une réduction des inégalités de niveau de vie entre familles avec enfant(s).

⁴⁴⁴ Les réformes des minima sociaux augmentent les dépenses consacrées aux enfants en moyenne de 110 € par an pour les familles monoparentales avec un enfant, de 270 € pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus, et de 70 € pour les couples avec trois enfants ou plus.

⁴⁴⁵ Il est prévu un supplément de 36 € de PPE par enfant à charge.

⁴⁴⁶ Revalorisation de 20 € du montant forfaitaire et baisse de la « pente » d'un point de pourcentage.

⁴⁴⁷ Les réformes des aides aux actifs à bas salaire augmentent les dépenses consacrées aux enfants en moyenne de 270 € par an pour les familles monoparentales avec un enfant, de 190 € pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus, et de 270 € pour les couples avec trois enfants ou plus.

Conclusion

On analyse ici les résultats de deux exercices d'évaluation des effets des réformes des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018.

Un premier exercice a été mené sur des ménages-types, à l'aide d'une maquette. Il montre que, suite aux différentes réformes intervenues depuis 2008, le montant cumulé des dépenses socio-fiscales par enfant présente en 2020 les caractéristiques suivantes :

- une forte variabilité du montant de dépenses par enfant selon les configurations familiales, le nombre et l'âge des enfants, et le revenu d'activité total du ménage ; les écarts pouvant aller de un à sept ;
- un montant plus élevé pour les familles monoparentales et les familles nombreuses ;
- à configuration familiale et nombre d'enfants donnés, un profil chahuté de la courbe des dépenses publiques par enfant en fonction du revenu d'activité. Cela provient de l'empilement des différents dispositifs sociaux et fiscaux liés aux enfants, qui se chevauchent en partie mais ont des finalités différentes. Le supplément enfant de prime d'activité, en particulier, explique pour une bonne part le profil erratique de la dépense par enfant dans le bas de l'échelle des revenus du travail.

Un deuxième exercice a été mené sur un échantillon représentatif de l'ensemble de la population, à l'aide du modèle de microsimulation Ines. Il a pour objectif d'évaluer l'effet (à comportements inchangés) des réformes des dépenses publiques consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018 sur le niveau de vie des familles avec enfants.

Cet exercice met en évidence les résultats suivants :

- les réformes des prestations familiales mises en œuvre depuis 2008 avaient pour objectif affiché d'améliorer la situation financière des familles les plus modestes sans peser pour autant sur l'équilibre de la branche famille. Elles se sont de fait traduites par un transfert des prestations d'entretien universelles vers des prestations d'entretien ciblées et majoritairement sous conditions de ressources. Elles ont amélioré la situation des familles monoparentales et des familles les plus modestes, mais ont dégradé la situation des familles appartenant aux 20 % des ménages les plus aisés ;
- les réformes de l'IR (pour l'essentiel les baisses du plafond du quotient familial en 2013 et 2014) ont conduit à une nette hausse du montant d'IR acquitté par les familles appartenant aux 20 % des ménages les plus aisés. Les réformes des suppléments enfant des prestations sociales se sont, elles, traduites par une forte hausse des dépenses consacrées aux enfants et ne font quasiment que des gagnants, situés dans la 1^{re} moitié de l'échelle des niveaux de vie. Les familles appartenant aux 20 % des ménages les plus modestes et les familles monoparentales en particulier en ressortent gagnantes ;
- en quelques années, un double basculement s'est produit :
- au cœur de la politique familiale a eu lieu un transfert des prestations d'entretien universelles vers des prestations d'entretien ciblées et majoritairement sous conditions de ressources,
- au sein de l'ensemble des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants, s'est produit un transfert des dépenses relevant de la politique familiale (prestations familiales

et prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt) vers celles à la frontière de la politique sociale et de la politique familiale (suppléments liés aux enfants de prestations sociales) ;

