

Branche famille, une évolution discutable

Henri Sterdyniak*

* Économiste
à l'OFCE,
animateur des
Économistes
Atterrés.

Les prestations familiales tiennent dans le système actuel de protection sociale et dans l'économie une place qui ne correspond plus à ce qui a inspiré la création de la branche famille de la Sécurité sociale à la Libération.

La branche Famille de la Sécurité sociale a été créée par l'ordonnance du 4 octobre 1945, prenant le relais des caisses créées avant la Seconde Guerre mondiale pour réaliser une compensation entre entreprises des sursalaires versés aux salariés ayant des enfants. Depuis août 1967, elle est gérée par la CNAF (caisse nationale des allocations familiales).

Initialement, la Sécurité sociale distribuait aux familles de salariés des allocations familiales et une allocation de salaire unique, toutes deux d'un montant relativement élevé; l'objectif était d'assurer à des familles ouvrières types avec deux enfants ou avec trois enfants, où la mère ne travaillait pas, un niveau de vie satisfaisant, celui de l'ouvrier célibataire. Les prestations, pensées comme un supplément de salaire, étaient naturellement financées par des cotisations employeurs. En situation de plein-emploi, la question de la précarité ne se posait pas. L'évolution est allée dans quatre directions. Progressivement, les prestations ont été versées à toutes les familles, de sorte que le lien avec le salariat a été relâché. Les allocations familiales universelles *stricto sensu* ont progressivement perdu de leur importance relative, n'étant indexées au mieux que sur les prix. La CNAF s'est

trouvé devoir gérer ou financer des prestations sous conditions de ressources, destinées aux familles précaires (RMI puis RSA) ou aux familles de travailleurs à faible salaire (allocation logement, prime d'activité). Enfin, sont montées en puissance les prestations de garde des très jeunes enfants destinées, soit à permettre à leurs mères de cesser leur activité, soit, de plus en plus, à rester en emploi. En 1950, les prestations familiales représentaient 3,5 % du PIB et la moitié des prestations de la Sécurité sociale. En 2018, elles ne représentaient plus que 2,4 % du PIB et 7,5 % des prestations sociales. Cette baisse tendancielle se poursuit, tandis qu'augmente la part des prestations de santé et de retraites (tableau 1).

La CNAF aujourd'hui : du côté des dépenses

En 2019, les dépenses de la branche famille de la Sécurité sociale représentaient 50 milliards. Toutefois, 10 milliards sont prélevés sur la branche famille pour financer l'AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer) et les majorations de retraites pour les personnes ayant élevé des enfants, qui ne profitent pas directement à des ménages ayant des enfants. Les coûts de fonctionnement de la CNAF sont de l'ordre de 3 milliards (sachant qu'une partie importante est consacrée à la gestion du RSA, de la prime d'activité et des allocations logement, qui ne figurent pas dans le bilan de la CNAF). Reste donc 37 milliards de prestations légales.

Tableau 1 : Part des prestations sociales dans le PIB

	1990	2000	2008	2018
Santé	9,1	9,7	10,3	11,1
Retraites	11,3	12,4	13,4	14,4
Famille-Maternité	2,9	2,9	2,6	2,4
Emploi	2,3	2,0	1,7	1,9
Logement-Pauvreté	1,0	1,3	1,2	1,7
Total	26,5	28,3	29,3	31,5

1. Voir la démonstration dans Henri Sterdyniak (2011) : « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », Revue de l'OFCE, n°211.

Les allocations familiales ne représentent plus que 12,7 milliards. Traditionnellement, la France n'en verse pas pour le premier enfant et les majore fortement à partir du troisième. Cela peut sembler contraire au principe d'égalité, mais, sous contrainte financière, il est justifié de donner d'autant aux enfants qu'ils sont nombreux dans la famille, de façon à égaliser, autant se faire que peut, le niveau de vie des familles¹.

