



**ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE FAMILIALE**

**ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE**

**NOTE**

**Adoptée par le HCF lors de sa séance du 13 janvier 2011**

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>PRESENTATION SYNTHETIQUE</b>	<b>4</b>
I. Deux objectifs historiques font relativement consensus	4
II. Trois préoccupations suscitent plus de controverses	7
III. D'autres enjeux sont peu débattus, malgré leur importance pour les familles	10
<b>FICHES</b>	<b>14</b>
<b>I. Deux objectifs historiques font relativement consensus</b>	<b>14</b>
Fiche 1          Soutenir la natalité	15
Fiche 2          Compenser les charges de famille	27
<b>II. Trois préoccupations suscitent plus de controverses</b>	<b>39</b>
Fiche 3          Contribuer à la lutte contre la pauvreté	40
Fiche 4          L'articulation de la vie professionnelle, de la vie familiale, de la vie personnelle et de la vie sociale	51
Fiche 5          La prise en charge des jeunes adultes	65
<b>III. D'autres enjeux sont peu débattus, malgré leur importance pour les familles</b>	<b>79</b>
Fiche 6          Quelle évolution de la compensation dans le temps ?	80
Fiche 7          Quel équilibre de longue période entre les soutiens aux familles quand elles ont des enfants à charge et les droits différés ?	85
Fiche 8          Simplification des prestations sociales et fiscales	95
<i>Fiche 8 bis          Les prestations ponctuelles</i>	
<i>Fiche 8 ter          Les prestations sous condition d'isolement</i>	
Fiche 9          La prise en compte du statut des unions en droit social et fiscal	107
Fiche 10          Peut-on accepter de fortes variations dans les prises en charge ?	113
<i>Fiche 10 bis          Faut-il tenir compte du domicile des ménages pour les prestations ?</i>	
<i>Fiche 10 ter          La variation des actions en direction des familles en fonction de l'entreprise</i>	
Fiche 11          Prestations en espèces – prestations en nature	120
Fiche 12          La place des politiques d'accompagnement de la parentalité	138

Cette note présente de façon synthétique 12 fiches détaillant les thèmes ayant paru susceptibles d'éclairer les travaux sur l'évolution de l'architecture de la politique familiale.

L'objectif de cet exercice est de mettre en perspective les principaux débats relatifs à la politique familiale en France, ses objectifs et ses outils, sur la base d'une revue de la littérature. Cette revue menée sur une vingtaine d'années ne prétend pas à l'exhaustivité mais vise à mettre en relief les sujets qui ressortent de l'analyse des principaux rapports publics, des déclarations des acteurs publics et des analyses des experts.

Il s'agit de dresser un état des lieux du débat, non de prendre position dans celui-ci.

Deux remarques préalables :

- on ne traite ici que des prestations familiales ou sociales, de l'action sociale et familiale et des dispositifs fiscaux, alors que d'autres dispositifs contribuent à la politique familiale ; on ne traite pas en revanche de la nature des recettes ni de la gouvernance de la branche famille ;
- on ne traite pas les problèmes de handicap et de dépendance qui comportent pourtant des dimensions familiales.

\*  
\* \*

L'essentiel du débat sur les objectifs et les instruments de la politique familiale peut être regroupé autour de cinq grands thèmes :

- pour deux d'entre eux (soutien à la natalité et compensation des charges de famille), l'essentiel des divergences porte non sur les objectifs mais sur la façon de les atteindre (I) ;
- pour les trois autres en revanche (lutte contre la pauvreté, articulation entre vie familiale et vie professionnelle, prise en charge des jeunes adultes), c'est la légitimité de la politique familiale à les traiter, autant que la question des outils pour le faire, qui font débat (II).

Enfin, plusieurs thèmes d'importance pourtant cruciale pour la politique familiale et les familles, restent peu abordés dans le débat public (III).

## **I. DEUX OBJECTIFS HISTORIQUES FONT RELATIVEMENT CONSENSUS**

Deux objectifs historiques font relativement consensus mais des désaccords persistent sur leurs modalités de mise en œuvre.

Ces deux objectifs sont présents depuis l'origine de la politique familiale française. Ils font l'objet d'un consensus assez fort, même si leur expression a pu évoluer au fil des années. Ils sont d'ailleurs fréquemment liés, une compensation adéquate des charges de famille étant souvent présentée et défendue comme un moyen de soutenir la natalité. C'est en revanche sur leurs modalités de mise en œuvre que porte l'essentiel du débat que l'on retrouve dans la littérature étudiée.

### **A. Soutenir la natalité (fiche 1)**

#### **1. Un objectif dont les justifications évoluent**

C'est historiquement un des objectifs explicites de la politique familiale en France. Cette affirmation revendiquée la distingue des autres pays, où cet objectif n'apparaît que très peu, très récemment ou de façon très indirecte.

Si une natalité élevée reste conçue comme un investissement dans l'avenir et une source de bénéfices collectifs (conséquences positives sur la croissance de la richesse nationale, le dynamisme de la société et le financement des systèmes sociaux), la politique familiale ne poursuit plus aujourd'hui explicitement un objectif nataliste mais vise à accompagner les parents dans la réalisation de leur désir d'enfant. On attend de cette politique un maintien ou une hausse de la fécondité qui est autant une fin en soi qu'un indicateur de satisfaction des souhaits des parents et, ce faisant, de réussite de la politique poursuivie.

#### **2. Des avis partagés sur les outils à privilégier**

L'intervention publique en faveur du soutien à la réalisation du désir d'enfant fait l'objet d'un large consensus dans notre pays et, s'il est difficile d'évaluer l'impact de chaque type de mesure sur la natalité, la densité et la stabilité de la politique familiale en France contribuent vraisemblablement au taux de fécondité relativement élevé de la France par rapport aux autres pays européens.

Mais les avis divergent sur le rôle et l'efficacité des outils employés, car l'évaluation de l'impact de chaque mesure sur la natalité est difficile, tant « la politique familiale forme un tout supérieur à la somme des parties ».

L'objectif de soutien à la natalité s'est longtemps traduit en France par l'accent mis sur les aides aux familles nombreuses, et plus particulièrement au troisième enfant et aux suivants. Cette aide aux familles nombreuses est parfois contestée, et l'utilité de transferts non ciblés et sans condition de ressources fait l'objet d'avis partagés.

Aujourd'hui, l'accent est davantage mis sur les mesures permettant d'articuler désir d'enfant et activité professionnelle des femmes. Selon le Conseil d'analyse économique, « c'est dans

les pays où les femmes travaillent qu'elles font des enfants. C'est là où les moins qualifiées peuvent ne pas renoncer au travail, et là où les plus qualifiées peuvent ne pas renoncer aux enfants que la fécondité, au moins, se maintient ». Faciliter les interruptions de carrière lors de l'arrivée d'un enfant sans pénaliser les parents, offrir des services d'accueil des enfants de qualité et à des coûts abordables, disposer d'une école préélémentaire accueillant gratuitement la quasi-totalité des enfants de trois à six ans, proposer une organisation du travail et des temps favorable aux familles sont aujourd'hui les mesures considérées comme étant les plus efficaces en matière de soutien à la natalité.

## **B. Compenser les charges de famille (fiche 2)**

### **1. L'objectif fait l'objet d'un consensus extrêmement large**

« Contribuer à la compensation financière des charges de famille » est aujourd'hui le premier objectif mentionné par le Programme de qualité et d'efficience « famille » annexé aux lois de financement de la sécurité sociale, qui considère que cet objectif est « historiquement la finalité première du dispositif français d'aide aux familles ». Il fait l'objet d'un consensus extrêmement large, à l'exception du point de vue très minoritaire selon lequel la puissance publique n'a pas à intervenir dans les choix privés des familles.

### **2. La façon de compenser ces charges est en revanche l'objet d'importants débats**

La France a choisi de ne pas compenser les charges liées à l'enfant de manière uniforme, selon une logique d'aide à l'enfant, mais de moduler la compensation en fonction des caractéristiques des familles, selon une logique d'aide aux familles. Ce choix est à l'origine de débats importants, portant notamment sur la modulation de la compensation en fonction du nombre d'enfants, du revenu des familles, ou de la prise en compte des situations d'isolement.

#### **a) Faut-il tenir compte de la taille de la famille ?**

En France, contrairement à ce qui existe dans de nombreux pays, le choix a été fait dès 1945 d'aider davantage les familles lorsque leur taille s'accroît : la compensation des charges par les prestations familiales croît avec le nombre d'enfants, l'effet du quotient familial (QF) est majoré à compter du troisième enfant, enfant qui ouvre également un certain nombre de droits spécifiques, notamment en matière de retraite.

La pertinence de ce choix est parfois remise en cause au nom de l'égalité entre enfants, car la progressivité conduirait à une compensation inégale des charges liées à l'enfant selon son rang, au détriment notamment des familles n'ayant qu'un enfant. Plusieurs propositions sont ainsi régulièrement formulées, visant à diminuer la progressivité existante (réduction du supplément de prestations ou de la majoration de quotient familial au troisième enfant) et à élargir les prestations versées au premier enfant, le cas échéant en uniformisant les prestations servies indépendamment du rang de l'enfant. Cette uniformisation permettrait aussi de mieux prendre en compte les recompositions familiales.

A l'inverse, d'autres auteurs plaident pour le maintien de la progressivité :

- en raison de son caractère limité : l'idée que les familles n'ayant qu'un enfant ne sont pas aidées reflète une vision de la réalité déformée par une focalisation sur les seules

allocations familiales ; mais ces familles bénéficient de nombreuses autres prestations, et des dispositifs fiscaux ;

- pour des raisons d'équité horizontale : puisque la compensation est incomplète, aider toutes les familles de manière identique reviendrait à accroître la perte de niveau de vie avec le rang de l'enfant, et donc à défavoriser les familles nombreuses ;
- pour des raisons d'équité verticale : les familles nombreuses étant surreprésentées parmi les familles pauvres, les aider spécifiquement se justifierait du point de vue de l'objectif de lutte contre la pauvreté.

Certains considèrent même que la politique familiale française devrait accroître les aides aux familles nombreuses, voire maintenir le principe de progressivité pour ces familles y compris lorsque leur taille se réduit et qu'elles ne sont plus « nombreuses ».

#### b) Faut-il tenir compte des revenus de la famille ?

Trois grands principes de justice sont présents dans la politique familiale française :

- une logique égalitaire qui vise à accorder à toutes les familles le même niveau d'aide. Dans cette logique, l'aide apportée aux familles doit être forfaitaire, indépendante du revenu des parents (c'est le cas par exemple des allocations familiales) ;
- une logique familialiste, qui vise à accorder aux ménages aux ressources identiques les mêmes niveaux de vie et ce malgré la présence d'enfants au sein du foyer (c'est la logique qui sous-tend par exemple le supplément familial de traitement et du quotient familial pour ceux qui considèrent que ce dispositif constitue une aide) ;
- une logique sociale qui a pour but la réduction des inégalités sociales à travers un principe d'équité ; elle est à la base du versement de prestations sous condition de ressources.

Le poids respectif de ces trois logiques fait l'objet de nombreux débats, davantage d'ailleurs que la question de la progressivité de l'aide avec la taille de la famille. Les principaux points de débat sur l'évolution des aides aux familles en fonction du revenu portent sur :

- le versement de prestations familiales forfaitaires « universelles ». Si les uns préconisent la mise sous condition de ressource des allocations familiales ou, alternativement, leur imposition (voire l'imposition de l'ensemble des prestations familiales en supprimant leurs conditions de ressources), les autres y sont opposés au motif que la politique familiale doit viser la redistribution horizontale et non la redistribution verticale et que l'imposition des allocations familiales serait incompatible avec leur nature de compensation de charges ;
- le quotient familial, mécanisme qui diminue l'impôt des familles, de façon croissante en fonction de leur taille mais aussi de leur niveau de revenu. Ceux qui considèrent cette spécificité française comme une aide aux familles proposent différentes options de réforme (allant de l'abaissement du plafond ou l'alignement du barème sur les échelles d'équivalence de l'Insee à sa suppression ou à son remplacement par un dispositif de crédit d'impôt). Ceux qui ne le considèrent pas comme une aide mais comme la traduction du principe constitutionnel de prise en compte des capacités contributives des familles plaident pour son maintien (tout en considérant parfois que ses modalités pourraient être rediscutées, en particulier la demi-part supplémentaire à compter du troisième enfant). Quelques uns jugent même qu'il faudrait aller plus loin

dans la prise en compte de la taille de la famille dans la fiscalité ;

- l'accroissement des aides en faveur des familles les plus modestes afin de leur permettre de faire face à certaines charges (logement et accueil du jeune enfant), qui devrait constituer pour certains auteurs la nouvelle priorité de la politique familiale :
  - \* en matière de logement, en raison de la perte du pouvoir solvabilisateur des aides au logement depuis une dizaine d'années, qui justifierait aujourd'hui que la diminution du taux d'effort des familles en matière de logement constitue une priorité de la politique familiale ;
  - \* en matière d'accueil des jeunes enfants, car c'est cette question, plutôt que la question de l'universalité des prestations familiales forfaitaires, qui représenterait aujourd'hui en France « un enjeu redistributif majeur, ainsi que le moyen d'accroître les opportunités des enfants défavorisés, et qui justifierait le redéploiement d'une part notable des aides fiscales ».

### c) Faut-il apporter un soutien spécifique aux foyers monoparentaux ?

Pour certains, la prise en compte de la monoparentalité devrait être renforcée compte tenu de la faiblesse du niveau de vie de ces familles. Pour d'autres, cette orientation se heurte aux difficultés spécifiques posées par les dispositifs sous condition d'isolement.

## **II. TROIS PREOCCUPATIONS FONT L'OBJET DE NOMBREUX DEBATS**

Trois préoccupations ont progressivement émergé comme des objectifs de la politique familiale mais suscitent davantage de controverses.

Si l'objectif de soutien à la natalité et la compensation des charges liées à l'enfant sont présentes dès l'origine de la politique familiale en France, d'autres questions se sont progressivement retrouvées au cœur des préoccupations de l'action publique. Ces objectifs nouveaux recueillent aujourd'hui un large consensus, mais la légitimité de la politique familiale pour y répondre, et les outils à déployer pour cela sont l'objet de nombreux débats.

### **A. Contribuer à la lutte contre la pauvreté (fiche 3)**

Absente des objectifs historiquement affichés par la politique familiale française, cette préoccupation émerge progressivement (dès 1948 mais surtout à partir des années 1970 avec l'Allocation de parent isolé) mais continue de faire débat.

Ainsi, la prestation emblématique de la lutte contre la pauvreté, le revenu minimum d'insertion est versée par la branche famille mais n'est pas mise à sa charge, malgré le choix d'une prestation familialisée permettant d'assurer à toutes les familles un niveau de ressources minimum. La création du revenu de solidarité active confirme et prolonge ce choix, puisque l'API y est intégrée et sort du périmètre des prestations familiales.

Si l'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants prend, en partie sous l'influence des institutions internationales, toute sa légitimité au début des années 2000, jusqu'à figurer parmi les objectifs explicites des politiques publiques, d'importantes questions demeurent sur les conséquences à en tirer pour la politique familiale :

- faut-il se concentrer sur la réduction de la pauvreté stricto sensu, et donc cibler les familles aux revenus les plus modestes, ou viser plus largement la réduction des inégalités entre familles ?
- faut-il viser toutes les familles, ou cibler les familles les plus exposées au risque de pauvreté (familles nombreuses et monoparentales) ?
- la politique familiale doit-elle jouer un rôle dans la réduction de la pauvreté des enfants, ou doit-elle se limiter à des objectifs de redistribution horizontale ?

Les interrogations portent également sur les outils les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté. Priorité à donner aux prestations monétaires générales, aux aides au logement ou aux prestations de services ; rôles respectifs des aides monétaires et des politiques d'insertion et d'accès à l'emploi ; efficacité des politiques de revenu minimum, des prestations ciblées et des aides universelles ; opportunité d'aider plus particulièrement certaines tranches d'âge, telles sont les principales questions qui nourrissent le débat, en France comme dans les instances internationales (Union européenne, OCDE, UNICEF).

S'il n'existe pas d'instrument « miracle », des politiques globales paraissent nécessaires et, au-delà de son rôle dans la diminution ou la sortie de la pauvreté, la politique familiale peut également jouer, en amont, un rôle préventif en réduisant le risque de pauvreté.

## **B. L'articulation de la vie familiale, de la vie professionnelle, de la vie personnelle et de la vie sociale (fiche 4)**

### **1. Un objectif largement partagé**

Absent aux origines de la politique familiale française, plutôt encline à soutenir la mère au foyer, ce thème est apparu dans les années 1970 dans un nouveau contexte économique et sociologique conduisant au souhait d'une plus grande neutralité de la politique familiale envers les choix professionnels des femmes.

Il s'est ensuite imposé comme un objectif de politique publique à part entière, sous la double impulsion des politiques visant l'égalité entre hommes et femmes, et du souhait d'encourager l'activité féminine pour consolider la croissance et améliorer le financement des systèmes sociaux. Il constitue une préoccupation européenne depuis le début des années 1980.

### **2. Des débats sur les politiques à mener et les outils à mobiliser**

Si un large consensus semble aujourd'hui s'être fait sur la nécessité de permettre l'articulation entre vie familiale, vie professionnelle, vie personnelle et vie sociale, des débats importants persistent sur les conséquences à tirer de cet objectif, et sur les meilleurs instruments pour y parvenir.

Sur les conséquences à tirer de cet objectif, le débat reste ouvert entre :

- les défenseurs du rôle familial et éducatif des parents (pères ou mères), qui souhaitent que les politiques familiales laissent ouverte la possibilité du libre-choix, en facilitant tout autant la poursuite de l'activité professionnelle des parents que leur maintien au foyer ;



- les partisans de l'égalité entre les sexes, qui plaident au contraire pour que les politiques ne se contentent pas de permettre aux parents d'articuler vie professionnelle et familiale, mais souhaitent des mesures incitatives au partage des tâches.

Sur les outils, si le développement des modes d'accueil des jeunes enfants et les mesures d'articulation des temps recueillent un consensus très large, trois sujets restent l'objet de controverses importantes :

- la durée et les modalités du congé maternité et des congés faisant suite à la naissance de l'enfant ;
- les droits familiaux de retraite ;
- l'individualisation ou la conjugalisation des droits, des transferts et des prélèvements, pour ceux qui considèrent que la législation sociale et fiscale dissuade les femmes de travailler en raison de la faiblesse des gains financiers du second apporteur de revenu.

### **C. La prise en charge des jeunes adultes (fiche 5)**

Ce thème a émergé progressivement depuis une trentaine d'années avec l'augmentation de la durée pendant laquelle les enfants restent à la charge de leurs parents, sous le double effet de l'allongement de la durée de scolarisation et des difficultés croissantes d'entrée sur le marché du travail.

La politique familiale française a longtemps répondu à cette préoccupation par le simple allongement de la durée de versement des prestations aux familles : initialement fixé à 14 ans, l'âge limite de versement des prestations a été régulièrement relevé, pour atteindre aujourd'hui 20 ou 21 ans selon les prestations. L'âge limite de rattachement fiscal a également été relevé à 20 ans, et 25 ans en cas de poursuite d'études.

Parallèlement, un certain nombre de droits ont été ouverts aux jeunes adultes eux-mêmes, avec une distinction entre droits modulés en fonction des caractéristiques de leur famille (bourses sur critères sociaux par exemple) et droits « autonomes » (allocation logement étudiant et, plus récemment, RSA « jeunes »).

Cette distinction récurrente reste au cœur des débats sur cet objectif, sans qu'un consensus clair n'apparaisse. Ainsi, des quatre rapports publics portant sur cette question depuis 12 ans, on voit émerger :

- une convergence sur la nécessité d'accroître les aides publiques en direction des jeunes adultes ;
- une hésitation quant à l'ampleur des moyens (bruts et nets) à accorder à cet objectif ;
- une difficulté à trancher quant à la nature de l'aide à privilégier, entre trois grandes options : aides aux familles, aide au jeune en tenant compte des caractéristiques de sa famille, aide au jeune indépendamment de ces caractéristiques.

Malgré les nombreuses propositions évoquées dans ces rapports publics successifs - aide à la jeunesse, contribution de formation insertion, prêts, allocation imposable, revenu social jeune, allocation de formation, dotation -, aucune n'a jusqu'ici emporté le consensus. Ceci peut s'expliquer par la diversité des situations des jeunes adultes, et la difficulté à hiérarchiser les objectifs d'une politique publique dans leur direction.

Le débat sur le droit au revenu minimum avant 25 ans, rouvert par la création du RSA, a quant à lui débouché sur une extension limitée, par l'ouverture d'un droit au RSA sous une condition stricte d'activité antérieure.