- prises dans leur ensemble, les réformes des dépenses consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018 (ou entre 2013 et 2018) n'ont pas modifié le niveau de vie moyen des familles avec enfant(s). Mais cette stabilité d'ensemble masque de fortes variations à la hausse pour certaines familles et à la baisse pour d'autres, les pertes importantes des perdants compensant au total les gains élevés des gagnants ;
- les réformes ont conduit à une redistribution des dépenses entre configurations familiales, des couples avec deux enfants ou plus vers les familles monoparentales. 42 % des couples avec deux enfants ou plus se retrouvent ainsi perdants suite aux réformes intervenues entre 2008 et 2018, alors que 73 % des familles monoparentales avec deux enfants ou plus sont gagnantes ;
- les réformes ont également conduit à une redistribution verticale des familles les plus aisées vers les plus modestes. Les familles appartenant aux 30 % des ménages les plus aisés ont en moyenne perdu suite aux réformes, en particulier celles situées au-dessus du 8^e décile de niveau de vie. Les familles avec enfant(s) appartenant aux 60 % des ménages les plus modestes ont en moyenne bénéficié des réformes (et plus particulièrement les plus pauvres situées en dessous du 3^e décile de niveau de vie). Mais les réformes ont aussi fait des perdants parmi les plus modestes : 20 % des familles en dessous du 1^{er} décile de niveau de vie ont ainsi perdu suite aux réformes intervenues depuis 2013.

L'analyse menée ici concerne uniquement les dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale. Pour les ménages sans enfant, les réformes de ces dépenses n'ont, par définition, eu aucun impact. Cependant, depuis 2008, beaucoup d'autres réformes, non liées aux enfants, sont intervenues, qui ont pu affecter différemment les familles avec enfant(s) et les ménages sans enfant à charge (annexe 1).

Annexe 1 – Les effets combinés de l'évolution du marché du travail et des modifications de la législation socio-fiscale sur le niveau de vie des familles entre 2008 et 2018

Depuis la crise de 2008-2009, une rupture s'est produite dans l'évolution du niveau de vie de la population par rapport à la décennie précédente. Entre 2008 et 2017, en euros constants, le niveau de vie (revenu disponible rapporté au nombre d'unités de consommation) médian annuel des ménages de France métropolitaine croît 21 fois moins vite qu'entre 1997 et 2008. L'OFCE a réalisé à la demande de l'Unaf une étude pour évaluer les effets respectifs de l'évolution du marché du travail et des modifications de la législation socio-fiscale sur cette évolution du niveau de vie depuis 2008 selon les configurations familiales⁴⁴⁸. Cette étude reprend la méthodologie mise en œuvre dans *France, portrait social – édition 2018*⁴⁴⁹, basée sur le modèle de microsimulation Ines, qui permet de quantifier le rôle respectif de « l'effet activité » et de « l'effet législation » dans cette évolution et de les différencier selon la configuration familiale (personne seule ou couple) et le nombre d'enfant(s).

Les évolutions du marché du travail depuis 2008 prises en compte dans « l'effet activité » sont l'augmentation du volume d'emploi à temps plein et à temps partiel par catégorie socio-professionnelle (il n'est pas tenu compte, par exemple, de l'évolution des salaires). En moyenne, l'effet activité a joué positivement sur le niveau de vie des ménages, car le taux d'emploi et la part des cadres ont augmenté sur la période. L'impact est cependant très contrasté suivant le type de famille : très positif pour les couples avec enfant(s), il a été fortement défavorable pour les familles monoparentales et les personnes seules.

En effet, l'évolution du marché du travail entre 2008 et 2018 (ou effet activité) aurait conduit à une hausse du niveau de vie moyen des couples avec un ou deux enfants d'environ 700 € annuels, grâce au maintien de leur taux d'emploi à temps plein et à la surreprésentation des cadres dans cette population. Le niveau de vie des couples avec au moins trois enfants a aussi bénéficié de l'évolution du marché du travail, mais dans une moindre mesure (+ 400 € de niveau de vie par an en moyenne) du fait d'un taux d'emploi plus faible. À l'inverse, l'évolution du marché du travail a été défavorable pour les personnes seules, se traduisant par une baisse de leur niveau de vie moyen de 90 € par an, car leur taux d'emploi a diminué. Il en a été de même pour les familles monoparentales plus exposées, de surcroît, au temps partiel. L'effet activité a ainsi réduit le niveau de vie moyen des familles monoparentales avec un enfant de 270 € et celui des familles monoparentales avec deux enfants de 425 € par an.

