



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

**BILAN DES REFORMES
DES VINGT DERNIERES ANNEES**

LES ANNEXES

**Annexes
au rapport adopté par le Conseil de la famille
le 30 mars 2021**

SOMMAIRE

ANNEXE 1 2006-2020 : une chronique des évolutions des dépenses de la branche famille à partir des rapports de la commission des comptes de la Sécurité sociale	4
Avant 2006, quid de l'évolution des dépenses et recettes de la branche famille.....	6
En 2006	6
En 2007	7
En 2008	8
En 2009	11
En 2010	12
En 2011	13
En 2012	14
En 2013	15
En 2014	16
En 2015	17
En 2016	18
En 2017	19
En 2018	21
En 2019	22
En 2020	22
Annexe : Les réformes des prestations familiales de 2014 à 2019 selon la CCSS (résumés figurant dans les rapports de la CCSS).....	23
ANNEXE 2 Les droits familiaux de retraite et leurs évolutions – Eléments de cadrage	25
I. Droits familiaux de retraite : les trois principaux dispositifs	27
A. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)	27
B. Les majorations du montant de la pension de retraite (pour enfants)	27
C. Les majorations de durée d'assurance (MDA) au titre de l'éducation des enfants.....	28
II. Les réformes des droits familiaux de retraite depuis une quinzaine d'années	29
III. Droits familiaux de retraite : plus de 20 milliards d'euros de dépenses	30
IV. Droits familiaux de retraite : des dépenses en forte hausse et une augmentation de la part prise en charge par la branche famille.....	32
ANNEXE 3 La redistribution entre ménages au travers des prestations versées par les Caf Un changement important des priorités entre 1950 et 2018	34
I. Une évolution importante des priorités, et une orientation croissante vers les ménages modestes	37
A. Des évolutions contrastées dans la dernière période	38
II. Une concurrence entre priorités, au sein d'un effort social globalement stable en parts de PIB.....	40
III. Un recentrage sur la redistribution verticale, par rapport à une orientation initiale centrée sur la redistribution horizontale	42
IV. Une multiplication de sous-objectifs au sein des prestations d'entretien.....	44

A. Un renforcement des aides pour les familles modestes et celles ayant un enfant handicapé dans la dernière période	46
B. Le nombre de bénéficiaires sensible aux évolutions des conditions d'attribution	47
V. Une évolution contrastée des aides pour l'accueil des jeunes enfants	50
VI. Les aides au logement : un élargissement progressif à l'ensemble des ménages modestes	53
VII. Les minima sociaux, du particulier au général	55
Annexe : Les choix et orientations méthodologiques.....	57
A. Le champ couvert : les prestations « redistributives »	57
B. L'identification de quatre grands domaines	59
ANNEXE 4 Les évolutions de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) et du montant de quelques prestations familiales sur longue période (1940-2019)	62
I. Petit retour préalable sur les années 1940	63
II. L'évolution du pouvoir d'achat de la Bmaf et des allocations familiales depuis 1950....	65
III. L'évolution de la Bmaf depuis 1950 par rapport à divers indicateurs de revenus	67
IV. L'évolution depuis les années 1950 du montant des prestations familiales par rapport aux revenus salariaux et aux niveaux de vie pour des familles types avec deux et trois enfants	70

ANNEXE 1 :

2006-2020 :

**UNE CHRONIQUE DES EVOLUTIONS
DES DEPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE
A PARTIR DES RAPPORTS DE LA COMMISSION
DES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE**

Cette note se base sur les rapports de la commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) qui présentent et analysent l'évolution des dépenses et recettes, en euros courants, d'une année sur l'autre. La CCSS relève également les causes des évolutions constatées, toujours en se limitant à l'évolution d'une année par rapport à la précédente. La CCSS distingue ainsi les causes imputables aux réformes, des effets liés à la démographie ou à des changements de comportements qui impactent l'évolution du nombre de bénéficiaires, ou encore des effets prix liés aux revalorisations des prestations et des plafonds (ou aux évolutions du Smic ou des salaires s'agissant de dépenses basées sur des salaires, par exemple, la prise en charge de cotisations dans le cadre du complément mode de garde de la Paje ou le versement de cotisations AVPF).

Le total des dépenses nettes de la branche famille (49,877 Md€ en 2019) se répartit dans le compte de la branche famille en quatre ensembles :

1. **Prestations légales nettes** (31,074 Md€) versées par la Cnaf aux allocataires. Ces prestations légales se répartissent en :
 - prestations d'entretien (18,854 Md€) en faveur des familles (AF, CF, ARS, ASF) ;
 - prestations d'accueil du jeune enfant (10,994 Md€), aussi qualifiées d'allocations pour la garde des enfants ;
 - autres prestations légales (1,227 Md€) comme AEEH, AJPP, frais de tutelle, etc.
2. **Prestations extralégales nettes d'action sociale** (5,615 Md€).
3. **Transferts nets** (10,272 Md€) versés à d'autres organismes comprenant la prise en charge de cotisations au titre de l'AVPF (4,992 Md€), les majorations de pensions de retraite (4,917 Md€), les IJ du congé paternité (263 M€) et d'autres transferts divers (90 M€).
4. **Charges de gestion courante** (2,856 Md€) et autres charges nettes (6 M€).

Cette note tente de résumer les informations pour chaque année prise séparément, de 2006 à 2020. En « chaînant » ainsi les évolutions d'une année sur l'autre sur une quinzaine d'années, l'idée est de tenter de comprendre les évolutions intervenues et leurs causes.

Une telle approche a cependant des limites.

Un premier inconvénient est d'aboutir à une certaine forme de répétition d'une année à l'autre. Une autre limite est de ne pas donner un recul suffisant pour apprécier les évolutions et leurs causes. Par exemple, les analyses de la CCSS sur les évolutions d'une année sur l'autre des dépenses tendent à gommer le rôle majeur sur l'évolution des dépenses des changements résultant des comportements (activité, conjugalité, natalité, etc.). Ces changements sont lents, structurels et jouent peu d'une année sur l'autre, mais ils ont pourtant des effets importants dans une perspective de moyen à long terme. Ainsi, la dynamique des dépenses dépend des évolutions démographiques de moyen terme avec, par exemple, des années 2000 marquées par une forte hausse des naissances par rapport à la décennie précédente, et donc une tendance à une croissance du nombre de bénéficiaires de prestations légales, cet effet ayant en partie été compensé par un autre changement tendanciel, la réduction de la taille des familles et du nombre de familles de trois enfants et plus (celles qui bénéficient de davantage de prestations).

Dans cette note, les commentaires sur les évolutions annuelles portent essentiellement sur les prestations familiales – prestations d'entretien et prestations de la Paje – ainsi que sur les prestations extralégales d'action sociale, et moins sur les autres dépenses de la branche famille :

- soit parce que ces autres dépenses sont mineures, par exemple les « autres prestations légales » (AEEH, AJPP, frais de tutelle...) ; bien qu'ayant connu une forte progression depuis une quinzaine d'années, ne représentent toujours qu'une part très faible du total des prestations légales (environ 4 % en 2019) ;
- soit parce que leurs évolutions sont, sauf exceptions qui sont relevées, relativement régulières d'une année sur l'autre, sans surprise et sans effet visible sur l'évolution des dépenses de la branche (charges de gestion, prise en charge de cotisations au titre de l'AVPF et autres transferts de la Cnaf).

Avant 2006, quid de l'évolution des dépenses et recettes de la branche famille

(extrait rapport Fragonard 2013)

« L'évolution du solde de la Cnaf (...) »

Durant les années 1980 et jusqu'en 1993, la branche famille est rarement déficitaire. En revanche, sa situation se dégrade fortement en 1994 et 1995. Cette soudaine dégradation s'explique par le contrecoup de la crise économique, et la montée en charge de la « loi famille »¹. (...). Cette forte dégradation est enrayerée dès 1996 par la mise en œuvre de plusieurs mesures de redressement dans le cadre du « plan Juppé » (gel des prestations et des plafonds, réforme de l'allocation pour jeune enfant, prise en compte de l'ensemble des revenus pour le versement de l'allocation de logement familial et des prestations familiales, alignement des taux de cotisation de l'État et des entreprises publiques sur celui des entreprises privées). Le solde redevient ensuite positif, sous l'effet notamment de l'amélioration de la conjoncture.

À compter de 2004, le solde se dégrade de nouveau, en raison de la conjoncture, puis de la mise en œuvre progressive de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (Paje), du dynamisme des dépenses d'action sociale (plans crèches) et du transfert progressif à la branche de la prise en charge des majorations de pension pour les assurés ayant élevé au moins 3 enfants par la branche financées par le FSV (...). »

En 2006

Après avoir dégagé de forts excédents au début de la décennie 2000, puis connu des déficits croissants en 2004 et 2005 en raison d'une croissance très modérée des produits et une croissance rapide de toutes les charges (prestations légales, action sociale, aides au logement), la branche famille voit son déficit baisser en 2006 à – 0,9 Md€ contre – 1,3 Md€ en 2005. La principale raison est la reprise de la dynamique des recettes (elles-mêmes portées par une reprise de la croissance de la masse salariale du secteur privé qui a atteint 4,3 % en 2006) et ceci malgré une hausse des dépenses. Cette dernière est portée par la hausse des prestations légales de 4,5 %², en raison

¹ La loi Veil améliore l'accès à l'allocation parentale d'éducation, augmente les aides aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle ainsi que l'allocation de garde d'enfant à domicile, et le gouvernement annonce alors la création en cinq ans de 100 000 places supplémentaires en crèches.

² À l'inverse, les dépenses d'action sociale (hors plans crèches) sont quasiment stables en 2006 (+ 0,4 %) après avoir enregistré une forte croissance en 2005 (+ 15,4 %).

principalement de la revalorisation de la Bmaf de 1,8 % au 1^{er} janvier 2006, d'une augmentation de la natalité en 2006 (+ 23 000 naissances par rapport à 2005) et de la poursuite de la montée en charge de la Paje, particulièrement sensible sur son volet complément de mode de garde. Le bloc des aides destinées à la petite enfance (Paje + APJE + Afeama + APE + Aged) voit ses dépenses croître de 10 % entre 2005 et 2006. Les années 2005 à 2007 sont en effet marquées par la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (pour les enfants de moins de 3 ans). Ce nouveau dispositif étant ouvert aux naissances postérieures au 1^{er} janvier 2004, il remplace progressivement les allocations existantes destinées à l'aide à la petite enfance (APJE, APE, Aged, Afeama) en les améliorant (conditions d'éligibilité ou montants). La montée en charge a été achevée en deux temps : en 2007 pour les enfants de moins de 3 ans qui représentent la très grande majorité des bénéficiaires, puis en 2010 pour les enfants de 3 à 6 ans.

Le tableau 1 suivant indique le coût cumulé des mesures nouvelles prises durant les années 2005-2007, et en particulier de l'impact de la réforme de la Paje.

Tableau 1 : Coûts cumulés des mesures nouvelles

	2005	2006	2007
Subsidiarité de l'API par rapport à l'ASF			146
PAJE	889	1 624	1 975
ALF			4
<i>Augmentation de la participation personnelle de 29 à 30 €</i>			- 2
<i>Abaissement du seuil de non versement des aides de 24 à 15 €</i>			6
AAH (1)	18	129	146
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (2)		16	16
Total des mesures sur prestations légales	907	1 769	2 287
Dotations Fnal	263	434	250
Congé de soutien familial (2)			11
Plans crèches	98	101	172

(1) Prestations à la charge de l'État, mesure neutre pour le solde de la Cnaf.

(2) Mesures financées par la CNSA, neutre pour le solde de la Cnaf.

Source : rapport CCSS – juillet 2007.

En 2007

Les comptes de la branche ont continué de s'améliorer en 2007 avec un léger excédent (0,16 Md€). Les raisons proviennent d'une progression des recettes (comme en 2006), une faible augmentation en 2007 des dépenses d'action sociale (après une stagnation en 2006 et des hausses significatives en 2004 et 2005) et surtout un ralentissement de la croissance des dépenses de prestations légales : achèvement de la montée en charge de la Paje pour les 0 à 3 ans en 2007 ; revalorisation de la Bmaf un peu plus faible (+ 1,7 %) qu'en 2006 ; légère baisse de la natalité en 2007.

Les allocations en faveur des la famille (principalement les allocations familiales, le complément familial et l'allocation de soutien familial) augmentent peu du fait d'une faible évolution du nombre de bénéficiaires (malgré des naissances plus nombreuses depuis 2000 que lors de la décennie précédente, les effectifs de ménages bénéficiaires potentiels ont tendance à se stabiliser, voire à se réduire), mais aussi de la poursuite de la baisse de la taille des familles (davantage de familles

bénéficiaires de deux enfants, moins de familles de trois enfants et plus) qui aboutit à ce que les dépenses augmentent moins rapidement que la revalorisation de la Bmaf (par exemple + 1,5 % pour les allocations familiales contre + 1,7 % pour la Bmaf en 2007)³.

Les seules prestations légales qui connaissent une forte croissance du nombre de bénéficiaires sont les composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant créée en 2004 qui poursuit sa montée en charge⁴.

En 2008

Alors qu'un excédent accru était prévu, la branche redevient déficitaire (- 0,35 Md€) en 2008 sous l'effet de la progression des prestations et d'une évolution moins importante que prévue des recettes avec le ralentissement économique intervenu dans la seconde partie de l'année.

Les prestations familiales ont augmenté de 3,5 % en 2008 avec des évolutions contrastées selon les allocations :

- les prestations en faveur de la petite enfance enregistrent une forte croissance en 2008 avec la fin de la montée en charge de la Paje et la hausse du nombre de bénéficiaires tirée notamment par une nouvelle augmentation de 2,1 % des naissances (834 000 naissances, soit le chiffre le plus élevé depuis 1981). La hausse des dépenses concerne plus particulièrement le volet « complément mode de garde »⁵;
- en revanche, les allocations d'entretien en faveur de la famille diminuent légèrement (- 0,1 %) Les allocations familiales et le complément familial décroissent en volume, d'abord pour des raisons démographiques, malgré des naissances plus nombreuses depuis 2000 que lors de la décennie précédente, avec la poursuite de la diminution tendancielle du nombre de familles de trois enfants et plus. En outre, la mise en place à compter du 1er mai 2008 d'une majoration unique aux 14 ans de chaque enfant au lieu de deux majorations successivement obtenues à 11 et 16 ans permet des économies (la majoration désormais servie à 14 ans pour un montant de 62 € par mois remplace les deux majorations de 35 € par enfant de 11 à 15 ans et de 62 € par enfant de 16 ans et plus)⁶. Cette mesure s'applique au flux de bénéficiaires et non au stock, d'où une montée en charge progressive estimée qui se décompose comme suit : de 2008 à 2011, la Cnaf doit enregistrer une économie (de l'ordre

³ La possibilité ouverte à partir de mai 2007 de partage des AF et des majorations pour âge des AF pour les enfants en résidence alternée suite à un divorce ou à une séparation a eu un coût croissant mais vraiment marginal (évalué à 8 M€ en année pleine en 2010). Voir le rapport du HCFEA sur les ruptures de couple avec enfants mineurs (2020).

⁴ De façon marginale, pour réaliser quelques économies, le montant du premier versement de l'allocation de base de la Paje est proratisé en fonction du nombre de jours à compter du jour de naissance de l'enfant ou du jour d'arrivée au foyer de l'enfant adopté ou confié en vue d'adoption.

⁵ De façon marginale, joue également, à partir de mai 2008, l'augmentation du montant du plafond du CMG pour les familles les plus modestes.

⁶ Pour rappel, en 1999, les majorations pour âge des allocations familiales avaient été reportées de 10 à 11 ans et de 15 à 16 ans (enfants nés à compter du 1^{er} janvier 1984), ce qui avait permis quelques économies. Par ailleurs, la limite d'âge pour les enfants à charge est passée de 18 à 19 ans en 1998, puis 20 ans en 1999, puis 21 ans pour le complément familial (et l'assurance vieillesse des parents au foyer lorsque ce droit est ouvert au titre du complément familial) et les aides au logement. Un forfait AF versé pendant un an aux familles d'au moins trois enfants dont l'aîné atteint l'âge de 20 ans a été mis en place en 2003.

de 40 M€ en 2008, 200 M€ en 2009, 380 M€ en 2010, 500 M€ en 2011) croissant progressivement au fur et à mesure que les générations d'enfants nés entre 1997 et 2000 atteignent l'âge de 11 ans sans bénéficier de l'ancienne majoration accordée à leurs aînés ; de 2011 à 2013, ces mêmes générations atteignent 14 ans et bénéficient avec deux ans d'avance par rapport à l'ancien dispositif de la majoration des allocations familiales accordée originellement à 16 ans. L'économie totale de la mesure, maximale courant 2011, diminue par conséquent peu à peu et doit se monter en 2014, première « année pleine » de la mesure, à 260 M€. Ces estimations initiales ont été confirmées par des calculs réalisés en 2012 (encadré 1). Plus généralement, cette réforme a conduit à une diminution des dépenses d'AF (en euros constants). Alors que les dépenses d'AF en euros constants sont globalement restées stables entre 1971 et 2009 (l'impact démographique négatif avec les sorties des classes d'âge à forts effectifs et la diminution des familles nombreuses a été compensé par l'allongement de la scolarité et les mesures législatives relatives à la notion d'enfant à charge) et qu'elles avaient été multipliées par 2,6 entre 1951 et 1971, elles ont diminué entre 2009 et 2012 d'environ 5 % et près des deux tiers de cette baisse s'expliquerait par les économies liées à la réforme des majorations pour âge (source : brochure Cnaf 2014).

Encadré 1 – Impact financier de la modification de la législation relative aux majorations pour âge des allocations familiales

(source : rapport CCSS octobre 2012)

Les allocations familiales sont versées, sans condition de ressources, aux personnes ayant au moins deux enfants (de moins de 20 ans) à charge. Jusqu'au mois de mai de l'année 2008, l'allocataire recevait une majoration mensuelle pour ses enfants âgés entre 11 et 16 ans. Une majoration supérieure était versée à l'allocataire pour ses enfants âgés de 16 à 20 ans. La loi de financement de la Sécurité sociale pour l'année 2008 a réformé les seuils d'âge de ces majorations : la majoration d'âge pour les enfants âgés entre 11 et 13 ans a été supprimé à compter du 1^{er} mai 2008 et la majoration d'âge pour les enfants âgés entre 16 et 20 ans a été étendue aux enfants âgés de 14 à 16 ans à compter de juin 2011.

Cette réforme monte donc en charge jusqu'en 2013. D'une part, la suppression de la majoration pour les enfants de 11 à 13 ans se traduit par des économies, estimées à 514 M€ au total (en euros constants 2007). D'autre part, à partir de juin 2011, elle engendre parallèlement des coûts liés à la hausse du montant de la majoration servie aux enfants âgés de 14 et 15 ans. Ce coût supplémentaire, qui monte en charge pendant deux ans, est estimé à 257 M€ en cumulé sur la période 2008-2013 et vient minorer les économies réalisées grâce à la suppression de la majoration pour les enfants de 11 à 13 ans (cf. tableau 2 ci-dessous). Au terme de la montée en charge, les économies nettes cumulées de la mesure sont *in fine* estimées à 257 M€ (en euros constants 2007).

Enfin, une fois neutralisé l'effet lié à la revalorisation de la Bmaf, les allocations familiales ont diminué entre 2008 et 2011. La réforme des majorations pour âge explique presque l'intégralité de la baisse, dont l'effet est maximum en 2011. En 2012 et 2013, elle explique au contraire la hausse des allocations familiales.

Tableau 2 - Impact de la majoration unique à 14 ans pour les bénéficiaires d'allocations familiales

en millions d'euros

	Masse des allocations familiales	Evolution hors revalorisation de la Bmaf	Contribution de la réforme à l'évolution des allocations familiales (en points)	Economie nouvelle	Economies cumulées	Dépense nouvelle	Dépenses cumulées	Solde annuel de la mesure	Solde cumulé de la mesure
2007	12 300								
2008	12 330	0,2 %	- 0,3 %	- 33	- 33			- 33	- 33
2009	12 158	- 1,4 %	- 1,3 %	- 160	- 193			- 160	- 193
2010	11 994	- 1,3 %	- 1,4 %	- 171	- 364			- 171	- 364
2011	11 880	- 1,0 %	- 0,9 %	- 138	- 502	26	26	- 112	- 476
2012	11 987	0,9 %	0,9 %	- 12	- 514	124	150	112	- 364
2013	12 090	0,9 %	0,9 %	0	- 514	107	257	107	- 257

Source : Cnaf.

En dehors de l'unification des majorations pour âge des allocations familiales, la législation a connu d'autres changements qui, individuellement, sont mineurs, mais cumulés peuvent représenter des montants importants. Certains conduisent à des dépenses supplémentaires :

- une modulation depuis 2008 du montant de l'allocation de rentrée scolaire selon l'âge de l'enfant pour tenir compte de l'augmentation du coût des études avec le niveau du cycle scolaire (+ 40 M€ par an selon les estimations)⁷ ;
- une revalorisation de la prise en charge de la rémunération dans le complément de mode de garde assistantes maternelles pour les familles modestes (+ 13 M€ en 2008 selon les estimations) ;
- une augmentation du montant du plafond du complément de libre choix du mode de garde pour les familles les plus modestes à partir de mai 2018 (coût estimé à + 12,8 M€ en 2008 et + 14 M€ en 2009, en année pleine – moins élevé qu'initialement prévu en raison du reste à charge minimal de 15 % pour les familles qui freinent le recours à une assistante maternelle) ;
- une augmentation de trois à quatre du nombre d'enfants pouvant être gardés par chaque assistant maternel (+ 55 M€ par an).

D'autres changements conduisent à des économies :

- une augmentation en deux temps de la participation personnelle minimale des prestations logement (de 30 € à 31 € au 1^{er} janvier 2008, puis de 31 € à 33 € au 1^{er} janvier 2009) générant une économie de 4 M€ en 2008 et 27 M€ en 2009 ;

⁷ L'allocation de rentrée scolaire (ARS), sous condition de ressources, a été créée en 1974 pour les allocataires, étendue en 1990 de 16 à 18 ans, ouverte en 1999 aux familles avec un seul enfant et non allocataires d'autres prestations familiales. Dans le cadre des mesures de relance suite à la crise, une prime exceptionnelle de 150 euros est versée en juin 2009 aux quelques 2,9 millions de familles ayant bénéficié de l'ARS au titre de la rentrée scolaire 2008, mais cette prime coûtant 435 millions est intégralement prise en charge par l'État.

- avec l'extension de la prestation de compensation du handicap (PCH, créée en février 2005 et à la charge de la CNSA) aux enfants handicapés de moins de 20 ans à partir d'avril 2018, un droit d'option existe entre l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH, à la charge de la branche famille⁸) et la PCH pour les bénéficiaires des compléments de 4^e, 5^e et 6^e catégories de l'AEEH (économie estimée de 7 M€ pour la branche famille en 2008)⁹.

En 2008, enfin, les dépenses d'action sociale (hors plan crèches) conservent un rythme soutenu de 4,0 % (+ 4,7 % en 2007). Cette progression s'explique notamment par la croissance des prestations de service ordinaires qui ont été étendues aux départements d'outre-mer à partir de 2007.

En 2009

La branche qui était proche de l'équilibre en 2007 et 2008, voit son déficit s'accroître (déficit de 1,8 Md€) en 2009 avec le ralentissement économique qui affecte en particulier la dynamique de ses recettes mais aussi du fait d'une croissance des dépenses de prestations (dont une bonne part, conditionnée aux ressources, augmente mécaniquement en période de ralentissement économique et de hausse du chômage).

L'effet prix ainsi que la variation du nombre de bénéficiaires expliquent l'essentiel de l'évolution d'ensemble des charges. La revalorisation de la Bmaf a été de 3 %¹⁰ (après 1 % en 2008) et le nombre de bénéficiaires de prestations s'est accru de + 1,6 % (après + 1,0 % en 2008). À l'inverse, les mesures d'économie l'emportent sur celles qui accroissent les dépenses¹¹.

L'évolution recouvre des tendances contrastées en fonction des prestations.

Les prestations d'entretien (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial...) diminuent en volume : leur augmentation plus faible que la revalorisation des prestations

⁸ La prise en compte du handicap des enfants par la branche famille a débuté en 1964 avec la création d'une allocation d'éducation spécialisée pour les enfants en établissement, puis avec la création de prestations pour les familles, notamment en 1975 avec la création de l'allocation d'éducation spéciale, fortement améliorée en 2002, puis en 2006 remplacée par l'AEEH. Elle a été complétée en 2001 par l'allocation de présence parentale (dont le montant est augmenté de 64 % en 2002 afin d'être porté pour une interruption complète d'activité à l'équivalent du salaire perçu par un salarié rémunéré au Smic), transformée en 2006 en allocation journalière de présence parentale (AJPP) (avec un nouveau complément pour frais attribué sous condition de ressources) pour le parent qui cesse ponctuellement son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant à charge, atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident grave nécessitant la présence d'un parent à ses côtés, et qui peut, s'il est salarié, prétendre à un congé de présence parentale (trois cent dix jours ouvrés, soit quatorze mois) au sein d'une période maximale de droit de trois ans.

⁹ Les aides en faveur des enfants handicapés ont ralenti en 2009 en raison du basculement d'une partie des bénéficiaires vers la prestation de compensation du handicap (PCH) mais, comme elles ont un poids mineur dans les dépenses de la branche, ces évolutions contribuent en conséquence globalement peu à l'évolution des prestations familiales. En 2010, ce basculement vers la PCH expliquait encore 0,9 point de baisse du nombre de bénéficiaires de l'AEEH, mais l'effet s'est estompé à partir de 2011.

¹⁰ Cette forte revalorisation au 1^{er} janvier 2009 intègre, outre la hausse prévisionnelle des prix pour 2009, un rattrapage important correspondant au supplément d'inflation constaté en 2007 et 2008 par rapport aux hypothèses antérieures.

¹¹ À noter que la réforme de la protection juridique des majeurs décidée en 2007 et entrée en vigueur en 2009 a eu pour conséquence d'augmenter les dépenses de frais de tutelle de l'ordre de 27 M€ en 2009 (la réforme a notamment prévu que le financement des tutelles pour les incapables majeurs passe à l'organisme payant la prestation la plus importante).

s'explique principalement par la mesure d'unification des majorations des allocations familiales (économie de 0,2 Md€ en 2009) et par la réduction tendancielle de la taille des familles.

Les aides à la petite enfance conservent une croissance soutenue de 4,5 %, quoique ralentie par rapport à 2008 (6 %). L'augmentation du nombre de bénéficiaires de la Paje de 6,6 % (contre 5 % en 2008) reste importante et on note un infléchissement sensible sur les dépenses d'aides à la garde, même si les rythmes de progression demeurent très élevés (+ 11,1 %, contre + 20,2 % en 2008), compte tenu du développement de l'offre de garde individuelle¹².

