

L'évolution de la politique familiale depuis 1950 revisitée à travers le rôle joué par son financement

Antoine MATH

L'évolution du système des prestations familiales depuis 1950 est réexaminée à travers le rôle joué par son financement, et en particulier l'importance de recettes dynamiques affectées à un budget autonome générant des excédents comptables. Trois grandes périodes peuvent être distinguées à travers la façon dont les excédents de la branche famille de la Sécurité sociale ont été utilisés ou évités. Jusqu'au milieu des années 1970, les marges dégagées ont surtout servi à diminuer le taux des cotisations affectées à la branche famille au profit d'autres assurances sociales. Ensuite, et jusqu'à 2014, la branche s'est vue garantir des ressources évoluant de façon remarquable au même rythme que la croissance, y compris après la substitution d'une partie des cotisations par des recettes fiscales à partir du début des années 1990. La période entamée en 2014 marque une rupture avec, pour la première fois depuis quatre décennies, un très fort décrochage de la part des recettes dans le PIB et, concomitamment, une diminution sans précédent des dépenses.

The evolution of the family welfare benefits system since 1950 is re-examined through the role played by its financing, and in particular the importance of dynamic receipts allocated to an independent budget generating accounting surpluses. Three large periods may be distinguished by the way in which surpluses in the family branch of the social security system have been used or averted. Up until the middle of the 1970s, the resulting margins were used above all to reduce rates of contributions allocated to the family branch, to the benefit of other social security programmes. Thereafter, and up to 2014, that branch was guaranteed resources keeping pace, remarkably, with growth, including after the substitution of part of the contributions with tax receipts from the early 1990s. The period beginning in 2014 marks a change with, for the first time in four decades, a dramatic decoupling of receipts from GDP and, concomitantly, an unprecedented drop in spending.

Antoine Math est chercheur à l'Ires.

Les analyses sur l'évolution de la branche famille de la Sécurité sociale portent en général sur les prestations servies et les dépenses, mais ignorent le plus souvent la question du financement et le rôle joué par l'affectation de recettes à un budget autonome. Elles se limitent à indiquer que les recettes sont principalement constituées de cotisations, affirmer l'incohérence d'un tel financement contributif au regard des critères d'attribution des prestations et en déduire la nécessité d'un financement par l'« impôt » (Math, 2013). Or, un financement par des cotisations, loin d'être une malfaçon, répond à l'objectif central du projet de Sécurité sociale en 1945 d'étendre la « solidarité professionnelle » au-delà des seuls cotisants, comme ce fut largement le cas, dès l'origine, en ce qui concerne les prestations familiales (Math, 2023a, dans ce numéro).

De nombreux travaux sur les systèmes de protection sociale ont montré que le mode de financement n'est pas neutre, qu'il s'agit d'un facteur important d'explication du développement des dispositifs. L'hypothèse soutenue ici est qu'il n'en a pas été différemment pour la branche famille. Un objectif de cet article est de réexaminer l'évolution du système des prestations familiales depuis 1950 au moyen d'une grille de lecture centrée sur le rôle joué par le financement, et en particulier l'importance de recettes affectées à un budget autonome et générant structurellement des excédents comptables¹. Le suivi du solde comptable entre les recettes et les dépenses fait l'objet d'une forte attention, *a fortiori* pour des régimes ou des caisses disposant de comptes autonomes de l'État et n'ayant pas la capacité d'endettement de ce dernier. Le solde de la branche famille résulte de la différence entre les dépenses et les recettes qui, chacune, représentent une cinquantaine de milliards d'euros en 2022 (encadré 1).

L'attention au solde – qui a toujours existé – vise à maintenir l'équilibre des comptes. Dès que le solde tend à s'éloigner de l'équilibre, des outils de contrôle ou d'alerte, comme aujourd'hui les rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS), de la Cour des comptes ou encore l'examen annuel de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS), conduisent à des mesures de correction. Évidemment, ce contrôle est particulièrement fort en cas de déficit. Mais le souci de maintenir l'équilibre comptable vaut aussi en cas d'excédent ou de perspective d'un excédent croissant.

Or, la branche famille présente justement la particularité par rapport aux autres branches d'avoir toujours eu tendance à dégager des excédents en raison des différences d'évolution entre dépenses et recettes. Comme les montants des prestations sont revalorisés plutôt avec l'inflation², les dépenses en termes réels augmentent spontanément au rythme de la croissance réduite du nombre d'allocataires, elle-même dépendant sur longue période surtout des évolutions démographiques. Les recettes affectées, indépendantes du budget de l'État, sont au contraire toutes assises sur les revenus, soit

1. Une telle approche n'enlève pas l'intérêt d'analyses complémentaires portant sur l'évolution des seules prestations.

2. C'est également le cas pour les plafonds de ressources depuis le milieu des années 1990.

Encadré 1 - Dépenses, recettes et solde comptable de la branche famille en 2022

En 2022, les dépenses de la branche famille représentent 51,4 milliards d'euros (Md€) tandis que les recettes s'élèvent à 53,3 Md€. Le solde est excédentaire de 1,9 Md€.

Ces **dépenses** sont composées à :

- 60 % de prestations légales nettes (prestations familiales) versées par les Caisses d'allocations familiales (Caf) ou les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA) ; parmi ces prestations, la Commission des comptes de la Sécurité sociale distingue les prestations d'accueil du jeune enfant (36 %) et les prestations d'entretien en faveur de la famille (63 % du total) parmi lesquelles les allocations familiales proprement dites (42 %) ;
- 12,5 % de prestations extralégales nettes d'action sociale, aux deux tiers environ pour financer l'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans à travers les modes de garde collectifs ;
- 21,6 % de transferts nets vers d'autres organismes ou branches, principalement pour financer des droits familiaux de retraite ou, plus secondairement, les indemnités journalières du congé de paternité ;
- 5,8 % de charges de gestion courante et d'autres charges nettes.

Les **recettes** de la branche famille en 2022 sont composées à :

- 65 % de cotisations sociales ;
- 24,8 % de recettes de cotisation sociale généralisée (CSG) ;
- 9 % d'impôts et taxes affectés (Itaf), soit 4,8 Md€, qui proviennent pour 1,7 Md€ de la taxe sur les salaires, 1,2 Md€ de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance, 1,1 Md€ de prélèvements sur les *stock-options* et les jeux et paris et 0,7 Md€ de la taxe sur les véhicules de société.

directement (cotisations et, depuis 1991, CSG), soit indirectement (compensations des exonérations de cotisations depuis 1993). Elles évoluent en conséquence plus rapidement que les dépenses. La Cour des comptes rappelle ce mécanisme structurel de formation des excédents :

« Les cotisations sociales et de CSG sur les revenus d'activité affectées à la branche famille, qui constituent une part prépondérante de ses recettes, évoluent comme la masse salariale qui, sauf exception, augmente chaque année en termes réels sous l'effet de créations d'emplois et d'augmentations salariales plus rapides que l'évolution des prix à la consommation. En revanche, (...) les prestations versées par la branche famille sont indexées sur les prix, et non sur les salaires. Un autre facteur de décalage structurel de

l'évolution des dépenses par rapport à celle des recettes tient à l'incidence de l'indexation sur les prix ou, certaines années, au gel des plafonds de ressources des prestations sur l'éligibilité des ménages à ces dernières. Sous l'effet d'une augmentation de leurs revenus plus rapide que celle des prix à la consommation, un nombre tendanciellement croissant d'allocataires cessent d'en bénéficier ou continuent à en bénéficier dans des conditions moins favorables. (...) Ainsi, à moins de mesures nouvelles en dépenses (revalorisation de prestations existantes, hausse des prestations collectives d'action sociale) ou de mesures de périmètre (redéploiement de recettes à son détriment, transfert de dépenses provenant d'autres entités), la branche famille serait appelée à dégager un excédent croissant³ ».

Les périodes de déficit de la branche ont, de fait, été rares. Elles ont eu lieu lors de forts ralentissements économiques combinés le plus souvent à des décisions diminuant les recettes ou augmentant les dépenses⁴. À chaque fois, le mécanisme caractérisé par une plus grande croissance des recettes offre la perspective d'un retour à l'équilibre.

Cette particularité de la branche permet de relire l'évolution du système des prestations familiales depuis 1950, et de la branche famille plus généralement, à travers la façon dont les excédents ont été utilisés, ou évités avant qu'ils ne croissent.

La méthode repose en particulier sur l'analyse de séries de données de dépenses et de recettes de la branche famille sur la période allant de 1950 à 2023⁵. Le choix de 1950, bien qu'aucune réforme notable des prestations ne soit intervenue à cette période, peut se justifier par le passage à cette époque du principe d'une indexation des prestations sur les salaires à une indexation effectuée plutôt en fonction des prix (Math, dans ce numéro).

L'analyse sous l'angle des recettes permet de distinguer trois grandes périodes depuis 1950 :

- lors de la période allant jusqu'au milieu des années 1970, les marges permises par le différentiel d'évolution entre les recettes et les dépenses ont prioritairement servi à baisser le taux des cotisations affectées à la branche famille, ce qui a eu pour conséquence une forte baisse de la part des recettes de la branche dans le PIB ;

3. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, septembre 2017, <https://bit.ly/495ivtT>.

4. Déficit en 1974, en 1981-82, en 1994-95, de 2009 à 2015, en 2020 explicables en partie à chaque fois par le ralentissement économique mais aussi résultant des décisions prises : baisse du taux de cotisation de 10,5 à 9 % en 1974 ; fortes augmentations des prestations en 1981-82 ; nouveaux transferts mis à la charge de la branche famille à partir de 2009 ; baisse des recettes durant la crise sanitaire en 2020.

5. Les données de recettes et de dépenses ont été reconstituées à partir des données publiées par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) pour la période allant jusqu'en 2009 (Cnaf, 2011) et des rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale jusqu'en 2023, ponctuellement complétées par d'autres sources, notamment pour les dépenses d'aides au logement (comptes du logement, rapports de la Cour des comptes). Afin de permettre la comparaison dans le temps, elles ont dû être corrigées pour prendre en compte les changements de périmètre des dépenses. Pour plus de détails, voir Concialdi *et alii* (2023:169-170).

- durant la longue période suivante jusqu'à 2014, la branche s'est vue garantir des ressources évoluant de façon remarquable au même rythme que la croissance, y compris après la forte modification de la composition de ses ressources à partir du début des années 1990 (CSG, compensation des allègements de cotisations). Les marges de manœuvre ont fait l'objet d'affectations variables en fonction de choix politiques ;
- la dernière période, de 2014 à 2023, marque une rupture en ce que, pour la première fois depuis quatre décennies, intervient un très fort décrochage de la part des recettes dans le PIB, même lorsqu'on neutralise l'effet imputable au changement de champ de la branche résultant du pacte de responsabilité (2014-2017). Concomitamment, la branche connaît une diminution sans précédent des dépenses.

I. 1950-1974 : un basculement des cotisations famille vers les autres risques, une architecture des prestations familiales globalement inchangée

Entre 1950 et 1974, il a été décidé d'utiliser les excédents permis par le décalage entre des recettes indexées sur les salaires et des dépenses évoluant plutôt comme l'inflation principalement pour diminuer le taux des cotisations sociales employeur affectées à la branche famille.

1.1. Un basculement des cotisations famille vers les cotisations maladie et vieillesse

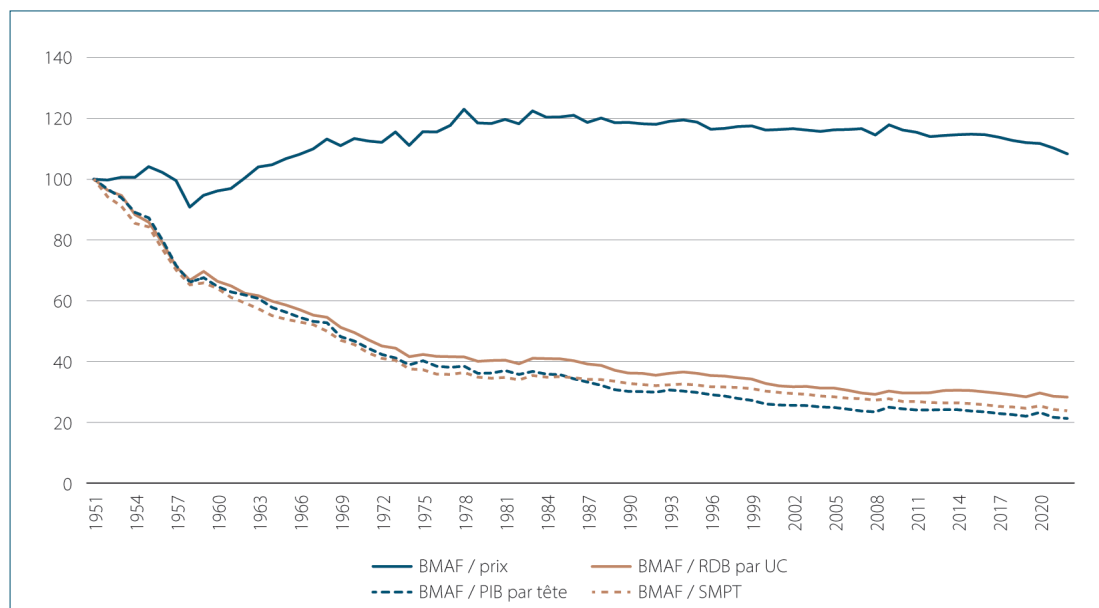
À partir de 1950, la Sécurité sociale fait face à un fort accroissement de son déficit du fait de l'augmentation des dépenses d'assurance maladie. Comme la branche famille dispose d'une « trésorerie euphorique » et que « personne ne veut toucher aux allocations familiales (AF), ni augmenter les cotisations » maladie (Béthouart, 2012), le gouvernement impose à la branche famille des avances de trésorerie aux assurances sociales maladie-vieillesse dans les années 1950. Cette ponction limite les marges de manœuvre de la branche famille, surtout dans une période également marquée par de fortes difficultés budgétaires (guerres d'Indochine et d'Algérie). Le pouvoir d'achat des prestations familiales stagne, et même diminue dans la deuxième moitié des années 1950. Leurs montants décrochent fortement par rapport aux salaires (graphique 1).

