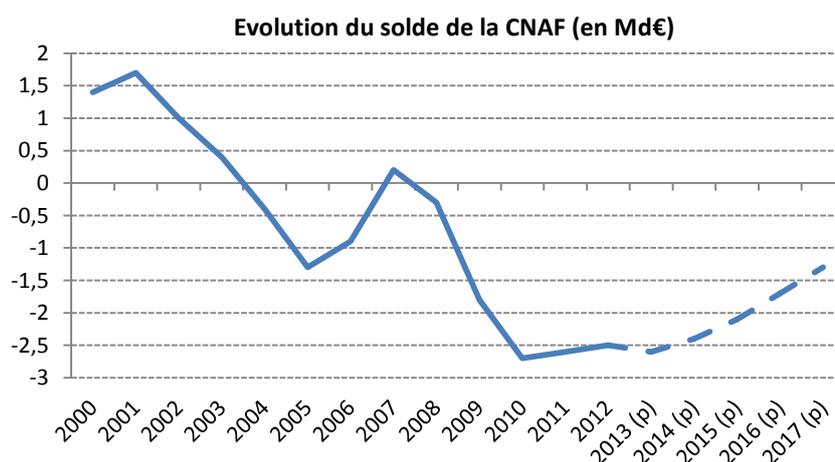


Bertrand Fragonard, président du Haut conseil de la famille (HCF), vient de remettre un rapport au Premier ministre sur les aides aux familles¹. Ce rapport exhaustif répond à une commande de l'exécutif visant à rétablir l'équilibre financier de la branche famille, dont le déficit aurait atteint 2,5Md€ en 2012, au plus tard en 2016. Ce flash présente les principaux faits saillants du rapport, à la fois en termes de constat et de pistes d'action pour l'avenir.

1. Cadrage financier

Depuis 2000, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), qui a la charge de mettre en œuvre la politique familiale via son réseau des caisses d'allocations familiales (CAF), a connu sept exercices déficitaires et cinq exercices excédentaires, notamment au début du 21^e siècle, alors que la croissance économique était forte. En dynamique, la tendance est à la détérioration du solde, en déficit chaque année depuis 2008. Si la récession de 2009 a naturellement pesé sur les résultats de la branche (comme sur l'ensemble des comptes publics), de la même façon que la prise en charge par le régime des majorations de pension pour les assurés ayant élevé au moins trois enfants (4,5Md€), le léger redressement observé depuis montre que le solde de la CNAF ne reviendra pas à l'équilibre spontanément. A titre d'illustration, **le déficit de la branche famille a représenté 20 % du déficit du régime général de sécurité sociale** et environ **2,5 % du déficit public global** en 2012. Selon la trajectoire associée à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 (LFSS), **la branche famille serait encore déficitaire de 1,3Md€ en 2017**, sous l'hypothèse d'une croissance de la masse salariale de 4 % entre 2014 et 2017, ce qui est loin d'être assuré². Dans le cadre de la prochaine transmission du programme de stabilité au Parlement puis aux instances européennes, le Gouvernement devra ajuster à la baisse sa prévision de croissance de la masse salariale à la nouvelle hypothèse de croissance du PIB pour 2013 et 2014 (+ 0,1 % et + 1,2 %), ce qui retardera l'amélioration du solde « à politique inchangée ». A moyen terme, le rapport du HCF prévoit le retour à l'excédent à partir de 2019 du fait d'un écart entre les ressources de la branche, dont la progression suit celle de la masse salariale, et ses dépenses, indexées sur les prix.



Source : Afep à partir des rapports à la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), prévisions de la LFSS 2013 (pointillés).

¹ « Les aides aux familles », rapport établi par Bertrand Fragonard, Président du Haut conseil de la famille, 9 avril 2013.

² Il faut rappeler que les recettes de la branche famille (54Md€ en 2012) sont assises pour les deux tiers sur des cotisations (dont 85 % de cotisations patronales), pour un cinquième par des contributions des salariés (CSG) et le complément par des impôts affectés (taxe sur les contrats d'assurance-maladie, fractions de taxe sur les salaires et les tabacs...).