Les dépenses de transferts vers d'autres branches gardent un rythme dynamique (7,8 %) en raison principalement de l'augmentation de 10 points de la part de la Cnaf dans le financement des majorations de pensions pour enfants des régimes de sécurité sociale, un des avantages familiaux de retraite : la part de la Cnaf dans le financement de ces majorations qui était de 60 % depuis 2003, passe en effet à 70 % en 2009 (85 % en 2010 et 100 % en 2011).

En 2010

Le déficit de la branche famille qui s'était déjà profondément dégradé en 2009 (1,8 Md€ de déficit) a fortement augmenté (2,7 Md€) en 2010, les produits (uniquement à partir de 2010 cotisations, CSG, Itaf compensant les exonérations) repartant progressivement mais insuffisamment. Les charges nettes augmentent rapidement (+ 2,9 % contre + 1,4 % en 2009), mais pas en raison des prestations légales qui connaissent une augmentation très limitée (0,5 % contre 3,3 % en 2009) avec l'absence de revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf).

L'augmentation des charges de la branche famille provient pour l'essentiel du fort accroissement du transfert de la Cnaf au FSV au titre des majorations de pensions pour les parents de trois enfants ou plus (part de la Cnaf portée de 70 % à 85 % en 2010, 100 % prévu en 2011) qui pèse de nouveau sur le solde de la branche famille (- 0,7 Md€ en 2010), ainsi que, dans une moindre mesure, des charges de prestations extralégales (elles représentent 7 % des charges de la Cnaf en 2010) qui ont connu une augmentation soutenue (+ 5,7 %), plus rapide qu'en 2009.

Les dépenses d'allocations d'entretien aux familles ont diminué de 1 %, et notamment les allocations familiales (- 1,3 %) qui représentent presque trois quarts de ces allocations : encore versée sans condition de ressources, le nombre de bénéficiaires augmente peu (0,6 % en 2010) mais le montant moyen diminue (- 1,9 % en 2010, - 1 % prévu en 2011 hors revalorisation Bmaf), à cause de la déformation tendancielle de la structure des familles bénéficiaires (les familles de trois enfants et plus en représentaient 31,7 % en 2010 contre 31,9 % en 2007) et de la montée en charge de la mesure d'unification des majorations pour âge des allocations familiales qui entraîne une économie de 380 M€ en 2010¹³.

L'absence de revalorisation de la Bmaf a aussi pesé sur l'augmentation des dépenses d'allocations à la petite enfance (+ 2 %) avec des évolutions contrastées selon les prestations. La croissance est

¹² À noter également, à compter de 2009, une majoration du complément de garde de la Paje pour les parents qui font garder leur(s) enfant(s) pendant au moins 25 heures atypiques afin de mieux tenir compte du phénomène des horaires atypiques, pour un coût de 25 M€ en 2009.

¹³ La Cnaf estime que cette mesure explique 1,5 point de la baisse du montant moyen de l'allocation familiale versée en 2010 et 1 point en 2011.

tirée par les dépenses d'aides pour la garde d'enfants (complément mode de garde) qui sont très dynamiques (7,5 % en 2010) en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires (à 94 % recourant à une assistante maternelle). Elles représentent en 2010 plus de 44 % des aides légales pour la petite enfance contre 39 % en 2008. Le nombre de bénéficiaires de la prime à la naissance et de l'allocation de base a légèrement augmenté en 2010 (0,3 %), tiré par une augmentation de 0,3 % des naissances (globalement, sur la période 2006-2011, ces dépenses ont évolué pour l'essentiel en fonction de la revalorisation de la Bmaf, les naissances étant globalement stables, de l'ordre de 830 000 naissances par an depuis 2006). Enfin, le complément de libre choix d'activité (CLCA) est en baisse à partir de 2011, du fait surtout d'une baisse de l'allocation moyenne en raison du choix plus fréquent d'un congé à taux partiel, moins rémunéré.

En 2011

La branche famille a dégagé un déficit de 2,6 Md€ en 2011, soit un niveau voisin de celui de l'exercice 2010 (2,7 Md€). Malgré des recettes en croissance dynamique, les dépenses ont également fortement augmenté.

Une bonne partie de l'augmentation provient, non pas des prestations légales et extralégales, mais des transferts et contributions à d'autres branches et organismes nationaux de sécurité sociale et à l'État (+ 1,1 Md€, soit + 9,2 %). À compter de 2011, la branche famille compense en effet intégralement auprès du FSV la prise en charge par ce dernier des majorations pour enfants en faveur des régimes de base d'assurance vieillesse (au lieu de 85 % en 2010), ce qui a engendré pour 2011 une charge supplémentaire de 0,8 Md€.

Les charges nettes de prestations légales ont quant à elles seulement augmenté de 0,5 Md€ (+ 1,6 %). Malgré la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf) de 1,5 % (contre une revalorisation nulle en 2010), les charges de prestations familiales hors petite enfance ont crû dans une mesure limitée (+ 0,9 %), compte tenu de la stabilité des effectifs de bénéficiaires de certaines prestations (allocations familiales), d'effets plafond négatifs (parce qu'il est moins rapide que l'évolution des salaires, le relèvement des plafonds de ressources conduit mécaniquement à exclure certains bénéficiaires) pour d'autres prestations (allocation de rentrée scolaire et complément familial) et de la poursuite de la montée en charge des économies liées à l'unification des majorations d'âge des allocations familiales intervenue en 2007¹⁴. Malgré la revalorisation de la Bmaf et la poursuite de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, les prestations liées à la petite enfance (prestation d'accueil du jeune enfant) ont progressé à un rythme identique à celui de 2010 (+ 2,7 %), compte tenu d'effets plafond négatifs (pour la prime de naissance et l'AB notamment).

Bien qu'inférieures à la prévision, les prestations d'action sociale ont quant à elles sensiblement augmenté (+ 0,2 Md€, soit + 6,7 %), en raison de la progression du taux d'activité des équipements et de la mise en service de nouvelles structures dans le cadre du « plan crèche ».

¹⁴ Toutefois, à partir de juin 2011, l'alignement, à la hausse, de la majoration servie à 14 et 15 ans sur le montant de celle servie à compter de 16 ans commence à réduire l'économie. L'alignement à la hausse à partir de juin 2011 de la majoration servie à 14 et 15 ans sur le montant de celle servie antérieurement à compter de 16 ans se traduit ensuite et jusqu'en 2013 par une hausse de l'allocation moyenne.

En 2012

La branche famille a connu, en 2012, un déficit de 2,5 Md€, en légère réduction par rapport à ceux de 2011 (2,6 Md€) et de 2010 (2,7 Md€).

L'augmentation des charges de prestations légales (+ 2,8 %) s'est accélérée par rapport à celle intervenue en 2011 (+ 1,6 %), malgré une faible revalorisation de la Bmaf par rapport à 2011, très inférieure à ce qu'elle aurait dû être, de + 1 % au lieu de + 2,3 % en application des règles habituelles¹⁵. En outre, cette revalorisation a été reportée du 1^{er} janvier au 1^{er} avril 2012, soit une revalorisation de 0,75 % en moyenne annuelle (au lieu de 1,5 % en 2011). L'économie associée à ces mesures de sous revalorisation était estimée, selon les sources, entre 420 et 450 M€.

L'augmentation des charges de prestations légales traduit les incidences de la revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire de 25 % au 1^{er} septembre 2012¹⁶ (pour un coût estimé de 360 M€) et l'unification des majorations pour âge pour enfants des allocations familiales qui, après avoir permis des économies croissantes de 2008 à 2011, a désormais un effet d'accroissement des dépenses (estimé à 110 M€ en 2012).

En dépit de la revalorisation plus limitée de leur montant, les charges relatives aux allocations familiales ont plus fortement progressé en 2012 qu'en 2011 (+ 1,8 % contre + 0,5 %). Celles relatives à la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ont en revanche entamé une décélération (+ 1,4 % contre + 2,7 % en 2011), quoique de portée inégale selon les composantes de cette prestation. Jusqu'à la fin de sa montée en charge en 2009, et même jusqu'en 2011, les prestations de la Paje étaient très dynamiques et le complément mode de garde (CMG) était la plus dynamique d'entre elles¹⁷. Le CMG continue en 2012 à tirer à la hausse les prestations familiales en raison d'une hausse de la dépense moyenne de l'allocation (notamment en raison de la revalorisation de 2 % du Smic en 2012 ce qui majore la prise en charge de cotisations) et de l'impact du CMG structure, mais la croissance des dépenses de CMG ralentit. Outre une stabilisation des naissances, plusieurs autres facteurs expliquent globalement la décélération des dépenses de prestations de la Paje : baisse du nombre de bénéficiaires de la prime à la naissance et de l'AB en raison d'effets plafonds négatifs ; poursuite de la baisse du nombre de bénéficiaires du CLCA cessant toute activité et hausse de la part des bénéficiaires à temps partiel, ce qui conduit à une baisse du montant moyen¹⁸.

¹⁵ L'application de cette décision défavorable vaut en 2012 aussi pour les plafonds de ressources.

¹⁶ Ce relèvement de l'ARS a été pour une petite part compensé par un effet plafond négatif qui induit une baisse du nombre de bénéficiaires (- 1,3 %). En 2013, l'effet plafond a continué à rester négatif induisant une baisse de 0,4 % de l'ARS. L'effet plafond négatif correspond à l'exclusion mécanique d'un certain nombre d'allocataires bénéficiaires de prestations sous condition de ressources lorsque les plafonds évoluent moins vite que les ressources moyennes.

¹⁷ Le CMG est une aide constituée d'une prise en charge des cotisations et d'une fraction de la rémunération ; son évolution dépend du nombre de familles potentielles, du comportement des ménages en matière de garde d'enfants et de l'offre de garde disponible. Depuis la réforme de la Paje de 2004, et même après la fin de sa montée en charge en 2009, la croissance du CMG est restée dynamique, notamment en 2012 en raison d'une hausse de l'allocation moyenne et de l'impact du CMG structure.

¹⁸ De façon anecdotique car la mesure entraîne un surcoût de 4 M€ en année pleine, le plafond de ressources du complément mode de garde de la Paje (emploi direct ou recours à une structure habilitée) pour les personnes assumant seules la charge d'un ou de plusieurs enfants est majoré de 40 % à compter de juin 2012. De manière similaire, le montant est majoré lorsque l'allocataire et/ou son conjoint, concubin ou partenaire de Pacs bénéficie de l'AAH, pour un coût de l'ordre de 2 M€ en année pleine.

L'augmentation des charges relatives aux prestations extralégales d'action sociale est demeurée très soutenue (8,3 %) en raison du dynamisme des prestations de service (+ 6,4 %) et de la forte hausse de l'investissement dans les crèches.

En 2013

Le déficit de la branche famille, qui ne s'était pas dégradé depuis 2010, a augmenté de 0,7 Md€ en 2013, s'inscrivant à - 3,2 Md€ (les produits nets augmentent de 1,5 % contre 2,8 % pour les charges nettes). Cette dégradation est due à l'érosion tendancielle de certaines ressources et au ralentissement de la progression de la masse salariale (mauvaise conjoncture économique avec une croissance des cotisations sociales de + 1,2 % seulement), et non à la hausse du rythme de croissance des prestations. Les prestations légales ont connu une hausse de + 2,4 %, les charges nettes de la Cnaf ayant été davantage portées par d'autres dépenses, en particulier le transfert à la Cnav (+ 7,7 %) au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)¹⁹. Les deux tiers de la croissance des dépenses en valeur du FNPF proviennent de la revalorisation de la Bmaf alors qu'elle n'en expliquait qu'un tiers en 2012. Les ressources des allocataires n'ayant guère progressé plus que les plafonds de ressources, 2013 est caractérisé par l'absence d'effets prix (qui en général conduisent à exclure davantage de personnes du bénéfice des prestations sous conditions de ressources et tirent à la baisse des dépenses).

Tous les types de prestations contribuent à ralentir la dépense. La dépense des prestations familiales a retrouvé en 2013 un rythme de progression (+ 1,9 %) proche de celui de 2011 (+ 1,6 %), après la nette accélération en 2012 (+ 2,8 %) en raison notamment de la forte revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire, et ceci malgré la sous-indexation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales.

La dépense consacrée aux AF est encore soutenue du fait de la fin de montée en charge de l'unification de la majoration pour âge²⁰. Les dépenses, pour la Paje dans son ensemble, ont été stables en volume en 2013. Parmi les prestations, celle qui voit ses dépenses encore fortement augmenter est le complément de mode de garde (CMG) assistante maternelle de la Paje en raison de l'augmentation du taux de recours à cette allocation.

Le complément de libre choix d'activité (CLCA) est quant à lui en nette diminution du fait de changement de comportement des allocataires, qui optent pour un CLCA à taux partiel plutôt qu'à taux plein. La poursuite de la relative stagnation des naissances (- 0,2 % en 2012, + 0,1 % en 2013 et en 2014) se traduit par une évolution résiduelle quasi nulle des primes de naissance et de l'allocation de base de la Paje.

Les dépenses au titre de l'action sociale se sont maintenues à leur niveau de 2012, alors qu'elles avaient fortement contribué à la croissance des prestations en 2012.

¹⁹ Plusieurs causes, dont certaines exceptionnelles, se sont conjuguées : forte hausse du nombre de bénéficiaires, hausse de la cotisation de référence liée à l'évolution du Smic mesurée en moyenne annuelle au 1^{er} juillet (+ 4,5 %), hausse des taux de cotisations vieillesse et enfin importantes régularisations au titre d'années antérieures.

²⁰ À compter de 2012 l'élargissement aux enfants de plus de 14 ans de la majoration auparavant destinée aux enfants de 16 à 20 ans constitue un coût dont la montée en charge s'étale sur deux ans.

En 2014

Le déficit de la branche famille s'est inscrit à – 2,7 Md€ en 2014. Il diminue de 0,5 Md€ par rapport à 2013, en raison d'une évolution favorable des produits qui ont progressé deux fois plus rapidement qu'en 2013 (+ 3,2 %, au lieu de + 1,5 %) grâce à de nouvelles recettes (CSG, recettes fiscales affectées²¹), et malgré la baisse du taux de cotisations famille (de 5,4 à 5,25 %). La baisse du déficit s'explique aussi par une croissance des charges nettes de la branche fortement ralentie à 2,1 %, après 2,7 % en 2013, sous l'effet essentiellement de la décélération des prestations légales (+ 0,8 % en 2014 au lieu de + 2,4 % en 2013). La faible revalorisation de la Bmaf de 0,6 % au 1^{er} avril explique plus de la moitié de ce ralentissement des dépenses.

Les prestations d'entretien croissent à un rythme proche de 2013 (+ 2,4 % après + 2,3 %), bien que tirées à la hausse par les revalorisations dans le cadre du plan pauvreté du complément familial (instauration d'une majoration étalée sur cinq années de 50 % du complément familial pour les bénéficiaires dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté [+ 10 % en 2014]) et de l'allocation de soutien familial (augmentation étalée sur cinq ans de 25 % du montant de l'allocation de soutien familial [+ 5 % en 2014] ; voir annexe pour la présentation des réformes de 2014 à 2019).

L'impact financier de ces nouvelles mesures est presque totalement compensé par l'aménagement de la Paje, décidé en LFSS pour 2014. La dépense globale de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) diminue pour la première fois depuis sa mise en place (– 0,8 % après + 1,4 % en 2012 et 2013). Le montant de l'allocation de base (AB) – ainsi que celle des primes à la naissance et à l'adoption – est figé (et le restera jusqu'en 2018 jusqu'à ce qu'il soit rattrapé par le montant du complément familial). De plus, le plafond a également été modifié : la majoration pour isolement a été abaissée et la progression du plafond par enfant linéarisée. Enfin, les bénéficiaires du complément de libre choix d'activité dont les ressources dépassent le plafond de l'AB n'en perçoivent plus la majoration.

La croissance des transferts de charges a également fortement ralenti (+ 1,3 % après + 4,6 % en 2013), qu'il s'agisse des transferts à la Cnav au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (+ 0,9 % après + 7,7 % en 2013) ou au FSV s'agissant des majorations de pensions pour enfants (+ 1,2 % après + 2,4 %).

Les prestations extralégales d'action sociale et les charges de gestion courante ont été tirées par l'intégration dans les comptes de la branche des prestations extralégales et des charges de gestion courantes de la mutualité sociale agricole (MSA). Cette mesure entraîne une hausse des dépenses de gestion de 8,8 % en 2014, contre + 0,8 % seulement hors MSA et une hausse des prestations extralégales de 10,6 % en 2014, contre + 5,1 % hors MSA : les prestations extralégales d'action sociale augmentent à nouveau à un rythme soutenu alors qu'elles étaient restées stables en 2013. Sans l'intégration de ces dépenses de la MSA à la branche famille, l'augmentation de l'ensemble des charges nettes de la branche aurait été seulement de 1,5 % en 2014 au lieu de 2,1 %. Cette intégration des dépenses est en partie compensée par l'intégration de cotisations auparavant affectées à la MSA, mais en partie seulement, si bien que l'intégration aboutit à une légère détérioration du solde en 2014, une perte dont il est prévu qu'elle croisse ensuite (voir encadré 2).

²¹ Notamment pour rétrocéder une partie des gains pour l'État liés à la réforme du quotient familial (rétrocession d'environ 1 Md€ en 2014).

Encadré 2 – L'intégration des charges des régimes agricoles à la Cnaf en 2014 : une opération pas tout à fait neutre pour la branche famille

Les prestations familiales et les aides au logement des allocataires de la mutualité sociale agricole (MSA) sont financées par la Cnaf en contrepartie des cotisations famille des cotisants du régime, depuis 1963 pour les salariés agricoles, depuis 1983 (avec compensation jusqu'en 1993 par l'État de l'écart entre les dépenses et les cotisations) pour les exploitants agricoles. Au sein de la MSA subsistait jusqu'en 2014 une branche famille avec des prestations extralégales servies par le régime (120 M€ en 2012) et des charges de gestion courante (220 M€ en 2012). Ces charges sont financées par des cotisations qui s'élevaient à 260 M€ en 2012 (soit un déficit de 80 M€).

À compter du 1^{er} janvier 2014, l'ensemble de ces éléments se retrouvent au compte de résultat de la Cnaf qui constituera ainsi une branche véritablement universelle regroupant tous les régimes. Les charges nettes et recettes nettes de la branche famille des régimes de base de la Sécurité sociale correspondront exactement au compte de résultat de la Cnaf.

En 2014, il est prévu que les prestations extralégales des régimes agricoles seraient de 130 M€, les charges de gestion courante de 200 M€ et les cotisations sociales pour les financer de 290 M€, dont 190 M€ de cotisations salariales et 80 M€ de cotisations de non-salariés. L'opération comporte ainsi un coût pour la Cnaf de 40 M€ puisque la branche famille des régimes agricoles est déficitaire²².

En 2015

Le déficit de la branche famille s'est inscrit à 1,5 Md€ en 2015, en réduction de 1,2 Md€ par rapport à 2014, en raison surtout d'importantes mesures d'économie concernant notamment la Paje. En 2015, la dépense globale de prestations familiales a diminué de 1,8 %, après une progression de 1,1 % en 2014.

La comparaison directe entre les dépenses de la branche famille en 2014 et en 2015 n'est cependant pas aisée : le périmètre de la branche a en effet connu une forte contraction dans le cadre des mesures du pacte de responsabilité. La fraction des aides personnalisées au logement (APL) auparavant financée par la branche (sous la forme d'un transfert au Fnal) a été transférée à l'État, dans le but de compenser la baisse des cotisations famille sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic (de 5,25 à 3,45 %) ainsi qu'une baisse des cotisations des travailleurs indépendants, ainsi que par une modification des clés de répartition des allègements généraux au bénéfice de la branche et par le produit de l'assujettissement à la source des cotisations et de la CSG sur les caisses de congés payés. Comme toutes ces contreparties auraient été plus importantes que les pertes de recettes, la Cnaf a en retour transféré à d'autres organismes une fraction importante de ses recettes fiscales (notamment le transfert au FSV d'une fraction de taxe sur les salaires auparavant affectée à la Cnaf).

En définitive, côté dépenses, avec la fin du cofinancement des APL par la branche famille (4,6 Md€ en 2014), les charges nettes de la branche se sont fortement contractées (- 8 % en 2015, soit - 4,7 Md€), compensées par une baisse des produits de cotisations (sous l'effet de la réduction du

²² Source : commission des comptes de la Sécurité sociale (2014).

taux de cotisation famille pour les salaires compris entre 1 et 1,6 fois le Smic), pour une baisse totale de 6,3 % de ses recettes.

Même en neutralisant les effets de la mise en œuvre du pacte (la diminution du périmètre de la branche du fait du transfert à l'État du financement du Fnal), les dépenses de la branche famille ont décliné.

Les dépenses de prestations légales ont diminué (- 1,5 %, après + 0,8 % en 2014). Plusieurs causes se sont cumulées mais la principale raison vient des changements concernant les composantes de la Paje. Outre les mesures amorcées en 2014 comme le gel des montants de la prime à la naissance et de l'allocation de base (AB) (prévu jusqu'en 2018) et les modifications portant sur les plafonds de ressource (comme l'abaissement du plafond de la majoration pour isolement), le paiement de la prime à la naissance a été décalé du septième mois de grossesse au deuxième mois après la naissance et l'ouverture du droit à l'allocation de base intervient désormais le mois suivant la naissance de l'enfant, et non à compter de la date de la naissance. Enfin, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepaje), entérinée par la loi sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, se substitue au complément libre choix d'activité à partir du 1^{er} janvier 2015, et a induit un moindre recours à la prestation²³. La baisse des dépenses de prestations légales s'explique aussi, dans une moindre mesure, par l'absence de revalorisation de la Bmaf et la réforme des allocations familiales, modulées en fonction du revenu à compter du 1^{er} juillet 2015²⁴, et dont l'effet baissier sur les prestations d'entretien a été en partie atténué par la poursuite des revalorisations du complément familial (+ 10 %) et de l'allocation de soutien familial (+ 5 %) dans le cadre du plan pauvreté²⁵.

Les autres transferts versés par la branche (10,2 Md€), principalement à la branche vieillesse au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer et des majorations de pensions pour enfants, ont crû modérément quoique plus rapidement qu'en 2014 (+ 1,8 %, contre + 1,5 % en 2014).

La croissance des prestations extralégales a ralenti en 2015 (+ 6,4 %), après l'intégration des dépenses d'action sociale de la MSA en 2014 qui avait fortement tiré à la hausse ces dépenses.

En 2016

La branche famille a dégagé un déficit de 1 Md€ en 2016, en baisse de 0,5 Md€. Le périmètre de la branche a été de nouveau profondément modifié en recettes et en dépenses sous l'effet des mesures du pacte de responsabilité et de la loi « croissance et activité » : extension de la baisse des cotisations sociales famille (aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic à compter du 1^{er} avril

²³ La prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepaje) se substitue au complément libre choix d'activité (CLCA) pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2015. Cette réforme consiste à réserver une partie de la durée de la prestation au second parent. Pour que la famille bénéficie de la durée de versement maximale de la prestation, il est nécessaire que chaque parent fasse intégralement valoir son droit, successivement ou simultanément

²⁴ Réduction de moitié par rapport au montant antérieur du montant de l'allocation perçue par les ménages dont les ressources sont supérieures au premier plafond mais inférieures au second plafond (5 % des ménages), et des trois quarts pour les 5 % de ménages les plus aisés.

²⁵ Plus marginalement, la baisse, conséquente pour la première fois, du nombre de naissances en 2015 a induit mécaniquement une inflexion dans la progression du volume des prestations familiales, dans des proportions variables selon les prestations.

2016) d'un côté, transfert de charges de la branche famille vers l'État, notamment les allocations logement à caractère familial (ALF) avec la mise en œuvre du pacte de compétitivité²⁶. Tant les produits que les charges de la branche ont baissé mais davantage les charges que les produits (respectivement 4,7 et 4,2 Md€), d'où la baisse du déficit. En neutralisant les effets du pacte de responsabilité sur leur périmètre, les charges de la branche famille sont demeurées stables en 2016 (contre - 8,7 % à périmètre courant), les produits ont en revanche augmenté de 1,6 % (- 7,9 % à périmètre courant)²⁷.

À périmètre constant, les dépenses de prestations légales ont continué de baisser en 2016 mais dans une moindre ampleur qu'en 2015 (0,6 % après 1,8 %). Cette baisse porte surtout sur les prestations d'entretien (- 1 %) et sur la prestation d'accueil du jeune enfant (- 1,3 %). Dans un contexte marqué par la baisse du nombre des naissances et par la faible progression de la population âgée de 20 ans et moins (+ 0,2 %), les réformes ont prolongé leurs effets en 2016. C'est le cas, en particulier, de la modulation des allocations familiales (entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2015), pour lesquelles les dépenses baissent de - 0,4 Md€ en 2016 (à peine compensée par la revalorisation du complément familial majoré de + 0,1 Md€), des modifications apportées à l'allocation de base (- 0,1 Md€) ou de la suppression de la majoration du complément de libre choix d'activité (- 0,1 Md€). Toutes ces mesures, mais aussi le moindre recours à la Prepare (qui a remplacé le complément libre choix d'activité de la Paje)²⁸, une revalorisation quasi nulle de la Bmaf (0,1 % en moyenne annuelle après 0,2 % en 2015), et des effets « prix des plafonds » qui ont conduit à diminuer le nombre de bénéficiaires²⁹, expliquent la baisse des dépenses de prestations légales.

Les prestations extralégales ont contribué positivement à la croissance des charges de la branche en 2016 même si leur progression s'est nettement ralentie (+ 3,1 %, contre + 6,4 % en 2015), en raison notamment du faible dynamisme des subventions de fonctionnement liées à la petite enfance et des subventions d'investissement pour la création de places en crèches.

En 2017

La branche famille (dont le périmètre est resté inchangé après deux années de forts changements) revient quasiment à l'équilibre en 2017 (non atteint depuis 2007) avec un déficit limité à 0,2 Md€, contre 1,0 Md€ en 2016, grâce à la conjoncture favorable aux recettes mais aussi à une croissance très limitée des dépenses (charges nettes) de 0,7 %, alors qu'elles avaient été stables à périmètre constant en 2016³⁰, du fait de mesures d'économies sur les prestations : effet en année pleine de la

²⁶ Beaucoup plus marginalement sur les dépenses, les frais de tutelle des majeurs (mandataires judiciaires / protection juridique des majeurs) ont également été transférés au budget de l'État en 2016. Ces dépenses représentent pour l'État de l'ordre de 660 M€ en 2019 (+ 34,7 % entre 2010 et 2019 en raison d'évolutions démographiques (source : Cour des comptes). Les frais de tutelle à la charge de la branche famille portait à 80 % environ au début des années 2010 pour la tutelle AAH et 20 % environ pour les prestations familiales.

²⁷ Au total, le total des prestations de la branche famille a fortement diminué en 2015 et 2016 suite aux transferts successifs de l'APL, de l'ALF et des frais de mandataires judiciaires

²⁸ Le nombre de bénéficiaires est passé de 480 000 fin 2014 à 400 000 fin 2016.