Traditionnellement, les allocations familiales (AF) étaient une allocation universelle, versées à toutes les familles. Elles ont été mises sous conditions de revenu en 1998 par le gouvernement Jospin, Martine Aubry étant ministre des Affaires sociales, mais le gouvernement a dû rétablir leur universalité sous la pression des organisations familiales, ce qu'il a cru devoir compenser par une baisse du plafond du quotient familial (QF). En juillet 2015, le gouvernement Valls, Marisol Touraine étant ministre des Affaires sociales, a diminué leur montant de 50 ou 75 % au-delà d'un certain niveau de revenu. Elles ne sont aujourd'hui que de 132 euros pour 2 enfants et de 169 euros par enfant supplémentaire. Les allocations familiales ne sont, au mieux, indexées que sur les prix, et non sur les salaires, de sorte que leur pouvoir d'achat relatif diminue avec la croissance. Les gouvernements ont pris la fâcheuse habitude de créer de nouvelles prestations, souvent ciblées sur les plus pauvres, au lieu d'indexer correctement les anciennes. Ainsi, les allocations pour deux enfants représentaient 19 % du salaire minimum net en 1950; elles ne sont plus que de 11,2 % en 2020; les allocations pour 3 enfants sont passées de 47,2 % du salaire minimum net à 24,8 %. Le montant des allocations familiales doit être comparé aux 324 euros par enfant, correspondant au seuil de pauvreté-enfant (30 % du seuil de pauvreté de 1080 euros par unité de consommation en 2020).

L'Allocation de soutien familial représente 1,8 milliard. D'un montant de 116 euros par enfant, elle est versée sans conditions de ressources aux veuves élevant seules leurs enfants; elle complète, ou remplace, la pension alimentaire des mères divorcées. Là aussi, son montant est trop faible (le tiers

du montant du seuil de pauvreté-enfant) et contribue à tirer vers le bas le montant des pensions alimentaires.

L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) représente 1,2 milliard. D'un montant de 133 euros par mois, elle est versée sans conditions de ressources.

Le complément familial verse 2,3 milliards aux familles de 3 enfants ou plus, sous conditions de ressources, soit 258 euros par mois pour les plus pauvres (revenu mensuel inférieur à 1616 euros), 172 euros pour les familles de revenu mensuel compris entre 1616 euros et 3232 euros). Elle a remplacé l'allocation de salaire unique, qui compensait les pertes de revenus des familles nombreuses quand la mère s'arrêtait de travailler. Elle représentait 47 % du salaire minimum net en 1950 contre 21,2 % ou 14,2 % en 2020.

L'Allocation de rentrée scolaire, créée en 1974, verse 2 milliards sous conditions de ressources, soit 370, 390 ou 403 euros selon l'âge de l'enfant. Elle bénéficie aussi aux familles avec un seul enfant. Bénéficiaire d'un effet d'affichage (une hausse de l'ARS est plus visible et moins couteuse qu'une hausse des AF), elle est devenue de plus en plus importante; en 1975, l'ARS versée pour deux enfants représentait 1,25 mois de leurs allocations familiales; en 2019, elle représentait 6 mois.

La CNAF dépense 11,2 milliards pour l'accueil des jeunes enfants. Soit, 3,9 milliards pour la prime de naissance (1985 euros) et la PAJE de base (171 euros par mois par enfant de moins de 3 ans), versées sous conditions de ressources; 6,4 milliards pour le financement de la garde des enfants de moins de 3 ans, l'aide étant une fonction décroissante du revenu de la famille. Enfin, 0,9 milliard pour la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE). Celle-ci verse 399 euros par mois au parent (la mère dans 94 % des cas) qui interrompt son activité pour élever un enfant de moins de 3 ans, le droit est ouvert pour 3 ans pour les deux parents au total, l'un d'entre eux ne pouvant en bénéficier pendant plus de 2 ans. Cette dernière condition, destinée à inciter à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes,

s'est traduite par une baisse de 43 % du nombre de bénéficiaires. La PreParE verse 258 euros par mois à un parent qui travaille à mi-temps; 149 euros à un parent qui travaille à 80 %. Il est possible d'opter pour la PreParE majorée qui verse 651 euros pour 8 mois au maximum. Les montants versés restent trop faibles pour inciter beaucoup de salariés (en particulier les pères) à bénéficier du dispositif. Le gouvernement est partagé entre deux objectifs: améliorer la PreParE pour inciter des pères à en bénéficier; ne pas la rendre trop avantageuse pour éviter que trop de mères ne l'utilisent et ne réussissent plus à revenir à l'emploi dans des conditions satisfaisantes.