Ces effets négatifs ont été plus que compensés pour les familles monoparentales par l'évolution de la législation socio-fiscale depuis 2008. « L'effet législation » prend en compte les réformes intervenues depuis 2008 concernant la fiscalité (à l'exception de la fiscalité indirecte), les cotisations et contributions sociales et les prestations sociales et familiales. Au total, ces réformes ont permis

⁴⁴⁸ Madec P., Sampognaro R., 2020, « Evolution du niveau de vie des ménages selon leur nombre d'enfants entre 2008 et 2018 : impact des évolutions du marché du travail et de la législation socio-fiscale », *Enquête thématique*, note de synthèse, n° 2, Unaf et OFCE, juillet.

⁴⁴⁹ Madec P., Malliet P., Plane M., Sampognaro R., Timbeau X., 2018, « Les réformes sociales et fiscales ont pesé sur le revenu des ménages mais ont renforcé le rôle d'amortisseur social du système redistributif », *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2018, Insee.

d'accroître le niveau de vie moyen des familles monoparentales grâce à la hausse des minima sociaux, des aides aux actifs à bas salaires et de certaines prestations familiales sous conditions de ressources. Elles ont eu peu d'impact sur celui des personnes seules et ont mis à contribution les couples avec enfant(s), dont elles ont réduit le niveau de vie moyen jusqu'à 405 € par an pour les couples avec deux enfants. Le poids démographique respectif de chaque configuration familiale met en évidence la réalisation d'économies budgétaires : en termes de masses transférées, les familles plus aisées ont nettement plus perdu aux réformes que les familles monoparentales n'ont pu gagner.

Au total, les évolutions du marché du travail et de la législation socio-fiscale entre 2008 et 2018 ont eu des effets opposés selon les configurations familiales. Les couples avec enfant(s) ont vu leur niveau de vie moyen augmenter sur la période grâce à un surcroît d'activité alors que les familles monoparentales ont vu leur niveau de vie moyen augmenter sur la même période grâce à la hausse des transferts socio-fiscaux en leur faveur qui a plus que compensé l'impact fortement négatif de « l'effet activité ». Les personnes seules et les couples sans enfant ont vu leur niveau de vie moyen diminuer. Si les personnes seules ont pâti de l'effet activité, les couples sans enfant ont, eux, bénéficié de cet effet sans pour autant que cela compense la baisse subie des transferts socio-fiscaux.

Annexe 2 – Données complémentaires pour les simulations sur cas-types

Tableau A1 : Statut d'activité des parents en fonction du nombre d'enfants en 2016

en %

	Aucun salarié	Un salarié	Deux salariés	Ensemble
Familles sans jeune enfant				
Couples avec 1 enfant	5	20	75	100
2 enfants	4	17	79	100
3 enfants	7	30	63	100
Parents isolés avec 1 enfant	22	78		100
2 enfants	18	82		100
3 enfants	35	65		100
Familles avec deux enfants âgés de 1 et 3 ans				
Couples	5	24	71	100
Parents isolés	30	70		100

Champ : France métropolitaine, ménages vivant dans un logement ordinaire ayant soit un à trois enfants de 3 ans ou plus, soit deux enfants âgés de moins de 3 ans.

Lecture : en 2016, parmi les couples ayant deux enfants âgés de 3 ans ou plus, 4 % n'ont déclaré aucun revenu salarial (sans emploi ou indépendants), 17 % ont déclaré un seul salaire (couples salariés monoactifs) et 79 % ont déclaré deux salaires (couples salariés biactifs).

Source : ERFIS 2016, calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA.

