

Jean-Thomas LESUEUR  
et Edouard MICHON  
Avril 2014

Note d'actualité 20

# PACTE DE RESPONSABILITÉ | COMMENT SANCTUARISER LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE ?



Alors que la bonne tenue de la démographie française contribue à la croissance et constitue l'un des rares signes favorables pour l'avenir du pays, l'annonce par le président de la République, le 14 janvier dernier dans le cadre du Pacte de responsabilité, de la fin des cotisations familiales pour les entreprises d'ici à 2017 signifiait la fin d'un financement sanctuarisé pour les dépenses de la politique familiale. Depuis, Manuel Valls est entré à Matignon et cette disparition pure et simple n'est plus d'actualité.

Lors de son discours de politique générale, le Premier ministre a en effet indiqué que les cotisations familiales seraient abaissées pour les salaires jusqu'à trois fois le SMIC ainsi que pour les travailleurs indépendants et les artisans. Alors que l'exécutif reste flou sur les recettes qui compenseront la disparition partielle des cotisations familiales, de nouvelles économies sur les prestations familiales seraient en outre d'ores et déjà envisagées par le gouvernement : la politique familiale française est, une fois de plus, menacée.

Le système des cotisations est sans doute le meilleur moyen d'assurer la pérennité des dépenses et de préserver notre modèle de politique familiale. Il convient donc de le défendre et de développer d'autres modalités d'amélioration de la compétitivité des entreprises. Elles ne manquent pas ! Mais si l'exécutif s'entête dans cette option, tout en affirmant vouloir préserver le financement de la branche famille par d'autres moyens, 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 situation actuelle

**La politique familiale française : un modèle reconnu et envié** | La politique familiale française est largement reconnue et permet à notre pays de profiter d'une démographie que beaucoup nous envient parmi les pays développés. La Chancelière 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 » <sup>(1)</sup>. De tels éloges de la part d'un responsable politique allemand sont rares...

Cette politique nataliste, apparu au milieu du XXe 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 40,3 milliards d'euros en 2012 <sup>(2)</sup>, 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.

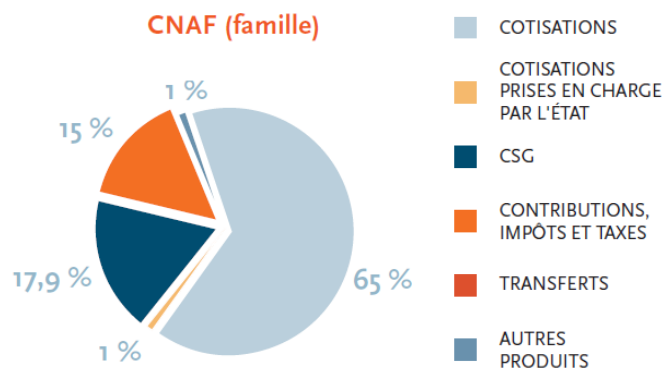
Cette politique est incitative pour les familles nombreuses puisque les allocations ne commencent qu'à partir du deuxième enfant.

**Les résultats positifs de la politique familiale, mais déjà en léger recul** | Les résultats de cette politique font de la France l'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 <sup>(3)</sup>. 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 <sup>(4)</sup>, il est repassé sous la barre des 2 (à 1,99) l'an passé <sup>(5)</sup>.

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 <sup>(6)</sup>, 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. Jusqu'à quand ? A l'heure du pessimisme généralisé sur l'avenir du pays, la natalité française est assurément encore un signe d'espérance et 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 (même réformé) à bout de souffle <sup>(7)</sup>, 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 35 milliards d'euros qui vont alimenter la branche famille de la Sécurité sociale (8). 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

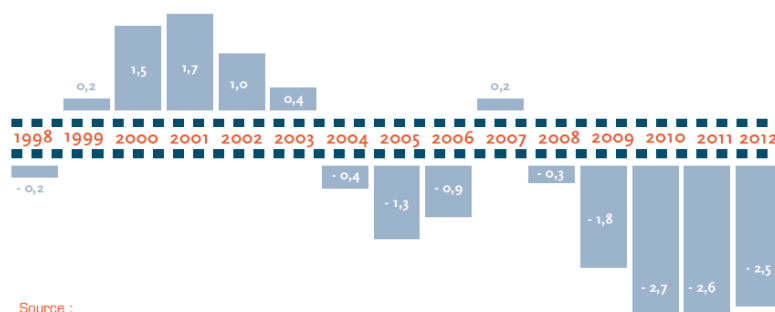


Source | Commission des comptes de la sécurité sociale juin 2013

En France, on recense environ 12 millions d’allocataires et les dépenses pour les prestations famille (régime de base) devraient se monter cette année à 39,8 milliards d’euros selon le PLFSS 2014 (soit environ 2% du PIB) (9).

