

Jean-Thomas LESUEUR
et Edouard MICHON
Octobre 2014

Note d'actualité 25

POLITIQUE FAMILIALE | COMMENT SANCTUARISER SON FINANCEMENT ?



Le Projet de loi de finances de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2015 prévoit un certain nombre de mesures défavorables aux familles, avec en particulier la baisse des allocations familiales pour les ménages percevant un revenu supérieur à 6 000 euros par mois. C'est un nouveau mauvais coup porté à la politique familiale de la part d'une majorité qui n'en a pas été avare depuis deux ans et demi...

Ce qui n'a pas été suffisamment souligné depuis que ces mesures sont connues, c'est qu'elles sont la conséquence de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité annoncé par François Hollande le 14 janvier dernier. En effet, en prévoyant la réduction des cotisations d'allocations familiales acquittées par les employeurs pour les salaires jusqu'à trois fois et demi le SMIC, le Pacte de responsabilité fragilise dangereusement le financement de la politique familiale.

Dans ce contexte, il convient de rechercher un moyen de sanctuariser les dépenses liées aux prestations familiales : la création d'un Compte d'affectation spéciale (CAS) « Famille » dans le budget de l'État pourrait constituer une solution de moindre mal pour préserver l'intégrité et la pérennité d'un système qui a largement fait ses preuves.

| La politique familiale française : un modèle qui reste reconnu et envié

La politique familiale française est largement reconnue et permet à notre pays de profiter d'une démographie que beaucoup de pays développés, en particulier parmi nos voisins européens, nous envient. Angela Merkel affirmait sans fard en 2012 qu'« en matière de politique familiale, de conciliation de la vie de famille et professionnelle, la France est déjà depuis 20 ans là où l'Allemagne voudrait et devrait être » ⁽¹⁾. De tels éloges de la part d'un responsable politique allemand sont rares...

Cette politique nataliste, apparu au milieu du vingtième siècle, s'appuie d'abord sur deux mesures de soutien aux familles que sont les allocations familiales (universelles depuis 1938) et le quotient familial (créé en 1945) : deux mesures qui reposent sur l'idée d'une « solidarité horizontale » c'est-à-dire qu'une famille avec enfants doit avoir un niveau de vie qui se rapproche le plus possible de celui d'une personne seul au revenu similaire. Ce modèle généreux et nataliste a connu une orientation « plus sociale » à partir des années 1970, en conditionnant dans certains cas les aides aux ressources des familles.

Aujourd'hui, la politique familiale repose sur les prestations d'une part et les aides fiscales d'autre part :

- les prestations, qui représentaient 39,8 milliards d'euros en 2014 ⁽²⁾, regroupent les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de logement familiale et certaines dépenses d'action sociale ;
- les allègements d'impôts sont également une des composantes de la politique familiale grâce au système du quotient familial. A l'exception de la CSG (contribution sociale généralisée) et de la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale), les impôts directs prennent en compte la dimension familiale pour le calcul des impôts à payer.

Cette politique est incitative pour les familles nombreuses puisque les allocations ne commencent qu'à partir du deuxième enfant.

| Des résultats démographiques toujours positifs, mais déjà fragilisés

Les résultats de cette politique font de la France un des premiers pays pour le dynamisme démographique en Europe : ainsi, avec 810 000 naissances, la France était en 2012 le deuxième pays en nombre de naissances, talonnant le Royaume-Uni de près ⁽³⁾.

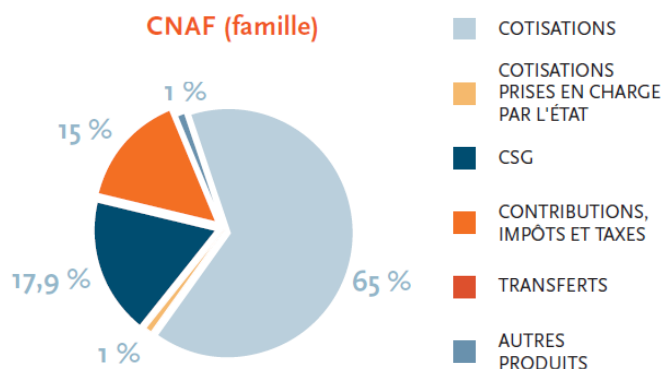
Notre pays affiche encore un taux de fécondité parmi les plus élevés de l'Union européenne (juste derrière l'Irlande), mais en léger recul : alors qu'il était stabilisé au-dessus de 2 enfants par femme depuis 2008, il est repassé sous la barre des 2 (à 1,99) l'an passé ⁽⁴⁾. Certes, ce chiffre reste bon puisque des pays comme l'Italie, l'Espagne ou l'Allemagne ont des taux de fécondité autour de 1,4 enfant par femme et que la moyenne de l'UE 27 est à 1,57 ⁽⁵⁾, mais cette inflexion ne peut qu'inquiéter pour l'avenir. Jusqu'ici, la démographie française a clairement bénéficié de la politique familiale incitative que le pays s'est choisie.