La CNAF verse aussi 5,6 milliards de prestations dites extra-légales: subventions à l'investissement et au fonctionnement des crèches, centres de loisirs, centres sociaux; aides aux familles en difficulté.

Bien que cela ne figure plus dans son bilan financier, la CNAF verse aussi les allocations logement qui représentaient, en 2019, 16,2 milliards. De même, elle verse 11,6 milliards de RSA aux familles sans ressources ou de très faibles ressources et 9,4 milliards de prime d'activité. Ces trois prestations (37,2 milliards au total), versées selon des critères de ressources et de composition familiale, contribuent fortement à réduire le taux et l'intensité de pauvreté. Au total, en 2019, la CNAF versait 20,9 milliards de prestations sans conditions de ressources et 46,3 milliards de prestations avec conditions de ressources. Elle a évolué d'un organisme versant à toutes les familles avec enfants des prestations uniformes à un organisme ciblant les plus pauvres et les précaires, avec ce que cela nécessite en termes de suivi des ressources et de la composition des familles comme en termes d'assistance sociale. Cependant, la France n'a pas fait clairement le choix, de sorte que le suivi des personnes et des familles précaires ou pauvres est partagé entre les CAF, Pôle emploi et les départements. Les familles pauvres sont fortement aidées, mais par un ensemble compliqué de prestations (RSA, prime d'activité, allocations logement, complément familial, allocation de rentrée scolaire, sans compter les aides locales) de définition et

2. Voir : Henri Sterdyniak (2018) « Revenu universel d'activité, un nom scandaleux, un projet dangereux », <<https://blogs.mediapart.fr/les-economistes-atterres/blog/170918/revenu-universel-d-activite-un-nom-scandaleux-un-projet-dangereux>>.

de seuils de ressources différents. Emmanuel Macron avait eu le projet de fusionner une grande partie de ces prestations (y compris, de plus, le minimum vieillesse et l'AAH) dans un mal-nommé RUA (revenu universel d'activité²); ce projet semble abandonné; il était question d'étendre de RSA au 18-25 ans, mais sans moyens supplémentaires de sorte qu'il aurait fallu réduire certaines prestations;

le projet se heurtait à la différence des situations et des besoins de suivi; le risque était grand aussi qu'il aboutisse à concentrer encore plus la politique familiale sur les précaires.

La CNAF dans la politique familiale

Les moins de 20 ans représentent 24 % de la population française. La politique familiale devrait

redistribuer aux familles environ 12 % du revenu des ménages pour leur assurer le même revenu en UC que la moyenne de la population. En fait, en 2018, elle leur redistribuait 72 milliards (tableau 2), soit 3 % du PIB et 5 % du revenu des ménages. Son montant est donc largement insuffisant.

Lecture : la deuxième colonne reprend les sommes versées avec des familles avec enfants. La troisième comporte les transferts écartés : les avantages familiaux des retraités; la partie des AL, RSA, PA qui ne dépend pas de la présence des enfants; pour le quotient familial, nous ne retenons comme avantage, que la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant, la demi-part par enfant étant un élément normal de l'impôt progressif.

La politique familiale poursuit trois objectifs qu'elle se doit de concilier. Le premier est d'assurer la parité familiale, c'est-à-dire que les familles avec enfants aient le même niveau de vie que les couples de salaires identiques. Certes, cet objectif peut être contesté; il conforte les inégalités envers les enfants selon le revenu de leurs parents, mais il est légitime qu'assurer que la charge d'élever des enfants ne se traduise pas par une trop forte perte de niveau de vie à tous les niveaux de revenu. Comme le montrent les tableaux de l'annexe, la parité est assurée au niveau du RSA. Par contre, la perte de niveau de vie (mesurée par le revenu par UC) par rapport à un couple sans enfant est de l'ordre au niveau du SMIC de 5 % pour une famille avec 2 ou 3 enfants; au niveau de 2 SMIC, de 17,5 % avec 2 enfants (26 % avec 3 enfants); au niveau de 5 SMIC, de 24 % avec 2 enfants (29 % avec 3 enfants). Toutes les familles souffrent du bas niveau des allocations familiales. La parité pour les bas salaires n'est plus assurée en raison de la montée en puissance de la bonification individuelle de la prime d'activité. Les familles des classes moyennes ont pâti de la mise sous condition de ressources des AF et de la baisse du plafond du QF.