Tableau A2 : Répartition des revenus salariaux totaux (en part de Smic) selon la configuration familiale et le nombre d'enfants

	D1	Médiane	D9	C95
en %				
Familles sans jeune enfant				
Couples monoactifs avec 1 enfant	24	151	350	488
2 enfants	50	161	395	530
3 enfants	23	145	339	737
Couples biactifs avec 1 enfant	175	310	541	670
2 enfants	190	344	631	796
3 enfants	148	314	607	737
Parents isolés avec 1 enfant	38	130	261	315
2 enfants	23	146	292	365
3 enfants	16	121	244	371
Familles avec deux enfant âgés de 1 et 3 ans				
Couples monoactifs	26	141	290	ns
Couples biactifs	160	301	542	ns
Parents isolés	4	65	162	ns

Champ : France métropolitaine, ménages ayant déclaré un revenu salarial positif en 2016, vivant dans un logement ordinaire et ayant soit un à trois enfants de 3 ans ou plus, soit deux enfants dont un de moins de 3 ans.

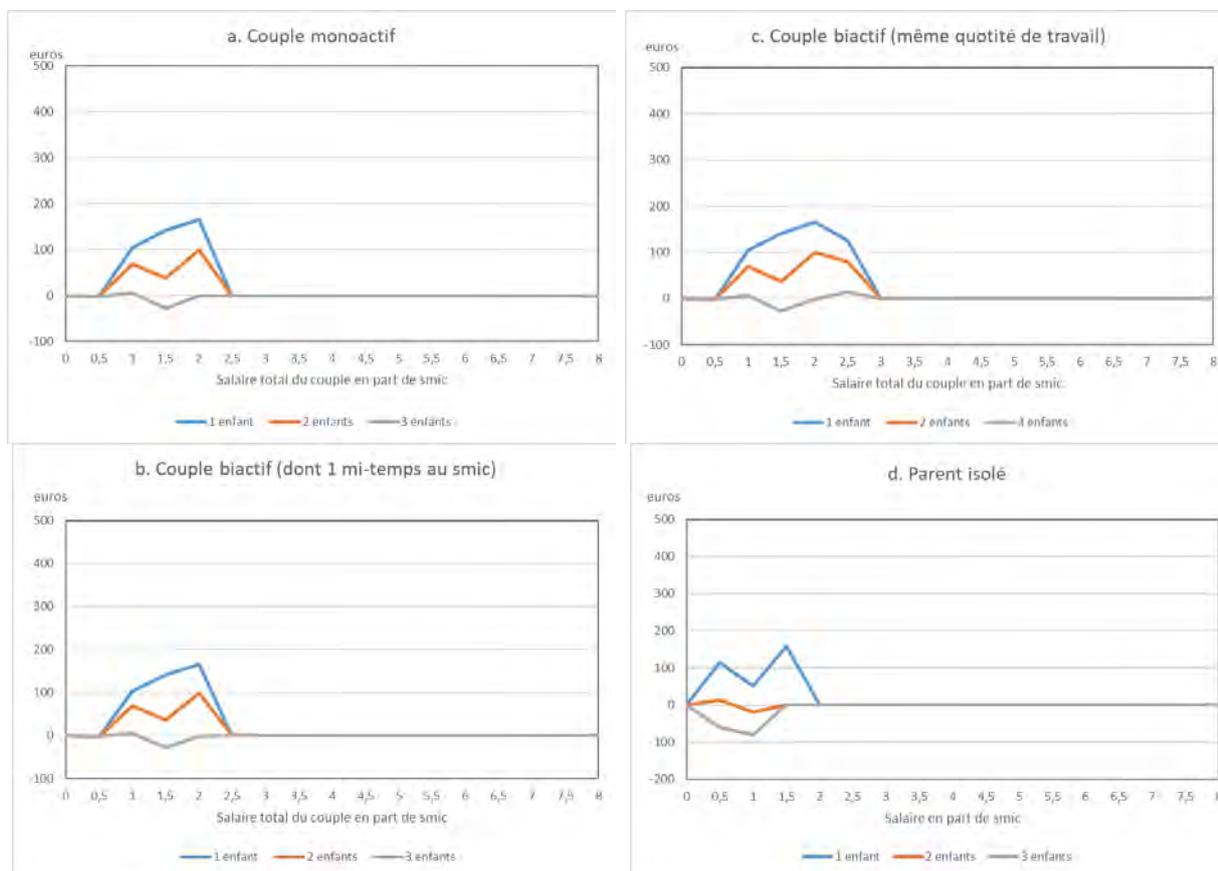
Note : les quantiles de salaire total ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles avec un salaire total positif. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge.