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 (10). 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.

**Les attaques fiscales du gouvernement contre les familles depuis le début du quinquennat** | Depuis l'arrivée de François Hollande au pouvoir, la famille a connu de nombreuses attaques. L'institution du mariage a été fragilisée par la loi sur le mariage entre personnes de même sexe et la politique familiale a déjà subi des mesures restrictives (11). On se souvient des deux baisses successives du plafond du quotient familial. La première, opérée en octobre 2012, a conduit à une réduction d'impôt maximale par enfant ramenée de 2 336 à 2 000 euros (représentant 500 millions d'euros). La seconde baisse du plafond de 2 000 à 1 500 euros par demi-part a été annoncée en octobre 2013, cette mesure, qui concerne environ 1,3 million de ménages, devant rapporter 1 milliard d'euros (12). Abaisser ce plafond revient à limiter l'avantage fiscal octroyé aux familles nombreuses. A cela s'ajoutent la fiscalisation et la diminution des droits familiaux de retraite et surtout les menaces d'individualisation de l'impôt contraire à l'esprit de notre politique familiale.

La baisse des cotisations familiales patronales, annoncée par Manuel Valls le 8 avril dernier et donc la remise en cause progressive de la sanctuarisation du financement des prestations familiales, s'inscrit dans une logique à l'œuvre depuis le début du quinquennat. Le 16 avril, le Premier ministre a en plus annoncé une série d'économies sur les prestations sociales (notamment leur non-revalorisation pendant un an) et a évoqué la poursuite de la « modernisation de la politique familiale » sans détailler les mesures qui permettront de rapporter 800 millions d'euros...

Le débat sur le mariage homosexuel a, par ailleurs, profondément divisé la société française alors que la politique familiale faisait jusqu'alors l'objet d'un large consensus parmi les Français. Le projet de loi famille que le précédent gouvernement a enterré en début d'année, mais dont le contenu revient par morceaux au Parlement dès ce printemps, et les tensions entre de nombreux parents d'élèves et l'Éducation nationale sur l'enseignement de la théorie du genre et la réforme des rythmes scolaires participent de cette fragilisation des familles françaises. Dans une situation particulièrement difficile (montée des divorces et des séparations, crise économique, crise de l'école et échec du modèle d'intégration, etc.), il paraît au contraire indispensable de préserver les familles et le cadre porteur que constitue la politique familiale. Or la programmation de la réduction des cotisations « familles » et la perspective d'économies sur les prestations familiales menacent l'avenir de notre politique familiale.

## | La remise en cause du financement de la branche famille

**Les mesures annoncées et leurs conséquences** | Le 14 janvier dernier, le président François Hollande annonçait la fin des cotisations familiales pour les entreprises d'ici 2017 dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité. Alors que le MEDEF et un grand nombre d'acteurs économiques apportaient leur soutien à cette annonce favorable à la compétitivité des entreprises françaises, bien peu s'inquiétaient de l'avenir de la politique familiale et de son financement.

En effet, la suppression pure et simple des cotisations familiales se traduirait par une baisse des recettes finançant la politique familiale de l'ordre de 35 milliards d'euros. Le ministre des Affaires sociales Marisol Touraine s'était naturellement empressé de rassurer en affirmant que cela ne changerait rien à la politique familiale mais uniquement aux modalités de son financement. Or 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. Cette mesure radicale de suppression a été remplacée par une baisse conséquente des cotisations familiales annoncée au lendemain des municipales.

Lors de son discours de politique générale, Manuel Valls a en effet annoncé que « pour les salaires jusqu'à 3 fois et demi le SMIC, c'est-à-dire plus de 90% des salariés, les cotisations famille seront abaissées de 1,8 point au 1<sup>er</sup> janvier 2016 » (13), ce qui représenterait un allègement de 4,5 milliards d'euros. Le taux des cotisations familiales pour les entreprises passerait donc de 5,25% à 3,45% pour cette tranche de salaires. Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé une « baisse de plus de 3 points des cotisations famille » pour les travailleurs indépendants et les artisans dès 2015, ce qui représente 1 milliard d'euros. Soit au total un allègement de 5,5 milliards d'euros sur les seules cotisations familiales. Manuel Valls a voulu à son tour se montrer rassurant en affirmant que « cela ne pénalisera en rien le financement de la politique familiale, qui se verra affecter d'autres recettes pérennes »...

