



AVIS SUR LES AIDES AUX FAMILLES

Adopté par consensus* par le Haut Conseil de la Famille

Le 8 avril 2013

* A l'exception de la CGT-FO et de la CFE-CGC qui sont opposées à cet avis

Par courrier en date du 23 janvier 2013, le Premier ministre a souhaité que soit conduite au sein du Haut conseil de la famille (HCF) une réflexion d'ensemble sur la politique familiale¹.

Cette réflexion devait s'ouvrir par l'élaboration d'une cartographie sur les aides aux familles « *en faisant apparaître la distribution de leurs bénéficiaires, leur nature (aides directes aux familles, aides aux structures pour développer l'offre de services aux parents, etc....) et en mettant en évidence les champs de recoupement ou d'incohérence des dispositifs* ». Une projection du compte de la branche famille à l'horizon 2025 devait également être réalisée.

Sur ces bases, plusieurs scénarios devaient être dégagés dans le double objectif d'assurer le retour à l'équilibre de la branche au plus tard en 2016, « *avec un infléchissement significatif* » dès 2014 et d'améliorer la redistributivité des aides aux familles.

A cette fin, le HCF s'est réuni à quatre reprises : le 14 février, le 14 mars, le 4 avril et le 8 avril.

Le 14 février, il a examiné la projection des comptes de la branche qui fait apparaître, sous les hypothèses retenues et à législation constante, que la branche ne retrouverait l'équilibre courant qu'en 2019 et qu'elle dégagerait ensuite des excédents croissants, s'élevant à plus de 6 milliards d'euros en 2025². Le 14 mars, il a étudié la cartographie des aides aux familles et les principaux points de débats actuels. Le 4 avril, il a examiné les pistes de réforme proposées dans le rapport qui lui a été adressé par Bertrand Fragonard pour répondre aux objectifs fixés par le Premier ministre. Enfin, le 8 avril, il s'est concentré sur l'élaboration de l'avis du Haut conseil.

Les membres du HCF ont regretté les délais très contraints dans lesquels les travaux ont dû être réalisés et ont estimé que le temps qui leur avait été laissé a été insuffisant pour un examen approfondi des pistes de propositions. Ils ont toutefois estimé nécessaire que le Haut conseil puisse donner son avis au Gouvernement, même dans ces délais serrés.

Le Haut conseil estime que la politique familiale a jusqu'ici donné des résultats globalement satisfaisants : la France a fait le choix d'une politique familiale forte et reposant sur une multiplicité d'outils. Cette politique se caractérise en outre par un certain nombre de choix pertinents : combinaison de dispositifs universels et ciblés, d'une logique de compensation du coût de l'enfant et de prestations sous condition de ressources, encouragement au libre-choix des familles en matière d'accueil des jeunes enfants, articulation de dispositifs fiscaux et sociaux, conjonction d'aides en espèces et en nature,...

Cette politique a donné jusqu'ici des résultats que l'on peut juger positifs dans leur ensemble :

- L'une des réussites de la politique familiale française réside dans la conciliation d'un haut niveau de fécondité et d'un taux d'activité des femmes relativement élevé, même si l'équilibre atteint aujourd'hui n'est pas toujours jugé pleinement satisfaisant.
- L'architecture actuelle permet une réduction des inégalités. Elle contribue, combinée aux autres politiques économiques et sociales, à réduire la pauvreté, même si le taux

¹ La lettre de mission est annexée au présent avis.

² Certains membres soulignent les limites de l'exercice de projection des comptes à l'horizon 2025 : l'exercice a été réalisé à législation constante alors qu'il est peu probable qu'aucune modification n'intervienne dans les prochaines années.

de pauvreté des familles et des enfants qui en font partie³ reste largement supérieur à celui du reste de la population et n'a pas connu de baisse significative depuis plusieurs années.