Le deuxième est de sortir tous les enfants de la pauvreté. C'est une question de justice (un enfant n'est pas responsable du manque de revenus de ses parents) et une question d'efficacité économique (tous les enfants doivent grandir

Tableau 2 : La politique familiale en 2018

	Sommes versées aux familles avec enfants	Autres transferts
Allocations sans condition de ressources dont :		
- Allocations familiales	17,4	
- ASP	12,7	
- Supplément familial de traitement	1,7	
	3,0	
Allocations sous conditions de ressources dont :		
- Complément familial	8,5	
- ARS	2,3	
- PAJE base +naissance	2,0	
	4,2	
PAJE-garde d'enfants	7,3	
Enfants handicapés	7,4	
Bourses primaires et secondaires	1,1	
Crèches, fonctionnement	6,6	
Aide sociale à l'enfance	7,8	
Indemnités journalières Maternité	3,4	
Action sociale	2,2	
	61,7	
Allocation logement lié à la présence d'enfant/ total	4,2	16,2
RSA et PA liés à la présence d'enfants /total	1,7	21,0
<i>Dépenses fiscales.</i>		
Taxe d'habitation	1,5	
Quotient familial	0,9	13,2
Réduction d'impôt :		
- pour frais de scolarité	0,4	
- pour frais de garde	1,5	
Contribuables ayant eu des enfants à charge		0,6
Avantages familiaux retraités		21,9
Total pris en compte/ % du PIB	71,9/3 %	

dans des conditions correctes, leur permettant de suivre leurs études et de se former correctement aux emplois de demain). La situation française n'est pas satisfaisante de ce point de vue. Le taux de pauvreté des enfants à 18,2 % est supérieur de 4,6 points à celui de l'ensemble de la population, alors que l'écart est négatif en Allemagne et très faible au Pays-Bas. Certes, cela s'explique, en partie, par un plus grand nombre d'enfant par famille que dans beaucoup de pays européens; en partie par la hausse des dislocations familiales et des ruptures de couples (le taux de pauvreté dépasse 40 % pour les familles monoparentales); mais, là aussi, par la baisse du pouvoir d'achat relatif des prestations familiales. Le RSA est nettement plus faible que le minimum vieillesse, sous prétexte d'inciter les personnes d'âge actif à travailler, mais les enfants vivent avec des personnes d'âge actif et non avec des retraités. Les familles restent au-dessous du seuil avec le RSA, mais aussi avec des emplois précaires ne permettant pas de gagner plus que le SMIC (tableau A1 et A2).

Le troisième objectif est la conciliation de l'élevage des enfants et de la vie professionnelle pour les parents (en particulier pour les mères). La politique familiale finance la garde des enfants de moins de 3 ans et l'école maternelle gratuite scolarise la quasi-totalité des enfants de 3 à 6 ans. Actuellement, 24 % des enfants de moins de 3 ans sont

Tableau 4. Taux d'activité en 2019 des 25-49 ans en ETP

	Hommes	Femmes	Écart
Zone euro	88,3	67,1	20,8
Allemagne	88,9	63,9	25,0
France	89,8	73,1	16,7
Italie	81,0	56,8	24,2
Espagne	86,5	74,2	12,3
Pays-Bas	83,0	54,9	28,1
Belgique	85,6	66,5	19,1
Suède	89,0	73,4	15,6
Royaume-Uni	90,4	67,8	22,6

accueillis en crèche et 35 % sont gardés par des assistantes maternelles. Certes, les places en crèches ne sont pas assez nombreuses; il serait souhaitable de passer clairement à un service public gratuit d'accueil des très jeunes enfants. Cependant, malgré les prétendus obstacles au travail des femmes que constitueraient soit le quotient familial, soit un RSA trop généreux, le taux d'activité des femmes en France est relativement satisfaisant: en équivalent-temps, il est un des plus élevés d'Europe (tableau 4). L'activité des femmes est à la fois un outil puissant pour leur autonomie et une protection contre la pauvreté, qu'elles soient mères seules ou en couples. Toutefois, elle ne suffit pas à assurer la parité des niveaux de vie des familles et des couples sans enfant:

les allocations familiales restent nécessaires.