Mais, il n'y a pas lieu d'être rassuré car, coup de rabot après coup de rabot, le financement de la politique familiale est de moins en moins assuré par les cotisations, qui constituent des recettes sanctuarisées, mais de plus en plus par les prélèvements fiscaux. Une part grandissante des ressources affectées à la politique familiale est ainsi soumise au vote du Parlement (au moment du vote du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, PLFSS) et donc aux arbitrages budgétaires annuels. Dans le contexte actuel, cela fait courir un profond risque de fragilisation du financement de la politique familiale et l'on peut craindre, malgré toutes les garanties que les responsables politiques peuvent donner, qu'il soit remis en cause à terme par tel ou tel arbitrage budgétaire ou qu'il serve de variable d'ajustement.

Face à cette fragilisation, il est capital de trouver des garanties dans les nouvelles modalités de financement qui assureraient au mieux le maintien de la politique familiale française dans la durée.

**Les pistes de financement possibles** | Après les annonces de Manuel Valls, au-delà de l'aspect incontestablement positif pour la compétitivité des entreprises françaises, la question centrale est bien : où trouver les milliards de recettes nécessaires au financement de la branche famille de la Sécurité sociale ? Jusqu'ici l'exécutif est resté tout à fait vague sur les alternatives. Plusieurs options pourraient s'offrir à lui :

- Une augmentation de la TVA : le gouvernement Fillon avait déjà procédé à un allègement de charges pour un montant de 13,6 milliards. Il s'agissait de la suppression des cotisations familiales pour les salaires jusqu'à 2,1 SMIC et d'une réduction jusqu'à 2,4 SMIC. Pour compenser la baisse des recettes, le gouvernement Fillon avait relevé le taux de TVA de 1,6 point à 21,2%. Ce dispositif fut immédiatement abrogé par le gouvernement Ayrault en juillet 2012. Il paraît peu envisageable pour l'exécutif de proposer une hausse de la TVA, à moins de se renier...

- Un basculement sur la CSG risquerait de créer des remous tant le ras le bol fiscal est profond dans le pays et a sans nul doute contribué au sévère échec de la majorité aux élections municipales.
- Un effort d'économie sur les dépenses de l'État. Mais la réduction des dépenses publiques grâce à d'authentiques réformes structurelles réclame un courage politique qui fait défaut aux dirigeants français depuis plusieurs décennies et dont on ne voit pas spécialement depuis deux ans que l'exécutif soit mieux pourvu...

**Le vrai danger serait que l'exécutif sacrifie en partie notre politique familiale après avoir réduit la part de celle-ci financée par les cotisations** | L'avantage des cotisations familiales comme mode de

financement principal de la branche famille de la Sécurité sociale est, on l'a dit, que ce système permet de sanctuariser les dépenses de la politique familiale. Certains défendent qu'en raison du bon niveau de la natalité française (qui montre néanmoins des signes de faiblesse en 2013), il serait possible de faire des économies sur la politique familiale et pertinent de concentrer les aides sur les plus modestes. Ce raisonnement est dangereux car il retourne la causalité : c'est le bon niveau de natalité qui est, pour partie, une conséquence directe de la politique familiale et si celle-ci se réduisait, des répercussions démographiques négatives seraient à prévoir.

De plus, comme nous l'avons rappelé, le gouvernement actuel ne s'est pas illustré ces dernières années par son soutien inconditionnel aux familles... Il est donc à craindre que, dans le contexte de résorption des déficits publics, les prestations familiales servent à plus ou moins long terme de variable d'ajustement dans le sens d'une économie importante. D'autant que, depuis le discours de politique générale de Manuel Valls, nous savons que les économies annoncées se ventilent de la manière suivante :

Figure 3 | Répartition des 50 milliards d'euros d'économies annoncées



Source | Portail du gouvernement

Les 11 milliards d'euros sur les « autres prestations sociales » ne sont pas encore précisés à ce stade mais l'exécutif pourrait facilement s'attaquer aux prestations familiales dont le financement est de moins en moins sanctuarisé : certaines mesures sont déjà évoquées comme le gel de la revalorisation des prestations, la réduction des aides aux parents pour la garde d'enfants, la réduction de la prime de naissance, la réforme du congé parental ou même la réforme des allocations familiales (14).