### **III. D'AUTRES ENJEUX SONT PEU DEBATTUS, MALGRE LEUR IMPORTANCE POUR LES FAMILLES**

Alors que les cinq thèmes abordés jusqu'ici font l'objet de prises de position nombreuses et récurrentes, nourrissant un débat riche sur les objectifs et les instruments de la politique familiale, d'autres enjeux ne sont que plus rarement abordés, malgré leur importance pour la définition des politiques familiales et pour les conditions de vie des familles.

Ces questions sont le plus souvent cantonnées à des débats entre spécialistes, vraisemblablement en raison de leur technicité, parfois de leur moindre importance financière, mais sans doute aussi parce qu'elles soulèvent moins de controverses doctrinales.

#### **A. L'évolution de la compensation dans le temps (fiche 6)**

Le montant des prestations et des plafonds peut évoluer selon deux grandes options: une indexation sur les prix ou une indexation sur un index salarial (plus dynamique en longue période). Une troisième option consiste à mixer les deux approches. On peut également indexer différemment les prestations selon leur objet ou leur public.

Dans les faits, la base mensuelle des allocations familiales a évolué comme les prix, et les plafonds de ressources comme les salaires jusqu'en 1996, les deux ont évolué comme les prix depuis lors. Le barème des aides au logement a été revalorisé de façon moins dynamique, avec plusieurs années de gel, et une indexation fixée sur les prix depuis 2007. A l'inverse, certaines dépenses ont été indexées sur des indices plus rapides (Avpf, prestations de service en action sociale).

Sur le long terme, cette politique d'indexation génère, toutes choses égales par ailleurs, un excédent structurel de la branche famille, les recettes augmentant plus vite que les prix. Cet excédent a permis de financer des relèvements ponctuels du barème des prestations (AF en 1982, PAJE en 2004), et d'améliorer la structure des prestations (relèvement de l'âge limite de versement, majoration pour âge, développement de l'accueil du jeune enfant, etc.).

#### **B. L'articulation entre soutien immédiat aux familles et droits différés (fiche 7)**

Malgré l'importance des aides aux familles n'ayant plus d'enfants à charge dans l'ensemble des interventions publiques en direction des familles (près de 20 Mds€, soit davantage par exemple que les allocations familiales), ce sujet reste fréquemment abordé sous le seul prisme de sa pertinence au sein du système de retraites.

Le débat porte alors avant tout sur le principe de droits familiaux de retraite et ses justifications, ou sur l'adéquation des droits existants à l'objectif poursuivi. Rares sont en revanche les interrogations sur la pertinence d'aider les familles dans le cadre du système de retraite plutôt qu'au moment où elles ont des enfants à charge. Le dilemme est pourtant

important entre un objectif de réparation ou de compensation des interruptions de carrières (ex-post) ou de facilitation de leur continuité (traiter le problème ex-ante du point de vue des retraites).

### **C. La simplification des prestations sociales et fiscales (fiche 8)**

Si l'impératif d'une simplification est fréquemment réaffirmé, au nom des inconvénients qu'engendrerait le système actuel de prestations, tant pour les allocataires que pour les gestionnaires, on ne trouve guère de propositions concrètes ou de doctrine sur le sujet. Les schémas globaux de réforme visent une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité, plus qu'une simplification en tant que telle.

Il apparaît en effet que, sauf à remettre en cause des options jugées par ailleurs souhaitables (ciblage, réactivité, équité, prise en compte fine de la situation des familles), rares sont les pistes de simplification fréquemment évoquées qui pourraient passer l'examen de la mise en œuvre effective.

Faute de simplification, il revient à la branche famille de gérer la complexité ; la qualité de service des caisses devant alors être au cœur de leur gestion.

L'analyse de différentes pistes de réflexion régulièrement évoquées permet de mesurer la difficulté de simplifier le système d'aide aux familles. Dans deux fiches annexées on traite des prestations ponctuelles d'une part (fiche 8 bis) et des prestations versées sous condition d'isolement (fiche 8 ter) pour étudier si leur simplification est envisageable.

### **D. La prise en compte du statut des unions en droit social et fiscal (fiche 9)**

Si le droit des prestations familiales traite aujourd'hui indifféremment les unions de statut juridique différent, ce statut intervient tant en matière fiscale (imposition commune et système du quotient conjugal des couples mariés et des partenaires de PACS, mais pas des concubins) que sociale (droit aux pensions de réversion ouverts aux seuls couples mariés ou l'ayant été). Les charges financières qu'impliquerait une extension des pensions de réversion aux couples pacsés, voire aux concubins, seraient très élevées.

Cette différenciation fait l'objet de débats importants, dans la littérature mais également en jurisprudence, ou à l'occasion d'évolutions législatives. Elle se justifie aux yeux de ses défenseurs par l'importance différente des liens de solidarité auxquels s'engagent les membres du couple dans le cadre de ces différents statuts d'union. L'accès à des droits sociaux ou fiscaux pourrait alors apparaître comme la contrepartie des obligations contractées, et donc limité aux unions comportant des engagements réciproques.

A l'inverse, certains considèrent que les politiques publiques devraient respecter une stricte neutralité vis-à-vis des choix individuels et donc de la nature juridique des unions. L'attribution de droits sociaux, comme le montant de l'impôt, devraient de ce point de vue être neutres par rapport aux choix de vie : en effet, d'un point de vue juridique comme économique, la situation sociale, le montant des ressources ou les capacités contributives des couples ne sont pas modifiés par leur statut juridique.

Poussant ce raisonnement jusqu'au bout, certains auteurs considèrent même que prestations et fiscalité devraient ignorer l'existence des couples, et être purement individualisées, la conjugalisation des droits ou de l'impôt consacrant voire encourageant, selon eux, la dépendance des femmes par rapport aux hommes.

#### **E. L'homogénéité de la prise en charge selon les territoires et les entreprises (fiche 10)**

Notre pays met en œuvre une législation sociale et fiscale homogène : traitement quasiment identique quel que soit le type d'entreprise ou le lieu de résidence, à l'exception d'une légère modulation des aides au logement selon trois zones de résidence, d'un traitement différencié des DOM, tant en termes de prestations que d'impôt sur le revenu et de la variation des taxes d'habitation).

Par ailleurs, on observe une hétérogénéité assez forte dans la couverture en matière de services (inégalités importantes dans les taux de couverture en établissements d'accueil des jeunes enfants ou en termes de scolarisation préélémentaire) ou de prestations complémentaires versées par les employeurs et les collectivités locales.

D'où une double question, pourtant peu abordée :

- faut-il d'une part davantage tenir compte du domicile dans la législation sur les prestations et faut-il d'autre part rechercher une meilleure homogénéité territoriale de l'offre de services ? (Fiche 10 bis)
- faut-il chercher à diminuer les inégalités de couverture par les collectivités et / ou les entreprises ? (Fiche 10 ter)

#### **F. Les prestations en espèces et les prestations en nature (fiche 11)**

Des outils différents, relevant de conceptions distinctes des politiques sociales, sont sollicités :

- des aides en espèces – familiales et fiscales – tendant à augmenter le revenu disponible des ménages qui arbitrent en fonction de leurs choix propres entre les différents besoins de leurs enfants ;
- des prestations en espèces affectées, attribuées aux familles pour des objets précis et dont la réglementation et la gestion garantissent l'affectation concrète à ces objets ;
- des prestations en nature (services et équipements) mises à disposition des ménages, souvent à un prix inférieur à leur coût et dont les pouvoirs publics organisent le développement de façon plus ou moins ambitieuse.

Les évolutions entre ces approches sont complexes et posent la question des arbitrages à effectuer entre ces trois types d'outils qui renvoient à des conceptions différentes des politiques sociales. Quel est le meilleur vecteur pour favoriser le développement des services et équipements ? Se pose également la question de leurs modalités de gestion, de financement et de réglementation pour cadrer les coûts de fonctionnement et garantir le service rendu aux usagers.

## **G. L'accompagnement des parents (fiche 12)**

L'accompagnement des familles est un objectif ancien de la politique familiale, en particulier à travers les politiques d'action sociale (aide à domicile, travail social, tutelle aux prestations sociales enfants,...). Depuis le milieu des années 90, la thématique de l'accompagnement de la fonction parentale ou du soutien à la parentalité constitue un nouvel axe des politiques familiales.

L'accompagnement des parents constitue un objectif relativement consensuel à travers par exemple la mise en place des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap prochainement « carrefours des parents »), le financement des lieux d'accueil enfants-parents, de la médiation familiale, etc.

En revanche, d'autres modalités d'intervention s'appuyant sur une contractualisation avec les parents ou sur la sanction de ceux-ci (en cas de délinquance des enfants, d'incivilité ou d'absentéisme scolaire) font l'objet de davantage de débats.

\*  
\* \*

Le débat sur la politique familiale est en France extrêmement riche, en raison de l'ancienneté d'une préoccupation publique pour ce sujet.

Le caractère global de notre politique familiale, la multiplicité de ses outils, certains choix originaux en matière d'aides aux familles expliquent l'ampleur des discussions doctrinales et l'abondance de propositions de réformes, qu'elles soient issues d'acteurs ou d'experts de la politique familiale.

Un thème est toutefois plus inégalement abordé, celui du financement des évolutions proposées : si certains des auteurs cités proposent un schéma complet de réforme, prévoyant notamment les redéploiements nécessaires au financement des améliorations qu'ils préconisent, beaucoup des propositions étudiées ne font pas l'objet d'un financement identifié, ou s'en remettent à un accroissement des recettes consacrées à la politique familiale, dont l'origine est rarement précisée.

Il est possible que ce silence relatif sur les modalités de financement des réformes proposées s'explique par la tendance à l'excédent structurel de la branche famille (en raison des évolutions démographiques et du décalage entre l'indexation des prestations sur les prix et celle des recettes sur la masse salariale), excédent qui pouvait être recyclé dans l'esprit des auteurs proposant des réformes pour financer des améliorations de prestations.

Or, en particulier sous l'effet de la crise, cette tendance à l'équilibre de la branche famille a été perturbée. Dans la projection 2010/2025 présentée au HCF le 9 septembre, qui est calée sur des barèmes et une indexation inchangée, le solde de la branche ne redeviendrait positif que dans sept ans, et son solde cumulé serait à nouveau excédentaire dans quinze ans.

Aussi, à court terme, toute mesure en faveur des familles qui aurait un impact financier devrait donc présenter les sources de financement envisagées, qu'elles proviennent d'un accroissement des recettes de la branche - qui semble difficile au regard des contraintes actuelles des finances publiques et des besoins de financement des autres branches de la sécurité sociale - ou de redéploiements au sein des interventions publiques en direction des familles.

# FICHES

## I. DEUX OBJECTIFS HISTORIQUES FONT RELATIVEMENT CONSENSUS

Fiche 1 Soutenir la natalité

Fiche 2 Compenser les charges de famille

## Fiche 1

### SOUTENIR LA NATALITE

#### I - LES OBJECTIFS DEMOGRAPHIQUES DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE

##### A – Le soutien de la natalité : un objectif explicite de la politique familiale française

Le redressement - puis le soutien- de la natalité est considéré comme un investissement dans l'avenir et constitue de longue date un objectif explicite de la politique familiale en France (1). Ceci la distingue de la plupart des autres pays européens où cet objectif n'apparaît que très récemment et de façon souvent indirecte (2).

##### **1. Le redressement, puis le soutien de la natalité : une préoccupation ancienne peu contestée en France**

###### a) La préoccupation nataliste et la situation particulière de la France

La situation particulière de la France en matière démographique conduit ses dirigeants à se préoccuper très tôt du redressement de la natalité, dès la Révolution de 1789<sup>1</sup> et plus encore à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>2</sup>. En effet, entre la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle et le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, la France a connu une croissance démographique lente, bien moins rapide que celle des principaux pays voisins qui a pu être qualifiée « d'hiver démographique »<sup>3</sup>. Cette fécondité ralentie est jugée responsable de la défaite de 1871, comme d'ailleurs de celle de 1940 et la crainte, largement partagée par l'opinion publique, est que la France manque de main d'œuvre et de soldats.

Avec la création de l'alliance nationale contre la dépopulation en 1896, le « natalisme » apparaît officiellement. Il se distingue du « populationnisme » qui, pour augmenter la population, prône l'augmentation de la natalité mais également de l'immigration<sup>4</sup>. Que ce soit au XX<sup>ème</sup> siècle ou au XXI<sup>ème</sup> siècle, la préoccupation nataliste reste assez forte en France<sup>5</sup>.

###### b) Quelques contestations qui restent assez marginales

On peut principalement citer trois types de contestations de l'objectif nataliste poursuivi par la politique familiale française :

---

<sup>1</sup> Secours accordés à partir du troisième enfant, exemptions fiscales et militaires, primes de grossesse, de naissance et d'allaitement, sur taxation des célibataires, etc. ».

<sup>2</sup> Hecht Jacqueline – La démographie comme question politique in Les implicites de la politique familiale – Unaf-Cedias chez Dunod, 2000 – Cette auteure date le début de la baisse de la natalité à 1750.

<sup>3</sup> La part de la population française passe de 16% de la population européenne en 1800 à 8% en 1939.

<sup>4</sup> De nombreuses propositions sont faites pour augmenter le nombre de familles nombreuses, que ce soit par des aides financières, des aides au logement, la mise en place d'un vote familial ou même la création d'une loterie gratuite pour les familles nombreuses.

<sup>5</sup> Ainsi par exemple, en 1996, un appel en faveur d'une politique familiale volontariste est lancé par Evelyne Sullerot, Jean-Claude Chesnais, Michel Godet, Jacques Dupaquier et Philippe Rossillon : « SOS jeunesse ! Pour que la France ne se suicide pas par dénatalité ».

- des mouvements féministes qui revendiquent une émancipation des contraintes familiales pesant essentiellement sur les femmes<sup>6</sup> et, plus récemment, réclament une individualisation de tous les droits et remettent parfois en cause l'expression même de politique familiale ;
- des positions exprimées en particulier par Hervé Le Bras qui, en tant que partisan de la libre circulation des hommes sur toute la surface du globe, critique de fait toute politique nataliste des pays dits « développés » alors qu'une part importante de la population de la planète n'a pas de quoi s'alimenter<sup>7</sup> ;
- les déclarations de certains écologistes comme Yves Cochet qui, compte tenu de l'empreinte écologique de l'enfant européen, dix fois supérieure à celle d'un enfant africain, préconise une neutralité vis-à-vis de la natalité et une réduction des allocations familiales à partir du 3ème enfant afin d'équilibrer richesses et démographique au plan planétaire<sup>8</sup>.

## **2. Une préoccupation relativement consensuelle en France rejointe récemment par d'autres pays**

On observe globalement en France un relatif consensus pour que la politique familiale continue d'aider les couples à réaliser leur désir d'enfant, ce qui répond à la volonté d'investir dans l'avenir et à un objectif démographique<sup>9</sup>. Cet objectif clairement revendiqué distingue la France de la plupart des autres pays européens où il n'apparaissait que très peu ou très indirectement jusqu'à une date récente.

La natalité fait néanmoins l'objet de préoccupations croissantes dans certains pays de l'OCDE (comme le Japon et la Corée) ou de la Communauté européenne qui a mis l'accent sur cet enjeu depuis le début du XXIème siècle. En témoigne la Lettre adressée le 29 octobre 2004 au Président du Conseil Européen par Jacques Chirac, Gerhard Schröder, Jose Luis Rodriguez Zapatero, Goran Persson et Jan Peter Balkenende : « Il s'agit pour nous de travailler ensemble à l'élaboration d'un nouveau « Pacte européen pour la jeunesse » autour des idées suivantes »: (3<sup>ème</sup> idée sur 3) (...) «engager des actions nouvelles pour soutenir la démographie européenne et améliorer la conciliation entre la vie professionnelle, personnelle et familiale, afin de permettre en particulier aux couples d'avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitent »<sup>10</sup>.

A la suite de cette lettre, cette préoccupation a été pleinement intégrée dans les objectifs de la Commission (communications « L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité » en 2006 et «Promouvoir la solidarité entre les générations\_» en 2007), et s'est traduite par un certain nombre d'avancées concrètes à l'échelon européen (directive sur les

<sup>6</sup> cf. le slogan « un enfant si je veux, quand je veux ».

<sup>7</sup> L'auteur établit en particulier des liens entre natalisme et eugénisme qui déclenchèrent de nombreuses polémiques à la sortie de son livre « Marianne et les lapins : l'obsession démographique » - Collection Pluriel, 1991 – Voir également « Un dialogue à main armée entre Gérard-François Dumont et Hervé Le Bras » – Editions Prométhée, 2009.

<sup>8</sup> Yves Cochet « Pour le climat : il faut réduire les allocations du troisième enfant » in Le Monde du 20/11/2009.

<sup>9</sup> « (...) il faut agir dans le sens d'une reprise de la natalité en soutenant la politique en direction des familles effective depuis un demi-siècle et en l'adaptant ». Avis adopté par le CES au cours de sa séance du 10 mars 2004 (page 12) suite au rapport de Billet Jean– Rééquilibrer les structures d'âge en France : natalité, fécondité, quelle politique de long terme ?

<sup>10</sup> Cité par Godet Michel – Sullerot Evelyne– La famille une affaire publique, page 41.



congés parentaux en 2010, mise en place de l' « Alliance européenne pour les familles » afin d'échanger sur les idées et les bonnes pratiques en matière de « politiques adaptées aux besoins des familles » ou de « politiques de la famille »).

## **B - Des justifications qui évoluent au fil du temps**

Si l'objectif démographique de la politique familiale est peu contesté en France, il s'exprime différemment au fil du temps et ses justifications évoluent. Elles sont d'ordre collectif (1) et d'ordre individuel (2). On passe dans les discours de l'incitation à la natalité au soutien à la satisfaction du désir d'enfant.

### **1. Des motifs d'ordre collectif**

Un taux de natalité élevé est conçu comme un investissement dans l'avenir, une source de bénéfices collectifs avec des conséquences positives sur la variété culturelle, la richesse nationale, le dynamisme de la société et le financement des politiques sociales<sup>11</sup>.

#### a) Le souci de préserver une variété culturelle en Europe

Ce motif est exprimé pour exprimer le souhait de ne pas s'en remettre (totalement ou même partiellement pour certains) à l'immigration pour préserver l'équilibre des générations en France, ou plus largement en Europe. Il revient à écrire que « naturellement, l'espèce humaine n'est pas, bien au contraire en voie d'extinction sur la planète. Mais chaque pays européen a le droit de vouloir perpétuer son identité en maintenant cette variété culturelle qui contribue à la richesse de l'Europe »<sup>12</sup>.

#### b) La corrélation entre dynamique démographique et croissance économique

« La famille est bien sur une affaire privée mais, par les enfants et les nombreuses externalités qu'elle engendre, elle devient forcément une affaire publique »<sup>13</sup>. Il s'agit d'éviter le vieillissement de la population sachant qu'« une chute de naissances est, pour un pays, l'équivalent de ce qu'est pour une entreprise, une diminution d'investissement ; cela permet de bénéficier, pendant un certain temps, d'une trésorerie plus confortable au prix de problèmes graves ultérieurs. La politique familiale, c'est un investissement pour le long terme »<sup>14</sup>. Par ailleurs, l'analyse économique établit un lien direct entre l'évolution de la population active et la croissance.

#### c) Le dynamisme de la société

La jeunesse de la population est facteur de dynamisme et d'innovation. Le degré d'acceptation du changement par le corps social dépend de l'âge moyen de la population. Une

---

<sup>11</sup> On trouvera une analyse critique de ces thèses dans Elbaum, « La politique familiale : des « retours sur investissement » qui dépendent de choix économiques et sociaux », revue de l'OFCE, septembre 2010.

<sup>12</sup> Godet Michel, Sullerot Evelyne – La famille, une affaire publique – La Documentation Française, 2005.

<sup>13</sup> De Boissieu Christian – Introduction au rapport de Godet Michel et Sullerot Evelyne – La famille, une affaire publique – La Documentation Française, 2005.

<sup>14</sup> Gérard Calot, 2002.

société vieillissante est ainsi moins propice à l'innovation car elle a moins le goût du risque et de la nouveauté.

#### d) La garantie d'un système de retraite grâce aux futurs cotisants

La majorité de la population française est salariée, et l'enfant n'y représente plus majoritairement une force de travail au sein d'entreprises familiales. Au plan financier, la fonction d'assurer les retraites n'est donc plus liée directement à la descendance ; elle appartient à la collectivité<sup>15</sup>. « Mettre des enfants au monde, c'est aussi mettre au monde de futurs cotisants, ce qui présente un intérêt pour la gestion collective des retraites ; point de vue qui n'est nullement celui des intéressés au moment où ils prennent leur décision »<sup>16</sup>. En France, cette idée est tout particulièrement portée par Jacques Bichot<sup>17</sup>.