I. La cartographie et les grands points de débats

* Quelques spécificités françaises

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

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

Il semble en outre que le taux de fécondité ait été peu affecté en France par la crise économique qui a débuté en 2008, à la différence d'autres pays développés.

La France se caractérise également - avec un certain nombre d'autres pays européens - par une majorité de naissances hors mariage (56%). Par ailleurs, il existe une proportion relativement importante et croissante de foyers monoparentaux et de familles recomposées⁴ même si trois quart des enfants mineurs vivent avec leurs deux parents.

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

* Les principaux points de débat actuels traversant la politique familiale

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

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

Les résultats redistributifs du système actuel ;

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

³ Le taux de pauvreté des enfants est en augmentation et s'élève à 19,6% en 2010.

⁴ Certains membres estiment qu'il conviendrait d'adapter l'organisation juridique et la gestion des prestations familiales à la situation des familles recomposées.

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

Ces points de débat traversent également d'autres pays européens qui, depuis la crise, ont pris des décisions d'économies en matière d'aide aux familles mais également des mesures positives pour certaines familles : ces expériences ont été recensées dans l'annexe 5 du rapport.

II. Les pistes d'évolution à court terme

L'objectif de rééquilibrer les comptes de la branche famille à l'horizon 2016 est contesté par la plupart des membres du Haut Conseil

Ils considèrent en effet que :

- Le déficit de la branche famille est « artificiel ». Il résulte notamment de la prise en charge des dépenses du Fonds de solidarité vieillesse afférentes aux majorations de retraites pour les assurés ayant élevé trois enfants ou plus considérées comme une charge induite⁵. Or, afin de résorber ce déficit « artificiel » il est proposé une réforme des prestations, dont les effets se feront sentir par les familles.
- La branche retournant « spontanément » à l'équilibre en 2019, ainsi que l'a montré la projection du compte à 2025, il n'y a pas lieu de "forcer" ce mouvement, surtout dans un contexte de crise économique qui pèse sur la consommation des familles et donc sur la croissance.
- La réduction des dépenses de la branche porte atteinte à l'équilibre de la politique familiale qui est considérée comme globalement efficace et satisfaisante, contribuant à ce que le taux de fécondité demeure élevé en France.
- L'exercice réalisé par le Haut conseil est prématuré compte tenu des autres dossiers en cours parmi lesquels se trouvent celui de la réforme du complément de libre choix d'activité (CLCA)⁶ - bien celle-ci soit annoncée à coût constant- et celui de la négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre la CNAF et l'Etat, avec notamment la question du financement de la réforme des rythmes scolaires et celui annoncé sur les retraites pouvant avoir un impact sur les droits familiaux.

⁵ Trois membres ont pointé les exonérations de charges qui réduisent le niveau des recettes de la branche. Un membre a souhaité que soit ici mentionné que les exonérations de charge sont compensées par le budget de l'Etat.

⁶ Certains membres ont tenu à souligner l'impact en termes de charge de travail pour les caisses de ce projet de réforme.

- Il convient de résorber le déficit en apportant des recettes nouvelles plutôt qu'en réduisant les dépenses.

Certains membres du HCF ont estimé par ailleurs que l'objectif, c'est-à-dire rééquilibrer les comptes de la branche famille d'ici 2016, s'intégrait dans une orientation générale de la politique économique qui fait peser un risque sur le retour à la croissance.

Ainsi, bien qu'acceptant de s'exprimer sur les arbitrages proposés, certains membres ont précisé leur rejet de l'exercice en tant que tel.

D'autres membres du Haut conseil considèrent au contraire qu'il faut soutenir la démarche de redressement des comptes pour assurer la pérennité du système et qu'il faut réduire le déficit de la branche qui présente un caractère quasi-récurrent depuis près de dix ans⁷. L'ajustement permet - à hauteur du quart - de financer des mesures positives pour les ménages le plus modestes. Ces membres considèrent que l'ajustement net reste modéré. Dès lors que cet ajustement porterait sur les ménages avec enfants à charge les plus aisés, il n'est pas de nature à fragiliser la politique familiale.