²⁹ En 2016, les plafonds auxquels sont soumises certaines prestations légales ont été revalorisés de 0,4 %. Aussi, comme les ressources des allocataires ont cru (+ 1,6 %) plus rapidement que les plafonds, certains bénéficiaires sont sortis des dispositifs non-universels (ou ont vu leur montant de prestations diminuer, par exemple dans le cas des allocations familiales depuis leur modulation).

³⁰ Et avaient baissé de 8,7 % à périmètre courant - 2016 ayant été marqué par un transfert du financement de l'ALF au budget de l'État et plus marginalement de la protection juridique des majeurs.

modulation des allocations familiales en fonction des ressources (initiée à partir du 1^{er} juillet 2015) et poursuite de la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Cette hausse très limitée des dépenses en 2017 vient principalement de la baisse des prestations légales (- 0,2 %) contrebalancée par une hausse des prestations extralégales d'action sociale (+ 6,3 %).

Les dépenses de prestations légales ont continué de baisser en 2017 malgré la revalorisation de la Bmaf (+ 0,3 % en moyenne annuelle), mais la baisse est désormais très ralentie : - 0,2 % après - 0,6 % en 2016 et - 1,8 % en 2015. Cette baisse peut globalement s'expliquer par la diminution du nombre de bénéficiaires, avec des différences notables entre les prestations de la Paje et les prestations d'entretien.

La baisse des dépenses de prestations légales s'explique par la forte diminution des dépenses de la Paje (- 3,8 %) sous l'effet de la baisse de la natalité (- 2,4 % en 2017) et d'un très fort recul (- 22 %) des dépenses de la Prepare, provenant essentiellement d'un moindre recours au congé parental, à la suite notamment de la réforme pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2015 qui impose un partage du congé entre les deux parents³¹. La chute du nombre de bénéficiaires de cette prestation de la Paje s'est accélérée : 480 000 fin 2014, 440 000 fin 2015, 400 000 fin 2016, 270 000 fin 2017.

Les prestations d'entretien affichent en revanche une hausse (1,8 %), pour la première fois depuis 2015. Outre la fin de la montée en charge de mesures d'économies (comme la modulation des AF), ce sont deux mesures décidées dans le cadre du plan pauvreté de 2013 qui continuent à contribuer à la croissance des prestations : la revalorisation de l'allocation de soutien familial (+ 5 % en 2017) et la majoration du complément familial pour les ménages situés sous un plafond de ressources (+ 10 % en 2017). Ces mesures sont en partie contrebalancées par des effets plafonds négatifs importants pour les prestations dont l'octroi ou le montant sont soumis à des conditions de ressources (allocations familiales, complément familial, allocations de rentrée scolaire...). Les plafonds, plus ou moins revalorisés sur les prix (non revalorisés en 2017) évoluent moins rapidement que les ressources prises en compte pour les bénéficiaires (pour les prestations versées en 2017, celles de 2015 qui ont crû de 1,4 %³²), ce qui entraîne une sortie des bénéficiaires dont les ressources excèdent alors les nouveaux plafonds ou une réduction des montants qui leur sont versés (cet effet plafond négatif est assez important depuis 2015 notamment du fait d'une inflation particulièrement atone).

L'augmentation des dépenses de la branche en 2017 s'explique pour une bonne part par la croissance des prestations extralégales (+ 0,3 Md€, soit + 6,3 %), qui financent notamment les modes de garde collectifs.

³¹ Pour les familles de deux enfants et plus, la durée maximale du congé a été limitée à 24 mois par parent (dans la limite des 3 ans de l'enfant) contre 36 mois auparavant (dans la même limite) avec le complément de libre choix d'activité (CLCA). Le second parent a rarement pris le relais du premier à l'issue des 24 mois de congé parental pris par le premier parent, même si cette possibilité est ouverte par la législation. Cela a conduit à limiter la durée moyenne de congé à compter de 2017 et donc le nombre de bénéficiaires.

³² Les plafonds de l'année N sont revalorisés en fonction de l'inflation constatée en N-2, en cohérence avec la prise en considération des ressources constatées en N-2 pour l'attribution des prestations en année N.

En 2018

Pour la première fois depuis 2007, le solde de la branche famille est excédentaire en 2018, s'établissant à 0,45 Md€ en raison de produits en hausse de 1,3 % et de charges stables.

Les dépenses de la branche famille se sont en effet stabilisées (en euros courant) en 2018 (+ 0,0 %), après une hausse de 0,7 % en 2017.

Après trois années consécutives de baisse (dont un léger repli de – 0,2 % en 2017), les prestations légales sont également restées stables en 2018 (+ 0,0 %). Cette stabilité recouvre cependant des mouvements de sens opposé. Ainsi, la revalorisation des prestations en fonction de l'inflation a été plus forte en 2018 qu'en 2017.

À l'inverse, le volume des prestations servies a diminué, du fait principalement du moindre recours à la prestation partagée d'éducation de l'enfant entre les deux membres du couple, de la diminution du nombre de naissances et dans une moindre mesure des effets des mesures d'économie anciennes³³ et nouvelles³⁴. À cet égard, les dépenses relatives à la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), dont la Prepare est une composante, ont à nouveau baissé en 2018 (– 3,3 %, après – 3,8 % en 2017). Les dépenses relatives au congé parental (Prepare et CLCA) ont baissé de 20,5 % et celles de l'allocation de base de 4,0 %.

Cette baisse a toutefois été contrebalancée par la hausse des prestations d'entretien qui ont progressé de 2,0 %, en raison de la revalorisation de la Bmaf, de 0,8 % en moyenne annuelle (contre 0,3 % en 2017), mais aussi des dernières revalorisations exceptionnelles du plan de lutte contre la pauvreté de 2013 (augmentation de 10 % de la majoration du CF et de 5 % de l'ASF). Les autres prestations légales ont également été plus dynamiques (+ 6,9 %), en raison d'une accélération du nombre de bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (+ 5,8 %) et de l'allocation de présence parentale (+ 12,5 %).

Les prestations extralégales d'action sociale ont stagné en 2018 (+ 0,1 %), alors qu'elles avaient été dynamiques en 2017 (+ 6,3 %). Cette inflexion reflète celle des dépenses d'action sociale prévue par la convention d'objectifs et de gestion (COG) avec l'État pour les années 2018 à 2022, soit une progression annuelle moyenne prévue de 2,0 % sur la période 2017-2022, contre 5,2 % entre 2012 et 2017. À cet effet, la COG prévoit notamment un repli des dépenses d'investissement pour les équipements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et des dépenses pour l'accueil de loisirs à destination des jeunes de 3 à 11 ans.

Enfin, les transferts à la branche vieillesse (soit 10 Md€), au titre des avantages familiaux de retraite, soit l'assurance vieillesse des parents au foyer et les majorations pour enfants, ont faiblement progressé en 2018 (+ 0,3 %), comme en 2017 (+ 0,1 %).

³³ La poursuite de la montée en charge des changements introduits par la LFSS pour 2014 : abaissement des plafonds de l'allocation de base, modulation de l'allocation de base à taux partiel et non revalorisation du montant de l'allocation de base.

³⁴ La LFSS pour 2018 a prévu l'alignement à la baisse, sur le complément familial, du plafond et du montant de l'allocation de base (fin de la convergence progressive des montants des prestations et de leurs plafonds) d'une part et du plafond de la prime à la naissance d'autre part. En sens inverse, des dépenses supplémentaires sont attendues de la majoration de 30 % à compter d'octobre 2018 des plafonds de CMG pour les familles monoparentales.

En 2019

Le solde de la Cnaf est excédentaire de 1,5 Md€ en 2019, en amélioration de 1,1 Md€ par rapport à 2018, en raison d'une stagnation des dépenses nettes (- 0,1 %) et d'une progression des recettes (+ 2 %).

La quasi stabilité des charges nettes (- 0,1 %) résulte d'une baisse des prestations légales nettes (- 0,7 %) presque intégralement compensée par une hausse des prestations extralégales d'action sociale.

Les prestations d'entretien ont nettement ralenti (+ 0,6 % après + 2,0 %) du fait de la faible indexation de la Bmaf au 1^{er} avril 2019 (+ 0,3 % au 1^{er} avril au lieu de 1,6 % selon les règles du code de la Sécurité sociale), ce qui conduit à limiter l'évolution des dépenses des différentes prestations, mais aussi en raison de la fin de montée en charge en 2018 des revalorisations exceptionnelles prévues dans le plan de lutte contre la pauvreté de 2013 (augmentation des montants du CF et de l'ASF de 2013 à 2018).

Parallèlement, les prestations liées à la petite enfance (Paje) ont poursuivi leur baisse (- 2,5 % après - 3,3 % en 2018), en raison d'une contraction des dépenses liées au congé parental (Prepaje) de - 6,0 %, due à la baisse du recours par les parents (mais baisse plus faible que les années précédentes, de l'ordre de - 20 % en 2017 et 2018), également en raison de l'alignement progressif des plafonds et du montant de l'allocation de base de la Paje sur le complément familial, et enfin en raison de la poursuite de la baisse de la natalité³⁵. Plusieurs mesures décidées en LFSS pour 2018 et 2019 ont également affecté le complément de libre choix du mode de garde (CMG), mais pour un impact financier net négligeable³⁶.

La baisse des prestations légales a été presque intégralement compensée par la hausse des prestations d'action sociale qui ont rebondi (+ 3,3 % après 0,1 % en 2018, année de signature de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion).

Enfin, les transferts versés ont peu progressé (+ 0,4 %), sous l'effet notamment de la limitation de la faible revalorisation des pensions de retraite à 0,3 % en 2019, qui a mécaniquement ralenti les prises en charge par la Cnaf des majorations de pensions pour les parents d'au moins trois enfants.

En 2020

Selon les prévisions de la CCSS faites en septembre 2020, la Cnaf passerait d'un excédent de 1,5 Md€ à un déficit de 3,3 Md€ en 2020. Cette dégradation s'explique entièrement par la chute des recettes attendues de 8,4 % sous l'effet de la crise alors que les dépenses augmenteraient de 1,0 %.

³⁵ Le nombre de naissance recule depuis 2011, et sans cesse depuis cinq ans mais à un rythme qui tend à ralentir : - 2,4 % en 2015, - 1,9 % en 2016, - 1,8 % en 2017, - 1,4 % en 2018 et - 0,7 % en 2019 (753 000 naissances en 2019 contre 759 000 en 2018).

³⁶ La LFSS pour 2018 prévoit une augmentation de 30 % du CMG à destination des familles monoparentales. Par ailleurs, les taux de cotisations sociales applicables aux gardes à domicile et assistantes maternelles ont diminué en LFSS pour 2018 puis augmenté en LFSS pour 2019, avec un effet sur le CMG qui prend en charge une partie ou la totalité de ces cotisations sociales. L'effet net de ces mesures est estimé à 36 M€ en 2019. À noter également la majoration de 30 % du montant maximal du CMG de la Paje pour les familles ayant un enfant ouvrant droit à l'AAEH, compter de novembre 2019.

Les prestations d'entretien seraient dynamiques, en progression de 3,1 % après + 0,6 % en 2019. Cette progression s'explique par la revalorisation exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire de 100 € pour soutenir les familles modestes face à la crise (0,5 Md€). Les dépenses des autres prestations d'entretien seraient en revanche stables en raison de la faible revalorisation annuelle des prestations, limitée à 0,3 % au 1^{er} avril 2020 par la LFSS pour 2020 (au lieu de 0,9 % si la règle normale de revalorisation avait été appliquée) et de la baisse continue des naissances depuis 2015 qui érode le nombre de familles bénéficiaires.

Les dépenses de la Paje diminueraient nettement (- 6,2 % après - 2,5 %), du fait essentiellement des dépenses au titre du complément mode de garde (- 6,5 %), le confinement ayant contraint de nombreux parents à garder leur(s) enfant(s) à la maison sans plus recourir à une assistante maternelle ou une garde à domicile³⁷. Après l'effondrement enregistré les premières années suivant la réforme de la Prepare en 2015, les dépenses relatives au congé parental (Prepare) poursuivraient leur baisse, à un rythme légèrement moins soutenu qu'en 2019 (- 5,5 % en 2020 après - 6,0 %), le nombre de bénéficiaires continuant de diminuer. Les dépenses d'action sociale conserveraient une croissance proche de 2019 (+ 3,1 % après 3,3 %). La Cnaf a en effet maintenu des financements aux établissements d'accueil des jeunes enfants malgré leur fermeture pendant le confinement.

Annexe : Les réformes des prestations familiales de 2014 à 2019 selon la CCSS (résumés figurant dans les rapports de la CCSS)

Les réformes avaient deux objectifs : un recentrage des aides en faveur des ménages les plus modestes et une adaptation du congé parental.

Dans le cadre des LFSS pour **2014 et 2015**, les conditions d'attribution de certaines prestations ont été modifiées. S'agissant de la Paje, le montant de l'allocation de base et des primes à la naissance et à l'adoption est figé jusqu'à convergence avec le montant du complément familial. De plus, le plafond a également été modifié : la majoration pour isolement a été abaissée et la progression du plafond par enfant linéarisée. Enfin, les bénéficiaires du complément de libre choix d'activité dont les ressources dépassent le plafond de l'allocation de base n'en perçoivent plus la majoration.

La LFSS pour 2015 a instauré la modulation des allocations familiales (AF) en fonction des ressources : pour 90 % des bénéficiaires, cette réforme n'a rien changé. Pour les 5 % des allocataires les plus aisés, le montant perçu chaque mois ne représente plus que 25 % de l'ancien montant. Les 5 % restant ont vu le montant de leur allocation diminuer de moitié.

Ces mesures ont en outre été accompagnées par un renforcement de l'aide aux ménages les plus modestes au travers d'une revalorisation exceptionnelle de l'allocation de soutien familial (ASF) et du complément familial, en application du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

³⁷ Joue également la poursuite de la baisse des naissances (- 0,6 % en 2019).

Ce plan prévoit une augmentation de 50 % du CF sur cinq ans pour les bénéficiaires dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté et une revalorisation de 25 % du montant de l'ASF.

Par ailleurs, la réforme du congé parental qui résulte de la mise en œuvre de la Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a substitué la PrePare au complément libre choix d'activité (CLCA). Le nouveau dispositif crée une incitation à un partage entre les deux parents de la durée congé parental : si les conditions d'activité et les montants ne changent pas par rapport au CLCA, les durées selon le rang de l'enfant ainsi que l'obligation de partage entre les deux parents pour pouvoir bénéficier de la durée maximale de versement sont en revanche modifiées.

La LFSS pour **2018** a introduit de nouvelles mesures, en particulier sur la Paje. Elle instaure l'alignement des montants et plafonds de l'allocation de base et de la prime à la naissance sur le complément familial et, concernant le complément mode de garde, modifie les taux de cotisations sociales (notamment, suppression de la cotisation salariale maladie, baisse de la cotisation salariale d'assurance chômage), relève le montant du complément mode de garde pour les familles monoparentales et propose aux familles la rétroactivité de la prestation dans le cadre du droit à l'erreur.

La LFSS pour **2019** a limité la revalorisation des prestations le 1^{er} avril 2019 à 0,3 %. En outre des mesures supplémentaires relatives au CMG ont été instaurées : la prolongation du CMG à taux plein après les 3 ans de l'enfant et jusqu'à la rentrée scolaire en maternelle et l'augmentation du CMG au bénéfice des familles percevant l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). Par ailleurs, les taux de cotisations sociales applicables aux gardes à domicile et assistantes maternelles ont augmenté, avec un effet sur le CMG qui prend en charge une partie ou la totalité de ces cotisations sociales.

ANNEXE 2 :

LES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE ET LEURS EVOLUTIONS

ELEMENTS DE CADRAGE

Les « droits familiaux de retraite », liés aux enfants, c'est-à-dire au fait d'avoir eu ou élevé des enfants, sont également parfois appelés « prestations différées », « aides sociales et fiscales différées », « avantages ou droits différés » ou encore (pour certains financés par la branche famille de la Sécurité sociale) « prestations (légales) indirectes ». Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR), les droits familiaux de retraite revêtent différents objectifs, dont ceux de donner plus de droits aux assurés ayant eu un ou des enfants ou de compenser les effets de la présence d'enfants sur les carrières professionnelles. Ces droits familiaux n'entrent pas dans le périmètre retenu dans ce rapport, qui se limite aux aides sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale. En effet, ces mesures ne profitent pas aux enfants au moment où ils sont à charge, mais bénéficient ultérieurement à leurs parents. La Drees évoque ainsi des droits « versés en raison d'une dimension familiale passée ».

Néanmoins, les droits familiaux de retraite peuvent être inclus dans le champ de la politique familiale, dans une acceptation plus large que celle retenue pour ce rapport (comme le fait la Drees dans son périmètre étendu du compte de l'enfance).

Surtout, un cadrage sur les droits familiaux de retraite se justifie dans ce rapport parce que la part des droits familiaux de retraite pris en charge par la branche famille a très fortement augmenté depuis le début des années 2000 et que cette prise en charge est venue préempter des moyens qui, sinon, auraient pu être utilisés autrement par la branche famille.

Ce cadrage s'appuie sur les nombreux travaux existants. Il ne s'agit pas, en effet, pour le conseil de la famille du HCFEA de refaire, en moins bien, ce qui est déjà réalisé par les services statistiques du ministère des Solidarités et de la Santé ou de caisses de retraites, le Conseil d'orientation des retraites³⁸, la Cour des comptes, ou encore des rapports *ad hoc*³⁹ ou des études ponctuelles⁴⁰. Pour une présentation de ces droits familiaux de retraite, nous nous référons en particulier à des travaux de la Drees⁴¹ et à une synthèse récente réalisée par la commission des comptes de la Sécurité sociale⁴², pour laquelle « *les avantages familiaux de retraite (l'assurance vieillesse des parents aux foyers, les majorations de pensions et de durée d'assurance) visent à compenser les effets de la parentalité sur la carrière et leurs conséquences sur les pensions* ».

³⁸ Voir notamment les différents documents de la réunion du Conseil du 2 mai 2002 consacrée aux « Avantages familiaux et conjugaux » ; COR, 2008, *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, 6^e rapport, 17 décembre.

³⁹ Le dernier en date, à notre connaissance est : Fragonard B., 2015, *Les droits familiaux de retraite*, rapport, février.

⁴⁰ Pour une approche sur le cycle de vie, voir Bac C., Bridenne I., Marc C. et Pucci M., 2011, Les aides liées à la présence d'enfants sur le cycle de vie, *Retraite et société*, n° 61, p. 101-134.

⁴¹ En particulier Andrieux V., Bonnet C., Plouhinec C., Rapoport B. et Solard G., 2016, [Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite](#), *Dossiers Solidarité Santé* n° 72, Drees, janvier ; Cheloudko P., 2019, [Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés](#), *Études et Résultats*, n° 1116, Drees, juin.

⁴² CCSS, 2019, Les droits familiaux de retraite, fiche 3.2, *Les comptes de la Sécurité sociale*, septembre.

I. Droits familiaux de retraite : les trois principaux dispositifs

Il ne s'agit pas pour nous de revenir en détail sur tous les dispositifs. Le périmètre des dispositifs retenus parmi les « droits familiaux de retraite » peut d'ailleurs parfois varier d'une approche à l'autre. Au cœur de ce qui est toujours retenu, comme dans les travaux précités, figurent trois grandes catégories de dispositifs :

A. L'ASSURANCE VIEILLESSE DES PARENTS AU FOYER (AVPF)

L'AVPF consiste en une affiliation gratuite au régime général des parents au foyer ou à temps partiel, les cotisations d'assurance vieillesse étant versées par la branche famille, sous certaines conditions⁴³. Elle bénéficie presque exclusivement aux mères, et majoritairement à celles qui ont fortement réduit leur activité professionnelle après la naissance de leurs enfants. Les cotisations de l'AVPF sont financées par la Cnaf sous la forme d'un transfert à la Cnav. Le montant de ce transfert est de 5 Md€ en 2018. Comme il s'agit de droits différés, et que certains ne seront pas utilisés au moment de demander la retraite, le montant total des suppléments de droits à retraite liés à ces cotisations et effectivement versés par l'assurance vieillesse est différent du montant du transfert. En 2016, le transfert de la branche famille au titre des cotisations AVPF s'élevait à 5,05 Md€ alors que les avantages étaient estimés à 3,1 Md€ pour la même année⁴⁴. En 2012, les montants étaient respectivement de 4,22 et 1,9 Md€ et en 2008 de 4,4 et 1,7 Md€. L'évolution des dépenses de cotisations AVPF par la Cnaf depuis 1973 est présentée dans la partie II du rapport, section I.C « L'évolution des dépenses de transferts de la branche famille ».

B. LES MAJORATIONS DU MONTANT DE LA PENSION DE RETRAITE (POUR ENFANTS)

Elles sont diverses et peuvent varier selon les régimes (régimes de base, complémentaires, spéciaux...)⁴⁵. La plus connue est la majoration de 10 % dans le régime général et les régimes alignés pour les parents ayant eu au moins trois enfants. Ces majorations sont désormais financées

⁴³ Une à trois conditions, selon les cas, doivent être remplies. La première est de percevoir l'une des prestations caractérisant la charge familiale (complément familial [CF], allocation de base [AB], complément de libre choix d'activité [CLCA] ou Prepare, allocation journalière de présence parentale [AJPP]) ou d'assumer la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé ou de bénéficier d'un congé de proche aidant afin de s'occuper d'un membre de sa famille handicapé ou en perte d'autonomie. La deuxième condition porte sur les ressources du foyer qui ne doivent pas dépasser un certain plafond, sauf lorsque l'AVPF est attribuée au titre du bénéfice de l'AJPP ou au titre d'une personne handicapée (enfant ou adulte) ou en cas de congé de proche aidant. La troisième condition soumet l'affiliation à une condition de non-activité professionnelle ou plus précisément de non dépassement d'un certain seuil de revenus d'activité pour la personne à affilier (en sont exemptés les parents isolés, les bénéficiaires de l'AJPP et les personnes dont le droit à l'AVPF est ouvert en raison de la charge d'un adulte ou d'un enfant handicapé). Pour des informations plus précises et détaillées sur l'acquisition des cotisations AVPF, voir le site caf.fr (<http://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/assurance-vieillesse-du-parent-au-foyer-avpf?active=tab1>)

⁴⁴ Cheloudko P., 2019, [Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés](#), *Études et Résultats* n° 1116, Drees, juin.

⁴⁵ Le taux de majoration varie selon les régimes (10 % dans la plupart des régimes et pour les régimes complémentaires Agirc et Arrco ; dans les régimes de la fonction publique, ce taux est majoré de 5 points de pourcentage supplémentaires pour chaque enfant au-delà du troisième).

par la branche famille (intégralement depuis 2011 après une montée en charge progressive⁴⁶) sous la forme d'un transfert au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le montant de ce transfert atteint 4,9 Mds d'€ en 2018. La branche famille ne finance pas, en revanche, les majorations de retraite liées aux enfants dans les autres régimes (retraite complémentaire des salariés du privé, fonction publique, etc.). Ainsi, en 2016, alors que l'ensemble des majorations de pensions liées aux enfants au titre des droits directs étaient estimées à 8 Md€ (7,6 en 2012), et même 9,2 Md€ en incluant les majorations au titre des droits dérivés, la branche famille en finançait 4,7 Md€ (4,5 en 2012). L'évolution des dépenses de cotisations AVPF par la Cnaf depuis 1973 est présentée dans la partie II du rapport, section I.C « L'évolution des dépenses de transferts de la branche famille ».

C. LES MAJORATIONS DE DUREE D'ASSURANCE (MDA) AU TITRE DE L'EDUCATION DES ENFANTS

Ce sont des trimestres supplémentaires pris en compte dans la durée d'assurance pour le calcul de la pension (qui ne concernent que les régimes en annuités) et attribués au fait d'avoir élevé des enfants, avec des conditions d'éligibilité variables selon les régimes⁴⁷. Il existe des différences notables selon les régimes, notamment entre le régime général et les régimes alignés d'une part, les régimes spéciaux et les régimes des fonctionnaires d'autre part. Le montant des suppléments de retraite imputable à ces MDA est estimé à 7 Md€ en 2016, en forte augmentation (5,1 Md€ en 2012). L'évaluation de l'impact de ces majorations de durée d'assurance peut varier selon les hypothèses d'estimation retenues, ce qui rend difficilement comparables les études ad hoc réalisées à des dates différentes.

⁴⁶ 15 % du coût en 2001, 30 % en 2002, 60 % à partir de 2003, 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % à partir de 2011.

⁴⁷ Au régime général et dans les régimes alignés, pour les enfants nés après 2010, quatre trimestres par enfant pour les mères au titre de l'accouchement et quatre trimestres par enfant à répartir entre le père et la mère au titre de l'éducation ; dans la fonction publique, deux trimestres par enfant pour les mères pour les enfants nés après 2004 auxquels peuvent s'ajouter des périodes de réduction d'activité (temps partiel ou arrêt) dans la limite de trois années par enfant (avant 2004, c'était quatre trimestres seulement pour la mère).

II. Les réformes des droits familiaux de retraite depuis une quinzaine d'années

Les majorations de durée d'assurance ont connu d'importants changements.

Dans le régime général et dans les régimes alignés, huit trimestres étaient attribués aux mères pour chaque enfant jusqu'en 2010 ; pour les enfants nés après 2010, quatre trimestres sont attribués par enfant pour les mères au titre de l'accouchement et quatre trimestres à répartir entre le père et la mère au titre de l'éducation.

Dans la fonction publique, quatre trimestres étaient attribués pour la mère pour les enfants nés jusqu'en 2004. Depuis ce sont deux trimestres par enfant pour les mères pour les enfants nés après 2004 auxquels peuvent s'ajouter des périodes de réduction d'activité effective (temps partiel ou arrêt) dans la limite de trois années par enfant.

En 2012, les taux de majoration pour trois enfants dans les régimes complémentaires de retraite ont été modifiés et unifiés.

En 2010, le dispositif de départs anticipés pour les parents d'au moins trois enfants dans la fonction publique a été fermé.

Du côté des dispositions sociales, il faut noter la suppression en 2014 de l'exonération de l'impôt sur le revenu de la majoration de retraite pour familles nombreuses. Son montant était estimé à 0,35 Md€ à la fin des années 1990⁴⁸ et, lors de sa suppression, il a été estimé que la mesure rapporterait 1,2 Md€ d'économies. Dans un domaine voisin, et qui concerne souvent des personnes retraitées, à noter également la restriction progressive à compter de 2009 de la demi-part fiscale aux parents ayant élevé seuls un enfant pendant au moins cinq ans.

⁴⁸ Rapport Chadelat, *Rapport sur l'assurance vieillesse des parents au foyer et des avantages familiaux entrant dans le calcul des droits à la retraite*, décembre 1997, Igas.

III. Droits familiaux de retraite : plus de 20 milliards d'euros de dépenses

Les masses financières représentées par ces droits peuvent varier selon la méthode d'évaluation. Il n'existe, à notre connaissance, pas de série homogène, en particulier pour le coût de la majoration de durée d'assurance ou pour l'AVPF⁴⁹, car le résultat dépend des hypothèses prises pour les évaluer.

À ce stade, quelques éléments de cadrage ont pu être relevés.