De 1960 à 1974, la méthode pour basculer les moyens de la branche famille vers les assurances sociales change⁶. Comme par un jeu de vases communicants, le taux de cotisations famille, sous plafond de la Sécurité sociale et constituant alors l'unique source de financement de la branche, est abaissé graduellement de 16,75 % en 1951 à 9 %

6. Il aurait ainsi été à cet égard possible d'opérer une distinction supplémentaire entre la période antérieure à 1960 et celle postérieure.

Graphique 1 - Évolution de la base mensuelle des allocations familiales (moyenne annuelle) par rapport aux prix, au niveau de vie (RDB par UC), au PIB par tête et au salaire moyen par tête (SMPT) (1951-2022)

Base 100 en 1951



Note :

BMAF : base mensuelle des allocations familiales à partir de laquelle sont calculées la plupart des prestations familiales (sous la forme d'un taux appliqué à cette base).

RDB par UC : revenu disponible brut par unité de consommation, indicateur permettant de suivre l'évolution du niveau de vie (2 767 euros par mois en 2022) ;

PIB par tête : produit intérieur brut par tête (3 237 euros par mois en 2022) ;

SMPT : salaire moyen par tête, indicateur de revenu du travail défini comme la masse salariale brute versée par les employeurs rapportée au nombre de salariés (3 276 euros par mois en 2022).

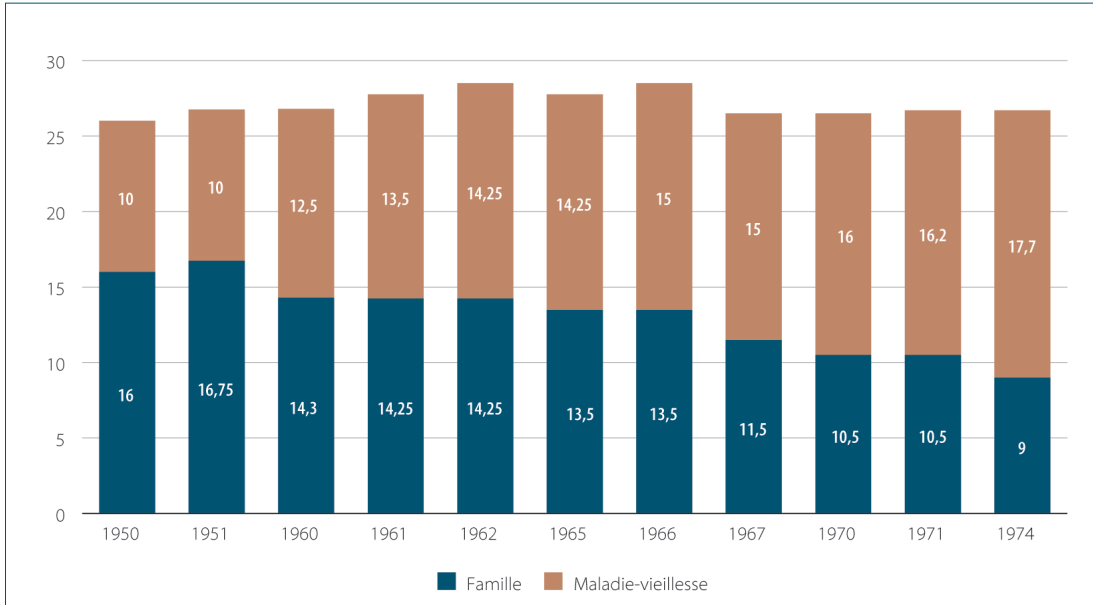
Lecture : le rapport de la BMAF sur le PIB par tête est passé d'un indice 100 en 1951 à 21,3 en 2022, ce qui indique une diminution de 78,7 % (100 - 23,3) ou une division par environ 4,7 (100/21,3).

Source : calculs de l'auteur à partir du barème de la BMAF et des données Insee (prix à la consommation, comptabilité nationale).

en 1974 tandis que les taux de cotisation employeur maladie et vieillesse augmentent d'autant, de 10 à 17,7 % (graphique 2). L'idée de vases communicants n'est pas fortuite. Le patronat s'oppose en effet durant les années 1950 à 1970 aux hausses de taux de cotisations patronales maladie et vieillesse pour répondre à la forte hausse des besoins liés à ces risques et demande déjà une fiscalisation d'une partie du financement de la Sécurité sociale, à laquelle la situation des finances de l'État ne saurait répondre. Grâce au basculement de fait des cotisations vers la maladie et la vieillesse, le taux de cotisation patronal global prélevé sur les salaires est ainsi stabilisé durant la période.

Graphique 2 - Taux de cotisation employeur famille et maladie-vieillesse (1950-1974)

En %



Notes :

Taux commun vieillesse maladie (assurances sociales) jusqu'en 1966, somme du taux pour l'assurance vieillesse et du taux pour les assurances maladie-maternité-invalidité-décès à partir de 1967.

Taux sous plafond de la Sécurité sociale (2 % de cotisations maladie au-dessus du plafond à compter de 1967).

Seules sont indiquées les années où au moins un des deux taux est modifié.

Source : barèmes des taux de cotisation.

Malgré la baisse du taux de cotisations famille, et comme la période est marquée par une très forte croissance des salaires réels, notamment à partir des années 1960, les recettes augmentent suffisamment pour absorber la croissance du nombre de familles bénéficiaires (enfants nés du *baby-boom*) et même pour accroître le pouvoir d'achat des prestations familiales. Après avoir baissé de près de 4 % dans la seconde moitié des années 1950, le pouvoir d'achat de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), à partir de laquelle sont calculées la plupart des prestations, augmente ensuite substantiellement grâce à l'amélioration générale des finances permises par la fin des guerres coloniales et la forte croissance des salaires (graphique 1). Sur la période 1950-1974, l'augmentation est de 20 points⁷. Cette hausse du pouvoir d'achat n'empêche pas un très fort décrochage des montants des

7. Cette augmentation est calculée ici sur la base la plus élevée, celle appliquée dans le département de la Seine. Elle a été plus forte ailleurs, notamment dans les départements ruraux, en raison de la diminution de l'écart maximal avec la base du département de la Seine (pratique des abattements de zone) qui passe de 20 % en 1946 à 15 % en 1955, 10 % en 1956, 8 % en 1961, 6 % en 1963, 5 % en 1966, 4 % en 1967 et sera supprimée en janvier 1973. Il faut aussi mentionner la création de majorations pour âge pour les allocations familiales.

prestations relativement aux salaires ou aux revenus. Le ratio de la BMAF sur le salaire moyen par tête baisse de plus de 60 % entre 1950 et le milieu des années 1970 (graphique 1)⁸.

1.2. Une architecture des prestations familiales globalement inchangée

Durant cette période, l'architecture des prestations familiales posée à la Libération reste la même : allocations familiales (AF), allocation de salaire unique (ASU) pour les mères au foyer, allocations prénatales, allocations de maternité (allocations postnatales à partir de 1975), allocations de logement familiales sous condition de ressources (ALF). Quelques améliorations sont à noter, en particulier pour les AF (augmentation des taux, création de majorations pour âge, suppression des abattements de zone) puis, à partir de 1971, l'apparition de nouvelles prestations pour les enfants orphelins, handicapés ou les familles monoparentales⁹. Les dépenses correspondant à ces nouvelles prestations très ciblées restent encore marginales dans les années 1970. Cette évolution marque cependant un infléchissement plus marqué vers l'usage de la condition de ressources.

Une évolution importante, effectuée à bas bruit, a consisté à organiser le déperissement progressif de l'ASU. Son montant en pourcentage de la BMAF diminue à partir de 1955. Les durcissements successifs des règles d'attribution jusqu'à la mise sous condition de ressources en 1972 vont accélérer la baisse du nombre des familles éligibles¹⁰. Il s'agit d'une prise de distance avec le modèle de la femme au foyer qui avait été promu avec le Code de la famille de 1939 et avait été renforcé lors du régime de Vichy puis à la Libération (Math, dans ce numéro). Ce changement progressif correspond aux évolutions de la société, aux besoins de main-d'œuvre et à l'augmentation du travail féminin (Martin, 1998 ; Fragonard, Marc, 2017).

Les dépenses de prestations familiales¹¹, après avoir crû très fortement au taux annuel moyen de 6,8 % en termes réels entre 1946 à 1963, connaissent une croissance fortement ralentie ensuite, à 1,2 % en moyenne annuelle entre 1963 et 1970, puis 1 % dans les années 1970 et 1980 (HCFEA, 2021). Dans un contexte de croissance économique rapide, les dépenses de prestations (hors ALF) exprimées en pourcentage du PIB chutent fortement, passant de 4 % en 1954 à 1,7 % en 1977 (graphique 3).

8. Pour une analyse plus détaillée et se poursuivant jusqu'à 2022, voir HCFEA (2023a).

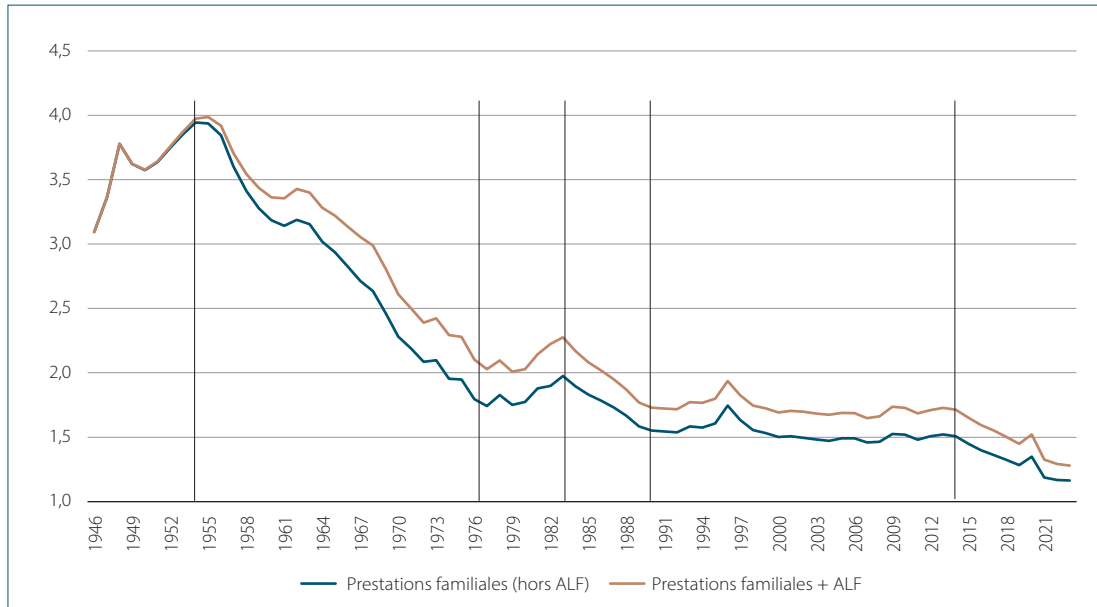
9. Pour une présentation plus détaillée de tous les changements ayant affecté les prestations de 1974 à 2014, voir Concialdi *et alii* (2023:189-196).

10. La prestation sera supprimée en 1978, remplacée par des prestations sous condition de ressources pour les familles ayant des enfants en bas âge et celles ayant au moins trois enfants.

11. Jusqu'aux années 1970, l'évolution des dépenses de la branche famille se confond largement avec celle des prestations familiales (prestation légales). Ces dernières représentent alors plus de 90 % des dépenses nettes de la branche (90,2 % en 1972), le reste se répartissant pour moitié environ en dépenses d'action sociale et charges de gestion, de façon assez stable pour toute la période. Certaines années, dans les années 1950 notamment, des transferts ponctuels vers les assurances sociales (maladie et vieillesse) ont néanmoins aussi pu constituer une part non négligeable des dépenses.

Graphique 3 - Dépenses de prestations familiales en pourcentage du PIB (1946-2023)

En %



Note : la courbe bleue représente les prestations légales nettes (hors prestations remboursées par l'État) de la branche famille (et hors dépenses d'allocation de logement familiale ALF avant 2016 ; hors allocation aux adultes handicapés (AAH) sur 1973-2010 ; hors allocation de parent isolé (API) sur 1976-1999). Ne sont en conséquence pas prises en compte les dépenses extralégales d'action sociale, les transferts aux autres branches et les charges de gestion. La courbe marron représente ces mêmes prestations légales nettes augmentées des dépenses d'ALF (ajoutées aux dépenses de la branche pour la période 2016-2023). Les dépenses sont hors allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AAEH) à partir de 2021, la charge de cette prestation familiale ayant été transférée à la branche autonomie.

Les lignes verticales délimitent des périodes de changement du rythme de croissance des dépenses en termes réels. Les données sont chahutées entre 1995 et 1997 en raison du passage de la comptabilité en droits constatés en 1996. Le rebond en 2020 s'explique par la chute du PIB (crise sanitaire).

Pour l'année 2023, il s'agit d'une prévision : prévision du PIB de l'Insee (note de conjoncture d'octobre 2023) et prévisions des dépenses de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2023 (prestations familiales) et de la Cnaf (ALF).