Des regrets sur le périmètre jugé trop restreint de l'exercice et des propositions complémentaires

Le Haut conseil a regretté que le rapport ne porte que sur les dispositifs en faveur des familles ayant des enfants à charge. Certains souhaitent que soient étudiées deux pistes, extérieures à ce périmètre, mais qui auraient toutes deux pour effet de faire contribuer à l'effort de financement de la branche les familles n'ayant pas encore ou plus d'enfants en charge. Une telle évolution serait conforme au principe de redistribution horizontale, des familles sans enfant à charge vers les familles qui en ont encore.

Les deux pistes citées sont :

- Une réforme du quotient conjugal. Ce dispositif bénéficie à hauteur d'environ 65% à des ménages mariés ou pacsés⁸ sans enfant. Le Haut conseil n'a pu mener d'analyse approfondie sur l'évolution du quotient conjugal ;
- Une réforme des droits familiaux de retraite familial financés par la branche à hauteur de 8,8 milliards d'euros en 2011 (assurance vieillesse du parent au foyer – AVPF – et majorations de pension pour les assurés ayant élevé au moins trois enfants) - qui interviennent lorsque les allocataires n'ont plus d'enfant à charge. A ce titre, plusieurs membres se sont prononcés en faveur d'une imposition des majorations de pension qui rapporterait 890M€ et concernerait environ trois millions de ménages. D'autres y sont catégoriquement opposés.

Bien entendu, pour les membres du Haut conseil qui sont favorables à ces réformes, les recettes qu'elles permettraient de dégager devraient venir abonder le compte de la branche famille⁹.

⁷ A l'exception de l'année 2007 où la branche a dégagé un excédent d'environ 200 millions d'euros.

⁸ Un membre propose la suppression du quotient conjugal dans le cadre d'une refonte des tranches de l'impôt sur le revenu.

⁹ A l'exception de deux membres qui considèrent que la branche famille ne doit pas être financée par le budget de l'Etat.

Un consensus pour accroître le financement de services nécessaires aux familles

Les membres du Haut conseil sont très favorables à ce qu'un effort financier sur l'action sociale soit réalisé de façon notamment à assurer le développement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)¹⁰ et à doubler les crédits consacrés à la politique d'accompagnement de la parentalité. Ils soulignent que ces dispositifs contribuent de façon puissante à l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale, qui constitue un objectif important de la politique familiale.

A ce titre, ils ont estimé que le budget du Fonds national d'action sociale (FNAS) de la Caisse nationale des allocations familiales devrait augmenter à un rythme qui ne soit en aucun cas inférieur à 7,5% par an sur la durée de la prochaine COG (2013-2016), étant entendu que les crédits nécessaires au cofinancement par la branche de la réforme des rythmes scolaires devraient s'ajouter à ce taux d'évolution minimal et que la reconquête annoncée de l'école maternelle pour les enfants de moins de 3 ans devrait être effective.

Ils ont aussi rappelé les positions du HCF exposées dans l'avis du 5 février 2013 sur la réduction des inégalités territoriales en matière d'offres de services aux familles :

- Afin d'inciter les cofinanceurs des EAJE, c'est-à-dire les communes, à initier des projets, il importe de poursuivre l'indexation de la prestation de service et des contrats enfance-jeunesse sur un indice mixte prix-salaire et d'assurer la continuité des plans pluriannuels d'investissement.
- Pour certains membres du HCF, la légalisation de prestation de service unique présenterait plusieurs avantages, au premier rang desquels figure la garantie d'une enveloppe budgétaire ouverte et d'un taux horaire de prestations maintenu et garanti pour les établissements d'accueil du jeune enfant, alors que les crédits du Fonds national d'action sociale de la Branche famille évoluent actuellement dans une enveloppe budgétaire fermée.