- Un travail récent de la Drees propose une évaluation des droits familiaux de retraite pour l'année 2016. Aux trois dispositifs précités (AVPF, majoration de pensions et MDA) sont notamment ajoutés :
- les majorations de pensions au titre des droits dérivés ;
- les départs anticipés pour les parents d'au moins trois enfants⁵⁰ ;
- et, pour des dépenses relativement marginales, les majorations de pensions pour les personnes ayant encore des enfants à charge qui ne sont plus mineurs⁵¹.

Selon cette évaluation, le total des droits familiaux s'élève à 20,7 Md€ en 2016 (20,6 Md€ sans les dernières majorations mentionnées, voir tableau 1). Ils se répartissent en :

- 9,2 Md€ au titre des majorations de pensions pour les personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants (8 Md€ au titre des droits propres et 1,2 Md€ au titre des droits dérivés) ;
- 7 Md€ au titre des majorations de durée d'assurance (MDA)⁵² ;
- 3,1 Md€ au titre de l'AVPF⁵³ ;
- 1,3 Md€ pour les départs anticipés pour motifs familiaux ;
- 0,1 Md€ pour des majorations de pensions pour les personnes ayant des enfants à charge qui ne sont plus mineurs (essentiellement dans les régimes complémentaires Agirc-Arrco).

À titre d'élément de comparaison, le montant des transferts de la branche famille (à la Cnav au titre de l'AVPF et au FSV au titre des majorations de pension) est de l'ordre de 9,8 Md€ en 2016.

⁴⁹ Si on veut évaluer le coût de la mesure, en termes de suppléments de pensions de retraite, et non de transferts en provenance de la Cnaf.

⁵⁰ Avant la réforme de 2010, ce dispositif, spécifique à la fonction publique et aux régimes spéciaux, permettait aux parents d'au moins trois enfants de partir à la retraite dès qu'ils justifiaient d'au moins quinze années de service (dispositif ouvert aux pères depuis fin 2004). Ce dispositif est à présent fermé et en voie d'extinction. Il concerne à 99 % des femmes.

⁵¹ Ces majorations relèvent essentiellement des régimes complémentaires Agirc et Arrco.

⁵² L'évaluation distingue, moyennant des hypothèses de calcul qui ne sont pas sans incidences sur les résultats, un effet sur le taux de proratisation et un effet sur le taux de liquidation de la pension.

⁵³ *Idem*.

Tableau 1 : Répartition des masses financières des pensions de retraite et des effectifs de retraités fin 2016

	En Md€	Effectifs (millions)	Effectifs (% des retraités)
Majoration accordée aux parents d'au moins trois enfants	8	6,4	40
Majoration pour enfant portant sur le droit dérivé	1,2	2,0	
Départ anticipé pour motifs familiaux	1,3	0,1	1
Majorations de durée d'assurance au titre des enfants (effet sur le coefficient de proratisation uniquement)	4,6	5,4	34
Trimestres accordés au titre de l'AVPF (effet sur le coefficient de proratisation uniquement)	2,3	2,3	14
Majorations de durée d'assurance au titre des enfants (effets sur le taux de liquidation des trimestres non cotisés directement)	2,4	1,6	10
Trimestres accordés au titre de l'AVPF (effets sur le taux de liquidation des trimestres non cotisés directement)	0,8	0,7	4
Total	20,6		

Note : les effectifs renseignés correspondent au nombre de retraités bénéficiant d'au moins un dispositif. La masse de pension correspond au montant annualisé (multiplication par douze) des pensions versées en décembre 2016. L'ordre de neutralisation des différents dispositifs a un effet sur les montants estimés. En particulier, pour les trimestres non cotisés directement, cela majore les effets des dispositifs neutralisés en premier et minore ceux neutralisés en dernier.

Lecture : en 2016, les masses versées au titre de la majoration accordée aux parents d'au moins trois enfants représentent 8 Md€. 6,4 millions de retraités sont concernés par ce dispositif, soit 40 % des retraités de droit direct. Champ : retraités vivants au 31 décembre 2016 percevant une pension sous forme de rente ou bénéficiant de l'Aspa.

Source : Drees, EIR 2016 (tableau construit à partir de Cheloudko P., 2019, Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés, *Études et Résultats*, n° 1116, Drees, juin).

IV. Droits familiaux de retraite : des dépenses en forte hausse et une augmentation de la part prise en charge par la branche famille

Nous n'avons pas connaissance de série homogène permettant de suivre précisément dans le temps l'évolution des dépenses liées aux droits familiaux de retraite.

Selon les calculs de la Drees (basés sur l'échantillon inter-régime de retraités) repris dans la fiche 3.2 des comptes de la Sécurité sociale, la masse des pensions versées au titre des droits familiaux, calculée sur un champ plus restreint excluant les majorations de pension au titre des droits dérivés et les dépenses pour départ anticipé, atteint 18,1 Md€ en 2016 contre 14,6 Md€ en 2012, ce qui représente une augmentation de près d'un quart (en euros courants) en quatre années seulement (tableau 2). Sur ce champ restreint, le montant peut être estimé à 12,6 Md€ en 2008 : l'augmentation entre 2008 et 2016 serait donc de près de 44 % en huit années sur ce champ restreint.

Tableau 2 : Masse des pensions versées au titre des droits familiaux

	2012		2016	
	Md€	%	Md€	%
Majorations de pensions (au titre des droits propres)	7,6	52	8,0	44
Majorations de durée d'assurance	5,1	35	7,0	39
AVPF	1,9	13	3,1	17
Total droits familiaux	14,6	100	18,1	100

Source : Drees, EIR 2012 et 2016 (repris de Commission des comptes de la sécurité sociale, 2019, Les droits familiaux de retraite, fiche 3.2, *Les comptes de la Sécurité sociale*, septembre).

Le tableau 3 présente les montants évalués pour l'année 2008, avec le même champ plus large que celui retenu dans le tableau 1 pour l'année 2016, mais en revanche pas forcément exactement les mêmes méthodes d'estimation. À cette réserve près, sur un champ incluant cette fois les majorations de pension au titre des droits dérivés ainsi que les départs anticipés de retraite, les dépenses ont augmenté entre 2008 et 2016 de 16,3 à 20,6 Md€, soit une augmentation de 26 % (en euros courants) en huit années.

Tableau 3 : Droits familiaux et masses financières mobilisés en 2008

	Masses financières (euros 2008)
Majorations de pension pour familles nombreuses	9 Md€ (dont 6,9 Md€ de droits directs)
Majorations de durée d'assurance (MDA)	4 Md€
Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)	1,7 Md€
Départs anticipés pour les parents de familles nombreuses	1,6 Md€
TOTAL (hors départs anticipés)	14,7 Md€
TOTAL (incluant les départs anticipés)	16,3 Md€

Source : Drees (tableau repris de Fragonard B., *Les droits familiaux de retraite*, rapport, février 2015).

Cette dynamique des droits familiaux de retraites est également attestée par les travaux de projections (tableau 4, repris du rapport Fragonard de 2015) qui prévoyaient une augmentation en euros constants de 146 % entre 2008 et 2040 (hors départs anticipés et hors majorations de pension pour les pensions de droits indirects), et particulièrement pour les dépenses liées à l'AVPF (+ 370 %).

Tableau 4 : Droits familiaux et masses financières mobilisées en 2040

	Masses financières en 2040 (euros 2008)	Évolution 2008-2040
Majorations de pension pour familles nombreuses (droits directs uniquement)	10,2 Md€	+ 47 %
Majorations de durée d'assurance	13,7 Md€	+ 211 %
Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)	8 Md€	+ 370 %
TOTAL	31,9 Md€	+ 146 %

Source : Drees – hypothèses du scénario B du COR (le PIB augmenterait de 64 % entre 2011 et 2040 et le nombre de retraitées de plus de 50 % entre 2008 et 2040) (tableau repris de Fragonard B., *Les droits familiaux de retraite*, rapport, février 2015).

Pour une bonne part, cette dynamique des dépenses de droits familiaux de retraite s'explique d'abord par la forte hausse des dépenses de pension elle-même, hausse impulsée par l'augmentation du nombre de retraités avec l'arrivée à l'âge de la retraite de cohortes plus nombreuses et par l'augmentation du montant moyen des pensions du fait des effets de noria (les retraités les plus âgés qui décèdent ont de plus faibles retraites que les nouveaux retraités). Elle s'explique aussi, s'agissant des dépenses imputables à l'AVPF et aux majorations de durée d'assurance, par la poursuite de la montée en charge de ces dispositifs créés en 1972.

ANNEXE 3 :

LA REDISTRIBUTION ENTRE MENAGES AU TRAVERS DES PRESTATIONS VERSEES PAR LES CAF

UN CHANGEMENT IMPORTANT DES PRIORITES ENTRE 1950 ET 2018

Cette note, centrée sur les prestations sociales ayant une vocation redistributive, adopte volontairement un champ plus large que celui strict des prestations qualifiées de familiales. Son objectif est en effet de regarder comment, sur longue période, le thème de la famille est en concurrence avec d'autres thématiques – pauvreté, logement – au sein des politiques publiques, pour accéder à la ressource rare et contrainte que constituent les finances publiques et en leur sein les finances sociales, et comment les arbitrages de fait de priorités ont évolué au cours du temps.

* * *

À l'origine consacrées aux prestations destinées aux familles, allocations familiales, allocation de salaire unique, primes pré- et post-natales auxquelles est venue s'adjoindre à partir de 1948 l'allocation de logement familiale, les caisses d'allocations familiales (et le volet famille des caisses de la MSA) ont vu progressivement s'élargir le champ de leurs interventions en étant le payeur des allocations de logement et de la plupart des minima sociaux⁵⁴. De ce fait, elles sont devenues le payeur principal des prestations que l'on peut qualifier de **redistributives**, parce que leur vocation est d'organiser une redistribution de revenus en direction de populations répondant à des critères définis *a priori* (familles, familles monoparentales, ménages à bas revenus ou en situation de pauvreté, personnes handicapées,...), à côté d'une part des prestations de **remplacement de revenus** d'activité⁵⁵ (retraites, chômage, indemnités journalières), et d'autre part de la **prise en charge des frais de santé** au travers de l'assurance maladie-maternité⁵⁶.

Le choix méthodologique retenu ici est de ne pas se limiter au champ des seules prestations à vocation familiale, parmi celles délivrées par les Caf et les autres organismes débiteurs de ces prestations (MSA notamment), mais de considérer l'ensemble des prestations sociales versées par ces organismes, qu'elles concernent principalement l'aide aux familles ou d'autres objectifs sociaux⁵⁷. L'idée est en effet que cet ensemble de prestations, au-delà d'être versées par les mêmes organismes, présente une caractéristique commune que nous avons choisi de regrouper sous le terme de « *prestations redistributives* », c'est-à-dire des prestations dont la vocation commune est d'organiser une redistribution de ressources en faveur de publics-cible, dont la collectivité nationale a décidé, à un moment donné, qu'il était nécessaire et légitime de leur apporter ce supplément de revenus. La conséquence en est que, dans un contexte où les ressources affectées aux politiques sociales sont toujours contraintes, ces différents objectifs particuliers peuvent être en concurrence entre eux et que la place relative des aides destinées aux familles au sens strict doit s'analyser au sein de cet ensemble de prestations sociales. En pratique, et si certaines de ces aides (logement, pauvreté) visent des publics plus larges que les familles avec enfants, elles contribuent aussi de manière significative à l'amélioration des revenus d'un nombre important de familles, notamment parmi les plus modestes⁵⁸.

⁵⁴ À l'exception principale du minimum vieillesse, étroitement lié aux pensions de retraite, du minimum invalidité, lié aux problématiques d'assurance maladie, et de l'allocation de solidarité spécifique liée au chômage.

⁵⁵ Cf. cet extrait de l'article L111-1 du code de la sécurité sociale : « *La sécurité sociale (...) garantit les travailleurs contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus* ».

La version antérieure de cet article avait une rédaction légèrement différente : « *Elle garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain* ».

⁵⁶ « *Elle assure la prise en charge des frais de santé,...* », article L111-1 du code de la sécurité sociale.

⁵⁷ Voir en annexe une présentation détaillée de ce choix méthodologique.

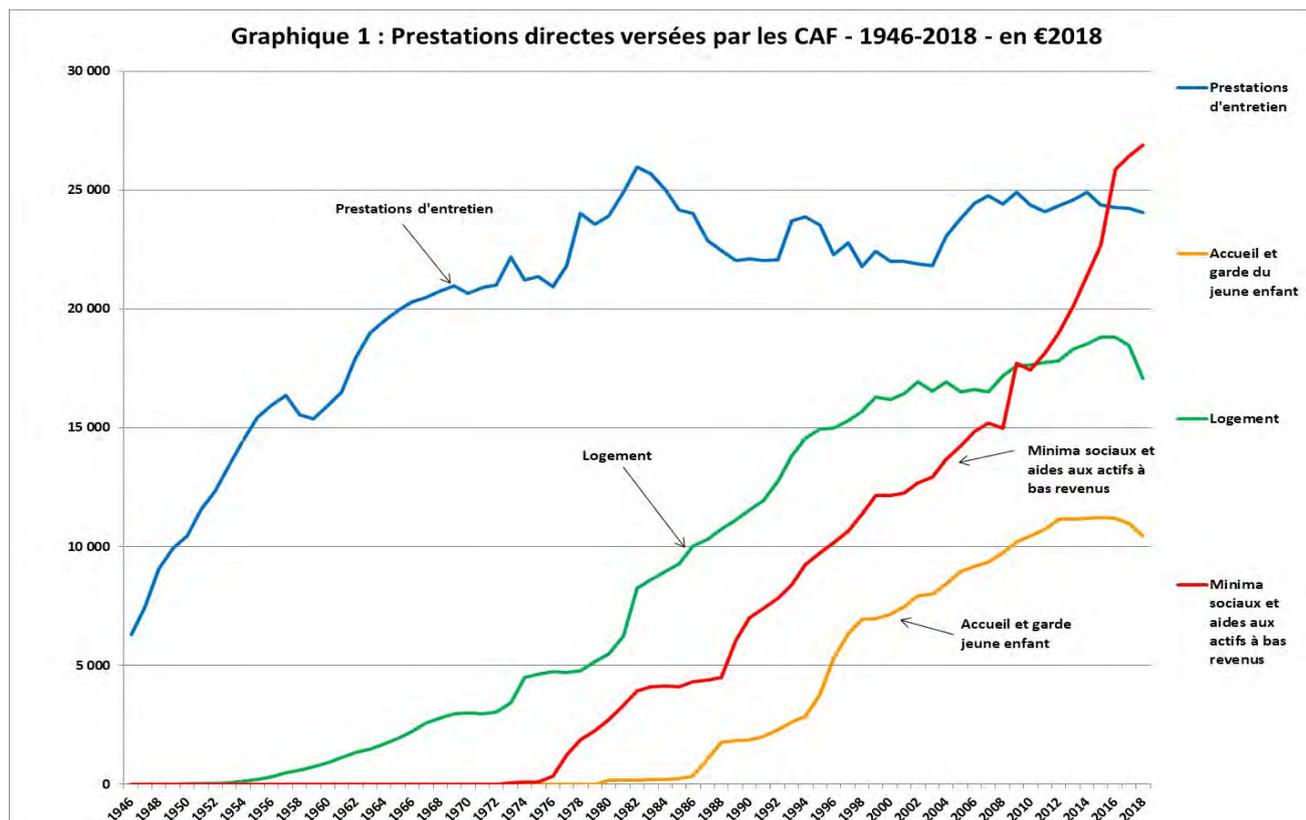
⁵⁸ Voir le rapport du Conseil de la famille « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants », adopté le 5 juin 2018, et notamment la note 2.2 « Politiques publiques : pauvreté des familles et redistribution » : www.hcfea.fr/IMG/pdf/note_2-2_pauvrete_des_familles_et_redistribution-2.pdf.

Parmi cet ensemble de prestations, nous avons choisi de distinguer quatre grands groupes, dont les finalités apparaissent clairement distinctes :

- les « **prestations d'entretien** » dont l'objectif est d'apporter un supplément de revenu à différentes catégories de familles pour les aider à assumer la charge financière que représente pour elles l'entretien de leurs enfants ; elles peuvent être générales (les allocations familiales [AF], même si elles ne concernent pas les familles ayant un seul enfant), ou ciblées sur des familles particulières : ménages modestes ayant soit un jeune enfant soit au moins trois enfants (complément familial [CF] et allocation de base de la Paje), parents isolés (allocation de soutien familial [ASF]), enfants d'âge scolaire (allocation de rentrée scolaire [ARS]), handicap d'un enfant (Allocation d'éducation de l'enfant handicapé [AEEH]) ; si elles ont eu tendance à se diversifier en direction de sous-publics plus ciblés, elles constituent depuis l'origine le cœur de ce qu'il est convenu d'appeler la politique familiale ;
- les « **prestations d'accueil et de garde du jeune enfant** » visent un objectif différent qui est celui d'accompagner financièrement et pratiquement (en contribuant à développer l'offre de services) les parents de jeunes enfants pour l'accueil de leur petit, dans un objectif de conciliation entre vie familiale et contraintes professionnelles, en s'adaptant aux options retenues par ceux-ci (accueil à l'extérieur par une crèche ou une assistante maternelle, ou garde à domicile par les parents eux-mêmes ou une personne recrutée à cet effet) ; de développement plus récent, elles font partie elles-aussi des prestations familiales ;
- les « **aides au logement** » répondent à un objectif différent, celui d'aider des ménages, plutôt modestes, à se loger dans des conditions de confort et d'espace convenables (au départ, un des objectifs était de faire sortir les familles des taudis), en prenant en charge une partie de leurs coûts de logement (loyer et/ou charges d'accession) ; destinées au départ aux familles avec l'allocation de logement familiale (ALF), elles ont vu leur champ progressivement élargi à l'ensemble des ménages modestes avec la création de l'allocation de logement sociale (ALS) puis de l'aide personnalisée au logement (APL) ; initialement partie prenante de la politique familiale lorsqu'elles ne s'adressaient qu'aux familles, elles sont aujourd'hui financées par l'État dans un ensemble aux visées plus larges ;
- les « **minima sociaux** et les **aides aux actifs à bas revenus** » enfin constituent le cœur des aides financières destinées aux ménages les plus pauvres, en leur garantissant un revenu minimum (pouvant dépendre de leur situation) quelles que soient leurs ressources initiales ; les plus anciens (minimum vieillesse payé par les caisses de retraite, minimum invalidité payés par les organismes d'assurance maladie), étroitement liés à d'autres risques de la sécurité sociale, et ceux destinés aux chômeurs en fin de droits (allocation de solidarité spécifique [ASS]) payés par les caisses d'indemnisation du chômage ne sont pas comptabilisés ici ; les principaux pris en compte ici sont aujourd'hui le RSA (qui a pris la suite du RMI et de l'API), la prime d'activité et l'allocation pour adultes handicapés (AAH) ; s'ils concernent en partie certaines familles, leur public majoritaire est composé néanmoins de ménages sans enfant (personnes seules ou couples).

I. Une évolution importante des priorités, et une orientation croissante vers les ménages modestes

Si, à côté des prestations de logement et des minima sociaux, la politique familiale est encore le volet principal de cet ensemble de prestations redistributives, l'étude de l'évolution des montants consacrés par le pays à ces différents domaines d'intervention depuis la création de la Sécurité sociale, soit sur une période de sept décennies, montre une évolution importante des équilibres à compter du début des années quatre-vingt (graphique 1).



En effet, au champ initial des prestations d'entretien⁵⁹ visant à compenser les charges de famille, sont venus s'adjoindre progressivement, à partir du milieu des années soixante-dix, trois domaines sur lesquels se sont concentrées l'essentiel des nouvelles initiatives, traduisant de fait un déplacement des priorités de l'État en matière de redistribution :

- si le montant des dépenses consacrées aux **prestations d'entretien** de la politique familiale croît régulièrement (en euros constants 2018) entre 1946 et 1982 (où il atteint un maximum de 26 Md€), il connaît ensuite une baisse puis des oscillations pour se stabiliser à partir de 2006 autour de 24,5 Md€ (euros 2018) ;
- le montant des dépenses dédiées aux familles continue néanmoins d'augmenter avec l'extension rapide d'un nouveau sous-domaine spécifique au sein de la politique familiale à partir du milieu des années quatre-vingt, celui dédié à la prise en charge partielle des

⁵⁹ Voir annexe pour savoir plus précisément ce que l'on met derrière ce terme.

- dépenses consacrées par les familles à ***l'accueil ou la garde de leur jeune enfant***, dans un objectif de conciliation entre activité professionnelle et vie familiale ; celui-ci atteint un maximum de 11,2 milliards en 2015 (euros 2018), puis baisse légèrement ensuite ;
- partant d'une préoccupation familiale au départ (permettre aux familles modestes de se loger dans un logement décent en prenant en charge une part de son coût), le domaine des ***aides au logement*** a connu ensuite un développement autonome en direction de l'ensemble des ménages modestes à partir du milieu des années soixante-dix avec la création successive de l'allocation de logement sociale (ALS), puis de l'aide personnalisée au logement (APL) à côté de l'allocation de logement familiale (ALF) initiale ; la croissance a été très rapide pour atteindre 18,8 milliards en 2016, avec une baisse ensuite à 17 milliards en 2018 ;
 - mais dans l'ensemble, c'est le champ de développement le plus récent, celui de la ***lutte contre la pauvreté***, et plus particulièrement des minima sociaux et des aides aux actifs à bas revenus, qui a connu la croissance la plus rapide : après la création de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de parent isolé (API) au milieu des années soixante-dix, c'est la création du RMI en décembre 1988, puis du RSA en 2009, et enfin de la prime d'activité en 2016⁶⁰, qui ont conduit à une croissance très rapide des dépenses, les montants de minima sociaux et aides aux actifs à bas revenus versés par les Caf en 2018 (26,9 Md€) dépassant désormais ceux des prestations d'entretien.

On assiste ainsi, à partir du début des années quatre-vingt, à un tournant dans la dynamique des prestations sociales à vocation redistributive, celles consacrées à la prise en charge partielle des charges de famille voyant leur montant global stagner, trois autres domaines prenant le relais avec, eux, une croissance dynamique : la lutte contre la pauvreté, la prise en charge partielle des charges de logement des ménages modestes, et l'aide à la conciliation entre vie familiale et professionnelle au travers du développement de la prise en charge des coûts d'accueil et de garde des jeunes enfants. Il faut noter que cette tendance d'ensemble, qui marque une évolution importante des priorités de l'action de l'État en matière de redistribution des revenus, est restée globalement stable au gré des alternances politiques qu'a connues le pays depuis 1981, traduisant une orientation convergente des décideurs publics.

A. DES EVOLUTIONS CONTRASTEES DANS LA DERNIERE PERIODE

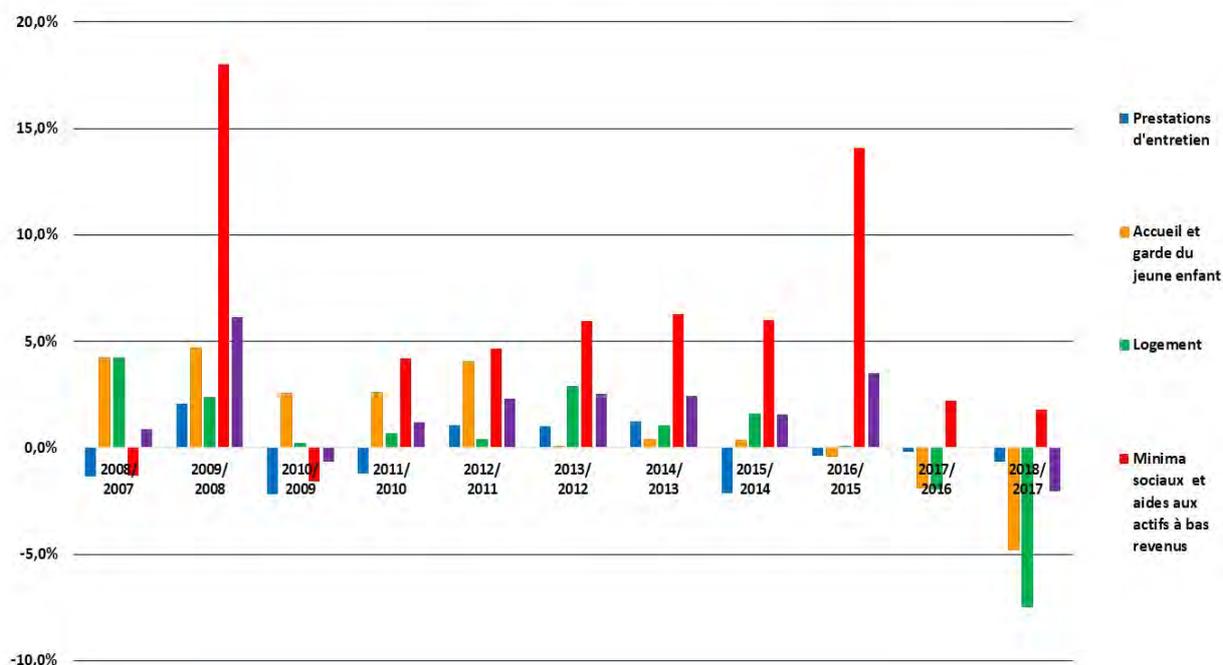
Derrière ces tendances générales, les évolutions annuelles apparaissent beaucoup plus contrastées, au gré des réformes ou adaptations mises en œuvre par les gouvernements successifs (évolutions qui seront détaillées dans d'autres parties de ce dossier). Ainsi, si on se concentre sur la période 2007-2018, qui est le cœur du rapport, on peut relever les éléments suivants (graphique 2) :

- le total des dépenses évolue de manière positive à l'exception des années 2010 et 2018 qui correspondent à des baisses en euros constants, et de l'année 2017 qui est une année de stabilité ; *a contrario*, l'année 2009, et à un degré moindre les années 2011 à 2016 correspondent à des croissances significatives ;

⁶⁰ Qui a remplacé le RSA activité et la prime pour l'emploi (dispositif fiscal).