Lecture : en 2016, parmi les couples ayant deux enfants âgés de 3 ans ou plus qui ont perçu un seul salaire au cours de l'année (couples monoactifs), 10 % ont perçu moins de 50 % du Smic (D1), la moitié ont touché plus de 161 % du Smic (médiane), 10 % ont touché plus de 395 % du Smic (D9) et 5 % ont touché plus de 530 % du Smic (C95).

Source : ERFS 2016, calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA.

Graphique A1 : Montant par enfant des suppléments de prime d'activité selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales sans jeunes enfants en janvier 2020

en euros



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total est exprimé en part de Smic.

Lecture : dans le cas d'un couple salarié monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, le supplément enfant de la prime d'activité s'élève à environ 100 € par enfant, soit au total 200 €.

Source : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA.

Graphique A2 : Variation du niveau de vie induite par l'ensemble des réformes socio-fiscales intervenues entre 2008 et janvier 2020 selon le salaire total des parents, pour différentes configurations familiales – analyse sur cas types

en euros annuels par UC



Note 1 : dans les configurations sans jeune enfant, lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Dans les configurations avec deux jeunes enfants, ceux-ci sont âgés de 1 et 3 ans. Le revenu d'activité total du ménage est exprimé en part de Smic.

Note 2 : la courbe correspondant à chacun des cas types avec enfant s'interrompt au niveau du 95^e centile des revenus d'activité de cette configuration familiale, lequel a été estimé à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles de cette configuration ayant déclaré un revenu salarial positif pour l'année 2016.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, les réformes socio-fiscales dans leur ensemble se sont traduites par une augmentation du niveau de vie annuel de 1 020 € par unité de consommation entre 2008 et 2020.

Source : calculs M. Pucci (OFCE) pour le secrétariat général du HCFEA.

Entre 2008 et 2020, le niveau de vie des familles pour un salaire en part de smic donné a été affecté par les hausses du Smic en euros constants (+ 4,2 % entre 2008 et 2013 et + 7,7 % au total entre 2008 et 2020) et par les réformes socio-fiscales autres que celles concernant les enfants. Ainsi, on peut constater, sur la base de cas types, que les réformes socio-fiscales intervenues entre 2008 et 2020 se sont traduites dans leur ensemble par une hausse du niveau de vie pour les familles dont le salaire total est inférieur à 2,5 Smic, à l'exception des couples monoactifs avec deux jeunes enfants (entre 0,5 et 1 Smic) ou des couples biactifs avec trois enfants (entre 1 et 1,5 Smic).

Annexe 3 – Liste des réformes entre 2008 et 2020

Allocations familiales

- mise en place de la majoration unique pour âge à 14 ans en mai 2008 ;
- sous-revalorisation de la Bmaf et décalage du 1^{er} janvier au 1^{er} avril de chaque année de la date de revalorisation en 2012 ;
- mise en place de la modulation des AF, de la majoration pour âge et du forfait en fonction des ressources en juillet 2015 ;
- sous revalorisation de la Bmaf en avril 2019 ;
- sous revalorisation de la Bmaf en avril 2020 .

Prestations d'entretien hors AF

- modulation du montant de l'ARS en fonction de l'âge des enfants en août 2008 ;
- revalorisation de 25 % de l'ARS en 2012 ;
- sous-revalorisation de la Bmaf en 2012 ;
- augmentation de l'ASF de 25 % dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2014 à 2018 ;
- création du complément familial majoré sous conditions de ressources en avril 2014 ;
- augmentation de 50 % du complément familial majoré (familles nombreuses) entre 2014 et 2018 dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté ;
- revalorisation des bourses de collège de 25 % à la rentrée 2017.