A côté du dossier prioritaire du développement des EAJE, il faudrait ainsi développer les services et une politique plus active d'action sociale, notamment en direction des temps libres des enfants et des adolescents. Le rythme d'évolution du FNAS évoqué ci-dessus ne permettrait pas d'abriter une augmentation significative de ces dépenses. Adopter une telle politique augmenterait le besoin de financement de la branche famille, déjà évalué à 2,1 milliards d'euros à l'horizon 2016.

Certains membres considèrent qu'il convient de rechercher une plus grande cohérence entre les dépenses de la branche famille au titre de l'accueil des jeunes enfants et le crédit d'impôt pour frais de garde ainsi qu'une meilleure convergence entre les restes à charge selon que les parents ont recours à un mode d'accueil individuel ou collectif. Ces évolutions devraient être réalisées à enveloppe constante dans la mesure¹¹ où il n'y a pas lieu d'augmenter globalement la participation financière des parents.

¹⁰ Les crédits dédiés au financement des EAJE (investissement et fonctionnement) représentent 51% des dépenses du FNAS.

¹¹ Y compris le crédit d'impôt pour frais de garde.

Le Haut conseil de la famille¹² a convenu que des réflexions plus abouties devaient être conduites sur ces sujets et demande à être saisi rapidement de ces questions.

Un consensus en faveur de mesures positives pour les familles monoparentales et les familles nombreuses et modestes

Un consensus s'est dégagé en faveur de mesures ciblées sur les familles modestes nombreuses (majoration de 50% du complément familial - CF) et monoparentales (majoration de 25 % l'allocation de soutien familial - ASF)¹³. Toutefois, certains estiment que l'ampleur de la majoration de l'ASF et du CF qui sont proposées sont insuffisantes et que la montée en charge progressive sur cinq ans de ces deux mesures est trop lente. Les membres du Haut conseil ont également pris note des pistes de propositions qui consistent notamment à améliorer l'aide à la fixation et au recouvrement des pensions alimentaires par les CAF lorsque cette mission leur est confiée. Ils ont souhaité poursuivre cette réflexion lors des prochaines séances du HCF.

Ils ont convenu que les taux d'effort subis par certains allocataires modestes des aides au logement sont abusifs et appellent une intervention afin de les ramener à des niveaux plus soutenables. La création d'un bonus d'aide au logement attribué aux allocataires dont les taux d'effort sont excessifs analysé dans le rapport a intéressé les membres mais ils souhaitent disposer d'une analyse plus large et aboutie sur les aides au logement et les autres modalités de soutien au logement social et donc sur la façon la plus optimale de résoudre la question des taux d'efforts abusifs.

Le Haut conseil souhaite donc poursuivre la réflexion lors de prochaines séances du HCF sur les thèmes des taux d'effort abusifs en matière de logement, des aides à l'accueil du jeune enfant et de l'amélioration des relations avec les allocataires (aide à la fixation et au recouvrement des pensions alimentaires, simplification des dates d'effet des abattements et des neutralisations dans un objectif de réduction des indus).

Un consensus pour un juste droit et un accompagnement renforcé de certaines familles

Le Haut Conseil tient à rappeler l'équilibre nécessaire entre l'accès aux droits qui doit faire l'objet d'efforts redoublés et la lutte contre la fraude aux prestations et aux cotisations, qui doit continuer à être menée. L'accompagnement des allocataires, et en particulier celui des bénéficiaires du complément de libre choix d'activité et du RSA majoré, devrait être amélioré, ainsi que le Haut conseil l'a déjà recommandé.

Les pistes portant sur les prestations familiales pour permettre le retour à l'équilibre de la branche famille en 2016 tout en finançant les propositions ci-dessus

Le retour à l'équilibre de la branche en 2016 ainsi que la mise en œuvre des majorations du complément familial et de l'allocation de soutien familial portent le besoin de financement à 2,1Mds€ à cette date.