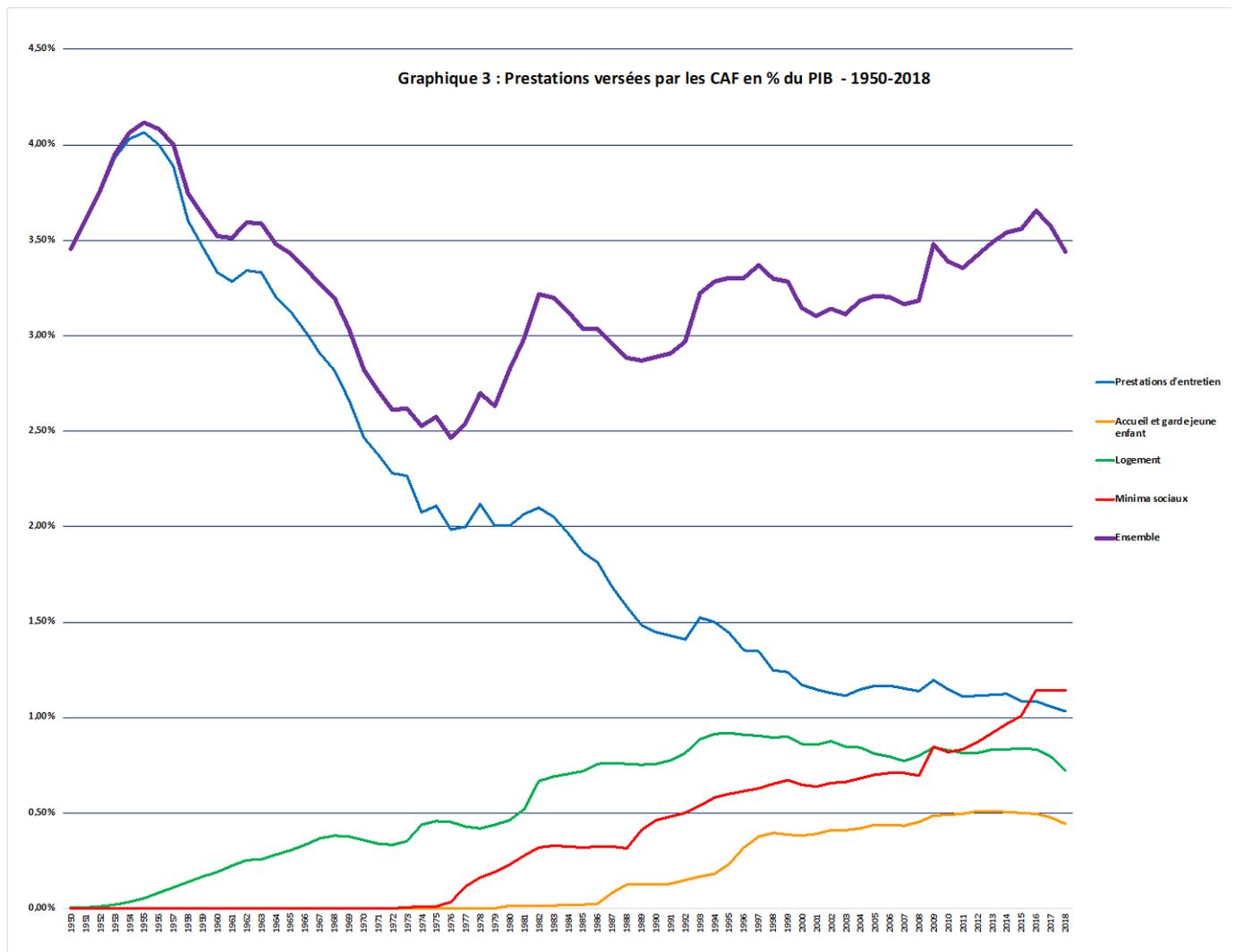
- cette tendance globale est portée principalement par les dépenses relatives aux minima sociaux, qui croissent de manière significative à peu près tous les ans, avec deux années de croissance très forte, 2009 correspondant à la création du RSA (socle et activité), et 2016 à celle de la prime d'activité ; *a contrario* il y a un léger tassement en 2008, la baisse de 2010 correspondant à une stabilisation après la forte hausse de 2009 et à la fin du basculement entre RMI et API d'une part et RSA d'autre part ;
- l'évolution des dépenses relatives à l'accueil des jeunes enfants connaît trois périodes assez tranchées : croissance jusqu'en 2012, stabilité entre 2013 et 2016, baisse ensuite ; ces évolutions correspondent au cumul de plusieurs évolutions (cf. graphique 9 ci-dessous) : une croissance des dépenses relatives aux assistantes maternelles jusqu'en 2012, qui se stabilise ensuite ; une baisse lente des dépenses relatives à l'indemnisation du congé parental jusqu'en 2013, qui s'accélère ensuite ; une croissance régulière, mais assez lente des dépenses relatives aux EAJE, avec une baisse en 2013 et en 2018 (premières années de mise en œuvre des nouvelles conventions d'objectifs et de gestion entre État et Cnaf) de celles relatives aux contrats crèches ;
- une hausse assez régulière des aides au logement jusqu'en 2015, avec une baisse qui s'amorce en 2017 et s'accélère en 2018 ;
- des oscillations assez modérées des dépenses relatives aux prestations d'entretien, liées pour l'essentiel à celles des dépenses d'allocations familiales qui en représentent une part dominante, avec deux baisses plus importantes en 2010 et 2015.

Graphique 2 : Evolution annuelle des dépenses de prestations par grands types
2007 - 2018 (en %, en euros constants 2018)



II. Une concurrence entre priorités, au sein d'un effort social globalement stable en parts de PIB

Si l'on rapporte l'évolution de ces dépenses de prestations à vocation redistributive par rapport à l'évolution de la richesse produite mesurée par le PIB, on constate une relative constance de cet effort social de la nation à partir des années quatre-vingt, avec un maximum au-delà de 4 % du PIB au début des années cinquante, suivi par une baisse importante jusqu'à 2,5 % au milieu des années soixante-dix, puis une remontée au-delà de 3 % à partir des années quatre-vingt, avec des oscillations dans une tendance générale à la croissance jusqu'à 3,5 % en fin de période (graphique 3).



Ce qui est remarquable par contre, c'est que derrière cette relative stabilité de l'effort redistributif global, l'équilibre entre les différents champs et leur part relative ont fortement évolué. Tout se passe en effet comme si la nation, au travers de ses décisions politiques, décidait bon an mal an de consacrer entre 3 % et 3,5 % de la richesse produite à des objectifs de redistribution de revenus par le biais de prestations sociales, mais qu'un déplacement très fort s'était produit sur l'utilisation de

ces ressources, des risques nouveaux étant venus se substituer à l'objectif initial de contribuer à la compensation des charges de famille :

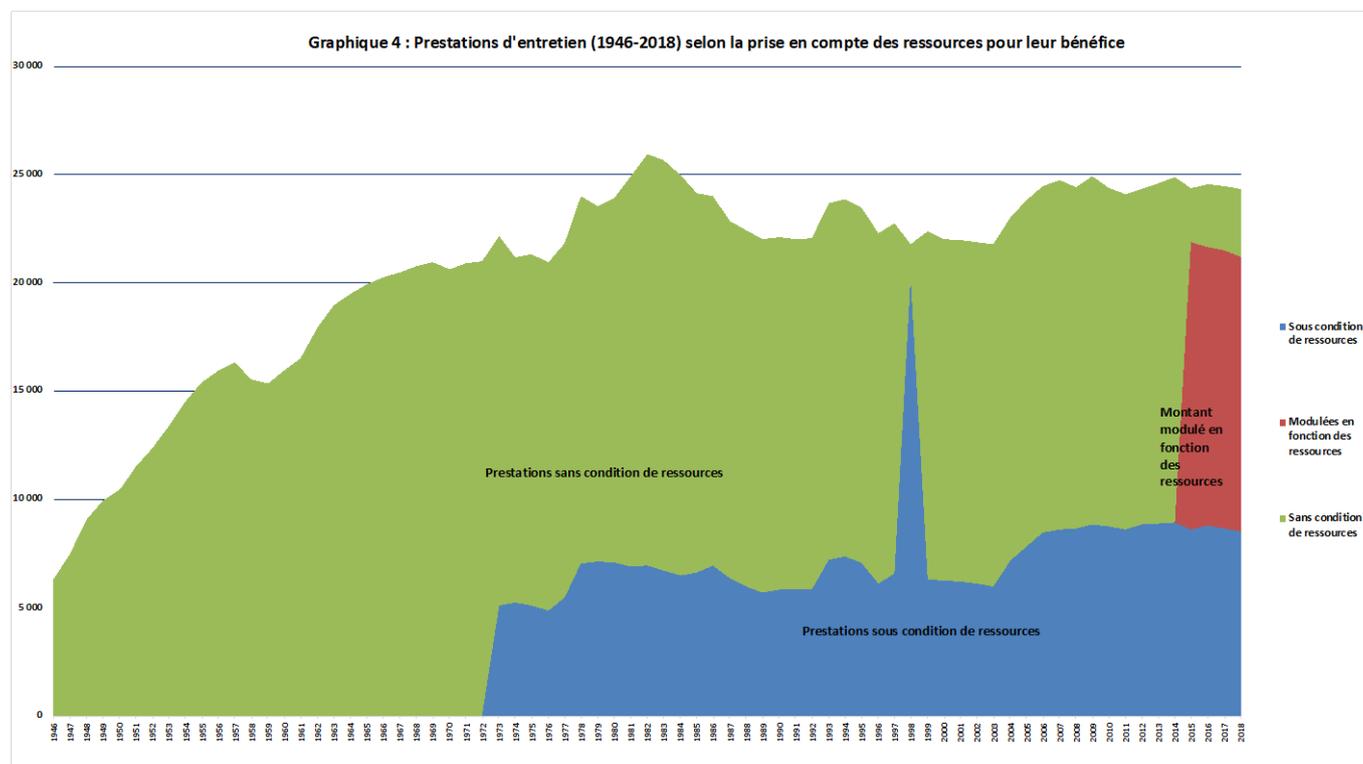
- si les prestations d'entretien de la politique familiale en représentaient la totalité au sortir de la seconde guerre mondiale, ayant mobilisé jusqu'à plus de 4 % du PIB, elles n'en représentent plus que 1 % en fin de période en ayant connu une décroissance régulière depuis le milieu des années cinquante ;
- c'est l'objectif de lutte contre la pauvreté, au travers du développement des minima sociaux, l'allocation pour adultes handicapés (AAH) et l'allocation de parent isolé (API) d'abord, avant le déploiement de minima sociaux généralistes (RMI puis RSA) et de la prime d'activité, qui *a contrario* ont pris la place prépondérante, représentant 1,14 % du PIB en 2018 ;
- les prestations de logement, qui avaient connu une croissance rapide jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix avec le « bouclage des aides au logement » et le rapprochement de leurs barèmes, se sont stabilisées au début des années quatre-vingt-dix, puis ont connu une tendance à la baisse de 0,9 % du PIB entre 1993 et 1999 à 0,8 % en 2017, avec une accélération de la baisse en 2018 (0,72 %) ;
- les aides à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, autour du développement des aides à l'accueil des jeunes enfants, ont connu pour leur part une croissance rapide à partir du milieu des années quatre-vingt, puis une stabilisation entre 0,45 % et 0,5 % à partir du milieu des années deux mille, avec une inflexion à la baisse en fin de période.

Tout se passe ainsi comme si, au sein d'une enveloppe globalement stable consacrée aux prestations à vocation redistributive au sein du PIB, les prestations familiales d'entretien s'étaient vu progressivement concurrencées par d'autres objectifs sociaux, qui ont mobilisé progressivement une part croissante des ressources.

III. Un recentrage sur la redistribution verticale, par rapport à une orientation initiale centrée sur la redistribution horizontale

Ce constat est renforcé si l'on s'attache à l'évolution des prestations d'entretien elles-mêmes. À l'origine, au sortir de la seconde guerre mondiale, elles s'articulaient autour de deux principales allocations, les allocations familiales et l'allocation de salaire unique, dont la vocation de redistribution horizontale, en direction des familles dans leur ensemble, était explicite. Sans conditions de ressources, elles s'adressaient de la même manière aux familles modestes et aux familles plus aisées, même si en pratique leur fonction de contribuer à améliorer les revenus était particulièrement déterminante pour les premières⁶¹.

Le développement des aides au logement, destinées aux familles et aux ménages modestes, puis des minima sociaux, clairement orientés vers les plus pauvres, rééquilibrent fortement l'orientation d'ensemble vers la redistribution verticale, des plus aisés vers les plus pauvres ou les plus modestes.



Mais ce mouvement s'exprime aussi au sein des prestations d'entretien avec le développement, à partir du milieu des années soixante-dix, de prestations sous conditions de ressources, au travers principalement de la création de l'allocation de rentrée scolaire puis du complément familial

⁶¹ Il faut noter que, *a contrario*, le versement de sursalaires familiaux et la mise en place de caisses de compensation, qui ont initié après la première guerre mondiale, dans le secteur privé, les prémices des allocations familiales, visaient clairement les ouvriers les plus pauvres ayant des charges de famille (cf. Talmy R., 1962, *Histoire du mouvement familial en France, 1896-1939*, Uncaf).

(graphique 4), après la mise sous condition de ressources en 1972 de l'allocation de salaire unique antérieure. La part des prestations d'entretien sous condition de ressources augmente ainsi régulièrement, passant d'environ 25 % en 1978 à 35 % en 2018 ; une exception dans cette croissance régulière, l'année 1998 qui a vu, pendant un an, la mise sous condition de ressources des allocations familiales, avant un retour à la situation antérieure. Le dernier développement dans cette direction concerne, non plus un retour à la mise sous condition de ressources des allocations familiales, mais une modulation de celles-ci en fonction du revenu de la famille à partir de l'année 2015. À la fin de la période, seules 13 % des dépenses de prestations d'entretien restent indépendantes du revenu de la famille.

Restent en dehors de ce mouvement les prestations et aides consacrées à l'accueil et la garde des jeunes enfants qui restent accessibles à toutes les familles sans conditions de ressources. On peut penser que, en raison de leur objectif de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, c'est principalement autour d'elles que s'illustre aujourd'hui le principe d'universalité de la politique familiale. En pratique néanmoins, si l'accès à ces aides ne dépend pas des ressources des familles, elles intègrent de manière différenciée selon leur objectif des conditions d'activité des parents ; par ailleurs, lorsqu'elles contribuent à la prise en charge d'une partie des frais de garde, cette part est en général modulée en fonction des ressources de la famille⁶².

⁶² À l'exception de la prise en charge des cotisations sociales dues qui n'est pas modulée.

IV. Une multiplication de sous-objectifs au sein des prestations d'entretien

De manière plus détaillée, les prestations d'entretien, qui constituent le cœur des prestations familiales dans leur vocation d'apporter une aide aux familles pour assurer la charge financière que représentent leurs enfants, se démultiplient en une dizaine de prestations ciblant des sous-populations différentes, comme autant de sous-objectifs distincts. Deux priorités structurent néanmoins cet ensemble, se matérialisant au travers des modalités d'attribution ou du montant de l'une ou l'autre des allocations concernées :

- une priorité et/ou des prestations plus favorables pour les familles ayant au moins trois enfants ;
- des aides spécifiques pour les familles ayant un enfant de moins de 3 ans.

Là aussi, la chronique des évolutions de cet ensemble traduit, derrière ces deux priorités structurantes, une diversification des centres d'intérêt au cours du temps, accompagnant l'évolution des modes de vie familiaux (graphique 5) :

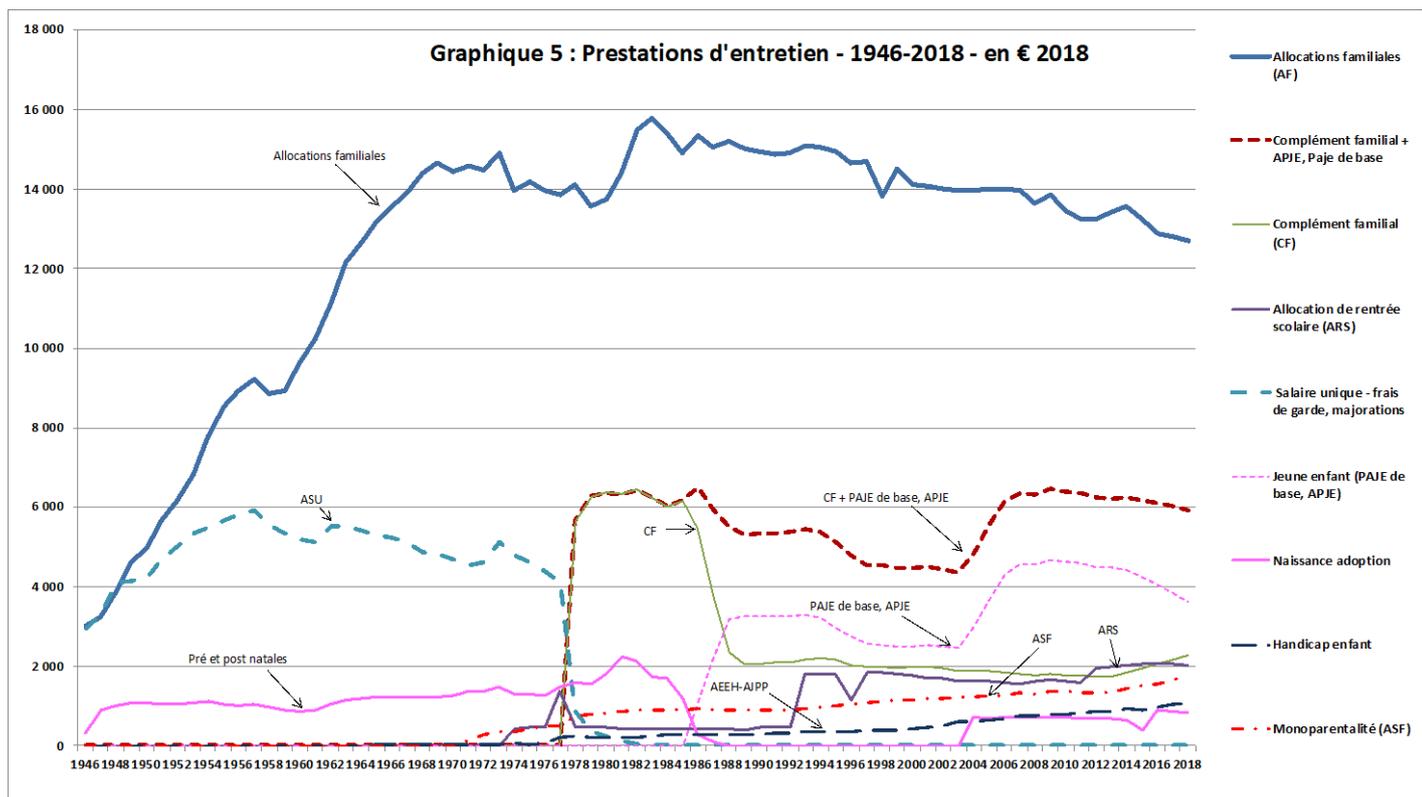
- dès l'origine, les **allocations familiales** (AF), à vocation universaliste, constituent le pôle central de cet ensemble, avec pour objectif d'apporter une aide financière à toutes les familles à partir du moment où elles ont au moins deux enfants à charge⁶³, avec un barème plus élevé à partir de trois enfants ; en 2018, elles représentent encore un peu plus de la moitié des dépenses de prestations d'entretien (52 %) pour environ 17 Md€ (en euros 2018), après en avoir représenté les deux tiers à différentes périodes antérieures (années soixante et première partie des années soixante-dix, fin des années quatre-vingt et début des années quatre-vingt-dix) ;
- jusqu'à la fin des années soixante-dix, elles étaient complétées par l'**allocation de salaire unique** (ASU), destinée aux couples dans lesquels seul le père de famille a une activité professionnelle, la mère restant au foyer pour élever leurs enfants⁶⁴, avec ici aussi deux cibles privilégiées, les jeunes ménages, puis ceux avec un jeune enfant d'une part, les familles nombreuses avec quatre, puis trois enfants d'autre part⁶⁵ ; correspondant au départ à des dépenses du même ordre que celles des allocations familiales, le montant décroche par rapport à celui des allocations familiales et en raison des évolutions sociodémographiques (de plus en plus de mères de famille exercent une activité professionnelle), les dépenses d'ASU ne suivent pas la progression rapide de ces dernières jusqu'au début des années soixante-dix, restant d'un montant globalement stable jusqu'à la suppression de l'ASU en 1978 au moment de la création du complément familial, après une évolution importante qui est sa mise sous condition de ressources en 1972 ;

⁶³ Rappelons qu'elles avaient été mises sous condition de ressources durant l'année 2018 et que, depuis 2015, leur montant est modulé en fonction des ressources de la famille.

⁶⁴ Modèle dit de « Monsieur Gagnepain ».

⁶⁵ Fragonard B. et Marc C., 2017, « Les évolutions majeures des aides aux familles ayant de jeunes enfants depuis 1945 », *Revue française des affaires sociales* (RFAS) n° 2/2017 ;

Martin J., 1998, « Politique familiale et travail des mères de famille : perspective historique 1942-1982 », *Population*, vol. 53, n° 6.



- dans le prolongement de cette évolution, le développement de prestations sous condition de ressources se confirme en 1978 avec la création du **complément familial** (CF), destiné à assurer une aide complémentaire aux familles ayant au moins trois enfants ou à celles ayant un enfant de moins de trois ans et des ressources limitées ; la condition d'absence d'activité de la mère de famille disparaît, même si le plafond de ressources est différent pour les couples monoactifs et biactifs ; avec la création de l'APJE en 1985, puis de la Paje en 2004, l'allocation de base de l'APJE puis de la Paje reprend la partie du CF destinée aux parents d'enfants de moins de 3 ans, mais avec des conditions de ressources calées sur celles du CF ; à partir de 1978, cet ensemble (CF + allocation de base de l'APJE ou de la Paje) représente régulièrement environ un quart du total des prestations d'entretien, avec un creux aux environs de 20 % entre la fin des années quatre-vingt-dix et la création de la Paje (6 Md€ en 2018) ;
- pour contribuer à la prise en charge de dépenses ponctuelles dans l'année, mais d'un montant significatif au moment où elles apparaissent, les prestations sous condition de ressources sont complétées en 1974 par l'allocation de **rentrée scolaire** (ARS), versée pour chaque enfant scolarisé à partir du primaire ; revalorisée à plusieurs reprises et notamment en 2012, elle représente un peu plus de 8 % des prestations d'entretien en 2018 (2 Md€) ;
- destinées à encourager la natalité en accompagnant les naissances, les **allocations pré-et post-natales**, présentes dès l'origine, ont été intégrées en 1985 dans l'APJE lors de sa création ; elles deviennent sous condition de ressources en 1996 et le resteront au moment de la création de la Paje.

En complément de ces allocations à portée générale, deux publics particuliers font l'objet d'allocations spécifiques :

- les **familles monoparentales** d'une part, l'allocation d'orphelin, créée en 1971 (sous condition de ressources jusqu'en 1973) pour les personnes élevant un enfant orphelin ou les mères célibataires, étant progressivement étendue jusqu'à la création en 1985 de l'allocation de soutien familial (ASF) qui intègre la problématique du recouvrement des pensions alimentaires ; elle représente 7 % des prestations d'entretien en 2018 (1,7 Md€) ;
- les familles ayant un **enfant handicapé** d'autre part avec la création, dès 1964 de l'allocation d'éducation spécialisée, destinée au départ aux familles ayant un enfant mineur placé en institution, complétée en 1972 par une allocation aux mineurs handicapés pour ceux qui ne peuvent prétendre à la première ; elles sont remplacées en 1975 par l'allocation d'éducation spéciale (AES) dont les conditions sont assouplies et le montant amélioré, qui est dotée ensuite de compléments pour les mineurs nécessitant des soins particuliers⁶⁶ ; elle est complétée en 2001 par la création d'une allocation de présence parentale (APP)⁶⁷, à durée limitée, destinée aux parents qui doivent interrompre ou réduire leur activité professionnelle pour demeurer auprès d'un enfant ayant des problèmes de handicap ou de santé graves ; ces prestations représentent en 2018 4,5 % des dépenses d'entretien (1,1 Md€).

A. UN RENFORCEMENT DES AIDES POUR LES FAMILLES MODESTES ET CELLES AYANT UN ENFANT HANDICAPÉ DANS LA DERNIÈRE PÉRIODE

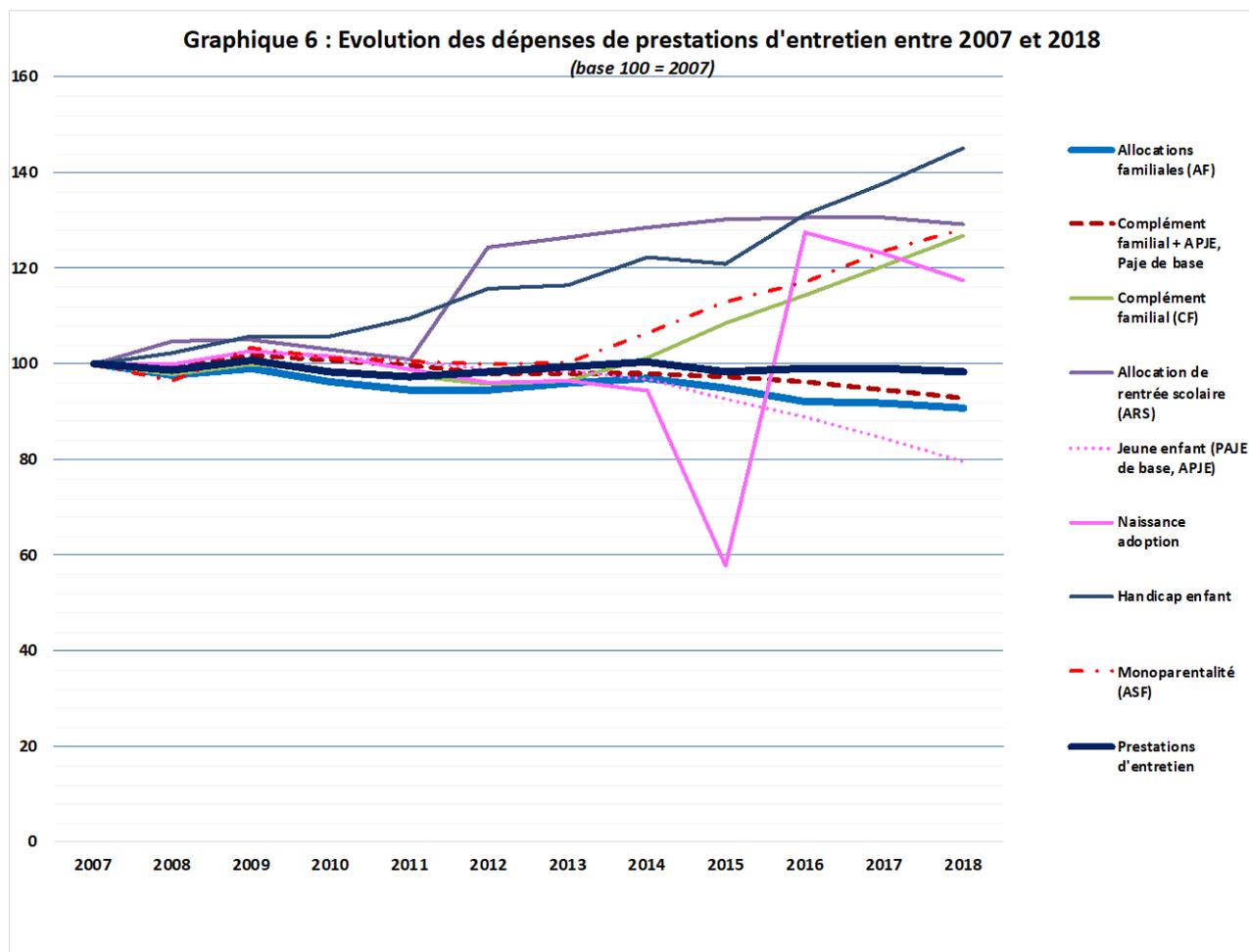
Au cours des dernières années, entre 2007 et 2018, on peut constater une forte polarisation de ces prestations d'entretien, distinguant d'une part les prestations destinées aux familles modestes et à celles ayant un enfant handicapé, qui connaissent une croissance rapide, et les prestations plus généralistes que sont les allocations familiales, qui affichent une grande stabilité (graphique 6).