Source : calculs de l'auteur à partir des données issues de Cnaf (2011) et des rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

II. 1974-2014 : des ressources autonomes et dynamiques dégageant des marges de manœuvre

En dépit du fort changement de la structure des ressources de la branche famille et d'une hausse de la part des recettes fiscales à partir des années 1990 (II.1), les recettes totales ont évolué au même rythme que les revenus pendant quatre décennies (II.2). Cette particularité remarquable va conduire la branche à bénéficier de marges de manœuvre, autorisant de fortes transformations de ses interventions et, surtout à partir

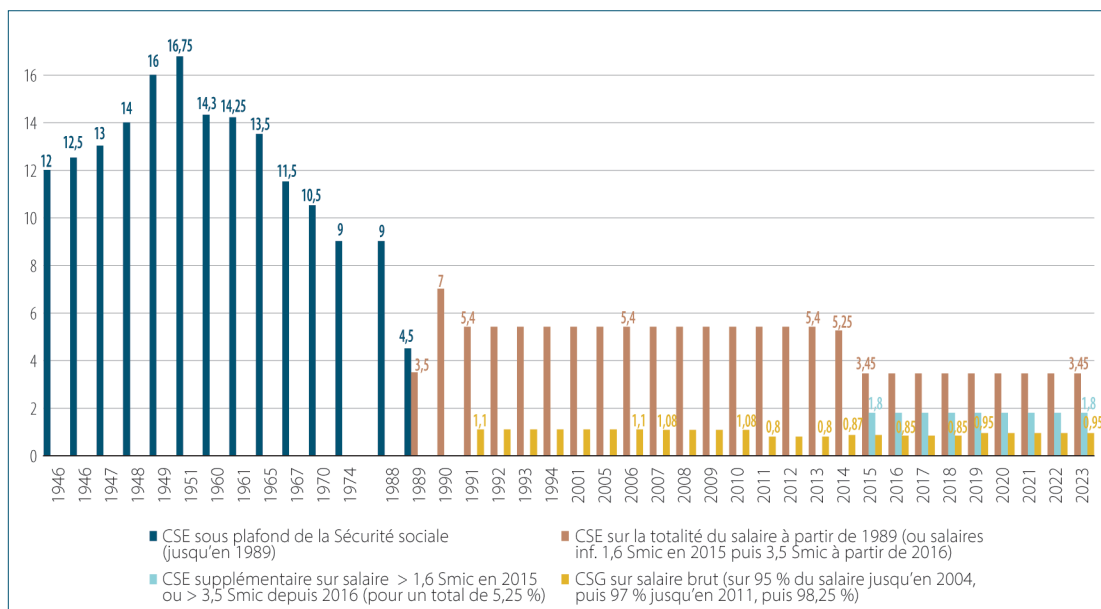
des années 2000, la prise en charge financière par la branche de droits sociaux relevant d'autres branches de la Sécurité sociale (II.3).

II.1. Une très forte transformation de la structure des recettes à partir de 1991...

La période entre le milieu des années 1970 et 2014 est marquée par un très fort changement de la structure des recettes de la branche famille¹². Aux cotisations qui représentaient la quasi-totalité des ressources se substituent de la CSG à partir de 1991 ainsi que, à partir de 1993, des compensations d'allègements de cotisations, réalisées au moyen de transferts de l'État ou par l'affectation d'impôts et taxes. Plusieurs réformes

Graphique 4 - Taux des cotisations sociales employeur (CSE) et de la CSG sur les salaires qui sont affectés à la branche famille (1946-2023)

En %



Note : de la CSG prélevée sur d'autres revenus que les salaires et les revenus de remplacement des revenus du travail (retraite, chômage) a également pu être affectée à la branche famille selon les époques (en 2023, 0,68 % des revenus sur les jeux). Il n'y a plus aucune CSG provenant des revenus du capital depuis 2016.

Lecture : en 2023, les cotisations sociales employeur pour la branche famille sont de 3,45 % de l'ensemble des salaires en général, mais pour les salaires supérieurs à 3,5 fois le Smic, le taux est plus élevé de 1,8 % pour ces salaires, soit un taux de 5,25 %. Le taux de CSG sur le salaire affecté à la branche famille est égal à 0,95 % (il s'applique à 98,5 % du salaire brut).

Source : textes réglementaires.

12. Le déplaçonnement des cotisations en 1989 et 1990 n'a rien changé quant à la structure des recettes de la branche.

font passer le taux de cotisation employeur stable à 9 % de 1974 à 1988 (sous plafond) à 5,4 % en 1991 (déplafonné), ce taux restant ensuite inchangé jusqu'en 2014. Les cotisations sont complétées par de la CSG à partir de 1991 (graphique 4). Elles passent de la quasi-totalité des recettes de la branche (98 % en 1980) à 82 % en 1991, 74,9 % en 2000 et 63,7 % en 2014¹³.

II.2 ... sans effet sur la dynamique des ressources de la branche

Les réformes portant sur les recettes, et notamment la forte modification de la structure des recettes, n'ont pas d'effet significatif sur l'évolution des ressources de la branche. Les nouvelles recettes (CSG, remboursement intégral des allègements de cotisations) évoluent elles-mêmes peu ou prou au même rythme que les cotisations auxquelles elles se sont substituées. Le déplafonnement des cotisations famille en 1989-1990 en échange de la baisse du taux de 9 à 7 % (graphique 4) n'est certes pas totalement neutre pour les finances de la branche mais la perte est faible¹⁴. En 1991, le remplacement des cotisations famille dont le taux baisse de 7 à 5,4 % par 1,1 point de CSG est également quasiment neutre pour la branche¹⁵.

Les exonérations de cotisations famille sont également compensées. Si on pouvait craindre que ces compensations se révèlent à terme moins pérennes que les cotisations, ce ne fut pas le cas, puisque la loi garantissait jusqu'en 2019 que toutes les exonérations décidées à partir de 1994 soient compensées à la Sécurité sociale¹⁶, en particulier les allègements sur les bas salaires¹⁷. Seules certaines exonérations décidées antérieurement

13. Cette part atteint son niveau minimum, 60 %, de 2018 à 2020, avant de remonter à 65 % en 2022 en raison de la baisse des recettes fiscales affectées à partir de 2021.

14. Pour compenser le déplafonnement, le taux de cotisation aurait dû être de 7,34 et non de 7 % (Steck, 2012). L'État a certes compensé la perte en 1990 par l'affectation d'une taxe sur les tabacs mais cette dernière n'a pas été reconduite ensuite, ce qui illustre le caractère peu sûr des compensations par des Itaf, décidées annuellement lors du collectif budgétaire, en comparaison de recettes affectées durablement comme les cotisations.

15. L'opération visait également à permettre une hausse de la cotisation patronale vieillesse de 1,6 point sans augmenter le coût du travail. La CSG n'a pas trop entamé le pouvoir d'achat des salariés car elle s'est substituée à des prélèvements (non affectés à la branche famille) sur les revenus qui avaient été créés à partir de 1983 (le prélèvement dit « Delors » de 1 % sur tous les revenus, puis un autre prélèvement décidé lors du 1^{er} plan Séguin de 1986 de 0,4 % des revenus imposables et de 1 % des revenus des capitaux).

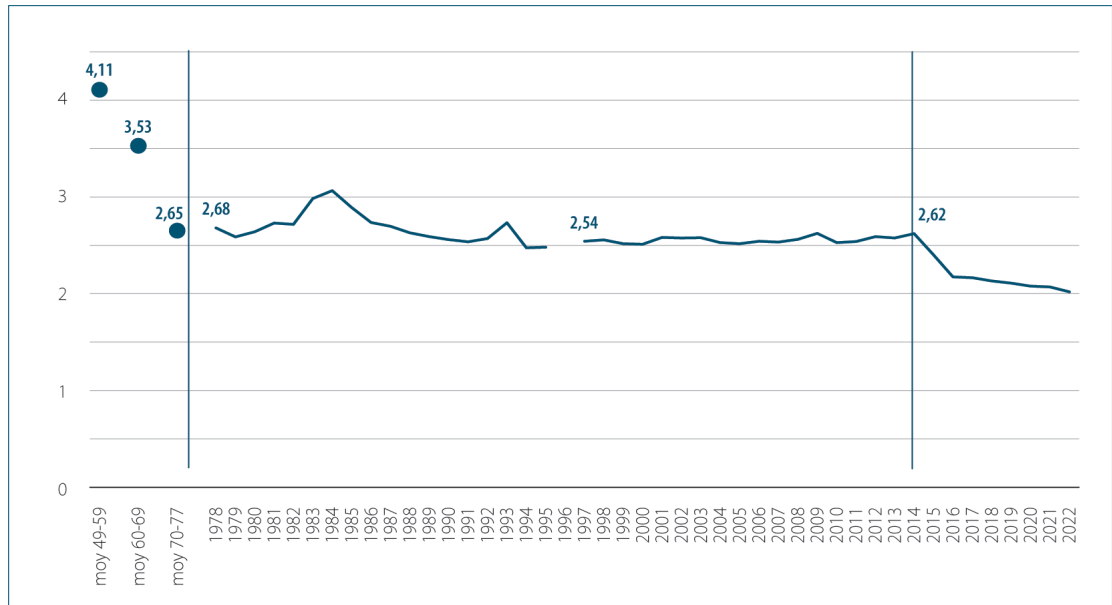
16. Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994, initialement destinée aux allègements bas salaires. La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 a par la suite étendu le principe de « compensation intégrale » des mesures de réductions de cotisations sociales aux mesures d'exonération ou de réduction de contributions sociales, ainsi qu'aux réductions et abattements d'assiette et à tout transfert de charge entre l'État et la Sécurité sociale, à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Articles L. 131-7 CSS et LO 111-3 CSS dans leurs versions antérieures à 2019.

17. Les circuits pour compenser les exonérations pour la branche famille ont changé plusieurs fois au cours du temps : des transferts de l'État jusqu'en 1999, puis de 2000 à 2003 des transferts d'un fonds de l'État, le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale lui-même financé par des Itaf, puis de nouveaux transferts budgétaires en 2004 et 2005, puis depuis 2006 des Itaf affectés directement à la branche famille et modifiés d'une année à l'autre, avec ajustement pour une compensation intégrale à l'euro près jusqu'en 2010, et à partir de 2011, des Itaf affectées *ex ante* pour solde de tout compte.

à 1994 ne sont pas compensées. Une autre disposition votée en 1994, spécifiquement pour la branche famille, allait plus loin en garantissant jusque fin 1998 le niveau de ressources qui aurait été atteint si les dispositions antérieures, alors applicables aux cotisations mais aussi à la CSG, étaient restées identiques à ce qu'elles étaient au 1^{er} janvier 1993¹⁸. Ces dispositions visant à préserver les moyens de la Sécurité sociale doivent à la vigilance de nombreux acteurs, en particulier les organisations syndicales.

Graphique 5 - Recettes nettes de la branche famille par rapport au PIB (1949-2022)

En %



Note : recettes nettes = recettes hors remboursements de prestations par l'État.

1949-59, 1960-69, 1970-77 : recettes estimées en prenant l'hypothèse raisonnable d'équilibre du solde en moyenne sur chacune de ces périodes (les recettes nettes sont supposées égales aux dépenses nettes en moyenne pour chacune de ces périodes pluriannuelles antérieures à 1978).

1993 : attribution exceptionnelle de 2,3 Md€ de recettes de CSG supplémentaire (non versées au Fonds de solidarité vieillesse - FSV).

1996 : année exclue (données non comparables en raison du passage de la comptabilité en droits constatés).

La période postérieure à 2014 est mise à titre indicatif. Les données pour cette période ne sont pas directement comparables avec les données antérieures en raison d'un changement majeur de champ de la branche famille à partir de 2015. Pour une telle comparaison, des corrections sont nécessaires (voir *infra*, III, graphique 8).

Les barres bleues verticales délimitent la période 1974-2014 marquée par une relative stabilité de la part des recettes dans le PIB, en comparaison de la période antérieure et de la période postérieure.

Source : calculs de l'auteur à partir de données provenant de Cnaf (2011) et des rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (champ : Cnaf jusque 2001, branche Famille à partir de 2002).

18. Article 34 de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille.

Alors que la part dans le PIB des recettes de la branche famille a beaucoup diminué durant la période précédente, elle reste ensuite remarquablement stable pendant quatre décennies : 2,68 % en 1978, 2,62 % en 2014 (graphique 5)¹⁹. Les évolutions du solde de la branche, et en particulier les périodes de déficit, par exemple à partir de 2009, ne peuvent s'expliquer par les décisions ayant porté sur les recettes.

Si la forte diminution de la part des cotisations au profit de recettes fiscales n'a pas d'effet majeur sur la dynamique des ressources de la branche, elle suscite cependant des débats. Selon un premier argument, la « fiscalisation » ou dualisation du financement, entamée dans les années 1990, porte en germe le danger d'une dualisation des prestations servies. La crainte formulée était d'aboutir à une séparation entre un système contributif dit d'assurance et un système non contributif dit, par antiphrase, de solidarité ou d'assistance, avec appauvrissement de ce dernier une fois la déconnexion opérée. Les réformes du risque chômage dans les années 1980 et du risque vieillesse avec la création du Fonds de solidarité vieillesse en 1993 pouvaient nourrir cette crainte. Mais la branche famille constitue un contre-exemple puisqu'une telle déconnexion n'a pas eu lieu. Plusieurs ressources se combinent toujours dans un régime unique pour financer des prestations à des familles, que ces dernières aient ou non cotisé, et toutes continuent de bénéficier d'au moins une partie des prestations.

Une autre crainte est que les taux de CSG appliqués et affectés à un organisme puissent être diminués à tout moment, qu'ils ne constituent pas une garantie équivalente aux cotisations. S'agissant de la branche famille, outre que les taux de cotisations peuvent aussi être modifiés par l'État, et depuis toujours²⁰, la CSG a bénéficié de taux affectés à la branche remarquablement stables pendant deux décennies (encadré 2). Cette relative garantie est effectivement remise en cause à partir de 2011 mais comme elle le sera pour les cotisations à partir de 2014 (voir *infra*, III). Enfin, on peut considérer que la CSG, bien que juridiquement qualifiée de recette fiscale en droit interne, est équivalente à des cotisations sociales d'un point de vue du fonctionnement économique, la Commission des comptes de la Sécurité sociale parlant d'un « prélèvement hybride ». C'est particulièrement vrai s'agissant de la branche famille qui bénéficie de CSG prélevée uniquement sur les salaires et les revenus de remplacement du salaire (retraites, chômage)²¹.