Plus largement, le dynamisme démographique est présenté comme la condition du financement des politiques sociales. Ainsi, les projections du Conseil d'orientation des retraites font apparaître un impact très important du scénario de fécondité sur l'équilibre des régimes : le besoin de financement des régimes de retraites, estimé à - 1,7 points de PIB en 2050 dans le scénario « central » de fécondité (1,9 enfants par femme) serait réduit (respectivement accru) de près de 50% dans l'hypothèse d'une fécondité de 2,1 enfants par femme (respectivement 1,7)<sup>18</sup>.

## **2. Des motifs d'ordre individuel**

Un consensus s'exprime globalement pour que l'Etat crée les conditions permettant aux parents de choisir librement le nombre d'enfants qu'ils souhaitent, que ce soit pour leur donner naissance (ou le cas échéant les adopter) ou, au contraire, ne pas leur donner naissance par la contraception ou l'interruption volontaire de grossesse. Il faut souligner à ce titre que les naissances non désirées sont passées de 11% à la fin des années 60 à 2% dans les années 90 et que l'Ined impute à cette évolution la moitié de la baisse de la fécondité observée dans le même temps<sup>19</sup>.

Il convient donc bien aujourd'hui d'accompagner les parents dans la réalisation de leur désir d'enfant car, si « La politique familiale n'est pas une politique démographique : elle est une politique, quantitative et qualitative, qui vise à satisfaire les attentes des familles »<sup>20</sup>. « Elle vise à donner les moyens aux parents de satisfaire des désirs parentaux librement décidés »<sup>21</sup>. « Il s'agit donc de faire en sorte que, en France, le désir d'enfant, dont la concrétisation participe notamment à l'épanouissement ou au développement personnel de nos concitoyens,

---

<sup>15</sup> Ekert-Jaffé Olivia – L'impact des politiques familiales : une influence sur la fécondité ? in Informations sociales n°49-50 – 1996.

<sup>16</sup> Aglietta Michel, Blanchet Didier, Héran François – Démographie et économie – rapport du Conseil d'analyse économique – 2002, La Documentation Française.

<sup>17</sup> Bichot Jacques – Contributivité des retraites par répartition et politique familiale globale in Solidarités collectives – Famille et solidarité (sous la Direction de Dorota Girard), L'Harmattan, 2004.

<sup>18</sup> Cinquième rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), page 57.

<sup>19</sup> Régnier-Loilier Arnaud – Avoir des enfants en France : désirs et réalités INED ; 2007 et Régnier Loilier Arnaud – Léridon Henri – La loi Neuwirth quarante ans après : une révolution inachevée ? – Population et sociétés – N°439 – novembre 2007.

<sup>20</sup> Site de l'Unaf – 26 janvier 2009 – « Natalité record en 2008 : un résultat aussi remarquable que fragile pour la politique familiale française ».

<sup>21</sup> Mis en ligne sur le site officiel « Vie Publique » -Les nouveaux thèmes et priorités de la politique familiale - mis à jour le 13.03.2007.

puisse être suffisamment satisfait, et qu'à l'avenir le renouvellement des générations soit plus nettement assuré»<sup>22</sup>.

Pour évaluer l'atteinte de cet objectif au plan global, il faut définir l'écart entre le nombre d'enfants par femme (à partir de l'indice conjoncturel de fécondité ou de la descendance finale des couples) et le nombre d'enfants souhaité. Ce dernier varie selon la convention retenue et est, en moyenne, pour la France :

- dans l'absolu : 2,6<sup>23</sup> ;
- pour les femmes en âge fécond, si cela ne tenait qu'à elles et en faisant abstraction des contraintes diverses : 2,4<sup>24</sup>.

Le désir d'enfant étant supérieur au nombre d'enfants effectif, on attend de la politique familiale une hausse de la fécondité qui est autant une fin en soi qu'un indicateur de satisfaction des souhaits des parents et, ce faisant, de réussite de la politique poursuivie.

### **C – Des politiques qui évoluent**

Guidées par cette évolution des justifications apportées à la volonté de soutenir la natalité, les politiques familiales évoluent : axées sur l'encouragement au troisième enfant (1), elles sont, depuis le milieu des années quatre vingt dix, davantage axées sur le soutien à la conciliation, puis à l'articulation, de la vie familiale et de la vie professionnelle (2).

#### **1. Une politique d'aides financières et de congés axée sur l'encouragement au 3ème enfant**

Jusqu'au milieu des années 90, la politique familiale française est clairement guidée par un objectif nataliste, même si elle a autant suivi les comportements qu'elle ne les a orientés :

- après le baby boom de l'après-guerre, le retournement de la fécondité des années 70 relance les pressions en faveur d'une politique familiale plus offensive ;
- la fin du septennat du Président Giscard d'Estaing est marquée par un ensemble de mesures destinées à favoriser les naissances de rang 3 ou plus : en 1978, la création du complément familial ; en 1979 l'allocation de 10 000 francs, versée à la naissance du 3<sup>ème</sup> enfant et des suivants (dénommée « le million de Giscard ») ainsi que l'allongement du congé maternité pour le troisième enfant et en 1980, la demi-part fiscale supplémentaire attribuée à compter du troisième enfant<sup>25</sup> ;
- avec l'élection du Président Mitterrand, les avantages différentiels accordés au troisième enfant seront réduits entre 1981 et 1985, date à laquelle l'allocation parentale d'éducation sera mise en place à partir du 3<sup>ème</sup> enfant.

---

<sup>22</sup> Brin Hubert – Famille, emploi féminin, désir d'enfant. Rapport remis au Ministre en charge de la famille, La Documentation Française, 2005, page 71.

<sup>23</sup> 2,7 enfants pour les femmes et 2,5 enfants pour les hommes selon Laurent Toulemon – La fécondité en France depuis 25 ans, rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, 2003.

<sup>24</sup> Aglietta Michel, Blanchet Didier, Héran François, op. cit.

<sup>25</sup> Breton Didier – Prioux France – Deux ou trois enfants ? Population 4/2005.

« La justification de l'exclusion historique des enfants de rang 1 du système des allocations familiales se fait en vertu des principes natalistes : il n'y a pas lieu d'encourager la naissance du premier enfant car « il vient toujours ». Quant au troisième enfant, celui qui crée la famille nombreuse, sa naissance est, elle, fortement encouragée »<sup>26</sup>. Mais on assiste néanmoins à une érosion, de fait, de cette priorité avec l'absence de toute nouvelle mesure destinée exclusivement aux familles de trois enfants et plus depuis la création de l'allocation parentale d'éducation pour les enfants de rang trois.

## **2. Depuis le milieu des années 90, des politiques davantage axées sur la conciliation ou l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle**

Depuis le milieu des années quatre vingt dix en particulier, les discours politiques sur les enjeux du soutien à la natalité mettent davantage en avant la dimension individuelle du choix des familles que sa dimension collective : il s'agit moins d'inciter les parents à avoir des enfants que de soutenir leur désir d'enfant en les accompagnant dans leurs projets familiaux et professionnels. En s'orientant progressivement vers des mesures favorisant l'articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle - notamment pour les parents de jeunes enfants - les nouvelles aides publiques passent moins par des aides financières non affectées que par une facilitation de l'accès aux services (soutien de l'offre et aides financières affectées comme la PAJE-CMG).

Ainsi, le programme de qualité et d'efficacité (PQE) Famille en vue du PLFSS 2010 ne fait pas de la croissance démographique un des quatre objectifs dont l'atteinte est mesurée par des indicateurs précis mais il souligne que « la politique familiale française a longtemps affiché un objectif de soutien à la natalité, notamment grâce à une réduction des inégalités de niveaux de vie entre familles selon le nombre d'enfants » et que le « haut niveau de fécondité française (...) témoigne d'une réussite indéniable ».

C'est la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle qui est actuellement au centre des priorités gouvernementales. La faciliter permet de fait d'améliorer la croissance et le renouvellement de la population mais permet également et peut être plus encore d'atteindre d'autres objectifs (voir fiche N°4 sur l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle).

## **II. L'EVALUATION DES IMPACTS DE LA POLITIQUE FAMILIALE SUR LA NATALITE ET LES DEBATS SUR LES OUTILS A PRIVILEGIER**

### **A - L'impact de la politique familiale sur la natalité**

#### **1. Des taux de natalité et de fécondité élevés en France**

Avec 828 000 naissances en 2010 et un taux de fécondité de 2,01 enfants par femme, la France se situe désormais en tête des pays européens en termes de natalité<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Damon Julien – De l'allocation au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales – Droit social N°12 – 2007.

<sup>27</sup> Insee Première N°1332 – janvier 2011 – Bilan démographique 2010 : la population française atteint 65 millions d'habitants

La fécondité des générations - descendance finale - est restée quasiment stable depuis le milieu des années 70, variant entre 2 et 2,1 enfant par femme<sup>28</sup>. De son côté, la fécondité annuelle - indice conjoncturel de fécondité - a diminué entre le milieu des années 1970 où elle se situait au dessus de 2 et le début des années 1990 (1,63 en 1993), pour remonter ensuite et se situer aujourd'hui de nouveau autour de 2<sup>29</sup>. L'écart entre les deux indicateurs s'explique par le recul de l'âge à la maternité et « le relèvement récent » de l'indice conjoncturel de fécondité « s'explique par l'essoufflement de cette tendance à retarder les naissances »<sup>30</sup>.

Quant à l'apport des immigré-e-s à la natalité - parfois mis en avant pour expliquer le taux de fécondité élevé en France -, il a été estimé qu'en l'absence d'immigration, le niveau de la fécondité française serait à peine inférieur à son niveau actuel (0,1 enfant de moins environ)<sup>31</sup>. Depuis 1998, la proportion de naissances avec deux parents étrangers est restée stable (aux alentours de 8%), tandis que celle des enfants issus de couples mixtes s'est accrue, passant de 8% à 13% des naissances<sup>32</sup>.

## 2. Une évaluation difficile de chaque type de mesure

### a) L'impact des transferts financiers et des dispositifs fiscaux

Les évaluations menées concluent à l'effet positif mais relativement limité des transferts financiers et des dispositifs fiscaux en direction des familles sur l'indice conjoncturel de fécondité. L'impact diffère selon le type d'aide<sup>33</sup> :

- les allocations versées à la naissance auraient un impact relativement marqué, comme en témoignent l'effet sur la natalité des primes à la naissance instaurées récemment en Italie, Australie ou au Québec (mais à elles seules ne conduisent pas à des taux de fécondité élevés) ;
- les aides financières directes aux familles<sup>34</sup> auraient un impact qui varierait entre 0,2 et 0,3 enfant par femme ;
- le passage d'une demi-part fiscale à une part pour le troisième enfant en 1981 aurait eu une incidence assez faible ; la réponse aux incitations fiscales étant croissante avec le niveau de revenus<sup>35</sup>.

Une étude menée en 2009 conclut que des variations de dépenses de prestations familiales monétaires n'auraient pas d'effet significatif sur la fécondité de 16 pays de l'OCDE<sup>36</sup>. Deux

<sup>28</sup> Après être passée de 2,62 pour la génération née en 1931 à 2,11 pour la génération née en 1949.

<sup>29</sup> Population et société N°454 – France 2008 : pourquoi le nombre de naissances continue-t-il d'augmenter ? – mars 2009.

<sup>30</sup> Prioux France – Contribution aux travaux du HCF au titre de l'INED – novembre 2010.

<sup>31</sup> Héran François et Toulemon Laurent – Deux enfants par femme dans la France de 2006 : la faute aux immigrées ? » In Population et société N°432, 2007.

<sup>32</sup> Prioux France – L'évolution démographique récente en France - Population N°63, 2008.

<sup>33</sup> L'article d'Olivier Thevenon et d'Anne Gauthier dans Politiques sociales et Familiales N°100 édité par la Cnaf en juin 2010 passe en revue un ensemble d'études et de recherches pour mettre en avant les éléments d'évaluation disponibles. Les éléments cités ici sont en grande partie tirés de cet article auquel le lecteur pourra se référer pour disposer des références des études et recherches dont sont issues les principales conclusions ci-après.

<sup>34</sup> Allocations familiales, complément familial et aides en matière de logement.

<sup>35</sup> Landais Camille – Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? in Economie Publique N°13 – 2003.

<sup>36</sup> Kalwij Ariaan – The impact of family policy expenditures on fertility in Western Europe, 2009.

autres études concluent malgré tout à un impact modéré. Une augmentation de 25% du soutien moyen aux familles dans les pays de l'OCDE conduirait à une augmentation du taux de fécondité de 0,05 enfant par femme<sup>37</sup>. L'application des transferts français au Royaume-Uni conduirait à une augmentation du taux de fécondité de 0,17 enfant par femme<sup>38</sup>.

Ces conclusions tiennent en partie au fait que l'effet de ces politiques sur la démographie ne s'observe qu'après des délais assez longs.

Mais le principal facteur d'explication semble être que l'aide financière reçue par les parents est prioritairement investie pour améliorer les conditions de vie matérielles ou éducatives des enfants présents plutôt que pour préparer l'arrivée d'un enfant supplémentaire. Autrement dit l'effet « qualité » (mesurant la dépense moyenne par enfant) domine l'effet « quantité » (mesuré par l'agrandissement de la famille)<sup>39</sup>. A l'aune d'autres objectifs, l'évaluation de ces aides serait donc sans doute plus positive.

## b) L'impact des aides à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale

### *b1) Les congés et la possibilité de travailler à temps partiel*

La rémunération des congés semble plus déterminante que leur durée<sup>40</sup>. En France, l'extension de l'allocation parentale d'éducation aux parents d'un 2<sup>ème</sup> enfant expliquerait 20 à 30% de l'augmentation des naissances observée entre 1994 et 2001 (au plus 10% des naissances de 3<sup>ème</sup> rang et entre 10 et 20% des naissances de 2<sup>ème</sup> rang)<sup>41</sup>. Le travail à temps partiel ou les horaires flexibles semblent également constituer un facteur favorable à la natalité.

### *b2) L'école préélémentaire, l'accès aux services d'accueil des jeunes enfants et le partage des tâches domestiques*

Bien que le lien de causalité ne soit pas toujours formellement établi, les différentes études disponibles concluent à une corrélation entre les taux de fécondité et la fréquentation des modes de garde formels par les enfants de moins de trois ans, que ce soit en Norvège, en Suède ou pour expliquer les différences entre la France, l'Allemagne et la Russie. L'école préélémentaire (ou maternelle) qui permet à la quasi totalité des enfants de trois à six ans d'être préscolarisés gratuitement en France joue aussi sans conteste un rôle important dans les choix parentaux.

Par ailleurs, certaines études concluent que la participation des pères à la prise en charge d'un premier enfant joue favorablement sur le calendrier d'une deuxième naissance.

---

<sup>37</sup> D'Addio Dervaux Anna et Mira d'Ercole Marco – Fertility trends and the impacts of policies, in Social employment and migration, Workings papers, OCDE, 2005.

<sup>38</sup> Blanchet Didier et Ekert-Jaffé Olivia – The demographic impact of family benefits: evidence from a micro-model and from macro-data in the family, the market and the state in ageing societies, 1994.

<sup>39</sup> Thevenon Olivier, Gauthier Anne, op. cit., page 14.

<sup>40</sup> Thevenon Olivier, Gauthier Anne, op. cit., page 15.

<sup>41</sup> Piketty Thomas – L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France 1982-2002 in Histoires de familles – Histoires familiales – Les Cahiers de l'INED, 2005.

### *b3) Les politiques permettant de soutenir la transition des études à l'emploi*

En permettant aux jeunes adultes d'acquérir un logement et/ou d'accroître leur autonomie financière, les politiques soutenant la transition entre études et emploi peuvent jouer un rôle non négligeable sur les comportements de fécondité »<sup>42</sup>.

### **3. L'impact « global » d'un ensemble de facteurs et d'une politique familiale « globale »**

Le niveau de fécondité plus élevé en France que dans les autres pays européens renvoie notamment à une articulation entre vie familiale et vie professionnelle plus facile, à l'impact des normes sociales et à une politique familiale globale.

#### a) Une articulation entre vie familiale et vie professionnelle plus facile

Les conditions d'articulation entre vie professionnelle et vie familiale sont plus faciles en France que dans de nombreux autres pays européens, tant en termes de représentation de la mère active, d'équipements collectifs pour la garde des jeunes enfants que d'aides financières.

Si la corrélation entre indice conjoncturel de fécondité et taux d'emploi des femmes âgées de 25 à 59 ans était clairement négative jusqu'au milieu des années 1980, on observe que les pays de l'OCDE qui présentent les taux d'emploi féminins les plus élevés sont également ceux qui ont les taux de fécondité les plus élevés<sup>43</sup>. « Ce sont les politiques qui favorisent l'accès des femmes au marché du travail, et leur permettent de concilier de façon équilibrée vie familiale et vie professionnelle qui joueraient dans leur ensemble un rôle plus ou moins favorable » (à la fécondité)<sup>44</sup>.

#### b) L'impact des normes sociales

Les normes sociales peuvent également influencer le fait d'avoir ou non des enfants. « Les pays les plus familialistes (où l'on croit qu'il faut être marié pour avoir un enfant et qu'il faut rester à la maison pour l'élever) sont les pays qui détiennent les plus bas taux de fécondité »<sup>45</sup>.

Par ailleurs, la « pression à concevoir » est plus forte en France avec des taux de 25% d'intolérance pour les femmes restant volontairement sans enfant et de 36% pour les hommes<sup>46</sup> alors que dans les pays du Nord de l'Europe, moins de 10% de la population désapprouve le fait de rester sans enfants<sup>47</sup>. Remarquons toutefois que cet indicateur porte sur un modèle (n'avoir aucun enfant) qui, tant dans les pays nordiques qu'en France, n'est considéré comme un idéal personnel que pour une minorité de femmes de 15 à 39 ans (3% en France, 1% en Suède)<sup>48</sup>, ce qui vient limiter l'impact de cette norme sociale.

---

<sup>42</sup> Thevenon Olivier, Gauthier Anne, op. cit. page 18.

<sup>43</sup> Thevenon Olivier et Gauthier Anne, op. cit.

<sup>44</sup> Elbaum Mireille – La politique familiale : des « retours sur investissement » qui dépendent de choix économiques et sociaux, Document de travail de l'OFCE, N°2010-20, septembre 2010.

<sup>45</sup> Héran François – INED - L'avenir démographique de l'Europe -Audition du 28 mai 2008 par le département des politiques économiques et scientifiques du Parlement européen.

<sup>46</sup> Régnier-Loilier Arnaud et Solaz Anne – La décision d'avoir un enfant : une liberté sous contraintes - Politiques sociales et familiales N°100 – juin 2010.

<sup>47</sup> Cette causalité est à relativiser puisque la Suède compte également parmi les pays qui ont le taux de natalité le plus élevé en Europe.

<sup>48</sup> Childbearing Preferences and Family Issues in Europe - eurobaromètre 2006.

### c) Une politique familiale globale

On observe que la France, où les aides sont développées en faveur des familles nombreuses, est également le pays européen où la fécondité de rang trois ou plus contribue le plus à la fécondité totale<sup>49</sup>.

Une politique familiale « globale » a « globalement » un impact sur le taux de fécondité. Or, la politique familiale de la France est plus dense et plus stable que celle de la plupart de ses voisins européens. Son inscription dans la durée permet de conserver la confiance des couples<sup>50</sup>. Et « s'il est difficile de mesurer l'impact des politiques familiales, on ne sait pas si y mettre fin ou les réduire ne conduirait cependant pas à des réactions importantes en termes de fécondité »<sup>51</sup>. « La politique familiale forme un tout supérieur à la somme des parties »<sup>52</sup>.

## **B - Des avis partagés sur les outils à privilégier**

### **1. Des droits réservés aux nationaux : une option très minoritaire**

Si cette option a pu être défendue par le passé (par exemple à la fin des années 80 au moment de la création de l'allocation parentale d'éducation où il avait été envisagé de la réserver aux français et ressortissants de la CEE du fait, précisément, de son caractère nataliste) ou par les mouvements et partis d'extrême droite actuellement, elle ne fait l'objet que d'une expression minoritaire. Actuellement, une fois que les familles étrangères résident légalement en France, elles ont les mêmes droits que les familles françaises, que ce soit en termes de prestations sociales ou familiales ou de fiscalité. Aucune expression forte ne se fait entendre pour revenir sur ce point.

### **2. L'aide aux familles nombreuses : parfois questionnée**

Pour plusieurs acteurs, il est essentiel de maintenir une des spécificités historiques de la politique familiale française : le soutien aux familles de trois enfants et plus. Certains souhaiteraient que ce soutien soit renforcé compte tenu de leur rôle dans le renouvellement des générations<sup>53</sup>. Il est à noter que sur 11 pays européens, il a été mesuré une forte corrélation (coefficient de 0,82) entre la fécondité et les naissances de troisième enfant<sup>54</sup>.