2. Quelle est l'architecture actuelle de la politique familiale ?

Le rapport Fragonard revient sur les **quatre objectifs** poursuivis par la politique familiale, les deux derniers étant plus récents que les deux premiers : **soutenir la natalité, assurer aux familles un niveau de vie convenable, articuler la vie familiale et professionnelle et accompagner la parentalité**. D'un avis assez général, le premier objectif est réputé atteint au vu du dynamisme démographique de la France (2 enfants par femme en moyenne) alors que d'autres pays (Allemagne notamment) connaissent une baisse de la population qui va générer des défis croissants pour leurs économies. Les troisième et quatrième objectifs sont étroitement corrélés à l'augmentation tendancielle du taux d'emploi féminin, qui est supérieur à la moyenne communautaire (64,6 % vs 62,3 %). Leur atteinte repose sur la mobilisation de différents leviers comprenant les aides en espèces (familiales ou fiscales, à l'instar du crédit d'impôt pour la garde d'enfants) et les prestations en nature (services et équipements tels que les crèches). Le second objectif est probablement le plus complexe à atteindre, en raison de sa déclinaison en deux priorités : permettre une compensation « horizontale » des charges (entre les ménages avec enfants et ceux sans enfants) tout en assurant une redistribution « verticale » (des ménages aisés vers les ménages modestes). Historiquement, c'est le premier concept qui a prévalu, d'où l'absence de prise en compte des revenus des familles pour le calcul des prestations. Ces objectifs multiples expliquent une **architecture des prestations relativement complexe**, combinant des prestations sans condition de ressources et non imposables (ex : allocations familiales³, allocation de soutien familial pour les parents isolés), des prestations forfaitaires servies sous condition de ressources (allocations de base et de rentrée scolaire), des prestations « à tranches » (complément de libre choix du mode de garde pour la garde à domicile), des services où le reste à charge des ménages est proportionnel au revenu (crèches⁴) et des prestations avec une baisse linéaire en fonction du revenu (aides au logement).

3. Les différentes pistes d'économies

Le rapport étudie deux types de scénarios : une réforme relativement ambitieuse visant à fusionner les grandes prestations dites « d'entretien » (allocations familiales, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, complément familial) et des économies plus ponctuelles sur certains dispositifs. Dans le premier cas, l'objectif serait de dégager **1 à 1,5Md€ d'économies** en créant une **prestation unique** dont le montant serait divisé par quatre au-dessus d'un plafond de revenus (4 294€/mois pour un couple biactif avec deux enfants), ce qui ferait des perdants à partir du 7^{ème} décile de niveau de vie⁵. Dans le second cas, le montant des économies varie fortement selon la portée de la mesure : une diminution des plafonds pourrait générer de 200M€ à 800M€, la suppression de la prime de naissance (85 % des 827 000 naissances de l'année) 635M€, et la **modulation des allocations familiales**, que semble privilégier le Gouvernement, **entre 450M€ et 1,5Md€**. A titre illustratif, 78 % des perdants se situeraient dans les deux déciles supérieurs de revenus dans le scénario à 1Md€ d'économies (plafond de 5 072€/mois pour la même famille type).

La politique familiale fait indiscutablement partie des succès du « modèle social » à la française, conciliant à la fois le nécessaire renouvellement des générations, la prise en compte des charges de famille et l'équilibre vie familiale-vie professionnelle. Si le déficit de la branche famille ne représente qu'une faible part du déficit total, la contrainte actuelle sur les finances publiques ne permet plus de raisonner en « circuit fermé » qui exonérerait certains secteurs des efforts. Le rapport Fragonard présente des mesures de nature à permettre le retour à l'équilibre des comptes sans bouleverser l'architecture du système actuel.

³ 4,7 millions d'allocataires (2 enfants : 67 % ; 3 enfants : 24 % ; au moins 4 : 9 %) pour une dépense de 12,4Md€.

⁴ Financées à hauteur de 44 % par les CAF, à 36 % par les collectivités locales et à 20 % par les familles.

⁵ Le niveau de vie correspond au revenu disponible d'un ménage (net des impôts directs) divisé par le nombre d'unités de consommation. Selon l'INSEE, la médiane des niveaux de vie se situait à 19 270€ en 2010 et le 7^{ème} décile à 24 430€.