Une autre crainte avec la hausse des recettes fiscales est qu'elle légitimerait sur le plan politique une plus grande prise de contrôle de l'État sur des institutions de protection sociale autrefois financées principalement par cotisations et chapeautés, à défaut

19. Des inflexions sont néanmoins perceptibles : augmentation de 1978 à 1984 (ralentissement économique) puis baisse jusqu'au milieu des années 1990 (mesures de rigueur).

20. Dès 1945, les taux sont fixés par arrêté du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (ordonnance 45-2250 du 6 octobre 1945).

21. Pour respectivement 77,7 et 21,7 % en 2022, et, très marginalement, sur les revenus des jeux (0,6 % du total). Plus aucune CSG sur les revenus du capital n'est affectée à la branche famille depuis 2016.

d'être vraiment toujours dirigées s'agissant des caisses de sécurité sociale, par des organisations représentant les employeurs et les salariés. Une telle crainte, qui s'entend s'agissant du remplacement récent de toutes les cotisations salariales chômage par de la CSG, ne semble pas fondée pour la substitution des cotisations salariales maladie et famille dans les années 1990. La mainmise de l'État sur les caisses de sécurité sociale, et particulièrement des Caf, ou leur absence d'autonomie sur leurs ressources, a été actée bien antérieurement. La substitution de cotisations par des recettes fiscales n'y a rien changé.

Encadré 2 - CSG affectée à la branche : stabilité de 1991 à 2010, forte baisse à partir de 2011

La CSG représente environ un quart des recettes de la branche famille de la Sécurité sociale en 2022. De sa création en 1991 jusqu'à la fin des années 2000, les ressources de la CSG destinées à la branche famille sont restées dynamiques, augmentant au même rythme que la croissance, ce qui s'explique par le fait que les taux de CSG affectés à la branche n'ont pas été modifiés, ou de façon très marginale¹. De 2011 à 2019, ces taux ont en revanche été fréquemment modifiés².

Les recettes de CSG ont logiquement évolué à chaque modification des taux. Alors que la part dans le PIB des recettes de CSG affectées à la branche est restée constante autour de 0,60 % jusqu'en 2010, elle chute d'un quart environ, à 0,45 %, en 2011 (graphique 6), en raison de la baisse des taux affectés à la branche de 1,08 à 0,8 pour les salaires et de 1,1 à 0,82 pour les autres revenus³. Elle remonte ensuite à 0,50 % du PIB en 2014 du fait de l'augmentation du taux à 0,87 pour tous les revenus, rediminue à 0,44 % du PIB en 2016 après la baisse du taux à 0,85 et sa suppression pour les revenus du capital, puis remonte de nouveau à environ 0,50 % du PIB à partir de 2019 du fait de l'augmentation du taux à 0,95 (toujours nul pour les revenus du capital). Entre 2010 et 2019, la part dans le PIB des recettes de CSG affectées à la branche a baissé de 18 % environ⁴.

1. Diminution minimale de 1,1 à 1,08 de 2006 à 2007, puis ré-augmentation à 1,1 à partir de 2008 pour les revenus à l'exception des salaires (maintien à 1,08 sur les salaires).

2. Il n'existe pas une mais des CSG, avec une multiplicité de taux selon l'affectation (branche famille, FSV, branche maladie, assurance chômage, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie - CNSA...) et le type de revenu sur lequel porte la CSG. Cette multiplicité est aussi un facteur d'opacité empêchant de discuter des effets et des enjeux liés à ce prélèvement : faut-il l'appliquer réellement à tous les revenus (aujourd'hui les revenus du capital contribuent pour seulement 10 % aux recettes de CSG) ? la rendre entièrement non déductible du revenu imposable ? l'intégrer à l'impôt ? ou accentuer sa progressivité si on veut éviter que sa dilution dans le budget de l'État ne conduise à en priver les branches de la Sécurité sociale ?

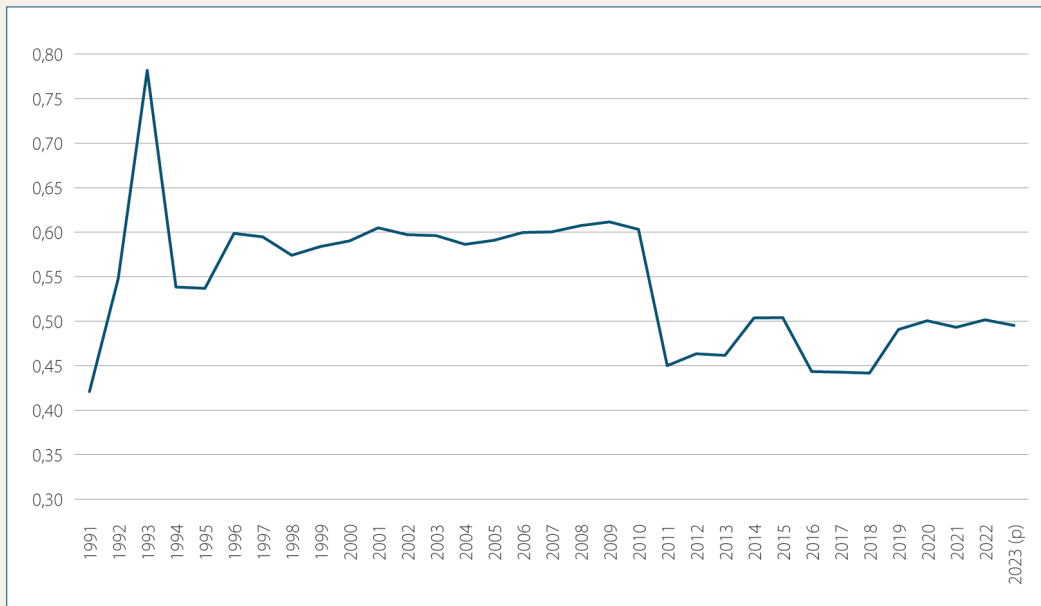
3. Les ressources libérées ont été affectées à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

4. Aucun changement notable n'intervient à partir de 2019. Avec des effets marginaux, le taux de la CSG sur les revenus de jeux affecté à la branche est diminué de 0,95 à 0,68 % à partir de 2020.



Graphique 6 - Recettes de CSG affectées à la branche famille par rapport au PIB (1991-2023)

En %



Note : le point haut de 1993 s'explique par l'attribution exceptionnelle de 2,3 Md€ de recettes de CSG supplémentaires (non versées au nouveau FSV).

2023 (prévisions) : rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2023 (CSG) ; prévision Insee d'octobre 2023 (PIB).

Source : calculs de l'auteur à partir de données issues de Cnaf (2011) et des rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

II.3. Les nouvelles dépenses permises par les excédents structurels

Les recettes évoluant comme les revenus durant la longue période allant du milieu des années 1970 jusqu'en 2014, la branche famille continue à avoir tendance à dégager des excédents.

Les marges sont potentiellement moins importantes qu'auparavant en raison du ralentissement de la croissance économique. La branche connaît même quelques périodes de fortes détériorations du solde – 1981-1982, 1994-1997, 2001-2005, 2009-2013 – imputables aux ralentissements ou crises économiques et, notamment à partir des années 2000, à de nouvelles dépenses imposées à la branche (voir *infra*).

Lors des quelques périodes économiques difficiles marquées par un ralentissement des recettes et une hausse des dépenses, les perspectives de rétablissement assez rapide des comptes évitent à chaque fois toute remise en cause majeure, même si des mesures d'économies sont parfois décidées²².

La tendance à générer des excédents permet au contraire, d'une part de transformer le système des prestations familiales et l'action sociale, d'autre part de financer les charges d'autres branches de la Sécurité sociale.

Transformation et diversification des prestations familiales, amélioration de l'action sociale

La reconstitution mécanique d'excédents grâce à des ressources autonomes augmentant au même rythme que les revenus tandis que le pouvoir d'achat des prestations est au mieux maintenu permet l'amélioration ou la création de droits (prestations sociales et action sociale). L'« érosion [du montant des prestations] a été contrebalancée par des réformes spécifiques » (Elbaum, 2009).

Cette période de quatre décennies (1974-2014) est d'ailleurs marquée par de multiples réformes, variables selon la situation économique et les orientations politiques. En résumé, on peut noter une grande diversification du système des prestations familiales, avec la création de prestations très ciblées et répondant à de multiples objets spécifiques²³. Les allocations familiales, prestations emblématiques, deviennent minoritaires. Le système devient beaucoup plus complexe, avec une perte de lisibilité, sans doute préjudiciable à son soutien. La structure des dépenses connaît de profonds changements. La redistribution verticale est privilégiée par rapport à la redistribution horizontale. Les priorités portent moins sur les prestations dites d'entretien destinées à compenser les dépenses générées par les enfants (AF, complément familial...) et davantage sur les prestations ciblées sur les familles à faibles ressources²⁴. Une autre orientation majeure de la période est l'attention accrue portée aux familles avec de jeunes enfants et ayant besoin de mieux articuler travail et famille : prise en charge des frais de garde, financement des services d'accueil des jeunes enfants, indemnisation des congés (Fragonard, Marc, 2017).

22. Les mesures prises en 1982-1983 lors du tournant de la rigueur, celles prises avec le « plan Juppé » en 1996 et d'autres décidées en 1997 par le gouvernement Jospin.

23. Une présentation des changements intervenus de 1974 à 2014 figure dans Concialdi *et alii* (2023:174-175).

24. En prenant pour perspective non seulement les prestations familiales et l'action sociale de la branche famille (37 Md€ environ en 2022) mais également les autres prestations versées par les Caf pour le compte de l'État ou des départements, y compris à des ménages sans enfant, c'est-à-dire aujourd'hui les aides personnelles au logement et les minima sociaux (AAH, RSA, prime d'activité), soit au total environ 48 Md€ en tout en 2022, on note une réorientation encore plus marquée vers les prestations ciblées sur les ménages les plus défavorisés (Villac, 2021).

Les dépenses des seules prestations familiales (hors ALF) avaient chuté d'environ 4 % du PIB en 1954 à 2 % en 1974 et 1,7 % en 1977. Elles connaissent un rebond jusqu'au début des années 1980 (2 % du PIB en 1983), avant de diminuer ensuite très fortement pour atteindre 1,5 % au début des années 1990. S'ensuit une stabilisation à ce niveau pendant un quart de siècle jusqu'en 2014 (graphiques 3 et 7).

On constate donc d'un côté des dépenses de prestations familiales dont la part dans le PIB s'érode entre 1974 et 2014 (graphique 3), de l'autre des recettes dont la part dans le PIB reste relativement stable, au même niveau en 2014 qu'au milieu des années 1970 (graphique 5). La différence est à chercher du côté de l'augmentation plus rapide des autres dépenses de la branche famille. La part des prestations familiales dans le total des dépenses de la branche famille a en effet diminué, passant d'environ 90 % des dépenses nettes de la branche famille au début des années 1970 à un peu moins de 65 % en 2014.

Les dépenses d'action sociale sont, elles, passées d'environ 5 % des dépenses totales de la branche dans les années 1970 et 1980 à près de 10 % en 2014. Leur poids dans le PIB a augmenté, de 0,12 % en 1980 à 0,22 % en 2014. Cette augmentation n'explique cependant qu'une faible part de l'écart entre les recettes stables de la branche et des dépenses de prestations familiales en baisse en pourcentage du PIB. Les quatre cinquièmes environ de l'écart constaté entre 1974 et 2014 s'expliquent par les transferts vers d'autres branches, inexistantes avant 1973.

Des marges surtout utilisées pour prendre en charge des prestations servies par d'autres branches

Les excédents de la branche famille vont être préemptés par d'autres branches, mais plus, comme auparavant, au moyen d'un basculement des taux de cotisations.

Des années 1980 jusqu'en 1994, les excédents de la branche famille servent d'abord à financer la trésorerie des autres branches déficitaires sous la forme d'avances. Ces avances, qui se sont accumulées au cours du temps et restent dues à la branche, sont purement et simplement annulées lors du transfert en 1994 de l'ensemble de la dette de la Sécurité sociale à l'État, avec la création de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades)²⁵. Dans l'opération, la branche famille perd sa créance et donc les excédents accumulés²⁶.

25. La somme des excédents de la branche de 1983 à 1993 est d'environ 66 milliards de francs, soit l'équivalent d'un tiers environ du budget annuel de la branche.

26. Avec la Cades, les familles bénéficiaires de prestations familiales sont de plus mises à contribution pour le remboursement de cette dette, la CRDS étant prélevée sur ces prestations au taux de 0,5 %.

Enfin et surtout, la branche famille se voit ponctionner pour financer des dispositifs, anciens ou nouveaux, relevant d'autres branches de la Sécurité sociale : des cotisations d'assurance vieillesse pour les parents au foyer (AVPF) à partir de 1973, des cotisations maladies pour certaines familles dans les années 1990, les indemnités journalières (IJ) du congé paternité à partir de 2002, et surtout les majorations de retraite pour enfants versées par les régimes de base de la Sécurité sociale et qui étaient à leur charge (ou celui du FSV) depuis 1946²⁷. Au total, ces transferts aux autres organismes de Sécurité sociale, nuls au début des années 1970, représentent, à partir de 2011, environ un cinquième des charges de la branche²⁸. Cette augmentation considérable des transferts obère d'autant les marges laissées à la branche famille. En particulier, la prise en charge des majorations de pension pour enfants à partir de 2001 conduit à détériorer le solde de la branche, de l'ordre de 3 Md€ de 2001 à 2003 puis de 2 Md€ supplémentaires de 2009 à 2011²⁹. Sans ce basculement, le solde de la branche famille n'aurait jamais cessé d'être positif, y compris durant les années de croissance ralentie à partir de 2008³⁰. Ces nouveaux transferts provoquent, accroissent ou prolongent le déficit, ce qui conduit en retour à décider de mesures d'économies, notamment à partir de 2013 (voir *infra*, III.3).