Aides à l'accueil du jeune enfant

- hausse du montant maximal du CMG emploi direct pour les familles dont les ressources ne dépassent pas le 1^{er} seuil en 2009 ;
- majoration de 40 % du seuil de ressources du CMG, qu'il soit dû en cas d'emploi direct d'un salarié ou en cas de recours à une structure habilitée, pour les personnes assumant seules la charge d'un ou de plusieurs enfants en juin 2012 ;
- majoration de 30 % du montant de CMG lorsque l'allocataire et/ou son conjoint, concubin ou partenaire de Pacs bénéficie de l'AAH en juin 2012 ;
- gel des montants pleins et réduits de l'AB de la Paje, et des primes à la naissance et à d'adoption de 2013 à 2018 ;
- instauration d'une AB à taux partiel au-delà d'un seuil de ressources en avril 2014 ;
- alignement à la baisse des plafonds de ressources de l'AB de la Paje et des primes à la naissance et à d'adoption en avril 2018 sur les plafonds du complément familial ;
- remplacement du CLCA par la Prepare en janvier 2015 ;
- le versement de la prime à la naissance est reporté du 7^e mois de grossesse au 2^e mois après la naissance de l'enfant en janvier 2015 ;
- majoration de 30 % du montant maximal de CMG pour les familles monoparentales en dessous du 1^{er} seuil de ressources en octobre 2018.

Impôt sur le revenu

- abaissement du plafond du quotient familial de 2 336 à 2 000 € en 2013 ;
- abaissement du plafond du quotient familial de 2 000 à 1 500 € en 2014 ;
- non revalorisation de 2008 à 2018 du montant de la réduction d'impôt pour frais de scolarité ;

- non revalorisation de 2008 à 2018 des plafonds des crédits d'impôts pour frais de garde d'enfants de moins de 6 ans et pour l'emploi de services à domicile.

Prestations sociales

- création du RSA activité en remplacement du RMI et de l'API en juin 2009 ;
- augmentation de 25 % de l'AAH entre 2008 et 2012 ;
- sous-revalorisation des AL en 2012 ;
- augmentation de 10 % du montant forfaitaire du RSA dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013 à 2017 ;
- création de la prime d'activité en remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi en janvier 2016 ;
- alignement du mode de calcul du RSA sur celui de la prime d'activité en janvier 2017 : les droits sont désormais calculés une fois par trimestre, le montant total trimestriel étant divisé par trois et versé pendant trois mois consécutifs.
- réduction des aides au logement et du seuil de versement de 5 € en octobre 2017 ;
- gel du barème des AL en janvier 2018 ;
- revalorisation exceptionnelle de l'AAH et baisse du plafond de ressources pour les couples en avril 2018 ;
- revalorisation de 20 € du montant forfaitaire de la prime d'activité et baisse de la pente d'un point de pourcentage en octobre 2018 ;
- revalorisation du bonus individuel de la prime d'activité en janvier 2019.

Annexe 4 – Données complémentaires pour les simulations avec le modèle Ines

Tableau A3 : Montant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants et nombre de ménages bénéficiaires en 2018 simulés avec Ines

	Montant des dépenses (en millions d'euros)	Nombre de ménages bénéficiaires (en milliers)	Dépenses moyennes par ménage bénéficiaire (en euros)
Allocations familiales	11 630	4 980	2 340
Prestations d'entretien hors AF	6 430		
Complément familial	1 870	830	2 260
ASF	1 420	650	2 180
ARS	1 720	2 710	630
AEEH	830	280	2 900
Bourses du secondaire	590	1 010	580
Prestations d'accueil du jeune enfant	10 980		
AB de la Paje et primes à la naissance et à l'adoption	4 000	1 940	2 060
CMG	5 860	820	7 140
CLCA / Prepare	1 120	430	2 630
Impôt sur le revenu	12 600	6 640	1 900
Suppléments de prestations au titre des enfants	7 100		
Minima sociaux	2 330	970	2 400
Aides aux actifs à bas salaires	1 860	1 270	1 470
Aides au logement	2 900	2 200	1 320
Ensemble	48 740		

