

# Le financement de la politique familiale : faut-il supprimer les cotisations sociales de la branche famille ? (1)

Antoine Math\*

*Revue de droit sanitaire et social* n° 6, novembre-décembre 2013

Un consensus quasi général existe depuis longtemps sur l'anomalie qui consisterait à financer la branche famille de la Sécurité sociale par des cotisations sociales employeurs (CSE), considérées en « inadéquation » avec des prestations dont ni l'éligibilité, ni le montant ne sont liés au statut d'emploi. En conséquence, s'imposerait une réduction ou une suppression de ces cotisations qui, avec 35 milliards d'€, représentent les deux tiers des recettes de la branche famille (contre près de 100 % au début des années 1970). La CSG en représente de l'ordre de 18 % (24 à 25 % entre 1991 et 2011) et les autres impôts et taxes affectés (ITAF), destinés surtout à compenser les exonérations générales de cotisations sur les bas salaires, de l'ordre de 16 % (2). Le principe d'une baisse des CSE famille ne fait pas débat. La discussion porte sur les moyens pour y parvenir. Les uns, les plus libéraux, considérant les prestations trop dispendieuses, prônent plutôt une réduction des dépenses. Les autres, pour préserver les prestations, au moins celles jugées les plus prioritaires, cherchent des compensations par des contributions publiques ou des ITAF. Ces nouvelles ressources doivent être prélevées sur les ménages et non sur les entreprises si la réforme veut garder un sens.



Une illustration en est donnée par un récent rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFPS) dont tous les « scénarios de modification possible du financement de la branche famille » examinés vont « dans le sens d'une réduction de la part incombant aujourd'hui aux cotisations employeurs » (3). Devant l'exigence politique de réduction des CSE, la branche famille semble avoir été choisie comme le meilleur ou le moins mauvais candidat. La discussion porte seulement sur les avantages et inconvénients respectifs des différents prélèvements possibles acquittés par les ménages (CSG, TVA...) pour compenser la baisse des CSE.

Le sujet est d'actualité avec la décision de baisser les CSE famille à partir de 2014 pour ne pas augmenter le coût du travail à l'occasion de la hausse des CSE vieillesse prévue dans la réforme des retraites (0,3 point d'ici 2017). Le gouvernement a exprimé son intention de poursuivre au-delà ce mouvement de baisse. Financer la politique familiale par des CSE est incohérent, la financer par l'impôt ou des contributions publiques s'impose. Cette étude, agrémentée de quelques descriptions statistiques sur les recettes de la branche famille, pourrait s'arrêter à cette conclusion. Sauf que le doute est permis. Car l'opération ressemble fortement à un moyen d'opérer un transfert aux entreprises à l'image

\* Chercheur à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)

du crédit impôt recherche, très controversé (4), et, à partir de 2014, du coûteux crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) financé par une hausse de TVA pesant sur les ménages.

Pour tenter d'y voir plus clair, il est important d'examiner le bien-fondé des arguments présentés pour justifier une baisse des CSE famille, arguments d'ordre économique et arguments de principe soulevant la question de la cohérence du financement des droits sociaux. Il est aussi important de se pencher sur d'autres aspects moins débattus, tels que la légitimité d'une contribution des entreprises au financement de la politique familiale ou encore l'importance pour la branche famille de disposer de ressources pérennes, dynamiques et affectées à un budget autonome pour conserver des marges de manoeuvre et ne pas constituer la variable d'ajustement budgétaire privilégiée.

#### LES ARGUMENTS PRESENTES A L'APPUI D'UNE BAISSSE OU D'UNE SUPPRESSION DES CSE FAMILLE

Nous ne discuterons pas ici de savoir si les CSE famille sont prélevées sur le travail, payées par les travailleurs ou par les entreprises. Rappelons seulement que, du point de vue de l'analyse économique, toutes les cotisations sociales sont prélevées sur les revenus du travail et la distinction entre cotisations patronales et cotisations salariales n'a pas de fondement économique même si elle revêt un sens politique et a des implications juridiques.

Les arguments économiques en faveur d'une baisse des cotisations

Les arguments d'ordre économique plaidant pour une diminution des CSE famille ne sont pas propres à la politique familiale, et valent pour toutes les cotisations sociales, *a fortiori* les cotisations sociales employeurs.

#### *L'argument du niveau trop élevé des prélèvements sur les entreprises*

Un argument pour justifier la baisse des CSE famille est celui de l'excès d'impôts sur les entreprises. Loin des discours, l'argument peine à convaincre si l'on examine l'évolution des prélèvements sur les entreprises, en y incluant les CSE.

La part des cotisations patronales dans la valeur ajoutée des sociétés a en effet diminué de façon continue, de 19 % en moyenne dans les années 1980 à 17,7 % dans les années 1990, 16,5 % en 2000, 15,6 % en 2008, avant, à la faveur de la crise, de remonter un peu à 16,6 % en 2012 (tableau 1). Si l'on élargit l'examen à l'ensemble des prélèvements, la conclusion est similaire : le total des impôts et cotisations sociales employeurs dans la valeur ajoutée des entreprises a baissé, de 26,2 % en moyenne dans les années 1980 à 23,8 % en 2010 avant de ré-augmenter pour atteindre 25,5 % en 2012. Dans ces conditions, faire porter l'effort sur les ménages, par une augmentation de leurs prélèvements (impôt sur le revenu, CSG, TVA...) ou une réduction des dépenses qui leur sont destinées, apparaît discutable. D'autant que les employeurs vont encore voir leur prélèvement fortement diminuer avec le crédit d'impôt compétitivité emploi, 10 Mds d'€ en 2014 puis 20 à partir de 2015, venant s'ajouter aux avantages fiscaux consentis lors du précédent quinquennat (suppression de la taxe professionnelle, extension du crédit impôt recherche).

En dépit du discours dominant, les entreprises ont non seulement été largement épargnées des efforts mais largement favorisées. La baisse des CSE famille peut difficilement se justifier par l'argument d'une pression fiscale trop élevée.

Tableau 1  
Cotisations sociales employeurs et impôts des sociétés non financières en % de la valeur ajoutée brute

	Cotisations sociales employeurs	Impôts	Total
Moyenne 1980-1989	19,0%	7,1%	26,2%
Moyenne 1990-1999	17,7%	8,1%	25,8%
2000	19,0%	7,1%	26,2%
2001	17,7%	8,1%	25,8%
2002	16,5%	9,3%	25,9%
2003	16,4%	9,7%	26,0%
2004	16,5%	8,9%	25,4%
2005	16,5%	8,3%	24,8%
2006	16,3%	8,6%	24,9%
2007	16,0%	9,2%	25,2%
2008	16,0%	9,9%	25,9%
2009	15,7%	9,9%	25,5%
2010	15,6%	9,9%	25,6%
2011	16,1%	7,7%	23,8%
2012	16,1%	7,8%	23,8%

Source : Insee-comptabilité nationale, calculs propres

### Les arguments relatifs au coût du travail

Les principaux arguments économiques pour baisser les CSE famille reposent sur l'idée que cette baisse se répercutera sur le coût du travail, ce dernier étant supposé avoir des effets négatifs sur l'emploi et la compétitivité des entreprises. Elle présuppose toutefois que la baisse des CSE permette effectivement, et pas seulement de façon temporaire, une baisse du coût du travail.