La CNAF: du côté des ressources

En 2019, les ressources de la CNAF représentaient 51,5 milliards. Elles proviennent pour 31 milliards des cotisations employeurs, dont le taux est normalement de 5,25 %, mais a été réduit depuis 2016 par le Pacte de responsabilité à 3,45 % pour les salaires inférieurs à 3,5 fois le SMIC, dans le cadre de la politique de baisse du coût du travail, censée favoriser l'emploi; pour 12 milliards de la CSG (soit 0,95 point sur les revenus salariaux et sociaux); pour 7,5 milliards de transferts d'impôts (taxe sur les salaires, taxe sur les contrats d'assurances, etc.). Les exonérations de cotisations sociales lui coûtent 13 milliards, qui sont en principe compensés.

La stratégie de baisse des cotisations sociales employeurs est peu efficace puisqu'elle favorise les entreprises qui créent des emplois précaires et sous-payés et qui ne font pas progresser leurs salariés; elle fragilise le financement de la Sécurité sociale, qui dépend des transferts compensateurs accordés par Bercy. En septembre de chaque année, les ministères des Comptes publics et des Affaires sociales organisent des transferts de ressources entre les différentes caisses, leur attribuant ainsi des points de CSG, les taxes sur le tabac, les salaires, les assurances, etc., de sorte que les branches n'ont plus de garantie sur leurs ressources et que les soldes de chaque branche n'ont plus aucune signification.

Tableau 3 : Taux de pauvreté à 60 % du salaire médian

	Global	Moins de 18 ans	Écart
Zone Euro	16,5	18,9	2,4
Allemagne	14,8	12,1	-2,7
France	13,6	18,2	4,6
	20,3	26,2	5,9
Espagne	20,7	27,4	6,7
Pays-Bas	13,2	13,6	0,4
Belgique	14,8	18,9	4,1
Suède	17,1	21,5	4,4
Royaume-Uni	18,6	23,5	4,9

Les prestations familiales sont maintenant universelles (bénéficiant à tous) ou de solidarité (bénéficiant aux plus pauvres). Elles n'ont plus de lien avec le salariat ou l'activité. Il serait logique qu'elles ne soient plus financées par des cotisations employeurs, mais uniquement par l'impôt, ce qui permettrait d'utiliser les cotisations pour financer des prestations d'assurances comme le chômage ou la retraite.

En 2019, la CNAF avait un excédent de 1,5 milliard, qui, du fait de la crise sanitaire, s'est transformé en déficit de 3,3 milliards en 2020. Selon le PLFSS 2021, la CNAF retrouverait un excédent de 1,1 milliard dès 2021 et serait en excédent de 3,4 milliards en

2024 (soit, 6,3 % de ses dépenses), ceci dans l'hypothèse que les prestations familiales ne seraient indexées sur les prix et augmenteraient comme le nombre d'enfants tandis que les ressources de la CNAF augmenteraient comme les salaires et l'emploi. Ainsi, de 2017 à 2024, la masse salariale augmenterait de 1,3 % par an en volume tandis que les prestations familiales baisseraient de 0,45 % par an en volume (après correction d'effets de champ). Cet excédent potentiel pourrait permettre d'améliorer la situation des familles, si ce n'est qu'il est probable qu'il n'apparaisse jamais, puisque les ressources potentielles de la CNAF seront redistribuées aux branches déficitaires (santé ou retraite).

Le taux de fécondité s'était maintenu en France à 2 enfants par femme jusqu'en 2014 ; il a chuté à 1,87 en 2019. Le nombre de naissances est passé de 820 000 dans les années 2010-2014 à 753 000 en 2019 (-8 %). Cette évolution préoccupante coïncide avec la mise en cause par le gouvernement de la politique familiale. La société française devra faire un choix politique, entre se réjouir de cette évolution qui permet de faire des économies de prestations familiales ou, dans une perspective de long terme, de souci de son dynamisme démographique et économique, de chercher à la contrecarrer en mettant de nouveau l'enfant au cœur de ses préoccupations. ■