

## **Chapitre XI**

**Les réformes récentes des prestations  
familiales et de la fiscalité des familles :  
des transferts massifs, des questions en  
suspens**



---

## PRÉSENTATION

---

*En France, la politique familiale mobilise des financements importants. En particulier, les dispositifs fiscaux et sociaux de soutien aux familles, qui constituent le cœur de cette politique, ont représenté en 2015, sous forme de prestations monétaires et en nature, versées par la branche famille de la sécurité sociale et d'avantages fiscaux, 59,4 Md€, soit 2,7 % du PIB.*

*Dans un précédent rapport<sup>519</sup>, la Cour avait rendu compte des évolutions de ces dispositifs dans la première partie des années 2000, marquées notamment par l'introduction de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), qui unifiait et accentuait l'aide publique en ce domaine et traduisait un déplacement du public-cible des familles nombreuses vers les familles ayant de jeunes enfants.*

*Depuis lors, deux phases distinctes se sont succédé. Dans un premier temps (2008-2011), seuls ont été effectués des ajustements marginaux, mêlant des tentatives de portée limitée de maîtrise de la dépense et la rationalisation ciblée de certains dispositifs.*

*À partir de 2012, des évolutions de grande ampleur sont en revanche intervenues. À titre principal, elles ont consisté à restreindre l'accès ou à réduire le montant de certaines prestations et à abaisser le plafond de la réduction d'impôt procurée par le quotient familial et, symétriquement, à augmenter certaines prestations bénéficiant aux ménages ayant les revenus les moins élevés.*

*Dans le prolongement de ses travaux antérieurs, la Cour a cherché à mesurer la portée des évolutions qui se sont succédé pendant cette seconde période, marquée par le choix d'un point d'équilibre différent en matière de redistribution, au regard des objectifs assignés aux soutiens aux familles. Selon le Programme de qualité et d'efficience « Famille », annexé au projet annuel de loi de financement de la sécurité sociale, les prestations familiales poursuivent trois finalités : contribuer à la compensation financière des charges de famille, l'aide aux familles vulnérables et la conciliation de la vie familiale et professionnelle, dans un contexte attentif à ce que soit garanti l'équilibre financier de la branche famille. Les avantages fiscaux concourent quant à eux au premier et, dans une moindre mesure, au dernier objectif.*

---

<sup>519</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2007*, chapitre XI : les aides publiques aux familles, p. 329-367, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

*La Cour a en particulier dressé à partir d'études nouvelles et spécifiques un bilan complet des incidences des réformes récentes sur la situation des familles, globalement et en fonction de leur configuration, alors que seules des évaluations partielles étaient jusqu'alors disponibles.*

*Ce bilan fait apparaître le caractère massif des transferts entre les familles situées aux deux extrémités de l'échelle des revenus auxquels elles ont conduit, sans que puissent par ailleurs être constatés des résultats à hauteur des ambitions en matière de développement de l'offre d'accueil des enfants en bas âge que les économies réalisées devaient permettre de financer (I). Les résultats inégalement aboutis de ces réformes invitent à réinterroger certains choix en termes de priorités comme d'outils, dans le même temps qu'elles questionnent le cadre financier dans lequel s'inscrivent les aides aux familles (II).*

#### **Méthodologie**

La Cour a utilisé les données du Programme de qualité et d'efficience (PQE) « Famille », annexé au projet annuel de loi de financement de la sécurité sociale, et s'est appuyée sur les études publiées par l'Insee, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), la direction générale de la cohésion sociale, la direction de la sécurité sociale, la direction générale du Trésor, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et le Haut Conseil à la famille, devenu Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge en décembre 2016.

En outre, elle a demandé à la CNAF, à la direction de la législation fiscale et à la direction générale du Trésor de réaliser des études supplémentaires pour évaluer l'impact des réformes conduites sur la base soit de cas-types, soit d'une simulation de leurs effets sur un échantillon de grande taille d'allocataires ou de contribuables. En effet, la plupart des études disponibles ne prenaient en compte qu'une partie des mesures prises sur la période.

Le périmètre des soutiens aux familles ici considéré comprend les prestations familiales monétaires (légalées) et en nature (extra-légales d'action sociale) versées par la branche famille, ainsi que les dispositifs fiscaux liés à la famille<sup>520</sup> (hors quotient conjugal<sup>521</sup>). Il intègre aussi les composantes familiales de certaines aides relevant d'autres politiques (aides au logement, RSA, prime d'activité<sup>522</sup>).

Selon ce champ, plus ciblé que l'agrégat déterminé par l'OCDE utilisé dans le précédent chapitre<sup>523</sup> ou l'effort social de la Nation en faveur de la famille<sup>524</sup>, les soutiens aux familles examinés ont représenté 71,2 Md€ soit 3,2 % du PIB en 2015. Ce montant recouvre 16,6 Md€ au titre des dispositifs fiscaux et 42,8 Md€ au titre des prestations, dont 19,9 Md€ pour les prestations monétaires, dites « d'entretien », 15,3 Md€ pour celles consacrées à la petite enfance et 4,2 Md€ liés à la situation familiale des bénéficiaires des aides au logement.

## **I - Une aide accrue aux familles vulnérables, une moindre compensation des charges des familles aisées, un développement des modes de garde qui marque le pas**

Les réformes intervenues à partir de 2012 ont visé à redéployer les dispositifs fiscaux et sociaux de soutien des familles avec enfants aux revenus plus élevés vers celles à faibles ressources, monoparentales ou

<sup>520</sup> Quotient familial, crédit d'impôt pour la garde de jeunes enfants, part estimée de la garde d'enfants dans le crédit d'impôt pour emploi à domicile. On n'inclut pas ici le régime fiscal des assistantes maternelles.

<sup>521</sup> Le quotient conjugal est le mécanisme par lequel l'imposition des revenus du couple est effectuée sur la base de l'application du barème à leur revenu conjoint divisé par 2. À la différence du quotient familial, il n'est pas plafonné.

<sup>522</sup> Le RSA socle, le RSA activité devenu prime pour l'emploi avant d'être intégré à la prime d'activité et l'allocation pour adulte handicapé (AAH) sont ou étaient aussi modulés en fonction de la composition de la famille.

<sup>523</sup> Soit 3,7 % du PIB en 2015. L'écart correspond notamment aux dépenses relatives à l'accueil des jeunes enfants à l'école maternelle.

<sup>524</sup> Pour 2013, cet agrégat déterminé par la DREES a atteint 94,4 Md€, soit 4,4 % du PIB. Il agrège également les indemnités journalières de maternité, les droits familiaux de retraite, les prestations des employeurs et des régimes privés d'assurance, les bourses, les dépenses des collectivités locales et les frais de gestion des prestations.

nombreuses, et à encourager le retour à l'emploi des parents de jeunes enfants. Dans ce cadre, les économies réalisées sur les soutiens monétaires devaient financer le développement de l'offre de prestations en nature d'accueil en établissement des enfants en bas âge. Si le redéploiement de ressources des familles aisées vers les familles modestes a eu des effets très significatifs, le développement de l'offre d'accueil reste inférieur à celui programmé.

#### **Une période marquée par la prolongation des tendances démographiques antérieures**

La fécondité en France a bien résisté à la crise puisqu'elle a été quasiment stable depuis 2008, à un niveau proche de 2. En 2016, elle a néanmoins baissé pour la deuxième année consécutive. L'indicateur conjoncturel de fécondité<sup>525</sup> s'établit ainsi à 1,93 enfant par femme, contre 1,96 en 2015 et 2 en 2014. La baisse de la fécondité est notamment perceptible pour les jeunes femmes de 25 à 29 ans. Il est trop tôt pour apprécier s'il s'agit là d'un changement durable, des baisses ayant été suivies de reprises des naissances par le passé.

L'âge moyen des mères à la naissance du premier enfant est globalement stable (28,6 en 2006, 28,3 en 2014). La part des familles nombreuses dans l'ensemble des familles avec enfant(s) a reculé (17,7 % en 2007, 14,1 % en 2015). À l'inverse, celle des familles monoparentales a poursuivi son augmentation (17,4 % en 1999, 20,7 % en 2011).

En 2012, la France comptait six millions de couples ayant un ou plusieurs enfants de moins de 18 ans, soit un niveau stable depuis 1999. Leur part dans l'ensemble des ménages s'est cependant contractée, de 25 % en 1999 à 22,6 % en 2007 et à 21,4 % en 2012). Par ailleurs, il y avait 1,55 million de familles monoparentales avec enfant(s) de moins de 18 ans, soit 8,5 % des ménages (contre 1,1 million en 1999 et 1,4 million en 2007, soit respectivement 7,6 % et 8 % des ménages).

<sup>525</sup> Le taux de fécondité à un âge donné (ou pour une tranche d'âges) est le nombre d'enfants nés vivants des femmes de cet âge au cours de l'année, rapporté à la population moyenne de l'année des femmes de même âge. L'indicateur conjoncturel de fécondité est la somme des taux de fécondité par âge d'une année. Il peut être interprété comme le nombre moyen d'enfants que mettrait au monde une femme si elle connaissait, durant toute sa vie féconde, les conditions de fécondité observées cette année-là. Le taux de natalité rapporte les naissances à la population totale. La descendance finale est le nombre d'enfants que les femmes d'une génération donnée ont au cours de leur vie.

Les familles comptaient à la même date 16,4 millions d'enfants de moins de 20 ans, chiffre en légère augmentation (15,9 millions en 2006) dont 2,5 millions d'enfants de moins de trois ans.

## **A - Des prestations profondément réformées à coût globalement constant, voire réduit**

### **1 - Une politique familiale reconfigurée, à partir de 2012, dans le sens d'une redistribution nettement accrue entre les familles**

Trois phases se sont succédé à compter de 2012 :

- dans un premier temps, la loi de finances rectificative pour 2012 a augmenté de 25 % l'allocation de rentrée scolaire (ARS) qui bénéficie à 40 % des familles. Puis, une première baisse du plafond de la réduction d'impôt sur le revenu par demi-part procurée par le quotient familial a été décidée par la loi de finances pour 2013, la ramenant de 2 336 € à 2 000 € ;
- dans un second temps, le « plan pauvreté », annoncé en janvier 2013, a fixé une trajectoire de revalorisation de 25 % pour l'allocation de soutien familial (ASF), de 50 % pour le complément familial et de 10 % pour le RSA entre 2014 et 2018. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a commencé à mettre en œuvre cet engagement.

Ces mesures, qui bénéficient aux 10 à 15 % de familles les plus modestes, ont été financées d'une part, par un nouvel abaissement du plafond de l'avantage fiscal procuré par le quotient familial, réduit de 2 000 € à 1 500 € par la loi de finances pour 2014 et, d'autre part, par une modulation accrue de certaines prestations en fonction des ressources. Ainsi, le plafond de revenus pour bénéficiaire de la PAJE a été abaissé et un seuil intermédiaire a été créé au-delà duquel cette prestation n'est plus perçue que pour moitié. En outre, la majoration du complément de libre choix d'activité (CLCA, 184,62 € par mois) servie aux familles qui ne percevaient pas l'allocation de base de la PAJE du fait de revenus trop élevés a été supprimée. Par ailleurs, le montant de l'allocation de base de la PAJE a été gelé jusqu'à ce qu'il soit rejoint par celui du complément familial. Enfin, les plafonds et les seuils intermédiaires de perception du complément de mode de garde (CMG) de la PAJE ont été abaissés<sup>526</sup>, dans le sens des recommandations de la

<sup>526</sup> Il convient également de mentionner le gel des allocations logement en 2014.

Cour d'une sélectivité accrue des prestations familiales sous condition et modulées en fonction des ressources, afin de renforcer l'objectif d'aide aux familles vulnérables<sup>527</sup>.

Par ailleurs, la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche famille avec l'État pour les années 2013 à 2017 a prévu une forte augmentation des interventions du Fonds national d'action sociale (FNAS) en faveur de l'accueil collectif des enfants en bas âge. Ainsi, le montant total des dépenses du Fonds devait être porté de 4,65 Md€ en 2012 à 6,67 Md€ en 2017, soit une hausse moyenne annuelle de +7,5 % ;

- dans un troisième temps, des mesures d'équilibrage ont été prises, sans contrepartie nouvelle en dépenses, pour améliorer le solde de la branche famille. Ainsi, quoique le deuxième abaissement du plafond du quotient familial ait été initialement présenté comme une alternative à une éventuelle modulation des allocations familiales en fonction du revenu, cette même modulation a été introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 avec effet au 1<sup>er</sup> juillet.

Le montant des allocations familiales a ainsi été divisé par deux, puis par quatre au-delà de seuils qui varient selon le nombre d'enfants (en 2015, avec deux enfants à charge, 67 140 € pour le premier seuil et 89 490 € pour le second). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a par ailleurs décalé le versement de la prime de naissance, du septième mois de grossesse au deuxième mois suivant la naissance de l'enfant.

## 2 - Des dépenses nouvelles financées par des économies

L'impact financier des réformes mises en œuvre, qui ont concerné les seuls ménages comportant des enfants, diffère selon que l'on se situe au niveau de la seule branche famille ou à celui des administrations publiques prises dans leur ensemble. En effet, les recettes fiscales procurées par le second abaissement du plafond de l'avantage fiscal procuré par le quotient familial ont été pour partie affectées à la branche famille, à hauteur d'1 Md€<sup>528</sup>.