A l'heure du pessimisme généralisé sur l'avenir du pays, la natalité française est encore assurément l'un de ses derniers « actifs » dans le contexte de déclin qu'il connaît. Pour conserver cet atout crucial pour son dynamisme futur et pour assurer la survie d'un système de retraite à bout de souffle, la France doit conserver sa bonne santé démographique et donc préserver sa politique familiale volontariste.

| Le financement de la politique familiale

Les cotisations familiales sont une taxe payée par les entreprises pour chaque salarié à hauteur de 5,25% du salaire brut en 2014. Ces cotisations représentent un peu plus de 35 milliards d'euros qui vont alimenter la branche famille de la Sécurité sociale (6). Les recettes proviennent essentiellement des cotisations sociales patronales, mais leur part ne cesse de diminuer dans le financement de la branche famille depuis plusieurs années. Comme le montre la figure 1, ce financement est désormais assuré, pour une part croissante, par les prélèvements fiscaux (taxes et impôts : TVA, CSG, prélèvements sur les contrats d'assurance-vie, etc.).

Figure 1 | Structure des recettes de la branche famille 2012

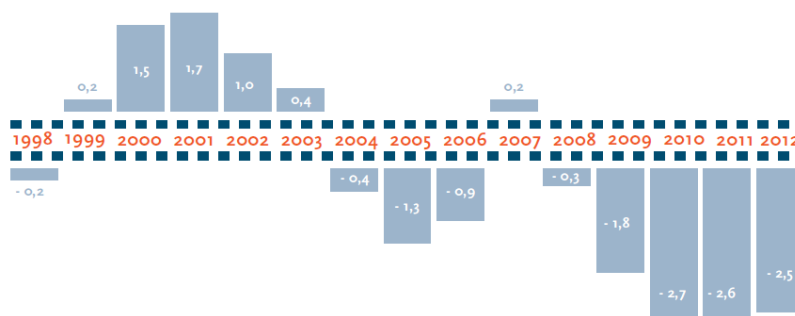


Source | Commission des comptes de la sécurité sociale juin 2013

En France, on recense environ 12 millions d'allocataires et les dépenses pour les prestations famille (régime de base) s'élèvent à un peu moins de 40 milliards d'euros par an. Ce régime, que beaucoup qualifient de « généreux », ne représente pourtant qu'une part modeste du déficit de la Sécurité sociale : en effet alors que le déficit du régime général était de 13,3 milliards d'euros en 2013, la branche famille, en déficit de 2,8 milliards, ne représentait que 21% du total (7).

Comme le montre la figure 2, il a même su être bénéficiaire ou seulement légèrement déficitaire durant ces quinze dernières années.

Figure 2 | Évolution de la dette de la branche famille depuis 1998



Source | Commission des comptes de la sécurité sociale juin 2013

On comprend donc que le modèle de financement de la politique familiale est bon dans ses fondements, ou en tout cas moins atteint que celui des autres branches, et mérite d'être préservé. Comme l'a souligné François Fondard, président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) : « Parmi les trois branches de la Sécurité sociale, la branche famille est la seule branche structurellement saine. Il serait irresponsable de la remettre en cause jusque dans ses fondements » (8).

| Annonces du PLFSS 2015 : une nouvelle agression contre les familles

C'est peu dire que depuis l'élection de François Hollande, la famille a connu de nombreuses attaques. Du mariage entre personnes de même sexe (mai 2013) au projet de loi relative à l'autorité parentale et à l'intérêt de l'enfant (adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en juin 2014), en passant par la mise en œuvre totalement ratée de la réforme des rythmes scolaires, l'imbricatio de l'« ABCD de l'égalité » (juin 2014) ou les dossiers de la PMA et de la GPA, les familles françaises ont pu se sentir plus d'une fois heurtées ou agressées... D'autant plus qu'elles n'ont pas été gâtées sur le plan fiscal et financier non plus. Baisse du quotient familial (à deux reprises, en octobre 2012 puis en octobre 2013), fiscalisation des majorations de pensions, réduction de l'allocation de base de la PAJE, etc. : l'UNAF estime à déjà plus de 4 milliards d'euros les soutiens apportés aux familles (9).