De manière plus précise :

- les prestations qui ont la croissance la plus forte, et continue, sur la période sont celles destinées aux familles ayant un enfant handicapé ;
- l'allocation de rentrés scolaire connaît une revalorisation importante en 2012 ;
- c'est le cas du complément familial et de l'allocation de soutien familial à partir de 2014 ;
- *a contrario*, les modalités de calcul de l'allocation de base de la Paje conduisent à une diminution de celui-ci à compter de la même date ;
- les allocations familiales sont modulées en fonction du niveau de ressources de la famille depuis juillet 2015.

⁶⁶ Elle devient en 2006 l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

⁶⁷ Elle devient en 2006 l'allocation journalière de présence parentale (AJPP).



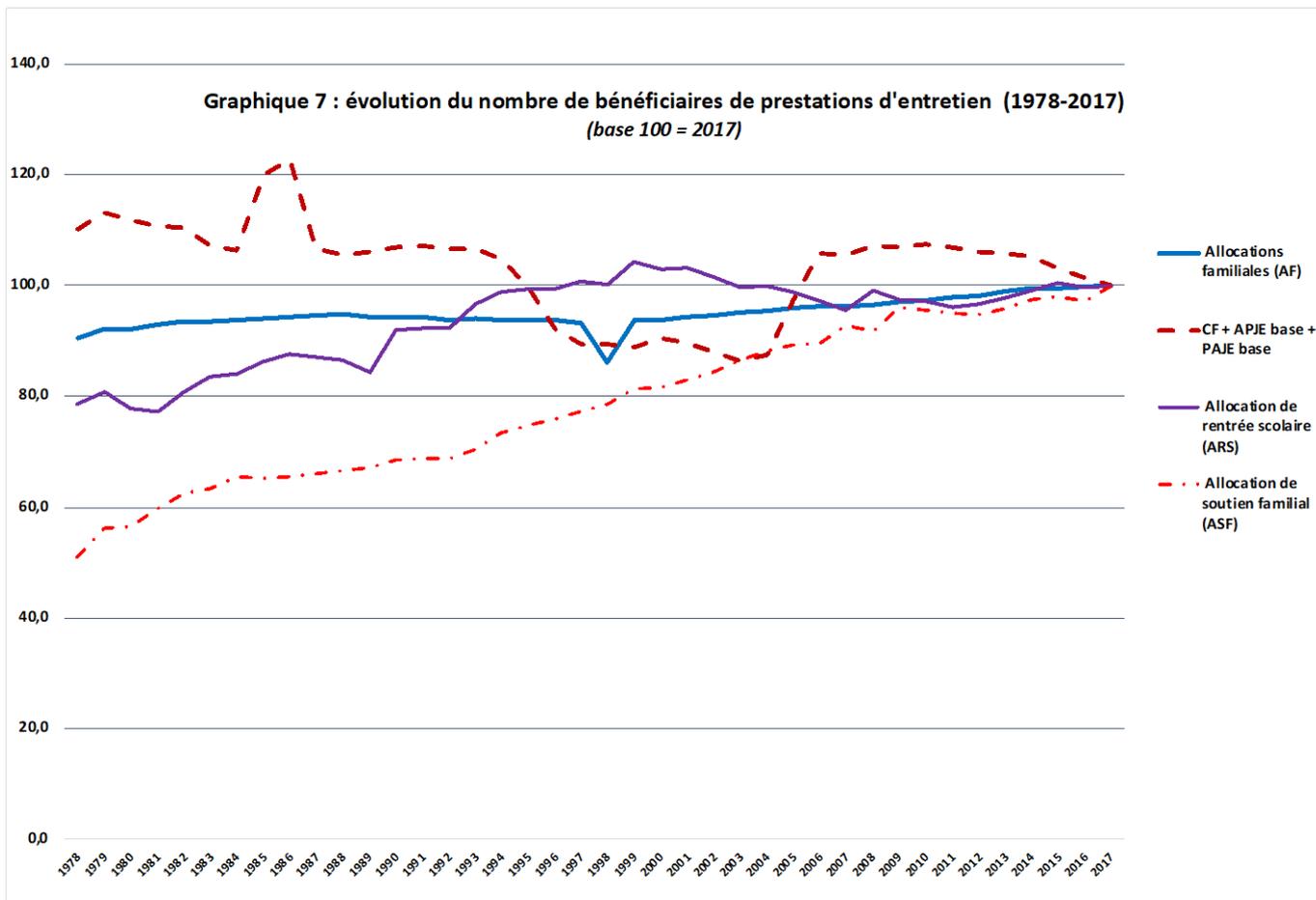
B. LE NOMBRE DE BENEFICIAIRES SENSIBLE AUX EVOLUTIONS DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION

Sans rentrer dans le détail prestation par prestation, l'évolution du nombre de bénéficiaires des principales d'entre elles reflète aussi l'évolution, parfois année après année, de leurs conditions d'attribution (graphiques 7 et 8) :

- celles qui connaissent l'évolution la plus stable de leur nombre de bénéficiaires sont les allocations familiales ; à l'exception de la parenthèse de 1998 qui avait vu leur mise sous conditions de ressources, leurs conditions d'attribution évoluent peu (même si d'une part l'âge limite jusqu'auquel un enfant est considéré à charge est passé à 20 ans et d'autre part leur montant est modulé depuis 2015) et l'évolution de leur nombre de bénéficiaires traduit l'évolution lente de la démographie des familles d'au moins deux enfants à charge ;
- le profil du nombre de bénéficiaires de l'ensemble composé du CF et de l'allocation de base de la Paje (ex APJE) est lui beaucoup plus haché, traduisant au cours du temps la sélectivité variable du plafond de ressources en dessous duquel ils sont attribués ; le graphique 8, qui rapporte le nombre de bénéficiaires de ces prestations à celui des AF

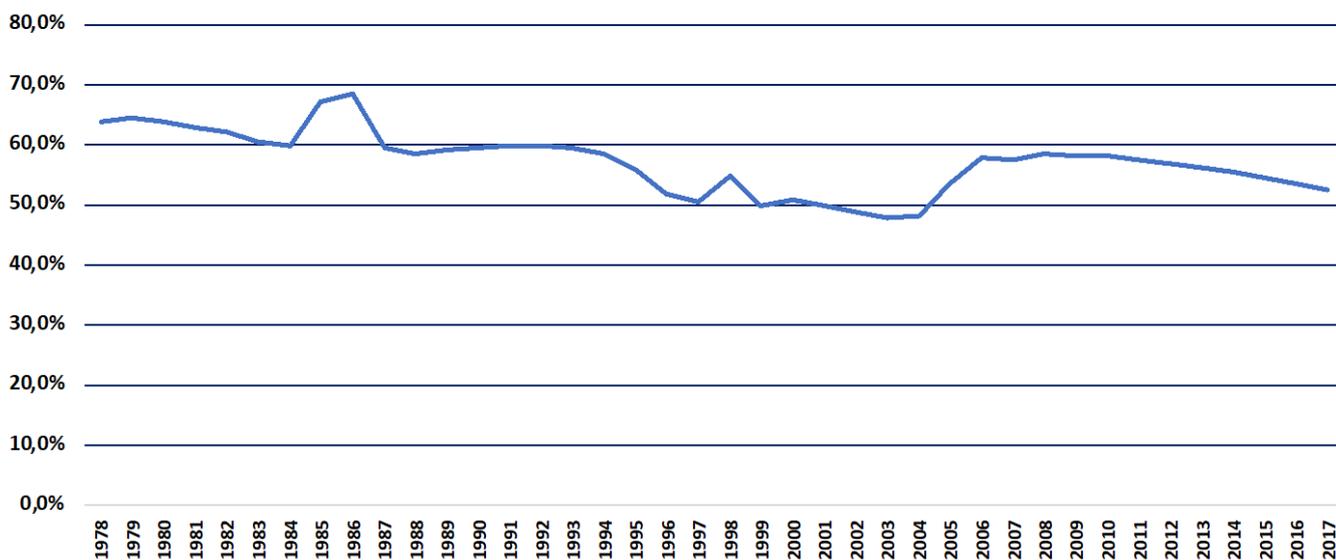
donne un indicateur approximatif de cette sélectivité⁶⁸ ; on peut ainsi identifier une sélectivité assez limitée jusqu'en 1993 (encore plus faible en 1985 et 1986), une sélectivité accrue ensuite jusqu'en 2005, puis un relatif relâchement de la sélectivité à partir de cette date ;

- l'évolution continue du nombre de bénéficiaires de l'ASF traduit à la fois l'augmentation du nombre de familles monoparentales et l'amélioration progressive des conditions pour en bénéficier.



⁶⁸ Cet indicateur est imparfait, puisque certaines familles concernées par l'allocation de base de la Paje (celles ayant un seul enfant) ne perçoivent pas les AF ; on peut considérer qu'il donne néanmoins, dans les tendances qu'il indique, un proxy satisfaisant de la sélectivité des plafonds de ressources compte tenu de la relative stabilité au cours du temps des indicateurs démographiques (nombre de familles, nombre de naissances), ou du moins de leur stabilité beaucoup plus grande que les oscillations de l'indicateur calculé indiquées par le graphique 8.

Graphique 8 : Nombre de bénéficiaires (CF+APJE ou Paje base)/ bénéficiaires AF
1978 - 2017 (en %)



V. Une évolution contrastée des aides pour l'accueil des jeunes enfants

L'estimation du montant des aides de la Cnaf consacrées à l'accueil et la garde des jeunes enfants pose un problème de méthode particulier : si un certain nombre d'entre elles passe par des aides financières directes aux familles émergeant sur le fonds national des prestations familiales (FNPF) de la Cnaf, celles relatives aux établissements d'accueil pour les jeunes enfants (EAJE) se matérialisent d'une part par des prestations de service (PSU) qui viennent diminuer le coût pour les familles, et d'autre part par des subventions aux établissements visant notamment à encourager le développement de l'offre. Ces dépenses sont retracées au sein du fonds national d'action sociale (FNAS) dans les comptes de la Cnaf, mais avec une nomenclature de publication qui ne s'est vraiment formalisée qu'à partir de 1992. Nous avons fait des estimations sur les années antérieures (depuis 1980) à partir des données disponibles, mais avec un risque d'hétérogénéité dans l'estimation des montants par rapport aux années ultérieures.

Enfin, si les comptes de la Cnaf retraduisent bien les montants d'aide publique pour l'accueil des jeunes enfants, hormis les aides fiscales, pour les aides individuelles, ils n'en retracent qu'un peu plus de la moitié pour les EAJE compte tenu des financements importants des collectivités territoriales en la matière (tableau 1). L'analyse ci-dessous doit ainsi se comprendre compte tenu de ces diverses limites.

Tableau 1 : dépenses publiques d'accueil formel des jeunes enfants et répartition entre financeurs (2016)

Dépenses* publiques et répartition des financeurs des modes d'accueil formels

	Assistant(e) Maternel(le)	Établissements d'accueil des jeunes enfants	Garde à domicile	Ecole préélémentaire
Dépenses de fonctionnement financées par les administrations publiques (en M€)	5 502	6 760	479	574
- dont branche Famille	84%	53%	57%	0%
- dont collectivités territoriales	1%	40%	0%	49%
- dont État	15%	7%	43%	51%

* Dépenses y compris les dépenses d'investissement pour les EAJE

Sources : Cnaf (Données tous régimes 2016), Vfdas 2016, Fileas 2016, ERFS 2013, méthodologie, Ccmsa, Depp, Direction du budget (Voies et moyens), Dgfiip (Comptes des communes).

Programme de Qualité et d'Efficienc e "Famille" PQE, PLFSS 2018

Calcul SG HCFEA

Source : HCFEA, rapport « L'accueil des enfants de moins de 3 ans », avril 2018.

Compte tenu de ces nécessaires précautions d'interprétation, l'évolution globale du poste de dépenses sur l'accueil et la garde des jeunes enfants, que l'on a pu retracer depuis 1985, montre des évolutions contrastées entre les différents modes d'accueil (graphique 9) :

- l'investissement le plus ancien des Caf s'est consacré au développement des **crèches** et **EAJE**, au travers de deux financements complémentaires du Fnas, celui sous forme de prestations de service (PSU) versées directement aux établissements, venant diminuer le coût de l'accueil pour les familles avec un barème prenant en compte leurs ressources

(quotient familial), et celui sous forme de subventions contribuant au développement de l'offre (contrats crèches par exemple) ; en 2018, cela correspond à un montant total de 3,6 Md€, en croissance régulière notamment concernant la PSU⁶⁹ ;

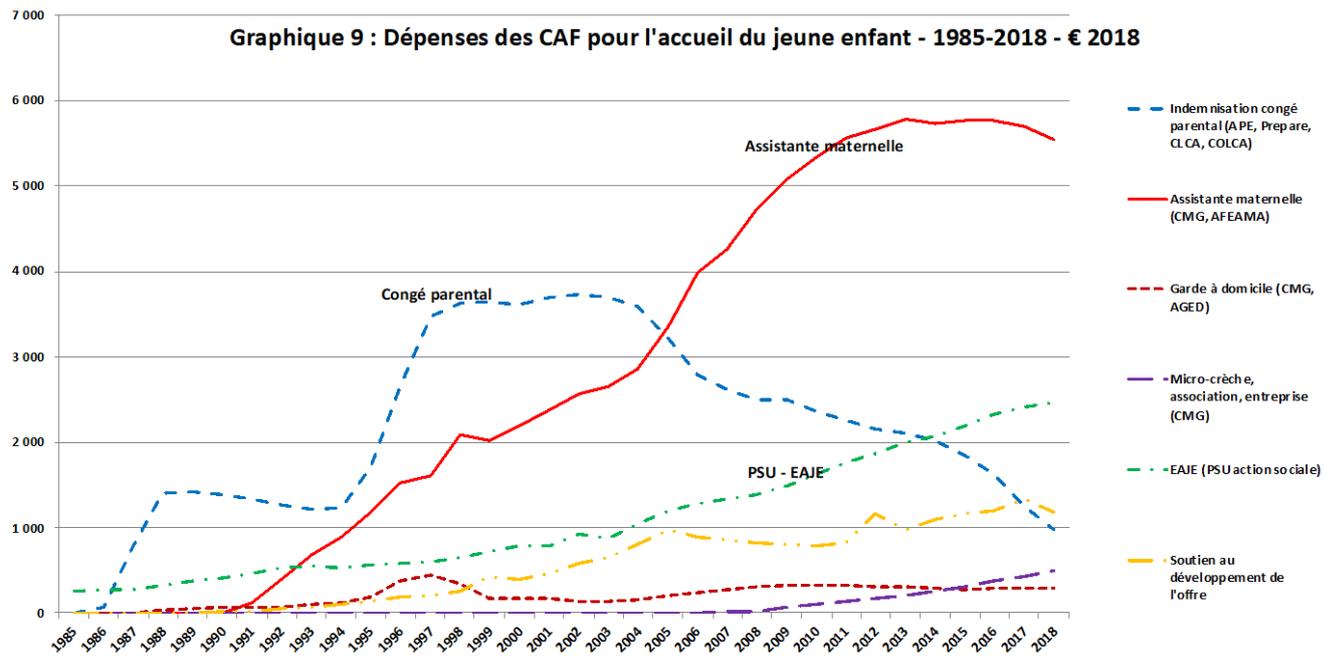
- les **assistantes maternelles** représentent le premier mode d'accueil formel en dehors de la famille ; il est donc normal qu'elles représentent aujourd'hui le montant le plus important dans les dépenses des Caf (5,5 Md€ en 2018) ; prenant la suite d'une prestation extralégale d'action sociale, la création en 1991 de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama) se limite dans un premier temps à la prise en charge des cotisations patronales et salariales, avec pour objectif de faire sortir ce secteur d'activité de l'emploi informel ; dès 1992, celle-ci est complétée par une majoration visant à prendre en charge une partie du salaire net de l'assistante maternelle ; lors de la création de la Paje en 2004, l'Afeama est transformée en complément libre choix du mode de garde (CMG) au montant revalorisé ;
- le troisième type d'aide concerne les parents qui souhaitent interrompre leur activité professionnelle ou, à partir de 1994, également de la réduire) pour s'occuper de leur jeune enfant ; c'est celui qui a connu le plus d'évolutions au cours du temps en raison de débats sur son caractère désincitatif pour l'emploi des mères ; une allocation parentale d'éducation (APE) est instaurée en 1985, initialement proposée à partir du troisième enfant, et pour une durée de deux ans, avec des conditions d'activité assez strictes, son esprit initial s'apparente plutôt à une prolongation du congé de maternité⁷⁰ ; l'esprit change ensuite, ses conditions étant progressivement élargies jusqu'aux 3 ans de l'enfant avec une amélioration du barème et des conditions d'activité assouplies (1987), puis un élargissement à partir du deuxième enfant et la possibilité d'en bénéficier en cas de temps partiel (1994) ; en 2004, avec la création de la Paje, le complément de libre choix de l'activité (CLCA) qui remplace l'APE est étendu, pour une durée plus courte (six mois) au premiers enfants ; enfin, en 2014, la création de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepaje) en modifie fortement les conditions en limitant la durée à deux ans par parent ; après deux périodes de forte croissance lors de la création, et après la réforme de 1994, les dépenses ont été globalement stables entre 1997 et 2004 avec un maximum à 3,7 milliards⁷¹ en 2002, pour connaître une décroissance rapide depuis, encore accélérée après la réforme de 2014 ; elles sont légèrement inférieures à 1 Md€ en 2018.

⁶⁹ On rappelle que si l'on veut estimer le total des financements publics en la matière, il faut ajouter à ce montant celui du financement des collectivités territoriales qui doit être de l'ordre de 2,8 Md€

⁷⁰ Bertrand Fragonard et Céline Marc (2017), « Les évolutions majeures des aides aux familles ayant de jeunes enfants depuis 1945 », *Revue française des affaires sociales* (RFAS) n°2/2017, op. cité.

⁷¹ En Md€ 2018.

Graphique 9 : Dépenses des CAF pour l'accueil du jeune enfant - 1985-2018 - € 2018

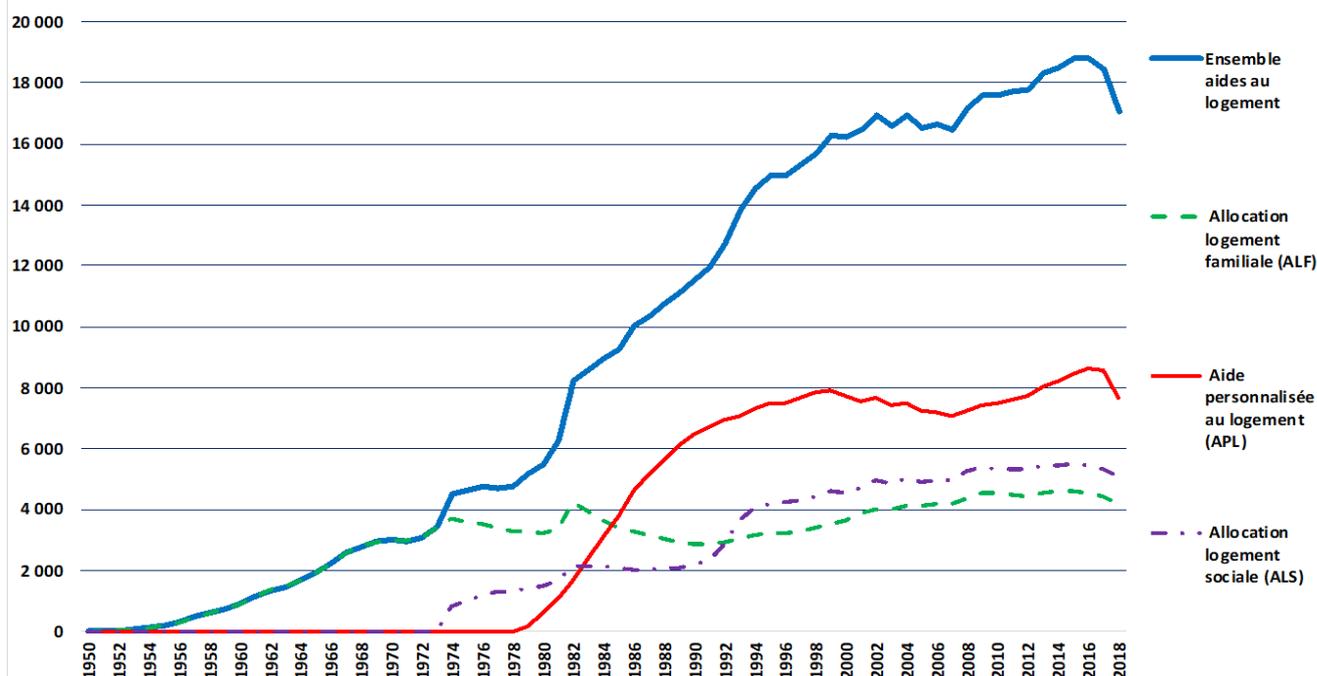


VI. Les aides au logement : un élargissement progressif à l'ensemble des ménages modestes

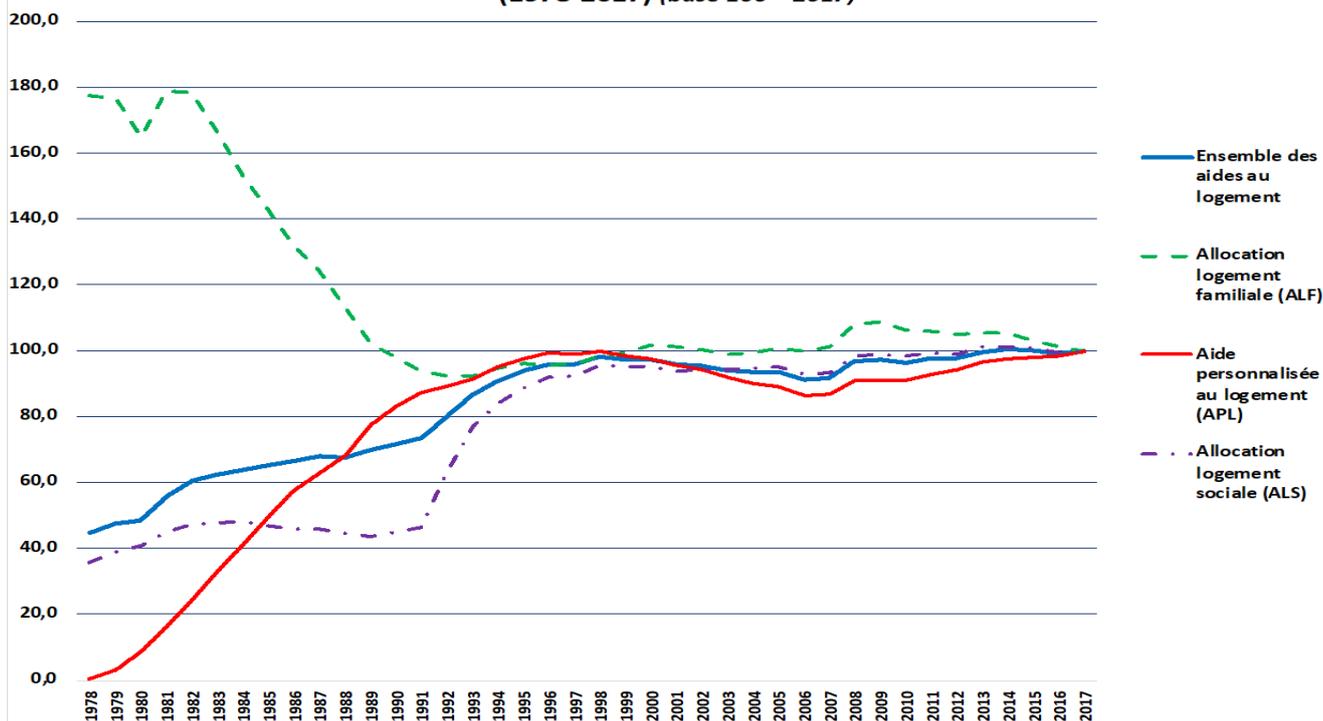
Incluses au départ parmi les prestations familiales, avec l'allocation de logement familiale (ALF) destinée aux familles allocataires de prestations familiales (1948), les aides au logement ont été progressivement élargies à l'ensemble des ménages modestes. Dans un premier temps, cela s'est traduit par la création de l'allocation de logement sociale (ALS) destinée aux personnes âgées et aux jeunes travailleurs (1972), l'ALF étant étendue à la même date aux jeunes ménages sans enfant ou aux foyers avec un seul enfant. Dans un deuxième temps, elles s'élargissent à l'ensemble des ménages modestes avec la création de l'aide personnalisée au logement (APL) qui substitue en 1977 une aide à la personne pour les locataires de logements sociaux aux aides à la pierre antérieures, puis avec le « bouclage des aides au logement » qui, entre 1988 et 2003, tend progressivement à couvrir dans des conditions analogues et avec des barèmes harmonisés l'ensemble des ménages modestes, l'APL ayant vocation à être le pilier principal du système. À compter de 2016, l'ensemble de ces aides est pris en charge par le budget de l'État.

Les graphiques 10 pour les dépenses, et 11 en ce qui concerne les bénéficiaires de ces prestations rendent compte de ces évolutions.