#### *Quel lien entre niveau des cotisations sociales et coût du travail ?*

De nombreux travaux menés depuis longtemps ont mis en évidence l'absence de lien entre le coût du travail et le taux des cotisations sociales, qu'il s'agisse de l'ensemble des cotisations sociales, ou uniquement des cotisations sociales employeurs. Un travail du ministère de l'économie de 1990 montrait déjà que « ni les cotisations employeurs, ni les cotisations salariales n'influencent à moyen-terme le coût du travail » (5), un résultat confirmé par bien d'autres travaux, dont une note du Conseil d'analyse stratégique montrant l'absence de corrélation dans les pays de l'OCDE entre le coût du travail et le taux de cotisations patronales ou l'ensemble des « prélèvements socio-fiscaux » sur les salaires (6), ou encore un travail de l'INSEE constatant également que « le taux de cotisations sociales employeurs n'est pas un déterminant significatif du coût horaire dans l'UE » et plus généralement « l'absence de lien significatif entre le niveau du coût horaire et le taux de charges au sein de l'UE à 15 sur les années 1996 à 2011 » (7). Des pays présentant des taux de cotisations patronales très

différents peuvent avoir des coûts salariaux très voisins, et il en va de même si l'on considère les autres prélèvements. Ce résultat qui peut sembler contre-intuitif à première vue s'explique par le fait que les cotisations financent des prestations qui, quand ce n'est pas ou plus le cas, sont soit financées par l'impôt (Danemark), soit ne sont pas financées par un système collectif et solidaire et, dans ce cas, les besoins sont couverts par des dépenses privées, pour les ménages qui le peuvent (Etats-Unis). Le coût du travail est déterminé par bien d'autres facteurs, ce qui n'empêche pas qu'une modification du taux de cotisation employeur peut avoir des effets à court terme sur ce coût.

### *Coût du travail et compétitivité (8)*

La compétitivité est le principal argument mis en avant ces dernières années pour baisser les CSE famille (9) : l'abaissement du coût de travail pourrait jouer l'équivalent d'une dévaluation monétaire et créer un « choc de compétitivité » salubre pour les exportations et l'industrie. Tel est ce qui ressort des préconisations récentes, en particulier celle issue du « rapport Gallois » (10). La baisse des coûts salariaux doit permettre aux entreprises d'abaisser leurs prix, de rétablir leur taux de marge et d'améliorer leurs performances commerciales. Tous les travaux et rapports depuis plus de trente ans ont pourtant montré que la compétitivité - ce qui détermine les performances commerciales de l'industrie - reflète de multiples dimensions, non réductibles à un seul facteur. A côté des coûts de production - on parle de compétitivité-coût ou de compétitivité-prix -, d'autres facteurs jouent un rôle déterminant - on parle de compétitivité hors coût et de compétitivité structurelle. La compétitivité prix ne peut en outre se réduire au seul coût du travail, les coûts de production dépendant aussi du coût des autres facteurs de production.

- *La compétitivité-prix ne dépend pas seulement du coût du travail...* Dans les coûts de production qui se répercutent sur les prix de vente, figurent non seulement le coût du travail mais également le coût des autres facteurs, en particulier l'énergie et le capital. Le coût du capital pèse de plus en plus, en particulier la partie allant à la finance et à la rente (11). On peut distinguer un « surcoût » financier et rentier du capital et un coût normal du capital. Ce dernier se justifie par de bonnes raisons économiques, rémunérer le risque entrepreneurial (le risque de perte encouru par les propriétaires et actionnaires) et rémunérer le coût normal d'administration du capital (nécessaire pour effectuer les investissements). Le « surcoût » du capital provient des excès de la norme de rendement financier imposée aux entreprises qui réduit de manière directe les opportunités d'investissements. Il est constitué de la somme des intérêts excessifs versés à la finance : dividendes excessifs et autres profits distribués et non réinvestis, loyers excessifs soumis à la spéculation foncière et immobilière, sursalaires des très hauts cadres et dirigeants. Ce surcoût ne correspond à aucun service économique rendu, ni aux entreprises, ni à la société ; il sert à alimenter les dividendes et autres rentes qui, avec l'élévation des normes financières imposées aux entreprises par les marchés financiers, ont explosé : les dividendes sont passés de 3,4 % de la valeur ajoutée des sociétés non financières en 1990 à 14,3 % en 2012. Ce surcoût, devenu une composante majeure des coûts des entreprises, a pu être évalué à environ 95 milliards d'euros pour l'année 2011 (12), équivalent à près de la moitié de la formation brute de capital fixe (le capital « légitime » servant à l'investissement productif) et environ 15 % du coût du travail. Baisser les coûts de production

des entreprises pour améliorer la compétitivité prix serait possible en diminuant ce surcoût économiquement inutile. Il représente près de trois fois les CSE famille et la totalité des CSE famille et maladie réunies...

- *Les performances commerciales dépendent de facteurs hors prix* : en matière de compétitivité, les facteurs hors coût de production jouent un rôle majeur : qualité des produits, innovation, service après-vente, adaptation à la demande, etc. Les pertes de marché des entreprises françaises doivent principalement, comme l'ont identifié de multiples rapports, à ces facteurs hors coûts : effort insuffisant d'innovation, faible spécialisation dans les produits de haute technologie, effacement de la politique industrielle impulsée par l'Etat, « champions nationaux » avec des spécialisations géographiques et sectorielles inadaptées aux évolutions du marché mondial, etc. Baisser le coût du travail n'est pas une solution adaptée pour surmonter ces faiblesses de l'industrie. La Commission européenne montre que les pays dont les coûts unitaires du travail dans l'industrie ont beaucoup augmenté entre 1997 et 2007 ont connu une évolution des exportations similaire à ceux dont les coûts unitaires ont peu augmenté voire diminué et conclut de ses analyses que les coûts du travail ne peuvent être la cause des évolutions de la balance commerciale des pays européens (13).

La focalisation du débat sur la compétitivité coût, rabattue elle-même sur le seul coût du travail, et l'orientation des politiques vers cet unique objectif n'ont fait que masquer les difficultés de nature structurelle auxquelles est confrontée l'industrie et ont même probablement empêché de pouvoir agir sur les causes réelles de la désindustrialisation. L'argument de la compétitivité pour justifier la baisse des CSE famille ne tient pas à l'analyse.