Il faut donc bien finir par le reconnaître : la politique d'agression continue contre les familles constitue un fil rouge de l'action de l'exécutif depuis deux ans et demi. Dans une situation particulièrement difficile (montée des divorces et des séparations, crise économique, crise de l'école, difficultés du modèle d'intégration, etc.), il paraît au contraire indispensable de préserver les familles et le cadre porteur que constitue la politique familiale. Or les options retenues dans le Projet de loi de finances de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2015 menacent gravement l'avenir de notre politique familiale.

Le 29 septembre dernier, Marisol Touraine, ministre de la Santé et des Affaires sociales, et Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du Budget, ont en effet confirmé que les économies budgétaires réalisées dans le cadre du PLFSS s'élèveraient à 700 millions d'euros pour la branche famille. Pour y parvenir, un premier train de mesures a été annoncé :

- une diminution du complément du mode de garde versé pour l'emploi d'une garde d'enfant, qui va diminuer pour les 20% de familles les plus aisés ;
- l'obligation pour les parents de partager le congé parental va être renforcé : à l'heure actuelle, le père doit en prendre au moins six mois sur les trois ans – ce minimum sera accru d'une durée encore à préciser ;
- la prime à la naissance, versée au septième mois de grossesse aux familles gagnant moins de 46 888 euros par an, sera diminuée à 308 euros pour le deuxième enfant ;
- la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) sera versée au mois suivant la naissance, et non plus au premier mois ;
- la majoration de l'allocation familiale (de 64,67 euros), qui était ajoutée à l'allocation à partir des 14 ans de l'enfant, le sera désormais à partir de ses 16 ans.

A ces mesures, la majorité socialiste en a ajouté une spectaculaire : la modulation des allocations familiales en fonction des revenus. Initialement écartée par l'exécutif, lors du Conseil des ministres le 8 octobre, la proposition d'une mise sous condition de ressources des allocations familiales a finalement trouvé un écho favorable auprès du gouvernement : dans la nuit du 16 au 17 octobre, il a en effet validé les amendements parlementaires déposés par la majorité qui diviseront donc par deux les allocations des ménages percevant un revenu supérieur à 6 000 euros par mois et par quatre les allocations des ménages percevant un revenu supérieur à 8 000 euros par mois. De fait, cette décision signe l'abandon du principe d'universalité et d'égalité des politiques familiales... C'est un gouvernement socialiste qui portera cette responsabilité devant les générations futures.

| Baisse des allocations familiales et fragilisation du financement de la politique familiale : une conséquence de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité

Un point a été très peu souligné depuis que ces mesures sont connues : c'est qu'elles sont la conséquence de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité annoncé par François Hollande le 14 janvier dernier. Le pacte prévoit en effet que les cotisations d'allocations familiales acquittées par les employeurs soient réduites de 1,8 point (passant de 5,25% à 3,45%) en 2015 pour les salaires jusqu'à trois fois et demi le SMIC – soit un allègement de 4,5 milliards d'euros. A cela s'ajoute une baisse de plus de 3 points des cotisations famille pour les travailleurs indépendants et les artisans, ce qui représente 1 milliard d'euros. Soit au total un allègement de 5,5 milliards d'euros sur les seules cotisations familiales.

A ceux qui s'inquiétaient des conséquences de ces mesures sur le financement de la politique familiale, Manuel Valls, fraîchement Premier ministre, se montrait rassurant en affirmant que « cela ne pénalisera en rien le financement de la politique familiale, qui se verra affecter d'autres recettes pérennes » (10)... Voire.

En réalité, cela change tout ! Car pas moins de 62% de ce financement est assuré par les cotisations familiales et ses recettes sont automatiquement affectées à la politique familiale dont le montant est ainsi en grande partie sanctuarisé. En réduisant l'apport des cotisations et en augmentant en retour celui des prélèvements fiscaux, une part croissante des ressources affectées à la politique familiale est ainsi soumise au vote du Parlement et donc aux arbitrages budgétaires annuels, au moment du vote du PLFSS.

C'est ce que nous sommes en train de vivre. Ayant commencé à assécher les sources de financement, la majorité coupe dans les dépenses et s'attaque aux prestations familiales.

| Une solution : créer un Compte d'affectation spéciale « Famille » dans le budget de l'État

Face à cette menace grave de fragilisation de tout l'édifice de la politique familiale française, il convient de rechercher un moyen de sanctuariser les dépenses liées aux prestations familiales, ce qui revient à définir des recettes directement affectées à ces dépenses. Cet objectif se conçoit en opposition au principe d'universalité des recettes fiscales (les recettes ne doivent pas être affectées à un usage défini auparavant) mais des exceptions existent et il serait possible que les dépenses de la branche famille entrent dans cette catégorie puisque la démographie française est en jeu.