---

<sup>527</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2012*, chapitre XVI : la fonction redistributive des prestations familiales conditionnées par les ressources, p. 459-485, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>528</sup> Selon les données fournies au Sénat, l'impact de la première baisse est évalué à 550 M€, celui de la seconde à 1 150 M€ (Rapport au nom de la commission des finances du Sénat relatif au projet de loi de finances pour 2015).



Par ailleurs, l'appréciation de l'impact financier des réformes doit prendre en considération la révision à la baisse des dépenses du FNAS par rapport aux prévisions. Dès 2014, le budget du fonds a été réduit à hauteur de près de 300 M€ (passant de 5,34 Md€ à 5,08 Md€) afin de tenir compte d'une entrée en vigueur différée de la COG et d'une faible exécution en 2013. Les dépenses du FNAS ont continué à croître, mais à un rythme ralenti par rapport à celui prévu par la COG.

Sous ces réserves, le tableau ci-après fait apparaître qu'en fonction de leur montée en charge, les mesures adoptées ont une brève incidence négative sur les soldes de la branche famille et des administrations publiques prises dans leur ensemble (2012-2013), puis un impact positif continu à partir de 2014, en prenant notamment pour hypothèses une poursuite en 2017 de l'augmentation des charges de prestations d'action sociale collective du FNAS à un rythme identique à celui de 2016 (+4,3 %), puis une stabilisation à partir de 2018.

**Tableau n° 80 : estimation de l'impact en cumul des réformes sur les soldes annuels de la branche famille et des administrations publiques (2012-2020)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Augmentation de 25 % de l'ARS	-370	-370	-370	-370	-370	-370	-370	-370	-370
Revalorisation de 25 % de l'ASF	-	-	-50	-120	-190	-260	-330	-340	-340
Majoration de 50 % du CF	-	-	-70	-160	-245	-335	-420	-440	-440
Gel de l'AB de la PAJE	-	-	20	30	30	30	60	120	190
Réforme du CLCA	-	-	10	50	100	110	110	110	110
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 <sup>529</sup>	-	-	-	-	-
Augmentation du FNAS <sup>530</sup>	-	-75	-390	-650	-850	-1050	-1050	-1050	-1050
<b>Incidence de la variation des dépenses sur le solde de la branche famille</b>	<b>-370</b>	<b>-445</b>	<b>-790</b>	<b>-430</b>	<b>-405</b>	<b>-645</b>	<b>-760</b>	<b>-730</b>	<b>-650</b>
Baisse du plafond du quotient familial rétrocédée à la branche	-	-	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000

<sup>529</sup> Estimation sur la base d'un décalage de 4 mois d'une prestation d'un montant de 600 M€ par an.

<sup>530</sup> Dépense constatée pour les années 2013 à 2016, estimation pour 2017 en appliquant le taux d'augmentation observé au titre de 2016 pour les charges relatives aux prestations d'action sociale collective (subventions de fonctionnement et d'investissement versées à des structure) et hypothèse de stabilité à partir de 2018.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Incidence totale des réformes sur le solde de la branche famille</b>	<b>-370</b>	<b>-445</b>	<b>210</b>	<b>570</b>	<b>595</b>	<b>355</b>	<b>240</b>	<b>270</b>	<b>350</b>
Majoration RSA	-	-120	-240	-360	-480	-600	-600	-600	-600
Baisse du plafond du quotient familial conservée par l'État	-	550	700	700	700	700	700	700	700
<b>Incidence totale des réformes sur le solde des administrations publiques</b>	<b>-370</b>	<b>-15</b>	<b>670</b>	<b>910</b>	<b>815</b>	<b>455</b>	<b>340</b>	<b>370</b>	<b>450</b>

Source : Cour des comptes d'après les informations de la direction de la sécurité sociale (hors RSA et fiscalité), le HCF<sup>531</sup> (RSA) et rapport précité du Sénat (impact des mesures relatives au quotient familial).

Comme le montre le tableau qui précède, les réformes de la politique familiale contribuent ainsi, tout au moins à ce jour, au redressement financier de la branche famille.

\*

\*\*

En définitive, les familles aisées ou relativement aisées avec enfants ont supporté un effort total proche de 3,3 Md€, soit en perte ou en réduction de prestations (1,55 Md€), soit en augmentations d'impôt sur le revenu (1,7 Md€). Les montants économisés sur les prestations ont été redéployés entièrement en faveur des familles modestes, avec un ciblage plus ou moins prononcé : pour un quart par l'intermédiaire de l'ARS qui bénéficie à un peu moins de 40 % des familles avec enfant, pour les trois quarts par le complément familial, l'allocation de soutien familial et la composante familiale du RSA, qui visent principalement, selon les cas, les 5 % à 15 % de familles avec enfants les plus modestes.

Compte tenu de la montée en charge plus lente que prévu des interventions du FNAS en faveur de l'accueil collectif des enfants en bas âge, les réformes ont depuis 2014 une incidence favorable sur le solde de la branche famille qui peut être estimée à 0,6 Md€ en 2016. Pour les années

<sup>531</sup> Le coût de l'augmentation progressive de 25 % des majorations du RSA liées à la situation familiale est d'une évaluation difficile en raison notamment des interactions avec les allocations familiales et de la substitution de la prime d'activité au RSA-activité. Par convention, il a été considéré que le montant de l'ordre de 600 M€ estimé par le Haut Conseil à la famille en fin de montée en charge (2017) a été atteint linéairement. Par ailleurs, l'impact de l'intégration du RSA activité dans la prime pour l'emploi n'est pas pris en compte. Enfin, les évaluations de l'effet des baisses du plafond de l'avantage fiscal procuré par le quotient familial effectuées au titre des années de leur introduction ont également été appliquées aux années suivantes, ce qui constitue un minorant.

à venir, cette incidence est tributaire de l'évolution des dépenses d'action sociale collective de la branche famille. Les réformes contribuent ainsi au rééquilibrage financier de cette branche, dont le déficit s'est progressivement réduit de 3,2 Md€ en 2013 à 1 Md€ en 2016. Les prévisions de la commission des comptes de juillet 2017 tablent sur un léger excédent en 2017 (à hauteur de 0,5 Md€).

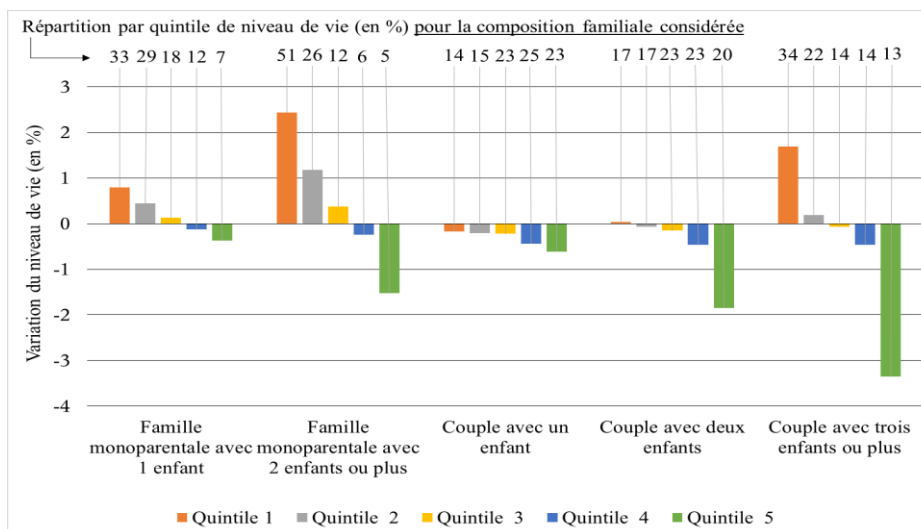
## **B - Des transferts massifs entre familles aux deux extrémités de la distribution des revenus**

Afin d'apprécier l'incidence des réformes sur les différents groupes de titulaires des prestations, la Cour a mis en œuvre deux démarches complémentaires. La première procure une vision en moyenne de l'impact des réformes sur chaque groupe de familles et identifie le nombre moyen de « perdants » et de « gagnants » ainsi que la perte et le gain moyens au sein de chaque groupe, par des travaux dits « de microsimulation » de cet impact sur des échantillons de familles de grande taille (plusieurs centaines de milliers). La seconde, appliquée à des cas-types de configuration familiale et d'âge des enfants, permet d'apprécier l'incidence propre de chaque réforme et la manière dont elles se combinent entre elles.

### **1 - Une importante redistribution au bénéfice des familles monoparentales et des familles nombreuses à faibles revenus, en défaveur de celles à revenus élevés**

Les réformes ont eu un impact différencié en fonction du niveau de vie des familles et de leur composition, comme l'illustre le graphique suivant, issu d'une étude demandée par la Cour à la direction générale du Trésor. Dans cette étude, le niveau de vie est défini comme le rapport du revenu de la famille par rapport au nombre d'unités de consommation qu'elle comprend.

**Graphique n° 41 : incidence des réformes à l'issue de leur montée en charge sur le niveau de vie des familles selon leur composition et leur niveau de vie (par quintile)**



*Note de lecture : Pour chaque configuration familiale, les ménages sont répartis par quintiles de niveau de vie croissants. Ainsi, les couples avec 3 enfants et plus appartenant au quintile de niveau de vie le plus élevé (qui représentent 13 % des couples avec 3 enfants et plus) ont perdu un peu plus de 3 % de niveau de vie du fait des réformes intervenues. La taille des échantillons ne permet pas d'apprécier ces mêmes variables avec une significativité statistique suffisante.*

*Source : direction du Trésor, modèle Saphir. Hors impacts du gel de l'allocation logement en 2014 et du remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi par la prime d'activité en 2016.*

Les familles qui connaissent des baisses significatives de niveau de vie relèvent principalement du dernier quintile de revenus et la baisse de niveau de vie est d'autant plus accusée que le nombre d'enfants est important. Les familles qui bénéficient le plus des réformes sont les familles monoparentales des deux premiers quintiles de niveau de vie, en particulier avec deux enfants ou plus, et les couples avec trois enfants et plus du premier quintile de niveau de vie.

Cependant, il s'agit là de moyennes qui agrègent des situations variables au sein d'un même quintile de revenus. Comme l'étude suivante sur des cas-types permet de l'apprécier, l'augmentation du niveau de vie est en réalité beaucoup plus forte au début de la distribution des revenus que sur l'ensemble du premier quintile, de même que la baisse de niveau de vie est plus forte à l'extrémité haute de la distribution des revenus que sur le dernier quintile pris dans son ensemble.

Des travaux réalisés par la CNAF à la demande de la Cour<sup>532</sup> sur la situation des familles à la suite des réformes permettent, sous certaines hypothèses, de corroborer et d'explicitier ces résultats en précisant, dans chaque quintile de revenu et pour chaque composition de famille, la proportion de « perdants » et de « gagnants », ainsi que le montant moyen du gain ou de la perte<sup>533</sup> exprimés en euros et non pas en pourcentage du niveau de vie antérieur.

Comme le montre le tableau suivant, dans des situations telles que celle d'un parent isolé avec deux enfants et plus (soit 908 000 familles), ces familles sont très majoritairement « gagnantes » (96 %) jusqu'au troisième quintile de niveau de vie inclus. Le gain mensuel net atteint 162 € par mois pour la quasi-totalité des familles ainsi composées appartenant au premier quintile (392 000 familles). À l'inverse, les familles nombreuses du dernier quintile (217 000) sont pratiquement toutes « perdantes » à l'issue des réformes (1 % seulement d'entre elles étant « gagnantes »), avec une perte mensuelle nette moyenne de 438 €.

D'autres travaux de la CNAF font apparaître que 136 000 familles ont « perdu » plus de 5 000 € par an du fait des réformes, dont 89 000 familles de trois enfants et 29 000 familles de quatre enfants et plus. À l'inverse, 395 000 familles ont « gagné » plus de 2 000 € par an, dont 125 000 familles de trois enfants et 118 000 de quatre enfants et plus.

Dans la configuration la plus fréquente, soit celle d'un couple avec deux enfants (3,2 millions de ménages), l'effet des réformes est contrasté en fonction du quintile de niveau de vie initial, mais dans une moindre mesure. La proportion de « gagnants » s'abaisse de 56 % dans le premier quintile à 1 % dans le dernier. Celle de « perdants » dépasse celle des « gagnants » dès le deuxième quintile (49 % contre 44 %), ce qui souligne à nouveau la concentration des bénéficiaires des réformes sur les familles à plus faible niveau de vie. La perte moyenne est cependant relativement faible (30 € par mois) dans le deuxième et le troisième quintile (respectivement 570 000 et 749 000 ménages) et un peu plus élevée (50 € par mois) dans le quatrième (751 000 ménages). Elle atteint en revanche 177 € par mois dans le dernier quintile (671 000 ménages). À niveau de vie équivalent, les réformes induisent des « pertes » beaucoup plus élevées pour les familles nombreuses que pour les autres.