### *Coût du travail et emploi*

En dépit d'une vulgate largement répandue, le sens de la relation entre coût du travail et emploi n'est pas univoque. Il existe de nombreux liens possibles et de sens différents entre coût du travail et emploi, conduisant à un résultat indéterminé (14). Une hausse des salaires peut ainsi avoir des effets positifs sur l'emploi, par exemple à travers un effet débouché (ou effet demande), une telle hausse pouvant au niveau macroéconomique se répercuter positivement sur la consommation et donc sur la production et l'emploi, ou encore à travers un effet productivité, des salaires plus élevés pouvant conduire à une productivité du travail de meilleure qualité avec des salariés plus motivés, performants et stables. Les allègements généraux de CSE mis en place à partir de 1993, qui ont d'abord concerné les CSE famille, n'ont pas eu d'effets massifs de création d'emploi. Les divers travaux aboutissent à une estimation « consensuelle » (15) de l'ordre de 300 000 emplois créés ou sauvés (16)

L'effet n'est certes pas négligeable en période de chômage massif mais reste faible au regard des dépenses publiques engagées (plus de 1 point de PIB). Chaque emploi créé ou sauvé coûterait chaque année aux finances publiques au moins 75 000 €, ce qui est considérable compte tenu d'une part de ce que ces allègements généraux ne font l'objet d'aucune forme de contrepartie de la part des entreprises bénéficiaires et d'autre part, de ce qu'il ne s'agit pas de subventionner des emplois au service de l'intérêt général mais des emplois à bas salaires jusqu'à 1,6 fois le Smic et mis au service d'entreprises privées (17).

L'argument de l'emploi pour justifier de nouvelles baisses des CSE famille va d'autant moins de soi que, comme les bas salaires sont déjà exemptés de CSE famille, toute nouvelle baisse concernera les emplois à salaires plus élevés pour lesquels un consensus général existe sur les effets très limités voire incertains sur l'emploi.

Les arguments économiques, celui d'un niveau de prélèvement trop élevé pesant sur les entreprises, ou ceux mettant en avant les effets positifs d'une baisse des cotisations sur la compétitivité et l'emploi sont, au vu des travaux empiriques, insuffisants pour justifier une baisse des CSE en général. Reste que, dès lors que le principe de cette baisse est considéré comme acquis, les CSE destinées à la branche famille apparaissent comme le meilleur candidat, pour des raisons tenant cette fois, non pas à des considérations économiques, mais à des arguments de cohérence du financement de cette branche.

Les arguments non économiques à l'appui d'une suppression des CSE famille

Pour justifier la suppression des CSE familles, l'argument principal, à côté des arguments d'ordre économique, est celui de la « cohérence » et de la « clarification » du financement, qui peut se résumer à la nécessité de faire concorder une « logique », plutôt une seule, dont relèvent ou relèveraient les prestations familiales (PF), et une modalité de financement, et une seule, l'impôt et non la cotisation sociale. Le financement par des CSE serait une survivance de l'Histoire à laquelle il faut remédier.

La question semble devoir faire si peu débat que la position s'exprime généralement de façon assez lapidaire, soit sur un mode affirmatif (les PF devraient être financées par l'impôt), soit sur un mode négatif (elles ne devraient pas l'être par des cotisations sociales). Il s'agit de remettre en « cohérence » ou en « adéquation » le caractère non contributif des PF avec leur financement « puisque les PF relèvent en majorité d'une logique de solidarité nationale » et qu'« il n'est pas légitime de faire payer la politique familiale par l'entreprise ». L'actuel ministre du travail le résume ainsi : « le fait que vous ayez des enfants n'est pas en lien avec votre travail, donc il n'y a pas de raison que ce soit financé par les entreprises. Tout le monde bénéficie de la politique familiale (...) le seul critère est d'avoir des enfants. Il n'y a pas de raison qu'elle soit financée principalement par le travail » (18).

Cependant, même à considérer que toutes les dépenses répondraient à une seule logique, de solidarité ou d'universalité, justifier ainsi leur suppression n'est pas très convaincant dès lors que n'existe pas davantage de logique entre les prestations et les ITAF qui remplacent les CSE dans le cadre des allègements de charge, ou devront les remplacer dans la perspective d'une baisse des CSE à partir de 2014. Parmi les ITAF utilisés pour financer la branche famille entre 2006 et 2013, on trouve ainsi la TVA brute collectée auprès des commerçants de gros en production pharmaceutique, la taxe spéciale sur les contrats de santé, divers droits sur les tabacs et sur les alcools, la taxe sur le financement de la prévoyance, la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation (dite « exit tax »), la taxe sur les véhicules terrestres à moteurs et divers autres prélèvements qui n'ont pas d'appellation générique autre que l'article du code général des impôts qui les fonde du point de vue juridique. On y trouve surtout

la taxe sur les salaires (un tiers du total en 2010), une taxe qui porte sur le travail se substituant donc à des CSE au motif affiché que les PF ne devraient pas être financées par des prélèvements portant sur le travail... Avec le PLFSS pour 2014, un jeu complexe de réaffectation d'ITAF, de recettes de CSG et de part de TVA attribuée à la Sécurité sociale devrait aboutir à un bouleversement des ITAF affectées à la branche famille, cette dernière devant percevoir des recettes supplémentaires venant des taxes sur les salaires, sur les véhicules des sociétés, sur les jeux et paris, sur les *stock options*, sur les *carried interest*, sur les appels surtaxés...

La « cohérence », la « logique » et la nécessaire « clarification » entre recettes et PF pour justifier la baisse des CSE semble relever de l'argument de circonstance, du prétexte pour justifier *a posteriori* une orientation décidée pour d'autres raisons.

L'argument, complémentaire du précédent, est que l'actuel financement de la branche famille, est une anomalie héritée de l'Histoire. Le financement par des cotisations depuis plus de 80 ans s'explique par le fait que les PF étaient des prestations dont l'attribution et le montant dépendaient des cotisations du travailleur. Mais, depuis la suppression formelle en 1978 dans le code de la sécurité sociale (CSS) de toute mention à l'activité professionnelle de l'allocataire, le financement par des cotisations ne serait qu'une survivance n'ayant plus aucune justification.

La réforme de 1978 n'a pourtant fait qu'entériner un état de fait existant depuis la Sécurité sociale. Certes, tant l'éligibilité que le montant des sursalaires familiaux créés par la loi du 11 mars 1932 dépendaient étroitement du niveau des salaires. Une journée d'absence valait une journée d'allocations en moins. La cotisation sociale du salarié revêtait donc un caractère personnel directement articulé avec la prestation, même si la loi de 1932 atténuait déjà ce caractère contributif en étendant les prestations aux personnes en incapacité temporaire ou permanente totale. Mais, dès 1938, les prestations, étendues aux indépendants agricoles, perdent leur caractère de sursalaire, leur montant étant dissocié du niveau des cotisations ou du salaire du travailleur, pour ne dépendre que du nombre d'enfants à charge. Entre 1939 et 1942, les allocations sont en outre étendues progressivement aux personnes en incapacité pour accident du travail, aux chômeurs, à toutes les familles rurales françaises, à tous les travailleurs indépendants, aux pensionnés, en cas de maladie ou de maternité, aux invalides et aux veuves, puis, en 1946, à ceux qui sont dans l'incapacité d'exercer un travail. Si toute référence explicite dans les textes à une condition d'activité pour l'octroi des prestations familiales est supprimée en 1978, il faut en relativiser l'importance au-delà de son caractère symbolique. Si on considère que le financement par des CS n'est pas cohérent aujourd'hui, il ne l'était pas plus à la création de la Sécurité sociale, sans que cela ne pose alors problème.