¹² A l'exception de deux membres.

¹³ Ces propositions s'inscrivent dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté annoncé par le Gouvernement en janvier dernier.

Afin de combler ce besoin, plusieurs pistes ont été explorées.

* Une réforme de la prime de naissance ou d'adoption de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

Les membres du Haut conseil sont opposés à sa transformation en prêt sans intérêt¹⁴, proposée dans le rapport, dans la mesure où cela réduirait l'aide nette apportée aux jeunes ménages. En revanche, pour certains, un abaissement du plafond de ressources actuel qui conditionne le versement de la prime et qui n'exclut aujourd'hui que 14% des ménages ou une réduction du montant de la prime pour les naissances au delà de la première serait envisageable.

* Le rapprochement de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant et du complément familial

L'hypothèse qui est faite dans le rapport d'un rapprochement entre le montant de l'allocation de base de la PAJE et celui du complément familial (le premier étant supérieur d'environ 20€ par mois à celui du second) a recueilli l'avis favorable de certains membres, notamment comme alternative au projet de modulation des allocations familiales. Une convergence progressive des plafonds de ces deux prestations leur paraîtrait également envisageable. Un premier rapprochement pourrait prendre la forme d'une augmentation du taux d'exclusion de l'allocation de base pour le porter de 14% actuellement à environ 20% des ménages éligibles.

* La structure des plafonds et leur indexation

S'agissant des différents plafonds de ressources qui conditionnent l'accès aux prestations sous condition de ressources, la plupart des membres Haut conseil est favorable à ce qu'ils soient majorés pour les familles monoparentales et les couples biactifs, ce qui est déjà le cas pour l'allocation de base et la prime à la naissance de la PAJE et pour le complément familial.

Une meilleure indexation des plafonds qui évoluent aujourd'hui comme les prix, est également souhaitée.

Une indexation plus dynamique consisterait en une indexation sur les salaires ou sur un indice mixte prix-salaires.

* La réforme des allocations familiales

Concernant le sujet délicat et central de l'avenir des allocations familiales, le rapport a étudié trois pistes. Le HCF a considéré au préalable qu'il convenait d'être prudent sur l'emploi de formulations telles que «les plus hauts revenus», «les plus aisés», et considéré qu'il fallait se rapporter aux notions de déciles pour apprécier les catégories qui seraient visées par les réformes, et particulièrement celles des 8^{ème}, 9^{ème}, et 10^{ème} déciles, en donnant précisément les montants de revenus estimés¹⁵ :

¹⁴ A l'exception d'un membre qui y est favorable.

¹⁵ Les niveaux de revenus primaires des couples (ayant un ou des enfants de moins de 14 ans) qui appartiennent aux derniers déciles de niveau de vie (revenus 2010 actualisés en 2014) sont donnés dans le tableau ci-dessous :

Les trois derniers déciles de revenus primaires des ménages en fonction de leur taille

	Antépénultième décile	Avant dernier décile	Dernier décile
Couple avec deux enfants	4 842	5 778	7 600
Couple avec trois enfants	5 534	6 603	8 686
Couple avec quatre enfants	6 226	7 428	9 772

Lecture : les couples avec deux enfants dont le revenu primaire est supérieur à 7600€/mois font parties des 10% des ménages les plus aisés.

1. La suppression des allocations familiales pour les ménages dont les revenus se situent au dessus d'un plafond de ressources

Le Haut conseil y est défavorable notamment aux motifs qu'il s'agirait d'une atteinte au principe d'universalité, entendu ici comme le droit de toutes les familles éligibles de recevoir des allocations familiales même à taux réduit, et que les effets de seuil seraient trop importants. L'hypothèse d'une suppression des allocations familiales pour les familles les plus aisées a donc été écartée¹⁶.

2. La modulation des allocations familiales en fonction des ressources

Elle conduirait à réduire progressivement leur montant lorsque le revenu des familles excède un certain plafond¹⁷. Une majorité des membres est hostile à une telle modulation.

* Pour eux, il s'agirait d'une atteinte au principe d'universalité et d'un premier pas vers la suppression totale pour certaines catégories de la population si les montants versés sont trop modiques ou si les plafonds de ressources envisagés sont indexés sur un indice peu dynamique. Un système dégressif serait complexe, coûteux en termes de gestion, et donc contraire à l'objectif de simplification. Au delà, cette atteinte à l'universalité des droits et au principe selon lequel « chacun cotise selon ses ressources et reçoit selon ses besoins » aura des conséquences pour l'ensemble de la protection sociale, et notamment en matière d'assurance maladie.

* Pour d'autres, cette modulation est envisageable à certaines conditions. Il conviendrait de ne cibler que les ménages aux plus hauts revenus, c'est-à-dire appartenant aux deux déciles supérieurs de revenus ; de lisser la perte d'allocations familiales pour la rendre progressive ; d'instaurer un plafond majoré en faveur des familles monoparentales ou biactives ; d'indexer le plafond sur un indice dynamique¹⁸.

* Tous ont souligné l'impact sur la charge de travail des caisses d'allocations familiales et des caisses de mutualité sociale agricole d'un tel projet, dans un contexte où la branche famille est déjà profondément affectée sur ce plan. Il impliquerait en effet non seulement une adaptation du système d'information - avec des délais incompressibles de travaux informatiques - mais surtout le traitement régulier par les agents des caisses des dossiers de revenus de tous les bénéficiaires d'allocations familiales. De plus, il générerait, comme toutes les prestations soumises à une prise en compte des ressources, de nombreux indus. C'est pourquoi les membres du Haut conseil demandent à ce que les moyens nécessaires soient accordés aux caisses si ce projet était retenu.

3. L'imposition des prestations familiales, y compris les allocations familiales

* Quelques membres du Haut conseil considèrent qu'il faudrait plutôt soumettre les allocations familiales à l'impôt sur le revenu que de les moduler en fonction des revenus.

¹⁶ Un membre souhaiterait que les allocations familiales soient mises sous condition de ressources à l'exception de celles bénéficiant aux familles de trois enfants et plus.

¹⁷ Un membre du HCF conteste le fait de ne s'attacher qu'aux revenus primaires des différents déciles et de ne pas interroger l'ensemble de la richesse produite (mesurée par le PIB) et notamment le patrimoine (et ses revenus) excluant donc de fait toute la richesse créée qui ne se retrouve pas dans les revenus primaires. Cela, a comme conséquence de d'amalgamer les couches aisées et les couches riches (celles qui bénéficient d'autres revenus que primaires).

¹⁸ Un membre propose que cette modulation ne soit appliquée qu'aux familles avec deux enfants et pas aux familles avec trois enfants ou plus.

* La plupart des membres n'y sont pas favorables pour ne pas créer de contribuables nouveaux, ne pas augmenter le niveau des prélèvements obligatoires et parce que cette mesure, non ciblée sur les hauts revenus, frapperait les classes moyennes en l'absence d'une réforme fiscale globale.

* Le gel ou la sous-indexation des prestations familiales

Le Haut Conseil estime que des mesures de ce type sont « aveugles » en ce qu'elles réduisent le montant des prestations pour tous les ménages, quelle que soit l'importance de ces prestations et de leur apport dans le revenu des familles.

En tout état de cause, si une telle mesure devait être retenue pour assurer le bouclage du plan de rééquilibrage de la branche, elle ne devrait qu'être ponctuelle et ne pas s'appliquer aux aides au logement, aides déjà ciblées sur les ménages modestes et dont l'effet redistributif est particulièrement puissant.