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

Tableau A4 : Répartition des ménages par décile de niveau de vie, selon la configuration familiale

en %

	<D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	>D9	Total
Personnes seule	12,0	12,6	12,1	11,6	10,9	9,3	8,2	8,2	7,9	7,2	100
Familles monoparentales avec 1 enfant	22,0	16,1	17,7	12,2	8,3	7,2	4,7	4,3	3,9	3,6	100
Familles monoparentales avec 2 enfants ou plus	30,1	18,1	16,1	10,7	7,6	4,8	4,0	3,0	3,2	2,4	100
Couples sans enfant	4,1	5,7	7,1	8,3	8,8	10,1	12,0	13,2	14,2	16,3	100
Couples avec 1 enfant	5,4	6,4	6,6	8,1	10,0	12,1	13,4	13,4	13,2	11,3	100
Couples avec 2 enfants	6,5	7,5	8,0	9,4	10,6	12,4	12,6	11,4	10,7	10,9	100
Couples avec 3 enfants ou plus	17,6	15,2	11,1	10,0	10,3	8,6	8,0	6,4	6,2	6,6	100
Ménages complexes sans enfant	8,6	8,4	9,0	9,4	12,0	13,5	12,0	10,5	9,6	6,9	100
Ménages complexes avec enfants	17,3	14,4	12,0	11,4	8,9	9,7	9,6	7,7	5,2	3,7	100

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : 30,1 % des familles monoparentales avec deux enfants ou plus font partie des 10 % des ménages les plus modestes.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

Annexe 5 – Comparaison entre les évolutions observées des dépenses de la branche famille et les évolutions simulées avec Ines

Les prestations familiales financées par la Cnaf (AF, prestations d'entretien hors AF et aides à l'accueil du jeune enfant) ont diminué de 1,4 % en euros constants entre 2008 et 2018 sur le champ France entière (tableau A5) et de 4,9 % entre 2013 et 2018 (tableau A6).

Cette évolution observée peut se décomposer en plusieurs facteurs : une évolution du montant des PF à comportements de recours inchangés sur une population inchangée (effet « mesures nouvelles ») et une évolution du nombre de bénéficiaires. L'évolution du nombre de bénéficiaires peut elle-même se décomposer en une évolution de la population éligible aux prestations et une évolution du comportement de recours aux prestations.

Si aucune réforme n'était entrée en vigueur entre 2008 et 2018, les prestations familiales financées par la Cnaf en 2018 seraient inférieures de 0,2 % à ce qu'elles sont en réalité, à population inchangée et à comportement de recours inchangé. L'effet « mesures nouvelles » se monte ainsi à 0,2 % entre 2008 et 2018. La démographie et d'éventuels changements de comportements de recours expliquent par conséquent une baisse d'environ 1,6 % en euros constants des PF entre 2008 et 2018.

Les mesures nouvelles intervenues entre 2013 et 2018 se traduisent, à population et comportement de recours inchangés, par une baisse des prestations familiales de 2,2 %. La démographie et d'éventuels changements de comportements de recours expliquent par conséquent une baisse d'environ 2,7 % en euros constants des PF entre 2013 et 2018.

Les effets « démographie » et « changements de comportement de recours » sont très différents pour les prestations d'entretien dans leur ensemble et pour les prestations d'accueil du jeune enfant.

Pour toutes les prestations d'entretien, le nombre de bénéficiaires progresse entre 2008 et 2018 du fait de l'augmentation du nombre de familles avec enfants sur la période. La baisse des AF à population inchangée (- 9,2 %) est ainsi plus forte que la baisse réellement observée (- 6,9 %) parce que le nombre de familles bénéficiaires a augmenté de 3,8 % sur cette période. La hausse des prestations d'entretien hors AF est plus faible à population inchangée (+ 19,6 %) que celle réellement observée (+ 30,0 %) parce que le nombre de familles bénéficiaires du CF, de l'ASF et surtout de l'AEEH a augmenté sur la période. Au total, le montant observé des prestations d'entretien évolue à la hausse entre 2008 et 2013 (+ 688 M€, soit + 3,6 %), alors que le montant simulé à population inchangée baisse de 72 millions (soit - 1,2 %).