---

<sup>532</sup> Ces travaux prolongent ceux de l'article « Les effets redistributifs des réformes des politiques sociales et familiales », paru dans la publication de la CNAF « L'essentiel n° 155 », en prenant en considération, par rapport à celle-ci, l'effet de la première baisse du quotient familial, de la hausse de l'allocation de rentrée scolaire et de l'introduction de la prime d'activité (avec une hypothèse de taux de recours de 50 %).

<sup>533</sup> On considère qu'il y a « perte » ou « gain » lorsque la variation dépasse 6 €.

**Tableau n° 81 : ménages gagnants et perdants selon la configuration familiale et le quintile de niveau de vie initial après montée en charge des réformes**

Isolé 1 enfant	Nombre de ménages (en milliers)	Nombre de ménages gagnants (en milliers)	En % du quintile	Gain mensuel moyen (en €)	Nombre de ménages perdants (en milliers)	En % du quintile	Perte mensuelle moyenne (en €)
Q1	378	327	86	96	30	8	-33
Q2	406	299	74	73	51	13	-25
Q3	266	119	45	38	50	19	-32
Q4	190	22	11	40	52	27	-31
Q5	140	13	10	47	48	35	-105
Ensemble	1 379	779	56	76	231	17	-46
Isolé 2 enfants et +	Nombre de ménages (en milliers)	Nombre de ménages gagnants (en milliers)	En % du quintile	Gain mensuel moyen (en €)	Nombre de ménages perdants (en milliers)	En % du quintile	Perte mensuelle moyenne (en €)
Q1	392	376	96	162	13	3	-32
Q2	249	219	88	93	22	9	-32
Q3	135	101	75	59	16	12	-43
Q4	75	22	29	59	24	32	-63
Q5	56	4	7	59	40	71	-158
Ensemble	908	722	80	123	115	13	-83
Couple 1 enfant	Nombre de ménages (en milliers)	Nombre de ménages gagnants (en milliers)	En % du quintile	Gain mensuel moyen (en €)	Nombre de ménages perdants (en milliers)	En % du quintile	Perte mensuelle moyenne (en €)
Q1	381	190	50	103	155	41	-36
Q2	455	149	33	44	246	54	-35
Q3	635	81	13	37	408	64	-33
Q4	741	39	5	45	379	51	-48
Q5	673	26	4	57	437	65	-74
Ensemble	2 885	484	17	67	1 625	56	-48
Couple 2 enfants	Nombre de ménages (en milliers)	Nombre de ménages gagnants (en milliers)	En % du quintile	Gain mensuel moyen (en €)	Nombre de ménages perdants (en milliers)	En % du quintile	Perte mensuelle moyenne (en €)
Q1	472	267	56	77	199	42	-35
Q2	570	253	44	36	278	49	-30
Q3	749	146	19	24	415	55	-28
Q4	751	27	4	47	354	47	-50
Q5	671	9	1	54	580	86	-177
Ensemble	3 213	701	22	50	1 826	57	-80
Couple 3 enfants et +	Nombre de ménages (en milliers)	Nombre de ménages gagnants (en milliers)	En % du quintile	Gain mensuel moyen (en €)	Nombre de ménages perdants (en milliers)	En % du quintile	Perte mensuelle moyenne (en €)
Q1	457	333	73	131	121	27	-28
Q2	360	199	55	42	156	43	-31
Q3	293	170	58	41	95	32	-28
Q4	229	41	18	34	100	44	-68
Q5	217	3	1	59	185	85	-438
Ensemble	1 556	746	48	81	656	42	-150

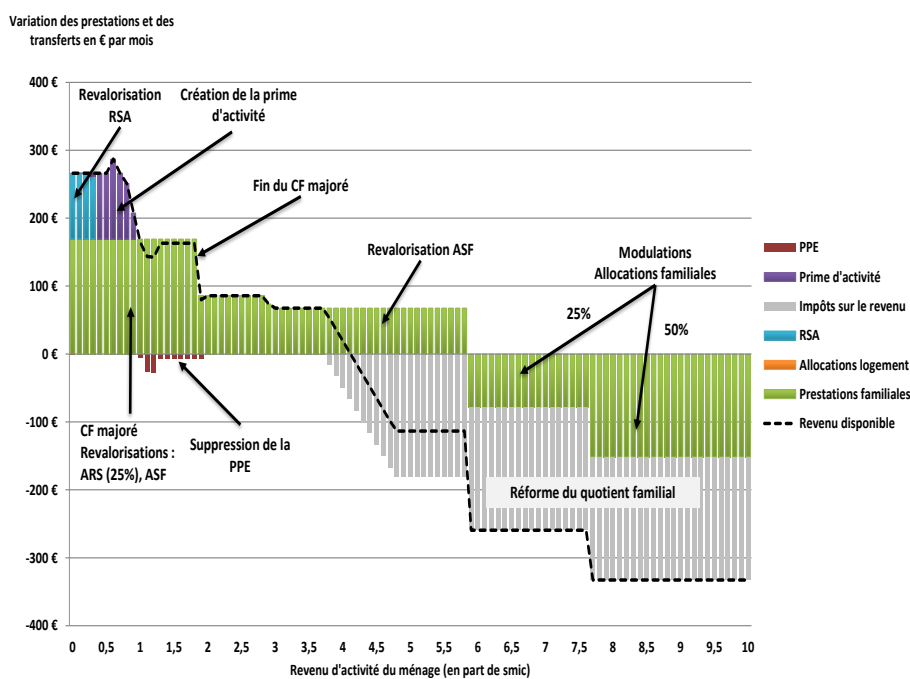
Source : CNAF – modèle MYRIADE. Toutes réformes de la politique familiale hors gel de l'allocation logement en 2014, y compris introduction de la prime d'activité. Les résultats sont établis sur la base de prévisions ex-ante de la prime d'activité, reposant sur l'hypothèse d'un recours de 50 % des éligibles, très inférieur aux résultats constatés ex post (le taux de recours s'est élevé à 70 % en 2016 et atteindrait 90 % en 2017 selon les prévisions gouvernementales).

Les réformes intervenues ont donc conduit à un transfert des familles ayant le niveau de vie le plus élevé, d'autant plus important qu'elles sont nombreuses, vers les familles monoparentales des deux premiers quintiles de revenus (tout particulièrement celles de deux enfants et plus du premier quintile) et vers les couples avec enfants du premier quintile, en particulier les familles nombreuses (avec une majorité de gagnants dans cette configuration, pour un gain moyen variant entre 77 € par mois pour un couple avec deux enfants et 131 € par mois pour un couple avec trois enfants et plus).

D'autres travaux demandés à la CNAF permettent d'apprécier plus finement les incidences propres à la réforme de chacun des différents dispositifs de soutien aux familles, y compris ceux extérieurs à la politique familiale proprement dite (RSA, prime d'activité qui a remplacé le RSA activité et la prime pour l'emploi). Les transferts les plus importants sont obtenus pour les familles monoparentales modestes et nombreuses, sous l'effet non seulement de la revalorisation de l'ASF et du complément familial, mais aussi de celle du RSA et de la création de la prime d'activité.

Un couple biactif avec trois enfants (8,11 et 12 ans) bénéficiera d'un surcroît de revenu mensuel allant jusqu'à 270 € par mois à la fin de la montée en charge des réformes, jusqu'à un revenu équivalent à 0,7 SMIC, dû pour les deux tiers à la hausse des prestations et pour un tiers à celle du RSA. À partir de 4 SMIC, les réformes ont au contraire un impact négatif pouvant atteindre jusqu'à 320 € par mois pour les revenus élevés, sous l'effet cumulatif de l'abaissement du plafond du quotient familial et de la modulation des allocations familiales. Pour cette configuration familiale, entre 2 et 4 SMIC, la suppression de la prime pour l'emploi a un effet négatif de l'ordre de 80 € par mois sur le revenu.

**Graphique n° 42 : impact en fonction du revenu de l'ensemble des réformes ayant affecté les aides aux familles à l'issue de leur montée en charge – cas-type d'une famille monoparentale de trois enfants (8, 11 et 12 ans)**

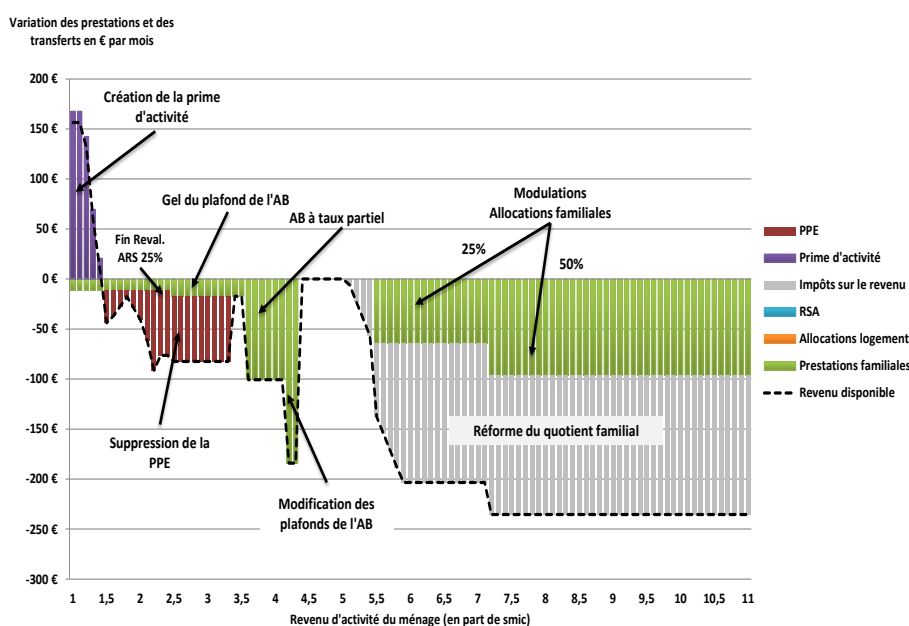


Source : CNAF. Ensemble des réformes depuis 2012 hors impact du gel des allocations logement en 2014.

Pour un couple biactif ayant deux enfants, dont un en bas âge, les effets des réformes sont plus complexes à appréhender du fait des incidences différenciées des mesures adoptées au titre de la PAJE.



**Graphique n° 43 : impact en fonction du revenu de l'ensemble des réformes ayant affecté les aides aux familles à l'issue de leur montée en charge – cas-type d'un couple biactif ayant deux enfants dont l'un en bas âge (2 et 11 ans)**



Source : CNAF. Ensemble des réformes depuis 2012 hors impact du gel des allocations logement en 2014.

Par rapport au graphique précédent, l'avantage maximal procuré par les réformes est nettement moins élevé (de l'ordre de 160 € par mois), mais toujours obtenu pour les revenus les plus faibles. Sur des plages de revenus intermédiaires, le montant des aides baisse pour deux types de familles : à hauteur d'environ 80 € par mois pour les familles pour lesquelles le RSA-activité et la prime pour l'emploi sont remplacés par la prime d'activité (entre 2 et 3,5 SMIC) ; entre 100 € et 170 € par mois environ pour celles concernées par l'abaissement du plafond de l'allocation de base de la PAJE (entre 3,5 et 4,5 SMIC). Pour les revenus plus élevés, se confirme une réduction du montant des aides qui croît avec le revenu, de 5 à 7 SMIC environ, et atteint 230 € par mois à partir de 7 SMIC.

### **L'incidence sur les familles de l'ensemble des mesures fiscales et sociales adoptées sur la période 2013-2015**

À la demande de la Cour, l'Insee a procédé à une déclinaison par composition familiale de l'effet sur les différents quintiles de revenus de l'ensemble des mesures fiscales et sociales ayant affecté le niveau de vie des ménages, qu'elles relèvent ou non de la politique familiale.

En sommant l'ensemble des effets des trois années 2013, 2014 et 2015, seules les familles du premier quintile ont bénéficié d'une amélioration de leur niveau de vie du fait des mesures fiscales et sociales (de 0,3 % au plus selon leur composition). Les familles des deux quintiles suivants connaissent une baisse limitée (inférieure à 0,5 %). Pour le dernier quintile, la réduction du niveau de vie atteint en moyenne 2,9 % pour les familles ayant un enfant et 4 % pour celles ayant deux enfants et plus.

En dehors du premier quintile, la baisse du niveau de vie a en effet été systématiquement plus élevée dans les foyers avec enfants, et presque toujours plus élevée dans ceux de deux enfants et plus que dans ceux ayant un unique enfant. S'agissant de la situation des familles aisées, il est à souligner que les données n'incorporent encore qu'une demi-année de modulation des allocations familiales.

## **2 - L'aplanissement de la courbe dite « en U » des soutiens fiscaux et sociaux aux familles**

La combinaison des différents types de soutien financier apporté aux familles une aide pouvant atteindre des montants très élevés, après réformes, tout particulièrement en présence d'un enfant en bas âge<sup>534</sup>, comme le montre la synthèse ci-après des travaux sur cas-types effectués par la direction générale du Trésor à la demande de la Cour.

---

<sup>534</sup> On considère le cas d'un enfant en bas âge gardé à temps plein dans un EAJE, dont le coût de fonctionnement est estimé à 1 516 € mensuels dans le PQE Famille.