Une remarquable stabilité des ressources de 1974 à 2014, mais des signes de fragilisation à partir de 2011

La période 1974-2014 est marquée par une diversification des ressources de la branche et une transformation importante du système de prestations familiales. Cependant, durant cette période, la branche bénéficie de recettes pérennes et dynamiques, qui continuent d'évoluer au même rythme que la croissance. En fin de période, des décisions viennent toutefois fragiliser cette garantie. En 2011, les taux de CSG affectés à la branche sont diminués pour la première fois, sans incidence apparente sur les ressources totales de la branche en raison d'affectations d'autres recettes fiscales (encadré 2). La même année, le mécanisme de compensation des allègements des cotisations qui assurait le maintien des ressources à la Sécurité sociale connaît une première entorse (encadré 3). Ces deux changements sont mineurs de par leurs effets immédiats mais annonciateurs d'une remise en cause de la garantie de ressources qui a prévalu jusqu'en 2014.

27. Prise en charge par la branche famille à hauteur de 15 % du total des majorations en 2001, 30 % en 2002, 60 % en 2003, 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % depuis 2011. Voir « L'évolution des dépenses de transferts de la branche famille », annexe 3 de Concialdi *et alii* (2023:267-282).

28. Hors transferts au fonds national des allocations logement (qui sont supprimés à partir de 2015). Voir « L'évolution des dépenses de transferts de la branche famille », annexe 3 de Concialdi *et alii* (2023:267-282), précitée.

29. Le total des transferts est passé de 0,23 % du PIB en 2000 à 0,45 % en 2011. De 0,44 à 0,64 en incluant les transferts vers le Fonds national d'aide au logement (Fnal).

30. Le déficit maximum de la branche a été atteint en 2013 avec 3,2 Md€.

Encadré 3 - La garantie de compensation des allégements de cotisations connaît un premier accroc en 2011

De 1994 à 2006, les compensations des allégements de cotisations employeur prennent la forme de transferts de l'État. À partir de 2006, et également à partir de 2011 pour compenser au moins partiellement les baisses de taux de CSG, la branche reçoit, au même titre que les autres branches du régime général et des autres régimes entrant dans le champ des allégements, des fractions, variables selon les années, d'une ribambelle de recettes fiscales affectées, modifiées d'une année sur l'autre¹. Si ce panier de recettes fiscales en compensation des pertes prévues de cotisations s'avère insuffisant², il existe un mécanisme de régularisation l'année suivante sous la forme d'une compensation correspondant strictement au coût effectif de la perte de recettes résultant des allégements de cotisations patronales.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011 met fin à ce mécanisme. Elle prévoit l'affectation *ex ante* de taxes, en compensation pour solde de tout compte. Il n'existe plus de garantie que les recettes affectées pour une année correspondent exactement au coût des exonérations de cotisations de la même année. Il s'agit d'une première entorse au principe, en vigueur depuis 1994, de compensation intégrale des pertes de recettes pour la Sécurité sociale.

1. Une liste non exhaustive des Itaf ayant pu être affectés, en tout ou partie, à la branche famille depuis 2006 : divers droits ou taxes sur les tabacs et sur les alcools ; taxe sur les salaires ; taxe sur les contrats d'assurance de santé ; taxe sur les véhicules terrestres à moteurs ; TVA brute collectée auprès des commerçants de gros en production pharmaceutique ; taxe sur le financement de la prévoyance ; taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation des assureurs (dite « *exit tax* ») ; taxe sur les véhicules des sociétés ; prélèvements sur les jeux et paris ; prélèvements sur *stock-options* et attributions gratuites d'actions ; *carried interests* et appels surtaxés ; prélèvement au fil de l'eau des prélèvements sociaux sur les compartiments « euros » des contrats d'assurance-vie « multi-supports », également appelé « préciput assurance vie » ; taxe sur les conventions d'assurance, à un taux dérogatoire de 3,5 %, aux contrats santé dits « solidaires et responsables » ; cotisations et contributions sur les primes d'assurance automobile ; produits du prélèvement social sur les revenus du capital ; partie du produit supplémentaire d'impôt sur le revenu attendu de la réforme du quotient familial (en 2014) ; divers autres prélèvements qui n'ont pas d'appellation générique autre que l'article du Code général des impôts qui les fonde du point de vue légal.

2. Suivant des dynamiques d'évolution propres, différentes de celles des allégements de cotisations, les multiples taxes affectées ne les compensent pas toujours exactement.

III. Une rupture historique à partir de 2014 : des ressources disponibles en baisse

Jusqu'en 2014, pour suivre l'évolution des ressources de la branche, il n'était pas nécessaire de suivre les multiples jeux de réaffectation des Itaf d'une année sur l'autre visant à compenser telle ou telle baisse de ressources pour la branche (allégements de

cotisations ou modifications des taux de CSG). Globalement, les ressources évoluaient au rythme de la croissance. Tel n'est plus le cas après 2014. S'il est possible de tenter de relever – à partir des LFSS et des rapports de la CCSS – les multiples micro-décisions de réaffectations d'Itaf prises année après année, il est difficile d'en évaluer les effets précisément sur les ressources de la branche, et de savoir dans quelle mesure ces réaffectations ont réellement compensé des baisses d'autres ressources.

À partir de 2014, des décisions importantes altèrent la dynamique des ressources de la branche (III.1). Il en résulte une rupture historique à partir de 2014, année à partir de laquelle les recettes de la branche décrochent fortement par rapport à la croissance (III.2). Concomitamment, pour rétablir l'équilibre comptable de la branche, des réformes sont prises et expliquent une bonne partie de la forte baisse en pourcentage du PIB des dépenses de la branche famille, notamment des prestations familiales (III.3). Au regard des changements structurels affectant l'évolution des recettes et des décisions récentes, plusieurs perspectives peuvent être tracées pour l'avenir (III.4).

III.1. Des changements majeurs affectant l'évolution des ressources de la branche

Deux décisions importantes ont un impact sur l'évolution des recettes : le pacte de responsabilité (2014-2017) et la fin de la garantie de compensation des exonérations de cotisations pour les régimes de Sécurité sociale à compter de 2019.

Le pacte de responsabilité (2014-2017) : des baisses de cotisations en échange d'un transfert à l'État des dépenses logement

Le pacte de responsabilité, dans le projet initial présenté en janvier 2014, vise à supprimer l'ensemble des cotisations sociales employeur famille avec l'objectif de baisser le coût du travail et améliorer la compétitivité des entreprises. Le taux a déjà été diminué de 5,4 à 5,25 % à partir du 1^{er} janvier 2014 et doit baisser ensuite, au rythme de 0,05 point par an, en vue d'atteindre un taux de 5,1 % en 2017, la baisse de ressources devant être financée par une TVA « sociale ». Pour compenser la perte ultérieure liée à la suppression totale des cotisations, soit les deux tiers des recettes de la branche, l'idée est alors d'utiliser le nouveau crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), créé en 2013, et dont la montée en charge, environ 20 Md€ en 2015, permet alors d'alléger le coût du travail de 6 % pour la masse des salaires inférieurs à 2,5 Smic. Dans cette version initiale du pacte de responsabilité, le CICE devait donc disparaître en échange de la suppression de toutes les cotisations famille.

Des acteurs patronaux n'étant pas d'accord pour perdre le CICE, il est décidé de le conserver³¹ tout en continuant de diminuer les cotisations famille, mais dans une moindre mesure. Dans cette nouvelle version présentée au printemps 2014 et qui s'inscrit dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017 de maîtrise des dépenses publiques, le pacte est requalifié « de responsabilité et de solidarité ». Dans cette version, la logique ou mécanique budgétaire de l'ensemble comporte deux volets : un volet « responsabilité et solidarité » impliquant un coût supplémentaire de 46 Md€ pour les finances publiques d'ici 2017, 5 Md€ pour les ménages (la « solidarité ») sous la forme d'aides aux ménages à bas revenu d'activité³² et 41 Md€ pour les entreprises (la « responsabilité ») sous la forme de baisses de la fiscalité des entreprises³³ et du coût du travail³⁴ ; ces dépenses supplémentaires sont plus que contrebalancées par un volet « stabilité » impliquant 50 Md€ d'économies d'ici 2017³⁵.

Les modalités sont arrêtées dans la loi de finances rectificative votée durant l'été 2014. Pour ce qui concerne la branche famille, le taux de cotisation affecté est abaissé à 3,45 % pour les salaires jusqu'à un certain montant – 1,6 Smic à partir de janvier 2015, 3,5 Smic à partir du 1^{er} avril 2016 – et les cotisations des indépendants sont également fortement diminuées. En compensation, le périmètre de la branche est fortement réduit, avec le transfert à l'État en 2015 et 2016 de charges liées aux aides au logement. En neutralisant l'effet de ce changement de périmètre de la branche, plusieurs méthodes convergent pour conclure à une perte de recettes pour la branche de l'ordre de 2 Md€ entre 2014 et 2019, en comparaison de ce qui se serait passé sans ces changements, soit environ 4 % des ressources disponibles³⁶.

31. Il est finalement remplacé à partir de 2019 par une baisse pérenne d'autres cotisations sociales patronales.

32. Cette aide devait prendre la forme d'une réduction des cotisations salariales jusqu'à 1,3 Smic (40 euros par mois au niveau du Smic) et d'une réduction d'impôt sur le revenu des ménages à bas revenus. Elle prend finalement la forme de la prime d'activité remplaçant le RSA activité et la prime pour l'emploi au 1^{er} janvier 2016.

33. 11 Md€ de baisse de la fiscalité des entreprises via la suppression de la contribution sociale de solidarité des entreprises dite C3S, ainsi que la baisse de l'impôt sur les sociétés et d'autres taxes.

34. 30 Md€ comprenant le CICE (20 Md€ à partir de 2015) et l'annulation des charges au niveau du Smic avec un nouvel allègement au-delà (jusqu'à 1,6 Smic dans un premier temps puis 3,5 Smic à partir de 2016).

35. 18 Md€ sur les dépenses de l'État (gel du point d'indice, baisse des effectifs à l'exception de l'éducation et de la police) ; 11 Md€ sur les dépenses des collectivités territoriales ; 11 Md€ sur les dépenses de protection sociale dont 3 Md€ déjà décidés (mesures de politique familiale, loi sur les retraites, accord sur les retraites complémentaires), 1,2 Md€ sur les frais de gestion des caisses de sécurité sociale, 3,3 Md€ par non revalorisation des prestations (à l'exception des minima sociaux et des petites retraites), 2 Md€ sur l'assurance chômage et 0,8 Md€ par de nouvelles mesures de « modernisation » de la politique familiale ; et enfin 10 Md€ sur les dépenses d'assurance maladie dont 3,5 Md€ sur les médicaments (génériques et autres moins chers), 2 Md€ sur les dépenses des hôpitaux, 2,5 Md€ d'actes inutiles ou redondants et de consommation de médicaments inadaptée et 1,5 Md€ en transférant certains actes sur la médecine ambulatoire plutôt qu'à l'hôpital.

36. La première méthode d'estimation consiste à sommer les effets de chacune des évaluations partielles figurant dans les rapports de la CCSS et de la Cour des comptes. La seconde consiste à estimer la perte de recettes par la baisse du ratio des recettes sur le PIB (ratio stable durant les quatre précédentes décennies). Ces estimations figurent dans Concialdi *et alii* (2023:210-218).

La fin de la garantie des compensations des exonérations de cotisations à partir de 2019

La LFSS pour 2019 modifie le Code de la sécurité sociale pour permettre de déroger à la règle de compensation intégrale des allègements de charges qui prévalait depuis 1994. Dès l'année 2019, il est ainsi décidé de ne pas compenser certaines mesures, dont les mesures dites « gilets jaunes ». La perte pour la Sécurité sociale qui en résulte est de 4,4 Md€ en 2019 dont 0,4 pour la branche famille (CCSS, juin 2020)³⁷. À partir de 2020, d'autres mesures non compensées à la Sécurité sociale sont ajoutées telle l'exonération de cotisations sociales sur les indemnités de rupture conventionnelle dans la fonction publique et le forfait social au titre de l'intéressement et de la participation³⁸. Les rapports de la CCSS ne permettent pas de retracer l'évolution précise de la perte pour les régimes de sécurité sociale depuis 2019³⁹.

III.2. Ressources disponibles pour la branche : la grande rupture de 2014

Entre 2014 et 2022, les recettes nettes de la branche famille ont formellement diminué de 15,4 % en euros constants⁴⁰. Leur part dans le PIB a diminué de 22,9 %⁴¹. Cette baisse n'a guère de sens en soi. Elle reflète avant tout les baisses des taux de cotisations décidées dans le cadre du pacte de responsabilité et ne traduisent pas l'évolution des moyens effectivement consacrés aux familles en raison de la forte modification du champ de la branche famille entre 2014 et 2016. Concomitamment et en compensation de la baisse des cotisations, la branche a en effet été délestée de certaines charges : en 2015 de la part des aides personnelles au logement (APL) aux familles⁴², en 2016 de l'allocation de logement familiale (ALF). Les dépenses nettes de la branche famille ont donc également chuté (courbes bleues en trait plein). Les recettes réellement dédiées aux familles n'ont pas diminué ou pas d'autant : les aides au logement – désormais prises

37. Il s'agit notamment de l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires (-1,7 Md€), du rétablissement du taux de CSG à 6,6 % sur les pensions intermédiaires (-1,5 Md€), des allègements sur le forfait social au titre de l'intéressement dans les petites et moyennes entreprises et des mesures en faveur de la participation (-0,5 Md€), des réductions de cotisations d'allocations familiales et d'assurance maladie dans les régimes spéciaux afin de compenser aux employeurs de ces régimes la perte du CICE (-0,6 Md€), du lissage des effets de seuils de la CSG sur les pensions (-0,2 Md€) et de la suppression de la taxe sur les farines.