Si on se restreint à la période 2013 – 2018, le montant observé des prestations d'entretien progresse de 2,3 %, alors que le montant simulé à population inchangée baisse de 1,9 %.

Concernant les aides à l'accueil du jeune enfant, les effets « démographie » et « changements de comportements de recours » sont beaucoup plus importants. Entre 2008 et 2018, ces effets font nettement plus que compenser la légère hausse du montant d'aides simulée à comportement de recours et population inchangés. Entre 2013 et 2018, ces effets amplifient fortement la baisse du montant d'aides simulée à comportement de recours et population inchangés (le montant observé

des aides à l'accueil du jeune enfant baisse de 15,7 %, alors que le montant simulé à population et comportement inchangés baisse de 1,9 %).

En effet, le nombre de familles éligibles aux aides diminue en raison de la baisse de la natalité (environ 70 000 naissances de moins en 2018 qu'en 2008). Pour l'AB, le nombre de familles éligibles diminue aussi en raison du gel des plafonds de ressources entre 2014 et 2017 et de la baisse des plafonds intervenue en 2018. Pour le CLCA/Prepare, le nombre de familles recourantes a très fortement baissé également suite au remplacement du CLCA par la Prepare (- 56,2 %). Alors que la simulation à comportement et population inchangés donne une baisse de 7,9 % entre 2008 et 2018, la baisse réellement observée est de 60,7 %. À l'inverse, même si le nombre de familles avec enfants de moins de 3 ans évolue à la baisse entre 2008 et 2018, le nombre de bénéficiaires du CMG a progressé, avec un recours un peu plus important en 2018 qu'en 2008. Alors que le montant simulé de CMG à comportement et population inchangés augmente de 14,3 % entre 2008 et 2018, la hausse réellement observée est de 29,8 %.

Tableau A5 : Evolutions observées des montants de prestations familiales et du nombre de bénéficiaires entre 2008 et 2018 et évolution simulée du montant de prestations familiales pour la population de 2018 à comportement inchangé (effet mesures nouvelles)

en %

	Évolution observée du montant entre 2008-2018 en France entière (euros constants)	Évolution du nombre de bénéficiaires entre 2008-2018 en France entière	Évolution simulée du montant sur la population 2018 en France métropolitaine à comportements inchangés (euros constants)
Allocations familiales	- 6,9	3,8	- 9,2
Prestations d'entretien hors AF	30,0		19,6
Complément familial	29,6	5,0	22,3
ASF	32,9	7,8	26,0
ARS	23,6	0,8	23,5
AEEH	40,4	79,4	- 0,5
Prestations d'accueil du jeune enfant	- 8,9		2,6
AB de la Paje et primes de naissance et d'adoption	- 20,2	- 15,4	- 8,2
CMG (hors structure)	29,8	5,7	14,3
CLCA/Prepare	- 60,7	- 56,2	- 7,9
Total	- 1,4		0,2

Sources : Cnaf ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.

Tableau A6 : Évolutions observées des montants de prestations familiales et du nombre de bénéficiaires entre 2013 et 2018 et évolution simulée du montant de prestations familiales pour la population de 2018 à comportement inchangé (effet mesures nouvelles)

en %

	Évolution observée du montant entre 2013-2018 en France entière (euros constants)	Évolution du nombre de bénéficiaires entre 2013-2018 en France entière	Évolution simulée du montant sur la population 2018 en France métropolitaine à comportements inchangés (euros constants)
Allocations familiales	- 5,4	1,1	- 7,9
Prestations d'entretien hors AF	19,7		12,8
Complément familial	31,5	5,9	23,2
ASF	27,9	3,9	26,3
ARS	2,4	1,8	0,8
AEEH	23,5	29,3	- 0,2
Prestations d'accueil du jeune enfant	- 15,1		-2,7
AB de la Paje et primes de naissance et d'adoption	- 18,8	- 13,7	- 7,7
CMG (hors structure)	0,7	- 8,6	1,9
CLCA / Prepare	- 53,3	- 49,8	- 6,9
Total	- 4,9		- 2,2

Sources : Cnaf ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le SG du HCFEA.fiscaux.



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :
www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)
Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