**Tableau n° 82 : soutien public mensuel lié aux enfants selon le niveau  
revenu à la suite des réformes**

Revenu du ménage	1 SMIC	2 SMIC	7 SMIC
Couple biactif sans enfant en bas âge. Enfants de 6 à 10 ans.			
1 enfant	250	30	130
2 enfants	530	230	340
3 enfants	920	670	670
4 enfants	1 170	970	1 020
Couple monoactif avec enfant en bas âge gardé par le parent inactif (ne percevant pas le CLCA/la PRÉPARE)			
1 enfant (2 ans)	190	230	120
2 enfants (2,8 ans)	430	500	320
3 enfants (2,8, 10 ans)	720	820	650
Famille monoparentale avec enfant en bas âge gardé à temps plein en EAJE			
1 enfant (2 ans)	1 800	1 840	1 350
2 enfants (2, 8 ans)	2 200	2 270	1 750
3 enfants (2, 8, 10 ans)	2 550	2 650	2 270

*Note de lecture : dans le cas d'un couple biactif, l'un des deux conjoints est au SMIC à temps plein, les résultats sont obtenus en faisant varier le niveau du revenu du second conjoint de 0 SMIC à 6 SMIC. Hors ARS et gel de l'allocation logement. Le soutien public dans le cas d'un enfant gardé en EAJE n'est pas limité aux prestations versées, mais est obtenu par différence entre le coût de la place et le coût net supporté par la famille.*

*Source : direction du Trésor, modèle Paris.*

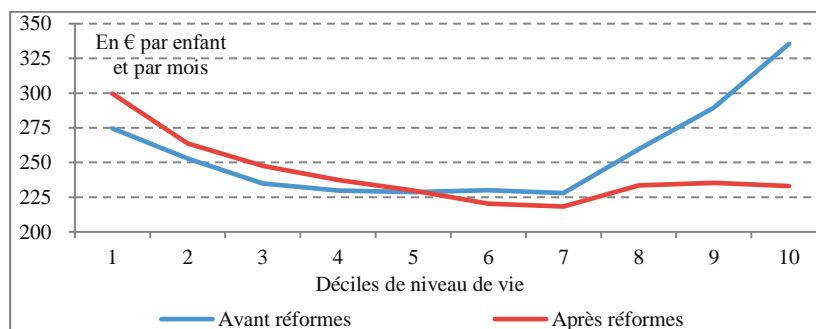
Ainsi, une famille de trois enfants dont un en bas âge avec un seul parent actif au SMIC bénéficie d'un soutien à hauteur de 8 640 € par an, auxquels peuvent s'ajouter 4 691 € au titre du dispositif PRÉPARE si l'un des deux parents a interrompu son activité, soit 13 331 € au total. Un montant peu différent est constaté dans le cas de revenus à hauteur de 7 SMIC. Une famille monoparentale dans la même situation bénéficiera de 30 600€ par an.

En neutralisant les prestations en nature liées à l'accueil en établissement d'un enfant en bas âge, il apparaît que les réformes des soutiens fiscaux et sociaux aux familles intervenues depuis 2012 ont profondément transformé la configuration du niveau du soutien en fonction de celui du revenu.

Apprécié à un niveau fin (par décile de revenu), ce soutien a cessé de revêtir un caractère croissant avec le revenu. La « courbe en U » qui prévalait avant les réformes, et qui reflétait l'accroissement des transferts fiscaux et sociaux avec le revenu au niveau des derniers déciles, principalement par le jeu du quotient familial, est désormais aplaniée.

Comme le montre le graphique ci-après, le niveau du soutien décroît régulièrement jusqu'au 6<sup>ème</sup> décile de revenu, puis enregistre un léger ressaut au niveau du 8<sup>ème</sup> décile. Au fur et à mesure de l'augmentation du revenu, l'avantage fiscal procuré par le quotient familial prend le relai des prestations sous condition ou modulées en fonction des ressources, sans cependant maintenir le même niveau de soutien, hormis pour l'extrémité droite de l'échelle des revenus.

**Graphique n° 44 : montant moyen des prestations monétaires et de l'effet du quotient familial par enfant avant et suite aux réformes à l'issue de leur montée en charge (par décile de niveau de vie initial)**



Source : CNAF, modèle MYRIADE, familles avec enfants. Hors gel de l'allocation logement en 2014.

La direction générale du Trésor a réalisé à la demande de la Cour une autre étude permettant de mesurer l'incidence des réformes sur le niveau de soutien public lié à la présence d'enfants en fonction de plusieurs configurations familiales. Ses résultats sont exprimés en fonction du niveau de revenu.

Dans un premier cas-type, soit un couple biactif, ayant un ou plusieurs enfants entre 6 et 10 ans et dont l'un des conjoints est rémunéré au SMIC, la « courbe en U » s'aplanit, quel que soit le nombre d'enfants. Pour les deux derniers déciles de revenu et dans certains cas pour le septième, le soutien public a été réduit de plus de 2 400 € par an pour les familles de deux enfants, de l'ordre de 6 000 € par an pour celles de trois enfants et de l'ordre de 9 500 € par an pour celles de quatre enfants, ce qui représente une diminution de l'ordre de 40 à 45 %. À l'opposé, une hausse s'observe surtout pour le premier décile de revenu, pour les familles de trois à quatre enfants, voisine de 10 %. Ce cas-type ne permet cependant pas de prendre en compte la majoration de l'ASF, ni les évolutions de la PAJE. À la demande de la Cour, il a été complété par d'autres. Les résultats

obtenus dans le cas d'un couple monoactif diffèrent peu de ceux précédemment décrits.

## **C - Des objectifs non atteints en matière de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle**

### **1 - L'accueil du jeune enfant : des objectifs ambitieux, des résultats très limités**

#### *a) Un plan ambitieux de développement*

En 2014, l'accueil du jeune enfant en France (2,5 millions d'enfants de moins de trois ans) était assuré, pour 41 % d'entre eux, par une solution externe à la famille, offerte par 321 000 assistantes maternelles, pouvant garder jusqu'à quatre enfants (il s'agit du premier mode d'accueil dans notre pays), 13 700 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et 40 000 gardes à domicile. L'offre en la matière est l'une des clés de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Dans son rapport thématique sur l'accueil des enfants de moins de trois ans<sup>535</sup>, la Cour avait analysé les résultats du précédent plan de développement, et constaté que l'objectif de création de 100 000 solutions de garde en accueil collectif sur les quatre années 2009 à 2012 avait été presque atteint, mais devait être relativisé par la destruction de 18 000 places et par la baisse de 31 000 places d'accueil de l'enfant de moins de trois ans en école maternelle au cours de la même période. Dès lors, c'était en réalité 46 000 solutions de garde qui avaient été créées. Par ailleurs, l'objectif d'accueil de 100 000 enfants supplémentaires par les assistantes maternelles était en voie d'être réalisé.

Le plan 2013-2017 affichait un objectif de création de 275 000 nouvelles solutions d'accueil en cinq années. À cette fin, la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille avec l'État pour 2013-2017 prévoyait d'augmenter chaque année de 55 000 le nombre de solutions de garde des enfants de moins de trois ans : 20 000 en accueil collectif dans les établissements d'accueil du jeune enfant – EAJE (en tenant compte des destructions de place et de la création de micro-crèches relevant du complément de mode de garde), 20 000 en accueil par assistant maternel et 15 000 en accueil préscolaire. Sur les 20 000 places annuelles

---

<sup>535</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique*, L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler, novembre 2013, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

devant être créées en accueil collectif, 13 200 devaient être des places « effectives » et 6 800 devaient résulter de l'augmentation du taux d'occupation des places existantes. Tout en couvrant une durée plus longue (d'une année), l'objectif quantitatif était, hors école maternelle, identique à celui du précédent plan (200 000 créations de nouvelles solutions d'accueil au titre des seuls établissements et assistantes maternelles).

Ni l'objectif d'ensemble, ni sa décomposition entre ces différents modes de garde ne se fondaient sur une analyse précise de la demande, relativement mal connue.

*b) Des résultats médiocres*

L'objectif de 275 000 solutions d'accueil nouvelles est très loin d'être atteint sur les trois premières années de sa mise en œuvre, comme le montre le tableau ci-après.

**Tableau n° 83 : création de solutions d'accueil<sup>536</sup> (2013-2015)**

	2013	2014	2015 (p)
<b>(1) Accueil collectif en EAJE</b> (objectif + 20 000 par an, dont 13 200 créations effectives)	<b>+13 500</b>	<b>+13 500</b>	<b>+14 100</b>
Variation nette de solutions d'accueil relevant de la prestation de service unique (PSU)	+8 700	+9 000	+8 400
<i>Dont créations/intégrations brutes de places physiques</i>	<i>+13 700</i>	<i>+14 700</i>	<i>+13 400</i>
<i>Dont destructions brutes de places physiques</i>	<i>-5 000</i>	<i>-5 700</i>	<i>-5 000</i>
Création nettes de places physiques en micro-crèches relevant du CMG de la PAJE <sup>537</sup>	+3 200	+4 600	+4 900
Variation du nombre de solutions d'accueil par augmentation de la fréquentation en équipement relevant de la PSU (objectif + 6 800 par an)	+1 600	-100	+700
<b>(2) Nombre d'enfants supplémentaires de moins de 3 ans gardés par un assistant maternel</b> (objectif + 20 000 par an)	<b>-1 300</b>	<b>-6 800</b>	<b>-8 000</b>
<b>(3) Scolarisation à deux ans</b> (objectif + 15 000 par an)	<b>+6 100</b>	<b>-800</b>	<b>-2 815</b>
<b>Total solutions d'accueil supplémentaires (objectif 55 000 par an) = (1)+(2)+(3)</b>	<b>+18 300</b>	<b>+5 900</b>	<b>+3 285</b>

Source : Cour des comptes d'après PQE Famille, point d'étape du HCFEA de septembre 2015 et direction de la sécurité sociale.

<sup>536</sup> Ce concept correspond au nombre d'enfants accueillis. Il ne se substitue pas au nombre de places, une place pouvant être occupée par plusieurs enfants qui en bénéficient sur des plages horaires différentes, ce qui est mesuré par le taux de fréquentation.

<sup>537</sup> La quasi-totalité des micro-crèches relève du CMG de la PAJE, une petite minorité de la PSU.

S'agissant de la création de places en EAJE, l'objectif a été réalisé. Cependant, ce résultat est pour partie imputable au développement des micro-crèches relevant du complément mode de garde (CMG) de la PAJE, et non d'un financement par la prestation de service unique (PSU)<sup>538</sup>. Pour que les parents puissent bénéficier du CMG (dit alors « CMG structure »), ces places doivent respecter un plafond de tarification de 10 € par heure. Les créations de places physiques en micro-crèches relevant du CMG de la PAJE n'atteignent pas les mêmes publics que celles en crèches classiques financées par la PSU, sauf au cas particulier de certaines micro-crèches d'entreprise financées pour partie par l'employeur, en réduisant ainsi les dépenses à la charge des familles.

En outre, la création de solutions de garde par augmentation du taux de fréquentation ne s'est pas concrétisée.

Par ailleurs, une baisse du nombre de solutions de garde peut être constatée entre 2013 et 2015 s'agissant des assistantes maternelles<sup>539</sup>. Ce recul soulève la question de l'adaptation de ce mode de garde en termes de qualité et de localisation territoriale. Des réponses ont été esquissées (maisons d'assistantes maternelles, accent mis dans le plan d'action pour la petite enfance de novembre 2016 sur leur formation continue), mais restent à mettre en œuvre.

Enfin, la scolarisation à partir de deux ans a été loin de connaître le développement escompté. En 2014 et 2015, le nombre de places disponibles a même reculé. Selon le ministère de l'éducation nationale, il s'est réduit de plus de 3 600 places au total.

---

<sup>538</sup> La prestation de service unique (PSU) est un concours financier versé par la CAF aux gestionnaires d'établissements d'accueil de jeunes enfants de moins de six ans qui s'engagent à appliquer un barème national de tarification fixé par la CNAF.

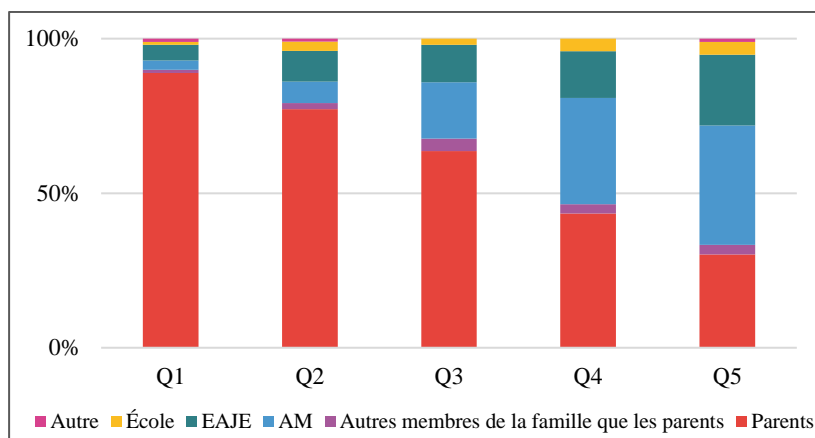
<sup>539</sup> Le terme de « solution d'accueil » vise ici le nombre d'enfants gardés par des assistantes maternelles. Il ne désigne pas le nombre de « places » chez les personnes concernées, qui dépend de leur nombre, et du nombre d'enfants que chacune accepte d'accueillir. S'agissant de leur nombre, les données de la DREES reprises dans le PQE famille 2017, qui sont les dernières disponibles, indiquent qu'entre 2012 et 2014, il y aurait une baisse de 4 500 du nombre d'assistantes maternelles.