Les arguments économiques comme les arguments non économiques avancés à l'appui d'une diminution ou d'une suppression des CSE famille ne vont pas de soi. Ce résultat est cependant insuffisant pour en déduire qu'une telle réforme serait inadéquate ou malvenue. D'autres éléments doivent être pris en considération.

## DES ARGUMENTS PLUTOT DEFAVORABLES A LA SUPPRESSION DE PRELEVEMENTS ASSIS SUR LE TRAVAIL

La légitimité d'une contribution des entreprises au financement de la politique familiale

La suppression des CSE famille renvoie à une question de fond - « qui doit payer pour les enfants ? » (19) - qui, s'agissant des entreprises, appelle une double question : doivent-elles contribuer et à quelle hauteur ? Un des arguments invoqués à l'appui d'une suppression des CSE famille est en effet qu'il ne leur reviendrait pas de financer la politique familiale et qu'elles le feraient d'ailleurs déjà de façon excessive puisque les CSE famille représentent près des deux tiers des dépenses de la branche famille.

Pour payer les coûts imputables aux enfants, les parents figurent en première ligne. Un financement par la collectivité ou l'Etat se justifie par le caractère de « bien public » des enfants, par les bénéfices économiques qu'ils apportent à la société, par la dimension « investissement social » des mesures en leur faveur (20). Un co-financement par les entreprises peut aussi se justifier en raison des bénéfices qu'elles retirent de la production et de l'éducation d'enfants : à travers leurs travailleurs qu'il a bien fallu élever pendant une vingtaine d'années pour les apprêter à l'usage qu'elles en font ; à travers également les besoins en temps et en argent de leurs travailleurs pour pouvoir à leur tour être en mesure de produire et élever des enfants tout en continuant à travailler. Cette évidence est oubliée dans le débat public, si ce n'est sur le mode minimaliste de la « conciliation travail-famille », ce qui permet de justifier une baisse des CSE mais pas de l'intégralité. En ce sens, selon le HCFPS, « le maintien d'une fraction de cotisations acquittées par les employeurs peut apparaître comme une contrepartie de l'intérêt que les entreprises trouvent à la politique familiale française, qui permet l'articulation des responsabilités familiales et professionnelles des parents de jeunes enfants au travers d'une offre diversifiée de services et de structures d'accueil » (21). Cette considération rejoint celle du député Yves Bur dans son rapport sur le « financement de la branche famille » (2011), selon laquelle « les entreprises ne peuvent être exonérées de toute responsabilité dans le financement de la politique familiale » notamment au regard de « l'objectif d'une meilleure conciliation des vies professionnelle et familiale des salariés », ce qui « justifie (...) le maintien d'une part résiduelle » de CSE. D'une manière plus générale, pourquoi devrait-on trouver légitime que les entreprises financent, par exemple, des crèches d'entreprise pour leurs salariés, et ne trouverait-on pas légitime que ce financement soit socialisé pour éviter une politique trop inégalitaire d'accueil de la petite enfance ?

Repartir de la question « qui paie pour les enfants ? » pour tenter d'évaluer l'effort réel des entreprises permet d'éviter de s'enfermer dans une approche trop normative limitant « la politique familiale » aux seules dépenses de la branche famille. Le périmètre de la politique familiale est une question difficile qui renvoie aux multiples objectifs possibles que l'on peut assigner à cette politique. Le périmètre retenu relève toujours de conventions variables d'une approche à l'autre. Le Haut conseil à la famille (HCF), dans un difficile exercice d'évaluation de « l'investissement de la nation en direction des familles »,

aboutit à des montants pouvant, dans l'hypothèse la plus haute, s'élever à près de 120 Mds d'€ pour l'année 2008 (près de 6 % du PIB) (22).

Pour éviter d'opérer un choix normatif, nous avons évalué, pour l'année 2012, l'ensemble des dépenses de consommation finale imputables à la production et l'éducation des enfants, les dépenses qui n'auraient pas lieu d'être sans leur existence. Dans ces dépenses, figurent des dépenses des ménages et des dépenses publiques. Les dépenses annuelles de la société pour les enfants de moins de 20 ans sont estimées à environ 14,1 % du PIB, soit de l'ordre de 17 800 € par enfant. Si l'on y ajoute une valorisation des soins et tâches domestiques dont bénéficient les enfants, c'est-à-dire le temps nécessaire consacré par les parents (les « dépenses en nature » des parents), le coût total peut être estimé à environ 23,4 % du PIB, soit près de 30 000 € par enfant (23).

Une bonne partie de ces coûts est prise en charge par des dépenses publiques, évaluées à 180 Mds d'€ (8,9 % du PIB, 11 200 € par enfant). 56 % sont des dépenses d'éducation, 11 % des dépenses en nature de santé (remboursement de soins) et 33 % (60 Mds d'€) d'autres dépenses sociales usuellement classées dans la politique familiale (prestations familiales, action sociale et subventions aux modes de garde, suppléments d'aide au logement et de RSA pour les enfants, aide sociale à l'enfance...).

Que représentent les 35 Mds d'€ de CSE famille ? Non pas les deux tiers mais 19 % des dépenses publiques destinées à « produire » et élever des enfants, 12 % du total des dépenses pour les enfants hors travail domestique et seulement 7 % du total des dépenses si on inclut la valorisation du travail parental et domestique. Même en y ajoutant d'autres contributions des employeurs qu'on peut estimer à environ 20 Mds d'€ (part des CSE maladie qu'on peut affecter aux dépenses de soins pour les enfants ou à la maternité, dépenses d'éducation en particulier à travers la taxe d'apprentissage, prestations et services directement aux familles), la contribution totale des entreprises serait de l'ordre de 55 Mds d'€, soit 19 % des dépenses pour les enfants hors tâches domestiques ou près de 12 % des dépenses pour les enfants en incluant les tâches domestiques.

Les entreprises contribuent donc pour un dixième - c'est un ordre de grandeur - aux dépenses nécessaires pour produire, éduquer et former enfants et futurs salariés, et pour permettre à leurs salariés d'être disponibles malgré leurs obligations parentales. Un tel constat ne permet pas de conclure à une contribution excessive des entreprises.