Des experts remettent toutefois en question la pertinence de l'aide particulière aux familles nombreuses à travers les différentes mesures attachées au troisième enfant<sup>55</sup>. Certains prônent une allocation forfaitaire par enfant, quel que soit son rang, afin de tendre vers une politique familiale plus neutre vis-à-vis des choix familiaux<sup>56,57</sup>.

---

<sup>49</sup> Breton Didier et Prioux France, op. cit.

<sup>50</sup> Héran François – INED, op. cit.

<sup>51</sup> Aglietta M, Blanchet D, Héran F, op. cit.

<sup>52</sup> Aglietta Michel, Blanchet Didier, Héran François, op. cit.

<sup>53</sup> Brin Hubert – op. cit.

<sup>54</sup> Breton Didier – Prioux France – Deux ou trois enfants ? Influence de la politique familiale et de quelques facteurs sociodémographiques – INED, Populations – 2005.

<sup>55</sup> Le Bras Hervé – Marianne et les lapins : l'obsession démographique – Pluriel, 1991 – page 172 notamment.

<sup>56</sup> Damon Julien, op. cit.

<sup>57</sup> Chauffaut Delphine, Paris Hélène – Revue de droit sanitaire et social N°4 – 2008



### **3. L'utilité de transferts financiers non ciblés et sans condition de ressources : des avis plus partagés**

Pour certains, avec une enveloppe budgétaire relativement restreinte, il s'agit de peser sur les obstacles les plus sensibles à l'agrandissement d'une famille pour les catégories potentiellement concernées. « En aidant les mères à faire garder leurs enfants ou les familles nombreuses à boucler leur budget, on peut peut-être influencer les comportements ; ce que ne peut réaliser le versement d'une prestation uniforme à un grand nombre de bénéficiaires » qui serait d'un montant « forcément insuffisant »<sup>58</sup>.

Pour d'autres, comme Jacques Bichot, « si le montant des prestations décroît quand le revenu augmente, cela ne résoudra pas pour autant le problème des inégalités. Le but doit être de réduire les inégalités entre ceux qui ont un même salaire mais un nombre d'enfants différent », sinon « d'autres inégalités apparaîtront entre salariés aisés sans enfants et familles plus démunies avec enfants »<sup>59</sup>.

### **4. Les mesures permettant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : un large consensus**

Exception faite des Etats-Unis, les pays dits « développés » qui ont le plus investi dans les mesures de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle sont ceux où la fécondité est la plus élevée. Selon le Conseil d'analyse économique, « c'est dans les pays où les femmes travaillent qu'elles font des enfants. C'est là où les moins qualifiées peuvent ne pas renoncer au travail, et là où les plus qualifiées peuvent ne pas renoncer aux enfants que la fécondité, au moins, se maintient »<sup>60</sup>.

Faciliter les interruptions de carrière lors de l'arrivée d'un enfant sans pénaliser les parents, offrir des services d'accueil des enfants de qualité et à des coûts abordables, proposer une organisation du travail et des temps favorable aux familles sont des mesures qui sont considérées aujourd'hui comme étant les plus efficaces en matière de soutien à la natalité.

### **5. La politique familiale : un tout supérieur à la somme des parties**

Les avis convergent pour souligner l'importance de l'ouverture de la société à la diversité des familles et à la présence d'enfants, au-delà de la seule politique familiale (droit du travail par exemple).

Ainsi, « pour le Conseil économique et social, l'évolution positive de la fécondité repose sur une croissance économique durablement forte, sur le retour à une politique de l'emploi dynamique et suffisamment durable pour rompre avec la précarité, et sur une meilleure prise en compte par la société de la présence d'enfants ». Il recommande que quatre objectifs soient assignés aux politiques publiques favorables à la natalité :

- améliorer les conditions de vie des familles afin de permettre aux parents d'avoir et d'élever le nombre d'enfants qu'ils désirent ;

---

<sup>58</sup> Ekert-Jaffé Olivia, op. cit.

<sup>59</sup> Ichtus – Une politique démographique, comment ? Mis en ligne le 2 février 2007.

<sup>60</sup> Aglietta Michel, Blanchet Didier, Héran François, op. cit.

- veiller à ce que la politique familiale favorise la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle des mères et des pères ;
- veiller à ce que la politique familiale respecte la diversité des familles ;
- promouvoir une politique familiale juste, qui apporte un soutien spécifique aux familles qui connaissent des difficultés particulières et donne les mêmes chances aux enfants issus de milieux sociaux différents »<sup>61</sup>.

Plus largement, la confiance en l'avenir constitue un facteur à prendre en compte<sup>62</sup>.

Pour le Conseil d'analyse économique, « tout ceci invite quand même à considérer avec réserve toute politique de contraction des aides aux familles, telles qu'un transfert massif de la branche famille au profit des retraites de la sécurité sociale. Face à une telle politique, rien ne garantit que les « stabilisateurs » démographiques jouent bien leur rôle, et les problèmes de financement de la retraite s'en trouveraient, à terme, encore aggravés<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Avis adopté par le CES au cours de sa séance du 10 mars 2004 suite au rapport de Billet Jean – Rééquilibrer les structures d'âge en France : natalité, fécondité, quelle politique de long terme ?

<sup>62</sup> Parmi les raisons qui les poussent à n'avoir que peu ou pas d'enfant, 55% des individus citent la crainte face à l'avenir : Toulemon Laurent – La fécondité en France depuis 25 ans – Rapport pour le haut conseil de la population et de la famille, 2003.

<sup>63</sup> Aglietta Michel, Blanchet Didier, Héran François, op. cit.

## Fiche 2

### COMPENSER LES CHARGES DE FAMILLE

« Contribuer à la compensation financière des charges de famille » est aujourd'hui le premier objectif mentionné par le Programme de qualité et d'efficience « famille » annexé aux lois de financement de la sécurité sociale, qui considère que cet objectif est « historiquement la finalité première du dispositif français d'aide aux familles ».

Cet objectif fait d'ailleurs l'objet d'un consensus extrêmement large, à l'exception du point de vue très minoritaire selon lequel la puissance publique n'a pas à intervenir dans les choix privés des familles, celles-ci devant assumer intégralement les charges résultant de leurs décisions d'avoir des enfants.

La façon de compenser ces charges est en revanche l'objet d'importants débats dans la littérature (se traduisant parfois dans les évolutions législatives et réglementaires). Après avoir rappelé les deux approches principales retenues en France pour mesurer les charges de famille (I), on présente les principaux points de débat sur la façon de les compenser (II).

#### **I- COMMENT MESURER LES CHARGES DE FAMILLE ?**

L'analyse des budgets de famille peut reposer sur deux approches :

- une approche « empirique » : le constat de la différenciation des budgets de consommation effectifs (mesurés par des enquêtes auprès des ménages) en fonction de la taille et de la structure des familles conduit à construire une « échelle d'équivalence » permettant de comparer les ménages en fonction d'un nombre d' « unités de consommation » prenant en compte les économies d'échelles liées au partage de certaines consommations. C'est l'approche retenue par la plupart des organismes statistiques (INSEE, OCDE notamment) ;
- une approche plus « normative » : la fixation d'une norme de « conditions de vie décentes par rapport aux standards observés », repose sur un panier de biens et services permettant de couvrir les besoins « normaux » de l'enfant. Cette approche est par exemple retenue par certaines associations pour mesurer le « coût de la rentrée scolaire », ou par l'UNAF pour la construction de ses « budgets types ».

#### **A-L'approche par les échelles d'équivalence**

L'approche par les échelles d'équivalence aboutit aujourd'hui, selon l'échelle la plus couramment retenue (échelle dite OCDE « modifiée », retenue notamment par l'INSEE pour la mesure des niveaux de vie<sup>64</sup>), à attribuer une unité de consommation (UC) à la personne seule, 0,5 UC par adulte supplémentaire, et 0,3 UC par enfant de moins de 14 ans. Le « coût de l'enfant » entendu comme le supplément de revenu nécessaire à un ménage avec enfant

---

<sup>64</sup> Voir Hourriez et Olier, « Niveau de vie et taille du ménage : estimation d'une échelle d'équivalence », Economie et statistiques, n°308-309-310, 1997. Pour une discussion de cette échelle et de ses limites, on peut par exemple se reporter à Accardo (« Du bon usage des échelles d'équivalence ») ou Bichot et Marcihacy (« La farfouille des quotients familiaux »). Cette échelle est celle retenue par Eurostat ou l'OCDE.

pour conserver le même niveau de vie qu'un ménage sans enfant serait donc de l'ordre de 20% (0,3 / 1,5) pour les enfants de moins de 14 ans, et de 33% pour les enfants de plus de 14 ans.

Au-delà de cette distinction en fonction de l'âge de l'enfant (qui peut d'ailleurs apparaître relativement frustré par rapport aux résultats de certaines enquêtes<sup>65</sup>), il est difficile de retirer de la littérature des conclusions claires sur le poids d'autres facteurs :

- la variation du coût de l'enfant selon la taille de la famille donne lieu à des conclusions relativement contradictoires : les études portant sur le coût de l'enfant concluent fréquemment à l'existence d'« économies d'échelle » (diminution du coût moyen de l'enfant avec le nombre d'enfants<sup>66</sup>) ; à l'inverse, l'échelle retenue par l'Insee surestimerait légèrement les besoins des ménages de petite taille (2 ou 3 personnes), et sous-estimerait ceux des ménages de plus grande taille comprenant des enfants de plus de 14 ans<sup>67</sup> ;
- l'évolution du coût de l'enfant en fonction du revenu des parents ne donne pas non plus lieu à des conclusions tranchées : si une majorité d'études font apparaître un coût relatif de l'enfant diminuant avec le revenu<sup>68</sup>, d'autres études font apparaître un coût relatif croissant avec le budget des ménages<sup>69</sup> ;
- enfin, l'absence de prise en compte spécifique de la monoparentalité est également parfois contestée, mais la question reste peu documentée ; en effet, si plusieurs études s'accordent sur le fait que la monoparentalité entraîne des charges supplémentaires (logement, éducation, services domestiques<sup>70</sup>) en raison de l'absence d'économies d'échelles permises par le couple, il est difficile d'en tirer des conclusions claires en termes d'échelle d'équivalence.

## **B- L'approche par les « budgets types »**

L'approche par les « budgets types » de l'UNAF repose sur l'estimation des budgets nécessaires à la couverture des besoins de quatre familles types (le budget mensuel correspondant aux besoins d'une famille de 2 adultes et 2 enfants de moins de 14 ans est ainsi estimé à 2565 € en 2010 ; pour 2 adultes et 2 adolescents : 2938 € / mois ; pour 1 adulte et 2 enfants de moins de 14 ans : 2085 € / mois ; pour 2 adultes, 2 enfants et 2 adolescents : 3618 € / mois). On estime alors le coût de l'enfant par différence.

Ces budgets ne couvrent que le coût privé direct d'un enfant, et n'incluent donc pas les coûts privés indirects (temps consacré à l'enfant, éventuel impact négatif sur la carrière) ni les coûts « sociaux », pris en charge par la collectivité.

---

<sup>65</sup> Cf. Glaude et Moutardier, qui distinguent trois tranches d'âge (moins de 5 ans, 5 à 10 ans, 10 à 15) et trouvent une augmentation du coût de l'enfant entre ces trois tranches d'âge.

<sup>66</sup> Cf. par exemple Glaude, Moutardier pour qui le poids relatif d'un enfant par rapport à un adulte était en 1989 de 30% pour le premier enfant, 27% pour le deuxième et de 24% pour le troisième.

<sup>67</sup> Hourriez et Olier, op. cit., page 82.

<sup>68</sup> Cf. par exemple Glaude et Moutardier ou Ekert et Trognon.

<sup>69</sup> Cf. Wittwer, Evolution du coût de l'enfant avec le budget des ménages : quelques résultats, Economie et Prévision, 1993, n° 110-111

<sup>70</sup> Cf. par exemple « Combien nous coûtent nos enfants », Données sociales 1999, ou « L'impact des enfants sur les budgets des ménages. Les familles monoparentales fragilisées », Informations sociales, 2007.

Selon cette approche, le coût privé direct d'un enfant serait donc de 340€ / mois en 2010, et celui d'un adolescent de 526,5€ / mois. Si l'on considère que l'échelle d'équivalence OCDE est valable pour les adultes (auxquels on attribue 1,5 UC), on attribuerait alors selon cette approche 0,27 UC aux enfants et 0,42 UC aux adolescents, soit des résultats proches mais légèrement inférieurs à ceux retenus dans l'échelle OCDE.

## **II - LES DEBATS SOULEVES PAR LA COMPENSATION DES CHARGES EN FRANCE**

### **A- Les spécificités de la compensation des charges en France**

#### **1. Trois vecteurs de compensation**

En France, la compensation intervient principalement par trois vecteurs

- Le premier, fréquemment oublié, est la fourniture de services : il importe en effet de rappeler qu'une partie des coûts liés à l'enfant sont pris en charge par le biais de prestations en nature ou de service, dont les frais sont en tout ou partie couverts par la collectivité (soins de santé et éducation notamment, ainsi qu'une partie des dépenses de loisirs, sports, culture, vacances,...). Ces frais constituent une part importante du coût de l'enfant, très largement prise en charge par la collectivité. Une étude de l'Insee a tenté d'estimer un équivalent monétaire de ces transferts selon la configuration familiale. Malgré les difficultés et les limites d'un tel exercice, il est intéressant d'observer que les transferts considérés bénéficient particulièrement aux familles : ils représentent 23% du revenu disponible brut pour l'ensemble des ménages, mais cette proportion dépasse 35% pour les familles monoparentales et les couples avec trois enfants ou plus<sup>71</sup>.

- La compensation des coûts directs passe également par le versement de prestations monétaires ou la réduction de certains impôts directs. Toutefois, cette compensation n'est pas intégrale pour tous les enfants : la collectivité vise à réduire les écarts de niveau de vie liés aux enfants, sans toutefois les compenser intégralement. On considère en quelque sorte que les coûts liés à l'enfant doivent être partagés entre les familles et la collectivité<sup>72</sup>.

- Enfin, la compensation de certains coûts indirects s'effectue par le biais notamment des droits familiaux de retraite. Ils visent à atténuer l'impact des enfants sur la carrière des parents en jouant sur les conditions de liquidation ou le niveau des pensions.

#### **2. Une compensation différenciée selon les caractéristiques de la famille**

La politique familiale française se distingue par le choix de ne pas compenser les charges liées à l'enfant de manière uniforme, selon une logique d'aide à l'enfant, mais de moduler la compensation en fonction des caractéristiques des familles, selon une logique d'aide aux familles.

L'âge de l'enfant intervient dans les modalités et l'étendue de la compensation :

---

<sup>71</sup> « Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus ». Insee Première n°1264 - novembre 2009.

<sup>72</sup> Il faut toutefois garder à l'esprit que près de neuf femmes sur 10 auront un ou des enfants au cours de leur vie.

- initialement peu sensible à l'âge, la compensation par les prestations monétaires a progressivement cherché à mieux prendre en compte les charges liées aux grands enfants (création et augmentation des majorations pour âge, puis recentrage de ces majorations sur les plus de 14 ans ; augmentation régulière de l'âge limite de versement des prestations). L'aide à apporter aux jeunes adultes fait cependant l'objet de débats récurrents (cf. fiche 5) ;
- la prise en compte de l'âge de l'enfant s'est en revanche accrue en direction des jeunes enfants : l'effort de compensation spécifique en direction des parents d'enfants de moins de trois ans, qu'il passe par les prestations légales ou extralégales, est une orientation constante de la politique familiale française depuis trente ans. Les débats suscités par cet effort et ses modalités sont étudiés plus précisément dans la fiche 4.

Mais la compensation des coûts directs est surtout très sensible à la taille de la famille et à son niveau de revenu, comme l'illustre l'indicateur du PQE n° 1-1 :

**Niveau de vie des ménages avant et après impôt sur le revenu, prestations familiales, aides au logement et minima sociaux, en fonction de la configuration familiale**

	Niveau de vie de référence médian	Impact de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation			Niveau de vie de référence médian après impôt	Impact des prestations		Niveau de vie final médian	Objectif	
		avant prise en compte du quotient familial	Impact supplémentaire du quotient familial	impact supplémentaire de la PPE et de la TH		impact des prestations familiales	impact supplémentaire des aides au logement et des minima sociaux			
<b>Couples</b>										
sans enfant	<b>100</b>	-4,3 %	0,0 %	-0,8 %	95,0	0,0 %	0,1 %	95,1	<b>Réduction des écarts de niveau de vie</b>	
	<b>24 758</b>				23 519			23 539		
avec 1 enfant	83,3	-3,9 %	1,7 %	-0,7 %	80,8	4,8 %	0,2 %	84,8		
	20 612				20 002			21 003		
avec 2 enfants	75,5	-4,5 %	3,0 %	-0,8 %	73,7	7,0 %	0,2 %	79,0		
	18 692				18 239			19 553		
avec 3 enfants ou plus	52,7	-4,1 %	4,3 %	-0,3 %	52,5	22,0 %	1,4 %	65,0		
	13046				13 008			16 088		
<b>Célibataires</b>										
sans enfant	<b>100</b>	-4,6 %	0,7 %	-1,8 %	94,4	0,0 %	1,0 %	95,3		
	<b>18 368</b>				17 337			17 501		
avec 1 enfant	68,4	-3,7 %	3,8 %	0,3 %	68,6	4,5 %	8,0 %	77,5		
	12 569				12 608			14 244		
avec 2 enfants ou plus	47,7	-2,1 %	3,0 %	0,3 %	48,3	30,0 %	11,0 %	69,7		
	8 762				8 864			12 797		

Source : DREES, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 actualisée 2008, modèle INES.

Ce choix suscite des débats importants, portant principalement sur la modulation de la compensation en fonction du nombre d'enfants, et en fonction du revenu des familles.

## **B - Les débats soulevés par les choix de compensation**

### **1. Une aide identique pour tous les enfants quel que soit leur rang ?**

#### **a) En France, une aide plus importante quand la taille de la famille s'accroît**

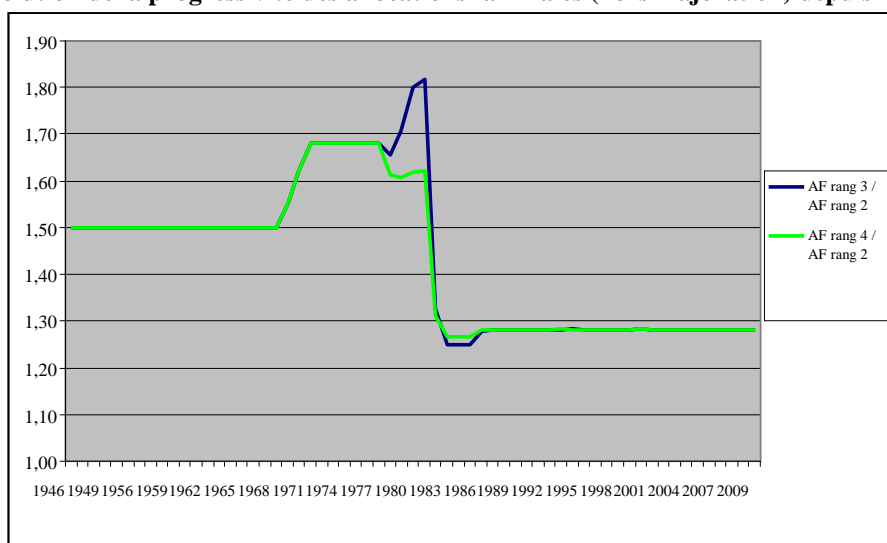
En France, contrairement à ce qui existe dans de nombreux pays, le choix a été fait d'aider davantage les familles lorsque leur taille s'accroît. Cette progressivité de l'aide se retrouve non seulement au sein des prestations familiales (si les AF étaient initialement (1932) versées dès le 1<sup>er</sup> enfant, leur montant était déjà progressif ; le Code de la famille de 1939 en a réservé le versement aux familles de deux enfants et plus, introduisant une visée nataliste davantage qu'un objectif de diminution des charges liés à l'enfant) mais aussi de la fiscalité (c'est dans le même esprit que fut introduit le quotient familial en 1945, même si la demi-part supplémentaire pour le troisième enfant et les suivants ne date que de 1980).

Aujourd'hui, le système français ouvre un certain nombre de droits spécifiques aux familles de trois enfants et plus : allocations familiales plus élevées, complément familial (CF) et le cas échéant prise en charge des cotisations retraite (AVPF) pour ses bénéficiaires, demi-part supplémentaire de quotient familial, majorations pour âge ouvertes à l'aîné, accès au COLCA, bonification de pensions, départ en retraite après 15 ans d'activité dans la fonction publique, majoration plus élevée des plafonds de ressources, majoration du SFT.