**Graphique 10 : Evolution des dépenses d'aides au logement
1950 - 2018 (en euros 2018)**

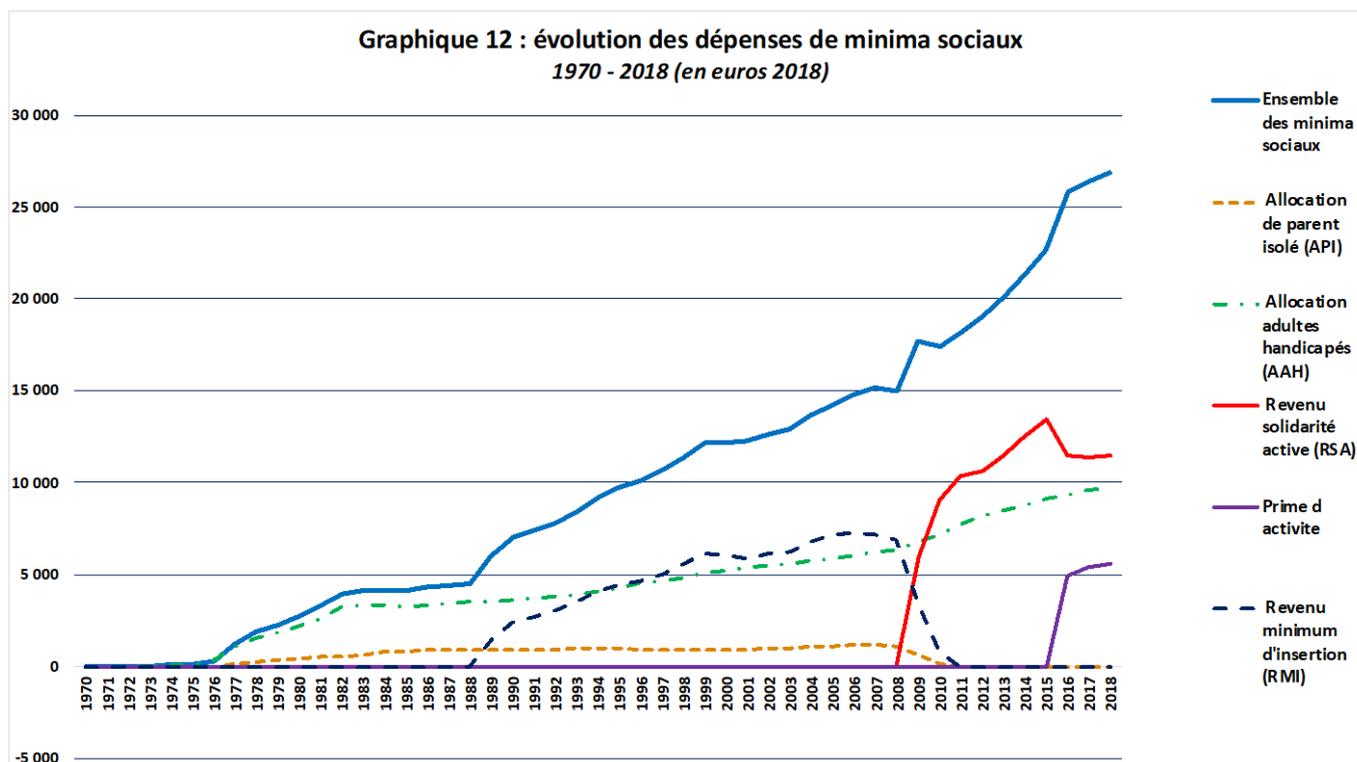


Graphique 11 : évolution du nombre de bénéficiaires des aides au logement (1978-2017) (base 100 = 2017)



VII. Les minima sociaux, du particulier au général

En matière de minima sociaux (et aides aux actifs à bas revenus), les organismes débiteurs de prestations familiales (Caf et MSA) paient, pour le compte de l'État ou des départements, ceux qui sont aujourd'hui les plus importants à la fois en termes de masses financières concernées et de nombre de bénéficiaires, revenu de solidarité active (RSA), allocation pour adulte handicapé (AAH) et prime d'activité (graphique 12), pour près de 27 Md€ en 2018.



Le développement de prestations de revenu minimum s'est adressé dans un premier temps à des populations particulières pour lesquelles la situation de pauvreté pouvait être considérée comme subie : personnes âgées ayant de très faibles revenus avec le minimum vieillesse (Aspa aujourd'hui) créé en 1956⁷² et payé par les caisses de retraites et le minimum invalidité (ASI) créé en 1957.

Au milieu des années soixante-dix sont venues s'y ajouter deux prestations de type revenu minimum financées par le fonds national des prestations familiales :

- d'une part, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) créée en 1975⁷³ ; elle a connu depuis une croissance régulière et continue, avec en partie une extension progressive du champ des personnes couvertes, partant de personnes ayant des déficiences physiques vers des personnes considérées comme ayant principalement un handicap social ;

⁷² À noter qu'il existait des minima sociaux pour les personnes âgées avant 1956 : par exemple AVTS créée en 1941, AVTNS, allocations mères de familles, secours viagers, allocation spéciale vieillesse, allocation simple d'aide sociale, etc.

⁷³ Qui a remplacé l'allocation aux handicapés adultes, elle-même créée en 1972.

- d'autre part, l'allocation aux parents isolés (API) créée en 1976 pour répondre aux difficultés spécifiques d'une population qui commençait à être identifiée dans le radar des ménages en difficulté, celle des mères élevant seules un ou plusieurs enfants ; attribuée pour une durée limitée, ses effectifs ont eu tendance à stagner au moment de la création du RMI, qui avait une vocation plus générale, jusqu'à son absorption dans le RSA lors de sa création en 2009 (sous la forme du « RSA majoré »).

La création du revenu minimum d'insertion (RMI) en décembre 1988 marque un tournant par rapport à la logique précédente de développement de minima sociaux catégoriels, le RMI ayant vocation à s'adresser à l'ensemble des ménages résidents réguliers sur le territoire, avec une seule condition de revenus. Dès sa création, il connaît une croissance rapide, bien au-delà du palier attendu par ses initiateurs.

Des interrogations récurrentes sur d'éventuels effets pervers du RMI dans une logique de trappe à pauvreté conduisent à réfléchir à un renforcement des dispositions d'« intéressement » à la reprise d'une activité, même partielle, pour les bénéficiaires. Cela conduit dans un premier temps à la création du revenu de solidarité activité (RSA activité) en 2009, remplacé en 2016 par la prime d'activité visant à améliorer le revenu des personnes ayant un bas salaire et à instaurer une continuité entre bénéfice du RSA et reprise d'une activité.

Annexe : Les choix et orientations méthodologiques

L'objectif de cette note est de pouvoir situer l'évolution des prestations familiales « directes », sur longue période, par rapport à l'ensemble des prestations sociales qui poursuivent des objectifs du même type, que nous avons regroupé sous le vocable générique de **prestations redistributives**.

Nous disposons en effet, en termes d'informations, d'un trésor rare : la connaissance détaillée, année après année et depuis 1946, du montant des prestations légales directes⁷⁴ versées par les caisses d'allocations familiales et l'ensemble des organismes débiteurs de prestations familiales. Ces informations, rendues homogènes par un long et patient travail des services de la Cnaf, tout au long de la période concernée, fournissent une base de données extrêmement précieuse pour analyser l'évolution sur plus de soixante-dix ans de l'effort social de la nation représenté par cet ensemble d'aides.

Il convient, à partir de cette base, d'explicitier deux types de choix qui ont été faits pour la rédaction de cette note de synthèse :

- sur le champ d'abord : considérer l'ensemble des prestations directes retenues ici (avec quelques exclusions que nous justifierons) a-t-il un sens, au-delà du fait qu'il s'agit en pratique d'aides versées par les mêmes organismes ; dit différemment, quelle unité peut présenter pour l'analyse le champ couvert par cet ensemble de prestations sociales, qui dépasse largement aujourd'hui le strict champ des prestations familiales ?
- sur les regroupements effectués au sein de cet ensemble entre quatre grands domaines :
 - les prestations d'entretien « contribuant à la compensation financière des charges de familles », objectif n°1 fixé à la branche famille par le programme qualité efficience (PQE) annexé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale, qui rappelle qu'il s'agit de la finalité première du dispositif français de politique familiale,
 - les prestations destinées à l'accueil et la garde des jeunes enfants,
 - les aides personnelles au logement,
 - et enfin celles visant à lutter contre la pauvreté au travers des minima sociaux et aides aux actifs à bas revenus.

Ces regroupements sont en partie indépendants de leurs modes de financement (Sécurité sociale, État, départements, etc.), ceux-ci ayant varié au cours du temps au gré de décisions prises en fonction d'objectifs d'assez court terme d'équilibrage des comptes (cas de l'API, de l'AAH, du RMI par exemple).

A. LE CHAMP COUVERT : LES PRESTATIONS « REDISTRIBUTIVES »

Au-delà de leur vocation initiale de verser les prestations familiales financées par le Fonds national des prestations familiales (FNPF) alimenté par des recettes de la Sécurité sociale, les organismes

⁷⁴ Ne sont pas prises en compte les « prestations extralégales » ou prestations d'action sociale relevant du Fonds national de l'action sociale (Fnas), ni les « prestations indirectes » ou transferts vers d'autres branches pour le financement d'autres prestations (AVPF, majoration de retraite pour trois enfants, indemnités journalières du congé de paternité notamment).

débiteurs de prestations familiales (Caf en particulier) se sont vu confier la gestion et le paiement d'un ensemble de prestations sociales (aides au logement, minima sociaux) financées pour l'essentiel à partir d'autres contributions publiques (État, collectivités territoriales). C'est l'ensemble de ces prestations sociales qui est suivi dans les données statistiques analysées ici.

Le premier argument de cette extension de leurs responsabilités est qu'elles savaient verser des aides dont les modalités d'établissement pouvaient être complexes à des ménages ou des familles dont elles vérifiaient l'éligibilité. L'autre point commun de cet ensemble d'aides est qu'il se distingue assez fondamentalement des prestations sociales servies par d'autres organismes. On peut distinguer en effet deux autres grandes catégories parmi ces prestations sociales :

- d'une part celles qui sont directement liées à l'emploi, sous forme de revenu de remplacement indemnisant la perte de ressources liée à une perte temporaire ou durable de revenus du travail (chômage, retraites, accidents du travail, indemnités journalières...); la caractéristique commune de ces prestations est que, visant à remplacer en partie un revenu professionnel, leur montant est fonction dudit revenu professionnel ; elles ont un fort contenu assurantiel et, du fait du fort lien avec le statut de l'emploi auquel elles sont liées, leur pilotage associe fortement les partenaires sociaux ;
- d'autre part la prise en charge (partielle) des frais de santé, notamment par l'assurance maladie ; le fait générateur est la dispensation des soins, les actes pratiqués à cette occasion ou les produits délivrés qu'il s'agit de rembourser ; malgré l'extension de la couverture à l'ensemble de la population depuis la réforme CMU, puis de la réforme dite de la « protection universelle maladie » (Puma), on reste dans une logique assurantielle dans laquelle les dépenses sont fonction de la survenue d'un risque.

A contrario de ces deux types de prestations, on est pour les prestations servies par les Caf dans une logique de nature différente : on ne peut parler de risque social contre lequel on mettrait en place une assurance universelle⁷⁵, mais d'une logique de redistribution dans laquelle la collectivité décide d'attribuer une aide à des personnes ou ménages ayant certaines caractéristiques (avoir des enfants, être pauvre...) indépendamment de toute logique d'assurance, cette aide étant financée collectivement par l'ensemble de la population. La question est dans ce cas celle de la définition des groupes-cible, et de la légitimation (justification) des motifs de l'intervention : pourquoi, à une date donnée, la société décide-t-elle d'accorder une aide spécifique à certaines populations particulières, et sur la base de quelle justification. On n'est donc pas dans une logique de réalisation d'un risque par rapport auquel on aurait mis en place une assurance collective (obligatoire dans le cas de la Sécurité sociale), mais dans un choix collectif décidant d'aider spécifiquement certains groupes ou populations en fonction de motivations définies en commun. Des thématiques nouvelles gagnent ainsi en légitimité à des périodes différentes, et s'inscrivent alors à l'agenda politique, ce qu'illustre par exemple le choix assez tardif (1988) d'offrir une aide à tous les pauvres, quelle que soit la raison de leur pauvreté, par rapport à la logique antérieure de cibler l'aide sur des catégories de pauvres « méritants » (personnes âgées, invalides...).

⁷⁵ L'expression « risque de pauvreté » est ambiguë de ce point de vue, s'il y a bien un risque de tomber dans la pauvreté en fonction de motifs variables, ce risque n'est pas assurable au niveau individuel et ne peut être pris en charge que par la solidarité.

De cela découlent un certain nombre de conséquences pour ce type de prestations « redistributives » :

- les montants qui leur sont consacrés, à une date donnée, dépendent de l'adhésion large de l'ensemble de la population au fait qu'il est juste d'aider telle catégorie de ménages, de familles ou d'individus ;
- l'intensité de cette adhésion peut évoluer au cours du temps ;
- peut jouer dans ce cadre ce que certains sociologues ont appelé « l'effet Mathieu »⁷⁶, à savoir le fait qu'une politique sociale apparaît d'autant plus légitime à ceux qui la financent (l'ensemble de la population *via* les prélèvements fiscaux et sociaux) qu'ils estiment que s'ils n'en bénéficient pas à un moment donné, ils sont susceptibles d'en bénéficier à un autre moment de leur vie ; cet élément explique la forte légitimité de la politique familiale dans les enquêtes d'opinion sur les politiques sociales, même si celle-ci est discutée dans ses modalités⁷⁷ ;
- les différents domaines possibles sur lesquels peut s'exercer cette volonté de redistribution sont de fait en concurrence entre eux, dans une situation où les disponibilités financières ne sont pas largement extensibles.

Sur la base de cette hypothèse générique, on peut considérer que l'ensemble des prestations directes versées par les Caf et les organismes débiteurs de prestations familiales s'intègrent dans le cadre de cette définition, ces organismes ayant de fait un assez large monopole sur le paiement de ce type de prestations sociales. De ce fait, l'analyse de l'évolution de leurs dépenses au cours du temps traduit assez bien l'évolution des équilibres entre priorités pour ce type d'interventions sociales.

Dans les dépenses annuelles, n'ont été prises en compte, à l'exception du cas de l'action sociale sur lequel on reviendra dans le cas de l'accueil des jeunes enfants, que les dépenses de prestations directes. Sont donc exclus les différents transferts à d'autres régimes ou autres prestations dites « indirectes », qui ont vocation à financer des prestations d'une autre nature. C'est le cas par exemple du financement de l'AVPF qui consiste à verser des cotisations à l'assurance vieillesse pour certains bénéficiaires de prestations familiales, des transferts au fonds de solidarité vieillesse pour prendre en charge de façon croissante à partir des années 2000 et intégralement depuis 2011 les majorations de retraite pour les personnes ayant eu au moins trois enfants et les transferts à la Cnam pour la prise en charge des indemnités journalières versées dans le cadre du congé de paternité). Ces prestations ont pris une ampleur très importante dans le budget de la branche famille.

B. L'IDENTIFICATION DE QUATRE GRANDS DOMAINES

Au sein de cet ensemble, on a identifié quatre grands types de prestations, ayant des objectifs et des modalités différents, les deux premiers faisant partie des prestations familiales, les deux autres

⁷⁶ Commaille J., Strobel P., Villac M., 2002, « La politique de la famille », *Repères*, La Découverte.

⁷⁷ Ainsi, d'après l'enquête sur les conditions de vie et aspirations des Français diligentée par le Credoc, les Français étaient largement d'accord en 2018 sur l'idée qu'il fallait supprimer les prestations familiales pour les foyers ayant les plus hauts revenus, mais estimaient que les catégories moyennes étaient défavorisées par les prestations familiales, et qu'il y avait trop de prestations familiales qui ne sont accordées qu'aux plus démunis. Source : Credoc, Rapport 339, novembre 2018, « Prestations sociales et familiales, congé parental, aides au logement, aides aux grands enfants – état de l'opinion en 2018 - rapport pour la Cnaf ».

étant aujourd'hui à l'extérieur du champ, même si certaines de leurs prestations faisaient partie à l'origine des prestations familiales et si elles intègrent des dépenses liées aux enfants :

- le premier concerne les prestations familiales que l'on a qualifié de **prestations d'entretien** : leur justification est d'apporter un supplément de revenu pour contribuer à la charge financière que représentent leurs enfants pour les familles ; variables selon les cas, certaines peuvent s'adresser à des familles en fonction de leur situation particulière ; dans cet ensemble, on a distingué sept groupes de prestations ayant des objectifs comparables, et destinés chacun à des groupes de familles proches :
 - les allocations familiales d'abord, qui ont la vocation la plus universelle pour les familles ayant au moins deux enfants ,
 - l'ancienne allocation de salaire unique, qui était destinée aux couples dans lesquels seul le père avait une activité professionnelle ;
 - des compléments, sous condition de ressources, destinés à mieux aider les familles modestes (CF, AJE puis APJE «longue » devenue allocation de base de la Paje) ; on a considéré ici que ces prestations ont des objectifs (et en pratique des conditions de ressources) analogues, sans reprendre plus spécifiquement la distinction entre familles ayant un enfant de moins de trois ans et autres familles reprise habituellement,
 - l'allocation de rentrée scolaire qui a une finalité et des modalités très spécifiques,
 - les allocations pré et postnatales, qui ont connu des fortunes diverses au cours du temps (elles sont aujourd'hui une partie de la Paje), versées aujourd'hui sous conditions de ressources,
 - l'allocation de soutien familial à destination des familles monoparentales,
 - les différentes aides destinées aux parents d'un enfant handicapé ;
- le deuxième groupe, toujours à l'intérieur des prestations familiales concerne celles qui sont directement destinées à l'accueil ou la garde d'un jeune enfant ; dans une orientation qualifiée de « libre choix », on retrouve des aides correspondant aux différentes modalités d'organisation familiale pour l'accueil du jeune enfant⁷⁸ :
 - garde à domicile par les parents et indemnisation partielle de celui d'entre eux qui interrompt, au moins partiellement, son activité pour s'occuper de l'enfant,
 - accueil dans un EAJE ; les modalités d'intervention sont ici différentes, puisqu'elles transitent par l'action sociale qui verse directement les aides aux établissements pour diminuer le coût pour les familles (prestations de service et subventions),

⁷⁸ On notera que, contrairement à une présentation habituelle, on n'a gardé dans cet ensemble que les prestations ou aides qui correspondent à une modalité d'accueil et à son financement (y compris la garde par les parents), les autres prestations ciblées sur les parents d'enfants de moins de 3 ans (comme allocation de base de la Paje) étant reclassées avec les prestations d'entretien.

- accueil par une assistante maternelle, avec prise en charge des cotisations sociales et d'une partie du salaire ;
- Le troisième groupe correspond aux aides au logement, dont l'objectif est, pour les familles ou ménages modestes, de prendre en charge une partie des charges de logement ; trois prestations y contribuent principalement :
 - l'allocation de logement familiale (ALF), créée en 1948 en tant que prestation familiale au moment de la loi de 48 qui libérait les prix des loyers pour les nouveaux logements ; l'ALF visait à permettre aux familles allocataires de se loger dans des logements décentes respectant des normes de taille et de confort prédéfinies,
 - l'allocation de logement sociale (ALS), créée en 1972 sur budget de l'État, complétait le dispositif social en direction des personnes âgées et des jeunes ménages, qui ne pouvaient bénéficier de l'ALF,
 - l'aide personnalisée au logement (APL), créée en 1977 sur budget de l'État, vise à compenser, notamment dans le parc social, la suppression de l'aide à la pierre pour la remplacer par une aide à la personne sous conditions de ressources,
 - au cours du temps, les conditions d'attribution et les barèmes de ces différentes aides ont eu tendance à s'harmoniser, l'ensemble des financements étant intégralement pris en charge par l'État depuis 2016 ;
- Le dernier groupe regroupe les minima sociaux et les aides aux actifs à bas revenus ; sont comptabilisées aujourd'hui ici trois types d'aides principales :
 - le revenu minimum le plus général, puisqu'il n'intègre qu'une condition de ressources, quelle que soit par ailleurs la situation de la personne : RMI (1988) puis RSA (2009), intégrant l'ancienne API qui faisait partie des prestations familiales,
 - un revenu minimum spécialisé pour les personnes handicapées (AAH) (1972), financé au départ sur le fonds national des prestations familiales, puis transféré à l'État,
 - la prime d'activité (2016) qui remplace la prime pour l'emploi et le RSA activité (ce dernier succédant lui-même aux anciennes dispositions du RMI visant à inciter les bénéficiaires à reprendre une activité professionnelle), avec des modalités élargies par rapport à ces derniers.

Les autres minima sociaux, plus spécialisés et dont la gestion ne relève pas des Caf, ne figurent pas dans cet ensemble en particulier le minimum vieillesse (versé par les caisses de retraites car très lié aux pensions de retraite), le minimum invalidité assimilé aux pensions d'invalidité et l'allocation de solidarité spécifique destinée à certains chômeurs en fin de droit et versée par Pôle emploi.

ANNEXE 4 :

LES EVOLUTIONS DE LA BASE MENSUELLE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (BMAF) ET DU MONTANT DE QUELQUES PRESTATIONS FAMILIALES SUR LONGUE PERIODE (1940-2019)

I. Petit retour préalable sur les années 1940

L'idée généralement admise est que l'année 1950, qui voit le passage d'un mécanisme de revalorisation des prestations familiales basé sur les salaires à un mécanisme basé sur les prix, marque une rupture en matière de politique familiale en France. La période précédant 1950, et notamment les années 1945-1950, aurait constitué un âge d'or pour les prestations familiales.

Certes, si les prestations familiales avaient continué après 1950 à être revalorisées sur un indicateur de salaire et non sur les prix, elles auraient connu des évolutions bien plus favorables. Mais le raisonnement n'est pas transposable aux périodes antérieures (les années 1940) : les salaires (et plus généralement les revenus) ont augmenté beaucoup moins rapidement que les prix pendant ces années, ce qui s'est traduit par une baisse du pouvoir d'achat de la base servant au calcul de la plupart des prestations familiales (la base mensuelle des allocations familiales [Bmaf]).

De 1938 à la fin des années 1940, les prestations familiales ont en effet été indexées, parfois avec des retards de quelques années, sur les salaires, et plus précisément sur le « salaire mensuel de base » du département de la Seine, sur lequel la Bmaf se calera jusqu'en 1950⁷⁹. Il est d'ailleurs parlant que, dans l'actuel code de la Sécurité sociale, l'article sur l'indexation de la Bmaf figure encore toujours dans une rubrique intitulée « *Établissement du salaire de base* » (rubrique introduite en 1985 lors de la codification des textes législatifs et réglementaires dans le code de la Sécurité sociale).

L'importance des prestations familiales dans les revenus des familles a fortement augmenté jusqu'en 1945-46 : entre 1939 et 1944, leur poids par rapport aux salaires et aux revenus a doublé⁸⁰. Cette augmentation jusqu'en 1946 n'est toutefois qu'en partie imputable à l'indexation sur le salaire mensuel de base (indexation forte néanmoins en 1944). Elle s'explique principalement par la création des prestations prénatales et de l'allocation de salaire unique⁸¹ et par une très forte majoration du taux des allocations familiales par rapport à la Bmaf en 1946⁸², complétées en 1948 par une allocation logement réservée aux familles. Pour la famille ouvrière moyenne, à l'époque un couple monoactif avec trois enfants, les prestations familiales (PF) représentaient à la fin des années 1940 autant que le salaire direct. Cette évolution majeure a permis aux familles de classe populaire de se soustraire en partie des aléas du salaire direct, et donc du pouvoir de l'employeur, un

⁷⁹ Il existait aussi des variations selon les départements qui perdureront jusqu'au début des années 1970.

⁸⁰ Selon certains auteurs, on serait passé de 15 % du salaire direct moyen en 1936 à plus de la moitié en 1946. Voir Friot B., 1998, *Puissances du salariat*, La dispute.

⁸¹ L'allocation de salaire unique (ASU) a remplacé en 1941 dans la plupart des situations l'allocation de mère au foyer (AMF) créée en 1939 (qui perdurera longtemps, notamment pour les agriculteurs). Mais le taux fixé pour l'ASU en 1941 a représenté une très forte augmentation, 25 % de la base mensuelle pour une famille de deux enfants contre 10 % auparavant avec l'AMF, et ce taux sera encore augmenté en 1946, de 25 à 40 % de la base, soit une hausse d'ensemble de + 300 %. Voir Martin J., 1998, Politique familiale et travail des mères de famille : perspective historique 1942-1982, *Population*, vol. 53, n° 6, p. 1119-1153 ; Fragonard B., 2017, Les évolutions majeures des aides aux familles ayant de jeunes enfants depuis 1945, *Revue française des affaires sociales* 2017/2, p. 282-300.

⁸² De 12 à 20 % de la base mensuelle pour les familles de deux enfants, et de 36 à 50 % pour les familles de trois enfants.

processus qui garantissait de fait une réelle sécurité économique et sociale à ces familles⁸³. Cette évolution explique pourquoi le mouvement ouvrier, qui avait au départ une attitude de méfiance voire d'hostilité à l'égard des sursalaires familiaux et des caisses patronales créées à partir des années 1920 (vus comme un moyen pour les employeurs de ne pas augmenter les salaires), a fortement soutenu le principe des PF après la loi de 1932 créant le principe de l'obligation de prestations familiales, les considérant comme un moyen d'assurer une véritable sécurité face aux aléas de la vie et face aux forces du marché, d'autant qu'elles étaient financées directement sur les richesses créées par le travail et qu'existait alors l'espoir d'un droit de regard direct des « intéressés » à travers la gestion des caisses.

Mais cette évolution n'a pas empêché une baisse du pouvoir d'achat de la Bmaf notamment à partir de 1945 en raison d'une très forte inflation, supérieure à l'évolution des salaires nominaux. Après de fortes augmentations en 1944 et 1945 qui ont permis de ramener son pouvoir d'achat presque à son niveau de 1939, la Bmaf a perdu de l'ordre de 40 % de pouvoir d'achat entre 1945 et 1950 en raison de la très forte inflation. Cette baisse a été toutefois compensée pour de nombreuses familles par une augmentation du taux de la Bmaf servant à calculer le montant des prestations, en particulier pour l'allocation de salaire unique qui a connu une très forte hausse en 1946⁸⁴, ainsi que pour les allocations familiales. Si la période précédant 1950 est souvent présentée comme un âge d'or pour les prestations familiales, ce n'est pas tant en raison de l'indexation de la Bmaf sur les salaires, car ces derniers augmentaient moins rapidement que les prix, mais bien en raison de l'augmentation des taux des prestations.

⁸³ Pour décrire ce processus de protection du marché par socialisation d'une partie des revenus des travailleurs, Gøsta Esping-Andersen parle de « *decommodification* » (démarchandisation) et Bernard Friot de « *salariation* ».

⁸⁴ Alors que l'allocation de mère au foyer créée en 1939 était égale à 10 % du salaire mensuel de base (SMB) pour les mères au foyer vivant dans les communes de plus de 2 000 habitants et ayant un enfant de moins de 5 ans, le montant de l'allocation de salaire unique (ASU) passe en 1941 à 25 % du SMB pour deux enfants et 30 % pour trois enfants, sans limite aux 5 ans du plus jeune enfant. En 1946, elle passe à 20 % pour un enfant, 40 % pour deux enfants, 50 % pour trois enfants, quand les allocations familiales en représentaient 20 % pour le deuxième enfant et 30 % pour le troisième.

II. L'évolution du pouvoir d'achat de la Bmaf et des allocations familiales depuis 1950

Si 1950 marque le passage d'un mécanisme d'indexation de la Bmaf sur les salaires à une indexation sur les prix, le pouvoir d'achat de la Bmaf a globalement progressé depuis 1950, avec des revalorisations au-dessus de l'inflation dans les années 1960 surtout et ensuite dans une moindre mesure jusqu'au début des années 1980, tandis que les revalorisations ont plutôt été inférieures à l'inflation depuis 1983. Le pouvoir d'achat des allocations familiales pour des familles de deux et trois enfants a également progressé, plus fortement que celui de la Bmaf du fait d'augmentations du taux servant à calculer leur montant, jusqu'en 1982 pour les familles de deux enfants et 1986 pour les familles de trois enfants et plus.