#### L'IMPORTANCE DE RECETTES DYNAMIQUES, PERENNES ET AFFECTEES A UN BUDGET AUTONOME : LES ENSEIGNEMENTS DE L'HISTOIRE

Les liens dans la dynamique des recettes et des dépenses : une question éludée

Dans le débat public, toute baisse des CSE est sans incidence pour la branche famille dès lors qu'est prévue une autre recette en compensation. L'hypothèse plus ou moins implicite est que les dépenses vont évoluer, ou qu'on va les faire

évoluer, indépendamment de l'évolution des ressources affectées, sans que le dynamisme propre de ces ressources, leur légitimité ou acceptabilité sociale ou encore leur autonomie relative ne puissent jouer un quelconque rôle. Cette hypothèse est contradictoire avec les travaux d'analyse d'envergure sur la dynamique des systèmes de protection sociale (24).

La démonstration empirique de l'effet du mode de financement sur l'évolution des PF est difficile à apporter. Un retour sur l'histoire permet cependant d'illustrer combien le financement de la branche famille par des ressources dynamiques affectées à la branche, évoluant au même rythme que la masse salariale quand les prestations évoluent comme les prix, a pu dégager des excédents et donner des marges de manoeuvre, y compris en périodes de crise ou de forte concurrence de besoins concurrents (vieillesse, santé), c'est-à-dire quand les PF auraient pu être la cible idéale de coupes. En alimentant un budget distinct de celui de l'Etat, les cotisations ont également procuré une autonomie, évidemment relative, du système, en rendant *a priori* plus difficiles pour l'Etat les possibilités d'utilisation des excédents.

*A contrario*, si la politique familiale avait été financée par des recettes fiscales non pérennes, pouvant être remises en cause chaque année comme le seraient des contributions budgétaires, la branche famille aurait connu une évolution beaucoup plus défavorable. Par ce type de raisonnement intuitif et contrefactuel, on peut tenter de montrer que l'actuelle politique familiale aurait connu des développements bien plus défavorables et ne serait pas ce qu'elle est si elle avait été financée par des contributions publiques pouvant, chaque année, faire facilement l'objet de remises en cause.

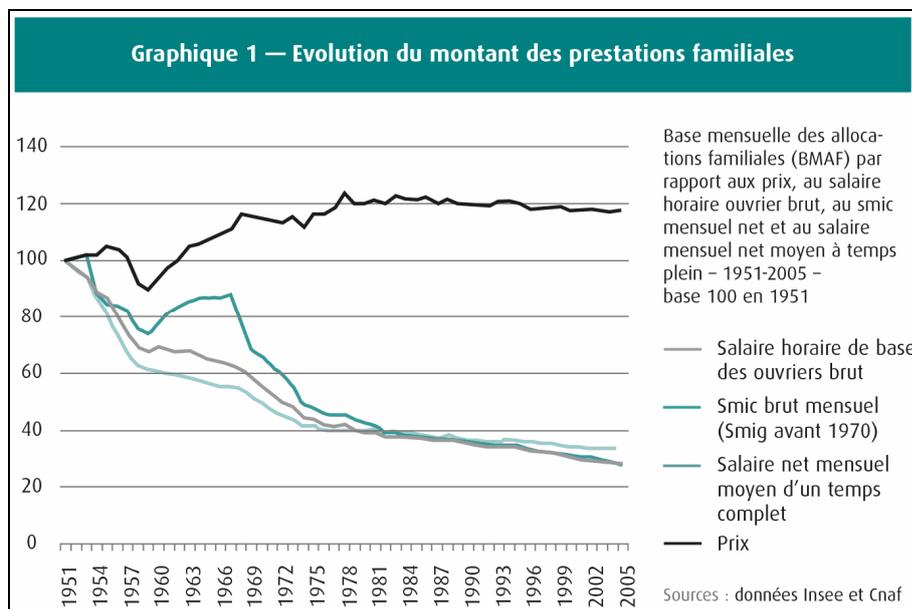
La formation d'un excédent structurel à partir de 1950 : un cadre d'analyse possible pour expliquer les évolutions passées de la politique familiale

Avant 1950, les PF ont connu de très fortes valorisations en raison de leur indexation sur les salaires à partir de 1938, puis de leur forte majoration par la loi du 22 août 1946 qui crée aussi des prestations prénatales, complétées en 1948 par une allocation logement. Pour la famille ouvrière moyenne, à l'époque un couple mono-actif avec trois enfants, les PF représentaient à la fin des années 40 autant que le salaire direct. Cette évolution majeure a permis aux familles de classe populaire de se soustraire en partie des aléas du salaire direct et du marché, un processus de « salarisation » dans le langage de Bernard Friot (25) ou de *decommodification* (démarchandisation) dans celui de Gøsta Esping-Andersen, qui garantissait de fait une réelle *sécurité* économique et sociale.

La période à partir de 1950 va être très différente. Les PF sont désormais indexées sur les prix tandis que les cotisations évoluent avec la masse salariale, ce qui va conduire à un excédent structurel, une « cagnotte », qui ne connaîtra d'exceptions que dans des périodes de crise (1993-1997 et 2008-2013) ou quand une période de faible croissance se combinera avec de nouvelles dépenses (26).

Le premier effet de ce changement d'indexation, bien connu, est la paupérisation relative des PF. Leur pouvoir d'achat a été globalement maintenu (27). En revanche, en proportion des revenus et des salaires, le montant des PF

n'a cessé de décrocher, de l'ordre des deux tiers depuis 1951 par rapport aux salaires nets (salaire minimum, salaire moyen) et de près des trois quarts par rapport aux salaires bruts (graphique 1). Dit autrement, les PF ont vu leur part dans le revenu d'un ménage divisé par 3 environ (28).



Le second effet du changement d'indexation à partir de 1950 est l'apparition d'un excédent structurel. Cet excédent a pu servir à des usages très divers, qu'on peut regrouper sous deux grandes formes : un usage « externe » souvent dénoncé par les défenseurs de la politique familiale et consistant à financer d'autres branches de la Sécurité sociale, l'autre « interne » permettant de maintenir voire améliorer les dispositifs de la politique familiale. Les évolutions de la branche famille depuis 1950 peuvent être relues à l'aune de cette grille d'analyse qui repose sur la façon dont a évolué et a été utilisé l'excédent structurel.