38. Des mesures d'urgence, pour un montant de l'ordre de 1 Md€ en 2020 pour la branche famille, n'ont pas fait l'objet de compensation, mais cette perte supplémentaire semble avoir été temporaire pour la branche puisqu'il s'agissait surtout de reports de cotisations applicables aux travailleurs indépendants, reports qui semblent avoir fait l'objet de régularisations à partir de 2021.

39. Le triplement à partir de 2022 du montant maximum de la prime pour la valeur (« prime Macron »), prime bénéficiant d'une exemption de cotisations, qui n'est pas compensée à la Sécurité sociale, a accru le manque à gagner pour la Sécurité sociale.

40. De 63 à 53,3 Mds€ en 2022 (graphique 7, courbe marron en trait plein).

41. De 2,62 à 2,02 % du PIB (graphique 8, courbe marron en trait plein).

42. Via un transfert vers le Fnal.

en charge par l'État – ont continué à être servies aux familles. La comparaison directe des recettes nettes de la branche famille (comme des dépenses nettes) entre 2014 et 2016 n'est donc pas pertinente pour apprécier l'évolution des moyens consacrés aux familles.

L'effet de ce changement important du périmètre de la branche doit être neutralisé⁴³. L'approche suivie consiste à raisonner sur un champ de la branche maintenu constant sur toute la période : champ identique avant 2016 à ce qu'il est devenu à partir de 2016 ou au contraire, inchangé pour les années à partir de 2015 par rapport à ce qu'il était en 2014 et auparavant.

Il s'agit soit de comparer le montant des recettes avant 2014 diminuées du montant de l'ALF et de l'APL famille avec le montant des recettes en 2022 (graphique 7 et 8, courbes en pointillés espacés), soit de comparer le montant des recettes en 2014 avec le montant des recettes en 2022 augmenté du montant de l'ALF et des APL famille⁴⁴ (courbes en pointillé serré). Des corrections identiques sont effectuées pour les dépenses (courbes bleues). Dans la suite, seule est commentée l'évolution des recettes hors dépenses de logement (courbes en pointillés espacés).

Comme les recettes évoluent depuis plusieurs décennies de façon assez stable en proportion du PIB, l'hypothèse est que ces dernières auraient dû continuer à évoluer au même rythme sans les changements (graphique 8).

En comparaison de la part dans le PIB des recettes de 2014 diminuées des charges dont la branche a été délestée avec le pacte de responsabilité (courbe en pointillés espacés), la part des recettes dans le PIB en 2022 est 8,1 % plus faible⁴⁵ (et non 22,9 % plus faible sans la neutralisation). Selon cette approche, si leur évolution avait continué à suivre la croissance économique, les recettes nettes de la branche famille seraient supérieures de 4,7 Md€ à ce qu'elles ont été en 2022 (53,3 Md€). Si l'on considère aussi qu'une partie des recettes a été diminuée en 2021 en contrepartie du transfert pérenne de la charge d'une prestation familiale, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), à la branche autonomie (1,2 Md€ environ), l'estimation de la perte de recettes entre 2014

43. Une méthode pour le faire aurait été de comparer le montant des recettes en 2014 avec des recettes pour les années suivantes qui seraient recalculées en appliquant les règles relatives à toutes les recettes affectées à la branche en 2014 (taux et assiettes des cotisations, de la CSG, des Itaf, etc.). Cet exercice est hors de portée. Il nécessiterait de disposer de toutes ces informations en 2014 pour toutes les recettes et en particulier les multiples Itaf affectées à la branche (dont certaines peuvent avoir complètement disparu) et d'appliquer les règles concernant les taux et définition des assiettes qui prévalaient en 2014 pour ces multiples prélèvements, et donc aux multiples assiettes fiscales concernées.

44. L'équivalent des transferts du Fnal (APL famille) avant 2015 est simulé pour les années 2015 à 2019, en faisant l'hypothèse qu'ils représentent 57,5 % des dépenses totales d'APL de 2015 à 2022, 57,5 % étant la proportion moyenne sur la période 2007-2014 pour les transferts de la branche au Fnal (57,65 % en 2014).

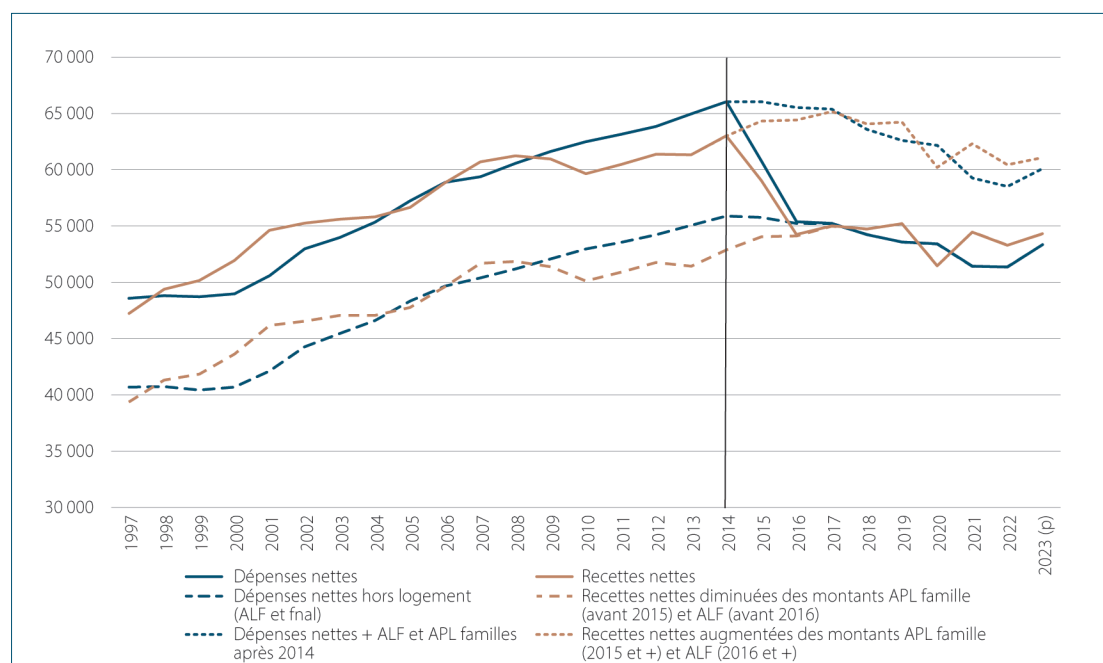
45. De 2,20 à 2,02 % du PIB (graphique 8). Avec l'autre méthode consistant à comparer les dépenses de 2014 avec celles de 2022 augmentées des dépenses de logement dont la branche a été délestée (courbe en pointillé serré), la baisse des recettes en % du PIB est plus importante (12,4 contre 8,1 %), le poids des recettes passant de 2,62 à 2,29 % du PIB entre 2014 et 2022 (graphique 8). Cette différence s'explique par la baisse beaucoup plus forte des dépenses d'ALF et d'APL (en % du PIB) en comparaison des autres dépenses de la branche.

et 2022 est moindre, de l'ordre de 3,5 Md€, soit des ressources disponibles inférieures de 6,6 % en 2022 pour la branche.

La perte de recettes imputables au pacte de responsabilité, estimée à 2 Md€ entre 2014 et 2019, s'est logiquement accentuée par la suite puisque, dans l'opération, la branche a perdu des recettes dynamiques – des cotisations – en échange d'un délestage de charges de logement progressant beaucoup moins vite voire diminuant du fait des réformes. Entre 2014 et 2022, les aides personnelles au logement ont subi une cure drastique : les dépenses ont chuté d'environ un quart en termes réels⁴⁶ et, rapportées au PIB, d'environ un tiers⁴⁷.

Graphique 7 - Dépenses et recettes nettes de la branche famille (1997-2023)

En millions d'euros 2022



Note : pour les années 2021 à 2023, aucune correction n'est faite concernant le changement de champ lié au transfert de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) vers la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) (1,2 Md€ en 2021).

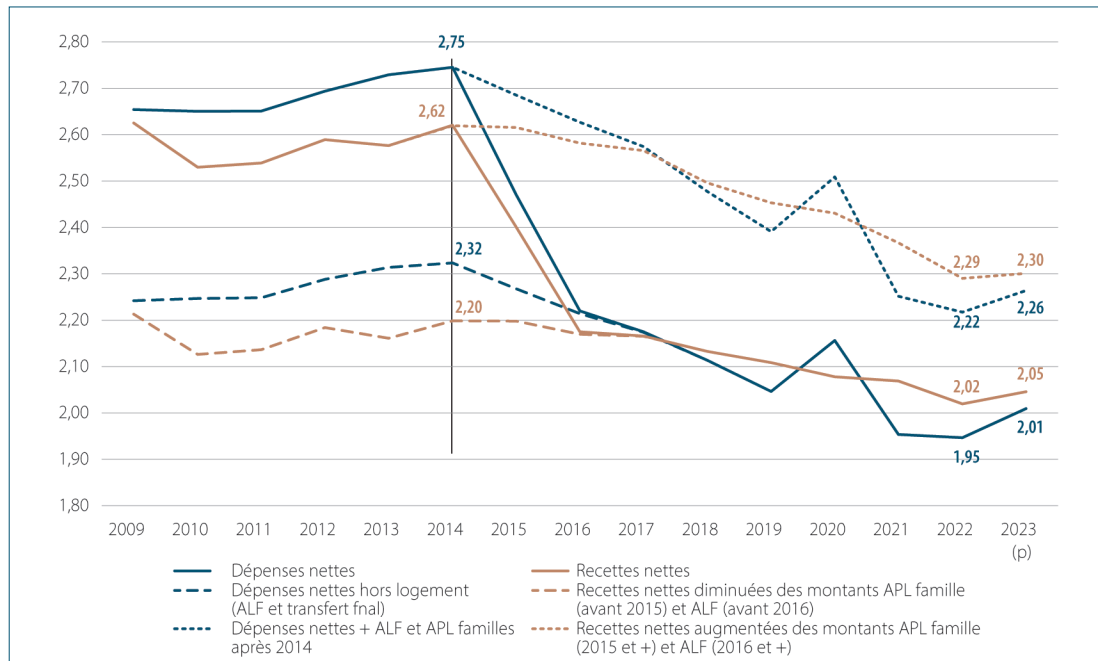
Source : calculs de l'auteur à partir de Cnaf (2011) et des rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

46. Baisse en euros courants entre 2014 et 2022 de 17,8 à 15,2 Md€, ou encore, en termes réels, de 19,9 à 15,2 Mds€ 2022. Dit autrement, si les dépenses d'aide au logement avaient augmenté comme l'inflation, elles seraient 4,7 Md€ plus élevées.

47. Les dépenses sont passées de 0,83 % du PIB en 2014 à 0,57 % du PIB en 2022 (0,55 % en 2023 selon les prévisions). Si l'effort avait été maintenu à ce niveau, les dépenses d'aides au logement s'élèveraient à 21,9 Md€ en 2022, c'est-à-dire qu'elles seraient 6,7 Md€ plus élevées.

Graphique 8 - Recettes et dépenses nettes de la branche famille (2009-2023)

En % du PIB



Note : pour les années 2021 à 2023, aucune correction n'est faite concernant le changement de champ lié au transfert de l'AEEH vers la CNSA (1,2 Md€ en 2021).

Source : calculs de l'auteur à partir de Cnaf (2011) et des rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

La perte de recettes n'a pourtant pas empêché la branche de passer d'un déficit de 2,7 Md€ en 2014 à un excédent de 1,9 Md€ en 2022⁴⁸. Ce très fort rétablissement du solde comptable – +4,6 Md€ – s'explique certes par le caractère toujours dynamique de recettes qui évoluent avec les revenus – les cotisations et la CSG affectées à la branche représentent 89,8 % des recettes de la branche en 2022 – mais aussi par les fortes économies réalisées sur les dépenses.

III.3. Un nouveau triptyque pour la branche : baisse des recettes, déficit et mesures d'économies

Les réformes déconnectant les recettes de la richesse produite, la décision de mettre à la charge de la branche famille les majorations de pensions, notamment de 2009 à 2011 (voir *supra*, II.3) et la croissance atone ont dégradé les perspectives financières de la branche. Face à un solde négatif croissant, sont décidées en 2013 et 2014 des réformes destinées à faire des économies et rétablir l'équilibre (HCFEA, 2021). À côté de la

48. 0,5 Md€ en 2018, 1,5 Md€ en 2019, -1,8 Md€ en 2020 (crise sanitaire), 2,9 Md€ en 2021.

diminution des AF pour les familles les plus aisées, les mesures portent surtout sur les prestations monétaires des familles ayant des enfants en bas âge (encadré 4).

Le Haut conseil de la famille de l'enfance et de l'âge (HCFEA, 2021), repartant d'un travail de la Cour des comptes sur les effets cumulés des réformes⁴⁹, actualisé et complété par des estimations sur les effets de la réforme de l'indemnisation du congé

Encadré 4 - Les réformes des prestations familiales générant des économies à partir de 2014

- Les allocations familiales (AF) sont modulées en fonction des ressources à partir de juillet 2015. Le montant est diminué de moitié pour environ 5 % des allocataires et des trois quarts pour environ 5 %.
- Le montant de l'allocation de base (AB) est modulé à partir de 2014 : l'AB avant réforme devient l'AB à taux plein avec un plafond de ressources abaissé par rapport à celui en vigueur en 2013. Les familles dont les ressources sont supérieures à ce nouveau plafond mais inférieures au plafond des prestations avant réforme voient le montant de leur prestation divisé par deux (11 % des bénéficiaires de l'AB en 2019).
- Le montant de l'AB est gelé : en plus de la modulation de l'AB, le montant de l'AB, mais aussi de la prime de naissance et d'adoption, est gelé à son niveau de 2013 jusqu'en 2019, conduisant à une baisse en euros constants du montant de 4 % (le montant de l'AB à taux plein est aligné à partir de 2019 sur le montant du complément familial, et de moitié pour l'AB à taux partiel).
- Le complément de libre choix d'activité (CLCA), indemnisation du congé parental attribuée en cas de réduction ou d'interruption d'activité pour garder son ou ses enfants, est diminué à partir de 2014 de 47,5 % pour les familles qui ne bénéficient pas de l'AB.
- Le CLCA est ensuite remplacé en janvier 2015 par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare), avec une réduction de la durée maximale pour les parents ne partageant pas la prestation, ce qui va accélérer la baisse des bénéficiaires et des montants dépensés, de plus de moitié entre 2013 et 2018.
- Le versement de la prime de naissance est reporté du 7^e mois de grossesse au 2^e mois après la naissance de l'enfant en janvier 2015 (il sera décidé ultérieurement de revenir sur cette mesure à compter du 1^{er} juillet 2021).

49. Tableau n° 80, « Estimation de l'impact en cumul des réformes sur les soldes annuels de la branche famille et des administrations publiques de 2012 à 2020 », p. 97 du rapport de la Cour des comptes, *Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens*, septembre 2017, <https://bit.ly/3UekvMi>.

parental (HCFEA, 2019) et des sous-revalorisations des prestations a évalué l'ordre de grandeur des économies réalisées à 2,6 Md€ en 2019 par rapport à 2014 s'agissant des seules décisions prises à compter de 2014. Si on tient compte cependant de quelques mesures favorables décidées avant 2014 mais mises en œuvre postérieurement⁵⁰, les économies sont moindres, d'environ 2 Md€, soit un niveau équivalent aux pertes de recettes estimées sur la même période (voir *supra*, III.1).

Les dépenses ont continué de diminuer au-delà de 2019, en termes réels et *a fortiori* en pourcentage du PIB (graphiques 7 et 8). Une raison provient non seulement de la règle légale de revalorisation des prestations assise sur l'inflation constatée, mais aussi des décisions de revaloriser en deçà de cette règle. Les prestations ont ainsi été augmentées de seulement 0,3 % aux 1^{er} avril 2019 et 2020 au lieu de respectivement de 1,6 et 0,9 % si la règle légale avait été suivie. En outre, dans le contexte d'accélération de l'inflation à partir de 2021, la règle, même quand elle est appliquée, aboutit à des revalorisations très inférieures à la hausse des prix subie par les ménages⁵¹.

Pour analyser comment les dépenses ont évolué à partir de 2014, il est nécessaire, comme pour les recettes (voir *supra*, III.2), de neutraliser les effets du pacte de responsabilité sur le champ de la branche (courbes bleues sur les graphiques 7 et 8). Nous examinons ci-après l'évolution des dépenses nettes hors dépenses d'aides au logement avant 2015 (courbes bleues en pointillés espacés dans les graphiques 7 et 8).

Le taux de croissance annuel des dépenses (hors logement) en termes réels a beaucoup ralenti au cours des deux dernières décennies (graphique 7). Il est passé de 2,6 % en moyenne de 2000 à 2006 à 1,5 % en moyenne de 2007 à 2014, année qui marque une forte rupture puisqu'il devient négatif quasiment tous les ans à partir de 2015, de 0,7 % en moyenne entre 2014 et 2022⁵². La baisse des dépenses en termes réels est de 5,7 % au total entre ces deux dates⁵³.

Les dépenses de la branche (hors dépenses de logement) sont passées de 2,32 % du PIB en 2014 à 1,95 % en 2022 (graphique 8). L'essentiel de la baisse provient de l'évolution des dépenses de prestations familiales et non des autres dépenses de la branche. Ces dernières sont globalement épargnées durant la période. Leur part totale dans

50. Augmentation de l'allocation de rentrée scolaire décidée en 2012, augmentations de l'allocation de soutien familial et du complément familial décidées en 2013 mais étalées jusqu'en 2018.

51. Les prestations familiales, mais aussi les autres prestations sociales, ont perdu plus de 4 % de pouvoir d'achat entre 2021 et 2023. « La revalorisation des prestations en période de forte inflation », in HCFEA (2023b).

52. Le découpage temporel est ici choisi en fonction des ruptures constatées dans les évolutions. Le transfert de la charge de l'AEEH à la branche autonomie à partir de 2021 est également neutralisé dans les calculs présentés ici, mais pas dans le graphique 7. Sans cette neutralisation, la baisse est plus importante entre 2014 et 2022 de 1 % en moyenne par an (8,1 % au total).

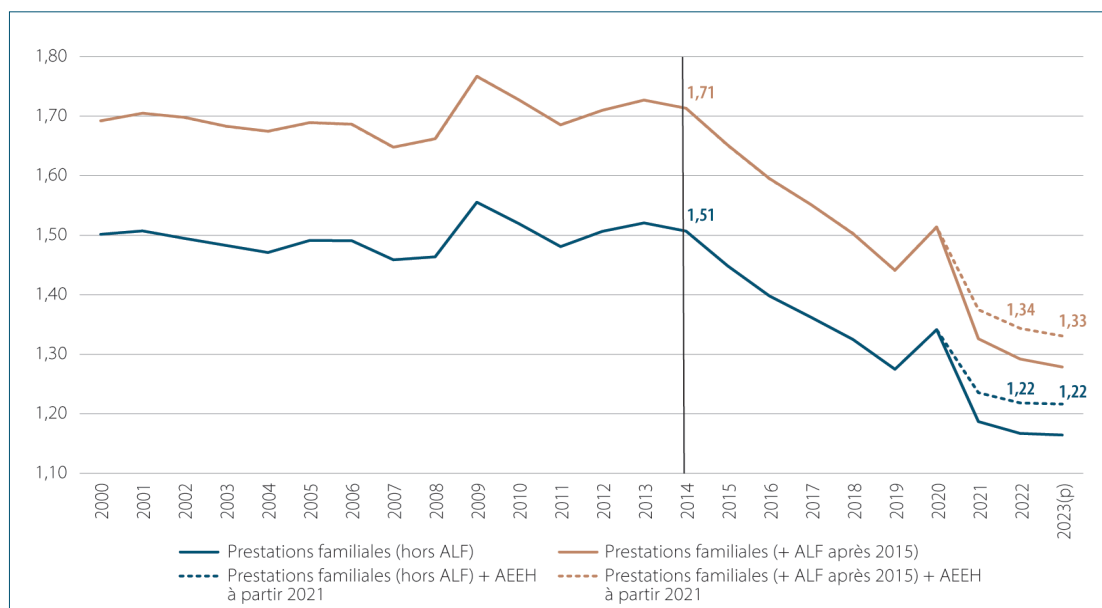
53. Si en 2023, les dépenses devraient, selon les prévisions, ré-augmenter de 3,8 % en termes réels, ce n'est qu'en raison de la décision de faire financer par la branche famille 2 Md€ d'indemnités journalières du congé maternité post-natal. Sans ce nouveau transfert vers la branche maladie, les dépenses en termes réels devraient stagner (-0,1 %).

le PIB varie peu, de 0,46 à 0,42 % entre 2014 et 2022 pour les dépenses de transferts⁵⁴ et de 0,22 à 0,24 % pour les dépenses d'action sociale.

Les dépenses de prestations familiales connaissent une forte rupture. Rapportées au PIB, elles chutent à partir de 2014 alors qu'elles étaient relativement stables entre 2000 et 2014 (graphique 9). Les dépenses de prestations familiales hors ALF passent ainsi de 1,51 % du PIB en 2014 à 1,22 % en 2022 (en neutralisant l'effet du transfert du financement de l'AEEH à la branche autonomie à compter de 2021, courbe bleue en pointillé). Si la part du PIB consacré aux prestations familiales (en incluant l'AEEH à compter de 2021) avait été maintenue à leur niveau antérieur, ces dépenses seraient en 2022 supérieures d'environ un quart (7,6 Md€)⁵⁵.

Graphique 9 - Évolution des dépenses de prestations familiales légales nettes par rapport au PIB (2000-2023)

En %



Note : la courbe en bleu représente les prestations légales nettes (hors prestations remboursées par l'État) de la branche famille (hors dépenses d'ALF avant 2016 ; hors AAH sur 1973-2010 ; hors API sur 1976-2009). La courbe en marron représente les prestations légales nettes y compris les dépenses d'ALF (dont les dépenses sont ajoutées pour la période 2016-2022). Les courbes en pointillés représentent ces mêmes périmètres augmentés, à partir de 2021, des dépenses d'AEEH dont la charge est depuis lors transférée à la branche autonomie.

Source : calculs de l'auteur à partir de données issues de Cnaf (2011) et des rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

54. Hors transferts au Fnal.

55. Une autre approche pour apprécier l'ampleur de la rupture intervenue à partir de 2014, non présentée ici, a consisté à estimer les dépenses de prestations si ces dernières avaient, soit été maintenues constantes en termes réels, soit avaient continué à augmenter en termes réels au même rythme qu'auparavant. Voir Concialdi *et alii* (2023:225-226).

Cette baisse des prestations en pourcentage du PIB (19,1 %) s'explique seulement pour un quart environ par la baisse des naissances (encadré 5). Le reste s'explique par les sous-revalorisations des montants, les mesures d'économie décidées en 2013-2014 ainsi que la poursuite de la diminution du recours à la prestation indemnisant le congé parental.

Encadré 5 - L'impact de la baisse des naissances sur les dépenses de prestations familiales entre 2014 et 2022

Malgré la baisse du nombre de naissances depuis une dizaine d'années, le nombre d'enfants couverts par la branche famille a continué d'augmenter jusqu'en 2020, la branche couvrant encore la plupart des enfants nés lors du mini *baby-boom* entre le début des années 2000 et le début des années 2010. Le nombre total d'enfants de moins de 20 ans n'a commencé à diminuer significativement qu'à partir de 2020 (20 ans est l'âge limite de la plupart des prestations familiales). Les dépenses sont cependant concentrées sur les familles ayant des enfants en bas âge dont le nombre a, quant à lui, davantage baissé. Les prestations d'accueil au jeune enfant représentent 40 % des dépenses de prestations familiales légales en 2014 (Commission des comptes de la Sécurité sociale). Si on fait l'hypothèse que 40 % des dépenses concernent les enfants de moins de 3 ans et ont évolué avec le nombre de ces enfants dont la baisse est d'environ 10 % entre 2014 et 2022, tandis que les autres dépenses ont évolué avec le nombre d'enfants de moins de 20 ans qui a baissé de 1,3 % sur la même période, la baisse des dépenses de prestations imputable aux évolutions démographiques peut être estimée à environ 4,8 %, soit un quart environ de la baisse de la part des dépenses de prestations dans le PIB.

III.4. Perspectives et risques possibles pour la branche famille à l'aune du nouveau régime d'évolution

Si l'évolution des ressources de la branche n'est plus aussi garantie qu'auparavant, une grande part continue d'être indexée sur les revenus, ce qui conduit les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) à toujours prévoir des excédents croissants. Ces excédents comptables pourraient être affectés aux prestations familiales et/ou à l'action sociale de la branche. Les besoins ne manquent pas, par exemple pour lutter contre une pauvreté des enfants en forte hausse⁵⁶. Les prestations familiales qui jouent

56. Le taux de pauvreté monétaire des enfants a par exemple augmenté beaucoup plus fortement que pour le reste de la population, de 17,7 % en 2008 à 21 % en 2018 (Sicsic, 2021).

un rôle aussi important que les minima sociaux pour réduire la pauvreté ou les inégalités de niveau de vie (Cabannes, Chevalier, 2023 ; Insee, 2023) pourraient être revalorisées notamment pour tenir compte des conséquences des chocs successifs intervenus depuis 2020 (HCFEA, 2023b). On pourrait aussi pérenniser la revalorisation de 100 euros de l'allocation de rentrée scolaire en 2020 non reconduite ensuite ou encore augmenter les moyens de l'action sociale, développer les services aux familles, en particulier l'accueil dans les modes de garde collectifs et le périscolaire.

Quelques décisions vont dans ce sens : revalorisation au 1^{er} novembre 2022 de 50 % de l'allocation de soutien familial (versée au parent qui élève seul un ou plusieurs enfants sans pension alimentaire) ; mise en place d'un système d'intermédiation financière pour le paiement des pensions alimentaires ; tentative d'accroissement de l'offre d'accueil collectif à travers une hausse des dépenses d'action sociale et les promesses faites pour l'avenir⁵⁷ ; décision d'améliorer à partir de 2025 (LFSS pour 2023) les aides financières pour le recours aux assistantes maternelles et à la garde à domicile (compléments mode de garde). S'ajoute l'annonce faite en novembre 2023 d'un futur congé parental ou congé de naissance bien indemnisé.

Cependant, même si la récente baisse des naissances pourrait faciliter le financement de ces nouveaux projets (Math, 2023b), le risque est que les marges dégagées soient, comme ce fut le cas dans le passé récent, majoritairement orientées vers les autres branches de la Sécurité sociale ou bien vers l'État à travers la réduction des recettes fiscales affectées.