La solution alternative pourrait résider dans la création d'un Compte d'affectation spéciale (CAS) « Famille » dans le budget de l'État. Défini à l'article 21 de la LOLF, le CAS a pour particularité de couvrir une dépense spécifique par une recette particulière qui est, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ⁽¹¹⁾. Cela permettrait de sanctuariser les dépenses de la branche famille en les soustrayant au risque d'arbitrages budgétaires car les recettes seraient directement affectées. Par ailleurs, les recettes d'un CAS ne peuvent abonder le budget général ou un budget annexe. De nombreux CAS existent déjà et permettent d'assurer le financement de certaines dépenses spécifiques : CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », CAS « Développement agricole et rural », CAS « Pensions », etc.

Cette solution serait bien sûr moins satisfaisante que la conservation d'un financement pour une très large part par les cotisations familiales car le CAS reste soumis au principe d'annualité budgétaire (selon lequel le budget est voté tous les ans pour un exercice d'une année civile). Par ailleurs, la création d'un CAS ne peut se faire que dans le cadre du vote d'une loi de finances ; ce qui signifie qu'il faudrait rassembler autour d'un tel projet une majorité parlementaire – ce qui n'est pas acquis dans l'actuelle mandature...

Malgré ces imperfections et ces incertitudes, la création d'un CAS « Famille » reste la meilleure option pour limiter les dégâts provoqués par la baisse progressive des cotisations familiales : chaque année, les ouvertures de crédits devraient se faire à hauteur des prévisions de recettes et le CAS permettrait de se situer « hors norme de dépenses », c'est-à-dire que les éventuelles recherches d'économies n'iraient pas prioritairement vers ces dépenses.

La mise en place d'un CAS « Famille » implique enfin de trouver des recettes directement en lien avec les dépenses de politique familiale. Il convient de le rappeler, les entreprises bénéficient pleinement de la politique familiale à travers la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle (par exemple avec l'accueil de la petite enfance), la croissance de l'activité des femmes et plus globalement la démographie dynamique de notre pays. Il paraît donc légitime que les entreprises participent au financement de la branche famille. Plusieurs pistes sont possibles et on pourrait imaginer d'affecter une cotisation sur la valeur ajoutée à un CAS « Famille ». Cette cotisation sur la valeur ajoutée s'ajouterait à la contribution économique territoriale. Elle aurait l'avantage de maintenir le lien entre le financement de la politique familiale et les entreprises. Grâce à cette taxe, les entreprises participeraient au financement de la politique familiale et le CAS permettrait de préserver celle-ci lorsque le gouvernement cherchera de nouvelles économies.

| Notes

- (1) Paris, 7 février 2012.
- (2) Sécurité sociale, *LFSS 2014 en chiffres*, janvier 2014, disponible sur <http://www.securite-sociale.fr/LFSS-2014-en-chiffres>.
- (3) INSEE, *Natalité dans l'Union européenne en 2012*, décembre 2013, disponible sur http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=98&ref_id=CMPTEF02215.
- (4) INSEE, *Bilan démographique 2013*, 14 janvier 2014, disponible sur http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=0&ref_id=bilan-demo.
- (5) INED, *Indicateurs de fécondité (nombre moyen d'enfants par femme)*, 10 octobre 2013, disponible sur http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/pays_developpes/indicateurs_fecondite/.
- (6) Commission des comptes de la sécurité sociale, *Les comptes de la Sécurité sociale. Résultats 2013, prévisions 2014 et 2015*, septembre 2014, disponible sur http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/rapport-t1-ccss_2014.pdf.
- (7) Ministère de l'Economie et des Finances et Ministère des Affaires sociales et de la Santé, *Loi de financement de la Sécurité sociale 2014 en chiffres*, disponible sur http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/la_lfss_2014_en_chiffres.pdf.
- (8) « Allocations familiales : "une voie désastreuse" », *Le Figaro*, 8 octobre 2014, disponible sur <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2014/10/08/97002-20141008FILWWW00204-alocs-familiales-une-voie-desastreuse-unaf.php?pagination=3>.
- (9) UNAF, *Politique familiale : 20 ans de construction remis en cause*, 29 septembre 2014, disponible sur <http://www.unaf.fr/spip.php?article17767>.
- (10) Discours de politique générale, 8 avril 2014, disponible sur http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/interventions/discours_de_politique_generale_du_premier_ministre_manuel_valls.pdf.
- (11) *Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&dateTexte=&categorieLien=id>.

Les auteurs | Jean-Thomas LESUEUR est délégué général de l'Institut Thomas More. Edouard MICHON, diplômé de l'ESSEC, a une expérience en conseil en stratégie ainsi qu'à l'Assemblée Nationale comme assistant parlementaire, et travaille aujourd'hui au secrétariat général d'un grand groupe français.