En prolongeant sur 2016 et 2017 le rythme de création observé entre 2013 et 2015, près de 50 000 solutions d'accueil au total seraient créées, soit moins d'un cinquième de l'objectif de 275 000 solutions nouvelles.

*c) Des disparités d'accès aux solutions de garde marquées et persistantes*

Particulièrement marquées dans notre pays<sup>540</sup>, les disparités d'accès en matière de garde par un tiers selon le niveau de revenu des ménages se maintiennent à un niveau élevé.

**Graphique n° 45 : mode de garde principal des enfants de moins de 3 ans selon le niveau de revenus (2013, par quintile)**



Source : DREES.

Devant ces disparités d'accès<sup>541</sup>, plusieurs initiatives ont été prises.

Au vu des données de la CNAF, l'objectif de réserver une part (10 %) des places en crèche aux familles pauvres (définies par référence au seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian) instauré par le « plan

<sup>540</sup> Voir chapitre précédent.

<sup>541</sup> Comme indiqué au chapitre précédent, s'il est logique que les familles aux revenus les plus faibles, où les parents sont plus souvent inactifs, recourent moins aux services de garde, cette situation est particulièrement marquée en France par rapport aux pays comparables.



pauvreté » de 2013 est atteint. Cependant, il aurait été dépassé avant même d'avoir été fixé<sup>542</sup> et serait ainsi insuffisamment mobilisateur.

En outre, la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille avec l'État pour 2013-2017 prévoit que 75 % des nouvelles solutions d'accueil collectif seront déployées dans les territoires où la tension est la plus forte entre l'offre d'accueil et la demande des parents. En 2014, 64,2 % des créations de places nettes en accueil collectif relevant de la prestation de service unique l'ont été dans des zones prioritaires, définies comme celles pour lesquelles le nombre de places pour 100 enfants est inférieur à la moyenne. L'objectif serait ainsi en passe d'être atteint. Pour autant, la définition retenue pour les zones prioritaires est trop fruste pour permettre un ciblage efficace, les niveaux de recours des populations étant très variables selon leurs caractéristiques sociales.

Par ailleurs, les caisses d'allocations familiales (CAF) attribuent depuis 2016 un label « crèche à insertion professionnelle » aux établissements qui réservent 30 % de leurs places aux enfants de moins de 3 ans dont le parent bénéficiaire est engagé dans une démarche active de recherche d'emploi et garantissent par ailleurs une place jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle lorsque le parent en question trouve un emploi. Un objectif de 100 crèches labellisées a été fixé pour 2017, au regard de 12 000 établissements bénéficiant de la PSU.

Enfin, l'objectif d'un effort particulier de scolarisation à deux ans dans les zones REP et REP+ fixé par les pouvoirs publics en avril 2016 s'est traduit par des résultats limités : à la rentrée 2015, 17,5 % des enfants de deux ans sont scolarisés dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP) et 22,2 % dans les réseaux d'éducation prioritaire plus (REP+), contre 9,8 % hors éducation prioritaire, au regard d'objectifs de 30 % et de 50 %.

Les fortes disparités dans les taux de recours aux modes de garde selon les revenus, les inégalités marquées observées entre les territoires et certaines évolutions, telles que la diminution du recours aux assistantes maternelles, suggèrent que la question de l'accueil du jeune enfant ne se pose pas seulement en termes de nombre de places à créer, mais de bonne articulation entre la nature, le volume et la localisation de l'offre d'une part et sa demande d'autre part. À cet égard, un dispositif de coordination et de connaissance des besoins ne fait que commencer à être mis en œuvre.

---

<sup>542</sup> Selon les analyses de la CNAF à partir d'un échantillon, cette part atteindrait 19,3 %.

## 2 - Une réforme de la prestation monétaire du congé parental qui se traduit par une forte réduction des dépenses

La loi du 5 août 2014 sur l'égalité entre les femmes et les hommes a transformé le CLCA en PRÉPARE (prestation partagée d'éducation de l'enfant) pour les enfants nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette réforme affichait un double objectif : promouvoir le partage du congé parental entre les deux conjoints et inciter à un retour plus rapide des parents (principalement les mères) sur le marché du travail après une naissance, sur le fondement d'études montrant une corrélation entre les difficultés de réinsertion professionnelle et la longueur du congé parental lorsque celle-ci est excessive.

### **La prestation partagée d'éducation de l'enfant (PRÉPARÉE)**

Si les montants de l'aide n'ont pas été modifiés par rapport au CLCA, la durée de versement de la prestation a en revanche été reconfigurée :

- pour un premier enfant, la prestation n'est plus versée pendant une période maximale de six mois décomptée à partir du mois de fin de perception des indemnités journalières de maternité, de paternité, d'adoption ou de maladie (10 semaines dans le cas général) ou, à défaut, à partir de la naissance. Elle est désormais de six mois au maximum par parent, jusqu'au premier anniversaire de l'enfant. Les deux parents peuvent donc partager la prestation dont la durée totale, dans le meilleur des cas, peut être allongée de près de trois mois ;

- pour les enfants suivants, le versement de la prestation n'intervient plus jusqu'au mois précédant le troisième anniversaire de l'enfant, mais chaque parent peut bénéficier de la PRÉPARE pendant 24 mois maximum dans la limite du troisième anniversaire de l'enfant (la durée des droits étant, de même, réduite du nombre de mois postnataux indemnisés au titre de la maternité, soit de 10 à 18 semaines).

L'étude d'impact de la réforme soulignait que celle-ci était « indissociable » de la création de nouvelles places d'accueil pour absorber la « pression » sur le système de garde, en relevant que, dans 40 % des cas, le choix de cesser l'activité est un choix de second rang, contraint par l'absence d'un mode de garde satisfaisant. Elle faisait l'hypothèse que seules 10 % à 20 % des familles concernées utiliseraient la possibilité d'un partage. Les 80 % à 90 % restantes verraient leur durée d'indemnisation raccourcie de l'intégralité de la période de partage et devraient se tourner vers les crèches et les assistantes maternelles pour faire garder leurs

enfants. Or, comme indiqué, le nombre de solutions de garde n'a pas augmenté dans la mesure attendue.

Le remplacement du CLCA par la PRÉPARE pour les naissances ou les adoptions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 s'est traduit par une forte réduction du recours à cette prestation. L'effet cumulé de la réduction du nombre de naissances et du recours à la prestation a entraîné une baisse des dépenses correspondantes de 7 % en 2015 et de 8 % en 2016. Selon les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juillet 2017, celle-ci dépasserait 18 % en 2017.

Quant au taux d'emploi des femmes ayant un ou plusieurs enfants en bas âge, il n'a pas connu d'inflexion notable entre 2014 et 2015, dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Il s'inscrit plutôt à la baisse, à rebours de l'effet recherché, le recul sur ces évolutions étant toutefois trop faible pour en tirer des conclusions définitives.

Plus généralement, sur l'ensemble de la période récente, la baisse de la dépense au titre du congé parental est concomitante à la hausse de la dépense au titre du CMG. Les données disponibles ne permettent pas toutefois de confirmer l'interprétation qui pourrait en être tirée d'un choix des mères de jeunes enfants davantage axé vers le retour sur le marché du travail, puisque leur taux d'activité tend plutôt à s'effriter.

\*

\*\*

Les réformes mises en œuvre au cours de la dernière législature ont eu des effets massifs de redistribution entre les familles les plus aisées et les plus modestes avec enfants. À titre principal, elles ont été financées par les familles des deux derniers déciles de revenu, qui y ont d'autant plus contribué qu'elles ont davantage d'enfants, et bénéficié principalement aux familles des deux premiers déciles, en particulier aux familles monoparentales avec deux enfants et plus et aux couples avec trois enfants et plus. Les familles aux revenus intermédiaires entre ces deux extrêmes ont été dans l'ensemble peu affectées par les réformes, sauf pour la minorité d'entre elles qui a perdu tout ou partie du bénéfice de l'allocation de base de la PAJE.

La courbe du niveau de soutien aux familles, dispositifs fiscaux et sociaux confondus, qui était auparavant décroissante, puis croissante avec le revenu, avec un profil dit en « U », est désormais aplaniée pour les revenus les plus élevés, sans être pour autant parfaitement linéaire.

L'accueil du jeune enfant, quant à lui, n'a pas connu les progrès attendus. Le développement des établissements d'accueil du jeune enfant a pourtant suivi la trajectoire prévue pendant les premières années du plan

(quoiqu'en partie grâce à l'ouverture de « micro-crèches » qui peuvent s'avérer plus coûteuses pour les parents). Mais l'évolution de la fréquentation des établissements et celle de l'accueil des enfants âgés de moins de trois ans à l'école maternelle ont été nettement moins favorables qu'escompté. Quant aux tentatives de ciblage territorial en la matière, elles n'ont à ce stade que peu remédié aux importantes disparités d'accès au niveau territorial.

Enfin, la tentative de partage du congé parental entre les parents, assortie d'un raccourcissement de celui-ci à défaut de partage, n'a pas eu les effets escomptés. Les comportements au sein du couple n'ont pas connu d'évolution notable, à défaut d'un dispositif financièrement plus attractif vis-à-vis des pères, mais dont les effets redistributifs s'inscriraient alors à rebours de ceux des réformes récentes. Pour sa part, l'objectif d'éviter de fragiliser les parcours professionnels des parents les plus éloignés de l'emploi, en cessant de proposer un congé parental jugé trop long pour maintenir leur employabilité, est atteint par construction. À ce stade, la réforme se traduit par une forte réduction du recours à ce dispositif.

Ces résultats inégalement aboutis invitent à questionner sinon la nature des objectifs généraux de la politique familiale, du moins leur hiérarchie et les dispositifs mobilisés pour en assurer la mise en œuvre.

## **II - Des questions en suspens**

La politique familiale appelle des choix clairs, des priorités explicites et des évaluations précises de ses effets qui prennent appui sur des données de contexte, démographiques et financières, récentes. Or, à ce jour, les projections démographiques sont revues tous les cinq ans, au rythme des travaux de l'Insee. Surtout, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) n'est pas chargé, comme peut l'être le Conseil d'orientation des retraites, d'actualiser régulièrement de tels travaux de projection en fonction de l'ensemble des informations disponibles. Une mission de cette nature devrait lui être dévolue, au moins tous les deux ans sur la base des scénarios retenus par ailleurs pour l'évaluation des trajectoires financières du système de retraite et des scénarios démographiques de l'Insee.

Sur le fond, comme il a été souligné, les résultats des réformes mises en œuvre depuis 2012 et la mise en perspective internationale du système français de soutiens fiscaux et sociaux aux familles soulèvent des interrogations sur le degré d'adaptation des priorités et des instruments. Cette réflexion ne saurait exclure la question du cadre financier des prestations familiales dans un contexte où elles ne représentent désormais qu'une part minoritaire de l'ensemble des soutiens aux familles.

## **A - Des choix à réinterroger**

Au regard de leurs résultats, mais aussi de leurs limites, les priorités et les instruments des soutiens fiscaux et sociaux aux familles peuvent appeler trois séries d'interrogations.

### **1 - Privilégier les prestations monétaires ou les services d'accueil du jeune enfant pour permettre à un nombre accru de mères de travailler ?**

Comme évoqué ci-dessus, après une phase de montée en puissance aussi bien des prestations en faveur du jeune enfant que de l'offre d'accueil, en particulier en EAJE, au fil des « plans crèches » successifs, la dernière période se caractérise par une réorientation interne de la politique d'accueil du jeune enfant des prestations vers le financement des structures.

Cette réorientation revient implicitement à privilégier le retour à l'emploi des parents de l'enfant en bas âge, particulièrement des mères qui assument l'essentiel des interruptions de carrière liée à son arrivée et son éducation. Elle peut permettre tout à la fois de faire progresser l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, d'augmenter l'offre de travail et potentiellement l'activité (l'exemple des pays nordiques démontre qu'une politique ambitieuse d'accueil des enfants dès leur plus jeune âge favorise un taux d'activité des femmes très élevé) et de remédier pour partie à la pauvreté de familles qui bénéficieraient dès lors de deux revenus d'activité.

Cependant, le succès de cette réorientation est tributaire d'une évolution du recours à l'accueil collectif par les différentes catégories de familles. De fait, l'offre de services est aujourd'hui d'autant mieux utilisée par ces dernières qu'elles ont des revenus élevés. Par ailleurs, d'importantes disparités, d'origine sociale ou culturelle, peuvent être constatées dans l'accès aux dispositifs d'accueil.

S'il était décidé de poursuivre dans la voie du développement de l'offre de services, il pourrait être envisagé de jouer à la fois sur l'incitation au retour à l'activité en tant que telle et sur une meilleure adéquation de cette offre à la demande.