Le premier risque pour la branche consiste à mettre à sa charge des droits servis par d'autres branches, comme ce fut le cas pour les majorations de pension entre 2000 et 2003 puis entre 2008 et 2011 et qui pèsent aujourd'hui 10 % des dépenses de la branche. Cette méthode de siphonnage de l'excédent de la branche a été réactivée afin d'aider la branche maladie à réduire son déficit : à compter de 2023, la branche famille finance les indemnités journalières (IJ) du congé maternité postnatal, soit environ 2 Md€⁵⁸. S'y ajoute le transfert supplémentaire résultant de l'allongement du congé de paternité de 11 à 25 jours à compter du 1^{er} juillet 2021 et dont les IJ sont servies également par la branche maladie. La Cour des comptes préconise d'aller plus loin et d'« achever le transfert du financement des congés de maternité et de paternité vers la branche famille », c'est-à-dire de faire financer les IJ du congé de maternité aussi pour la période

57. HCFEA (2023c) ; Convention d'objectif et de gestion État-Cnaf 2023-2027, juillet 2023, <https://bit.ly/3SFqOaB>.

58. En 2022, la branche famille avait déjà participé à la réduction du déficit de la branche maladie au moyen d'un transfert ponctuel de recettes fiscales (taxe sur les salaires) de 1,2 Md€, légitimé sur le plan rhétorique par le fait que des indemnités journalières maladie avaient été accordées en 2020 durant la période de pandémie à des salariés contraints de suspendre leur activité professionnelle pour garder leurs enfants du fait de la fermeture des écoles, des services de garde ou parce que leurs enfants étaient cas contact.

prénatale⁵⁹. Par ailleurs, à la suite de la réforme des retraites de 2023 et la persistance de prévisions de déficits, le gouvernement a chargé en juin 2023 le Conseil d'orientation des retraites (Cor) d'analyser les droits familiaux de retraite et de faire des propositions. Sachant qu'environ la moitié de ces dispositions a déjà été mise à la charge de la branche famille (cotisations AVPF, majorations de pensions)⁶⁰, il serait possible qu'une partie des futurs excédents prévus soit utilisée pour en prendre une part supplémentaire.

Le deuxième risque, ou la deuxième méthode d'assèchement des excédents, correspond aux mesures venant enrayer le dynamisme des recettes affectées. Entre 2014 et 2022, cette méthode a conduit à faire perdre à la branche de l'ordre de 3,5 Md€ (voir *supra*, III 2). Une poursuite de cette fragilisation de la dynamique des ressources est possible, pour les cotisations sociales famille comme pour les autres recettes. S'agissant des premières, comme l'avait projeté la version initiale du pacte de responsabilité en 2014, la Cour des comptes, à la suite d'autres acteurs, ne cesse ainsi d'en préconiser leur suppression car leur « poids [est] très élevé pour la branche famille, qui verse exclusivement des prestations non contributives ». Elle demande, au moins dans un premier temps, de baisser le montant des cotisations au niveau des « dépenses visant à concilier vies familiale et professionnelle » au motif que ces dépenses seraient les seules dont bénéficient les entreprises⁶¹. Sont également dans le collimateur les recettes fiscales destinées à compenser les exonérations de cotisations, surtout depuis la fin en 2019 de la règle de compensation intégrale qui prévalait depuis 1994 (voir *supra*, III.1). Dans le contexte de déficit élevé de l'État, la tentation sera forte pour recourir encore à ce moyen.

Conclusion

L'histoire de la branche famille de la Sécurité sociale peut être revisitée à travers le rôle joué par son financement. La particularité de cette branche est de bénéficier de recettes affectées, indépendantes du budget de l'État et assises sur les revenus, donc évoluant comme ces derniers, soit à un rythme bien plus rapide que les dépenses, ce qui a conduit à générer structurellement des excédents comptables. Il est possible de distinguer trois grandes périodes depuis 1950 à travers la façon dont ces excédents structurels ont été utilisés ou évités au fil de l'eau.

Jusqu'au milieu des années 1970, les marges de manœuvre ont surtout conduit les pouvoirs publics à fortement diminuer le taux des cotisations affectées à la branche famille (-7 points) au profit d'autres assurances sociales (vieillesse, maladie). La forma-

59. Cour des comptes, *La Sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de sécurité sociale*, octobre 2022 (idem mai 2023, p. 386), <https://bit.ly/495wHTB>.

60. « Les droits familiaux de retraite et leurs évolutions », annexe 2 de Concialdi *et alii* (2023).

61. Cour des comptes, « Le financement de la sécurité sociale, des règles à stabiliser et à clarifier », in *La Sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de sécurité sociale*, octobre 2022, chapitre II, p. 105-131, <https://bit.ly/3OeusFD>.

tion ou l'accroissement des excédents ont ainsi été évités. À part quelques améliorations touchant les allocations familiales et la création de nouvelles prestations très ciblées au début des années 1970 (orphelins, enfants handicapés, familles monoparentales), cette longue période est marquée par une remarquable stabilité de l'architecture des prestations familiales.

Des années 1970 à 2014, le niveau des ressources de la branche famille exprimé en proportion du PIB a été remarquablement stable malgré les nombreux changements importants ayant affecté la composition de ses recettes : dé plafonnement des cotisations en 1989-1990, substitution de la CSG à des cotisations en 1991, allègements bas salaires à partir de 1993 compensés par des transferts de l'État ou des recettes fiscales, baisse du taux de la CSG affecté à partir de 2011. Les cotisations comme les nouvelles ressources s'y substituant (CSG, remboursement des allègements de cotisations) ont ensemble continué d'évoluer au même rythme que la croissance. Les moyens dégagés ont permis de fortement transformer et complexifier le système des prestations et de développer l'action sociale de la branche en faveur des modes de garde collectifs. Mais ils ont très majoritairement servi, à partir des années 2000, à mettre à la charge de la branche de nouveaux transferts en faveur des caisses de retraites, ce qui a conduit à des déficits dans les années 2010.

La période entamée en 2014 marque une rupture historique avec, pour la première fois, un fort décrochage des recettes. Les recettes, même corrigées des changements de champ de la branche famille, cessent de suivre l'évolution des revenus de 2014 à 2022. La perte totale liée à ce décrochage peut être estimée à plus de 6 % des recettes. La capacité de la branche famille à générer des excédents est amoindrie et s'accompagne de façon concomitante d'une diminution sans précédent des dépenses, avec notamment une forte baisse depuis 2014 des dépenses de prestations familiales, en termes réels et *a fortiori* en proportion du PIB.

Le pacte de responsabilité (2014-2017) a été un élément majeur de cette rupture. Cette rupture est restée inaperçue, masquée par le changement de périmètre de la branche avec alors la promesse que la baisse des taux de cotisations n'aurait pas de conséquence puisqu'elle serait entièrement compensée par la prise en charge par l'État des aides au logement. Or, dans cette opération d'apparence technique, la branche a perdu plus de recettes sans que ses charges ne soient délestées d'autant. S'est ajoutée la possibilité ouverte à partir de 2019 que l'État ne compense plus systématiquement les exonérations de cotisations à la Sécurité sociale, avec des conséquences sur les ressources de la branche, également rendues peu visibles en raison de leur caractère très graduel à mesure des décisions de ne plus compenser telle ou telle nouvelle exonération.

Les causes profondes au changement du régime d'évolution à partir de 2014 sont à chercher du côté de l'affaiblissement des institutions qui avaient permis de protéger les ressources de la branche des années 1970 à 2014, notamment l'existence d'un compte

autonome de l'État alimenté par des recettes affectées. L'autonomie de la branche famille relève certes d'une certaine fiction, mais cette fiction, largement partagée, s'appuyait sur une histoire et des institutions bénéficiant d'une forte adhésion. À l'inverse, le changement constaté à partir de 2014 pourrait s'expliquer par un affaiblissement des facteurs ayant présidé à ce soutien. A probablement joué l'évolution des rapports de forces, à la défaveur des organisations syndicales et à la faveur du patronat qui a toujours réclamé la suppression des cotisations famille et la fiscalisation du système.

Au-delà des positions et des forces respectives de ces seuls acteurs, cet affaiblissement trouve plus largement des ressorts du côté de la perte de légitimité au sein de la société du système de prestations familiales, de son financement et de ses dépenses.

Le financement est devenu plus complexe. Les cotisations ont été, à partir de 1991, partiellement remplacées par de la CSG et de nombreux impôts et taxes affectés, modifiés chaque année et destinés à compenser les exonérations de cotisations. Si, jusqu'à 2014, cette « fiscalisation » partielle du financement n'a pas altéré la dynamique des ressources, la grande variabilité des multiples recettes affectées d'une année sur l'autre sans lisibilité ni logique a probablement altéré la vigilance apportée à la préservation des ressources affectées.

L'attachement au système des prestations familiales s'est aussi affaibli. Cette évolution ne pourrait s'expliquer en raison du caractère « non contributif » de prestations versées à des non-cotisants puisque, d'une part, c'est le cas depuis très longtemps et d'autre part, et surtout, c'est au contraire plutôt parce que le système visait dès le départ à sa généralisation, à l'« universel », en cherchant à couvrir convenablement toutes les familles, qu'il a reçu un très fort soutien au lendemain de la seconde guerre mondiale (Math, dans ce numéro). Les évolutions du système en ont cependant modifié les représentations : l'extrême diversification des prestations, avec une fragmentation des prestations de plus en plus ciblées sur des situations spécifiques, a rendu le système beaucoup plus complexe, peu lisible et compréhensible ; la poursuite de la marginalisation progressive des prestations dans le revenu des familles, en raison notamment d'une indexation en fonction des prix dans le meilleur des cas, les a rendues de plus en plus secondaires pour une part croissante des ménages ; c'est particulièrement le cas des ménages, de plus en plus nombreux, qui sont de moins en moins concernés en raison de la concentration toujours plus forte des prestations sur les familles les plus démunies, *a fortiori* dans un contexte où d'autres prestations sociales très ciblées pour le compte de l'État ou des départements (RSA, AAH, aides au logement, prime d'activité) sont aussi versées par les Caf ; ajoutons que l'amélioration bien réelle des services d'accueil et de garde est en revanche peu perçue comme le produit des interventions de l'action sociale de la branche famille, simple subventionneur des gestionnaires des structures. La force et la légitimité que tirait la branche se sont émoussées à mesure que, dans les représentations, elle était de moins en moins perçue comme s'adressant à toutes les familles.

Références bibliographiques

- Béthouart B. (2012), « Histoire avant 1967 », in Béthouart B., Steck P. (dir.), « Prestations familiales : une histoire française », *Cahier d'histoire de la sécurité sociale*, n° 6, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris.
- Cabannes P.-Y., Chevalier M. (dir.) (2023), *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution – Édition 2023*, Panoramas de la Drees, <https://bit.ly/495l2Ef>.
- Cnaf (2011), *Prestations familiales 2010. Statistiques nationales*, décembre.
- Concialdi P., Isidro L., Math A., Naji I. (2023), *Le financement de la protection sociale : contributions sur la notion de contributivité*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CFE-CGC, juin, <https://bit.ly/3MgxdFu>.
- Elbaum M. (2009), « La revalorisation des prestations sociales : l'enjeu souvent oublié de l'indexation », *Droit social*, n° 11, novembre, p. 1114-1125.
- Fragonard B., Marc C. (2017), « Les évolutions majeures des aides aux familles ayant de jeunes enfants depuis 1945 », *Revue française des Affaires sociales*, n° 2, p. 282-300, <https://doi.org/10.3917/rfas.172.0282>.
- HCFEA (2019), *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février, <https://bit.ly/3kI5FtQ>.
- HCFEA (2021), *L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 30 mars, <https://bit.ly/3QzCdrp>.
- HCFEA (2023a), *Les évolutions de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf) et du montant de quelques prestations familiales sur longue période (1940-2023)*, Note adoptée par le Conseil de la famille le 7 novembre, <https://bit.ly/3S9OgLq>.
- HCFEA (2023b), *Le pouvoir d'achat des familles face au choc d'inflation*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 19 décembre, <https://bit.ly/4bcpdjM>.
- HCFEA (2023c), *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 7 mars, <https://bit.ly/453SrxS>.
- Insee (2023), *France, portrait social. Édition 2023*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7666953>.

- Martin J. (1998), « Politique familiale et travail des mères de famille : perspective historique 1942-1982 », *Population*, vol. 53, n° 6, p. 1119-1153, <https://www.cairn.info/revue-population-1998-6-page-1119.htm>.
- Math A. (2013), « Le financement de la politique familiale. Faut-il supprimer les cotisations sociales de la branche famille ? », *Revue de Droit sanitaire et social*, n° 6, novembre-décembre, p. 998-1013.
- Math A. (2023a), « Les prestations familiales et leur financement jusqu'aux années 1940 : construction d'une assurance sociale singulière », *La Revue de l'IRES*, n° 110-111, p. 159-187.
- Math A. (2023b), « Baisse des naissances, service public de la petite enfance et congé parental mieux indemnisé. La branche famille de la Sécurité sociale dispose-t-elle des moyens pour réaliser les réformes annoncées ? », *Éclairages de l'IRES*, #27, novembre, <https://ires.fr/publications/eclairages/eclairages-27/>.
- Sicsic M. (2021), « Inégalités de niveau de vie et pauvreté entre 2008 et 2018 », in *Revenus et patrimoine des ménages – Édition 2021*, Insee, p. 9-32, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5371279?sommaire=5371304>.
- Steck P. (2012), « Histoire de 1967 à 2009 », in Béthouart B., Steck P. (dir.), « Prestations familiales : une histoire française », *Cahier d'histoire de la Sécurité sociale*, n° 6, Comité d'histoire de la sécurité sociale.
- Villac M. (2021), « La redistribution entre ménages au travers des prestations versées par les Caf. Un changement important des priorités entre 1950 et 2018 », in *L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années*, annexe 3, p. 34-61, HCFEA, rapport adopté par le Conseil de la famille le 30 mars, <https://bit.ly/3OhDoKh>.