La menace est donc bien réelle pour la politique familiale française et donc à terme pour la démographie française. Le sujet du pacte de responsabilité n'est donc pas seulement la compétitivité des entreprises mais aussi l'avenir de la démographie française.

## | L'alternative : trouver des recettes pérennes et sanctuarisées

Pour sauvegarder la politique familiale française, il convient donc de trouver 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.

**Une solution : créer dans le budget de l'État un Compte d'affection spéciale « famille »** | Si véritablement l'exécutif cherche à faire des économies sur les prestations familiales après avoir baissé les cotisations familiales, une solution alternative pourrait en effet être constituée par 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 (15). 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 finance ; ce qui signifie qu'il faudrait rassembler autour d'un tel projet une majorité parlementaire – ce qui n'est sans doute pas acquis dans l'actuelle mandature...

Malgré ces imperfections et ces incertitudes, la création d'un CAS « famille » reste la meilleure option, ou la moins mauvaise, pour limiter les dégâts provoqués par la disparition 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.

Un tel choix permettrait à l'exécutif de prouver qu'il reste attaché à la politique familiale française et à Manuel Valls de respecter son engagement de ne pas pénaliser le financement de la politique familiale française malgré la baisse des cotisations.

**Un CAS « famille » nécessite une taxe affectée en lien avec les dépenses de la branche famille** | La mise en place d'un CAS « famille » implique de trouver des recettes directement en lien avec les dépenses de politique familiale. On l'a déjà noté, 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'additionnerait 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) *Les chiffres clés de la Sécurité sociale en 2012*, septembre 2013, disponible sur <http://www.economie.gouv.fr/chiffres-des-securite-sociale-2012>.
- (3) SEE, *Natalité dans l'Union européenne en 2012*, disponible sur [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=98&ref\\_id=CMPTEF02215](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=98&ref_id=CMPTEF02215).
- (4) « La France, vice-championne d'Europe de fécondité », *Le Monde*, 15 janvier 2013, disponible sur [http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/01/15/la-france-vice-championne-d-europe-de-fecondite\\_1816955\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/01/15/la-france-vice-championne-d-europe-de-fecondite_1816955_3224.html).
- (5) INSEE, *Bilan démographique 2013*, 14 janvier 2014, disponible sur [http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=bilan-demo](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=0&ref_id=bilan-demo).
- (6) 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/](http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/pays_developpes/indicateurs_fecondite/).
- (7) Voir *Retraites : la vraie réforme reste à faire*, Institut Thomas More, Note d'actualité N°11, octobre 2013, disponible sur <http://www.institut-thomas-more.org/fr/actualite/retraites-la-vraie-reforme-reste-a-faire-2.html>.
- (8) « Mais au fait, c'est quoi, les cotisations familiales ? », *Le Monde*, 15 janvier 2014, disponible sur [http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/01/15/mais-au-fait-c-est-quoi-les-cotisations-familiales\\_4348485\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/01/15/mais-au-fait-c-est-quoi-les-cotisations-familiales_4348485_823448.html).
- (9) *Les chiffres clés de la Sécurité sociale en 2012*, septembre 2013, *op. cit.*
- (10) 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](http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/la_lfss_2014_en_chiffres.pdf).
- (11) Voir *Politique familiale : « Encore un instant, Monsieur le bourreau »...*, Institut Thomas More, Note d'actualité N°5, juin 2013, disponible sur <http://www.institut-thomas-more.org/fr/actualite/politique-familiale-encore-un-instant-monsieur-le-bourreau-.html>.
- (12) « L'Assemblée nationale vote la baisse du plafond du quotient familial », *Le Monde*, 17 octobre 2013, disponible sur [http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/10/17/l-assemblee-nationale-vote-la-baisse-du-plafond-du-quotient-familial\\_3497758\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/10/17/l-assemblee-nationale-vote-la-baisse-du-plafond-du-quotient-familial_3497758_3234.html).
- (13) 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](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/interventions/discours_de_politique_generale_du_premier_ministre_manuel_valls.pdf).
- (15) « Politique familiale : des pistes de réforme sensibles à l'étude », *Les Echos*, 22 avril 2014, disponible sur <http://www.lesechos.fr/economie-politique/france/actu/0203455194417-politique-familiale-des-pistes-de-reforme-sensibles-a-l-etude-665967.php?xtor=RSS-2214>.
- (16) *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.