Des réformes de la fiscalité

Le Haut conseil a examiné des pistes d'évolution de la fiscalité tout en étant conscient qu'elles conduiraient à augmenter la pression fiscale et la masse des prélèvements obligatoires. Si de telles réformes étaient réalisées, la hausse de la recette fiscale correspondante devrait s'accompagner de celle des ressources de la branche famille¹⁹.

Comme on l'a vu plus haut, certains membres du Haut conseil considèrent qu'il serait envisageable de soumettre les allocations familiales, voire l'ensemble des prestations familiales, à l'impôt.

Sinon, plusieurs membres ne seraient pas opposés à ce qu'une partie du besoin de financement soit comblé par un abaissement du plafond du quotient familial²⁰, cette mesure ayant l'intérêt de faire participer à l'effort de financement les familles n'ayant qu'un seul enfant à charge (qui ne seraient pas concernées par une modulation ou une imposition des allocations familiales) et de n'affecter que les ménages ayant les revenus les plus élevés²¹.

Le Haut Conseil s'est opposé²² à la suppression de la réduction d'impôt liée à la scolarisation au collège et lycée qui est proposée dans le rapport, même si elle était affectée à la branche famille.

III. Des orientations pour le moyen-long terme, une fois le compte rééquilibré

Le Haut conseil a examiné les perspectives de la politique familiale lorsque la branche famille aura retrouvé son équilibre courant. Quatre choix majeurs ont été identifiés²³ :

¹⁹ A l'exception de deux membres qui considèrent que la branche famille ne doit pas être financée par le budget de l'Etat.

²⁰ Un membre souhaite ici indiquer que cet abaissement doit prendre en compte la spécificité des familles nombreuses.

²¹ La piste d'une forfaitisation du quotient familial a aussi été évoquée par un membre.

²² A l'exception d'un membre qui est favorable à cette mesure.

²³ Certains membres estiment que ce type de choix ne peut être fait sans une réflexion plus globale sur l'ensemble de l'équilibre socio-économique d'une part et les prélèvements obligatoires d'autre part.

- Le rythme d'apurement des 7,5 milliards de dette accumulée avant le retour à l'équilibre (apurement immédiat ou étalé dans le temps) ;
- Les modalités d'indexation : faut-il poursuivre l'indexation des prestations et des plafonds sur les prix, ce qui en diminue progressivement leur valeur par rapport au revenu moyen et qui augmente le nombre des familles éligibles qui ne reçoivent pas les prestations sous condition de ressources ? Si on opte pour une indexation dynamique (sur les salaires ou un indice mixte prix/salaires), l'excédent se résorbera de façon radicale ;
- L'équilibre entre le développement de l'offre de services aux familles et les prestations monétaires ;
- Une éventuelle révision de l'architecture des prestations familiales portant notamment sur la progressivité des prestations avec la taille de la famille. Pour certains, il conviendrait notamment d'aller vers une égalité des droits, quel que soit le rang de l'enfant, et donc d'instaurer des allocations familiales dès le premier enfant. Pour d'autres, il conviendrait que la progressivité des prestations avec la taille de la famille soit réduite.

Annexe : lettre de mission



Le Premier Ministre

- 94 / 13 / 89

Paris, le 23 JAN. 2013

Monsieur le Président délégué,

Les aides aux familles jouent un rôle central dans la politique sociale de notre pays. Elles ont contribué fortement au maintien de son dynamisme démographique. Elles apportent un soutien essentiel aux familles en réduisant les charges liées à la présence d'enfants et en aidant au développement de services répondant à leurs besoins. Elles contribuent à réduire le taux de pauvreté des ménages les plus modestes. Elles permettent enfin aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, notamment lorsqu'ils ont de jeunes enfants.

Pour autant, de nouveaux besoins et de nouveaux enjeux se font jour :

- Les travaux de la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre derniers ont montré la persistance en France d'un niveau de pauvreté touchant certains enfants qui n'est pas acceptable, ainsi que la plus grande fragilité face à la pauvreté des familles monoparentales et des familles nombreuses.
- Le développement de services répondant aux besoins des familles, notamment de solutions d'accueil de la petite enfance, est une préoccupation majeure. La réduction des inégalités entre familles et la lutte pour l'inclusion sociale passent autant par l'action de ces services que par les aides financières.
- Les salariés aspirent à une meilleure prise en compte de leur statut de parent dans leur vie professionnelle. C'est l'un des thèmes de la négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail engagée par les partenaires sociaux et incluse dans la feuille de route de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012.

Alors que notre pays consacre 56 % de sa richesse annuelle aux dépenses publiques, dont plus de la moitié à la protection sociale, il est également important de veiller à l'efficacité et à l'équité des systèmes d'aides. La situation de déficit persistant de la branche famille est préoccupante. Dès la Grande conférence sociale, le Gouvernement a posé le constat, largement partagé, de l'inadaptation structurelle entre le niveau des dépenses et celui des ressources de la protection sociale, qui a conduit à financer par l'endettement une partie des dépenses annuelles.

Monsieur Bertrand Fragonard
Président délégué du Haut conseil de la famille
14 avenue Duquesne
75350 Paris 07 SP

Des mesures de redressement financier s'imposent donc, qui doivent être définies en veillant à plus d'efficacité et d'équité. Pour cela, c'est l'économie générale du système d'aide aux familles qu'il convient de réexaminer : architecture d'ensemble, efficience des dispositifs, pertinence de leur ciblage.

Je souhaite que vous conduisiez cette réflexion d'ensemble sur la politique familiale au premier trimestre 2013 au sein du Haut conseil de la famille, que je réinstallerais dans les semaines qui viennent et à la tête duquel vous serez confirmé.

Cette réflexion se concentrera sur les prestations versées directement par la branche famille, en tenant compte des dépenses engagées par les autres acteurs publics qui concourent à l'atteinte des mêmes objectifs ainsi que des interactions avec les dépenses fiscales qui ont pour objet de prendre en compte les charges de famille.


A partir des nombreux travaux conduits sur le sujet, dont ceux du Haut conseil de la famille, il s'agira d'établir une cartographie des aides aux familles, en faisant apparaître la distribution de leurs bénéficiaires, leur nature (aides directes aux familles, aides aux structures pour développer l'offre de services aux parents, etc.) et en mettant en évidence les champs de recoupement ou d'incohérence des dispositifs.

Une projection du compte de la branche famille à l'horizon 2025 sera réalisée. Elle intégrera, en dépenses, les réformes déjà annoncées ainsi que les nouveaux services que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour répondre aux besoins des familles. Elle retiendra, en recettes, celles prévues dans l'annexe B de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 pour la période 2013-2017 et, au-delà de 2017, une progression identique à celle du produit intérieur brut. Elle sera menée à champ constant, notamment s'agissant de la contribution de la branche au Fonds de solidarité vieillesse.

Sur ces bases, vous proposerez plusieurs scénarios pour engager, avec un infléchissement significatif dès 2014, une trajectoire de retour à l'équilibre financier de la branche s'achevant au plus tard en 2016. Vous formulerez des propositions de réforme ou de refonte des différents dispositifs pour en améliorer l'efficacité et l'équité, mais aussi la lisibilité pour les publics concernés. Une combinaison adaptée entre des aides financières plus redistributives et le développement des services devra en particulier être recherchée.

Ces travaux permettront notamment d'éclairer les conditions de réalisation des objectifs retenus lors de la conférence des 10 et 11 décembre 2012 et dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013, ainsi que de ceux définis par le Gouvernement lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012.

Je souhaite disposer de vos propositions et de l'avis du Haut conseil de la famille à la fin du mois de mars 2013, afin que des décisions puissent être prises au printemps 2013.



Jean-Marc AYRAULT