À cette fin, pourrait être examinée, le cas échéant, la possibilité de majorer la prime d'activité<sup>543</sup> pour les ménages ayant un ou plusieurs enfants de moins de trois ans. Selon la CNAF, une majoration de 100 € aurait un coût de l'ordre de 370 M€, qui pourrait être réduit en réservant le bénéfice aux parents ayant recours à une solution de garde à titre onéreux<sup>544</sup>.

S'agissant de l'offre de services d'accueil aux familles, la démarche de diagnostics territoriaux mériterait d'être davantage guidée par l'objectif de permettre de rapprocher la carte de l'offre avec celle de la demande. L'effort financier pourrait alors être mieux objectivé et ciblé sur les agglomérations et quartiers insuffisamment desservis.

En revanche, l'hypothèse de la gratuité, suivie dans certains pays, n'aurait guère de justification au regard du niveau déjà très faible des dépenses restant à la charge des familles modestes en France. Celle d'un « droit opposable » soulèverait des difficultés importantes au regard de la responsabilité des acteurs en cas de défaut de respect de ce droit.

Les mesures en la matière pourraient être financées en relevant le taux d'effort des ménages aux revenus les plus élevés qui font garder leurs enfants en bas âge par une structure d'accueil. À titre d'illustration, le taux d'effort des familles en EAJE est de 5,3 % pour un couple d'actifs ayant un revenu total de 2 SMIC, de 7,9 % avec un revenu de 4 SMIC et de 5,5 % avec un revenu de 6 SMIC. Un effort plus important pourrait être demandé, le cas échéant, à cette dernière strate de revenus.

---

<sup>543</sup> La prime d'activité est aujourd'hui versée à 2,4 millions de foyers pour un montant moyen de 165 € par mois. Environ la moitié des bénéficiaires a des enfants et les familles avec enfants de moins de trois ans représentent un peu moins de 20 % des familles bénéficiaires.

<sup>544</sup> Montant à majorer en fonction des effectifs qui seraient effectivement incités à la reprise d'emploi.

Si la France entendait toutefois rejoindre le taux d'enfants en bas âge gardés par les seuls parents en Suède (soit 35 % contre 42 % à l'heure actuelle), la dépense consacrée aux structures d'accueil (soit 12,1 Md€) devrait augmenter de l'ordre de 20 %, soit 2,5 Md€. Pour être financée par redéploiement au sein de l'enveloppe financière actuellement consacrée à la politique familiale, une telle option nécessiterait de recourir à des mesures très structurantes.

## 2 - Universalité ou ciblage accru des prestations ?

Un ciblage accru des prestations est souvent évoqué afin de réaliser des économies ou de concentrer le soutien de la collectivité sur les publics les plus prioritaires. Il convient toutefois de distinguer les orientations qui ciblent des publics minoritaires, de celles qui procèdent plutôt par exclusion des ménages dotés de revenus élevés ou forte modulation des prestations qui leur sont versées.

Dans le premier cas, des moyens plus importants par famille peuvent être mobilisés sur le public plus étroit qui les perçoit. Des résultats plus nets sont ainsi susceptibles d'être obtenus, comme le montre le niveau de réduction de la pauvreté par les transferts publics observé au Royaume-Uni, qui tient pour partie au ciblage du *Child tax credit*. Pour autant, il n'existe pas de consensus académique sur l'efficacité de politiques comportant un ciblage accru des aides et plusieurs travaux récents remettent en question ce paradigme<sup>545</sup>. En outre, l'accès d'une majorité de familles aux prestations est une garantie importante de l'acceptabilité de la politique familiale.

Pour mieux agir contre la pauvreté des enfants, les leviers déjà utilisés à destination des familles particulièrement vulnérables seraient éventuellement susceptibles d'être à nouveau renforcés : l'ASF, qui vise particulièrement les familles monoparentales, et le complément familial, qui bénéficie aux familles nombreuses. Selon la CNAF, des revalorisations de 25 % de l'ASF et du complément familial se traduiraient par des coûts

---

<sup>545</sup> Une étude récente sur quatre pays (France, Italie, Royaume-Uni et Suède), sur quarante ans, n'identifie pas de corrélation entre le degré de réduction des inégalités apporté par les dépenses sociales et leur degré de ciblage sur certains publics, d'un pays à l'autre, et met en évidence une corrélation négative au sein de chaque pays. (*A fresh look at an old question: is pro-poor targeting of cash transfers more effective than universal systems at reducing inequality and poverty?* Abigail McKnight, Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics, 2015).

respectifs de 440 M€ et de 560 M€. Par ailleurs, toujours à titre d'hypothèse illustrative, une revalorisation de 25 % du RSA pour les familles monoparentales, notamment quand elles ont des enfants de moins de trois ans<sup>546</sup>, aurait un coût de l'ordre de 325 M€.

Pour financer d'éventuelles mesures en faveur des familles monoparentales et des familles nombreuses pauvres, une première option pourrait consister à cibler davantage les prestations en fonction des ressources, notamment au niveau des huitième et neuvième décile de revenus, pour lesquels la courbe en « U » connaît aujourd'hui un ressaut. À titre purement illustratif, les mesures suivantes pourraient en ce sens être approfondies :

- l'abaissement du niveau des seuils de modulation des allocations familiales, par exemple, pour un couple avec deux enfants, de 67 408 € pour le premier seuil (division par deux) à un montant intermédiaire entre le huitième et le neuvième décile (qui pourrait être voisin de 55 000 € pour un couple avec deux enfants) ;
- la substitution d'une fiscalisation des allocations familiales (éventuellement au-delà d'un certain seuil de revenu), au mécanisme de division par deux, puis par quatre des allocations. Selon la direction de la législation fiscale, une mesure de fiscalisation généralisée aurait un rendement de 640 M€.

Des mesures plus ambitieuses nécessiteraient de recourir à des réductions d'autres dépenses, voire de redéfinir complètement les modalités selon lesquelles le fait familial est pris en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Plusieurs hypothèses ont pu être évoquées à cet égard : suppression pure et simple des allocations familiales au-delà d'un certain seuil ; structuration du quotient familial selon l'échelle d'équivalence de l'OCDE<sup>547</sup>, qui emporterait en particulier la suppression de la demi-part au-delà du troisième enfant ; substitution d'un mécanisme d'abattement d'un montant forfaitaire fixe par enfant à celui du quotient

---

<sup>546</sup> Le montant du RSA pour une personne seule s'élève à 535 €. Pour un parent isolé, il est majoré pour atteindre 802 € avec un enfant, 963 € avec deux enfants et 1 177 € avec trois enfants (montants diminués d'un forfait logement lorsqu'une allocation logement est également perçue). En présence d'un enfant de moins de trois ans, une majoration supplémentaire s'applique, portant les montants précités respectivement à 916 €, à 1 145 € et à 1 374 € mensuels.

<sup>547</sup> Une demi-part est attribuée au titre de toute personne à charge de plus de 14 ans et 0,3 part au titre de toute personne à charge de moins de 14 ans, sans considération de rang.



familial. De telles mesures se traduiraient cependant par des transferts majeurs qui les rendent particulièrement difficiles.

### 3 - Quel niveau de soutien à apporter en fonction du rang de l'enfant ?

Le système socio-fiscal français offre un soutien croissant avec le rang de l'enfant. Ce soutien peut s'analyser comme l'héritage de politiques natalistes. Il constitue aussi une tentative de réponse au fait que, la prise en charge du coût de l'enfant étant seulement partielle, le niveau de vie des familles tend à se dégrader avec leur taille, que les familles nombreuses sont plus fréquemment touchées par la pauvreté et que les familles pauvres sont souvent plus nombreuses.

Le tableau ci-dessous met en relation le montant du soutien prenant la forme de prestations monétaires en fonction de chaque configuration familiale et de la fréquence de ces configurations.

**Tableau n° 84 : distribution des prestations monétaires versées en fonction des configurations familiales (2015)**

	Couples sans enfant	Couples avec un enfant	Couples avec deux enfants	Couples avec trois enfants ou +	Célibataires sans enfant	Célibataires avec un enfant	Célibataires avec deux enfants ou +
Allocations familiales	-	0,9 %	37,9 %	45,0 %	-	0,3 %	15,9 %
Prestations familiales destinées à la garde	-	31,5 %	39,3 %	20,5 %	-	3,3 %	5,3 %
Prestations familiales autres	0,1 %	2,8 %	12,0 %	38,4 %	0,1 %	12,2 %	34,6 %
Minima sociaux	11,4 %	8,6 %	8,9 %	7,2 %	39,8 %	13,0 %	11,1 %
Allocations logement	5,7 %	6,3 %	10,4 %	14,3 %	29,6 %	15,1 %	18,5 %
<b>Total des prestations versées</b>	<b>3,5 %</b>	<b>11,4 %</b>	<b>23,9 %</b>	<b>24,2 %</b>	<b>14,2 %</b>	<b>8,0 %</b>	<b>14,9 %</b>
<b>Fréquences des configurations familiales</b>	<b>30,0 %</b>	<b>8,9 %</b>	<b>10,5 %</b>	<b>4,7 %</b>	<b>39,6 %</b>	<b>3,5 %</b>	<b>2,9 %</b>

*Note de lecture : les prestations familiales destinées à la garde d'enfants bénéficient à hauteur de 31,5 % aux couples avec un enfant, de 39,3 % à ceux avec deux enfants, de 20,5 % à ceux avec trois enfants et plus et à hauteur de 3,3 % aux célibataires avec un enfant et de 5,3 % aux célibataires ayant deux enfants ou plus.*

*Source : PQE « Famille » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale 2017.*

Le degré de concentration des prestations monétaires sur les familles nombreuses pourrait être réexaminé, le cas échéant, à la lumière de la précarité croissante des jeunes et du recul de l'âge au premier enfant, certes imputables au contexte économique et social d'ensemble, mais qu'une politique ciblant plus fortement les jeunes familles et l'arrivée du premier enfant pourrait permettre de mieux accompagner.

*a) L'attribution d'allocations familiales au premier enfant ou indépendantes du rang de l'enfant*

Parmi les singularités de la politique familiale française, l'absence d'allocations familiales au premier enfant (sauf dans les DOM où ce surcroît d'allocation bénéficie à près de 120 000 familles pour un montant de 46,5 M€) est guidée par la volonté de concentrer ce dispositif sur les familles les plus répandues (deux enfants) ou nombreuses (trois enfants et plus). Pour autant, les familles ayant un seul enfant ne sont pas privées de prestations familiales. En effet, elles bénéficient d'autres allocations servies dès le premier enfant, dont le montant peut être plus élevé (aides au logement et aides à la garde d'enfant notamment). Par ailleurs, l'allocation de soutien familial, versée aux familles monoparentales dès le premier enfant, a un montant identique quels que soient le nombre et le rang des enfants.

Ne pas tenir compte du rang de l'enfant dans le calcul des allocations familiales, comme parfois évoqué, reviendrait à servir une allocation à hauteur de 64 € par mois et par enfant à toutes les familles, soit près de 8,7 millions de familles avec enfants<sup>548</sup>, ce qui augmenterait de 3,8 millions le nombre d'allocataires.

À enveloppe constante, il s'agirait toutefois d'un transfert massif des familles de trois enfants et plus vers celles d'un enfant, ce qui ne serait pas pleinement cohérent. En effet, ces familles sont plus modestes sur un plan statistique, en termes de revenu et, plus encore, de niveau de vie.

Si l'on ne souhaitait pas procéder à un tel transfert, mais uniquement accorder une allocation familiale au premier enfant aux 3,8 millions de familles ayant un enfant de moins de 20 ans, avec un montant égal à la moitié de celui servi aujourd'hui aux familles de deux enfants (et sans majoration d'âge), 2,1 Md€ de ressources supplémentaires devraient y être

---

<sup>548</sup> Cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des modulations en fonction des revenus, ni de celle des majorations pour âge.

affectées selon la CNAF<sup>549</sup>. À enveloppe constante de dépenses, des réductions massives d'autres prestations devraient alors être effectuées.

*b) Un meilleur accompagnement de l'arrivée du premier enfant*

Si l'introduction d'une allocation familiale au premier enfant paraît une option soit porteuse d'effets anti-redistributifs, soit onéreuse, d'autres voies pourraient permettre de mieux accompagner les jeunes familles, sans pour autant impliquer un financement tout au long de la croissance de l'enfant, à mesure que, le plus souvent, les revenus de la famille s'élèvent.

Si une telle perspective était retenue, la prime de naissance (923,08 € par enfant, pour un coût global de 396 M€) pourrait éventuellement être majorée au premier enfant par rapport aux suivants. À titre d'illustration, comme 40 % des bénéficiaires annuels de cette prime sont des parents d'un premier enfant, une majoration de 50 % au premier enfant (soit 1 384,62 €) aurait un coût de l'ordre de 160 M€, très inférieur à celui de la généralisation des allocations familiales au premier enfant.