1950-2013 : une relecture de l'histoire donnant un rôle important au mode de financement

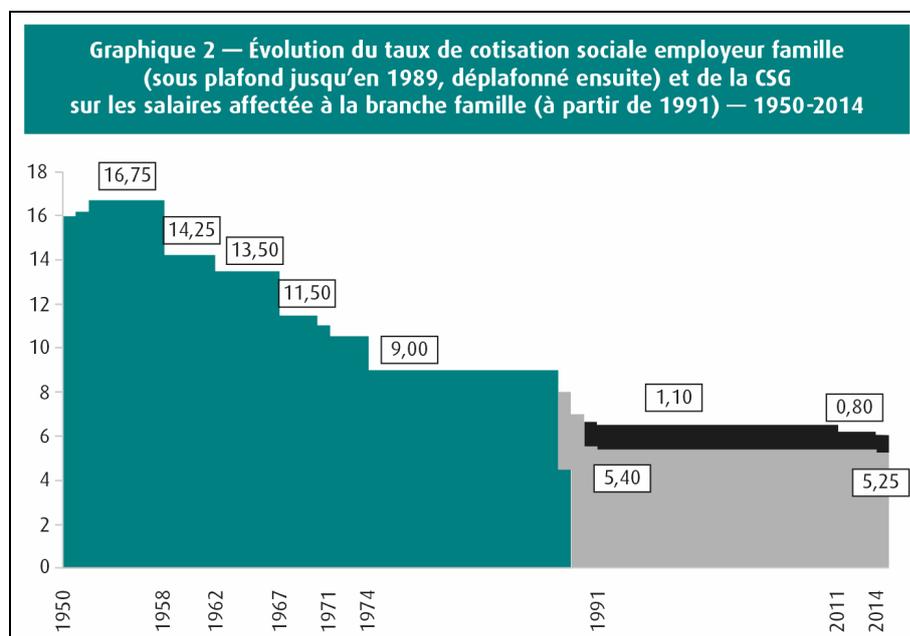
*De 1950 aux années 1970 : des excédents structurels permettant de financer d'autres besoins sociaux à travers un basculement des cotisations vers la maladie et la vieillesse*

La période allant de 1950 à 1974 est marquée par une forte baisse du taux de cotisations famille (graphique 2), de 16,75 % au 1<sup>er</sup> octobre 1951 à 9 % en 1974 (sous plafond) afin de répondre à d'autres besoins sociaux. Sur la même période, les taux de cotisations employeurs maladie et vieillesse passent de 10 % à 17,7 % sous plafond (et 2 % au-dessus du plafond). Comme la période est marquée par une très forte croissance des salaires réels, ce basculement n'a pas empêché une certaine augmentation du pouvoir d'achat des PF à partir de 1960 (graphique 1).

Après 1974, les transferts vers les autres branches de la Sécurité sociale s'opèrent non plus par un basculement direct des cotisations famille, mais de façon moins visible par la prise en charge par la branche famille de dépenses

relevant auparavant d'autres branches. Les ressources pérennes affectées (cotisations et CSG) et assises sur les salaires, au moins principalement, seront maintenues pour la branche famille, même si leur composition va quelque peu varier. Les cotisations famille sont déplafonnées en 1989-1990, permettant d'abaisser le taux de 9 à 7 %, ce qui entraîne au passage une perte des ressources pour la branche famille puisque l'équivalent de 9 % de cotisation sous plafond aurait dû correspondre à un taux de 7,34 % hors plafond.

L'Etat a certes compensé la perte en 1990 par l'affectation d'une taxe sur les tabacs mais cette dernière n'a pas été reconduite ensuite. Il s'agit d'une illustration du caractère peu solide des compensations au moyen d'ITAF (v. *infra*). En 1991, le taux de cotisation est abaissé de 7 à 5,4 %, compensé pour la branche par 1,1 point de CSG. L'opération visait également à permettre une hausse de la cotisation patronale vieillesse de 1,6 point sans augmenter le coût du travail. Le recours à la CSG a permis de diversifier les recettes de la branche famille et de rendre le financement de la branche famille un peu moins sensible à la conjoncture, sans affaiblir la dynamique et la pérennité des recettes. Cet argument plaide en faveur de la CSG pour un tel financement.



*Des années 1970 aux années 2000 : de nouvelles dépenses et la réduction des marges de manoeuvre*

La pause dans le mouvement de baisse des taux de cotisations famille à partir de 1974 va, malgré un contexte de déficit du régime général, permettre à la branche famille d'engranger des excédents, certes moindres du fait du ralentissement économique mais sans lesquels on peut présumer que davantage de mesures d'économie lui auraient été imposées et surtout sans lesquels on peut douter que de nouvelles dépenses auraient pu être décidées. Or, malgré ce contexte plus difficile, la branche famille va en effet élargir dans les années 1970 la panoplie de ses interventions en direction des familles avec de nouvelles prestations, la plupart très ciblées en fonction des ressources ou du handicap. Prises ensemble et compte tenu d'une montée en charge significative, ces mesures vont constituer une part croissante des dépenses de

la branche famille. La fin des années 1970 et le début des années 1980 est également marquée par une amélioration très sensible des PF, vite interrompue par le tournant de la rigueur en 1982, mais sans que ne soit remis en cause l'existant. Une nouvelle prestation voit même le jour, l'allocation parentale d'éducation (APE) créée en 1985, puis améliorée à partir de 1986, pour les parents interrompant leur activité à la naissance d'un enfant de rang 3 ou plus.

En dépit des modifications apparentes opérées, le financement de la branche famille n'a pas, du point de vue des mécanismes économiques, connu d'évolutions notables de 1974 à 2011. La part de ses ressources affectées, pérennes et assises (au moins principalement) sur la masse salariale (CSE, CSG) est relativement stable. En effet, la baisse du taux facial de la CSE de 9 % en 1988 à 5,4 % à partir de 1991 a été presque entièrement compensée par le déplaçonnement en 1989-1990 puis par l'affectation de 1,1 point de CSG en 1991. Les prestations familiales (et les plafonds de ressources), toujours indexées sur les prix, augmentent moins rapidement que les ressources. La branche dégage des excédents et, dans tous les cas, conserve des marges de manoeuvre.

A partir des années 1990, les CSE famille ont bien fait l'objet d'exonérations dans le cadre des allègements généraux de cotisations mis en place à partir de 1993, exonérations compensées à la branche famille par des ITAF. Même si on aurait pu craindre que ces compensations se révèlent à terme moins sûres ou pérennes que les cotisations, ce ne fut pas le cas. Le montant de ces compensations est, il est vrai, *de facto* assis sur les salaires puisque calculé sur base des cotisations qui seraient versées si le taux de 5,4 % s'appliquait à tous les salaires, ce qui fait une différence notable avec les ITAF qui viennent, durant les premières années, compenser la baisse générale du taux de CSG affecté à la branche famille en 2011 ou du taux de la CSE famille à partir de 2014.

Au début des années 1990, des marges de manoeuvre existent toujours du fait d'un décalage dans le mode d'évolution des recettes et des dépenses mais aussi en raison de la démographie (baisse du nombre de naissances avec un minimum d'environ 740 000 par an en 1993 et 1994). De nouvelles dépenses sont permises : création de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) en 1992, revalorisation de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) en 1992 (créée en 1987), extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux parents s'interrompant à la naissance d'un enfant de rang 2 et aux parents travaillant à temps partiel en 1994, recul de l'âge maximal pour la prise en compte des enfants. La création de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en 2004, qui se substitue à plusieurs prestations (allocation pour jeune enfant, APE, AFEAMA, AGED), va conduire à une hausse sensible des dépenses. A partir de 2001, les subventions aux modes d'accueil collectifs des jeunes enfants connaissent une très forte croissance entraînant une augmentation de la part des dépenses d'action sociale de la branche (7,4 % en 2012).