La progressivité a été partiellement remise en cause par le législateur au début des années 1980, avec le souci explicite d'égaliser l'aide apportée aux enfants quel que soit leur rang : le nouveau président de la République se fixait pour objectif « le service d'une allocation familiale à tous les enfants au même taux » (discours de M. François Mitterrand au congrès de l'UNAF, 21 novembre 1981), ce qui se traduisit dans un premier temps par un rapprochement du montant des allocations servies pour les enfants de rang 2 et plus. Était ensuite prévue l'ouverture des allocations au premier enfant, en commençant par le dernier enfant des familles nombreuses lorsque cet enfant reste seul à charge. Cette orientation contraste avec l'évolution depuis 1945, qui avait plutôt eu tendance à accentuer le surcroît de prestations à partir du troisième enfant. Elle fut toutefois rapidement interrompue, en raison notamment de la crise économique et financière. Depuis 1982, on ne note pas d'évolution significative de la progressivité, malgré une légère remontée du taux des AF de rang 3 et plus.

La progressivité des AF de base a donc diminué depuis 1982, y compris par rapport à la situation de 1946. Il conviendrait toutefois d'intégrer les majorations pour âge et le complément familial à cette analyse, qui rééquilibreraient la situation au bénéfice des familles de 3 enfants et plus.

### Evolution de la progressivité des allocations familiales (hors majoration) depuis 1945



Source : CNAF, brochure « prestations familiales 2008 ».

Si la progressivité des allocations familiales et du CF se maintient globalement depuis 25 ans, le gros de l'effort financier depuis plusieurs années bénéficie à tous les enfants, quel que soit leur rang (prestations petite enfance, action sociale, aides à la scolarité), et que certaines mesures ont conduit à diminuer la progressivité d'ensemble du système (ouverture de l'APE au 2<sup>ème</sup> enfant en 1994, de l'ARS (1999) et du CLCA (2004) au premier enfant).

#### b) Une option parfois critiquée, le plus souvent au nom de l'égalité entre enfants

La pertinence du choix d'une compensation du coût de l'enfant croissante avec la taille de la famille est parfois remise en cause :

- au regard du choix fait à l'étranger d'un soutien identique quel que soit le rang de l'enfant, voire d'une dégressivité (Royaume-Uni, Irlande, Danemark) des aides avec le nombre d'enfants ;
- au regard de son inadéquation avec l'objectif de compensation des charges : inspirée par l'objectif de soutien à la natalité, la progressivité conduirait à une compensation inégale des charges liées à l'enfant selon son rang, au détriment notamment des familles n'ayant qu'un enfant.

Trois types de positions peuvent être distingués :

- la mise en place d'une allocation familiale dès le premier enfant<sup>73</sup> est fréquemment préconisée (représentants de divers partis politiques de droite comme de gauche, UNAF, rapport du CERC), ce qui, toutes choses égales par ailleurs, diminuerait les aides relatives aux enfants de rang supérieur ; en outre, à enveloppe constante, le financement de cette allocation au premier enfant supposerait de réduire les prestations versées aux familles de deux enfants ou plus, ce que ne précisent pas toujours les tenants de cette création ; on peut citer à l'inverse le rapport Thélot-Villac, qui envisageait la réduction des allocations versées pour les enfants de rang 3 et plus ;

<sup>73</sup> Ou plus précisément la création de cette allocation en métropole, puisqu'une allocation familiale est déjà versée pour les familles d'un enfant dans les territoires d'outre mer.



- les propositions d'uniformisation des allocations quel que soit le rang de l'enfant assument à l'inverse l'idée d'une diminution des aides aux familles plus nombreuses. C'est par exemple la thèse de Julien Damon, qui propose une allocation de 60€ par enfant ; pour lui, la diminution des aides aux familles de trois enfants et plus serait en partie compensée par le fait que ces familles passent nécessairement par l'étape « famille de un enfant », et en partie (pour les plus modestes d'entre elles) par la majoration du complément familial ; cette uniformisation permettrait également selon ses promoteurs de simplifier les prestations, et de mieux prendre en compte les recompositions familiales et les situations de partage des allocations ;
- le souhait d'une diminution de la progressivité par une baisse des prestations versées aux familles nombreuses est rarement exprimé explicitement<sup>74</sup> ; la progressivité au sein du système fiscal est en revanche plus fréquemment remise en cause (contestation de la demi-part supplémentaire à compter du troisième enfant), mais la critique repose autant voire davantage sur des arguments en termes d'équité verticale que sur une contestation de la progressivité de la redistribution horizontale ainsi opérée.

### c) Mais une option qui reste largement défendue

Certains auteurs font remarquer en premier lieu que l'idée que les familles n'ayant qu'un enfant ne sont pas aidées reflète une vision erronée de la réalité, déformée par une focalisation sur les seules allocations familiales. En effet, près de la moitié des familles d'un enfant bénéficient aujourd'hui d'un mécanisme de prise en compte des charges liées à l'enfant, par le biais des prestations familiales (PAJE, RSA, allocations logement, ARS) ou du quotient familial. Et ces familles perçoivent des prestations familiales, pour un montant moyen par enfant supérieur à celui des familles de deux enfants ou plus<sup>75</sup>.

Ils justifient ensuite le maintien de la progressivité par les arguments suivants:

- un argument d'équité horizontale : à partir du moment où la compensation du coût de l'enfant est incomplète, aider toutes les familles de manière identique revient à accroître la perte de niveau de vie avec le rang de l'enfant ; la progressivité des aides conduit au moins au rapprochement des niveaux de vie entre ménages avec enfants, à défaut de le faire entre ménages avec et sans enfants<sup>76</sup> ;
- un argument d'équité verticale : les familles nombreuses sont surreprésentées parmi les familles pauvres (en raison de revenus primaires faibles, ou du moins qui ne croissent pas aussi rapidement que la taille de la famille) : les aider spécifiquement se justifierait donc également du point de vue de l'objectif de lutte contre la pauvreté. « même forfaitaires, les allocations familiales sont redistributives »<sup>77</sup> ;
- des arguments de soutien à la natalité (cf. fiche 1).

<sup>74</sup> Seul exemple contraire, la thèse d'Yves Cochet, député, qui considère que les prestations devraient être neutres vis-à-vis du rang de l'enfant : « Aujourd'hui, plus on a d'enfants, plus on touche. Je propose qu'une famille continue de percevoir des aides pour les deux premiers enfants, mais que ces aides diminuent sensiblement à partir du troisième ».

<sup>75</sup> 354€/mois contre 200€. Cf. la note du HCF d'octobre 2009, « Présentation générale des dispositifs en faveur des familles », page 29.

<sup>76</sup> Cet argument est par exemple exprimé par Henri Sterdyniak dans « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ?, communication aux journées d'étude OFCE « Les finances publiques après la crise ».

<sup>77</sup> Voir Sterdyniak, op. cit.

Certains auteurs considèrent même que la politique familiale française devrait accroître les aides aux familles nombreuses (ainsi le rapport Godet / Sullerot propose-t-il d'« étudier le déplafonnement du quotient familial pour les familles nombreuses (à partir du 3<sup>ème</sup>) ou augmenter les allocations versées aux familles nombreuses et très nombreuses », propositions qui pourraient être financées par une diminution du quotient conjugal à 1,7 au lieu de 2 parts), voire maintenir le principe de progressivité pour ces familles y compris lorsque leur taille se réduit et qu'elles ne sont plus « nombreuses » (rapport Godet / Sullerot).

## 2. Un même profil de soutien à tous les niveaux de revenus primaires ?

### a) Les trois principes de justice de la politique familiale française

On peut identifier dans la politique familiale française trois grands principes de justice redistributive<sup>78</sup>, et trois conceptions associées du coût de l'enfant et de sa compensation :

- une logique égalitaire qui vise à accorder à toutes les familles le même niveau d'aide. Dans cette logique, l'aide apportée aux familles doit être forfaitaire, indépendante du revenu des parents ; elle doit couvrir des besoins « normaux », identiques pour tous les enfants ; c'est par exemple la logique des AF, forfaitaires et universelles ;
- une logique familialiste, qui vise à accorder aux familles aux ressources identiques les mêmes niveaux de vie et ce malgré la présence d'enfants au sein du foyer ; c'est la logique qui sous-tend par exemple le supplément familial de traitement et le quotient familial pour ceux qui considèrent que ce dispositif constitue une aide ;
- une logique sociale qui a pour fondement de réduire les inégalités sociales à travers un principe d'équité ; elle considère que, si le coût de l'enfant est constant, la politique familiale doit poursuivre une logique d'égalisation du taux d'effort des familles pour la prise en charge de ce coût. Elle est par exemple à la base du versement de prestations sous condition de ressources.

#### Rapport inter-déciles des distributions de niveaux de vie avant et après transferts

	couples			parent isolé	Objectif
	avec 1 enfant	avec 2 enfants	avec 3 enfants ou plus	avec 1 enfant	
<i>Niveau de vie de référence</i>	3,5	3,8	6,8	12,3	Réduction des écarts de niveau de vie
<i>Niveau de vie après IR sans quotient familial</i>	3,2	3,4	5,9	11,0	
<i>Niveau de vie après IR y.c. quotient familial</i>	3,3	3,5	6,4	11,8	
<i>Niveau de vie après PPE et TH</i>	3,3	3,5	6,0	11,8	
<i>Niveau de vie après PF</i>	3,1	3,0	4,0	7,2	
<i>Niveau de vie après minima sociaux +AL</i>	2,9	2,8	3,4	2,7	

Source : DREES, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 actualisée 2008, modèle INES.

On peut noter que ces trois logiques sont présentes dès 1948 en France, puisqu'au système d'allocations familiales forfaitaires s'ajoute le quotient familial (dont l'impact croît avec le revenu des parents) et les aides au logement (sous condition de ressources).

<sup>78</sup> Villac Michel, "La politique familiale, débats autour d'une définition", Solidarité Santé, Etudes statistiques, n°4, octobre-décembre 1993.

La question du poids respectif à leur accorder dans la politique familiale n'en fait pas moins l'objet de nombreux débats, davantage d'ailleurs que la question de la progressivité de l'aide avec la taille de la famille.

### b) Des débats importants sur le poids respectif de ces logiques

En pratique, les trois principaux points de divergence sur l'architecture des aides aux familles en France en fonction du revenu portent sur le versement de prestations sociales forfaitaires « universelles » et non imposables, un quotient familial qui diminue l'impôt de manière croissante avec le revenu primaire du ménage et l'accroissement des aides en faveur des familles les plus modestes.

#### *b1) Le versement de prestations sociales forfaitaires « universelles », et non imposables*

Le versement de prestations sociales forfaitaires « universelles » et non imposables fait l'objet de critiques dans la mesure où elles sont versées à des ménages dont les ressources peuvent être très élevées.

Cette critique s'est traduite dans la législation par la mise sous condition de ressources des AF, entre mars et décembre 1998. Rapidement abandonnée, elle a à nouveau été évoquée en janvier 2008, suite au rapport de la « Commission pour la libération de la croissance », qui préconisait de « conditionner les prestations familiales au revenu des ménages » (décision 268) afin de rendre la politique familiale plus redistributive. Le rapport ne précisait pas les modalités exactes de cette conditionnalité, se contentant d'estimer l'économie associée pour les finances publiques à 2 Mds€ (à titre de comparaison, l'économie liée à la mise sous condition de ressources en 1998 était estimée à environ 700M€, soit environ 850 M€ 2010).

Une évolution alternative à la mise sous condition de ressources est parfois défendue, et faisait partie des propositions envisagées dans le « plan Juppé » de réforme de la protection sociale : le maintien du versement de ces allocations sans condition de ressources, mais en les soumettant à l'impôt sur le revenu. L'alternative peut même aller jusqu'à une inversion complète des principes actuels : suppression de toute condition de ressources et imposition de toutes les prestations (Rapport Godet / Sullerot : « En bonne logique et sur le long terme, il faudrait élargir la composante universelle de la politique familiale en supprimant les conditions de ressources mais en soumettant l'ensemble des prestations familiales à l'impôt sur le revenu »).

Ces différentes hypothèses se sont en revanche heurtées aux critiques de plusieurs experts ou acteurs de la politique familiale, principalement au nom des arguments suivants :

- la politique familiale doit rester clairement distincte de la politique sociale, chacune ayant un objectif propre (redistribution entre ménages selon leur nombre d'enfants pour l'une, selon leur niveau de vie primaire pour l'autre) ; ainsi, pour Jacques Bichot, « Si le montant des prestations décroît quand le revenu augmente, cela ne résoudra pas pour autant le problème des inégalités. Le but doit être de réduire les inégalités entre ceux qui ont un même salaire mais un nombre d'enfants différent »<sup>79</sup> ;
- il importe de conserver à la politique familiale une composante universelle : il faut compenser les charges de toutes les familles (équité), alors qu'une grande part des

---

<sup>79</sup> Ichtus – Une politique démographique, comment ? Mis en ligne le 2 février 2007.

prestations familiales sont déjà accordées sous condition de ressources ; aller plus loin dans le ciblage conduirait à des effets pervers, notamment : les effets de seuil, la stigmatisation des bénéficiaires, et le risque de perte de légitimité de la politique<sup>80</sup> ;

- quant à la fiscalisation, elle serait incompatible avec la nature même des allocations familiales, qui ne sont pas un revenu mais une compensation de charges (voir par exemple les analyses du rapport Gisserot), au même titre que les remboursements d'assurance-maladie, dont la taxation n'a jamais été envisagée<sup>81</sup>.

## *b2) Le quotient familial, qui diminue l'impôt de manière croissante avec le revenu*

Ce point fait l'objet d'un débat de doctrine intense. Les deux thèses opposées sont les suivantes :

- pour certains, le système du quotient familial, spécificité française que l'on ne trouve quasiment dans aucun autre pays, constitue une aide aux familles, mais cette aide est profondément antiredistributive : d'une part, elle ne bénéficie pas aux familles les plus modestes, qui ne paieraient pas l'impôt sur le revenu y compris en l'absence de quotient ; d'autre part, la réduction d'impôt procurée par le système du quotient est d'autant plus importante que le revenu primaire du ménage est élevé ;
- pour d'autres, le système du quotient ne saurait être considéré comme une aide aux familles, mais simplement comme la traduction du principe constitutionnel de prise en compte des capacités contributives des familles ; de fait, les documents budgétaires ne considèrent pas le quotient comme une dépense fiscale<sup>82</sup>.

Différentes options de réforme du quotient familial sont régulièrement évoquées, de la plus radicale (suppression, avec la question de l'instauration d'un mécanisme alternatif de prise en compte des charges de famille au sein du système fiscal, ou de la redistribution par le biais de prestations familiales) à la plus limitée (la diminution du plafond, créé en 1982, diminué en 1998, relevé depuis), en passant par un alignement du barème du quotient sur les échelles d'équivalence retenues par l'INSEE (diminution de la demi-part de base à 0,3 part, suppression des demi-parts additionnelles).

A l'inverse, les auteurs considérant que le QF n'est pas une aide plaident évidemment pour son maintien (même si certains considèrent que ses modalités pourraient être rediscutées, en particulier la demi-part supplémentaire à compter du troisième enfant), quelques uns jugeant même qu'il faudrait aller plus loin dans la prise en compte de la taille de la famille dans la fiscalité (familialisation de la CSG, familialisation de la décote, déplafonnement du QF et diminution du quotient conjugal à 1,7 pour augmenter le quotient familial, proposée par le rapport Godet - Sullerot ; accroissement du rôle de l'IR, familialisé, au détriment de la CSG et des impôts indirects, proposé par l'Unaf).

La question de la familialisation de la CSG ou de l'individualisation de l'IR se pose par

---

<sup>80</sup> Cf par ex. J. Damon, « La mise sous condition de ressources des allocations familiales : une discrimination vraiment positive ? », Revue de droit sanitaire et social.

<sup>81</sup> On peut d'ailleurs noter que, si la non fiscalisation des PF est considérée comme une dépense fiscale dans les documents budgétaires, le comité interministériel d'audit des programmes envisageait en 2007 qu'elle soit considérée comme faisant partie du barème de l'impôt.

<sup>82</sup> C'était d'ailleurs la traduction logique de l'intention de René Pleven à l'origine du quotient (1945), pour qui il s'agissait d'« amender celles des dispositions fiscales qui donnent des résultats injustes pour la famille », car (...) « à niveau de vie égal, la famille nombreuse est plus lourdement frappée que le ménage sans enfant ».

ailleurs dans le cadre de la problématique de la fusion de ces deux impôts<sup>83</sup>.

### *b3) L'amélioration de la compensation de certaines charges en faveur des familles modestes*

Au-delà de la préoccupation de lutte contre la pauvreté, qui peut justifier une augmentation des prestations versées aux ménages les plus modestes (cf. fiche 3) afin d'accroître leur niveau de vie, deux postes de dépenses spécifiques appellent une attention particulière en matière de compensation des charges des familles modestes.

La prise en compte des charges de logement est présente depuis l'origine de la politique familiale. Elle ne vise que les familles aux ressources modestes, l'aide étant croissante avec la taille de la famille et le montant du loyer (dans la limite d'un plafond), et décroissante avec les ressources.

Ces aides ont d'ailleurs fait l'objet d'un effort substantiel au début des années 2000, dans le cadre de l'« unification des barèmes » des trois aides existantes. Mais elles ont vu depuis leur pouvoir solvabilisateur s'éroder, avec une substantielle augmentation des taux d'effort des allocataires, surtout pour les plus bas revenus et dans le secteur privé (Cf. indicateur PQE et Recherches et prévisions n°94).

Certains plaident donc aujourd'hui pour leur augmentation<sup>84</sup> ; pour d'autres, ce serait une erreur, en raison notamment du risque de captation de la hausse par les propriétaires.

Les aides à l'accueil du jeune enfant, plus récentes, se sont voulues plus universelles : alors qu'elles ont vocation à permettre à tous les ménages de pouvoir accéder à un mode de garde à un coût accessible, elles bénéficient dans les faits peu aux ménages les plus modestes : « L'effet redistributif des aides à la garde d'enfants est d'un autre côté réduit par des problèmes d'accessibilité et de coût. En dépit des efforts de solvabilisation liés à la prestation d'accueil du jeune enfant instituée en 2004, la garde principalement parentale concernait en 2007 91% des enfants de moins de 3 ans parmi les ménages du premier quintile de niveau de vie, contre seulement 31% chez les 20% de ménages les plus aisés, qui sont en outre pratiquement les seuls à utiliser les possibilités de garde à domicile. Or, compte tenu des exonérations fiscales, les aides publiques s'avèrent plus élevées pour cette formule de garde que pour les crèches et les assistantes maternelles, plus accessibles aux familles modestes ».

Pour certains auteurs, c'est cette question de l'accès aux dispositifs de garde d'enfants, plutôt que la question de l'universalité des prestations familiales forfaitaires (dont il est « aujourd'hui acquis » qu'elles « s'avèrent très redistributives sans ciblage généralisé en fonction des ressources »), qui représente aujourd'hui en France « un enjeu redistributif majeur, ainsi que le moyen d'accroître les opportunités des enfants défavorisés, et qui justifierait le redéploiement d'une part notable des aides fiscales »<sup>85</sup>.

Il apparaît toutefois que le moindre accès aux dispositifs d'accueil ne s'explique pas forcément par leur coût, mais peut également provenir de la difficulté à trouver un mode d'accueil compatible avec les conditions de travail des parents (horaires éclatés ou décalés, travail de nuit,...).

---

<sup>83</sup> Voir par exemple le « Rapport d'information sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG » présenté par M. Didier Migaud en 2007.

<sup>84</sup> Elbaum, « La politique familiale : des « retours sur investissement » qui dépendent de choix économiques et sociaux », revue de l'OFCE, septembre 2010.

<sup>85</sup> Elbaum, op. cit.

### 3. Un soutien spécifique pour les foyers monoparentaux ?

Comme évoqué dans la première partie, si plusieurs études s'accordent sur le fait que la monoparentalité entraîne des charges supplémentaires en raison de l'absence d'économies d'échelles permises par le couple, il est difficile d'en tirer des conclusions claires en termes d'échelle d'équivalence.

Ce handicap spécifique lié à la monoparentalité est d'ailleurs partiellement reconnu par notre système fiscal et social<sup>86</sup>, même si les logiques sous-jacentes à la prise en compte de l'isolement du parent diffèrent selon les instruments.

Pour certains, la prise en compte de la monoparentalité devrait être renforcée et la logique sous-jacente aux différents instruments (prestations spécifiques ou majoration des barèmes des prestations, demi-part supplémentaire de quotient familial) harmonisée. Cet effort supplémentaire leur apparaît notamment justifié par la faiblesse du niveau de vie de ces familles (en 2008, 30 % des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale étaient confrontées à la pauvreté, soit une proportion 2,3 fois plus forte que dans l'ensemble de la population, et ces familles étaient celles dont le niveau de vie médian était le plus faible)<sup>87</sup>.

Mais cette orientation se heurte pour d'autres aux difficultés spécifiques posées par des dispositifs sous condition d'isolement. Ces prestations connaîtraient un taux de fraude plus élevé que les autres ; elles seraient très lourdes en gestion ; elles pourraient avoir une incidence négative sur les comportements (sur le versement des pensions alimentaires par exemple)<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Voir notamment la note du HCF sur les « ruptures et discontinuités de la vie familiale ».

<sup>87</sup> P. Lombardo, J. Pujol, « Les niveaux de vie en 2008 », Insee première n°1311, septembre 2010.

<sup>88</sup> Voir la fiche 8 ter pour une analyse plus approfondie de ces points.

## **II. TROIS PREOCCUPATIONS ONT PROGRESSIVEMENT EMERGE COMME DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FAMILIALE, MAIS SUSCITENT PLUS DE CONTROVERSES**

Fiche 3 Contribuer à la lutte contre la pauvreté

Fiche 4 L'articulation de la vie professionnelle, de la vie familiale, de la vie personnelle et de la vie sociale

Fiche 5 La prise en charge des jeunes adultes

### Fiche 3

## CONTRIBUER A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

### I. UNE MONTEE EN LEGITIMITE PROGRESSIVE DE CET OBJECTIF

#### A – Une préoccupation présente dès l’origine mais non affichée explicitement

Cette préoccupation était certes présente dès l’origine de la politique familiale (les premières allocations familiales, créées par la loi du 14 juillet 1913, visaient spécifiquement les familles nombreuses et indigentes), mais elle ne fait pas partie des objectifs historiquement retenus par les promoteurs de cette politique en France.

Elle a toutefois pris une part croissante depuis 1945, sans pour autant être clairement affichée comme un des objectifs de la politique familiale :

- les prestations familiales sous condition de ressources sont présentes dès 1948 avec l’allocation logement, et se développent à partir des années 1970 (prestations jeune enfant, complément familial, allocation de rentrée scolaire) ; les familles ciblées par ces prestations vont toutefois bien au-delà des seules familles pauvres, à l’exception de l’ARS, particulièrement ciblée<sup>89</sup> ;
- les années 1970 voient naître les premières prestations visant explicitement certaines situations familiales particulièrement fragilisées, avec des conditions de ressources beaucoup plus strictes : création de l’allocation de parent isolé en 1976, puis du revenu minimum familial pour les familles de trois enfants et plus en 1980 ; en parallèle, l’action sociale de la branche intègre progressivement le niveau de ressources des familles (utilisation du quotient familial dans le barème des crèches à partir de 1982) ;
- mais la prestation emblématique de la lutte contre la pauvreté, le revenu minimum d’insertion, n’est pas mis à la charge de la branche famille, malgré le choix d’une prestation familialisée permettant d’assurer à toutes les familles un niveau de ressources minimum, et le versement du RMI par la branche ; la création du revenu de solidarité active confirme et prolonge ce choix, puisque l’API y est intégrée et sort du périmètre des prestations familiales.

#### B – Un objectif de plus en plus explicite depuis le début du XXIème siècle

L’objectif de « lutte contre la pauvreté des enfants » apparaît de plus en plus explicitement au début des années 2000.

---

<sup>89</sup> A titre d’illustration, le plafond du complément familial pour une famille de trois enfants dont seul un membre travail correspondait en 2008 à un revenu disponible mensuel d’environ deux fois le seuil de pauvreté lorsque tous les enfants ont moins de 14 ans, et 1,5 fois ce seuil lorsque tous les enfants ont plus de 14 ans. Les ménages ciblés par cette prestation vont donc bien au-delà des seuls ménages pauvres. La cible de la PAJE est encore plus large. A l’inverse, l’ARS, plus ciblée, peut ne pas être ouverte à tous les ménages pauvres. Ainsi, un couple avec un enfant de + de 14 ans dont le revenu est juste inférieur au seuil de pauvreté ne percevait pas l’ARS en 2008.



On assiste à une prise de conscience publique du phénomène de pauvreté des enfants sous l'effet notamment de la publication en janvier 2004 du rapport du CERC « Les enfants pauvres en France », mettant l'accent sur les deux millions d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté de 60% du revenu médian.

Cette problématique est ensuite intégrée au sein des préoccupations de la politique familiale, suite à la mise en place par le Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille, d'une commission de travail sur le thème « Familles, vulnérabilité, pauvreté ». Cette commission préparatoire à la Conférence de la famille 2005 donnera lieu à la publication du rapport « Au possible nous sommes tenus » (cf. infra).

On peut noter que ce mouvement se fait en partie sous l'influence des institutions internationales (intérêt ancien de l'ONU, l'UNICEF et l'OCDE pour la question) puis de l'inscription de cet objectif parmi les priorités de politique sociale de l'Union européenne (engagement du Conseil européen de printemps en 2006 de « prendre les mesures nécessaires pour réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants, en donnant à tous des chances égales, quelle que soit leur origine sociale »).

### **C – Un large consensus**

Selon le baromètre « Aspirations et conditions de vie » des Français régulièrement réalisé par le CREDOC, la lutte contre la pauvreté arrive depuis quinze ans en tête des objectifs que devrait viser selon les Français les prestations familiales. Si cela ne signifie pas que seules les familles à bas revenus devraient être aidées (selon le sondage IFOP / Acteurs publics mené en 2007 avant les élections présidentielles, pour 56% des Français, le premier objectif du futur président de la République en matière de politique familiale devait être d'aider toutes les familles quels que soient leur revenus), l'affirmation régulière de cette priorité par les Français illustre le large consensus dont fait l'objet la lutte contre la pauvreté des enfants.

Ce large consensus peut s'expliquer notamment par les deux principes auxquels il puise sa légitimité :

- il renvoie à un souci de justice : un enfant n'est pas responsable du niveau de ressources du foyer dans lequel il vit ; la société doit donc aider en priorité les enfants vivant dans des familles pauvres (la pauvreté touchant particulièrement les foyers monoparentaux et les familles nombreuses), voire chercher à réduire les inégalités entre familles, afin d'éviter que celles-ci ne se reproduisent de génération en génération ;
- il répondrait également à un souci d'efficacité : grandir dans un foyer pauvre a selon certaines études un impact négatif sur les résultats scolaires et l'insertion professionnelle ; viser l'égalité des chances doit permettre d'améliorer le niveau de qualification global de la population, donc son niveau d'emploi et sa productivité, favoriser la cohésion sociale, voire éviter des coûts futurs (prestations sociales, voire lutte contre la délinquance, etc.).

Cet objectif fait aujourd'hui partie des onze objectifs thématiques de lutte contre la pauvreté utilisés pour le suivi de « l'objectif quantifié de réduction de la pauvreté » prévu par la loi du 1er décembre 2008.

L'objectif « lutter contre la pauvreté des enfants » est suivi au moyen de trois indicateurs :

- le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps (seuil 2006) des moins de 18 ans ; l'objectif est la baisse d'un tiers de ce taux en cinq ans ;
- le taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60% des moins de 18 ans : l'objectif est la baisse de 15% de ce taux en cinq ans ;
- enfin, l'écart entre la proportion d'adolescents ayant au moins deux dents cariées non soignées selon les catégories sociales, pour lequel il n'est pas fixé de cible.

## **II - DES DEBATS RECURRENTS SUR LE ROLE DE LA POLITIQUE FAMILIALE DANS LA REALISATION DE CET OBJECTIF**

### **A- Des conceptions différentes du rôle de la politique familiale**

L'acquisition progressive d'une forte légitimité de l'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants n'a pas pour autant éteint les débats sur la place de la politique familiale dans l'objectif de réduction de la pauvreté :

- pour certains, la politique familiale ne doit pas être confondue avec la politique sociale : son objectif est l'équité horizontale, pas la redistribution verticale qui relève d'autres politiques et d'autres instruments. Cette distinction est par exemple clairement exprimée par l'UNAF : « La politique familiale n'est donc ni un volet, ni un corollaire de la politique sociale. (...) Elle ne doit pas non plus être confondue avec la lutte contre la misère (qui ressort de la politique d'aide sociale), même si la politique familiale est, en elle-même, un élément de prévention de la pauvreté » ;
- pour d'autres, le principe de solidarité est au fondement de l'action publique en direction des familles, qui ne peut ignorer les conditions de vie des familles, mais doit au contraire prendre en compte les difficultés qui pèsent sur certaines d'entre elles. Certaines familles ont, plus que d'autres, besoin des aides publiques et doivent donc être davantage aidées. Ainsi le Conseil économique et social préconise-t-il « une politique familiale juste, qui apporte un soutien spécifique aux familles qui connaissent des difficultés particulières et donne les mêmes chances aux enfants issus de milieux sociaux différents »<sup>90</sup>.

Ces deux objectifs ont longtemps pu être conciliés du fait de la concentration de la pauvreté des enfants (et des familles) au sein des familles nombreuses : l'objectif de compensation des charges, et le choix retenu en France d'accroître cette compensation avec la taille de la famille, rejoignait l'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants.

Mais l'apparition de phénomènes nouveaux de pauvreté et de vulnérabilité (monoparentalité, parents durablement éloignés de l'emploi) a partiellement disjoint les deux préoccupations : les enfants pauvres sont aujourd'hui plus fréquemment issus de foyers monoparentaux que de familles nombreuses ; une famille d'un seul enfant peut être pauvre si ses parents sont durablement éloignés de l'emploi.

---

<sup>90</sup> Avis adopté par le CES au cours de sa séance du 10 mars 2004 suite au rapport de Jean Billet, « Rééquilibrer les structures d'âge en France : natalité, fécondité, quelle politique de long terme ? ».

## **B- Une pauvreté des familles qui évolue**

Si le taux de pauvreté reste très élevé au sein des couples de trois enfants et plus, il a diminué au sein de ces familles entre 1996 et 2008, passant de 24,2% à 19,7%. La pauvreté a en revanche progressé massivement au sein des foyers monoparentaux : leur taux de pauvreté a progressé d'un quart, et près d'un tiers d'entre eux sont pauvres.

Ainsi, parmi les presque 5 millions de personnes pauvres vivant dans des familles avec enfants, on compte désormais davantage de personnes vivant dans une famille monoparentale (1,64 million) que de personnes vivant dans une famille nombreuse (1,5 million) ; en revanche, les enfants pauvres restent encore moins nombreux au sein des familles monoparentales que des couples ayant trois enfants ou plus.

**Evolution de la pauvreté par type de famille, au seuil de 60% du revenu médian**

	<b>1996</b>	<b>2008</b>
<i>Taux de pauvreté, en %</i>		
<b>toutes familles avec enfants</b>	<b>15,1%</b>	<b>14,2%</b>
Familles monoparentales	24,4	30,0
Couples avec un enfant	8,3	7,8
Couples avec deux enfants	10,9	8,6
Couples avec trois enfants ou plus	24,2	19,7
<i>Nombre de personnes pauvres, en milliers</i>		
<b>toutes familles avec enfants</b>	<b>5 448</b>	<b>4 922</b>
Familles monoparentales	994	1 640
Couples avec un enfant	809	701
Couples avec deux enfants	1 428	1 076
Couples avec trois enfants ou plus	2 217	1 505

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1996, Insee-DG Fip-Cnaf-Cnav-CCMSA, ERFS 2008.

## **C- Des débats qui se retrouvent dans le PQE famille**

On retrouve trace de ces débats dans le programme de qualité et d'efficacité (PQE) « famille », qui fixe à la politique familiale un objectif d'« aide aux familles vulnérables » et non de « lutte contre la pauvreté des enfants ». Ce même PQE utilise cependant, parmi les indicateurs retenus pour mesurer l'atteinte de l'objectif, aux côtés d'un indicateur portant sur la réduction des inégalités par le système social et fiscal et d'un indicateur de taux d'effort des ménages titulaires d'une allocation logement, deux indicateurs portant explicitement sur la pauvreté des enfants : l'indicateur 2.2 et l'indicateur 2.3.

L'indicateur n° 2-2 porte sur le nombre d'enfants âgés de moins de 18 ans vivant dans des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (ensemble des familles et familles monoparentales). Il est ainsi justifié : « Finalité : le fait pour un enfant de débiter son existence par une période au cours de laquelle il risque d'être confronté à la pauvreté matérielle apparaît comme une injustice majeure, doublée de la probabilité d'un risque accru d'une situation défavorisée à l'âge adulte. Les prestations familiales et les aides au logement visent à réduire ce risque de pauvreté enfantine grâce au soutien qu'elles procurent aux revenus des ménages modestes. C'est pourquoi il est utile de mesurer le niveau et l'évolution du taux de pauvreté parmi les enfants âgés de moins de 18 ans. »

### Evolution du taux de pauvreté des enfants

	Ancienne série				Nouvelle série				Objectif 2012
	2002	2003	2004	2005	2005	2006	2007	2008	
<b>Seuil égal à 60 % du niveau de vie médian</b>									
Ensemble des enfants âgés de moins de 18 ans	15,1 %	15,8 %	15,1 %	15,5 %	17,6 %	17,7 %	17,9%	17,3%	Réduction d'un tiers
Dont vivant dans des familles monoparentales	33,1 %	30,9 %	28,8 %	31,4 %	38,4 %	38,6 %	38,4%		
<b>Seuil ancré à l'année 2005</b>									
Ensemble des enfants âgés de moins de 18 ans	n d				17,6 %	17,0 %	15,8%		
Intensité de la pauvreté	n d				19,0 %	18,2 %	18,0%		

Sources : Insee-DGI, ERF 1996 à 2005, Insee-DG Fip-Cnaf-Cnav-CCMSA, ERF 2005 à 2007

L'indicateur n° 2-3 porte sur l'impact des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement sur le taux de pauvreté des enfants, en fonction de la configuration familiale. Le PQE précise « Finalité : cet indicateur vise à mesurer l'impact des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement sur le taux de pauvreté des enfants au sein des ménages. »

Il montre la forte réduction de la pauvreté permise par les transferts, en particulier au bénéfice des familles nombreuses et monoparentales, et le rôle majeur joué par les prestations familiales et les aides au logement (les minima sociaux, dont le niveau est inférieur au seuil de pauvreté, conduisant à réduire son intensité mais pas son niveau).

#### Impact des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement sur le taux de pauvreté des enfants, selon la configuration familiale

	Après impôt sur le revenu, PPE, et TH	Après prestations familiales	Après minima sociaux	Après aides au logement	Objectif
<b>Ensemble</b>	<b>31%</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>	<b>17%</b>	Réduction du taux de pauvreté
Couples avec 1 enfant	12%	11%	10%	9%	
Couples avec 2 enfants	16%	11%	10%	8%	
Couples avec 3 enfants ou plus	44%	27%	26%	19%	
Parent isolé avec 1 enfant	44%	39%	39%	28%	
Parent isolé avec 2 enfants ou plus	68%	51%	51%	40%	

Source : DREES, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 actualisée 2008, modèle INES.

Champ : personnes âgées de moins de 18 ans appartenant à des ménages ordinaires vivant en métropole dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

On perçoit donc une certaine hésitation dans la définition de l'objectif entre la lutte contre la pauvreté *stricto sensu*, qui conduirait à viser avant tout, selon la définition usuelle du seuil de pauvreté (60% du revenu médian), les familles ayant les revenus les plus faibles (avec pour justification le fait que chaque enfant doit avoir un niveau de vie minimal et des conditions de vie permettant son épanouissement), ou un objectif plus large de réduction des inégalités entre enfants (selon le principe que la société doit assurer à tous les enfants des conditions de vie aussi proches que possible, et donc réduire les inégalités – de ressources, de socialisation,... - entre familles).

### **III. - DES INTERROGATIONS SUR LES OUTILS LES PLUS EFFICACES POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETE DES ENFANTS**

#### **A - Le rôle des prestations monétaires**

##### **1. Renforcer les prestations envers certaines configurations familiales ?**

Le constat d'un taux particulièrement élevé de pauvreté dans certaines configurations familiales conduit certains à recommander que des mesures spécifiques soient prises en direction de ces familles particulièrement exposées au risque de pauvreté (familles monoparentales et familles nombreuses).

L'UNAF considère par exemple que « les effets redistributifs de l'ensemble de l'appareil social et fiscal, combinant prélèvements et prestations, bien qu'ils aboutissent à des transferts favorables aux familles en charge d'enfants, et particulièrement aux familles nombreuses, sont cependant encore insuffisants puisque force est de constater que le niveau de vie moyen de ces dernières, et des familles monoparentales, n'atteint pas celui des autres types de familles. »

Partant du même constat<sup>91</sup>, le rapport « Politique familiale, bilan et perspectives » propose une « modulation plus grande des aides en fonction de la taille de la famille, et de son revenu », en direction des familles monoparentales et des familles de plus de trois enfants : « le complément familial pourrait être étendu aux familles monoparentales ayant au moins deux enfants, et de façon générale varier en fonction du revenu et du nombre d'enfants ».

A l'inverse, le rapport Godet-Sullerot, constatant qu'il y a « trois fois plus de pauvres dans les couples avec enfants que parmi les familles monoparentales », considère qu'« en conséquence, une politique de lutte contre la pauvreté devrait s'adresser à tous les pauvres, quelle que soit leur situation familiale : une politique sociale n'est pas une politique familiale. »

##### **2. Améliorer les prestations logement ?**

Cette piste figurait également dans le rapport Thélot-Villac, qui proposait un « effort supplémentaire pour renforcer les allocations logement, car ce sont les prestations les plus redistributives (hors minima sociaux) ». Les propositions du rapport ont notamment conduit à l'unification des barèmes des aides au logement réalisée au début des années 2000.

Les membres de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » préconisaient eux aussi dans leur rapport « Au possible nous sommes tenus » de « viser un maintien durable du pouvoir d'achat des aides au logement » et une « stabilisation du taux d'effort des ménages pauvres », considérant que « les aides au logement constituent les aides les plus redistributives et sont destinées à couvrir un besoin vital que les familles ne peuvent satisfaire

---

<sup>91</sup> « Si notre système de transferts socio-fiscaux améliore fortement le niveau de vie des familles modestes, notamment celui des familles monoparentales et des familles nombreuses, il n'en reste pas moins qu'une grande proportion de ces familles se concentre encore dans les très faibles niveaux de vie. Du point de vue des enfants, ce constat serait encore plus net. Même si l'on ne se fixe pas comme objectif l'égalisation des niveaux de vie, on peut penser qu'il faudrait réduire quelque peu les disparités actuelles grâce à un effort supplémentaire, mais ciblé ».

par elles- mêmes ». Hormis un certain nombre de propositions déjà retenues depuis ce rapport de 2005 (indexer les loyers plafonds des aides personnelles par référence à l'indice servant à l'indexation des loyers, retour du seuil de non versement de 15€ à 24€ par mois), la Commission proposait notamment de revaloriser le forfait représentatif des charges dans le barème et introduire éventuellement une modulation de ce forfait et de supprimer le mois de carence des aides au logement.

Cet objectif est également sous-jacent à l'indicateur n°2-4 du PQE « famille », qui vise une « réduction significative du taux d'effort » par le biais des aides au logement.

La dégradation du pouvoir d'achat locatif des aides au logement est également régulièrement mentionnée par la Cour des comptes et s'illustre par la progression du taux d'effort des allocataires, notamment dans le secteur privé.

### **3. Garantir un niveau de vie minimum permettant aux enfants d'éviter la pauvreté ?**

La France se caractérise par la relative faiblesse du revenu minimum garanti aux familles<sup>92</sup>, dont le niveau ne leur permet pas de sortir de la pauvreté. En effet, le revenu disponible des familles sans ressources propres oscille entre 55% (couples avec un ou deux enfants âgés de plus de 14 ans) et environ 65% (parents isolés) du seuil de pauvreté (soit 949 € par mois pour un célibataire en 2008). Cet écart a en outre tendance à s'accroître dans le temps, en raison du décalage entre l'évolution du seuil de pauvreté (qui croît comme le revenu médian par unité de consommation) et le revenu disponible garanti aux bénéficiaires de minima sociaux (qui croît comme les prix).