Une autre voie d'évolution possible pourrait consister à majorer, le cas échéant, l'allocation de base de la PAJE au premier enfant. Cette allocation de 184,62 € (lorsqu'elle est versée à taux plein) bénéficie à 744 000 familles avec un enfant (pour 1,7 million de bénéficiaires au total et un coût de 3,9 Md€). Sous certaines hypothèses<sup>550</sup>, la relever de 25 % en faveur des familles en question aurait un coût de l'ordre de 425 M€. Une mesure de cette nature répondrait à la perception suivant laquelle, si le niveau de vie se dégrade en proportion du nombre d'enfants, c'est bien l'arrivée du premier enfant qui est à l'origine d'un ressaut subit des dépenses du ménage. Elle pourrait être financée par une modulation accrue des allocations familiales, ou par leur fiscalisation.

\*\*

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des mesures analysées *supra* qui pourraient permettre de répondre, soit par des ajustements ciblés, soit par des réformes de grande ampleur, aux enjeux relatifs au développement de l'accueil du jeune enfant en établissement afin de favoriser le travail des mères, au renforcement du soutien apporté aux familles monoparentales ou nombreuses à faibles revenus afin d'atténuer

---

<sup>549</sup> Celles-ci incluent l'ensemble des effets liés aux majorations pour âge et aux modulations en fonction des revenus.

<sup>550</sup> Notamment que la proportion de bénéficiaires à taux partiel est la même pour les familles d'un enfant que pour les autres familles.

la situation de pauvreté d'un grand nombre d'enfants et de mieux compenser le coût du premier enfant pour l'ensemble des familles.

Ces mesures ne constituent en aucune manière des recommandations de la Cour, mais une liste, non exclusive, des options d'évolution des dispositifs d'aides aux familles ouvertes aux choix des pouvoirs publics en fonction des priorités et des choix de ciblage qu'ils pourraient adopter. Selon ces priorités et l'ampleur des ajustements souhaités, plusieurs combinaisons sont au demeurant possibles en dépenses et en recettes, à enveloppe constante de soutien financier aux familles.

**Tableau n° 85 : voies possibles d'adaptation des prestations familiales et de financement des mesures**

Dépenses supplémentaires éventuelles	Montant (M€)
<b>Accueil du jeune enfant</b>	
Majoration de 100 € de la prime d'activité pour les parents d'un enfant en bas âge	370
<i>Développement des structures d'accueil</i>	2 500
<b>Ciblage et redistribution</b>	
Revalorisation de 25 % du complément familial	560
Revalorisation de 25 % de l'ASF	440
<b>Rang de l'enfant</b>	
<i>Allocations familiales au 1<sup>er</sup> enfant</i>	2 100
Majoration de 50 % de la prime de naissance au 1 <sup>er</sup> enfant	160
Majoration de 25 % de la PAJE pour les familles avec un enfant	425
<b>Sources éventuelles de financement de dépenses supplémentaires</b>	
Montant (M€)	
Augmentation du taux de participation des familles aux revenus les plus élevés	Selon calibrage de la mesure
<i>Reconfiguration du CMG sur la moitié inférieure des revenus</i>	2 500
<i>Doublement du nombre de foyers concernés par la modulation des AF</i>	440
<i>Fiscalisation des AF</i>	640
<i>Fiscalisation de toutes les prestations</i>	2 100
<i>Suppression des AF pour les 30 % de familles aux revenus les plus élevés</i>	2 500
<i>Plafonnement de l'effet du quotient familial par demi-part à :</i>	
602 €	1 000
493 €	3 000
<i>Calcul du quotient familial selon l'échelle d'équivalence de l'Insee</i>	3 100

Source : Cour des comptes d'après les informations communiquées par la CNAF.

*Le coût du développement des structures d'accueil serait à diminuer des économies liées à la baisse des prestations à raison de l'augmentation de revenu des familles.*

*Sur chaque thématique, sont distingués des mesures de redéploiement interne de faible ampleur (caractères droits) et des scénarios mobilisant des masses financières plus importantes (italique).*

## **B - Un cadre financier à mettre en débat**

Au-delà de perspectives à confirmer de retour à un équilibre durable, les problématiques financières de la branche famille se concentrent sur les évolutions possibles du cadre du pilotage financier des prestations familiales au regard de l'évolution même du périmètre des missions et des sources de financement de la branche famille.

### **1 - La perspective d'un retour à l'équilibre de la branche famille**

Sur longue période, le solde de la branche famille a été piloté en recettes et en dépenses afin de prévenir l'apparition d'excédents. À ce titre, des décisions de réaffectation de recettes ou de prise en charge de dépenses à son détriment ont été prises, en faveur notamment du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et de la CADES<sup>551</sup>. L'impact sur le solde de la branche famille des transferts de recettes et de dépenses ainsi effectués depuis 1999 atteint près de 4,5 Md€ en cumul (près de 2 Md€ entre 1999 et 2003 et 2,5 Md€ entre 2008 et 2011).

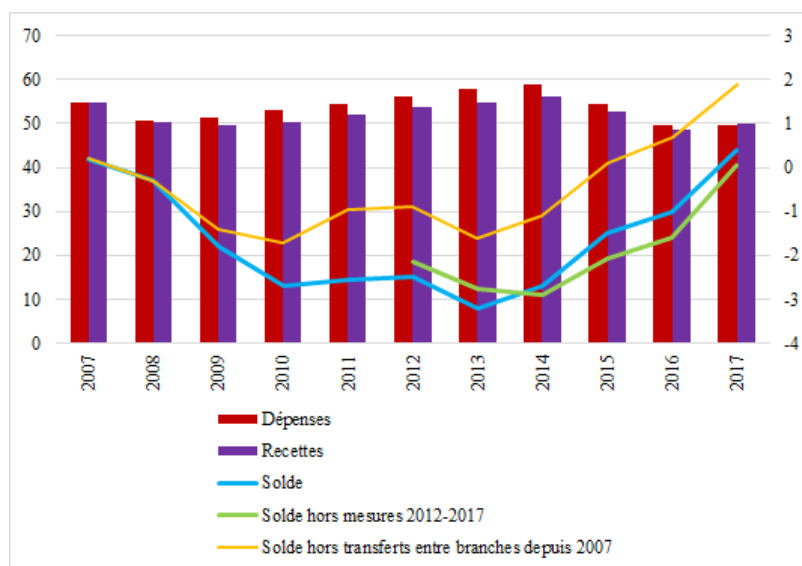
Selon les prévisions associées au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, le solde de la branche famille reviendrait à l'équilibre cette même année, rompant ainsi avec une situation déficitaire ininterrompue depuis 2008, dès avant l'incidence de la récession économique de 2009 sur les recettes de la sécurité sociale. Selon les dernières prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale (juillet 2017), la branche dégagerait un léger excédent en 2017 (à hauteur de 0,5 Md€).

---

<sup>551</sup> Voir, dans le cadre du présent rapport, chapitre IV : le pilotage de la trajectoire financière de la sécurité sociale : créer les conditions d'un équilibre durable, p. 163.

**Graphique n° 46 : formation du solde de la branche famille  
(2007-2017)**

En Md€



En 2015 et 2016, le périmètre de la branche a été réduit par le transfert au budget de l'État du financement d'allocations de logement (voir infra), en principe sans impact sur le solde.

Source : CCSS, PLFSS 2017. Échelle de gauche : recettes et dépenses, échelle de droite : solde.

Depuis 2014, indépendamment de mesures de périmètre, les dépenses de la branche famille progressent moins vite que ses recettes. Cette évolution favorable traduit l'incidence d'une moindre volatilité des impôts et taxes qui lui sont affectés, l'impact en recettes et en dépenses des réformes de la politique familiale et une dynamique des recettes structurellement plus rapide que celle des dépenses de prestations, hors mesures nouvelles ou de périmètre.

En effet, 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, selon une situation qui n'est pas propre à notre pays<sup>552</sup>, les prestations versées par la branche famille sont indexées sur les prix, et non sur les salaires.

<sup>552</sup> Voir chapitre précédent.

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.

Selon une étude de la CNAF de 2013, cet effet d'éviction lié à l'indexation des plafonds de ressources sur les prix pourrait avoir une incidence massive : la proportion de familles n'ayant pas droit aux prestations du fait de la condition de ressources augmenterait de près de 55 % aujourd'hui à plus de 65 % à l'horizon 2025 pour l'ARS (850 000 familles concernées), d'environ 20 % à près de 40 % pour le complément familial (150 000 familles concernées) et d'un peu plus de 10 % à 25 % pour la PAJE (400 000 familles concernées).

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.

À court terme, selon les projections triennales annexées à la loi de financement pour 2017, la branche famille, après être revenue à l'équilibre en 2017, dégagerait de légers excédents à partir de 2018. La Commission des comptes de la sécurité sociale de juillet 2017 a prévu un léger excédent dès 2017 (à hauteur de 0,5 Md€).

**Tableau n° 86 : projections triennales de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 (en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes	48,7	49,9	51,4	52,6	53,9
Dépenses	49,7	49,9	50,7	51,7	53,0
Solde	-1,0	0,0	0,7	0,8	1,0

Source : LFSS pour 2017.

Plusieurs considérations invitent cependant à une prise en compte prudente de ces projections. D'abord, une évolution moins favorable que prévu de la masse salariale pourrait ralentir le retour à l'équilibre ou en amoindrir la portée<sup>553</sup>. Ensuite, les excédents que dégagerait la branche famille entre 2018 et 2020 (soit 2,5 Md€ au total) ou à compter de 2017 ne sauraient être consacrés au financement de dépenses nouvelles. En effet, ils pourraient être affectés au remboursement de la part de la dette sociale afférente aux déficits de la branche qui n'ont pas été transférés à la CADES en vue de son amortissement (soit 2,5 Md€ au total au titre des déficits 2015 et 2016). Enfin, il importe que la branche famille n'engendre pas à nouveau des déficits après 2017, notamment dans l'éventualité d'un ralentissement de la conjoncture économique. La branche famille a connu de fait 18 Md€ de déficits au total entre 2008 et 2016.

## **2 - Un cadre de pilotage financier à interroger au regard de l'évolution des missions et du financement de la branche famille**

Dans la plupart des pays comparables, les prestations familiales sont financées par l'impôt. En Italie, les cotisations sociales interviennent dans le financement des prestations familiales, mais ces dernières ne sont pas gérées dans le cadre d'une branche spécifique de sécurité sociale. Hormis la France, seule la Belgique connaît une organisation de cette nature.

<sup>553</sup> Voir, dans le cadre du présent rapport, le chapitre I : la situation et les perspectives financières de la sécurité sociale : un retour à l'équilibre à accélérer, p. 31.



**Tableau n° 87 : modalités de gestion et de financement des prestations familiales dans plusieurs pays européens**

	Organisation	Financement
France	L'une des quatre branches de la sécurité sociale	Cotisations sociales et impôt
Belgique	L'une des sept branches de la sécurité sociale	Impôt
Italie	Pas de branche spécifique. Allocations versées par l'employeur.	Cotisations sociales et impôt
Allemagne	Pas de branche spécifique. Caisses familiales intégrées aux agences pour l'emploi.	Impôt
Danemark, Espagne, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède	Pas de branche spécifique	Impôt

Source : Cour des comptes d'après CLEISS.

La Cour a analysé, dans une communication à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale<sup>554</sup>, les termes du débat d'une éventuelle suppression du financement de la branche famille par des cotisations à la charge exclusive des employeurs de salariés et recensé les avantages et les inconvénients des options envisageables.

<sup>554</sup> Cour des comptes, *Communication à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale*, Le financement de la branche famille, juin 2013, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

### **La problématique du financement de la branche famille**

Sur le plan des principes, la Cour avait relevé que la question du financement des prestations familiales prenait alors place dans le débat relatif à la compétitivité des entreprises françaises, dans la mesure où les cotisations sociales familiales concouraient à expliquer l'écart, alors important, entre le poids des cotisations sociales à la charge des employeurs en France par rapport à l'Allemagne. Elle avait toutefois noté que si les prestations familiales avaient perdu de longue date tout caractère contributif à la suite de leur généralisation à l'ensemble de la population au début des années 1980, la suppression pure et simple d'un financement partiel par le voie de cotisations sociales n'allait pas totalement de soi, dans la mesure où les entreprises bénéficient directement des dépenses ayant pour objet la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

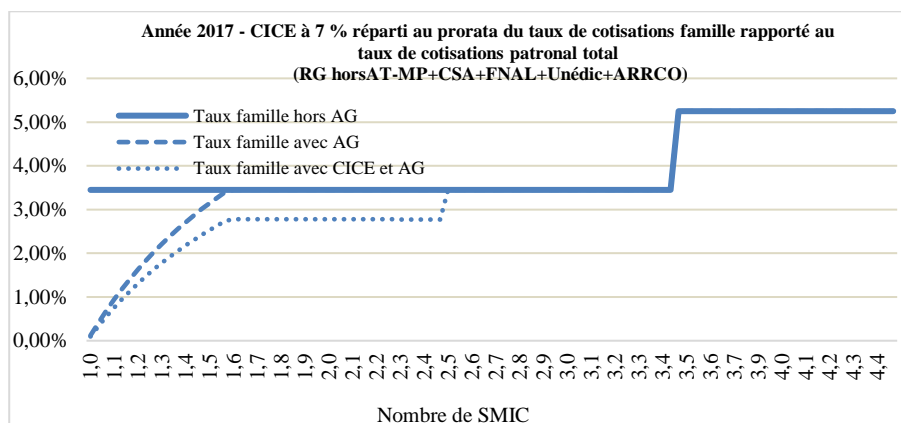
Sur le plan de l'efficacité économique, les travaux de la Cour n'avaient pas permis de conclure que le basculement du financement de la branche famille par cotisations sur un autre type d'assiette était susceptible d'avoir des effets macroéconomiques clairement positifs<sup>555</sup>. Seule une rationalisation des dispositifs de prestations pouvait être de nature, en contrepartie d'une réduction du soutien apporté à certains bénéficiaires, à induire des effets tangibles sur l'emploi et l'activité.