Comme lors des périodes précédentes, l'excédent structurel va aussi servir à d'autres besoins, certains dénonçant ce siphonage des ressources de la branche famille.

D'abord, la créance formée par les excédents accumulés par la branche famille (ces excédents servant à financer la trésorerie des autres branches déficitaires sous la forme d'avances) a été purement et simplement annulée lors du transfert en 1994 de l'ensemble de la dette de la Sécurité sociale à l'Etat. Dans l'opération, la branche famille a perdu sa créance.

Ensuite, les mesures prises à partir de 1990 ont pour la plupart également été des mesures de politique d'emploi, par exemple destinées à « blanchir » du travail au noir (AFEAMA, AGED), à inciter des mères à rester au foyer (APE) ou au contraire à favoriser leur travail. Leur financement, au moins partiel, par le budget de la politique d'emploi de l'Etat n'aurait pas été illégitime.

Enfin, le transfert des ressources de la branche famille s'est opéré, non pas par basculement direct des cotisations (comme entre 1951 et 1974) mais par la prise en charge croissante par la branche famille de dépenses d'autres besoins : paiement de cotisations retraites, indemnités journalières du congé paternité, majorations pour enfant versées par les régimes de retraites. Au total, ces transferts aux autres organismes de Sécurité sociale, quasi nuls dans les années 1970, s'élèvent à 9,4 Mds d'€ en 2012 et représentent 16,7 % des charges de la branche (0,4 % en 1978).

L'accumulation de nouvelles charges depuis le début des années 2000, couplée à une remontée durable des naissances à partir de 2000 (plus de 800 000 par an) a eu pour résultat, dans le contexte de croissance réduite des années 2000, de rendre la branche famille déficitaire. Des restrictions ont été décidées : sous-revalorisation durable des aides au logement depuis 2001 ; réforme des majorations des AF liées à l'âge en 2008 ; suppression de la rétroactivité des aides au logement en 2011, déjà abaissée de 24 à 3 mois en 1996. La mesure d'économie majeure a été la non ou sous revalorisation des PF qui ont perdu 3 points de pouvoir d'achat entre 2007 et 2012. En raison de la crise, ces mesures n'ont pas permis de diminuer le déficit.

### *2011-2014 : une rupture annonciatrice de temps difficiles ?*

Les perspectives pour la branche famille ne sont pas roses. Dans ses projections réalisées en 2010, le HCF a calculé que, à législation constante et compte tenu des décisions déjà prises concernant les modes de garde, les dépenses augmenteraient de 12 % entre 2010 et 2025 en euros constants, ce qui représenterait un fort ralentissement puisque les dépenses s'étaient accrues de 32 % entre 1995 et 2010 (19 % entre 2000 et 2010).

Les nouvelles mesures relatives au financement de la branche famille portent en germe une fragilisation future des recettes de la branche famille et pourraient conduire à des restrictions supplémentaires du côté des dépenses.

La première mesure est la baisse de la CSG affectée à la branche famille de 1,1 à 0,8 point en 2011 (la CSG est passée de 25 % à environ 18 % des ressources de la branche). La deuxième est celle prévue à partir de 2014 consistant à baisser les CSE famille pour compenser la hausse des cotisations patronales vieillesse : le taux va passer de 5,4 % à 5,25 % au 1er janvier 2014 puis progressivement à 5,1 % au 1er janvier 2017, le gouvernement ayant fait part de son intention d'aller encore plus loin.

Certes, les pouvoirs publics prévoient des compensations sous la forme d'ITAF, mais ces prélèvements sont peu dynamiques, connaissent pour la plupart une érosion de leur assiette voire ont une disparition programmée, et surtout, sont modifiés d'une année à l'autre. Ainsi, pour compenser la baisse de 1,1 à 0,8 point de CSG, trois nouvelles taxes avaient été affectées en 2011 : le « préciput assurance vie » appelé à disparaître progressivement d'ici 2020 ; la taxe sur les contrats santé dits responsables ; la taxe sur les réserves de capitalisation des assureurs dite « exit tax » déjà disparue fin 2012. Depuis, ont certes été ajoutées la taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie puis, à partir de 2013, sur les assurances automobiles mais, selon la Cour des comptes, « contrairement aux autres branches du régime général, une part substantielle des ressources de la branche famille n'a pas un caractère pérenne » (septembre 2013). Compte tenu de la pression sur le budget de l'Etat, la baisse de CSG depuis 2011 et la baisse des CSE famille à partir de 2014 risquent d'être moins compensées, en particulier si l'on en juge par les ITAF affectées à la branche famille dans le PLFSS pour 2014.

Avec une fragilisation de ses ressources, la branche famille est peut-être entrée dans une nouvelle ère dans la mesure où, bénéficiant moins d'excédents structurels, devant de plus en plus faire appel à des taxes peu dynamiques accordées par l'Etat et perdant par là même l'autonomie relative dont bénéficiait son budget, elle deviendrait plus facilement la cible de mesures d'économies. Les débats autour de la mise sous condition de ressources des allocations familiales puis les mesures annoncées en juin et qui vont être adoptées dans le cadre du PLFSS pour 2014 en sont peut-être les premiers signes (29).

\*  
\* \*

Il n'existe pas de « solution miracle » au financement de la protection sociale (30). Pour la branche famille, les alternatives à des recettes affectées reposant sur une assiette dynamique - les cotisations ou la CSG qui s'y est partiellement substituée - ne sont pas la panacée. S'est pourtant imposée dans le débat public la certitude que les CSE famille n'ont plus de raison d'être. Les arguments économiques comme les arguments non économiques à l'appui d'une telle orientation ne sont pourtant pas particulièrement convaincants. A l'inverse, une telle perspective soulève des problèmes.

Le premier problème est à resituer dans le cadre du mouvement général de baisse des cotisations patronales entamées depuis une trentaine d'années, qui traduit la volonté de réduire le champ de la responsabilité des entreprises, de la limiter au seul salaire net à l'exclusion de la couverture des risques sociaux. Le mouvement de baisse des CSE famille revient à déresponsabiliser les entreprises au regard de la question centrale pour toute société, celle de sa reproduction. Or, les entreprises profitent largement de la production et de la formation des enfants, nécessaires pour produire les futurs travailleurs et pour permettre aux actuels travailleurs chargés d'enfant d'être disponibles. Il n'est pas si illégitime qu'elles contribuent, à côté des parents et des administrations publiques, au financement des dépenses.