Plus précisément, de 1951 à 2019, le pouvoir d'achat de la Bmaf a augmenté de 12,0 % alors que celui des allocations familiales (AF) progressait de 79,2 % et 63,5 % pour les familles de respectivement deux et trois enfants⁸⁵. L'augmentation du pouvoir d'achat de la Bmaf et des AF a eu lieu avant 1984 (graphique 1). Depuis 1983, le pouvoir d'achat de la Bmaf et celui des allocations aux familles de deux enfants évoluent au même rythme : ils ont diminué de 8,5 % de 1983 à 2019 (7,2 % pour les allocations familiales aux familles de trois enfants).

De 1951 à 1960, le pouvoir d'achat de la Bmaf a diminué de 3,9 % du fait principalement de revalorisations inférieures à l'inflation durant la deuxième moitié des années 1950 (tableau 1). Cependant, le pouvoir d'achat des AF a augmenté de 5,7 % sur la période en raison d'une hausse du taux du barème des AF en 1954 (+ 10,0 %⁸⁶). Cette augmentation a été en partie compensée ensuite par la sous-revalorisation de la Bmaf par rapport à l'évolution des prix.

Le pouvoir d'achat de la Bmaf s'est accru de 18,0 % dans les années 1960 et de 4,3 % dans les années 1970. Il a été stable dans les années 1980 : l'augmentation de 3,4 % entre 1980 et 1983 a ensuite été annulée en raison de revalorisations inférieures à l'inflation dans le cadre de plans d'économies en 1984 et 1987.

De leur côté, les allocations familiales ont vu leur pouvoir d'achat fortement augmenter entre la fin des années 1970 et le début des années 1980 en raison d'une augmentation des taux en 1978, 1981 et 1982 (le taux des allocations familiales à partir de trois enfants sera une nouvelle fois légèrement augmenté en 1986). Entre 1977 et 1983, le pouvoir d'achat augmente de 51,3 % pour une famille de deux enfants et de 27,0 % pour une famille de trois enfants.

Dans les années 1990, le pouvoir d'achat de la Bmaf diminue de 2,1 %, principalement en raison du gel intervenu en 1996 dans le cadre d'un plan d'économies (plan Juppé). Dans les années 2000, le pouvoir d'achat est maintenu. Les années 2010 marquent une nouvelle rupture, avec une diminution du pouvoir d'achat de 3,6 % entre 2010 et 2019⁸⁷.

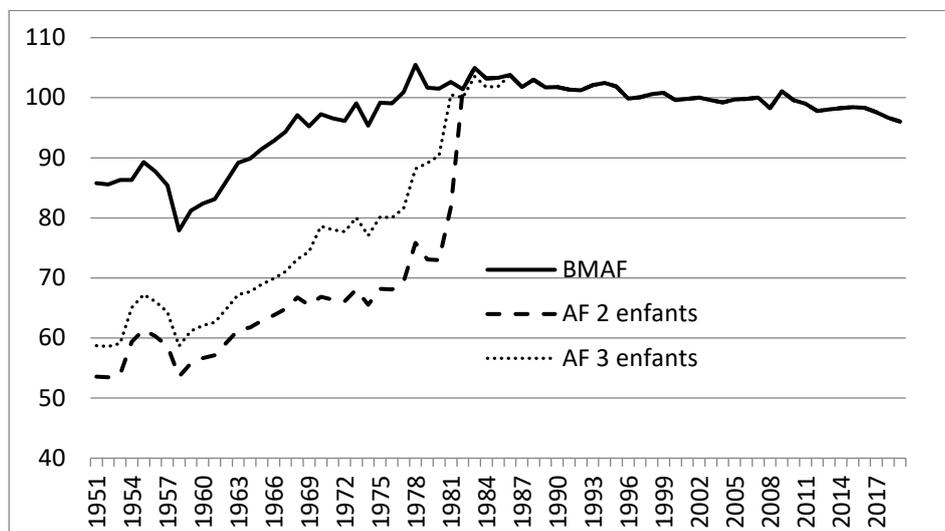
⁸⁵ La contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) qui est prélevée sur les prestations familiales depuis le 1^{er} janvier 1997 n'est pas prise en compte (taux de la CRDS fixé à 0,5 %). Par ailleurs, il n'est pas tenu compte ici de la modulation des AF à compter de juillet 2015 qui s'est traduite par une diminution des AF pour les familles situées au-dessus du plafond de la tranche 1 (montant divisé par deux ou par quatre selon le niveau de revenu).

⁸⁶ Le taux passe de 0,2 à 0,22 et de 0,5 à 0,55 respectivement pour les familles de deux et trois enfants.

⁸⁷ La baisse s'explique par des revalorisations inférieures à celles prévues par les règles du code de la Sécurité sociale en 2012 et 2019, par des changements de ces mêmes règles ainsi que par des revalorisations sur l'indice des prix hors tabac au lieu de l'inflation y compris tabac.

Graphique 1 : Évolution du pouvoir d'achat de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf) et des montants des allocations familiales entre 1951 et 2019 (évolutions du montant moyen annuel / prix à la consommation)

base 100 = 2007



Source : calculs HCFEA à partir des barèmes et de données Insee sur les prix.

Tableau 1 : Evolution du pouvoir d'achat de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf) et du montant des allocations familiales entre 1951 et 2019 par sous-périodes (évolutions du montant moyen annuel / prix à la consommation)

en %

Périodes	Bmaf	Allocations familiales pour 2 enfants	Allocations familiales pour 3 enfants
1951-2019	12,0	79,2	63,5
1951-1960	- 3,9	5,7	5,7
1960-1970	18,0	18,0	26,6
1970-1980	4,3	9,1	15,0
1980-1990	0,3	39,5	12,6
1990-2000	- 2,1	- 2,1	- 2,1
2000-2010	0,0	0,0	0,0
2010-2019	- 3,6	- 3,6	- 3,6
2007-2019	- 3,9	- 3,9	- 3,9
2007-2012	- 2,2	- 2,2	- 2,2
2012-2017	- 0,2	- 0,2	- 0,2
2017-2019	- 1,6	- 1,6	- 1,6

Note : à partir de juillet 2015 où la modulation des AF est mise en place, les évolutions des AF sont celles mesurées pour la tranche 1 (AF à taux plein).

Source : calculs HCFEA à partir des barèmes et de données de prix Insee.

III. L'évolution de la Bmaf depuis 1950 par rapport à divers indicateurs de revenus

Pour apprécier l'évolution de la Bmaf en comparaison d'indicateurs du niveau de revenus depuis 1950, il faut disposer d'indicateurs comparables sur longues périodes. Des indicateurs issus de la comptabilité nationale, permettant des séries homogènes depuis 1949, ont été utilisés à cette fin :

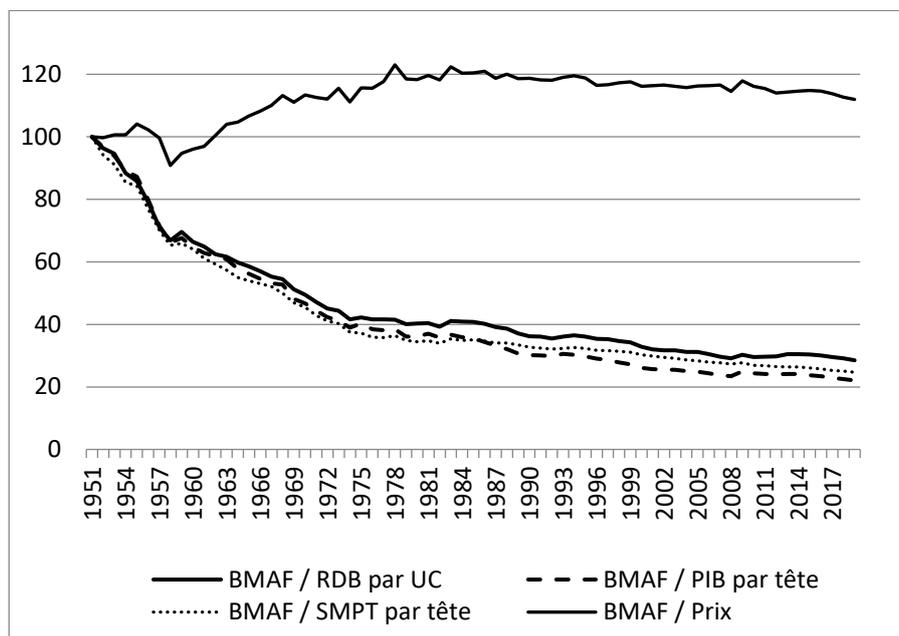
- le revenu disponible brut (RDB)⁸⁸ par unité de consommation (UC) qui permet de suivre l'évolution du niveau de vie (2 640 euros par mois en 2019) ;
- le produit intérieur brut (PIB) par tête (3 009 euros par mois en 2019) ;
- enfin un indicateur de revenu du travail, le salaire moyen par tête (SMPT), défini comme la masse salariale brute versée par les employeurs rapportée au nombre de salariés (3 038 euros par mois en 2019).

Entre 1951 et 2019, la valeur de la Bmaf a fortement décroché par rapport aux indicateurs de revenus (alors que dans le même temps son pouvoir d'achat augmentait de 12 %). La valeur relative de la Bmaf a été divisée par environ 4,5 par rapport au PIB par tête, par près de 4 par rapport au SMPT, et par 3,5 par rapport au RDB par UC (graphique 2). La plus forte partie du décrochage a eu lieu lorsque la croissance des revenus était très élevée en valeur réelle, des années 50 aux années 70 (les « trente glorieuses »). Ce décrochage a eu lieu y compris durant les années pendant lesquelles la Bmaf a pourtant connu des revalorisations au-dessus de l'inflation comme dans les années 1960 (+ 18 % de pouvoir d'achat). Avec le ralentissement de la croissance à partir de la deuxième moitié des années 1970, le décrochage a été moindre mais s'est poursuivi (tableau 2).

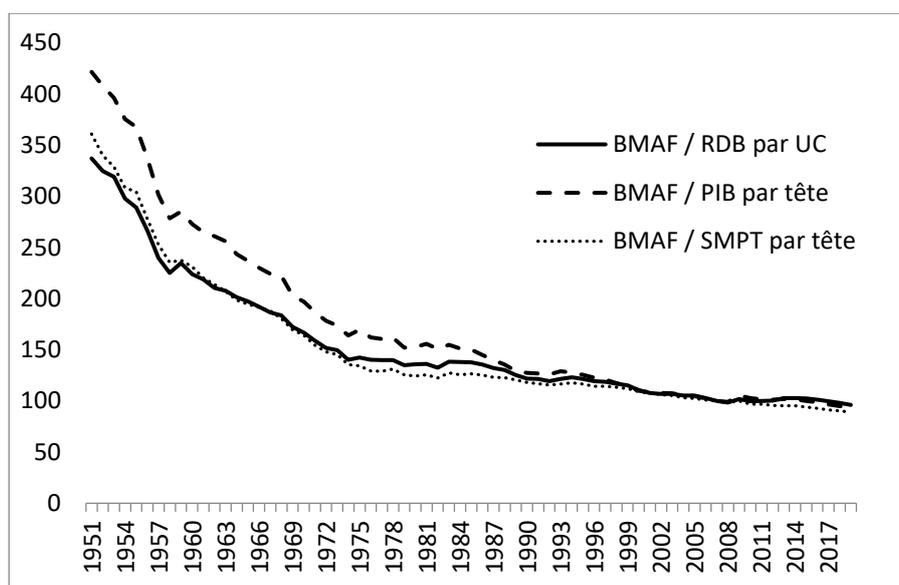
⁸⁸ Le RDB comprend l'ensemble des revenus d'activité (rémunérations salariales y compris cotisations légalement à la charge des employeurs, revenu mixte des non-salariés), des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie...) et des revenus fonciers (y compris les revenus locatifs imputés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent). On y ajoute principalement les prestations sociales en espèces reçues par les ménages et on en retranche les cotisations sociales et les impôts versés.

Graphique 2 : Évolution relative de la Bmaf (moyenne annuelle) par rapport au RDB par UC, au PIB par tête, au SMPT par tête et aux prix de 1951 à 2019

a. base 100 = 1951



b. base 100 = 2007



Lecture graphique a : le rapport de la Bmaf sur le PIB par tête est passé d'un indice 100 en 1951 à 23,7 en 2007 et 22,1 en 2019. Entre 1951 et 2019, ce rapport a été divisé par 4,5 environ (22,1 / 100).

Lecture graphique b : le rapport de la Bmaf sur le PIB par tête est passé d'un indice 422 en 1951 à 100 en 2007 et 93 en 2019.

Source : calculs HCFEA à partir des barèmes et de données Insee (comptabilité nationale).

Tableau 2 : Évolution relative de la Bmaf (moyenne annuelle) par rapport aux prix, au RDB par UC, au PIB par tête et au SMPT par tête de 1951 à 2019 par sous périodes

en %

Périodes	Prix (pouvoir d'achat)	RDB par UC	PIB par tête	SMPT par tête
1951-2019	12,0	-71,5	-77,9	-75,3
1951-1960	-3,9	-32,9	-34,6	-35,5
1960-1970	18,0	-25,5	-27,8	-29,9
1970-1980	4,3	-18,5	-22,5	-24,3
1980-1990	0,3	-10,2	-16,6	-5,0
1990-2000	-2,1	-9,4	-13,7	-7,7
2000-2010	0,0	-9,8	-6,5	-11,1
2010-2019	-3,6	-5,7	-11,7	-10,9
2007-2019	-3,9	-3,9	-7,0	-10,9
2007-2012	-2,2	+0,3	+1,4	-4,3
2012-2017	-0,2	-0,6	-4,8	-4,5
2017-2019	-1,6	-3,6	-3,6	-2,4

Note : SMPT : salaire moyen par tête (SMPT), égal à la masse salariale brute versée par les employeurs sur le nombre de salariés. RDB : revenu disponible brut par unité de consommation (revenu dont disposent les ménages pour consommer ou investir, après opérations de redistribution).

Source : calculs HCFEA à partir des barèmes et de données Insee (prix et comptabilité nationale).

IV. L'évolution depuis les années 1950 du montant des prestations familiales par rapport aux revenus salariaux et aux niveaux de vie pour des familles types avec deux et trois enfants

Nous analysons ici l'évolution du montant des prestations familiales sur longue période. Pour ce faire, nous considérons deux familles types : des couples monoactifs (avant 1978) et/ou aux revenus modestes (à partir de 1972) avec respectivement deux et trois enfants entre 3 et 10 ans (voir encadré 1). Les prestations qu'ils reçoivent pour la période 1939-2019 sont les allocations familiales (hors majorations pour âge) et le complément familial (ou, avant 1978, l'allocation de salaire unique). Les éventuelles aides au logement (qui existent depuis 1948) qu'ils pourraient percevoir ne sont pas simulées. Est également ignorée l'allocation de rentrée de scolaire versée sous conditions de ressources pour les enfants scolarisés entre 6 et 18 ans (prestation créée en 1974).

Encadré 1 – Hypothèses retenues pour le calcul des prestations reçues par des couples avec deux et trois enfants

Les couples reçoivent les allocations familiales (à taux plein à partir de juillet 2015) ainsi que l'allocation de salaire unique ou ASU (jusqu'en 1977) ou le complément familial pour les couples avec trois enfants (à partir de 1978), y compris sa majoration depuis avril 2014. L'hypothèse est que ce couple est monoactif (au moins jusqu'en 1977 pour être éligible à l'ASU), que ses ressources sont sous les plafonds de ressources (à partir de 1972 pour l'ASU, depuis sa création en 1978 pour le CF pour les couples avec trois enfants, et même sous le plafond pour bénéficier de la majoration du CF depuis avril 2014, et sous le plafond de la tranche 1 pour les AF à compter de juillet 2015) et que les enfants ont 3 ans ou plus (et un âge inférieur ou égal à l'âge maximal d'éligibilité des prestations, qui a été modifié et a pu être relativement faible à certaines époques pour l'ASU). Comme nous faisons l'hypothèse de l'absence de majoration pour âge des AF (pour toutes les périodes où de telles majorations ont existé), les enfants ont au moins 3 ans et au plus 10 ans.

Pour apprécier l'évolution des prestations familiales sur longue période, leurs montants sont rapportés au RDB par UC (qui permet de suivre les évolutions du niveau de vie) sur la période 1939-2019 et au SMPT par tête (qui permet de suivre l'évolution des salaires) sur la période 1949-2019. En 1949, par exemple, pour un couple avec deux enfants, les prestations familiales retenues représentaient 35,4 % du SMPT par tête (36,3 % du RDB par UC) (tableau 3). Pour un couple avec trois enfants, elles représentaient 59,1 % du SMPT par tête (60,5 % du RDB par UC).

Pour la période postérieure à 1949⁸⁹, et jusqu'à 2010 environ, l'évolution relativement aux deux indicateurs, le RDB par UC et le SMPT par tête, a été similaire (graphique 3), et donc, jusqu'à 2010, nous ne commentons que les résultats sur la part des prestations pour ces deux familles types relativement au SMPT par tête.

De 1949 à 2019, l'importance des prestations familiales relativement aux salaires (au SMPT par tête) a été divisée par huit pour les familles de deux enfants (baisse des montants relatifs de plus

⁸⁹ Le montant des prestations, rapporté au RDB par UC, avait très fortement augmenté entre 1939 et 1944, puis avait fortement diminué ensuite (tableau 3).

de 88 %) et par trois environ pour les familles de trois enfants (baisse des montants relatifs de plus des deux tiers). En 2019, pour un couple avec deux enfants, les prestations familiales retenues ne représentaient plus que 4,3 % du SMPT par tête, et 18,4 % pour un couple avec trois enfants. On peut lire cette évolution comme une dégradation de la capacité des prestations familiales à remplir un de leurs objectifs, à savoir la compensation de la charge des enfants (qui évolue peu ou prou comme les revenus), mais on peut aussi l'interpréter comme le fait qu'en raison de l'augmentation des revenus du travail, le complément de revenu par les prestations familiales n'est globalement plus autant nécessaire que dans les années 1950. Ce dernier raisonnement ne vaut évidemment pas pour les familles n'ayant pas ou très peu de revenus du travail.

Pour les familles de deux enfants, la baisse a été quasiment continue et très forte dans les années 1950 et 1960 et jusqu'à la fin des années 1970 : les prestations qu'elles reçoivent, relativement aux revenus, ont été divisées par deux à chaque décennie. La baisse s'est interrompue à partir de 1977 et jusqu'en 1983 en raison principalement de l'augmentation du taux des AF passé de 22 % de la Bmaf en 1977 à 32 % en 1982. L'évolution a été sensiblement la même pour les familles de trois enfants que pour celles avec deux enfants dans les années 1950 et 1960. Mais à la fin des années 1970, pour les familles de trois enfants, les prestations perçues relativement aux revenus ont connu un rebond, en raison de la création du complément familial en 1978 (qui se traduit, pour les familles concernées, par un triplement du montant par rapport à l'ASU) et de la hausse des AF (le taux de la Bmaf pour les familles de trois enfants passe de 59 % en 1977 à 64 % en 1979 et 72 % en 1982).

Après 1983, comme les prestations ont au mieux été revalorisées en fonction de l'inflation, elles ont continué à décrocher par rapport aux salaires, mais à un rythme moindre du fait du ralentissement de la croissance des revenus. Cette baisse relativement aux revenus s'est cependant interrompue à partir de 2014 pour les familles de trois enfants à revenus modestes qui bénéficient de l'entrée en vigueur de la majoration du complément familial et de sa revalorisation (augmentation de 50 % étalée sur plusieurs années, de 41,65 % à 62,48 % de la Bmaf entre 2013 et 2018). Le montant des prestations reçues par ces familles à faibles revenus a ainsi augmenté depuis 2014 pour retrouver en 2018 son niveau relativement aux salaires (SMPT) de 2002. Il a davantage augmenté par rapport au niveau de vie, il est vrai plutôt en berne depuis 2010 : en 2018, le montant des prestations versées à ces familles de trois enfants a retrouvé son niveau relatif de 1999 (graphique 4).

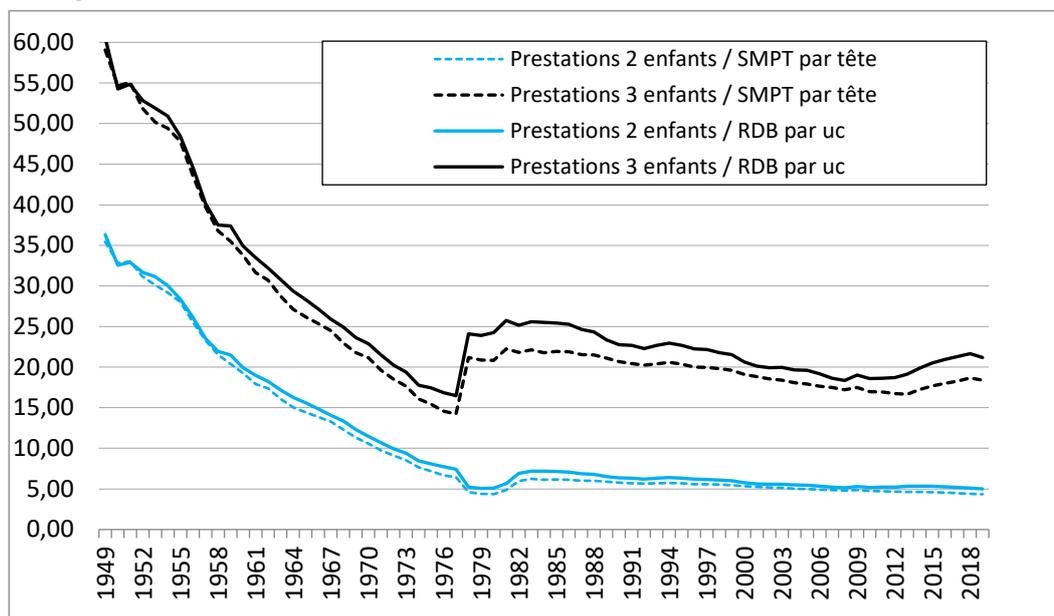
Tableau 3 : Montant des prestations familiales pour des couples avec deux et trois enfants en pourcentage du salaire mensuel par tête (SMPT) et du revenu disponible brut (RDB) par UC et évolutions entre 1939 et 2019

	Couple avec deux enfants		Couple avec trois enfants	
	en % du SMPT par tête	en % du RDB par UC	en % du SMPT par tête	en % du RDB par UC
1939		25,0		52,3
1944		75,9		135,5
1949	35,4	36,3	59,1	60,5
1960	19,3	19,9	33,8	34,9
1970	10,6	11,5	21,1	22,9
1980	4,4	5,1	20,8	24,3
1990	5,8	6,4	20,7	22,8
2000	5,3	5,8	19,1	20,6
2007	4,9	5,2	17,5	18,6
2010	4,7	5,2	17,0	18,6
2012	4,7	5,2	16,7	18,7
2017	4,5	5,2	18,3	21,3
2019	4,3	5,0	18,4	21,2
Évolutions (en %)				
1939-2019		-80,0		- 59,5
1949-2019	- 87,7	-86,2	-68,8	- 65,0
1939-1944		203,6		159,0
1944-1949		- 52,2		- 55,3
1949-1960	- 45,6	- 45,2	-42,8	- 42,3
1960-1970	- 45,1	- 42,4	-37,5	- 34,5
1970-1980	- 58,8	- 55,6	-1,5	6,1
1980-1990	32,2	24,9	-0,7	- 6,2
1990-2000	- 7,7	- 9,4	- 7,7	- 9,4
2000-2010	- 11,1	- 9,8	- 11,1	- 9,8
2010-2019	-18,4	-13,0	-3,5	2,8
2007-2019	-10,9	-3,9	5,3	13,6
2007-2012	-4,3	0,3	-4,3	0,3
2012-2017	-4,5	-0,6	9,3	13,9
2017-2019	-2,4	-3,6	0,7	-0,5

Note : les prestations prises en compte sont les allocations familiales et l'allocation de salaire unique ou le complément familial.

Source : calculs HCFEA à partir des barèmes et des données Insee (comptabilité nationale).

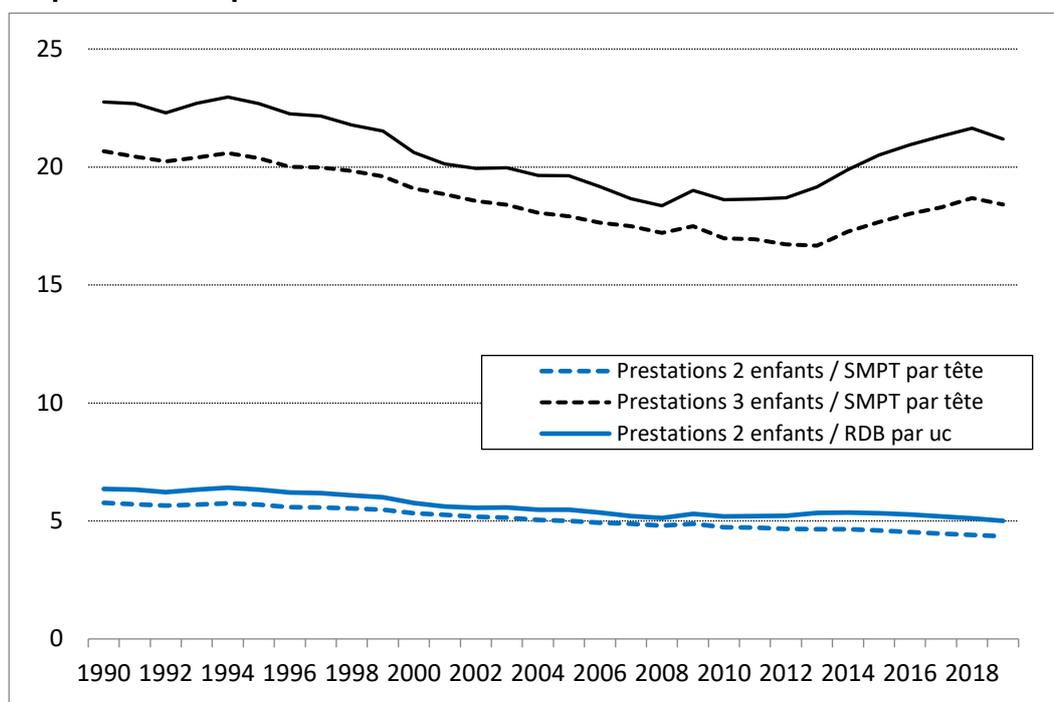
Graphique 3 : Evolution du montant des prestations pour des couples avec deux et trois enfants en pourcentage du salaire mensuel par tête et du revenu disponible brut par UC
entre 1949 et 2019



Note : les prestations prises en compte sont les allocations familiales et l'allocation de salaire unique ou le complément familial.

Source : calculs HCFEA à partir des barèmes et des données Insee (comptabilité nationale).

Graphique 4 : Evolution du montant des prestations familiales pour des couples avec deux et trois enfants en pourcentage du salaire mensuel par tête et du revenu disponible brut par UC
entre 1990 et 2019



Note : les prestations prises en compte sont les allocations familiales et le complément familial.

Source : calculs HCFEA à partir des barèmes et des données Insee (comptabilité nationale).



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)

Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP