



**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES AFFAIRES
SOCIALES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

-

**MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES LOIS DE
FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE**

ARTICLE LO. 132-3-1 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Le financement de la
branche famille**

RAPPORT D'ETAPE

Etat des lieux

Novembre 2012

SOMMAIRE

Avertissement	5
Résumé	7
Introduction	11
Chapitre I Un financement brouillé et fragilisé	15
A - La part des cotisations sociales dans le financement s'érode, tandis que leur rythme de progression souffre de l'atonie de la croissance	19
B - La contribution sociale généralisée a représenté un apport significatif jusqu'en 2011	21
C - La compensation des allègements de charges s'est traduite par une fiscalisation rampante	26
Chapitre II Un déséquilibre financier durable	35
I - Des charges qui progressent plus vite que les produits	35
A - L'évolution tendancielle des charges est soumise à des paramètres qui jouent dans le sens de la modération.....	39
B - La progression des charges trouve principalement son origine dans des mesures nouvelles	42
C - Les évolutions réglementaires : entre coups de pouce et freinage de la dépense.....	46
II - Une situation dégradée	48
A - L'apparition de déficits récurrents.....	48
B - Une branche qui pèse désormais sur la dette sociale	49
III - Des perspectives préoccupantes	51
A - La réduction durable du rythme de croissance des produits.....	51
B - Un ralentissement insuffisant du rythme de progression des charges.....	55
Conclusion générale	59
Annexes	63

Avertissement

Sur le fondement de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a été saisie conjointement par les présidents de la commission des affaires sociales et de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale, par un courrier du 15 décembre 2011 (cf. annexe 1), d'une demande d'enquête sur «le financement de la branche famille» avec le souhait de la remise d'un rapport d'étape en octobre 2012. Une réponse lui a été apportée par lettre du Premier président en date du 11 janvier 2012 (cf. annexe 2). L'enquête doit être ainsi menée en deux temps.

Plusieurs évolutions sont intervenues depuis la demande de la commission des affaires sociales et de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale. Le mode de financement de la branche famille devait être modifié à compter du 1^{er} octobre 2012 par la substitution de ressources notamment tirées de la TVA à une partie des cotisations sociales telle que prévu par la loi de finances rectificative n° 2012-354 du 14 mars 2012. Ces dispositions ont été abrogées par la loi de finances rectificative n° 2012-958 du 16 août 2012. Par ailleurs, le Gouvernement a engagé différents travaux d'analyse relatifs au financement de la protection sociale au sens large en lien avec les problématiques de compétitivité des entreprises. Dans ce contexte, la Cour a choisi de présenter plus particulièrement dans ce rapport d'étape un état des lieux du financement de la branche famille et des questions que pose son évolution au cours des dernières années.

Un relevé d'observations provisoires a été adressé aux administrations concernées le 6 octobre 2012. Le directeur de la sécurité sociale a fait connaître sa réponse le 22 octobre 2012, le directeur général du Trésor, le 19 octobre 2012, le directeur de la caisse nationale des allocations familiales, le 15 octobre 2012 et le directeur du budget le 22 octobre 2012.

Le présent rapport, qui constitue la première étape de cette enquête effectuée, a été délibéré, le 24 octobre 2012, par la sixième chambre, présidée par M. Durrleman, président de chambre, et composée de Mmes Bellon, Lévy-Rosenwald, MM. Braunstein, Bonin, Charpy, Jamet et Mme Fontaine, conseillers maîtres, le rapporteur étant Mme Roche, conseillère référendaire, et M. Diricq, conseiller maître, étant contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 30 octobre 2012 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Johanet, procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Résumé

La branche famille présente la spécificité d'être une branche universelle tant par son unicité (il n'existe qu'un seul régime de protection familiale, les prestations servies et les ressources perçues par les autres organismes, tels que la Mutualité sociale agricole ou la SNCF, le sont pour son compte ; les comptes de la branche famille portent donc la totalité des produits et charges) que par l'absence, depuis 1978, de condition d'activité associée au versement de ses prestations.

La structure de financement de la branche famille a connu une évolution se traduisant par une diminution de la part des cotisations sociales dans le total des recettes. Cette situation est le résultat de plusieurs vagues de diversification des ressources qui, pour les plus récentes, ont fragilisé le financement de la branche par la multiplication de recettes d'appoint.

La branche famille est, pour des raisons historiques, financée à titre principal par des cotisations patronales assises sur les salaires et revenus déplaçonnés. La structure de financement de la branche a sensiblement évolué au cours des vingt dernières années sous l'influence tant des difficultés financières des autres branches de la sécurité sociale que des politiques d'abaissement du niveau des charges sociales sur les bas salaires ou dans certains secteurs, économiques ou géographiques, en difficulté. C'est notamment à destination de la branche famille qu'a été initialement créée en 1991 la contribution sociale généralisée. Il s'agissait alors de mieux mettre en cohérence sa structure de financement par l'attribution d'un prélèvement à base très large dépassant les seuls revenus d'activité avec la logique universelle de ses prestations. La contribution sociale généralisée (CSG) a représenté jusqu'en 2011 entre 24 et 25 % des ressources de la branche. Elle n'en constitue plus désormais que de l'ordre de 18 %, car une partie de la part qui lui avait été affectée a été attribuée alors au remboursement de la dette sociale.

Une seconde phase de diversification de ces ressources est intervenue peu après et la part du financement assuré par les cotisations sociales a encore diminué pour atteindre environ deux-tiers en 1995, niveau qui est à peu près stable depuis. Cette évolution n'est cependant pas le reflet de la volonté de mettre en adéquation la nature des ressources avec le caractère universel des prestations. Elle est la conséquence des modalités de compensation des allègements de charges ciblés puis généraux. Elle s'est finalement traduite, à compter de 2011 et de la déconnexion des recettes attribuées à la branche en compensation des

allègements par rapport au montant des pertes de recettes qu'ils occasionnent, par une fiscalisation accrue du financement de la branche, encore augmentée par l'attribution de diverses taxes en substitution de la perte d'une partie de la CSG. La branche famille est désormais la plus fiscalisée, à hauteur de 15 % de ses ressources. Mais cet ensemble est instable et les impôts et axes affectés dans la dernière période sont caractérisés par un faible dynamisme, voire par une érosion de leur assiette qui a pour conséquence leur disparition programmée

Ces évolutions ont réduit la part des cotisations sociales, de 95 % en 1990 à 64 % aujourd'hui. Mais le financement de la branche reste assis à plus de 80 % sur des revenus tirés de l'activité. Bien que la CSG ait été conçue sur la base d'une assiette très large, elle reste à titre principal un impôt frappant les revenus d'activité. La part de la CSG issue de ces revenus est en effet supérieure à 70 %. En outre, la taxe sur les salaires représente la moitié des impôts et taxes affectés à la branche dans le cadre des allègements de charges.

Il résulte aujourd'hui de ces évolutions une logique de financement brouillée et une fragilisation alors même que la branche est désormais confrontée à la perspective d'un déficit durable.

La branche famille est confrontée à des difficultés financières qui, pour être significativement aggravées par la dégradation de la conjoncture économique, n'en révèlent pas moins un déséquilibre structurel.

La branche famille a longtemps été considérée comme devant structurellement revenir à l'équilibre en raison du différentiel favorable dans le rythme de progression des charges la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) et les plafonds de ressources pour le calcul de certains droits à prestations sont indexés sur l'inflation) et des produits (qui évoluent à un rythme proche de la masse salariale). Ce mécanisme a ainsi permis le financement d'importantes réformes de la politique familiale au cours des décennies 1980 et 1990, notamment en faveur des modes de garde des jeunes enfants.

Cette situation ne prévaut plus et la branche est durablement engagée dans une perspective défavorable. D'une part, le rythme de progression des charges s'est accru en raison de la multiplication de charges dont le dynamisme de croissance est supérieur à celui de l'inflation (majorations de pensions pour enfant, complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, prestations d'action sociale en faveur de l'hébergement des jeunes enfants). D'autre part, le rythme de croissance des produits a diminué avec l'abaissement de celui de croissance du PIB de longue période. En conséquence, la progression

de la masse salariale n'a été en moyenne que de 3,5 % sur les deux derniers cycles économiques. A cette tendance sur longue période s'ajoutent depuis 2008 les effets de la crise économique que le rebond d'activité enregistré en 2011 n'a pas suffi à enrayer.

Compte tenu des deux effets de sens contraire que sont une plus forte progression naturelle des charges et un moindre potentiel de croissance des produits, du fait en particulier de la perte de CSG et de l'apport de taxes au rendement faible ou incertain à moyen terme comme des effets sans doute durables de la crise sur l'évolution de la masse salariale, se manifeste un effet de ciseau entre les dépenses et les recettes qui ne permettra plus le retour rapide et automatique à l'équilibre qu'a longtemps connu la branche. De fait, les perspectives à moyen et long termes de la branche, telles qu'établies par la Cour sous l'hypothèse d'une croissance de la masse salariale de 3,5 %, montrent que son déficit devrait se stabiliser à 2 Md€ à l'horizon 2020, soit une accumulation de dette de l'ordre de 20 Md€ entre 2011 et 2020.

Un redressement des comptes de la branche famille n'est donc pas envisageable sans une maîtrise accrue de la dépense qui devra aller plus loin que le seul pilotage du solde par le jeu des indexations des prestations.

C'est dans ce contexte de difficulté de soutenabilité de la politique familiale que doivent s'inscrire les réflexions sur la structure de financement de la branche.

Deux options fréquemment évoquées s'inscrivent dans une pérennité du modèle de financement par des ressources spécifiques affectées en propre et concernent essentiellement les assiettes de prélèvements : il peut être envisagé soit d'élargir les prélèvements au sein de l'entreprise à d'autres éléments de sa valeur ajoutée, ou bien de trouver des assiettes très différentes, qu'elles reposent sur les revenus des ménages (élargissement de l'assiette de la CSG par exemple), la consommation (TVA, taxes sur des éléments de consommation spécifiques) ou des taxes frappant de nouveaux secteurs ou ayant pour but d'inciter à de nouveaux comportements (taxes environnementales par exemple).

Une autre option consisterait en une évolution plus substantielle des modes de financement de la branche famille, en cohérence avec l'universalité de la politique familiale et sa dimension essentielle de solidarité nationale. En ce sens, l'Etat pourrait directement financer la branche famille à partir de l'ensemble des ressources qui concourent à son budget.

Au stade de ce premier rapport d'état des lieux et dans l'attente des orientations qui lui seront données pour la deuxième étape de ces travaux comme convenu avec elles par la commission des affaires sociales et par la mission de contrôle et d'évaluation des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour ne se prononce pas sur la pertinence respective de ces différentes options qu'elle n'a pas de ce fait examinées en détail.

Introduction

L'enquête demandée à la Cour sur le financement de la branche famille par la commission des affaires sociales et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale est, selon la demande qui lui a été adressée, plus spécifiquement « centrée sur la fiscalisation des ressources de la branche ».

La branche famille a, de fait, un caractère universel qui se traduit, d'une part, par son unicité puisqu'elle porte dans ses comptes la totalité des prestations familiales, y compris lorsqu'elles sont versées par un autre régime ou une entreprise à statut particulier, et des produits affectés au financement du risque famille et, d'autre part, par l'universalité des droits à prestations, qui ne sont plus conditionnés depuis le 1^{er} janvier 1978 par l'exercice d'une activité ni le paiement de cotisations mais par la seule résidence régulière sur le territoire national.

Cette universalité est l'aboutissement d'un long processus qui a progressivement élargi de premières initiatives d'origine patronale d'attribution de sursalaires aux salariés chargés d'enfants pour compenser leur charges familiales, puis érigé la politique familiale en politique publique dans un objectif d'abord de redistribution horizontale entre familles avec et sans enfants, puis à partir des années 70 avec l'essor de prestations sous conditions de ressources, de solidarité plus large portée par le souci de contribuer à la réduction des écarts de revenus entre familles avec enfants.

Les grandes étapes de la politique familiale

Les allocations familiales ont deux origines distinctes. L'une est publique avec la naissance dès la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle des régimes spéciaux (marins, chemins de fer, poste etc). L'autre est patronale ; elle prend son essor dans les années 1920 et 1930, sur la base de la notion de sursalaire familial et d'un engagement volontaire des entreprises d'un même secteur d'activité et d'une même région regroupées au sein de caisses mutualisées de compensation.

L'obligation d'adhérer à l'une de ces caisses, financées par un prélèvement au prorata des salaires versés par les membres, est posée par la loi du 11 mars 1932 (dite loi Landry). Le code de la famille du 29 juillet 1939 dissocie par la suite la notion d'allocations familiales et de sursalaire et prévoit la généralisation de ces dernières à l'ensemble des actifs.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 intègre les prestations familiales dans l'organisation générale de la sécurité sociale qu'elle institue, conformément au programme du Conseil national de la Résistance. Depuis lors, et selon des modalités issues actuellement des ordonnances de 1967, la gestion des prestations familiales est organisée de façon paritaire sur la base d'un réseau de caisses locales pilotées par la caisse nationale des allocations familiales qui bénéficie à cet effet de ressources propres. Ce modèle d'organisation est une spécificité française puisque dans une grande partie des pays voisins, et notamment en Allemagne, la politique familiale est directement portée par l'Etat et financée budgétairement.

Le principal tournant dans la politique et la gestion des allocations familiales est opéré par la loi du 4 juillet 1975, avec effet au 1^{er} janvier 1978, qui supprime toute condition d'activité pour le bénéfice des prestations familiales. Cette réforme donne aux prestations familiales un caractère universel. La dimension d'universalité de la branche famille est confirmée par l'intégration en son sein du régime des exploitants agricoles. Bien que certaines entreprises (industries électriques et gazières, SNCF, RATP) et la mutualité sociale agricole continuent à gérer les prestations familiales de leurs bénéficiaires, elles le font pour le compte de la branche famille qui intègre les charges et produits dans ses comptes. Il n'existe plus financièrement qu'une seule branche

Depuis 30 ans, la politique familiale a été marquée par trois évolutions majeures : le développement d'une politique en faveur de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, l'instauration de prestations sous conditions de ressources et, afin de dégager les marges financières nécessaires, l'indexation des prestations familiales (1994) et des plafonds de ressources (1997) sur les prix et non plus comme auparavant sur le salaire moyen ou le SMIC selon une logique issue originellement de leur conception comme sursalaires.

En 1948 la branche famille représentait à elle seule plus de 40 % des dépenses de la sécurité sociale, tous régimes confondus ; en 2012 le ratio des charges de la branche famille sur l'ensemble des charges des régimes de base s'établit à 12,5 %. Rapportée au total des prestations de protection sociale, la part de la branche famille s'établit à un peu plus de 9 %. Les charges de la branche famille représentent 2,8 % du PIB en 2011. Elles ne constituent pour autant qu'une composante d'un effort plus global, qui repose en particulier sur des aménagements de la fiscalité en fonction des charges familiales. En tenant compte des dépenses fiscales en faveur de la famille et des effets du quotient familial, la part de la richesse consacrée à la politique familiale atteint 3,8 % du PIB.

Le mode de financement de la branche famille en revanche, s'il a évolué fortement depuis 25 ans avec l'apport d'une partie de la contribution sociale généralisée, puis de différents impôts et taxes affectés, reste cependant marqué par la prépondérance des cotisations

sociales patronales qui, historiquement, était en cohérence avec les premiers systèmes d'indemnisation des charges de famille dont le patronat a été spontanément alors à l'origine.

Dans un contexte marqué par la relative dégradation de la performance économique de la France par rapport à certains de ses voisins, tend ainsi à se rouvrir un débat, récurrent depuis 1978, sur un financement très majoritairement assis sur les revenus d'activité et, plus généralement la question du poids des prélèvements obligatoires sur le facteur travail.

Pour éclairer plus largement ces débats, le présent rapport d'étape cherche à dresser un état des lieux du financement de la branche famille, qui a bénéficié en 2011 de 52,9 Md€ de ressources pour un total de charges de 55,6 Md€, soit un déficit de 2,6 Md€ représentant 4,7 % de ces dernières¹.

Ce financement apparaît aujourd'hui fragilisé et brouillé (I), et il confronte la branche à des problématiques de déséquilibre financier durable (II). C'est au regard de ces enjeux essentiels pour la politique familiale et non uniquement en fonction des questions de compétitivité, que doivent s'analyser les options possibles d'un nouveau modèle de financement.

¹ Le périmètre considéré est celui des prestations retracées dans le Fonds national des prestations familiales et le Fonds national d'action sociale. Il exclut donc les prestations versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) pour le compte de tiers (Etats et départements).

Chapitre I

Un financement brouillé et fragilisé

L'évolution du financement de la branche famille depuis vingt ans est liée à l'apparition de déficits dans les autres branches de la sécurité sociale, à la volonté d'alléger les charges pesant sur le travail non qualifié, et à la recherche d'un mode de financement plus en cohérence avec les missions de la branche, débitrice de prestations universelles.

Dans la dernière période, les choix opérés à l'occasion de l'opération de reprise des déficits du régime général par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en 2011 ont conduit à affecter à la branche diverses taxes au rendement peu assuré, détériorant ainsi la solidité de ses ressources, déjà fragilisées par ailleurs par la mauvaise conjoncture économique.

Ces évolutions ont rendu de plus en plus complexe jusqu'à la brouiller la structure de financement de la branche sans pour autant modifier fondamentalement sa concentration sur des assiettes composées de salaires et de revenus d'activité.

Deux phases peuvent être distinguées dans l'évolution depuis 20 ans de l'architecture de financement de la branche. Dans un premier temps, avec la création de la CSG, elle fait l'objet d'une diversification de ses ressources destinée à mieux mettre en cohérence sa structure de financement avec la logique universaliste de ses prestations par l'attribution d'un prélèvement à base très large. Cette substitution permet un abaissement du taux de cotisation patronale, mode historique de financement de la branche alors fixé à 5,4 % et qui n'a pas été modifié depuis lors.

Evolution du taux de cotisation famille depuis 1946

La cotisation patronale destinée à financer la branche a constamment décru depuis 1946 au fur et à mesure de la progression du taux des cotisations des autres branches et en particulier la branche maladie. Fixé à 16,75 % des rémunérations sous plafond, son taux a été progressivement abaissé au bénéfice des branches maladie et vieillesse² pour se stabiliser à 9 % entre 1974 et 1989. En janvier 1989 le taux est ramené à 8 % dont 4,5 % plafonnés et 3,5 % déplafonnés. En janvier 1990, il est abaissé à 7 % et entièrement déplafonné pour les cotisations patronales des salariés. Il s'agissait alors de limiter son poids sur les bas salaires. Elle a finalement été partiellement remplacée par la contribution sociale généralisée (CSG) lors de sa création en 1991. Elle est depuis fixée à 5,4 % des rémunérations déplafonnées. Ce taux est inférieur pour certaines entreprises (industries électriques et gazières (IEG), SNCF, RATP) qui gèrent elles-mêmes le risque famille que leurs agents : une réfaction de 0,2 point leur est accordée au titre des frais de gestion. L'Etat ne bénéficie plus de réfaction sur son taux de cotisation depuis 2006, date à laquelle le transfert de la gestion des prestations familiales de ses agents aux Caisses d'allocations familiales (CAF) a été achevé. A compter du 1^{er} janvier 2013, la gestion des prestations familiales des agents des IEG sera transférée aux CAF. Leur taux de cotisation sera donc aligné sur le droit commun.

Dans un second temps, la diversification des ressources de la branche famille se traduit par une fiscalisation accrue sous forme d'attribution d'impôts et de taxes affectés (ITAF) qui apparaît comme la conséquence des allègements de charges, ciblés puis généraux.

Le tableau ci-dessous retrace les principales recettes de la branche de 1978 à 2011.

² Il est à noter que la prise en charge par la branche famille de cotisations retraites pour les parents au foyer (AVPF), constituée, à certains égards, une autre modalité d'un tel basculement de financement.

Tableau n° 1 : Principales recettes de la caisse nationale des allocations familiales et principaux produits de la branche famille depuis 1978 (euros constants 2010)³

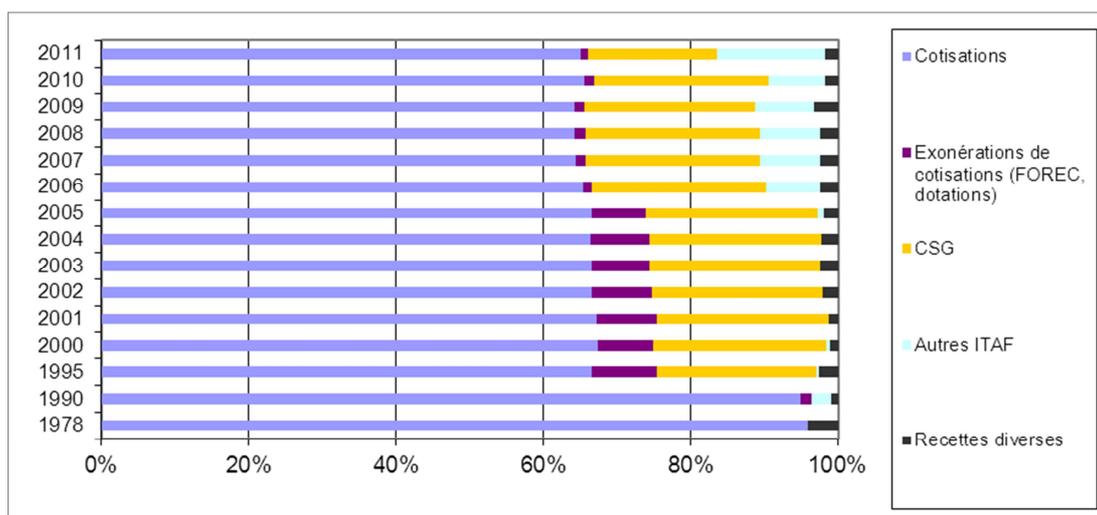
En Md€ 2010	1978	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produits dont :	29,7	37,1	37,5	43,6	47,9	49,8	52,3	52,1	52,4	51,4	51,8
Cotisations (hors cotisations prises en charge par l'Etat))	28,4	35,2	24,9	29,4	31,9	32,5	33	33,4	33,6	33,7	33,8
Compensations d'exonérations par l'Etat	0	0,6	3,3	3,3	3,5	0,6	0,7	0,8	0,7	0,7	0,5
CSG	0	0	8,1	10,2	11,2	11,7	12,2	12,4	12,2	12,2	9,2
Impôts et taxes affectés	0	0,9	0,1	0,2	0,4	3,7	4,1	4,3	4,3	4,2	7,6

Source : caisse nationale des allocations familiales

Le graphique ci-dessous montre la déformation qui en résulte de la structure de financement de la branche à compter du début des années 1990.

³ Ce tableau est un extrait du tableau figurant en annexe 3. Il est retraité de façon à neutraliser les prestations versées pour le compte de l'Etat mais qui figuraient en compte de résultats jusqu'en 2010 (AAH et, pour une partie des exercices, API).

Tableau n° 2 : Structure de financement de la branche famille de 1978 à 2011 (euros constants 2010)



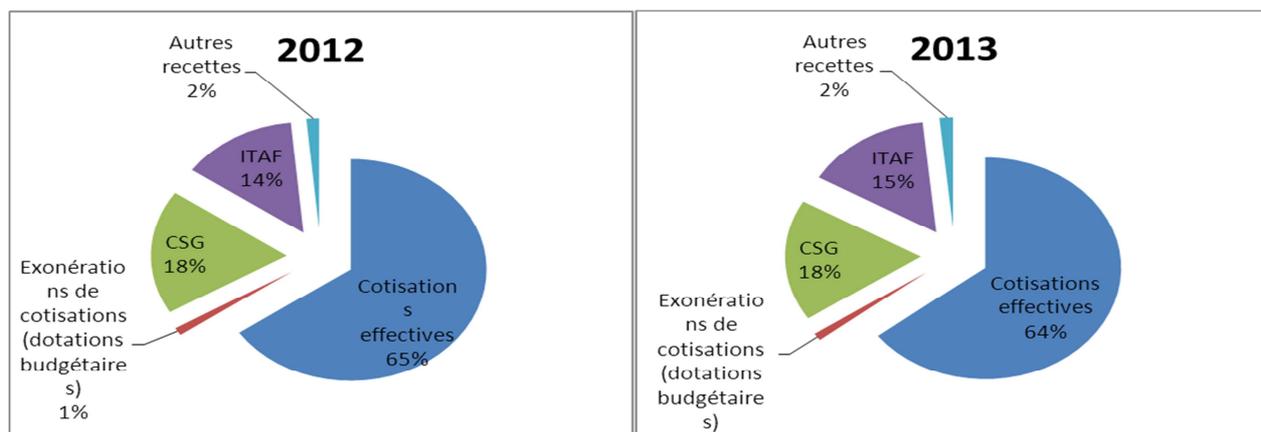
Nb : la variation du poste exonérations de cotisations (FOREC, dotations) est compensée par l'augmentation du poste autres ITAF, en conséquence de la fiscalisation des compensations d'exonérations de charges intervenues en 2006.

Source : caisse nationale des allocations familiales

Ce tableau fait apparaître que la part des cotisations tend à s'éroder, que l'apport de CSG est depuis 2011 en forte diminution, tandis que progresse fortement depuis 2006 la part du financement par l'impôt.

Les prévisions pour 2012 et 2013, telles qu'elles figurent dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale montrent que la structure de financement de la branche s'est stabilisée par rapport à 2011.

Tableau n° 3 : Structure de financement de la branche famille 2012-2013



Source : *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.*

A - La part des cotisations sociales dans le financement s'érode, tandis que leur rythme de progression souffre de l'atonie de la croissance

1 - La part des cotisations tend à diminuer sous l'effet de la diversification des ressources de la branche et des dispositifs d'allègements de charges

Le financement de la branche famille est marqué sur la période par une diminution de la part relative des cotisations sociales qui passent de près de 95 % des produits en 1990 à 67 % en 2005 puis à 64 % entre 2006 et 2010. En euros constants 2010, le produit des cotisations famille est passé de 28,4 Md€ en 1978 à 34,5 Md€ en 2011.

Cette situation est liée aux deux phénomènes indiqués *supra* à savoir la création de la CSG dans un premier temps puis la mise en œuvre des politiques de réduction des charges sociales sur les bas salaires.

Il existe deux catégories d'exonérations : les exonérations sectorielles et les allègements généraux de charges. Les premières sont financées par une prise en charge directe de ces cotisations par l'Etat. Les secondes, qui concernent les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC, ont donné lieu à diverses modalités de compensation.

Des exonérations de cotisations non compensées

Le principe général de compensation intégrale par l'Etat des pertes de recettes générées par les exonérations de cotisations existe depuis la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994. Il résulte désormais de la combinaison des articles L. 131-7 et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale. Il porte désormais sur tous les dispositifs dérogatoires induisant une diminution des ressources des branches et un allègement de charges pour les bénéficiaires.

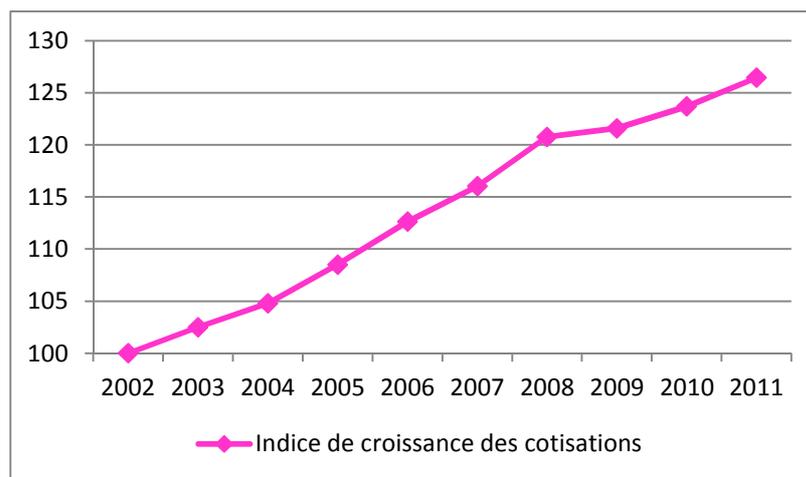
Pour autant, ce principe n'interdit pas le maintien ou la création d'exonérations sans compensation mais seule la loi de financement de la sécurité sociale peut les prévoir. De fait, la branche supporte des exonérations non compensées à hauteur de 554 M€ en 2011 (pour 41 Md€ d'exonérations compensées). Il s'agit principalement d'exonérations relatives à certains contrats d'insertion (172 M€ en 2010) et aux services aux personnes fragiles (296 M€ en 2010). Si les dispositifs concernés sont anciens pour la plupart et si la tendance reste à leur suppression, la pratique perdure cependant. Ainsi la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a-t-elle exclu de l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale l'allocation spécifique de sécurisation versée à certains salariés en cas de licenciement économique. Cette mesure n'a pas fait l'objet d'une compensation.

2 - L'atonie de la croissance pèse sur la dynamique de progression des cotisations sociales

Le produit tiré des cotisations sociales⁴ a progressé de 27,3 Md€ en 2002 à 34,5 Md€ en 2011, soit + 26,4 % en euros courants. Le tableau ci-dessous retrace son évolution.

⁴ Y compris les cotisations des médecins conventionnés en secteur 1, prises en charge par l'assurance maladie.

**Tableau n° 4 : Evolution des cotisations sociales de la
branche famille 2002-2011
(indice 100 en 2002)**



Source : tableaux de centralisation des comptes de la branche famille

Deux périodes peuvent être distinguées : entre 2002 et 2008, les cotisations sociales augmentent à un rythme soutenu compris entre 2,2 % et 4,1 % alors que leur taux de croissance est compris entre 0,7 % et 2,2 % de 2009 à 2011. En 2010, un point de cotisation patronale famille rapporte 7,1 Md€.

B - La contribution sociale généralisée a représenté un apport significatif jusqu'en 2011

1 - La création de la CSG opère un transfert significatif du financement vers une ressource dynamique

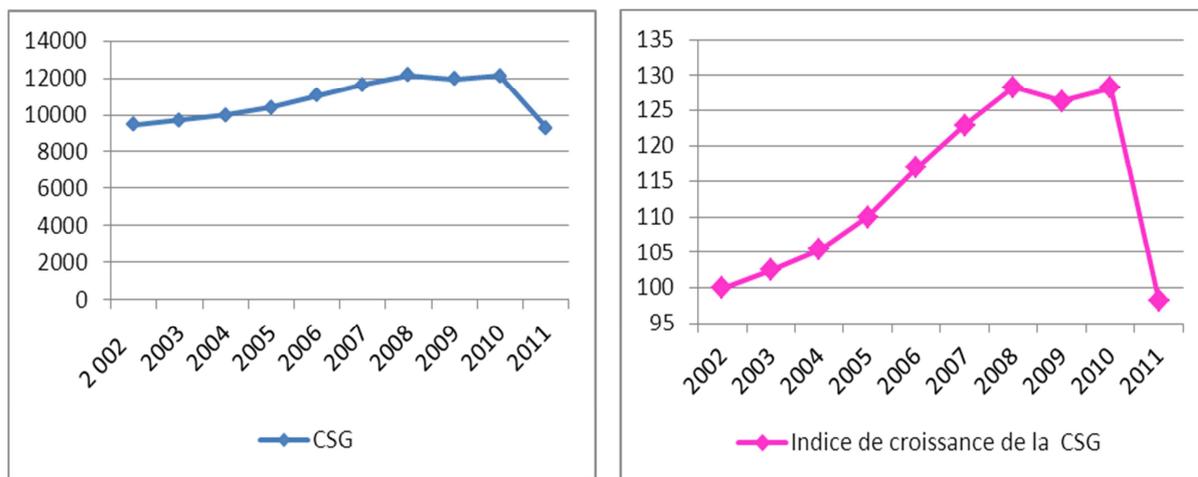
Comme le montre le tableau n° 2, la création de la contribution sociale généralisée en 1991 a modifié sensiblement la structure de financement de la branche puisqu'elle opère un transfert de 1,6 point de cotisations, soit environ 8 Md€ (soit 23 % du montant des cotisations et un cinquième des recettes de la branche) vers une nouvelle recette, considérée fiscalement comme une imposition de toute nature, alors même que l'impôt ne représentait en 1990 qu'une part minime des ressources de la branche (2 %).

Le taux de CSG affecté à la branche famille est resté constant jusqu'en 2010 (1,08 % de la CSG assise sur les revenus d'activité salariée et de 1,1 % de la CSG assise sur les revenus du capital), la part du financement assurée par la contribution sociale généralisée a ensuite progressé rapidement, principalement en raison du dynamisme propre de cette recette. Elle est ainsi passée de 21,6 % en 1995 à 24,2 % en 2005 (soit, en euros constants 2010, de 8,2 Md€ à 11,2 Md€). La part de la CSG est restée à ce niveau jusqu'en 2010.

L'assiette de la CSG est très large (revenus bruts des salariés et fonctionnaires, revenus fiscaux des travailleurs indépendants, revenus du patrimoine, des placements et des jeux, revenus de remplacement imposables) ce qui en fait un produit dynamique et surtout peu volatile. Sur la période 2002 à 2010, le taux de croissance de la CSG est ainsi supérieur à celui des cotisations, respectivement de 28 % et de 23,6 %. En 2010, un point de CSG portant sur les revenus d'activité a rapporté 7,9 Md€ et 11,6 Md€ toutes catégories confondues. Le produit de la CSG de la branche s'élevait ainsi à 12,2 Md€ en 2010.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la CSG sur les dix dernières années marquées par un dynamisme très fort de ce produit jusqu'en 2008, date à laquelle il subit les effets de la mauvaise conjoncture économique, en particulier sur l'assiette des produits de placement.

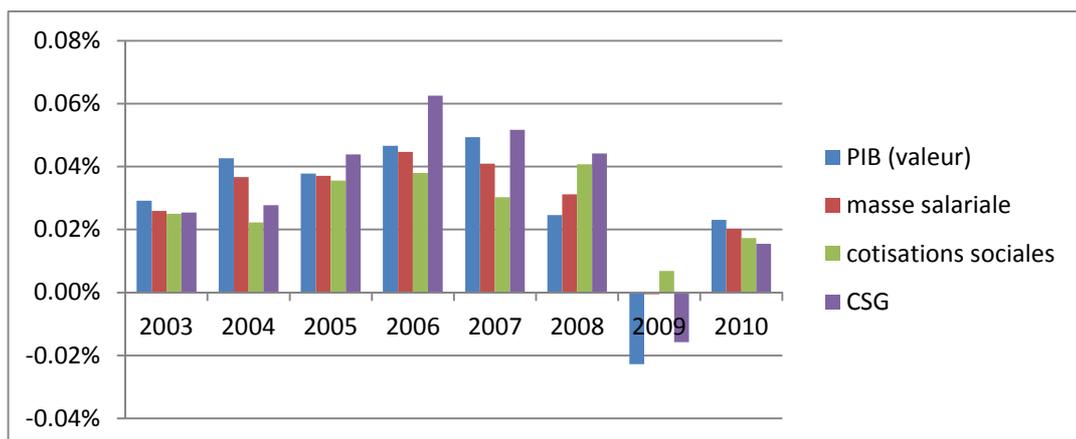
Tableau n° 5 : Evolution de la contribution sociale généralisée de la branche famille 2002-2011 (en M€ courants ; indice 100 en 2002)



Source : tableaux de centralisation des comptes de la branche famille

La comparaison entre les évolutions du PIB, des cotisations sociales et de la CSG (cf graphique ci-dessous) montre que la CSG croît de façon plus rapide que les autres ressources de la branche, ce qui s'explique par le caractère diversifié de son assiette. Ainsi en 2008, le niveau des produits tirés de la CSG avait atteint un indice de 128 (base 100 en 2002) pour un indice de 121 seulement pour les cotisations sociales et de 110 pour le PIB.

Tableau n° 6 : Evolution comparée du PIB, de la masse salariale, des cotisations sociales et de la CSG de la branche famille - 2003-2010



Source : tableaux de centralisation des comptes de la branche famille

Ce tableau montre cependant l'impact de la crise économique de 2008 sur le rendement de la CSG : son taux de croissance est négatif en 2009 et ne retrouve pas en 2010 son niveau de 2003. Les résultats de l'année 2011 et les prévisions de 2012 montrent un certain redressement, au-delà des 3 %.

2 - Le remplacement en 2011 d'une part de la CSG par une fiscalité affectée brouille et fragilise le financement de la branche

En 2011, la CSG ne représente plus que 17,6 % du total des produits de la branche soit 9,3 Md€. La branche a en effet vu ses produits amputés de 0,28 point de CSG dont elle était affectataire au bénéfice de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) dans le cadre de l'opération de reprise de déficits des trois branches du régime général par celle-ci.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a de fait prévu une reprise des déficits cumulés de la branche famille pour les exercices 2009 à 2011, soit 7,2 Md€. Cette reprise de dette s'est accompagnée d'un transfert de ressources de la branche famille à la caisse d'amortissement de la dette sociale. La caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a bénéficié en compensation de ce transfert de trois nouvelles taxes : le prélèvement au fil de l'eau des prélèvements sociaux sur les compartiments euros des contrats d'assurance vie multi-support à

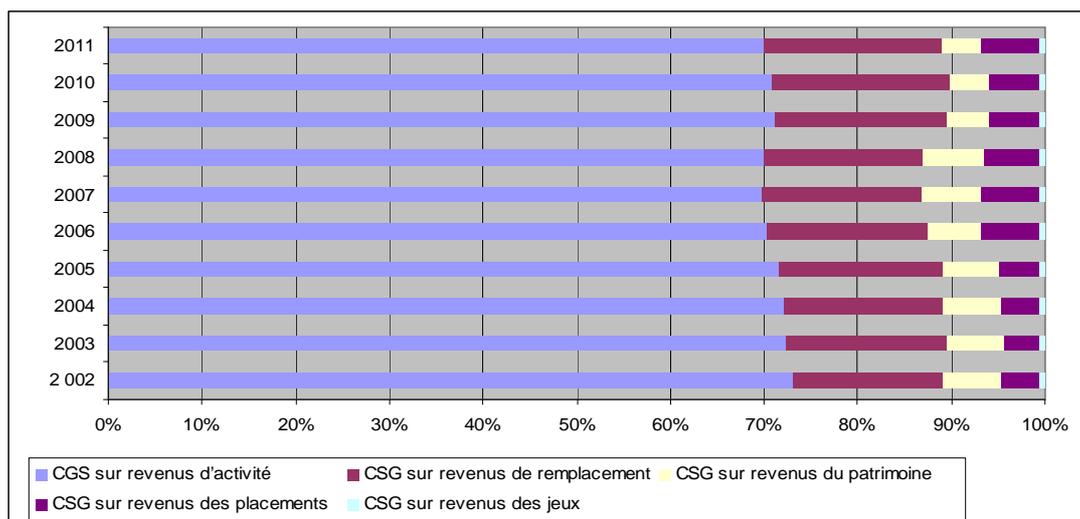
hauteur de 1,6 Md€ en 2011, la taxe sur les conventions d'assurance sur les contrats santé dits responsables (0,9 Md€ en 2011) et la taxe sur les réserves de capitalisation des assureurs (0,8 Md€ en 2011).

Cette évolution du mode de financement de la branche lui est favorable en 2011 mais pas à plus long terme. En effet, la taxe sur les réserves de capitalisation des assureurs a un caractère non récurrent et limité aux exercices 2011 et 2012 tandis que la ressource liée à l'anticipation des prélèvements sociaux sur les compartiments euros des contrats d'assurance-vie au fil de l'eau, et non plus en fin de contrat, devrait progressivement disparaître entre 2011 et 2020, au rythme d'environ 200 M€ par an. Dès 2012, les recettes que la caisse nationale des allocations familiales a perçues en remplacement de sa perte de CSG devraient connaître une baisse de 2,1 % alors que le rendement de la CSG devrait être de 3,6 % (cf. *infra* pour les évolutions au-delà de 2012).

L'opération menée en 2011 conduit à la fois à brouiller la logique de financement de la branche et à fragiliser ses produits.

Par ailleurs, il convient de relever que quelle que soit l'étendue de son assiette qui frappe la quasi-totalité des revenus, ce qui est une des raisons de son dynamisme, la CSG reste à titre principal une ressource provenant des revenus d'activité. Le tableau ci-dessous retrace la répartition des produits de la CSG selon l'assiette taxée. La part de la CSG sur les revenus d'activité varie entre 73 % en 2002 (soit 6,9 Md€) et 70 % en 2011 (soit 6,5 Md€). La CSG sur les revenus du capital représente entre 10 % (soit 1,2 Md€ en 2010) et 13% (soit 1,6 Md€ en 2008) du total collecté avec une très forte volatilité. La part relative aux revenus de remplacement passe de 16 % en 2002 (soit 1,5 Md€) à 19 % en 2011 (soit 2,3 Md€).

**Tableau n° 7 : répartition de la CSG famille
par type de revenu**

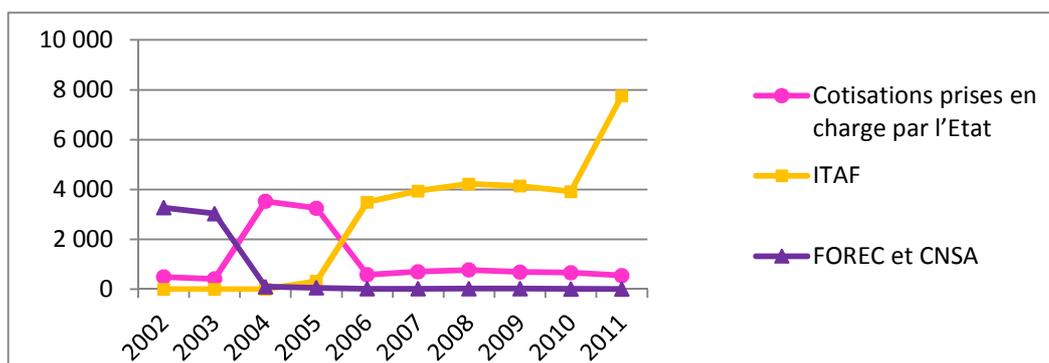


Source : tableaux de centralisation des comptes de la branche famille

C - La compensation des allègements de charges s'est traduite par une fiscalisation rampante

La part la plus instable du financement de la branche tient aux modalités de compensation des allègements de charges sociales, et surtout à celle des allègements généraux de cotisations.

Tableau n° 8 : Evolution des compensations de charges et des ITAF 2002-2011 – branche famille (en M€ courants)



Source : tableaux de centralisation des comptes de la branche famille

1 - Les dispositifs de compensation des allègements de charges : un mode de financement instable

A la suite de multiples évolutions, la politique des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires a pris la forme d'une réduction dégressive sur les bas salaires entamée dès 1993 par l'exonération des cotisations famille jusqu'à 1,2 SMIC puis généralisée par la loi du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale et dite « ristourne Juppé ». Cet allègement a été complété par des exonérations instituées dans le cadre des textes relatifs à la réduction et à l'aménagement du temps de travail. Les deux types d'allègements, ainsi que les exonérations de cotisations d'allocations familiales de l'article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale pour certains régimes spéciaux tels que la SNCF et la RATP, ont été fusionnés par la loi du 12 juin 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi qui crée la réduction générale de cotisations sociales patronales dite « réduction Fillon » (article L. 241-13 du code de la sécurité sociale)⁵.

⁵ Cette réduction de 26 points de cotisations pour l'ensemble des branches de sécurité sociale au niveau du SMIC décroît au fil de la progression du salaire et s'annule à 1,6 SMIC (loi de finances initiale du 30 décembre 2004). Elle est majorée de 2,1 points dans les entreprises de moins de 20 salariés (loi de finances initiale du 21 décembre 2007).

Au-delà des allègements généraux sur les bas salaires, il existe des allègements de charges dits ciblés. Il s'agit principalement d'exonérations de charges propres à certaines catégories d'entreprises, à certaines zones géographiques à fiscalité particulière telles que les zones franches, les zones de revitalisation rurale et les zones de redynamisation urbaine, à certains types de contrats de travail aidés ou à certains secteurs économiques (notamment les transports routiers et l'hôtellerie restauration). Ces allègements sont financés directement par des dotations budgétaires de l'Etat à la branche famille (549 M€ en 2011).

La compensation des allègements généraux a en revanche emprunté plusieurs voies. Dans un premier temps, ces compensations ont été financées par des dotations soit directement en provenance du budget de l'Etat, soit, entre 2000 et 2003, en provenance d'une structure *ad hoc* le fonds de financement de la réforme des exonérations de charges sociales (FOREC). Ce fonds était alimenté en recettes par différents impôts et taxes affectés. A compter de 2006, les allègements généraux de charges sociales sont compensés par l'attribution d'un « panier » de recettes fiscales dont la composition a beaucoup évolué au cours du temps comme le montre le tableau n° 8⁶.

⁶ Pour une analyse globale des impôts et taxes affectés à l'ensemble des branches de la sécurité sociale cf. chapitre V du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012, le financement de la sécurité sociale par l'impôt, pp 137 à 163.

**Tableau n° 9 : Impôts et taxes affectés à la branche famille,
hors CSG
2006-2011 (en M€)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Impôts et taxes affectés dont :	3 494	3914	4224	4 143	3 915	7 755
art 402 bis CGI : droits de consommation sur les produits intermédiaires (16 à 22°)	22	20	16	0	0	0
art 438 CGI : droits de circulation (vins, cidres, poires, hydromels)	21	21	18	0	0	0
art 520a CGI : droits sur les bières et les eaux	71	69	59	0	0	0
art 403 CGI : droits consommation sur alcools (+22°)	366	360	299	0	0	0
TVA brute producteurs de boissons alcoolisées	0	0	90	79	77	75
Droits sur les tabacs	537	734	777	1127	910	1 563
Droit de licence sur la rémunération des débitants de tabacs art 568 CGI	0	0	50	51	53	0
art L 137-6 du CSS (conventions d'assurance des VTM)	173	171	170	169	165	2
art. L 137-1 CSS (taxe sur le financement de la prévoyance)	108	112	123	126	124	-4
Taxe sur les véhicules de sociétés (art.1010 CGI)	0	0	1	-1	0	0
Taxe sur les salaires	1 673	1866	2020	1 992	1976	2 741
Contribution sociale sur les bénéficiaires art 235 ter zc CGI	0	0	41	23	29	26
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie	0	0	0	0	0	890
Taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation	0	0	0	0	0	836
TVA brute collectée par commerçants de gros en production pharmaceutique.	522	561	560	577	581	0
Prélèvement prévu par l'art 22 de la loi de financement 2011	0	0	0	0	0	1 626

Nb : le tableau reprend l'ensemble des ITAF dont la majeure partie correspond aux compensations d'exonérations de charges jusqu'en 2010.

Source : tableaux de centralisation des comptes de la branche famille

L'objectif de la réforme de 2006 était de garantir au régime général la couverture intégrale des pertes de recettes liées aux exonérations, ce qui impliquait de faire échapper l'évolution de cette dépense aux

contraintes de la norme de dépenses publiques retenue pour la préparation des lois financières à laquelle les dotations budgétaires étaient soumises.

S'agissant de la croissance des produits tirés des compensations des exonérations de charges, se constate une première période de forte croissance jusqu'en 2008 puisque le montant des compensations (allègements généraux et allègements spécifiques) passe de 3,3 Md€ à un peu moins de 5 Md€ entre 2002 et 2010. S'amorce une phase de décrue (-3,2 % en 2009) qui s'est interrompue en 2011 lors de l'attribution de ces impôts, qui est désormais définitive et déconnectée de l'évolution ultérieure du coût de ces derniers. L'excédent de recettes fiscales par rapport aux pertes de cotisations sociales n'a alors en effet pas été récupéré par l'Etat comme c'était le cas précédemment.

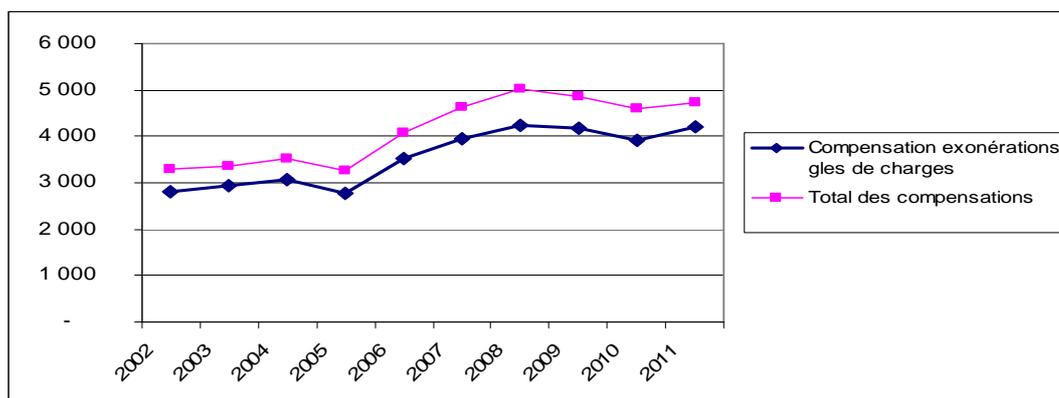
Les cotisations prises en charge par l'Etat au titre des allègements ciblés ont connu une évolution marquée sur la période. Leur nombre a dans un premier temps progressé au fur et à mesure que les niches sociales se sont multipliées. Le montant des cotisations prises en charge par l'Etat est ainsi passé de 419 M€ en 2002 à 775 M€ en 2008, son point haut. Elles représentent 549 M€ en 2011, en baisse de 29 % par rapport à 2008 en raison de la politique de réduction des niches sociales engagée depuis 2009. Cette diminution est pour partie liée aux évolutions intervenues en 2010 et 2011 : la suppression progressive de l'exonération ciblée accordée au titre des contrats de professionnalisation (qui ouvrent désormais droit aux allègements généraux), la suppression à compter du 1^{er} janvier 2011 de l'exonération des avantages en nature du secteur des hôtels, cafés, restaurants et bars, du changement du mode de calcul de l'exonération au titre de l'apprentissage et des évolutions des allègements accordés aux entreprises innovantes et à certains emplois à domicile.

L'évolution de ces compensations étant pour partie le reflet de la suppression des dispositifs dérogatoires, elle est sans impact sur le volume total des produits de la branche. En revanche, lorsqu'il s'agit de l'intégration d'un dispositif spécifique dans le mécanisme des allègements généraux de charges, l'impact sur le volume des produits de la branche dépendra à l'avenir de la dynamique des impôts et taxes affectés à fin de compensation.

Les exonérations générales de cotisations famille sur les bas salaires, compris entre 1 SMIC et 1,6 SMIC, portent sur un montant bien plus significatif compris entre 10 % et 13 % du montant total des cotisations sociales soit 2,8 Md€ en 2002 et 3,9 Md€ en 2010. La décroissance du niveau de compensation en fin de période s'explique par l'annualisation des exonérations en 2011⁷.

Les diverses modalités de financement de ces allègements qui se sont succédé ont eu une incidence sur la régularité des compensations, d'où une évolution « heurtée » comme le montre le graphique ci-dessous, avec des phases de « rattrapage », comme entre 2005 et 2006.

Tableau n° 10 : Evolution de la compensation des exonérations générales de charges sociales – branche famille (M€)



Source : tableaux de centralisation des comptes de la branche famille

Ces différents mouvements ont eu une nette incidence sur l'architecture du financement de la branche : la part des impôts et taxes affectés, qui était de 0,8 % du total en 2005, est passée à 6,6 % en 2006, puis à 7,9 % en 2010.

⁷ La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a modifié la réduction générale de cotisations patronales sur les bas salaires : son calcul est depuis effectué sur la base de la rémunération annuelle et non plus de la rémunération mensuelle afin d'assurer un montant de réduction identique quel que soit le rythme de versement de cette rémunération tout au long de l'année (neutralisation des effets d'aubaine liés à la concentration d'éléments de rémunération sous forme de primes de fin d'année et, partant, à la « sous-valorisation » du salaire mensuel réel).

2 - Les mesures d'affectation de nouveaux ITAF en 2011 ont nettement accru la part de l'impôt dans le financement de la branche

A compter de 2011, les allègements généraux de charges sociales ne sont plus compensés par l'Etat qui a attribué, pour « solde de tout compte » le produit des différentes taxes constitutives du « panier » aux branches de la sécurité sociale. Il n'existe donc plus de lien entre le montant des allègements de cotisations et celui des recettes perçues, ce qui correspond à une nouvelle étape de fiscalisation des produits de la branche.

S'agissant de la branche famille, le panier de recettes a été alors remplacé par l'attribution de 23,4 % de la taxe sur les salaires et de 12,57 % des droits de consommation sur les tabacs en 2011. A compter de 2013, la branche famille se voit attribuer la totalité de la taxe sur les véhicules terrestres à moteur en compensation du transfert à la branche maladie de l'essentiel des droits sur le tabac (cf.chapitre II).

Ce mouvement s'inscrit en parallèle du transfert de taxes et impôts affectés en compensation de la perte de CSG, à savoir une part de la taxe sur les conventions d'assurance maladie (0,89 Md€), le produit de la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation des compagnies d'assurance (0,84 Md€) et celui du supplément de recettes tiré du prélèvement au fil de l'eau plutôt qu'en fin de contrat de la CSG sur les contrats d'assurance vie multi-support, dit préciput assurance vie (1,63 Md€). Du fait de ces mouvements, la branche famille est depuis 2011 celle qui a la part de financement par des attributions d'impôts et de taxes affectés (ITAF) la plus importante (15,1 % contre 11,8 % pour toutes les branches et 14,7 % pour l'assurance maladie).

Selon les prévisions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, le rendement de ces taxes et impôts affectés devrait dépasser les 8 Md€ en 2012 et en 2013.

La part des attributions d'impôts et de taxes affectés dans le financement de la branche aurait dû très nettement croître en 2012. En effet, la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 portant loi de finances rectificative pour 2012 avait prévu une diminution du taux de cotisation pour les salaires compris entre 1,6 et 2,4 SMIC afin d'englober dans le cadre des exonérations générales de charges les secteurs qui en sont aujourd'hui très largement exclus (cf point II du présent rapport). Au-delà de ce nouvel allègement des charges patronales portant sur les bas salaires, la loi du 14 mars 2012 était porteuse d'une modification substantielle consistant à intégrer les allègements de charges directement dans le barème des cotisations. Ainsi, à la place d'allègements compensés

par des ressources budgétaires ou fiscales, la réforme visait la création du premier barème de cotisations intégrant donc leur caractère progressif, à tout le moins pour la branche famille.

En compensation des pertes de recettes occasionnées par l'introduction d'une proportionnalité des cotisations patronales famille jusqu'à 2,4 SMIC, la branche devait bénéficier des recettes tirées d'une augmentation du taux normal de TVA de 1,6 point et d'une augmentation de deux points du prélèvement social sur le capital. Cette réforme qui devait intervenir en octobre 2012 a été abrogée par la loi de finances rectificative n° 2012-958 du 16 août 2012, seule l'augmentation du taux de CSG sur les revenus financiers a été maintenue.

L'ensemble de ces évolutions a contribué à brouiller la logique de financement de la branche.

La substitution aux cotisations patronales d'autres types de ressources est engagée de longue date, avec la création d'une ressource dédiée originellement à la seule branche famille, la CSG et la diminution concomitante de son taux de cotisation. Il s'agissait alors de substituer un financement universel, en cohérence avec la suppression de toute condition d'activité professionnelle pour le bénéfice des prestations et dans une logique de solidarité élargie, au financement par les cotisations sociales. Cette dynamique a cependant été interrompue après 1991 et les hausses de CSG ultérieures ont abondé les autres branches de la sécurité sociale.

La substitution de ressources fiscales aux cotisations sociales de la branche a accompagné la politique d'allègement des cotisations sociales menée d'abord sur certains secteurs, puis, à grande échelle, sur les bas salaires. Cette évolution s'est accompagnée de l'attribution d'impôts et taxes hétéroclites et variables sans vue d'ensemble, même si de fait cette fiscalité affectée constitue désormais un troisième pilier de financement pour la branche⁸. Au surplus, la substitution de plusieurs taxes nouvelles à la part de CSG que la branche famille a dû céder à la caisse d'amortissement de la dette sociale dans le cadre de l'opération de reprise des déficits du régime général, accentue encore ce phénomène. La branche famille est désormais celle dont le taux de financement par divers taxes et impôts affectés, hors CSG, est le plus élevé.

⁸ Cf. Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012, chapitre V, Le financement de la sécurité sociale par l'impôt, pp. 133 à 163.

L'évolution du financement de la branche apparaît comme le reflet d'une succession de décisions ponctuelles dont le résultat aboutit à une absence préjudiciable de clarté et de logique. La diminution de la part de la CSG au profit de taxes dont la nature n'a que peu à voir avec l'objet de la branche, a considérablement accru ce brouillage, tout en n'apportant que des avantages limités en termes de diversification d'assiette et de dynamisme des ressources.

En effet, la part du financement de la branche qui repose sur l'activité soit *via* les cotisations sociales et la taxe sur les salaires soit *via* la CSG s'établit à 83 % entre 2002 et 2005 puis aux alentours de 85 % de 2006 à 2010 avant de redescendre à 82,5 % en 2011 en raison de la substitution de taxes sur les revenus de placement et sur les réserves de capitalisation des sociétés d'assurance à la quote-part de 0,28 point de CSG transférée à la caisse d'amortissement de la dette sociale.

Surtout, la caisse nationale des allocations familiales s'est vu affecter en 2011 des taxes peu dynamiques qui conduisent à une fragilisation accrue pour une branche désormais confrontée à un déséquilibre financier structurel.

Chapitre II

Un déséquilibre financier durable

La branche famille bénéficie, à législation constante, de conditions d'équilibre plus favorables que les autres branches de la sécurité sociale en partie pour des raisons démographiques mais également parce que le rythme d'évolution de ses dépenses dépend de mécanismes d'indexation maîtrisables qui ont été rendus plus rigoureux au fil de temps.

La branche a pu ainsi constituer des marges de manœuvre budgétaires qui ont servi à financer de grandes réformes de la politique familiale notamment en 1994 et en 2003 comme le montre le graphique figurant à l'annexe 3.

Cette situation a cependant évolué dans un sens défavorable au cours de la dernière décennie, le différentiel de croissance des charges et des produits s'inversant.

I - Des charges qui progressent plus vite que les produits

La branche famille sert un grand nombre de prestations qui visent à compenser le coût de l'enfant et à concilier la vie de famille et la vie professionnelle, telles que les allocations familiales (AF), le complément familial (CF), l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) et les prestations servies par le fonds national d'action sociale qui sont à titre principal des subventions

d'investissement et de fonctionnement à destination des établissements d'accueil des jeunes enfants et des jeunes élèves (accueil périscolaire). Elle verse également sur fonds propres l'allocation de logement à caractère familial (ALF).

En euros constants 2010, les principales charges de la branche famille depuis 1978 sont les suivantes :

Tableau n° 11 : Principales dépenses de la caisse nationale des allocations familiales et charges de la branche famille depuis 1978 (euros constants 2010)

En M€ 2010	1978	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Charges dont :	28,3	36,3	44,9	41,9	49,3	50,7	51,2	52,4	54,2	54,1	54,4
Prestations	24,9	29,2	33,1	35,5	38,6	39,7	40,3	40,5	41,3	34,4	34,2
Transferts aux OSS	0,4	4	9	4	6,8	7	7,2	7,2	7,7	8,1	8,9
Action sociale (3)	1,4	1,8	2	2,5	3,6	3,5	3,6	3,7	3,8	3,5	3,7
Autres transferts (4)	0,4	3,1	3,7	3,9	3,8	4	3,8	4	4	4	4,1
Gestion	1,3	1,4	1,6	1,5	2,2	2,2	2,2	2,1	2,3	2,6	2,6

(1) Les prestations remboursées par l'Etat (AAH et API) ont été neutralisées

(2) L'année 1995 est atypique en raison d'importantes régularisations d'assurance vieillesse pour les parents au foyer liées au passage en droits constatés à compter de l'exercice 1996

(3) Hors Fonds d'investissement de la petite enfance et opérations en capital

(4) Contribution de la branche au Fonds national des allocations logement

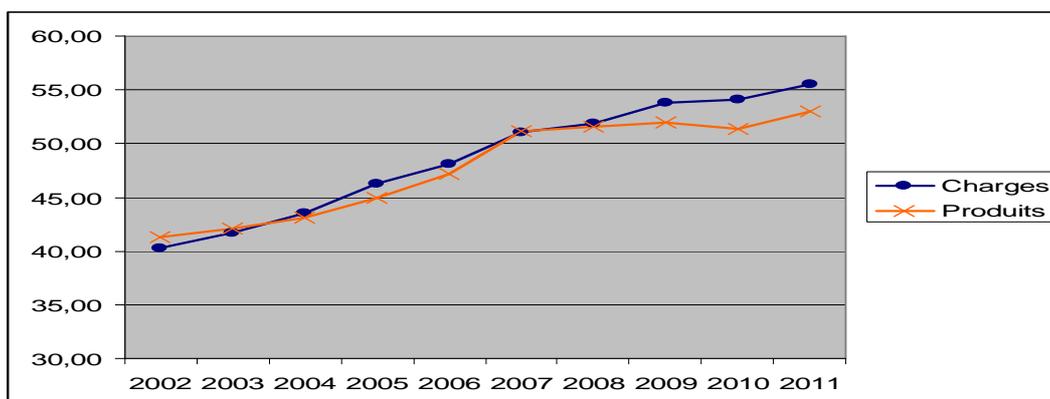
Source : caisse nationale des allocations familiales.

Il existe également certaines charges qui ne sont pas à proprement parler des prestations mais des transferts au sens du plan comptable unifié des organismes de sécurité sociale. Ces versements ne sont en effet pas directement servis aux bénéficiaires mais à d'autres administrations ou organismes. Ces transferts concernent l'Etat et le Fonds national d'aide logement, d'une part, et les autres branches de la sécurité sociale, d'autre part. La branche finance ainsi l'assurance vieillesse des parents au foyer et les majorations de pensions pour enfants, les congés de paternité et 57 % de l'aide personnalisée au logement.

Le tableau ci-après montre l'évolution des charges et des produits de la branche et la tendance qui se confirme dès 2004 et s'accroît sous

l'effet de la crise de 2008 à une supériorité du niveau des charges sur celui des produits.

Tableau n° 12 : Evolution des produits et des charges de la branche famille 2002-2011 en Md€



Source : caisse nationale des allocations familiales.

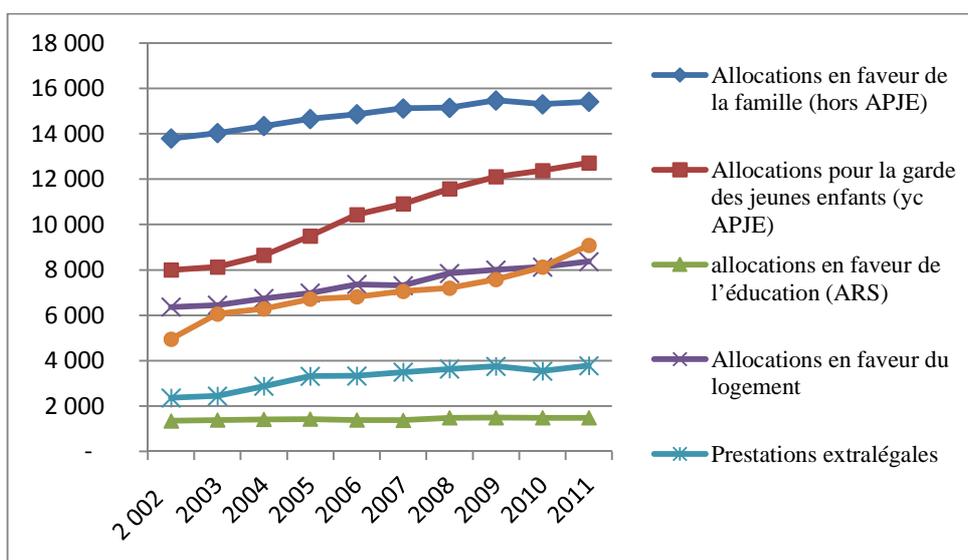
Les produits de la branche famille ont progressé de 28 % en euros courants entre 2002 et 2011, soit une augmentation de près de 14 % en euros constants. Leur progression a été plus rapide entre 2002 et 2007 (+ 23,9 %) qu'à partir de 2008, date à laquelle ils connaissent un net tassement (+ 3,9 % entre 2008 et 2011 en raison de la crise économique intervenue en 2008. Le graphique ci-dessus montre que les produits de la branche sont en quasi-stagnation de 2007 à 2010, année au cours de laquelle ils ont même régressé de 1,1 %⁹. Malgré l'apport par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 de 0,3 Md€ de recettes nouvelles à la branche famille, et de 0,7 Md€ de produits supplémentaires prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 le rythme de croissance des produits décroît (+3,2 % en 2012, +2,9 % en 2013 selon les prévisions).

Les charges de la branche famille sont particulièrement dynamiques entre 2002 et 2007 (+ 26,6 %) et ralentissent à compter de 2008 (+ 8,9 % entre 2007 et 2010). Au total, elles ont progressé de 38 % en euros courants entre 2002 et 2011, et de + 23 % en euros constants.

⁹ Sur les exercices 2009 à 2011, la direction de la sécurité sociale estime à 2,5 Md€ le déficit de recettes induit par la situation économique par rapport à la tendance antérieure.

Cette progression est concentrée sur quelques prestations tandis que d'autres connaissent une décroissance en euros constants.

Tableau n° 13 : Evolution des charges de la branche par prestations corrigée de l'AJPE 2002-2011



Source : tableaux de centralisation des comptes de la branche famille

Le tableau ci-dessus montre que les charges de la branche famille évoluent à un rythme très variable.

Les allocations en faveur de la famille, qui incluent à titre principal les allocations familiales, le complément familial et l'allocation de soutien familial, et l'allocation de rentrée scolaire connaissent une progression limitée voire nulle ; à l'inverse les allocations pour la garde des jeunes enfants (prestation d'accueil du jeune enfant et les prestations qu'elle remplace), les prestations extra-légales (action sociale de la branche famille, principalement en faveur des établissements d'accueil périscolaire et des jeunes enfants) et les transferts entre organismes de sécurité sociale (assurance vieillesse des parentes aux foyers, majorations des pensions pour enfants, congés de paternité) progressent en revanche à un rythme très soutenu. Enfin, le rythme de croissance des allocations logement se situe à un niveau médian (un peu plus de 30 %).

L'évolution des charges de la branche famille dépend de trois facteurs : les tendances structurelles, ou à législation constante, qui

reposent sur la démographie et les barèmes applicables aux différentes prestations, les réformes telles que les créations ou suppressions de certaines prestations et les modifications ponctuelles de la législation qui permettent un pilotage des prestations et, parfois, des rattrapages (dits coups de pouce).

A - L'évolution tendancielle des charges est soumise à des paramètres qui jouent dans le sens de la modération

Le premier facteur déterminant l'évolution des charges de la branche famille est **d'ordre démographique**. Les prestations versées par la branche dépendent du dynamisme de la natalité, de la composition familiale (nombre d'enfants et âge de ces derniers) et de la structure de ressources des familles.

La progression de la natalité depuis 1994, qui s'est accélérée depuis 2000 et a atteint le seuil de renouvellement des générations sur les dernières années (832 800 naissances en 2010, en progression de 3,1 % par rapport à 2000) a un impact direct sur les prestations liées à la présence de jeunes enfants. En revanche, son effet sur le montant des allocations familiales reste limité en raison de la modification de la structure des familles et du recul du nombre de familles nombreuses. Le nombre d'enfant moyen par famille de deux enfants et plus (nombre d'enfants à partir duquel sont versées les allocations familiales) a ainsi légèrement reculé depuis 2000 (- 1,2 %) et la part des familles de trois enfants et plus dans le total des familles est passé de 21,4 % en 1990 à 18,3 % en 2008.

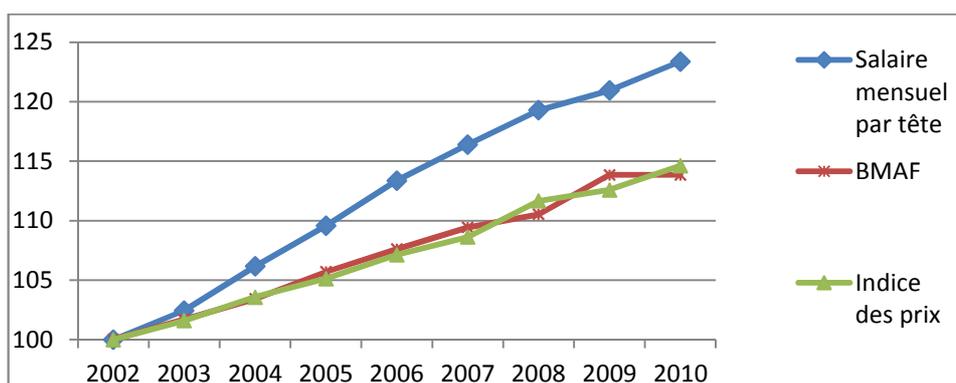
De fait, les allocations familiales connaissent une croissance faible sur la période. L'évolution des prestations en faveur de la famille est en très légère progression de 11,7 % en euros courants dont + 9,6 %¹⁰ pour les allocations familiales et + 21 % pour l'allocation de soutien familial. Ces prestations sont donc en légère décroissance en euros courants. Malgré la diversification des prestations versées par la branche, les allocations familiales continuent à représenter près de 24 % du total des charges.

Le deuxième facteur explicatif de l'évolution des charges de la branche est **le montant unitaire des prestations qui évolue en fonction de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF)**. A l'exception des allocations logement, du complément de mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant et des allocations différentielles, le

¹⁰ Le taux d'inflation cumulée utilisé est de 18,4 %.

montant des prestations de la branche s'exprime en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales. Sa revalorisation est calée sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac. Elle est calculée en fonction des prévisions d'évolution de l'inflation de l'année N, corrigée le cas échéant de l'écart constaté entre l'inflation prévue et constatée en N-1. De fait, l'évolution de la base mensuelle des allocations familiales suit globalement celle de l'inflation sur l'ensemble de la période 2002-2011, ainsi que le montre le tableau suivant.

Tableau n° 14 : Evolution de la BMAF, de l'indice des prix et du salaire mensuel par tête entre 2002 et 2012



Source : direction de la sécurité sociale (DSS) et INSEE.

La part des prestations dont l'évolution est liée à celle de la base mensuelle des allocations familiales a cependant considérablement diminué depuis vingt ans. Alors que les prestations familiales dont le montant est exprimé en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales représentaient 98,8 % des prestations légales hors logement en 1990, elles ne pesaient plus que 89,8 % en 2002 et 81,3 % en 2010. Cette évolution est liée notamment à la montée en charge du complément mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Enfin, de nombreuses prestations familiales étant versées sous conditions de ressources¹¹, le **plafond des ressources** prises en compte

¹¹ Il s'agit des prestations suivantes : prestation d'accueil du jeune enfant, complément familial, allocations de logement, allocation de rentrée scolaire et cotisations retraites pour les parents au foyer. On notera que le complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant est une prestation versée sans condition de ressources mais modulée en fonction des ressources du ménage.

pour l'ouverture du droit détermine le nombre de bénéficiaires de ces prestations. La revalorisation des plafonds de ressources est également faite en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac. Elle se fait le 1^{er} janvier de l'année N en fonction de l'inflation constatée en N-1. Lorsque l'inflation évolue moins vite que le revenu des allocataires, un certain nombre de bénéficiaires se trouve exclu de fait.

Le taux d'exclusion des prestations mesure le pourcentage de familles éligibles au bénéfice d'une prestation mais disposant de ressources trop élevées pour en bénéficier effectivement. Dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012¹², la Cour a montré que ce taux d'exclusion, s'il est en moyenne de 34%, varie très sensiblement. Il est ainsi de 52 % pour l'allocation de rentrée scolaire, de 24 % pour le complément familial. Selon la direction des études économiques et statistiques du ministère en charge des affaires sociales, ces taux ont crû de quatre points entre 2003 et 2010.

Les effets de l'indexation des allocations logement sur l'indice de référence des loyers

S'agissant des allocations en faveur du logement, leur revalorisation est fonction de l'indice de référence des loyers (IRL) qui a remplacé l'indice des prix à la construction pour l'évolution des loyers. Il se calcule à partir de la moyenne sur douze mois de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyer. Un rapport de l'IGAS de 2012 sur les aides au logement a mis en évidence la déconnexion croissante du barème des aides par rapport aux loyers. Il conclut que « l'efficacité sociale des aides personnelles s'est en effet détériorée au cours de la dernière décennie, qui a vu les taux d'effort des bénéficiaires augmenter, certains ménages supportant aujourd'hui, malgré le bénéfice de l'aide, des taux d'efforts prohibitifs, et des restes à vivre particulièrement faibles » et que « la sous-actualisation du barème a également eu pour effet de resserrer le champ des aides personnelles sur les ménages les plus modestes en abaissant les seuils d'exclusion en-deçà desquels l'aide est versée. Les ménages allocataires ont ainsi des revenus qui les placent, pour plus de la moitié d'entre eux, sous le seuil de pauvreté »¹³. Sur la période 2000 à 2010, l'IGAS constate que les loyers plafonds des aides ont progressé de 16,3 % et les forfaits de charges de 12 % tandis que les loyers moyens des bénéficiaires, les dépenses d'énergie et d'eau et les autres charges progressaient de respectivement 32,3 %, 39 % et 29,8 %.

¹² Chapitre XVI : la fonction redistributive des prestations familiales conditionnées par les ressources.

¹³ Evaluation des aides personnelles au logement, rapport conjoint de l'IGAS et de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale paru en mai 2012 (pp. 3 et 4).

B - La progression des charges trouve principalement son origine dans des mesures nouvelles

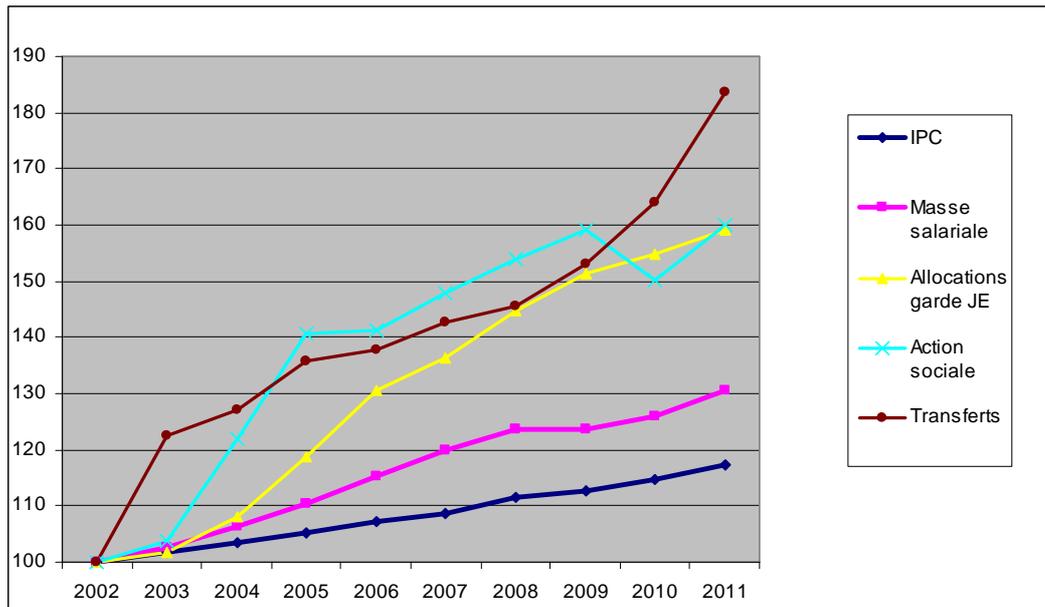
Les postes dont la progression est la plus rapide correspondent à des mesures nouvelles qui :

- soit ont profondément modifié la physionomie des prestations familiales avec la création de la **prestation d'accueil du jeune enfant** (PAJE) et le **développement des établissements d'accueil** (prestations extra-légales d'action sociale) ;
- soit ont mis à la charge de la branche famille des **prestations auparavant financées par d'autres organismes** en particulier le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

La plupart de ces charges nouvelles ont un rythme naturel de croissance supérieur à l'inflation et donc à celui des prestations historiques de la branche.

Le graphique ci-dessous met en évidence le différentiel entre le rythme de progression des charges et celui tant de l'inflation que de la masse salariale.

Tableau n° 15 : Evolution comparée des rythmes de croissance des allocations en faveur de la garde d'enfant, de l'action sociale et des charges de transfert



Source : tableaux de centralisation des comptes de la branche famille

Les allocations pour la garde d'enfant connaissent une progression en euros courants de 59 % entre 2002 et 2011 du fait de la création puis de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant, créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004. Elle se substitue aux différentes prestations en faveur de la garde des jeunes enfants qui préexistaient. Ses modalités de calcul et les conditions d'ouverture des diverses allocations qui la composent sont très différentes de celles des prestations qu'elle remplace, l'objectif étant d'atteindre un taux de couverture plus important. Les plafonds de ressources de l'allocation de base ont ainsi été relevés de 37 % par rapport à ceux de l'allocation qu'elle remplace.

Le complément de mode de garde, versé sans condition de ressources mais modulé en fonction des ressources, a bénéficié également à un nombre plus important de familles, en augmentation de 100 000 bénéficiaires en 2010 (date de la fin de la montée en charge) par rapport à 2003. 84 % des familles bénéficiaires du complément mode de garde assistante maternelle ont ainsi en moyenne perçu 112 € de plus que ce qu'elles auraient reçu sous le régime antérieur. S'agissant des gardes à domicile, 72 % des familles sont gagnantes par rapport à la prestation préexistante (26 % sont en revanche perdantes) pour un gain d'environ 144 €.

Globalement, le montant moyen des aides versées a progressé de 40 % passant de 293 € en 2003 à 410 € en 2009, soit une progression nettement supérieure à celle de l'inflation, en raison notamment de possibilités de cumuls élargies entre les différentes composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant par rapport aux autres prestations. La caisse nationale des allocations familiale estime qu'au total la création de la prestation d'accueil du jeune enfant a entraîné un surcroît de dépenses de 2,86 Md€ constants en 2010 par rapport à l'ancienne législation. Ce « surcoût » est très supérieur à ce qui avait été estimé lors de la création de la prestation (entre 820 M€ et 1,2 Md€) ainsi qu'a la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner¹⁴.

Entre 2010 et 2011, les prestations versées au titre de la prestation d'accueil du jeune enfant ont progressé de 2,7 %, niveau proche du rythme « de croisière » de la prestation, la montée en charge étant achevée au 1^{er} janvier 2010. Le nombre de bénéficiaires restant stable, à l'exception des bénéficiaires du complément mode de garde, la hausse est donc due essentiellement au montant de la prestation.

¹⁴ Rapport sur l'application des loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 – chapitre X « les aides à la garde des jeunes enfants ».

De la même façon, les réformes intervenues en matière de compléments à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ont conduit à une très nette augmentation du nombre des bénéficiaires de passé de 112 900 en 2002 à 183 400 (+ 62 %) en 2011. Cette prestation ne représente cependant qu'une charge limitée (0,7 Md€ en 2011).

Les prestations extra-légales ont connu une croissance très dynamique en raison essentiellement de la mise en œuvre d'une politique volontariste de financement des équipements d'accueil du jeune enfant. La convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 (COG) a ainsi prévu une croissance moyenne des crédits du fonds national d'action sociale (FNAS) de 7,5 % par an, niveau proche de celui atteint entre 2002 et 2008 (+ 7 % par an). Cependant, le taux de croissance visé par la convention d'objectifs et de gestion n'a pas été atteint puisque la croissance des dépenses du FNAS s'est limitée à 12,5 % entre 2009 et 2011, notamment en raison des difficultés rencontrées par les collectivités locales à financer leurs équipements.

La branche connaît également une forte progression de ses **transferts vers d'autres branches de la sécurité sociale** principalement la CNAVTS, au titre des cotisations retraite de l'assurance vieillesse des parents au foyer et le FSV pour le financement de la majoration de pensions pour enfants. La caisse nationale des allocations familiales prend aussi à sa charge le remboursement des congés paternité versés par la branche maladie. Ces transferts ont progressé de 83,5 % entre 2002 et 2011. Cette progression est liée à l'augmentation de participation de la branche au financement des majorations de pensions pour enfants qui a progressivement été portée de 15 % en 2001, à 60 % en 2003 puis à 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % en 2011. La branche famille contribue donc à hauteur de 4,4 Md€ au financement des majorations de pensions pour enfants en 2011 contre 0,9 Md€ en 2002.

Enfin, la branche famille a subi **un effet collatéral de la réforme de l'allocation de parent isolé (API) puis du revenu de solidarité actif (RSA)**. A compter de 2007, les bénéficiaires de l'API ont eu l'obligation de faire valoir tous leurs droits à prestations et, lors de la mise en place du RSA, le droit à l'ASF a été ouvert automatiquement. Cette réaffirmation du caractère différentiel de ce minimum social a conduit à une nette augmentation du nombre de bénéficiaires de l'ASF (+ 21,7 % entre 2002 et 2011). L'impact de l'évolution de la réglementation sur le nombre des bénéficiaires est estimé par la caisse nationale des allocations familiales à + 4,8 % en 2007 et + 3,7 % en 2009.

C - Les évolutions réglementaires : entre coups de pouce et freinage de la dépense

L'évolution sur longue période des charges tient également aux diverses modifications ponctuelles de la réglementation qui permettent de freiner les dépenses ou au contraire compensent les effets du rythme normal de progression des prestations, en particulier celles qui sont versées sous conditions de ressources.

En effet, compte tenu de ce qui a été indiqué plus haut, le rythme naturel des prestations familiales tend à une croissance faible, inférieure à celle du PIB et *a fortiori* du revenu des ménages. Cette évolution tendancielle est encore plus significative lorsque les prestations sont versées sous conditions de ressources et sont donc soumises non seulement aux évolutions de la base mensuelle des allocations familiales mais également à celle du plafond de ressources ouvrant droit aux prestations.

L'Etat est ainsi intervenu à plusieurs reprises pour rendre les barèmes et conditions d'ouverture plus favorables aux allocataires. Cette revalorisation des barèmes est à l'origine de l'essentiel de la progression des allocations en faveur du logement. Ces dernières, et à titre principal l'allocation de logement familial (ALF), et la contribution de la branche au fonds national d'aide au logement (FNAL) versée au titre de l'allocation logement virtuelle¹⁵ connaissent une progression à un rythme légèrement inférieur à celui de l'ensemble des charges de la branche, mais nettement supérieur à celui des seules allocations familiales, à savoir respectivement 30 % et 32,4 %.

De la même façon, en 2008, la mise en œuvre d'un barème progressif en fonction de l'âge des enfants a conduit à une revalorisation de 2,85 points de l'ARS. Une nouvelle revalorisation, très significative, de 25 %, est intervenue le 29 juin 2012¹⁶.

Les interventions de l'Etat peuvent également avoir pour objet de freiner l'évolution de la dépense. A titre d'exemple, la réforme des

¹⁵ L'allocation virtuelle est le montant d'allocation de logement familial qui aurait été versé par la branche en l'absence de l'allocation personnalisée au logement. La branche famille contribue ainsi au financement de 57 % de la prestation d'allocation personnalisée au logement.

¹⁶ Décret n° 2012-830 du 27 juin 2012 relatif à la revalorisation des taux servant au calcul de l'allocation de rentrée scolaire.

majorations d'allocations familiales liées à l'âge¹⁷ intervenue en 2008 et qui a substitué une majoration unique pour les enfants de 14 ans et plus aux deux anciennes majorations pour les enfants de plus de 11 ans et ceux de plus de 16 ans. Cette réforme s'est traduite par une économie estimée à 380 M€ en 2010 et 200 M€ en 2009 par la commission des comptes de la sécurité sociale. A compter de 2011 cependant, les économies générées par le recul de la première majoration sont compensées par l'arrivée à l'âge de 14 ans des enfants qui n'avaient pas bénéficié de la majoration à celui de 11 ans. La commission des comptes de la sécurité sociale estime qu'au terme de la montée en charge de la réforme de la majoration pour âge, l'économie totale générée devrait être de 257 M€ (euros 2007).

Ces interventions pour maîtriser les dépenses se sont accrues à compter de 2011 dans le cadre des efforts menés pour réduire les déficits publics. La base mensuelle des allocations familiales n'a pas été revalorisée en 2010 afin de rattraper des écarts dans l'estimation de l'inflation prévisionnelle. En 2012, sa revalorisation a été limitée à 1 % et décalée au 1er avril 2012. La revalorisation des barèmes des aides personnelles au logement (allocation de logement familiale et aide personnalisée au logement) a également été limitée à 1 %, soit un niveau inférieur à celle qui serait intervenue en application du dispositif traditionnel de revalorisation des aides au logement (indexation sur l'évolution de l'indice de référence des loyers), à savoir 1,9 %. Cette évolution devrait se traduire par une économie de l'ordre de 72 M€ pour la seule branche famille.

En 2011, la rétroactivité des aides au logement sur trois mois a également été supprimée, entraînant une économie de 169 M€ toutes allocations confondues¹⁸.

Les évolutions réglementaires tentent donc de conjuguer la correction des effets d'exclusion liés à la seule application des barèmes, effets d'autant plus significatifs que les prestations sont versées sous conditions de ressources, et la maîtrise de la dépense publique.

¹⁷ Décrets n° 2008-409 et n° 2008-410 relatifs à la majoration unique des allocations familiales à 14 ans et à la fixation de son taux.

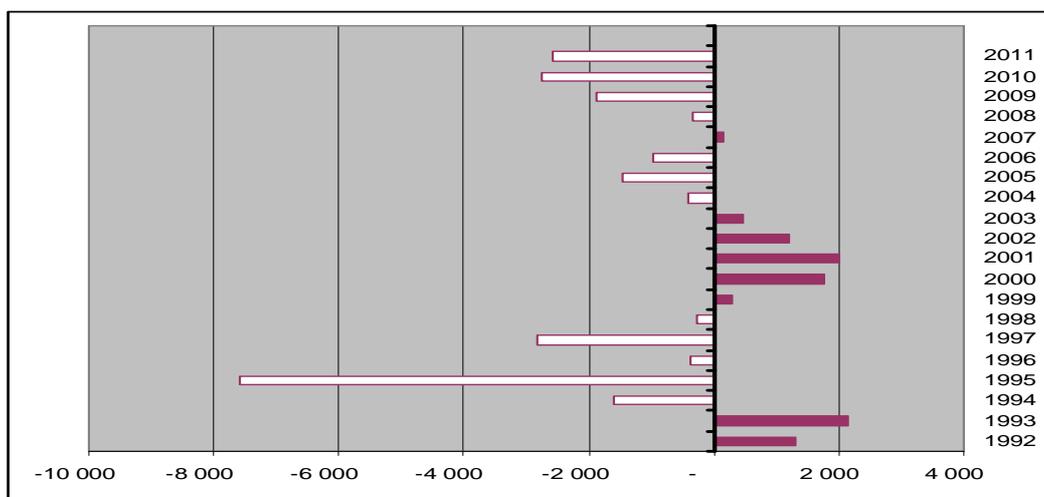
¹⁸ Compte tenu de la part de la branche famille dans le total des allocations logement versées, l'économie pour la branche famille peut être estimée à 108 M€.

II - Une situation dégradée

A - L'apparition de déficits récurrents

De la réforme de 1978 qui a supprimé toute condition d'activité pour l'ouverture des droits aux prestations familiales, à 1992, la branche famille n'a enregistré que deux exercices déficitaires, en 1981 et 1982. Le graphique ci-dessous montre que ses résultats sont moins favorables sur les vingt dernières années. Les déficits sont devenus à la fois plus fréquents et plus importants : le solde de la branche n'a été positif que huit fois entre 1992 et 2011.

**Tableau n° 16 : Solde de la branche de 1992 à 2011 –euros
2011**



Source : caisse nationale des allocations familiales

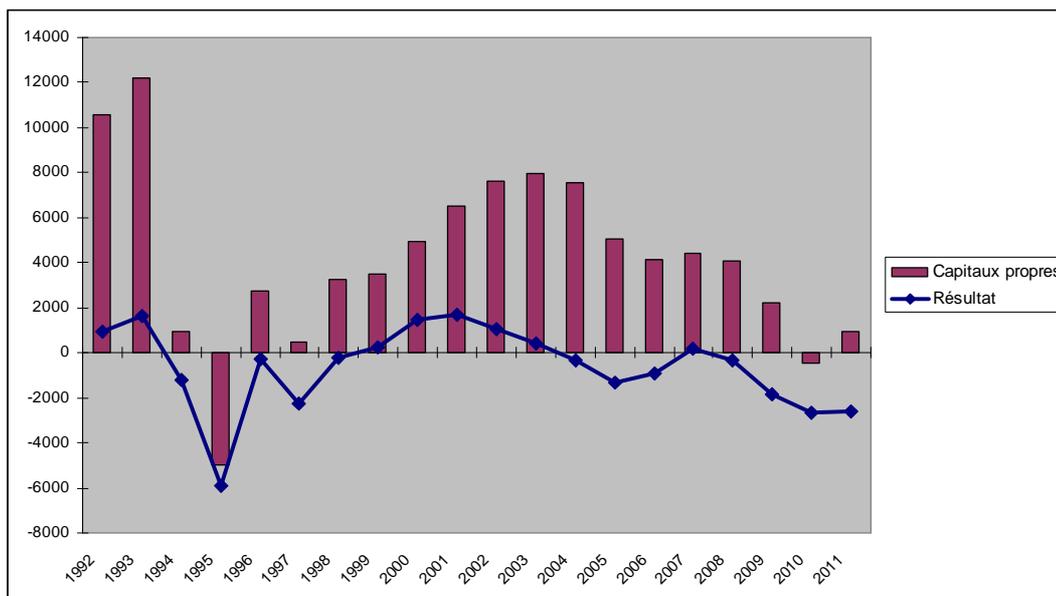
Depuis 1992, le solde cumulé net de la branche est de - 12,35 Md€ courants soit un déficit cumulé de 13,68 Md€ en euros constants (euros 2011). Les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale les plus récentes (octobre 2012) font apparaître une progression soutenue de la masse des prestations familiales en 2012 (+ 2,9 %), sensiblement plus forte qu'en 2011 (+ 1,6 %) et qui se prolongerait en 2013. Malgré une progression de ses ressources, le déficit de la branche famille restera pratiquement stable, à un niveau élevé, de -2,5 Md€ en 2012 et -2,6 Md€ en 2013.

B - Une branche qui pèse désormais sur la dette sociale

Le tableau suivant montre l'évolution des capitaux propres de la branche depuis 1992. Le caractère structurellement excédentaire de la branche en début de période se traduit par une accumulation de réserves qui ont atteint un point haut en 1994 à 12,2 Md€. Par arrêté du 26 décembre 1994, une régularisation entre caisses est intervenue qui a opéré une ponction dans les réserves de la branche de 9 Md€¹⁹. Cependant, la considérable dégradation du solde des comptes sociaux en 1994 et surtout en 1995 a conduit les pouvoirs publics à créer une structure chargée de porter la dette de la sécurité sociale, ce qui s'est traduit pour la branche par une reprise de dette par la caisse d'amortissement de la dette sociale pour un montant de 7,9 Md€. Le 28 décembre 1998, une nouvelle opération de reprise de dette s'est traduite par l'affectation d'un montant de 3 Md€ à la caisse nationale des allocations familiales. Au total donc, la caisse nationale a subi une ponction sur ses réserves de 9 Md€ au profit des autres branches du régime général et a bénéficié d'une reprise de dette pour un montant total de 10,9 Md€.

¹⁹ L'opération a consisté à prélever 9,76 Md€ au profit de la CNAVTS, 0,8 Md€ au profit de la CNAMTS tandis que la branche famille bénéficiait d'un versement de 1,44 Md€ (0,88 Md€ au titre du remboursement par l'Etat de la majoration exceptionnelle de l'ARS et 0,56 Md€ au titre de la quote-part affectée au FNPF sur le reliquat de la dette de l'ACOSS vis-à-vis de la caisse des dépôts et consignations.

Tableau n° 17 : Evolution des capitaux propres et du solde de la branche 1992-2011 en M€



Source : caisse nationale des allocations familiales

Le retour de la branche à l'excédent lui a permis entre 1999 et 2003 de reconstituer des réserves, à hauteur de 7,9 Md€. La résurgence des déficits a ensuite conduit à une rapide diminution de ces dernières, rendant nécessaire un nouveau recours au transfert de dette vers la caisse d'amortissement de la dette sociale en 2011 pour un montant total de 7,2 Md€. Plusieurs opérations de correction comptable étant intervenues en affectation directe aux capitaux propres sans imputation au compte de résultat, la dégradation des capitaux propres sur la période est supérieure à la somme des pertes enregistrées.

En tout état de cause, alors même que la branche a réussi jusqu'en 2009-2011 à maintenir un équilibre de ses capitaux propres sur longue période, les prélèvements opérés en 1993 compensant presque les reprises de début de la caisse d'amortissement de la dette sociale, elle aborde la nouvelle dégradation de la conjoncture économique en n'ayant pu reconstituer ses réserves qu'au prix d'une nouvelle reprise de son déficit par la caisse d'amortissement de la dette sociale. Compte tenu des perspectives évoquées *supra* sur le déficit à moyen terme, une nouvelle intervention de la caisse s'imposera déjà au titre des comptes 2012.

III - Des perspectives préoccupantes

Si une part de la dégradation de la situation financière de la branche tient à plusieurs accidents de croissance successifs et à une forte dynamique des charges, les perspectives à moyen et long termes ne permettent pas d'envisager un retour à l'équilibre du solde à l'horizon 2020, sous l'hypothèse d'une croissance de la masse salariale de 3,5 % par an.

A - La réduction durable du rythme de croissance des produits

L'estimation du rythme de progression des produits à moyen et long terme est un exercice complexe puisque très largement dépendant des hypothèses macroéconomiques retenues compte tenu de l'étroite corrélation entre l'activité économique et la dynamique des produits de la branche.

La dégradation, plus forte qu'anticipée, de la conjoncture économique à compter de 2011 doit conduire à prendre avec prudence les études prospectives à moyen et long terme qui ont été produites jusqu'ici. En effet, au-delà du creusement conjoncturel des déficits liés au moindre dynamisme des ressources dans un contexte de baisse de l'activité, on ne peut exclure que la gravité et la durée de la crise économique aura des conséquences à moyen et long terme sur la capacité de redressement des recettes de la branche. Autrement dit, en l'absence d'analyse tant de la part structurelle du déficit de la branche que de l'impact de la crise actuelle sur le potentiel de croissance de l'économie, il convient d'être prudent dans le choix des hypothèses qui sous-tendent les analyses prospectives.

Des prévisions à long terme à redéfinir

En 2010, le Haut conseil de la famille (HCF) a produit un rapport très complet sur le financement de la branche famille à l'horizon 2025 (cf. annexe 1). Ces travaux se sont appuyés sur des hypothèses validées dans le cadre du comité d'orientation des retraites (huitième rapport). Elles se fondent sur les tendances de long terme de l'économie, à savoir l'estimation à un instant donné des taux structurels de la croissance et du chômage, partant du principe que l'économie doit tendre naturellement vers ces niveaux considérés comme structurels. Ces hypothèses fortes sont assorties de tests de sensibilité à l'un ou l'autre de ces facteurs.

Sur cette base, le HCF a estimé que les produits de la branche devraient croître de 31 %, soit un niveau légèrement inférieur à la croissance potentielle du PIB, pour atteindre 66 Md€ constants 2009 en 2025 sur la base d'un taux de croissance de long terme de 1,5 % par an et d'un taux de chômage diminuant jusqu'à atteindre 4,5 %. On notera que cette progression du niveau attendu des produits est supérieure à celle qui est intervenue sur les quinze dernières années : +24,6 % en euros 2011 sur la période 1997-2011²⁰.

Les travaux réalisés par le HCF ne peuvent cependant plus servir de base à la réflexion sur les produits de la branche à moyen et long terme, d'une part, en raison des fortes évolutions du contexte macro-économique et, d'autre part, du fait de l'évolution dans la nature même des produits intervenue en 2011. Les hypothèses de croissance du COR, qui sont en cours de révision pour tenir compte de la dégradation de la conjoncture, prévoyaient en effet un « rebond cyclique du PIB en 2011-2013 et une masse salariale privée plus dynamique » et un « rattrapage d'activité par rapport au PIB potentiel partiel en 2013 ». Dans ces circonstances, le COR estimait que l'économie retrouverait son équilibre de long terme après 2020, à savoir une croissance de 1,5 % par an et un taux de chômage proche du plein emploi.

Une révision de ces travaux de prospective à long terme devrait être engagée en ligne avec les travaux d'actualisation des hypothèses macroéconomiques de long terme menés par le COR.

D'ores et déjà, on peut constater que l'abaissement des prévisions de croissance du Gouvernement à 0,3 % en 2012 et 0,8 % en 2013 a conduit à une révision des perspectives de retour à l'équilibre de la branche telle qu'elles figurent dans le programme de qualité et d'efficacité annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Alors que les perspectives affichées en 2012 maintenaient un

²⁰ 1997 est le premier exercice suivant le passage aux droits constatés. En effet, 1996 est un exercice qui est marqué par de nombreuses corrections et de ce fait n'est pas représentatif (cf annexe 1).

objectif de retour à l'équilibre à l'horizon 2017, le programme de qualité et d'efficience présenté à l'appui du PLFSS 2013 fait état d'un déficit persistant à cette date, à hauteur de 2017. Pour autant les hypothèses retenues restent favorables : les prévisions de croissance de la masse salariale n'évoluent pas par rapport à 2012 (4 % par an à compter de 2014) tandis qu'aucune augmentation des charges n'est anticipée comme conséquence de l'aggravation de la crise économique.

Tableau n° 18 : Comparaison des prévisions de solde du programme de qualité et d'efficience – PLFSS 2012 et PLFSS 2013 (en Md€)

	Année	2009 (1)	2010	2011p	2012p	2013p	2014p	2015p	2016p	2017p
PLFSS 2012	Recettes (Md€)	56,1	50,2	52,4	54,3	55,6	57,3	59,1	Objectif 2017 : équilibre	
	Dépenses (Md€)	57,9	52,9	55,1	56,6	58,2	59,6	61,1		
	Solde (Md€)	-1,8	-2,7	-2,6	-2,3	-2,6	-2,3	-2,0		
PLFSS 2013	Recettes (Md€)		50,2	52,2	53,9	55,5	57,2	59	60,9	62,8
	Dépenses (Md€)		52,9	54,8	56,4	58,1	59,6	61,1	62,6	64,1
	Solde (Md€)		-2,7	-2,6	-2,5	-2,6	-2,4	-2,1	-1,7	-1,2

Source : Programme de qualité et d'efficience famille – LFSS 2012

Au-delà de la situation économique, la baisse du dynamisme des produits de la branche est liée au remplacement de 0,28 point de CSG, transférée de la branche famille à la caisse d'amortissement de la dette sociale, par un panier de recettes en décroissance. En effet, le prélèvement au fil de l'eau plutôt qu'en fin de contrat de la CSG sur les contrats d'assurance vie multi-support, dit préciput assurance vie, est un supplément de recette transitoire qui devrait diminuer de près de 200 M€ tous les ans jusqu'en 2020, date à laquelle cette recette s'éteindra. L'évolution de cette recette a été fixée par la loi selon le rythme suivant :

Tableau n° 19 : Evolution de la ressource dite préciput sur les contrats d'assurance vie

M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Préciput	1626	1446	1264	1084	904	723	541	362	179	0

Source :

Par ailleurs, à compter de 2013, la branche famille recevra la totalité de la taxe sur les véhicules terrestres à moteur tandis que l'essentiel des droits sur les tabacs sera attribué au financement de la branche maladie. Il en résulte l'évolution suivante, qui fait apparaître le creusement du différentiel entre la recette de CSG perdue et les compensations attribuées.

Tableau n° 20 : Compensation de la diminution du taux de la CSG affectée à la branche famille.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Perte de CSG	-3 387	-3 421	-3 443	-3 578	-3 714	-3 839	-3 960
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie	890	1 000	1 030	1 069	1 109	1 150	1 193
Prélèvement au fil de l'eau de la CSG sur les contrats multi-support d'assurance vie	1 626	1 446	1 264	1 084	904	723	541
Taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation	836	836					
VTM			1 085	1 126	1 168	1 212	1 258
Droits de consommation sur les tabacs (article 575 CGI)			-382	-382	-382	-382	-382
Solde	-35	-140	-445	-681	-914	-1 135	-1 350

Source : direction de la sécurité sociale, prévisions d'octobre 2012

De fait, les taxes affectées à la branche à titre de compensation ont un rendement plus faible que la CSG. Le taux moyen d'évolution de la taxe sur les contrats d'assurance des véhicules de terrestres à moteur est ainsi de 1,4 % par an avec une volatilité importante (3,7) alors que la CSG sur les revenus d'activité a en moyenne évolué de 3,4 % avec une volatilité de 0,6²¹. Le rendement de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie n'est pas encore connu sur longue période.

Les évolutions indiquées ci-dessus doivent s'entendre au regard de la décision n° 2010-616 DC sur la loi organique relative à la gestion de la dette sociale, et notamment son cinquième considérant, par laquelle le Conseil constitutionnel a validé la loi organique sous la réserve suivante :

²¹ Source : rapport sur la diversification des modalités de financement de la sécurité sociale par le biais des impôts et taxes affectés.

« les lois de financement de la sécurité sociale ne pourront pas conduire, par un transfert sans compensation au profit de ladite caisse d'amortissement de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, à une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir ».

De fait, l'obligation ainsi posée s'est traduite par une stricte compensation de la perte de ressources enregistrée par la branche en 2011, qui ne la prémunit pas, en dépit de l'interprétation que lui donne la direction de la sécurité sociale contre une fragilisation pérenne de ses ressources.

B - Un ralentissement insuffisant du rythme de progression des charges

Comme en matière de ressources, l'établissement de prévisions à moyen et long termes pour l'évolution des différentes prestations reste un exercice délicat. L'évolution des charges de prestations sur les dix dernières années montre en effet que leur seule dynamique naturelle ne suffit pas à expliquer leur croissance. Les exercices de prévision qui ont été réalisés sur le long terme s'appuient cependant sur des projections à législation constante.

Les travaux du HCF réalisés en 2010 projettent une évolution des charges de 12 % entre 2010 et 2025 en euros constants. Ils mettent en effet en évidence un rythme de croissance négatif en euros constants pour la prime à la naissance et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (-13 %), le complément familial (-15 %) et l'ARS (- 22 %) en raison de l'impact de la revalorisation des plafonds de ressources en fonction de l'indice des prix. En revanche, les prestations d'entretien sans condition de ressources, AF et ASF, progresseraient de +1 % et + 3 % en raison principalement des évolutions démographiques. S'agissant des allocations en faveur du logement, le HCF anticipe une progression de 8 % en euros constants d'ici à 2025 qui s'expliquerait principalement par les évolutions démographiques et, la progression du loyer moyen vers le loyer plafond

Les autres charges de la branche devraient au contraire connaître une évolution plus dynamique : le complément mode de garde (hors volet deux soit 40 %) et l'assurance vieillesse pour les parents au foyer (AVPF), dont l'évolution dépend de celle du SMIC et non de la base mensuelle des allocations familiales, verraient leurs charges progresser respectivement de +27 % et + 15 % tandis que les dépenses d'action

sociale progresseraient au rythme actuel de +4 % par an hors inflation (soit un quasi doublement d'ici 2025).

Au total, ces projections impliquent une inflexion de la politique familiale puisque sur les 15 dernières années, la croissance des charges s'est élevée à 32 %²² et à 19 % sur les 10 dernières années.

En l'absence de prévision sur le long terme en matière de politique familiale, les hypothèses retenues par le HCF sont fondées sur la dynamique propre de chaque catégorie de charges indépendamment tant des évolutions réglementaires ponctuelles que des mesures nouvelles. Le taux de croissance annuel moyen des charges ainsi obtenu est au demeurant proche de celui retenu par l'administration dans le programme de qualité et d'efficience pour les années postérieures à 2013.

Il convient cependant de ne les considérer qu'avec précaution, comme le souligne d'ailleurs le HCF. La croissance des charges de la branche s'est avérée supérieure pour les exercices postérieurs au rapport du HCF : en termes réels et malgré les mesures restrictives prises sur les barèmes en 2011, la croissance des charges s'est établie à 1,5 % en 2010 et une croissance de 1 % était anticipée pour 2011 (dernière année de montée en charge du transfert au FSV) et 2012. Par ailleurs, et comme il a été indiqué plus haut, les hypothèses macroéconomiques retenues par le HCF paraissent optimistes au regard tant de la situation conjoncturelle que du potentiel de croissance et de retour au plein emploi de l'économie française à moyen terme. Or, cette situation joue non seulement sur les recettes mais également sur les charges : une moindre croissance des revenus des ménages pris en compte dans le calcul des droits, qu'elle soit liée à une moindre croissance de la masse salariale ou à la persistance d'un taux de chômage élevé²³, entraîne un moindre effet d'exclusion par le plafond de ressources et donc un nombre de bénéficiaires des prestations versées sous conditions de ressources plus élevé.

Les hypothèses aujourd'hui retenues dans les différents travaux de prospective à moyen et long termes disponibles apparaissent comme globalement conservatrices. Il s'agit d'évolutions *a minima*, relativement mécaniques et intrinsèques qui, de fait, ne prennent pas en compte le maintien de l'efficacité globale des politiques publiques portées par la branche famille. En effet, le libre fonctionnement de l'effet plafond sur 15

²² Les charges de 1995 ont été considérées hors opération de régularisation de l'assurance vieillesse pour les parents au foyer avant passage aux droits constatés.

²³ On rappellera qu'une situation de chômage de plus de deux mois consécutifs entraîne un abattement de 20 % des ressources prises en compte dans le calcul des droits.

ans sans rattrapage ni revalorisation, pourrait conduire à l'exclusion d'un nombre significatif de ménages du bénéfice des prestations familiales, limitant ainsi leur efficacité. De même, l'absence de revalorisation des loyers-plafond et des forfaits de charges au-delà de l'inflation conduirait certes à un relèvement du niveau du loyer moyen mais surtout, compte tenu de la part importante des bénéficiaires dont le loyer est d'ores et déjà supérieur au loyer-plafond, à un effort plus important des ménages pour leurs dépenses de logement.

En d'autres termes, les hypothèses de croissance des charges retenues dans ces deux exercices de perspectives impliquent une évolution tacite de la politique familiale, vers un recentrage sur les ménages les moins aisés et une moindre solvabilisation des ménages par la politique du logement. Il ne s'agit pas d'un maintien du niveau actuel de « générosité » des prestations.

D'ores et déjà, les premières prévisions de la CNAF pour 2013 font état d'une croissance de 4 % des allocations logement par rapport à 2012 (pour une inflation estimée à 1,8 %) sous l'effet conjugué de la dégradation du marché de l'emploi et du non-renouvellement des mesures restrictives de 2012 portant sur les barèmes et l'indexation de la participation personnelle. D'ici 2016, les allocations logement devraient croître de 9 % en euros courants soit + 1,12 % par an en termes réels, niveau supérieur aux hypothèses évoquées ci-dessus.

La viabilité financière de la branche n'apparaît ainsi pas assurée à moyen et long terme.

Sa présumée tendance « naturelle » de la branche famille à retrouver un équilibre financier repose sur le différentiel de croissance des charges, indexées sur l'indice des prix, et des produits, dont le dynamisme suit plutôt celui du PIB. Elle est donc intimement liée à la capacité des pouvoirs publics à maintenir un rythme de progression des dépenses aussi proche que possible de leur indexation ainsi qu'à la persistance d'une croissance soutenue des produits.

Or, si la part des charges - prestations et transferts - qui évoluent en fonction de barèmes liés à l'inflation reste majoritaire, elle est cependant en nette décroissance sous l'effet de la création du complément mode de garde, qui évolue comme les salaires, mais également de la prise en charge par la branche de la majoration pour enfants des pensions de retraite, qui évolue globalement comme les pensions. En 2002, ces

charges dont le rythme de croissance ne suit pas l'inflation mais tend à lui être supérieur, représentaient 21% des charges techniques de la branche ; en 2011, elles en représentaient environ 29 %²⁴.

Dans le même temps, les produits de la branche seront amenés à évoluer moins vite, sous l'influence de la conjoncture économique, du faible rendement de certaines taxes affectées récemment à la branche et surtout de la disparition progressive du « préciput ». Si la part de ces recettes moins efficaces reste limitée puisque la taxe VTM comme celle sur les conventions d'assurance maladie représentent chacune moins de 2 % des recettes attendues en 2013, tandis que le « préciput » apporte 3 % de ses produits à la branche en 2011, il n'en demeure pas moins que leur évolution contribuera au ralentissement de la croissance des recettes, à tout le moins jusqu'en 2020.

Le solde de la branche pourrait donc rester durablement affecté par un effet de ciseaux entre les charges les produits. La capacité de la branche à absorber ses charges puis à effacer son déficit cumulé est en tout état de cause moindre en 2011 qu'elle l'était en 2002. Dans ces circonstances, le redressement de la branche ne pourra être obtenu par les instruments traditionnels de pilotage du solde sur le long terme sans déformer durablement les politiques mises en place et il ne peut être exclu que ces mesures d'économie ne suffisent pas à ramener l'équilibre et que des évolutions plus structurelles doivent être envisagées.

²⁴ Ce calcul prend en compte l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), l'aide à la garde d'enfant à domicile (AGED), 60 % du complément mode de garde (CMG), les charges techniques de transfert hors FNAL, les frais de tutelle et les prestations extra-légales.

Conclusion générale

La question du financement de la branche famille doit être posée à deux niveaux : celui de la viabilité financière et celui de la structure des recettes.

Les dix dernières années ont vu apparaître des déficits récurrents qui ne peuvent être entièrement expliqués par les évolutions conjoncturelles. S'il ne fait pas de doute que la dégradation particulièrement marquée de la situation financière de la branche depuis 2009 tient en large part à la gravité de la période de crise économique qui a débuté en 2008, le rythme de progression des charges est également en cause. Plusieurs mesures nouvelles sont en effet intervenues, qui ont à la fois accru le montant des charges et introduit des prestations ou transferts dont le rythme de croissance est supérieur à celui des prestations historiques de la branche. Rapporté au montant des charges et produits de la branche, le déficit atteint depuis 2010 un niveau élevé et comparable désormais à celui des autres branches de la sécurité sociale.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que l'architecture du financement de la branche famille est après vingt ans d'évolutions à la fois déséquilibrée et fragile. La réforme structurelle engagée avec la création de la CSG non seulement a été très vite interrompue, mais encore la part de cette dernière a été fortement réduite depuis 2011 ne laissant à la branche famille qu'une part désormais très résiduelle. Les impôts et taxes affectés constituent un agrégat instable et labile, sans cohérence aucune avec la politique qu'ils financent, et au dynamisme faible quand certains ne sont pas purement et simplement voués à disparaître progressivement. Les cotisations patronales, continuent à représenter une part prépondérante et stable du financement, au rebours de la tendance historique à leur diminution. De ces évolutions chaque fois inachevées résulte non pas un nouvel équilibre dans un souci de diversification, mais en réalité à la fois une dépendance accrue à des prélèvements sur l'activité, qui représentent plus de 80% des ressources et un désajustement durable par rapport à l'évolution des charges.

Le financement de la branche famille pose ainsi au premier chef désormais la question de la soutenabilité de la politique qu'elle porte. Comme la Cour l'a déjà souligné dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques pour 2012 et dans celui sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012, la branche ne pourra revenir à l'équilibre sans mesures de maîtrise accrue de la dépense. Des marges de manœuvre existent à cet égard, comme elle l'a illustré dans ses différents rapports sur la sécurité sociale, ainsi par

exemple dans un meilleur ciblage de certaines prestations sous conditions de ressources²⁵.

La définition au-delà d'une nouvelle structure de financement, à la fois pérenne et cohérente avec les nécessités d'équilibre de la branche suppose des choix entre plusieurs options structurantes.

Les unes s'entendent à modèle organisationnel inchangé, c'est-à-dire avec affectation de recettes spécifiques attribuées en propre à la branche. Divers ajustements ont été à cet égard évoqués (cf.annexe 6) : la réallocation des prélèvements professionnels entre les différents facteurs de production, ou le remplacement de tout ou partie de l'assiette portant sur les entreprises par une assiette portant sur un ou plusieurs autres acteurs économiques.

La redistribution de la charge que fait peser le financement de la protection sociale sur les entreprises consiste principalement à faire entrer dans l'assiette des cotisations d'autres éléments que le facteur travail afin de faire baisser le taux de prélèvement qui lui est appliqué. Les déplafonnements de cotisations et, dans une moindre mesure les allègements de charges sur les bas salaires, ont opéré une redistribution de la charge sociale à l'intérieur de l'assiette que constitue le facteur travail et au profit du travail peu qualifié. Dans une logique de redistribution de la charge et d'élargissement de l'assiette des cotisations pourrait être envisagée l'introduction d'autres éléments constitutifs de la valeur ajoutée des entreprises.

La seconde option, qui a elle aussi déjà été mise en œuvre au moins partiellement, consiste à transférer tout ou partie de la charge pesant sur les entreprises sur une assiette qui leur soit extérieure. Une partie du financement des allègements de charges sociales repose ainsi déjà partiellement sur de telles assiettes tandis que la CSG a permis d'asseoir une partie du financement de la branche sur les revenus de remplacement et les revenus du capital. Plusieurs évolutions de cette nature ont déjà été évoquée qu'il s'agisse de l'élargissement de l'assiette de la CSG, d'un transfert d'une partie de la TVA ou de l'instauration de taxes ayant vocation à faire évoluer les comportements, notamment les taxes environnementales (taxe carbone par exemple). Ces dernières, comme les taxes comportementales, présentent cependant une limite importante, s'agissant du financement d'une politique publique pérenne. S'agissant de mesures destinées à induire une modification des

²⁵ Cf. rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012, septembre 2012, chapitre XVI, La fonction redistributive des prestations familiales conditionnées par les ressources, pp.458 à 485.

comportements, elles impliquent intrinsèquement la diminution de leur rendement, sauf à en augmenter régulièrement le taux.

D'autres supposent un changement de paradigme qui rapprocherait notre pays de certains de nos voisins et amènerait à poser la question du financement de la branche famille en des termes très différents. Il ne s'agirait en effet plus au premier chef de déterminer des ressources spécifiques à affecter en propre à la branche famille mais de faire assumer ce dernier par le budget de l'Etat, c'est-à-dire par des ressources universelles et non affectées, en cohérence avec l'universalité des prestations et une politique familiale qui est l'expression forte de la solidarité nationale. Le mode de financement de la politique familiale ne serait plus alors une question en soi, les ressources de la branche lui étant apportées par l'Etat, à charge pour lui de déterminer l'équilibre global des prélèvements obligatoires.

Annexes

Annexe 1 : courrier de saisine du 15 décembre 2011

Annexe 2 : réponse du premier président du 11 janvier 2012

Annexe 3 : résumé des conclusions du rapport du Haut Conseil de la Famille sur le financement de la branche famille à l'horizon 2025

Annexe 4 : évolution des produits et des charges de la branche depuis 1978 (graphique)

Annexe 5 : recettes et dépenses de la CNAF et de la branche famille depuis 1978 en euros constants 2010

Annexe 6 : synthèse des principales recommandations sur le financement de la protection sociale ; rapports parlementaires, ministériels et d'experts

ANNEXE 1

ASSEMBLÉE
NATIONALE

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES LOIS DE FINANCEMENT
DE LA SÉCURITÉ SOCIALEKCC A1111622 CDC
16/12/2011RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ

Paris, le 15 DEC. 2011

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos entretiens du 6 décembre dernier, nous avons l'honneur de demander à la Cour des comptes, en application des articles 47-2 de la Constitution et L. O. 132-3-1 du code des juridictions financières, la réalisation de deux rapports d'enquête sur les sujets suivants :

- les arrêts de travail et les indemnités journalières versées au titre de la maladie,
- le financement de la branche Famille.

La première étude est attendue pour juillet 2012 ; la seconde, centrée sur la question de la fiscalisation des ressources de la branche, est attendue pour le premier trimestre 2013, un rapport d'étape en octobre 2012 nous étant utile.

Vous remerciant de la précieuse collaboration fournie par la Cour aux travaux de la MECSS, nous vous prions de croire, Monsieur le Premier président, à l'expression de notre parfaite considération.

Le Président,
Jean MALLOTLe Président,
Pierre MORANGE
Le Président de la Commission,
Pierre MÉHAIGNERIEMonsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS 01 SP

ANNEXE 2

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 11 01 12

Messieurs les Présidents,

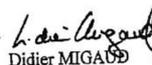
En réponse à votre courrier en date du 15 décembre 2011, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour travaillera sur les arrêts de travail et les indemnités journalières versées au titre de la maladie pour répondre à votre demande d'enquête formulée en application de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières. La Cour devrait être en mesure de vous faire parvenir son rapport pour le 1^{er} juillet 2012, comme vous l'avez souhaité.

Pour votre demande d'enquête relative au financement de la branche famille, la Cour devrait également pouvoir vous fournir un rapport d'étape au 1^{er} octobre 2012 puis un rapport définitif au 30 avril 2013.

Je vous propose que vos échanges puissent se poursuivre avec M. Antoine Durleman, Président de la sixième chambre, dans les mois qui viennent, pour préciser le champ et la portée de ces enquêtes.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à votre disposition pour tous les sujets que vous souhaiteriez voir aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Messieurs les Présidents, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Monsieur Pierre MEHAIGNERIE
Président de la commission des affaires sociales

Monsieur Pierre MORANGE
Coprésident de la mission d'évaluation
et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale

Monsieur Jean MALLOT
Coprésident de la mission d'évaluation
et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale

Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

ANNEXE 3

RAPPORT DU HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE

En 2010, le Haut conseil de la famille (HCF) a établi une note de prospective financière à l'horizon 2025. Ces travaux mettaient en évidence une capacité de la branche à redevenir excédentaire à un horizon de moyen terme, selon différents scénarios. Ils reposent sur le scénario central retenu par le Conseil d'orientation des retraites pour réaliser ses analyses prospectives et sur diverses variantes destinées à mesurer la sensibilité de la projection aux variations des hypothèses dimensionnantes pour la branche famille. Les données 2010 sont celles de la projection de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) et les données de court et moyen terme celles issues du programme de stabilité (2010-2013).

Le scénario central repose donc sur les hypothèses suivantes :

- une croissance de long terme égale à la croissance potentielle c'est-à-dire à la productivité du travail à long terme, soit 1,5 % ;
- un taux de chômage de long terme égal au taux de chômage structurel estimé par la direction générale du trésor soit 4,5% ;
- un nombre de naissance égal à celui de 2009 corrigé des données du premier trimestre 2010 soit 821 416 naissances pour la France entière.

Les autres scénarios étudiés font varier ces trois dimensions :

- une augmentation du potentiel de croissance à 1,8 % ;
- une augmentation du niveau de chômage de long terme qui se stabiliserait à 7 % en fin de période ;
- un nombre de naissance supérieur de 10 000 par an à celui retenu dans le scénario de base, soit une augmentation de 1,22%.

Ces projections ont été réalisées à législation constante à la date du rapport : elles intègrent donc la prise en charge par la CNAF de la totalité des dépenses de majoration pour enfant jusque-là partiellement financée par le FSV ainsi que l'évolution de la majoration pour âge des allocations familiales.

Par ailleurs, les analyses du Haut conseil de la famille ne prennent pas non plus en compte la reprise des déficits cumulés de la branche entre

2009 et 2011 par la caisse d'amortissement de la dette sociale, décidée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Quelles que soient les hypothèses retenues, les analyses faites par le HCF montrent que la branche famille pourrait revenir à l'équilibre d'ici 2020.

Tableau n° 21 :

	2010	2015	2020	2025
Scénario macroéconomique B (Conseil d'orientation des retraites, rapport 2010)				
En Md€ 2009	- 3,8	- 1,3	2,5	6,7
En % des produits	- 7,5 %	- 2,4 %	4,2 %	10,1 %
Scénario de croissance plus élevée				
En Md€ 2009	- 3,8	- 1,2	3,3	9,1
En % des produits	- 7,5 %	- 2,1 %	5,4 %	13,3 %
Scénario de chômage de long terme plus élevé				
En Md€ 2009	- 3,8	- 1,5	1,5	3,9
En % des produits	- 7,5 %	- 2,7 %	2,4 %	6 %
Scénario de natalité plus élevée				
En Md€ 2009	- 3,8	- 1,5	1,8	5,4
En % des produits	- 7,5 %	- 2,7 %	3 %	8,1 %

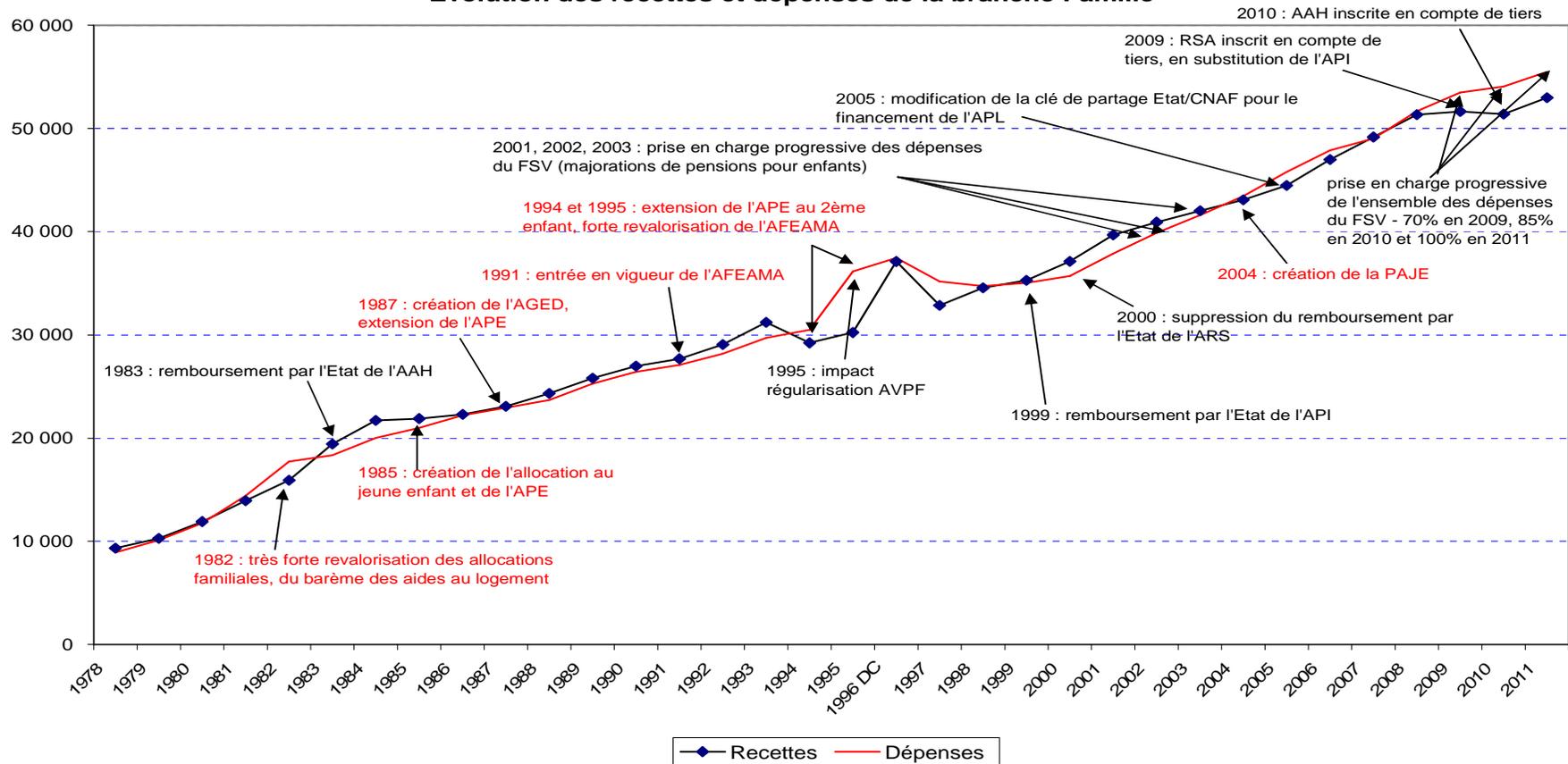
Source : Haut conseil de la famille

Ces analyses tendraient à confirmer la tendance structurelle de la branche à revenir à l'équilibre, tendance qui tient, ainsi que le rapport le met en évidence, aux différents rythmes d'évolution des charges et des produits de la branche. Le rapport prévoit ainsi une croissance des recettes plus rapide que celle des dépenses, respectivement 1,8 % par an en moyenne contre 0,6 %, en euros constants.

Selon le scénario central, la branche reviendrait à l'équilibre dès 2017.

ANNEXE 4

Evolution des recettes et dépenses de la branche Famille



Source : caisse nationale des allocations familiales

ANNEXE 5

TIPF 621 : Les recettes de la CNAF depuis 1978 - Les produits de la branche Famille depuis 2002 en euros constants

En millions d'euros 2010	1978 CNAF	1990 CNAF	1995 CNAF	2000 CNAF	2001 CNAF	2002 Branche F.	2003 Branche F.	2004 Branche F.	2005 Branche F.	2006 Branche F.	2007 Branche F.	2008 Branche F.	2009 Branche F.	2010 Branche F.
1. Cotisations sociales	28 441,39	35 777,38	28 282,67	32 626,22	34 540,59	34 709,76	34 864,79	35 157,05	35 370,98	33 138,42	33 763,18	34 220,58	34 338,55	34 397,03
Cotisations sociales des actifs (a)	28 441,39	35 051,56	24 747,95	29 133,56	30 571,33	30 702,23	30 874,66	31 009,68	31 578,44	32 245,64	32 757,05	33 085,98	33 310,87	33 426,93
Cotisations sociales sur salaires	26 840,66	31 396,66	21 989,56	25 802,72	26 955,84	27 143,24	27 221,51	27 520,86	27 948,60	28 497,87	28 932,20	28 811,11	28 844,74	29 298,12
Cotisations sociales non-salariés (ETI et exploitants agricoles)	1 560,07	3 599,98	2 733,04	3 120,01	3 436,50	3 425,32	3 528,50	3 375,94	3 521,19	3 631,94	3 709,84	4 191,25	4 349,80	4 003,14
Majorations et pénalités	40,66	54,91	25,35	210,83	178,99	133,68	124,66	112,88	108,65	115,83	115,02	83,62	116,33	125,67
Cotisations sociales prises en charge (b)		725,82	3 534,72	3 492,67	3 969,26	4 007,53	3 990,13	4 147,38	3 792,54	892,78	1 006,13	1 134,61	1 027,68	970,10
Cotisations prises en charge : Etat, FOREC ou autres entités		588,33	3 301,48	3 257,34	3 733,92	3 754,41	3 727,13	3 849,72	3 505,73	615,18	738,37	786,90	701,58	668,72
Contribution assurance maladie (médecins secteur 1) (f)		137,49	233,24	235,32	235,34	253,12	263,00	297,66	286,81	277,60	267,76	347,71	326,10	301,38
2. CSG, impôts et taxes affectés (g)		940,02	8 249,25	10 474,74	10 754,61	10 764,48	10 832,27	10 949,78	11 587,75	13 438,08	16 284,64	16 646,08	16 356,72	16 081,40
Contribution sociale généralisée			8 117,41	10 237,83	10 743,33	10 764,48	10 832,27	10 949,69	11 234,94	11 737,53	12 166,69	12 357,73	12 153,36	12 163,69
Autres impôts et taxes affectés		940,02	131,85	236,91	11,28	0,001		0,088	352,816	3 700,552	4 117,947	4 288,354	4 203,358	3 917,713
3. Transferts reçus (hors cotisations prises en charge)	319,95	241,45	265,59	270,01	269,75	240,50	208,29	211,94	204,28	157,83	239,41	243,11	373,79	318,57
Contribution aux frais de gestion FNAL - FNH	66,80	174,17	193,33	206,69	207,73	182,44	147,29	151,61	142,29	140,47	218,45	221,56	226,29	227,40
Frais de gestion RSA													99,63	74,77
Contributions, subventions diverses													24,68	3,33
Contribution CNAM (travailleuses familiales) (j)	48,40	67,28	72,26	63,32	62,02	58,06	61,01	60,29	61,92					
Prise en charge du complément AEEH par la CNSA										17,31	20,94	21,55	23,19	13,06
Autres (compens. démographique, contrib. BAPSA)	204,75							0,04	0,07	0,06				
4. Recettes diverses (produits Branche : 8 + 9 + 10 + 11 - FNH - FNAL)	895,00	126,59	706,34	188,12	277,38	730,23	919,44	878,91	733,76	1 022,17	1 042,35	993,38	1 321,82	600,35
Revenus des capitaux (k)	5,32	106,89		18,51	87,30						54,45	124,76	35,31	23,30
Remboursements PJM (l)		1,26	0,38		32,88									
Recettes diverses, prélèvement sur le FIPE, ajustement statistique	889,67	18,44	705,96	169,61	157,20					-0,02	-302,76			
Recettes CNAF hors remboursement de prestations par l'Etat	29 656,34	37 085,45	37 503,85	43 559,10	45 842,33									
Dt financement Etat, FOREC (hors contrats crèche, remboursement prestations) (b-f+g)	1 488,95	11 507,60	13 672,94	14 426,15	14 426,15	14 453,29	14 497,55	14 733,38	15 091,04	16 053,02	17 022,78	17 423,91	17 036,87	16 749,61
Total des produits de la branche Famille hors remboursement de prestations par l'Etat						46 444,97	46 824,79	47 197,68	47 896,78	49 756,50	51 329,59	52 103,15	52 390,87	51 397,34
5. Remboursement de prestations par l'Etat (h)		3 327,30	5 004,52	6 172,01	5 835,92	6 000,00	6 089,54	6 324,11	6 468,71	6 667,44	6 870,18	6 912,46	6 626,79	16,41
Allocation de parent isolé (API, depuis 1999)				847,34	870,37	903,35	928,18	985,81	1 046,53	1 126,92	1 122,30	1 040,06	551,73	
Allocation aux adultes handicapés (yc FNAS 93-94, yc complément)		3 287,90	3 892,24	4 724,90	4 893,79	5 029,31	5 099,07	5 272,14	5 419,19	5 538,93	5 746,25	5 861,95	6 052,23	14,49
Autres contributions publiques (contrats crèche) (i)		39,40	43,13	59,15	62,38	65,61	61,84	66,11	2,18			8,83	21,39	
Autres remboursements			1 069,16	540,62	9,38	1,72	0,44	0,04	0,81	1,59	1,62	1,45	1,45	1,92
Recettes CNAF (FNPF + FNGA + FNAS + prélév. FIPE, yc op. capital)	29 656,34	40 412,75	42 508,37	49 731,11	51 678,24									
Dt financement de l'Etat et du FOREC (hors contrats crèche) (b-f+g+h-f)		4 816,25	16 512,13	19 844,95	20 262,07	20 453,28	20 587,09	21 057,49	21 589,76	22 720,45	23 892,96	24 336,37	23 663,66	16 766,02
Total des produits de la branche Famille						52 444,97	52 914,33	53 521,79	54 365,49	56 423,94	58 199,77	59 015,62	59 017,66	51 413,75

TIPF 671 : Les dépenses de la CNAF depuis 1978 et les charges de la branche Famille depuis 2002 en euros constants

En millions d'euros 2010	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010
	CNAF	Branche F.	CNAF	Branche F.													
<i>Prestations légales FNPF</i>	24 864	25 583	28 879	29 241	33 110	35 521	36 124	36 603	36 664	37 591	38 592	39 673	40 263	40 535	41 342	34 424,49	34 424,49
1. Prestations après déduction des remboursements par l'Etat	24 864	25 583	25 938	25 914	28 105	29 349	30 288	30 603	30 574	31 267	32 124	33 005	33 392	33 623	34 715	34 440,39	34 408,08
2. Transferts : financement de prestations (T1)	401	962	2 627	4 002	9 109	3 957	4 517	5 416	6 519	6 653	6 759	7 038	7 166	7 172	7 692	8 122,99	8 122,99
Assurance vieillesse parent au foyer (AVPF) + avances	401	925	2 376	3 766	8 631	3 957	4 012	4 166	4 177	4 257	4 264	4 461	4 512	4 482	4 498	4 260,59	4 260,59
Contribution au fonds de solidarité vieillesse (FSV)							505	1 024	2 111	2 153	2 248	2 314	2 392	2 422	2 925	3 599,84	3 599,84
Congé de paternité								226	231	244	247	263	263	268	268	262,56	262,56
Assurance personnelle			58	82	257										1		
Cotisation maladie parent isolé		37	193	154	221												
<i>Prestations de FNPF tous régimes (P1 + T1)</i>	25 265	26 545	28 565	29 916	37 214	33 306	34 805	36 019	37 093	37 920	38 882	40 043	40 559	40 795	42 406	42 563,38	42 531,07
Action sociale (AS) (3 + 4)	1 376	1 428	1 552	1 752	2 060	2 587	2 437	2 682	2 728	3 154	3 579	3 534	3 648	3 692	3 812	4 036,69	3 547,02
3. Prestations extra-légales : dép. réelles de l'exercice yc op. en capital, prélèvement sur réserves FIPE (source DSER MTE)					2 047	2 544	2 588	2 907	2 981	3 426	3 847	3 797	3 897	3 933	4 024	4 175,90	4 175,90
Accueil des jeunes enfants					700	1 081	1 135	1 368	1 387	1 693	1 992	1 985	2 018	2 026	2 093	2 216,58	2 216,58
Temps libre des enfants et des familles					409	503	528	596	648	730	863	845	903	941	959	965,87	965,87
Accompagnement social des familles					479	470	470	462	469	482	475	460	459	447	445	440,18	440,18
Logement et habitat					169	201	183	190	187	187	176	167	159	154	152	156,80	156,80
Animation et vie sociale					220	244	238	252	250	262	267	271	280	283	290	302,11	302,11
Prestations supplémentaires					45	25	20	17	15	14	11	10	9	7	6	6,24	6,24
Réalisations diverses et logistique des œuvres					25	19	15	22	24	57	63	60	69	74	78	88,12	88,12
4. Ajustement action sociale (/ consolidation hors op. K ou / FNAS)					14	43	-151	-230	-253	-271	-268	-263	-249	-241	-212	-139,21	-628,87
Dont dépenses FNAS yc prélèvement sur réserves FIPE, AEL, frais gestion -> 2000	1 376	1 428	1 552	1 752	2 060	2 587	2 437									4 036,69	
<i>Prestations légales tous régimes + Action sociale des CAF</i>	26 640	27 973	30 118	31 668	39 274	35 893	37 242	38 701	39 821	41 075	42 462	43 577	44 207	44 487	46 218	46 600,07	46 078,09
5. Autres transferts (hors prestations et gestion) (T2)	364	434	1 857	3 140	3 734	3 854	3 611	3 683	3 572	3 610	3 786	3 993	3 803	3 956	4 029	3 982,12	4 035,53
Contribution au FNAL (APL) et à l'aide aux associations		208	1 604	2 893	3 508	3 652	3 585	3 656	3 546	3 584	3 759	3 967	3 776	3 930	3 989	3 955,37	4 009,47
Contribution au FNAL (au FNH) : ALV (- EA 1978-1982)		208	1 604	2 893	3 497	3 624	3 555	3 618	3 502	3 543	3 716	3 916	3 730	3 883	3 937	3 901,26	3 955,37
Contribution au FNAL : aides aux associations					12	28	30	38	43	41	43	50	46	47	52	54,10	54,10
Contribution à l'UNAF	11	12	14	21	24	26	26	27	26	26	26	26	27	26	27	26,76	26,76
Autres transferts (FASTIF, compensation démographique)	354	214	239	227	201	176											
6. Gestion	1 265	1 312	1 416	1 356	1 447	1 552	1 625	2 165	2 099	2 148	2 202	2 238	2 238	2 125	2 319	2 036,31	2 602,24
Charges de gestion courante (G)								2 011	1 921	1 966	2 010	2 055	2 054	1 950	2 318		2 601,48
Charges de personnel								1 557	1 604	1 641	1 630	1 601	1 603	1 582	1 713		1 705,50
Dotations aux amortissements et aux provisions								139	184	116	132	128	131	132	135		130,54
Autres charges de gestion courante								316	133	209	249	325	320	237	471		765,43
FNGA (y compris le solde des opérations en capital)	1 265	1 312	1 416	1 356	1 447	1 552	1 497									2 035,54	
Transferts liés à la gestion (T3)							128	154	179	183	192	183	184	175	1	0,76	0,76
Contribution au FNGA de l'ACOSS							128	150	174	178	187	177	179	170	1	0,76	0,76
Contribution au FNGA de l'UCANSS								4	5	5	5	6	5	5			
7. Divers (C3 + C4 + C5 + C7 + C8 + écarts DSER / compta.)	69	-13	117	131	405	567	1 272	728	858	756	863	892	919	1 879	1 680	1 124,95	1 368,93
Dépenses CNAF hors remboursement de prestations par l'Etat	28 339	29 706	33 508	36 295	44 861	41 865	43 750									53 743,44	
Charges de la branche Famille hors remboursement de prestations par l'Etat								45 277	46 350	47 589	49 312	50 700	51 167	52 447	54 247		54 084,79
+ Remboursement de prestations par l'Etat (montants figurant en recettes)			2 940	3 327	5 005	6 172	5 836	6 000	6 090	6 324	6 469	6 667	6 870	6 912	6 627	-15,90	16,41
Dépenses CNAF (FNPF + FNGA + FNAS + prélèv. FIPE, yc op. capital)	28 339	29 706	36 448	39 623	49 865	48 037	49 586									53 727,54	
Total des charges de la branche Famille								51 277	52 440	53 913	55 781	57 368	58 037	59 359	60 874	0,00	54 101,19

ANNEXE 6
SYNTHESE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
SUR LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION
SOCIALE
RAPPORTS MINISTERIELS ET PARLEMENTAIRES ET D'EXPERTS

**1997 Rapport de M. Chadelat au Premier ministre sur la réforme
des cotisations patronales**

Parmi diverses pistes de modification de l'assiette des cotisations, le rapport privilégie celles qui seraient neutres vis-à-vis de la combinaison des facteurs de production, tout en connaissant un dynamisme satisfaisant et en ayant un impact favorable sur l'emploi. Il préconise donc le transfert –progressif- de la cotisation patronale d'assurance maladie sur une nouvelle cotisation assise sur la valeur ajoutée, ou, à défaut, la modulation du taux de cotisation à partir d'un critère de valeur ajoutée (augmentation de la cotisation pour les entreprises ayant un ratio masse salariale / valeur ajoutée inférieur à un plancher de référence (inversement, réduction au-dessus de ce plancher).

La valeur ajoutée serait entendue au sens du code des impôts (art.1647 B). Le champ d'application serait limité dans un premier temps au secteur marchand (hors exploitants agricoles et entreprises ayant une valeur ajoutée inférieure à 3 MF).

**2007 OCDE, Perspectives de l'emploi, le financement de la
protection sociale : effets sur l'emploi**

Le financement de la protection sociale par des cotisations sociales assises sur le travail peut avoir une incidence sur l'emploi. Le transfert d'une partie du financement vers la fiscalité générale pourrait être bénéfique pour l'emploi, ne serait-ce que parce que cette fiscalité a en général une assiette plus large que les cotisations. Encore faudrait-il que la fiscalité elle-même ne frappe pas essentiellement les revenus du travail et que le capital soit imposé autant que ce dernier, de même que

les prestations de retraite. En ce qui concerne le capital, les marges de manœuvres les plus substantielles se trouvent dans l'imposition des plans d'épargne retraite, la suppression du régime favorisé de l'accession à la propriété et des plus-values, l'imposition de la propriété immobilière.

Il est impossible de dire *a priori* si les taxes sur la consommation seraient préférables, du point de vue de l'emploi, à l'impôt sur le revenu.

Les taxes environnementales pourraient être développées mais les exemples existants ne laissent pas espérer d'effets importants sur l'emploi.

2007 Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques

La branche famille pourrait être concernée par une substitution d'impôts aux cotisations sociales puisque les droits y sont désormais universels. Cependant il faudra tenir compte des allègements de charges sociales ciblés sur les bas salaires préexistants, d'où il résulte des taux de cotisations faibles voire nuls pour les entreprises de moins de 20 salariés.

L'impossibilité de diminuer uniformément les taux de cotisations incite à envisager les cotisations négatives. Cependant celles-ci poseront de difficiles problèmes de recouvrement. A défaut, la solution consisterait à baisser les cotisations pesant sur les salaires supérieurs au SMIC, avec l'inconvénient de réduire la progressivité du profil des cotisations et un moindre effet sur l'emploi.

2010 Rapport de M.BUR au Premier ministre sur le financement de la branche famille

Une diminution uniforme des cotisations sociales patronales serait de nature à permettre le rattrapage d'une partie du retard de compétitivité, sans remettre en cause les dispositifs d'allègement des charges institués depuis 1993 au profit des emplois salariés faiblement qualifiés. Cependant, il n'est pas souhaitable d'exonérer les entreprises de toute responsabilité en matière de politique familiale, même au regard de l'objectif visant à favoriser une meilleure conciliation entre vie

professionnelle et vie familiale (pour lequel les dépenses susceptibles de reposer sur les entreprises sont estimées à 7,4 – 13,8 Md€).

Il conviendrait d'assortir un éventuel abaissement des cotisations patronales d'une action sur la dépense : corriger les effets les plus inéquitables des mesures fiscales à orientation familiale ou apporter des innovations au système des prestations et avantages, dans le sens de l'équité.

Quatre scénarios, axés sur l'augmentation de la TVA et fonctions de la fraction de cotisations laissées à la charge des entreprises pour financer l'objectif de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, sont proposés :

- « volontariste », « compétitivité du site France » :
 - . suppression totale des cotisations à la charge des entreprises
 - . rationalisation de la dépense
 - . ajustement : augmentation très forte du taux normal de TVA (+4,4 pts), augmentation de 1,6 pt du taux réduit
- « compétitivité et économies » :
 - . 1,1 pt de cotisation (sur 5,4) laissé aux entreprises
 - . rationalisation des dépenses et une innovation : imposer un choix entre allocations familiales et quotient familial de l'IRPP à partir d'un seuil de revenus
 - . augmentation de 2,8 pts du taux normal de TVA et de 1,5 pt du taux réduit
- « compétitivité raisonnée » :
 - . 1,1 pt de cotisation laissé à la charge des entreprises
 - . économies mais pas d'innovation
 - . augmentation de 2,8 pts du taux normal de TVA et de 1,9 pt du taux réduit
- « équilibré » :
 - . 2 pts de cotisation laissés à la charge des entreprises (soit l'équivalent approximatif de l'apport de la CSG à la branche)
 - . économies
 - . augmentation de 2,1 pts du taux normal de TVA et de 1,1 pt du taux réduit.

Une augmentation générale de la CSG, si elle intervenait, devrait en revanche être réservée à l'assurance maladie (hormis, une amélioration sur les revenus de remplacement et le doublement de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement, au profit de la branche famille).

**Octobre 2011 Avis du Conseil économique, social et
environnemental sur la compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle
de développement,
Mme de KERVILÈRE, rapporteur**

Les prélèvements sont en majorité assis sur le travail alors que de plus en plus de prestations ont acquis une dimension universelle et relèvent donc de la solidarité nationale. Il est urgent de trouver une autre assiette que celle-là, qui pèse sur la compétitivité, l'emploi et donc le financement même de la protection sociale.

Trois pistes sont « régulièrement évoquées » :

- la CSG ;
- la TVA « sociale », à propos de laquelle l'avis formule de fortes réserves (effets sur la consommation et la croissance, inégalité de la répartition de l'effort entre les ménages, limitation des effets positifs à un nombre restreint de secteurs) ;
- une cotisation sur la valeur ajoutée, qui devrait être modulée entre secteurs et entre entreprises mais qui pourrait être pénalisante pour l'industrie.

Une quatrième piste pourrait être étudiée : le transfert d'une partie de la « pression fiscale » sur la consommation de ressources naturelles et la pollution, les échanges financiers, avec des « mécanismes d'ajustement aux frontières » dans le cadre d'une réforme fiscale globale et d'une harmonisation européenne.

**Octobre 2011 Sénat Commission des affaires sociales, rapport
d'information sur les prélèvements obligatoire et leur évolution,**

M. DAUDIGNY rapporteur

Le rapport ne comporte pas de propos spécifique à la branche famille, qui est englobée dans le constat et dans les propositions.

Constat :

- les trois quarts des recettes sociales sont assis sur la masse salariale et sont donc dépendants des évolutions économiques ;
- depuis la fin de 2007 et de façon accentuée en 2011 et 2012 (LFR du 19 septembre 2011 et PLFSS pour 2012), d'importantes mesures nouvelles en recettes ont été décidées chaque année, sans cohérence ;
- le manque de recettes est devenu systématique, les déficits atteignent des niveaux record, la dette sociale atteint un niveau sans précédent.

Propositions :

- ne plus financer les dépenses courantes à crédit ;
- s'il faut augmenter les ressources de la caisse d'amortissement de la dette sociale, utiliser la CRDS plutôt que de priver les branches de leurs marges de manœuvre ;
- maîtriser les dépenses, de façon juste dans la répartition des efforts nécessités et mise en œuvre de façon non forfaitaire et non systématique ;
- réviser des mesures coûteuses et sans fondement (exonération sur les heures supplémentaires et complémentaires ;
- amplifier la réduction des niches sociales ;
- mobiliser de nouvelles ressources : notamment mieux cibler les allègements généraux de cotisations sociales ; favoriser les entreprises qui ont une action positive dans l'embauche de jeunes ou le maintien en emploi de seniors, restreindre les allègements pour les entreprises recourant beaucoup au temps partiel et à l'intérim.

**Juillet 2012 Sénat, commission des affaires sociales, rapport
d'information sur la situation des finances sociales en vue de la
tenue du débat sur les orientations des finances publiques,**

M. DAUDIGNY, rapporteur

La branche famille n'est pas distinguée des autres dans le constat ni dans les propositions.

Constat :

- une situation extrêmement dégradée après quatre années consécutives de déficits sans précédent. L'aggravation du déficit de la branche famille en 2012, au lieu d'une résorption attendue, est d'autant plus préoccupante qu'on a décalé les revalorisations des prestations familiales et qu'on n'a revalorisé que partiellement base mensuelle des allocations familiales et plafonds de ressources ;
- un déficit prévisionnel persistant au-delà de 2012 à défaut de mesures correctrices.

Propositions :

- nécessité de mesures structurelles sur le financement. Ce sera la tâche du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale, qui devra évaluer les « nombreuses options de rééquilibrage ou de transferts entre les différentes sources de financement » (en vue d'une réforme législative en 2013) ;
- nécessité d'agir sur les dépenses (les exemples cités ne concernent pas la branche famille).