Le second problème résulte de ce que le financement de la branche famille serait fragilisé si étaient mises en cause des recettes pérennes, assises entièrement (CSE) ou principalement (CSG) sur les salaires, venant alimenter un budget distinct et relativement autonome de celui de l'Etat, générant bon an mal an un excédent structurel compte tenu du différentiel d'évolution des recettes et des prestations et ayant en conséquence procuré des marges de manoeuvre pour préserver voire développer les mesures d'aide aux familles. Les ITAF destinées à compenser les baisses de CSE ou de la part de CSG sont, à la différence des prélèvements qu'ils remplacent, décidés et modifiés chaque année par l'Etat, soumis à ses contraintes conjoncturelles.

L'étape suivante de l'évolution en cours pourrait être la budgétisation intégrale des dépenses et recettes de la branche famille, comme l'envisage le député Yves Bur dans son rapport de 2011 ou encore la Cour des comptes. Cette évolution poserait problème selon nous : pas tant parce qu'elle pourrait remettre en cause la légitimité des acteurs sociaux dans les organismes sociaux ; mais avant tout parce qu'elle viendrait altérer la capacité de la branche à dégager des ressources autonomes, pérennes et dynamiques, ce que sont les CSE et la CSG, qui ont permis dans le passé d'opposer une meilleure résistance face à la concurrence des autres besoins sociaux et aux difficultés budgétaire de l'Etat.

## Notes

(1) Cet article fait partie d'un dossier ayant pour titre « La politique familiale en France aujourd'hui : spécificités et controverses », publié, outre la présente contribution, dans le n° 6/2013 de la RDSS de la façon suivante :

- Les spécificités des politiques familiales françaises, par Jérôme Minonzio, p. 965
- La politique familiale doit-elle être redistributive ?, par Eric Millard, p. 979
- Politiques familiales et allocations familiales : traits et évolutions, par Julien Damon, p. 987
- La part des acteurs, entre intérêts particuliers et intérêt général, par Michel Chauvière, p. 1014
- Les responsabilités familiales en question, par Robert Lafore, p. 1025

(2) Les chiffres sont volontairement arrondis. Sauf exceptions, nous ne citons pas les sources qui proviennent des publications d'organismes officiels : Commission des comptes de la sécurité sociale, Cour des comptes, CNAF, Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFPS), Haut conseil à la famille (HCF), Parlement.

(3) HCFPS, Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale, juin 2013.

(4) Cour des comptes, L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche, sept. 2013.

(5) P. Cotis et A. Loufir, Formation des salaires, salaire d'«équilibre» et incidence des cotisations sur le coût du travail, Economie et Prévision, n° 92-93, 1990. 97.

(6) Y. Chassard et J.-L. Dayan, Le modèle social européen est-il soluble dans la mondialisation ? 1. La protection sociale, La note de veille n° 109, Conseil d'analyse stratégique, 2008.

(7) Le coût de la main d'oeuvre : comparaison européenne 1996-2011, *in* HCFPS, Etat des lieux du financement de la protection sociale en France, T. II, p. 59-70, 2012.

(8) C. Sauviat et C. Serfati, La compétitivité de l'industrie française : évolution des débats, initiatives et enjeux, Document de travail n° 04.2013, IRES, mai 2013.

(9) Par exemple, le rapport rendu au gouvernement en 2011 par le député Yves Bur sur le financement de la branche famille (non rendu public mais diffusé sur internet).

- (10) L. Gallois, Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, rapport au Premier ministre, nov. 2012.
- (11) L. Cordonnier, T. Dallery, V. Duwicquet, J. Melmies, F. Vandeveld, Le coût du capital et son surcoût. Sens de la notion, mesure et évolution, conséquences économiques, rapport de l'agence d'objectifs IRES, 2013.
- (12) L. Cordonnier et alii, Le coût du capital... (*op. cit.*).
- (13) European Commission, European Competitiveness Report 2010, SEC (2010) 1276 final, october, p. 34.
- (14) J. Gautié, Cout du travail et emploi, La Découverte, Repères, 1998.
- (15) M. Elbaum, « Financement de la protection sociale : quelles perspectives au-delà des "solutions miracles" ? », Revue de l'OFCE, n° 122, 2012. 265.
- (16) M. Elbaum, *op. cit.* ; DARES, Les allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, *in* HCFPS, Etat des lieux... (*op. cit.*), T. II, pp. 43-51 ; E. Heyer et M. Plane, Impact des exonérations de cotisations sur l'emploi, *in* OFCE, L'économie française 2014, La Découverte, Collection Repères.
- (17) Le coût moyen d'un emploi de fonctionnaire est plus faible et celui d'un contrat aidé dans le secteur non marchand cinq fois plus.
- (18) M. Sapin, 27 août 2013.
- (19) P. England, N. Folbre, Who Should Pay for the Kids ?, Annals, American Academy of Political and Social Science (AAPSS), n° 563, May 1999, pp.194-207.
- (20) Ce financement par la collectivité s'est justifié, d'un point de vue historique, par le fait que l'Etat moderne a imposé aux parents l'obligation alimentaire, l'interdiction de faire travailler les enfants, puis la scolarité obligatoire jusqu'à un âge de plus en plus élevé, privant par là même les familles de revenus et augmentant le coût des enfants pour les parents.
- (21) HCFPS, Rapport d'étape..., *op. cit.*, p. 145.
- (22) Haut conseil à la famille, L'investissement de la nation en direction des familles, 2009.
- (23) Estimation faite à partir de l'enquête emploi du temps de l'INSEE de 2010.
- (24) Pensons à des chercheurs aussi différents que G. Esping-Andersen (Les trois mondes de l'Etat-providence, PUF, 1999, coll. Le lien social), B. Palier (Gouverner la Sécurité sociale, PUF, 2002, coll. le lien social), ou encore B. Friot (Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française, La Dispute, 1998, édition augmentée en 2012), qui ont souligné le rôle majeur du mode de financement sur la façon dont les prestations sont conçues et évoluent.
- (25) Les allocations familiales et la salarisation des ouvriers, *in* B. Friot, Puissances... *op. cit.*
- (26) Par exemple, de 2004 à 2007 avec la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).
- (27) Avec quelques nuances, il a augmenté d'environ 20 % entre 1960 et 1983 (beaucoup moins que les salaires) et a diminué d'environ 4 % entre 1983 et 1996, puis de nouveau de 3 % entre 2007 et 2012.
- (28) Cette conclusion doit être un peu nuancée car certaines prestations ont été revalorisées en proportion de la BMAF. Ainsi, les allocations familiales pour 3 enfants ont vu leur importance au regard du salaire divisé par 2,5 environ depuis 1951 (et non par 3).
- (29) Même si s'agissant des prestations familiales *stricto sensu*, les économies immédiates résultant de la baisse, de l'allocation de base et du complément de libre choix d'activité de la PAJE pour les familles au-dessus d'un plafond de ressource seront grosso modo compensées à terme par une revalorisation progressive d'ici 2018 du complément familial et de l'allocation de soutien familial.
- (30) M. Elbaum, Financement de la protection sociale... (*op. cit.*), p. 265.