Cette situation conduit certains à prôner l'augmentation du niveau de ressources minimum garanti aux familles :

- cette amélioration pourrait venir d'une augmentation générale des barèmes de minima sociaux ; c'est par exemple ce que propose la fondation Terra Nova, pour qui le niveau du RSA pour une personne seule devrait être porté à 50% du niveau du SMIC puis indexé sur celui-ci<sup>93</sup> ; cette proposition conduirait à une augmentation de 14% du revenu minimum garanti par le RSA pour un couple avec deux enfants ;
- elle pourrait passer par une augmentation ciblée de ces minima sur les seules familles avec enfants, comme le proposait par exemple le rapport Thélot-Villac (pour qui il faudrait cibler l'augmentation de l'aide versée sur les familles bénéficiaires ayant de jeunes enfants, en rendant possible le cumul du RMI et des aides aux parents de jeunes enfants d'une part, des majorations d'AF d'autre part, cette deuxième proposition ayant été suivie d'effet), ou encore le rapport du CERC sur « Les enfants pauvres en France » (qui préconisait une hausse des majorations pour enfants au sein des barèmes des

---

<sup>92</sup> Cf. par exemple la note du HCF « Investissement en direction des familles. Comparaisons internationales » et le dossier d'études CNAF n°112 « Comparaison européenne des aides aux familles ».

<sup>93</sup> « Dix propositions pour lutter contre la crise sociale, février 2010 ». Cette proposition s'appuie sur le constat de la faiblesse du niveau de vie garanti en France à un bénéficiaire de minimum social sans travail par rapport aux autres pays européens, et du fait que ces exemples étrangers « montrent qu'un niveau plus haut du revenu garanti n'est pas un obstacle à l'insertion, dès lors que les politiques actives d'accompagnement et de formation sont suffisamment développés », Terra Nova propose de porter à 50 % du SMIC le niveau de base du RSA pour une personne seule, ce qui le porterait de 454 à 525 € par mois.

minima sociaux, et un relèvement parallèle du revenu disponible des salariés modestes, et une familialisation accrue de la PPE).

#### 4. Quelle articulation entre aides ciblées et prestations universelles ?

Les analyses menées par la Commission Européenne montrent que les pays qui réduisent le plus la pauvreté des enfants sont ceux qui recourent à des prestations universelles généreuses, et non ceux qui ciblent leurs interventions sur les enfants de ménages pauvres. Il apparaît nécessaire d’allier prestations universelles et prestations ciblées. En effet, une stratégie de réduction de la pauvreté se limitant à des aides ciblées peut trouver d’importantes limites (non recours aux aides, coûts de gestion importants, perte de légitimité de l’aide). Les acteurs de la société civile à l’échelon européen ont clairement formulé leur préférence pour un mélange entre prestations universelles et aides ciblées<sup>94</sup>.

A contrario, la prise en compte des contraintes de finances publiques conduit certains auteurs à préconiser la concentration des moyens sur les instruments les plus performants : le versement d’une prestation uniforme à un grand nombre de bénéficiaires serait d’un montant « forcément insuffisant »<sup>95</sup>. Il serait donc préférable de cibler les actions, que ce soit sur le type d’interventions (par exemple en aidant les mères à faire garder leurs enfants) ou sur le public cible (les familles nombreuses).

#### **B - L’accès à l’emploi et la fourniture de services d’accueil abordables et de qualité**

Si l’augmentation des prestations monétaires peut permettre de diminuer la pauvreté des familles et des enfants, elle ne saurait se substituer à l’emploi des parents, qui reste le premier rempart contre la pauvreté, comme l’illustre le tableau suivant :

**Taux de pauvreté selon le nombre d’emploi dans le ménage**

Types de ménage auxquels appartiennent les individus	Taux de pauvreté (en %)
Mères inactives	62,8
Mères actives	26,8
Couples biactifs avec 1 enfant	4,3
Couples mono actifs avec 1 enfant	19,4
Couples biactifs avec 2 enfants	4,6
Couples mono actifs avec 2 enfants	21,2
Couples biactifs avec 3 enfants ou plus	9,2
Couples mono actifs avec 3 enfants ou plus	34,4

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, ERFS 2008.

Aider les parents à accéder à l’emploi est donc tout aussi essentiel que de compléter leurs revenus par des prestations. Il s’agit, selon l’OCDE, de « trouver le juste équilibre entre la « stratégie des prestations » (qui consiste à augmenter convenablement les prestations pour les familles à bas revenus avec enfants) et la « stratégie du travail » (qui consiste à

<sup>94</sup> EAPN, rapport d’avancement sur la mise en œuvre des Rapports stratégiques “Protection sociale et Inclusion sociale” (2006-2008).

<sup>95</sup> Ekert-Jaffé, L’impact des politiques familiales : une influence sur la fécondité ?, Informations sociales n°49-50 – 1996 – page 133

encourager les politiques visant à augmenter l'emploi chez les familles pauvres) »<sup>96</sup>. L'étude menée conclut toutefois que la France fait partie des pays où une stratégie axée sur la réduction du non emploi au sein des familles avec enfants serait la plus efficace pour réduire la pauvreté des enfants, et devrait donc être une priorité.

Une telle stratégie peut toutefois se heurter à un « dilemme, particulièrement pour les ménages aux revenus modestes. D'un côté, l'emploi des parents constitue une protection face au risque de pauvreté des ménages. De l'autre, le temps alloué peut s'effectuer au détriment du temps consacré aux soins à l'enfant, et affecter négativement son bien-être, voire sa santé et son développement ». La solution à ce « dilemme » réside dans la fourniture de services d'accueil des jeunes enfants de qualité, et à des prix abordables : « les effets positifs de l'emploi des parents et d'un accès relativement précoce des enfants à des structures d'accueil et d'éducation préscolaire sont particulièrement perceptibles au sein des familles pauvres, monoparentales ou vivant en milieu défavorisé<sup>97</sup> ».

Ces préoccupations se retrouvent dans le débat français : à titre d'exemple, le rapport « Au possible nous sommes tenus » préconisait d'« affirmer un droit au mode d'accueil (collectif ou individuel suivant le contexte local) pour les familles pauvres et les familles monoparentales en retour à l'emploi : les familles des deux premiers déciles de la distribution des revenus ont droit à un mode d'accueil collectif (ou individuel dans les zones rurales) dans les collectivités dont la compétence de service public seraient reconnues. Il pourrait en être de même pour les familles monoparentales en retour à l'emploi ou à la formation. Ce droit pourrait être progressivement étendu au reste de la population. »

Plus largement, une politique de services et d'équipements accessible à l'ensemble de la population (que ce soit en termes d'implantation ou de tarifs notamment) va dans le même sens. Il en est ainsi des services d'accueil périscolaires et extrascolaires et d'accompagnement scolaire qui permettent aux parents de mener une activité professionnelle en offrant aux enfants un cadre épanouissant. Autre exemple, les centres sociaux, souvent implantés dans des quartiers défavorisés, permettent à l'ensemble des habitants de se rencontrer et constituent souvent un appui utile aux personnes en situation de pauvreté.

Une politique de services, avec des tarifs adaptés à l'ensemble des familles, permet de répondre aux besoins des plus défavorisés sans poser la question la question de ce qui relèverait d'une politique familiale ou d'une politique sociale.

Cependant, dans un contexte de chômage de masse, l'impact sur la pauvreté d'une telle politique dépendrait bien entendu en premier lieu de l'existence d'emplois "de qualité", compatibles avec la vie de parent, non seulement en bas âge, mais aussi lorsque l'enfant est en scolarité primaire et secondaire. Le rapport "au possible nous sommes tenus" évoquait la nécessité d'un "engagement collectif sur la qualité des emplois", pour éviter que le "temps partiel subi et la précarité augmentent" (page 40 du rapport).

---

<sup>96</sup> "What works best in reducing child poverty: a benefit or work strategy?", OCDE Social, employment and migration working papers n°51, mars 2007.

<sup>97</sup> Thévenon, « Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales ? », Politiques sociales et familiales, décembre 2009.



## **C - Concentrer les interventions sur certaines tranches d'âge ?**

Deux périodes clés semblent émerger de la littérature sur la réduction de la pauvreté : en matière de lutte contre la pauvreté, il serait pertinent de concentrer les interventions sur ces deux moments critiques que sont la petite enfance et l'adolescence ainsi que le passage à l'âge adulte.

### **1. Le soutien à la petite enfance**

Il ne s'agit pas ici de soutien monétaire mais davantage de fournir des services d'accueil de qualité et à bas coût (voire gratuits) aux enfants les plus défavorisés, d'une part pour leur offrir de bonnes conditions d'accueil à une période cruciale de leur développement, d'autre part pour soulager leurs parents et leur permettre d'occuper un emploi, ce qui est considéré comme le meilleur rempart contre la pauvreté des enfants.

Ceci conduit de nombreux auteurs à préconiser un fort investissement public ciblé en direction de la petite enfance, pour favoriser à la fois le développement cognitif des enfants et leur socialisation. La garantie de services d'accueil accessibles et de qualité, permettant de répondre aux besoins de garde de toute la population et de favoriser l'égalité des chances entre enfants, devrait être pour eux l'orientation prioritaire de la politique familiale<sup>98</sup>.

### **2. Le soutien aux adolescents et aux jeunes adultes**

Il s'agit ici plus couramment d'aides monétaires, à un âge où le coût de l'enfant croît, et où l'insuffisance de ressources de sa famille peut obérer ses chances de poursuite d'études et de qualification : « l'évolution du coût (direct) de l'enfant selon son âge, particulièrement croissante lors de l'adolescence et du passage à l'âge adulte, indique qu'une politique visant à compenser ce coût ne peut limiter son intervention à la petite enfance.

Pour autant, dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses publiques d'aides aux familles, comprenant l'ensemble des aides financières, avantages fiscaux, financements de services de garde et d'éducation, ne suivent pas cette évolution. Les dépenses d'éducation sont telles que le niveau moyen des dépenses collectives par enfant est, dans la plupart des pays, au moins égal ou croissant jusqu'à l'adolescence à celui réalisé pour la petite enfance. Le total des dépenses par tête chute, en revanche, fortement lorsque les enfants entrent dans leur dix-huitième année. Cette chute est même particulièrement forte en France, sous l'effet conjugué de la baisse des prestations financières et des dépenses d'éducation. »<sup>99</sup>.

Ce constat a conduit certains auteurs à préconiser la mise en place d'outils innovants de lutte contre la pauvreté : les dotations en capital, dont le principe réside dans l'accumulation au bénéfice des enfants pauvres d'un capital, par le biais de comptes abondés par l'Etat et le cas échéant par les parents. Ces comptes permettraient de doter, à leur entrée dans l'âge adulte, les jeunes issus de familles pauvres d'un capital leur permettant de financer des projets (études, création d'entreprise). Ils visent à réduire les inégalités de patrimoine, parallèlement à la réduction des inégalités de revenu permise par les transferts sociaux-fiscaux durant

---

<sup>98</sup> Ces thèses ont été notamment popularisées par G. Esping Andersen et, en France, B. Palier ou D. Méda. Voir par exemples «Trois leçons sur l'Etat-providence », Esping Andersen et Palier, Seuil, 2008.

<sup>99</sup> Thévenon, op.cit.

l'enfance. Plusieurs auteurs ont ainsi préconisé une transposition en France de dispositifs de ce type mis en place à l'étranger<sup>100</sup>.

### **D - Pas d'instrument miracle, mais la nécessité de politiques globales**

C'est ce qui ressort de l'« Étude thématique sur les mesures politiques relatives à la pauvreté des enfants » menée par la Commission Européenne en 2008 : « Les politiques les plus efficaces sont celles qui s'attaquent à la pauvreté des enfants sur des fronts multiples. Les pays qui réussissent le mieux sont ceux qui ont combiné avec succès une approche universelle (par exemple l'allocation pour enfant à charge) et des mesures ciblées sur les individus les plus vulnérables (tels que des services de garde d'enfants dans les zones défavorisées). Les pays qui atteignent les meilleurs résultats s'attaquent aussi à la pauvreté des enfants sur tous les fronts, surtout en combinant des politiques pour faciliter l'accès à l'emploi et à certains services (éducation et santé) avec des aides au revenu. »

Au-delà de son rôle dans la diminution ou la sortie de la pauvreté constatée, la politique familiale permet également, en amont, de prévenir l'apparition de ces situations et ainsi de réduire le risque de pauvreté.

---

<sup>100</sup> « Au possible nous sommes tenus », rapport de la Commission « familles, vulnérabilité, pauvreté », 2005. « Les dotations en capital pour les jeunes », rapport du Centre d'analyse stratégique, 2007.

## Fiche 4

# L'ARTICULATION DE LA VIE PROFESSIONNELLE, DE LA VIE FAMILIALE, DE LA VIE PERSONNELLE ET DE LA VIE SOCIALE

Le HCF a amplement débattu d'une partie de cette question à travers la réforme éventuelle du CLCA. Il ne s'agit donc pas ici de revenir sur l'ensemble de ces débats mais d'aborder le sujet de façon plus globale.

## I. INFLECHIR LES COMPORTEMENTS D'ACTIVITE DES FEMMES : EVOLUTION DES POLITIQUES FRANCAISES ET DES PREOCCUPATIONS EUROPEENNES

### A) L'évolution des politiques françaises

#### **1. Le modèle de la mère au foyer jusqu'à la fin des années 60**

En France, l'intérêt que les pouvoirs publics portent à l'articulation entre le travail et la famille remonte à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, au moment où l'Etat social s'est constitué, avec l'objectif premier de protéger les enfants (travail de nuit des femmes, durée de la journée de travail des femmes, etc.).

En 1941, l'allocation de salaire unique remplace l'allocation de mère au foyer (créée en 1939). En 1946, les masses financières qui y sont consacrées sont du même ordre que celles qui sont consacrées aux allocations familiales<sup>101</sup>. Etendue en 1954 aux employeurs et travailleurs indépendants et aux exploitants agricole sous le nom, précisément, d'allocation de la mère au foyer, « l'allocation de salaire unique apporte également une aide substantielle aux isolées qui sont surtout des veuves. Son montant représente en 1950 pour une famille de un enfant 89% du salaire moyen »<sup>102</sup>.

« Jusqu'aux années soixante, le modèle poursuivi par la politique familiale était bien celui de la mère au foyer » et de « monsieur Gagnepain »<sup>103</sup>. « (...) Ses multiples significations peuvent se ramener à une seule : il a servi à protéger la famille patriarcale contre tous les grands branle-bas contemporains...jusqu'aux années soixante »<sup>104</sup>. Il ne faut pas oublier que jusqu'en 1965, le mari pouvait légalement s'opposer à l'activité professionnelle de son épouse.

#### **2. A partir des années 70, une conception plus favorable à l'activité féminine**

Dans un nouveau contexte économique et sociologique, la question de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle apparaît dans les années 1970 et conduit à la recherche d'une plus grande neutralité de la politique familiale envers les choix professionnels des

---

<sup>101</sup> Villac Michel, Politique familiale et redistribution en direction des familles, Recherches et prévisions n°28.

<sup>102</sup> Steck Philippe, L'évolution des missions de la branche famille de la sécurité sociale, Droit social n°12, décembre 1999.

<sup>103</sup> Strobel Pierre, Quelle place pour la famille dans la construction européenne ? in Les implicites de la politique familiale - Unaf-Cedias chez Dunod, 2000.

<sup>104</sup> Knibiehler Yvonne, Implicites de la mère au foyer in Les implicites de la politique familiale - Unaf-Cedias chez Dunod, 2000 p. 241.

femmes. « La revendication d'égalité entre les hommes et les femmes a été portée par un courant féministe, déjà très actif sous la Troisième République et réactivé depuis la fin des années soixante »<sup>105</sup>. Ainsi, avec la montée de l'activité féminine, l'allocation de salaire unique voit progressivement son importance se réduire à partir de 1958<sup>106</sup> pour être définitivement supprimée en 1977.

A partir du milieu des années 70 et jusqu'à aujourd'hui, certaines dispositions facilitent l'arrêt de travail de la mère tandis que d'autres déchargent les parents qui veulent maintenir une double activité. L'accueil (ou la garde) des enfants devient une question publique majeure au cours des années 1970 et, surtout, à partir du milieu des années 1980<sup>107</sup>.

Face à ces politiques, deux positionnements existent :

- le premier y voit la recherche d'un équilibre favorisant le libre choix des parents entre la poursuite d'une activité professionnelle et l'arrêt d'activité professionnelle pour se consacrer davantage à leurs enfants ;
- le deuxième y voit des ambiguïtés, voire des contradictions entre différents objectifs à court et moyen terme, en particulier en matière d'égalité des genres et de « valorisation du capital humain » au cours de la vie professionnelle<sup>108</sup>.

### **3. Favoriser l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle**

Favoriser la conciliation, puis l'articulation entre vie familiale, vie professionnelle mais aussi vie sociale constitue un objectif majeur des politiques familiales (a). Pour autant, les inégalités entre hommes et femmes persistent, en particulier sur le marché du travail (b).

#### a) Favoriser l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle : un objectif largement partagé

On passe progressivement de l'objectif de favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle à celui de mieux les articuler, pour les femmes comme pour les hommes. Si concilier vise à « rendre compatibles des choses diverses, des intérêts contraires,... », articuler consiste à « former un ensemble organisé, cohérent »<sup>109</sup>.

Aujourd'hui, « la grande majorité des enfants naissent de mères actives »<sup>110</sup>. Favoriser l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle (mais aussi vie individuelle et vie

---

<sup>105</sup> Letablier Marie-Thérèse – Famille et emploi : une comparaison européenne - in Les implicites de la politique familiale - Unaf-Cedias chez Dunod, 2000 – pages 217 – 218.

<sup>106</sup> Avant d'être supprimée, l'allocation de salaire unique et de la mère au foyer est mise sous condition de ressource et découpée en trois tranches :

- majoration pour les plus modestes ;
- suppression pour les familles les plus aisées ;
- maintien pour la zone de population intermédiaire.

<sup>107</sup> Damon Julien - Les politiques familiales – Que sais-je ? ; 2006, page 31.

<sup>108</sup> Elbaum Mireille – La politique familiale : des « retours sur investissement » qui dépendent de choix économiques et sociaux » - Document de travail de l'OFCE N°2010-20, septembre 2010 et également Méda et Périvier, Le deuxième âge de l'émancipation – le Seuil, 2007.

<sup>109</sup> Farache Jacqueline, Point de vue annexé au rapport « La famille, une affaire publique ».

<sup>110</sup> Godet Michel, Sullerot Evelyne – La famille, une affaire publique – La Documentation Française, 2005, p. 119.

sociale) s'impose donc comme un objectif de politique publique à part entière, sous la double impulsion des politiques visant l'égalité entre hommes et femmes, et du souhait d'encourager l'activité féminine pour consolider la croissance et améliorer le financement des systèmes sociaux. « Concilier vie familiale et vie professionnelle » est l'un des quatre objectifs du Programme de qualité et d'efficacité relatif à la famille pour le PLFSS 2010.

La proportion de personnes qui pensent que, lorsque les parents de jeunes enfants travaillent, il est plutôt préférable qu'un des parents s'arrête momentanément de travailler est désormais minoritaire : elle est de 38% alors qu'elle était de 56% en 1994<sup>111</sup>. Dans le même temps, 27% (24% en 1994) sont favorables à ce qu'un des parents réduise son temps de travail<sup>112</sup>.

Gosta Esping Andersen et Bruno Palier qualifient cette évolution de « révolution féminine » (néanmoins inachevée car obéissant à une stratification sociale). « Les femmes sont en train de changer le monde », on assiste à « l'éclipse de la famille traditionnelle, celle où le mari a un travail rémunéré et la femme reste au foyer » et à une externalisation par les familles de leurs besoins de services, induisant la création d'emplois dans les secteurs des services à la personne (prise en charge des enfants et des personnes âgées notamment)<sup>113</sup>.

#### b) La persistance d'inégalités entre hommes et femmes

Le taux d'activité féminin en France est passé de 53% à 65% entre 1975 et 2008<sup>114</sup>; le taux d'emploi féminin se situant à 61%. Un écart persiste néanmoins avec les taux d'activité des hommes (75%) ou leur taux d'emploi (70%)<sup>115</sup> ainsi qu'avec les taux de travail à temps partiel (30% des emplois occupés par des femmes contre 6% des emplois occupés par des hommes)<sup>116</sup>. « Des marges de progrès » existent donc encore ainsi que le souligne le programme de qualité et d'efficacité relatif à la famille<sup>117</sup>.

Un nombre important de femmes interrompent ou réduisent leur activité professionnelle à l'arrivée d'un enfant et pendant les premières années de celui-ci<sup>118</sup> : de 81% avec deux enfants de plus de 3 ans, le taux d'emploi des femmes est beaucoup plus bas lorsqu'au moins un enfant a moins de trois ans (72% avec un enfant, 58% avec deux et 38% avec trois ou plus)<sup>119</sup>. Le congé parental et le complément de libre choix d'activité les aident dans ce sens, sachant que plus de 96% de ses bénéficiaires sont des femmes (voir note et avis du Haut conseil de la famille sur le CLCA et les modes d'accueil des jeunes enfants).

---

<sup>111</sup> Au moment de l'extension de l'allocation parentale d'éducation au 2<sup>ème</sup> enfant.