Les évolutions récentes apportées aux recettes et aux prestations de la branche famille conduisent à reposer la question du cadre de financement des prestations familiales. Dans le cadre du Pacte de responsabilité de 2014, le taux de cotisations familiales a été abaissé de 5,4 % à 5,25 % en 2014, puis par étapes à 3,45 % pour la partie des salaires inférieure ou égale à 3,5 SMIC depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016. Tout en continuant à représenter de loin la principale recette de la branche famille (30,2 Md€ en 2016, soit 62,1 % des produits techniques nets), devant la CSG (9,9 Md€) et les impôts et taxes affectés (6,9 Md€), les cotisations familiales pèsent de moins en moins sur les employeurs, compte tenu des allègements généraux de cotisations et du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Sous l'effet de ces dispositifs, le taux effectif de prélèvement pour les salaires allant de 1 SMIC à 2,5 SMIC n'est pas linéairement de 3,45 %, mais varie entre 0 % et 3,45 %.

---

<sup>555</sup> Un basculement sur la TVA, comme en Allemagne, aurait un effet récessif sur la consommation qui ne serait pas compensé par un recul des importations, avec pour conséquence un effet sur l'emploi qui resterait faible dans le meilleur des cas. Un transfert sur la CSG n'aurait des effets positifs qu'à condition d'être ciblé sur les bas salaires. La substitution d'une taxe sur l'énergie aux cotisations, comme en Suède, aurait un effet plus favorable que la TVA, mais très limité.

**Graphique n° 47 : taux effectif de cotisations famille, après  
allègements généraux de cotisations et CICE**



Source : Cour des comptes.

Les allègements de cotisations familiales ont été compensés par le transfert de charges de la branche famille au budget de l'État. En 2015, puis à nouveau en 2016, la part du financement des aides au logement versées par les CAF jusque-là prise en charge par la branche famille (une quote-part de l'aide personnalisée au logement et l'aide au logement familiale) a été transférée au budget de l'État. Depuis lors, la branche famille ne finance plus d'aides au logement, les CAF continuant cependant à en assurer l'attribution. De ce fait, le montant total des charges de prestations légales de la branche s'est contracté entre 2014 et 2016 de 8,6 Md€ en cumul. Le montant des dépenses transférées au budget de l'État étant supérieur à la baisse des cotisations, plusieurs impôts et taxes ont par ailleurs cessé d'être affectées à la branche famille.

Sans remettre en cause la fonction d'opérateur de la gestion des prestations remplie par les CAF, ces évolutions affaiblissent la justification du rattachement des prestations familiales à la sécurité sociale. Contrairement aux autres branches, dans lesquelles elles ont un caractère très prépondérant, la branche famille gère de moins en moins de prestations pour son propre compte et de plus en plus pour celui de tiers : État (aides au logement, allocation aux adultes handicapés et prime d'activité) et conseils départementaux (revenu de solidarité active). En 2016, le montant des prestations versées par la branche famille pour le compte de l'État

(31,7 Md€)<sup>556</sup> a pour la première fois dépassé celui des prestations versées pour son propre compte (31,6 Md€).

Par ailleurs, la transformation annoncée du CICE en des baisses de cotisations sociales entraînera une réduction des ressources de la branche famille liées aux cotisations familiales. Selon le cas, cette réduction sera compensée soit par l'affectation d'impôts et de taxes supplémentaires, soit par le transfert au budget de l'État du financement de certaines prestations. Ces évolutions sont également de nature à amoindrir la justification du rattachement des prestations familiales à la sécurité sociale.

Comme la Cour l'a évoqué dans la communication précitée, un financement intégral des prestations familiales par le budget de l'État et l'intégration à un même cadre financier - la loi de finances - qui en résulterait, seraient propices à une mise en perspective globale de l'ensemble des enjeux de la politique familiale comme à un emploi coordonné - qui fait aujourd'hui défaut - de l'ensemble de ses instruments, prestations et avantages fiscaux.

En effet, le quotient familial et les prestations familiales restent deux dispositifs indépendants. Si elles en ont modifié les effets respectifs, les baisses du plafond du quotient familial et la modulation des allocations familiales n'ont pas été accompagnées par la recherche d'une cohérence accrue entre ces deux dispositifs. Dès lors, leur interaction conduit à procurer aux familles ayant des revenus élevés un niveau hétérogène de soutien financier en fonction de leur composition et du niveau de leurs revenus (compte tenu notamment d'un ressaut de ce soutien avec l'augmentation des revenus du foyer, au 8<sup>ème</sup> décile). À cet égard, l'examen des dispositifs allemands de soutien aux familles, qui sont intégrés, souligne l'intérêt d'une réflexion sur les moyens d'articuler plus finement ces deux dispositifs afin d'assurer une prise charge plus régulière du coût de l'enfant. De même, le pilotage des autres avantages fiscaux aux familles devrait être lié de manière plus étroite à celui des prestations familiales.

---

<sup>556</sup> Par ailleurs, les CAF ont versé 10,6 Md€ de RSA pour le compte des départements.

— **CONCLUSION, RECOMMANDATION ET ORIENTATIONS** —

*Le système français de soutien financier aux familles a été profondément réformé au cours de la dernière période.*

*Désormais, la presque totalité des prestations familiales sont attribuées ou modulées en fonction des ressources<sup>557</sup>, ce qui constitue une mutation historique de la politique familiale française, en ligne avec les dispositifs mis en œuvre par la plupart des pays comparables. Dans le même temps, l'augmentation des aides monétaires à la garde d'enfants a été interrompue, en contrepartie d'une hausse de l'effort financier consacré à l'accueil des enfants en bas âge en établissement. La plupart des pays comparables renforcent les prestations monétaires ou en nature relatives à l'accueil des jeunes enfants.*

*Conformément à leurs objectifs affichés, les réformes se traduisent par un transfert massif des familles nombreuses aux revenus les plus élevés avec enfants vers les familles monoparentales et les familles nombreuses avec enfants à faibles revenus. Ces familles bénéficient d'un soutien public très significatif en proportion de leurs revenus, mais dont le montant varie peu par rapport à celui accordé aux familles à revenus élevés. La « courbe en U » qui traduisait l'existence dans notre pays, à la différence de la plupart des pays comparables, d'un niveau de soutien décroissant avec le revenu au début de la distribution, puis à nouveau croissant pour les ménages avec enfants les plus aisés, est désormais aplanie pour les revenus élevés, ce niveau de soutien n'étant cependant pas encore homogène pour les familles concernées.*

*S'agissant du congé parental, la réforme intervenue a clairement privilégié l'objectif d'un retour des mères d'enfants en bas âge vers l'emploi, par rapport à celui, pourtant également affiché, du partage entre les parents de l'interruption d'activité. Malgré des objectifs ambitieux, l'augmentation de l'offre de garde a été trop faible pour accompagner efficacement les parents vers l'évolution souhaitée.*

*En termes financiers, les économies réalisées sur le quotient familial et les allocations familiales devaient être, à l'issue de la montée en charge des réformes, pour l'essentiel compensées par des dépenses nouvelles au bénéfice des familles à bas revenus et du développement de l'offre d'accueil des enfants en bas âge, notamment en établissement. Compte tenu d'une montée en charge plus lente que prévu du soutien à la création de nouvelles solutions d'accueil, elles concourent, tout au moins à ce jour,*

---

<sup>557</sup> Il demeure quelques exceptions. L'allocation de soutien familial et le CLCA devenu PRÉPARE sont versés sans condition de ressources.

*au redressement financier de la branche famille. Cette dernière pourrait atteindre l'équilibre en 2017, après neuf années de déficit, principalement sous l'effet d'un différentiel favorable entre l'évolution des montants et des plafonds de ressources des prestations, calquée sur celle des prix et celle des recettes assises sur la masse salariale, fonction de la croissance économique.*

*Profondément ancrée dans notre système de protection sociale, atteignant des résultats indéniables, une politique familiale, généraliste et aux ambitions multiples, laisse subsister cependant des situations qui pourraient justifier une action plus résolue, qu'il s'agisse de la mise en place d'une offre accrue d'accueil des enfants en bas âge à même d'améliorer l'accès à l'emploi des mères de famille nombreuses, d'une réduction plus prononcée des situations de pauvreté sévère des familles monoparentales et nombreuses à faibles revenus ou d'une prise en charge mieux assurée du coût du premier enfant.*

*Ces constats pourraient conduire les pouvoirs publics à envisager, à partir d'une meilleure prise en compte des évolutions de la famille, une hiérarchisation plus assumée des objectifs attachés aux dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles. Si la question du degré de redistribution entre familles reste majeure, d'autres questions mériteraient des choix plus clairement tranchés : le niveau de soutien apporté en fonction du rang de l'enfant, le degré de ciblage et de redistribution des aides publiques aux familles et notamment l'articulation des prestations monétaires et des avantages fiscaux qui y participent et la nature des prestations à privilégier, monétaires ou en nature, pour favoriser l'accueil du jeune enfant et créer les conditions d'une participation accrue des mères au marché du travail.*

*Cette nécessaire réflexion gagnerait à s'étendre à la question du cadre du pilotage financier des soutiens aux familles afin de favoriser une meilleure articulation des dispositifs fiscaux et sociaux, aujourd'hui encore insuffisamment assurée.*

*La Cour formule ainsi la recommandation suivante :*

- 53. confier au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge la mission d'analyser les perspectives à moyen et long terme des soutiens fiscaux et sociaux aux familles au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques.*

*Elle propose également les deux orientations suivantes :*

- *établir les priorités des aides aux familles et clarifier les choix relatifs à plusieurs enjeux majeurs : équilibre entre prestations en nature et prestations monétaires pour l'accueil du jeune enfant, degré de ciblage et de redistribution des prestations et calibrage du niveau de soutien en fonction du rang de l'enfant ;*
  - *examiner la question d'une budgétisation du financement des prestations familiales afin notamment de mieux articuler entre eux les outils fiscaux et sociaux qui participent au soutien des familles.*
-





**Annexe : soutiens fiscaux et sociaux aux familles (2015)**

Dispositifs	Montants 2015 (M€)	Effectifs 2015 (milliers)
<b>Prestations sociales</b>	<b>42 830</b>	
<b>Prestations d'entretien</b>	<b>19 090</b>	<b>5 820</b>
Allocations familiales	12 860	4 870
Complément familial	1 900	850
Allocation de soutien familial	1 470	750
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé	810	240
Allocation de présence parentale	70	6
Allocation de rentrée scolaire	1 980	2 980
<b>Prestations et action sociale petite enfance</b>	<b>15 340</b>	<b>2 140</b>
Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)	12 460	2 140
dont Allocation de base (AB)	4 100	1 760
dont Congé parental : congé de libre choix d'activité (CLCA) puis Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARÉE)	1 790	440
dont Complément de mode de garde (CMG)	6 170	830
dont Prime de naissance	400 <sup>558</sup>	580
Action sociale petite enfance	2 880	
<b>Action sociale hors petite enfance et logement</b>	<b>2 540</b>	
<b>Autres prestations</b> (frais de tutelle notamment)	<b>430</b>	
<b>Aides au logement en faveur des familles</b>	<b>4 230</b>	
Dont part des aides au logement liées à la présence d'enfants dans le logement <sup>559</sup>	4 100	
Dont action sociale logement	130	
<b>Part des prestations d'assistance (RSA socle) et de prime d'activité liées à la présence d'enfants<sup>560</sup></b>	<b>1 200</b>	
<b>Dispositifs fiscaux</b>	<b>16 600</b>	<b>8 772</b>
<b>Quotient familial</b>	<b>12 100</b>	<b>7 097</b>
Dont demi-part supplémentaire à partir du 3 <sup>ème</sup> enfant	200	125
<b>Abattements, réductions et crédits d'impôts</b>	<b>1 400</b>	
Dont crédit d'impôt « frais de garde des enfants »	1 200	3 795
<b>Prime pour l'emploi</b>	<b>200</b>	<b>2 008</b>
<b>Taxe d'habitation</b>	<b>2 900</b>	<b>7 632</b>
<b>TOTAL</b>	<b>59 430</b>	

Source : CNAF (prestations), nombre de bénéficiaires au 31 décembre, données tous régimes ;  
DLF (dispositifs fiscaux).

<sup>558</sup> Montant obtenu en extrapolant sur 12 mois les prestations versées en décembre.

<sup>559</sup> La part des dépenses relatives aux aides au logement liée à la présence d'enfant(s) a été évaluée à 4,1 Md€ par la DREES en 2013.

<sup>560</sup> La part des dépenses relatives au RSA socle liée à la présence d'enfant(s) a été évaluée à 0,9 Md€ par la DREES en 2013.