<sup>112</sup> CREDOC, « Les prestations sociales, les prestations familiales et les aides aux familles » – état de l'opinion 2008 – enquête conditions de vie et aspirations des français, juillet 2008 - Les enquêtés les plus favorables à la cessation temporaire d'activité sont les 70 ans et plus (47%), ceux qui n'ont aucun diplôme (46%) et les parents de 3 enfants et plus (45%).

<sup>113</sup> Gosta Esping-Andersen avec Bruno Palier – Trois leçons sur l'Etat providence – Le Seuil, 2008, pp. 19 à 23.

<sup>114</sup> INSEE, Enquêtes emploi, pour les femmes de 15 à 64 ans.

<sup>115</sup> PQE famille 2009 - PLFSS 2010 ; Objectif 3. « Concilier vie familiale et vie professionnelle » (indicateur 3.4).

<sup>116</sup> Bel Geneviève – Les femmes face au travail à temps partiel – Communication du Conseil économique et social, 2008.

<sup>117</sup> PQE famille 2009 - PLFSS 2010, page 6 en présentation de l'objectif 3 « Concilier vie familiale et vie professionnelle ».

<sup>118</sup> Maison Dominique – Femmes au foyer – Cnaf, Dossier d'étude N°92, mai 2007.

<sup>119</sup> PQE famille 2009 - PLFSS 2010 ; Objectif 3. « Concilier vie familiale et vie professionnelle » (indicateur 3.4).

Valérie Pécresse<sup>120</sup>, Dominique Méda et Hélène Périvier<sup>121</sup> se rejoignent pour dénoncer notamment le fait que les emplois occupés par les femmes sont différents et moins bien payés que ceux des hommes, leur temps de travail est inférieur à celui des hommes, elles sont plus exposées au risque de pauvreté, se heurtent au « plafond de verre » et continuent d'assurer la majeure partie des tâches domestiques et de la prise en charge des enfants.

## **B) Favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle : une préoccupation européenne**

### **1. Une préoccupation depuis le début des années quatre-vingt**

Au niveau communautaire, les premières propositions formulées dans les années soixante-dix n'ont pas eu d'écho. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle n'est devenue une question importante, dans la poursuite de l'objectif d'égalité des genres, que depuis le début des années quatre-vingt<sup>122</sup>. Progressivement, des indications concrètes ont été adressées aux gouvernements et aux entreprises par la Commission pour améliorer les conditions de vie et de travail dans les pays membres et pour prendre en compte le facteur familial dans les politiques. Ces outils sont rarement autoritaires, il s'agit généralement d'orientations. Même la directive sur les congés parentaux se limite à des objectifs relativement globaux et faciles à atteindre par la plupart des pays.

### **2. La stratégie de Lisbonne et la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes**

#### **a) La stratégie de Lisbonne**

La stratégie de Lisbonne avait fixé un taux d'emploi féminin de 60% à atteindre d'ici 2010. Avec un taux d'emploi de 61%, la France a atteint cet objectif mais se situe au 14<sup>ème</sup> rang européen. Trois pays se situent au dessus de 70% (Danemark avec 74%, Suède et Pays-Bas) et trois pays se situent en deçà de 50% (Grèce, Italie et Malte). Il convient néanmoins de souligner le caractère discutable de cet indicateur qui comptabilise de la même façon le travail à temps plein et le travail à temps très partiel qui conduit de fait à des inégalités importantes entre hommes et femmes et à un moindre volume d'activité professionnelle. En France, 30% des femmes en emploi travaillent à temps partiel, tandis qu'elles sont 38% au Danemark, 41% en Suède et 76% aux Pays-Bas.

#### **b) La stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015**

La stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015 a été présentée par la Commission européenne le 21 septembre 2010 et constitue son programme de travail en la matière. Elle fixe notamment parmi cinq « domaines prioritaires », « l'indépendance économique égale entre hommes et femmes » et « l'égalité de rémunération pour un même travail ou un travail de même valeur ».

---

<sup>120</sup> Pécresse Valérie – Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle – Rapport présenté au Premier Ministre, février 2007.

<sup>121</sup> Méda Dominique et Périvier Hélène – Le deuxième âge de l'émancipation – le Seuil, 2007 – page 6.

<sup>122</sup> Letablier Marie-Thérèse – Famille et emploi : une comparaison européenne - in Les implicites de la politique familiale - Unaf-Cedias chez Dunod, 2000.

### **3. La directive du conseil de l'Union européenne sur le congé parental**

En 2010, a été édictée une directive du conseil de l'Union européenne portant application de l'accord cadre révisé sur le congé parental. Elle prévoit qu'un congé parental d'au moins quatre mois doit être prévu par chaque pays. « Pour favoriser l'égalité entre les deux parents (...), au moins un des quatre mois de congé ne peut être transféré ». Les travailleurs doivent pouvoir « demander, à leur retour de congé parental, un aménagement de leurs horaires ou de leur rythme de travail pendant une période déterminée. Les employeurs examinent ces demandes et y répondent en tenant compte de leurs propres besoins et de ceux des travailleurs »<sup>123</sup>.

## **II. LES PISTES DE PROPOSITION LES PLUS FREQUEMMENT EVOQUEES**

### **A) Des débats sur les conséquences d'un objectif partagé et les outils à mobiliser pour l'atteindre**

Si un très large consensus s'est établi sur la nécessité de permettre l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle<sup>124</sup>, des débats importants persistent sur les conséquences à tirer de cet objectif, et sur les meilleurs instruments pour y parvenir.

Sur les conséquences à en tirer, le débat reste ouvert entre :

- les défenseurs d'une présence plus continue des parents (pères ou mères) à leur domicile aux côtés de leurs enfants en particulier lorsqu'ils sont en bas âge. Pour eux, le travail ne doit pas devenir une norme imposée à tous. Les politiques familiales doivent laisser ouverte la possibilité du libre-choix, en facilitant tout autant, voire davantage, la présence au foyer des parents que la poursuite de leur activité professionnelle ;
- les partisans de mesures incitatives au partage des tâches qui plaident au contraire pour que les politiques ne se contentent pas de permettre aux mères de concilier vie professionnelle et familiale, mais incitent à l'égalisation du partage des tâches familiales et domestiques.

Sur les outils, certains recueillent un très large consensus - comme le développement des modes d'accueil des jeunes enfants et les mesures d'articulation des temps - (1) mais d'autres restent l'objet de controverses importantes (2), comme le rôle et les modalités des congés au moment de la naissance de l'enfant, les droits familiaux de retraite ou encore l'individualisation ou la conjugalisation des droits, des transferts et des prélèvements.

---

<sup>123</sup> Directive, Clauses 2 et 6.

<sup>124</sup> Péresse Valérie – Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle – Rapport présenté au Premier Ministre, février 2007 – page 50.

## **B) Des sujets de consensus**

### **1. Le développement des modes d'accueil des jeunes enfants**

Les plans de développement de l'accueil organisé des jeunes enfants se succèdent depuis 30 ans sans que l'offre soit quantitativement à même de répondre aux besoins en particulier en matière d'établissements d'accueil de jeunes enfants (crèches, halte-garderies, multiaccueils).

Cette situation a conduit le Haut conseil de la famille dans son avis du 11 février 2010 sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants à indiquer qu'« il convient d'améliorer significativement l'offre de modes d'accueil afin qu'elle soit plus abondante et diversifiée. Le HCF a ainsi souligné qu'« une majorité d'écrits (rapports de Mme Tabarot et du CAS notamment) convergent vers un chiffre de besoins non couverts d'environ 350 000 places », même si ce chiffre « peut être jugé comme sous-évalué ou surévalué en fonction des conventions de calcul retenues ». Il faut donc réussir les actions déjà engagées et atteindre au minimum les objectifs affichés en 2009 par le Gouvernement, soit 200 000 places dont la moitié en accueil collectif d'ici 2012. Il devrait s'agir selon le HCF d'une création nette qui ne serait pas annulée par la réduction de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans (...) et n'entraînerait pas de dégradation de la qualité de l'accueil ».

Le HCF indiquait également que des efforts supplémentaires seraient indispensables après 2012 et qu'il fallait dorénavant privilégier une politique de l'offre, sachant que la situation paraît actuellement globalement satisfaisante en termes de reste à charge et de taux d'effort des familles.

### **2. Les mesures permettant l'articulation des temps de travail et des temps familiaux**

Mettre en place une palette de mesures facilitant l'articulation entre temps de travail et temps familiaux fait également l'objet d'un très large consensus. Il s'appuie sur l'objectif d'une plus grande égalité entre hommes et femmes et de l'épanouissement de chacun dans sa vie familiale comme dans sa vie professionnelle. Il s'appuie également sur le constat que les pays qui ne facilitent pas l'activité professionnelle des femmes ont vu leur taux de natalité diminuer.

#### **a) Un meilleur partage des responsabilités familiales entre les hommes et les femmes**

L'implication des hommes dans les tâches domestiques augmente mais reste bien inférieure à celle des femmes tandis que ces dernières consacrent beaucoup moins de temps aux activités professionnelles que les hommes<sup>125</sup>. De plus, « l'augmentation de la contribution des hommes est fortement biaisée socialement puisqu'elle concerne les hommes les plus diplômés et les familles où les femmes sont en position de force pour négocier », en lien avec leur rémunération<sup>126</sup>. Ainsi, « même si les pères participent davantage à certaines activités, comme les déplacements ou les loisirs enfantins, notamment lorsque les deux parents travaillent et ont

---

<sup>125</sup> Enquête Etude des Relations Familiales et Intergénérationnelles (ERFI) réalisée en 2005 par l'INED avec le concours de l'INSEE – Voir notamment les articles de Denise Bauer et de Carole Brugeilles et Pascal Sebille dans Portraits de Familles – Editions de l'INED ; 2009.

<sup>126</sup> Gosta Esping Andersen avec Bruno Palier – Trois leçons sur l'Etat providence, Le Seuil, 2008.



des revenus équivalents<sup>127</sup>, il ne semble (...) pas que l' »investissement « réalisé au travers des prestations et des modes d'accueil conduise à une « modification des rapports de genre » que les politiques familiales ont aussi dans leurs finalités »<sup>128</sup>.

Les campagnes de sensibilisation des hommes comme des femmes mais également des éducateurs et des enfants pour éviter la reproduction de « stéréotypes sexistes » sont de nature à faire évoluer cette situation.

#### b) Une autre gestion des temps professionnels

Michel Godet et Evelyne Sullerot indiquent que « la conciliation, pour être équitable, passe aussi par la promotion dans le monde du travail des droits et devoirs des pères et de la responsabilité des entreprises dans leur vie familiale. Elle appelle plus largement à une réorganisation des temps sociaux (temps de travail, temps de l'école, des équipements périscolaires, des services publics et des commerces, de transports, etc.)<sup>129</sup>. ». Autrement dit, il s'agirait de féminiser les parcours de vie masculins<sup>130</sup>.

Le rôle des représentations de la paternité au sein du monde du travail est aussi à souligner. Ainsi, en octobre 2008, un an avant d'éditer un dossier intitulé « Les hommes sont l'avenir de l'égalité professionnelle », l'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE) avait confié à BVA la réalisation d'un sondage qui révélait que les trois quarts des français (72% des hommes et 77% des femmes) pensaient que, pour un homme, « demander à travailler à temps partiel ou rentrer chez soi un peu plus tôt certains jours, afin de pouvoir consacrer plus de temps à sa famille » est mal accepté par une entreprise.

Le fait de faciliter le retour à l'emploi des parents qui ont quitté le marché du travail à l'occasion de la naissance de leur enfant est de nature à faciliter l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale. Dans son avis en date du 11 février 2010 sur le Complément de libre choix d'activité, le HCF avait fait un certain nombre de propositions, en particulier l'instauration d'un droit à l'aménagement d'horaires dans les grandes entreprises.

Au-delà de la politique familiale stricto sensu, certains experts préconisent de confier aux partenaires sociaux le soin de traiter la question de la place de l'entreprise dans la gestion des temps. Le rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes a été rédigé dans ce sens par Brigitte Gresy en juillet 2009.

C'est pour favoriser cette gestion des temps professionnels prenant en compte les contraintes familiales des pères comme des mères qu'en 2008 a été lancée une charte de la parentalité en entreprise (signée par 200 entreprises regroupant plus de deux millions de salariés) et créé un Observatoire de la parentalité en entreprise. L'objectif étant de « travailler mieux pour vivre plus » et mieux<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup>Bauer D – Entre maison et travail : les diverses formes d'arrangement dans les couples – Etudes et résultats N°470, avril 2007

<sup>128</sup>Elbaum Mireille – La politique familiale : des « retours sur investissement » qui dépendent de choix économiques et sociaux - Document de travail de l'OFCE, N°2010 – septembre 2010

<sup>129</sup>Godet Michel et Sullerot Evelyne – La famille, une affaire publique », La documentation Française, 2005 – page 132.

<sup>130</sup>Gosta Esping Andersen avec Bruno Palier – Trois leçons sur l'Etat providence, Le Seuil, 2008.

<sup>131</sup>Ballarin Jérôme, Nouveaux débats publics, 2010.

## **C) Des objets de controverse**

### **1. Un allongement du congé maternité**

L'allongement du congé maternité prête à des débats qui ressurgissent suite au vote du Parlement européen, le 20 octobre dernier, proposant d'étendre la durée minimale du congé maternité de 14 à 20 semaines, avec une rémunération à 100% du dernier salaire.

Le congé maternité actuel est parfois considéré comme étant trop court pour les deux premiers enfants. Pour autant, craignent que son allongement n'aille à l'encontre du recrutement des femmes et du déroulement de leur carrière professionnelle en créant une contrainte supplémentaire pour les employeurs. Par ailleurs, l'allongement à 20 semaines mobiliserait des financements très importants.

### **2. Les congés parentaux suite à la naissance d'un enfant**

Les avantages et inconvénients d'une réforme du congé parental et du complément de libre choix d'activité (CLCA) tels qu'ils existent actuellement ont été étudiés et débattus par le HCF et ont fait l'objet d'un avis adopté en février 2010<sup>132</sup>. Le HCF n'a pas réuni de consensus sur l'hypothèse d'une réduction de la durée du CLCA. Au delà de la seule réforme du CLCA, des débats existent entre les tenants de l'instauration d'un réel salaire parental et ceux qui souhaitent au contraire la suppression de tout congé parental.

#### **a) Pour un salaire parental ou maternel**

Pour les défenseurs d'un salaire parental, le travail de soins aux personnes constitue un réel travail qu'il convient de rémunérer au même titre qu'un travail salarié avec les droits sociaux s'y rattachant. La non reconnaissance de ce travail des femmes est source d'inégalités entre hommes et femmes et de dépendance économique de ces dernières. Il est injuste que la collectivité aide financièrement les parents qui ont recours à des services extérieurs à la sphère familiale et ne le fasse pas lorsque ces mêmes services sont réalisés par l'un des parents<sup>133</sup>.

Plusieurs mouvements familiaux soutiennent cette option qui permettrait aux parents, aux mères notamment, d'exercer à temps plein « le plus beau métier du monde »<sup>134</sup> en favorisant la liberté de choix des parents de jeunes enfants quant à l'exercice ou non d'une activité professionnelle. Deux propositions de loi ont été déposées dans ce sens au cours des dernières années. Celle de Michel Hunault (octobre 2007) vise à instituer un salaire parental de libre choix permettant de « reconnaître le rôle prépondérant du parent qui renonce à travailler soit partiellement, soit en totalité, à l'extérieur du domicile conjugal, pour se consacrer à ses enfants ». Son montant serait celui du SMIC. Celle déposée en novembre 2004 par quatorze députés visait à « créer un statut de la mère et une allocation maternelle de prévoyance ».

Plus en retrait qu'un salaire maternel en tant que tel, d'autres propositions consistent à allonger la durée de versement du CLCA pour le premier enfant et à en augmenter le montant. Les objectifs mis en avant rejoignent de fait les précédents visant à améliorer le libre choix

---

<sup>132</sup> Notes, lettre du HCF et avis en ligne sur le site du HCF.

<sup>133</sup> Linda Lukhaus, 1994, cité p 68 de dossier d'étude 49 Cnaf.

<sup>134</sup> Union des familles en Europe, qui évalue le coût d'un salaire parental basé sur le Smic à 14 Mds € s'il était versé dès le premier enfant et 5 Mds € à partir du 3<sup>ème</sup> enfant.

des parents de jeunes enfants d'exercer ou non une activité professionnelle à temps plein ou à temps partiel.

### b) Pour une réduction de la durée du CLCA

Les tenants d'une forte réduction de la durée du CLCA s'appuient sur l'objectif d'une plus grande égalité entre hommes et femmes, que ce soit sur le marché du travail ou dans le partage des tâches familiales.

D'autres objectifs sont mis en avant tels que la prévention de la pauvreté des enfants (une des causes de celle-ci étant l'absence ou la faiblesse des revenus du travail de leurs parents) et l'autonomie financière de la mère permettant notamment d'éviter une chute du niveau de vie brutale en cas de séparation du couple parental ou de chômage du conjoint<sup>135</sup>.

Cette réforme permettrait l'amélioration du financement du système de protection sociale par l'apport de cotisations supplémentaires<sup>136</sup>, l'augmentation du PIB grâce à l'augmentation du niveau d'emploi des femmes. Plus largement, « la pleine participation des femmes à la vie professionnelle constitue un puissant facteur de croissance et une porte d'entrée dans un cercle vertueux de création de besoins, d'activités et d'emplois »<sup>137</sup>.

### **3. Les droits familiaux de retraite**

Les parents bénéficient de quatre types de droits : une majoration de la durée de cotisation de deux ans par enfant dans le régime général (partiellement réservé aux femmes), une validation de la période de congé maternité, une assurance vieillesse des parents au foyer, une majoration de 10% de la retraite pour trois enfants élevés ou plus et – avantage qui devrait être prochainement supprimé – le droit à une retraite anticipée pour les mères de trois enfants ou plus agents du secteur public après quinze années de service.

Certains estiment que ces droits sont justifiés et qu'il convient de les maintenir.

D'autres, au contraire, remettent en cause ces avantages compte tenu de l'implication croissante des femmes dans la vie professionnelle et de l'inégalité que cela peut créer vis à vis des pères ce qui va à l'encontre des directives européennes sur le sujet. Pour le même coût et dans l'objectif de faciliter l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, des aides directes aux parents pendant qu'ils ont des enfants à charge leur paraissent préférables à des droits en matière de retraite (voir fiche N°7).

La question a déjà fait l'objet de débats et de travaux du COR. Il reviendra au HCF de s'en saisir en tant que telle au moment opportun.

---

<sup>135</sup> Voir note du Haut conseil de la famille sur les ruptures et les discontinuités de la vie familiale.

<sup>136</sup> A l'horizon de 2050, si le taux d'activité des françaises âgées de 25 à 54 ans rattrapait celui des Suédoises, la population active augmenterait de 1,6 points, le ratio inactifs/actifs diminuerait de 1,4 points et le poids des dépenses de protection sociale dans le PIB de 0,2 points ». Dominique et Périvier Hélène – Le deuxième âge de l'émancipation – le Seuil, 2007 – page 32.

<sup>137</sup> Majnoni d'Intignano Béatrice – Egalité entre femmes et hommes : aspects économiques, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, 1999.

#### 4. L'individualisation ou la conjugalisation des droits, transferts et prélèvements ?

De nombreux commentateurs considèrent que la législation sociale et fiscale dissuade les femmes de travailler, en raison de la faiblesse des gains financiers que les ménages tirent dans certaines configurations de l'activité professionnelle du second apporteur de ressources (voir annexe).

##### a) L'individualisation ou le maintien de la conjugalisation de la fiscalité ?

En Europe, différents systèmes de fiscalité existent. Certains pays comme la France appliquent un quotient conjugal (Allemagne<sup>138</sup>, Luxembourg, Portugal), d'autres ont mis en place une imposition séparée accompagnée d'un crédit d'impôt ou d'un abattement (Autriche, Belgique, Danemark, Italie, Espagne) ou une imposition totalement séparée (Finlande, Grèce, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni)<sup>139</sup>. Les tenants de l'individualisation de la fiscalité ou du maintien du quotient conjugal s'appuient sur des arguments opposés.

##### *a1) Pour l'individualisation de la fiscalité*

Un certain nombre de défenseurs d'une plus grande égalité entre hommes et femmes critiquent le quotient conjugal<sup>140</sup> : en diminuant le taux marginal d'imposition du premier apporteur de revenus (l'homme le plus souvent) et en augmentant celui du second (la femme), il peut constituer une désincitation à l'activité féminine induisant une répartition déséquilibrée des revenus entre conjoints. « La femme au foyer effectue un certain nombre de tâches ménagères que l'actif devrait externaliser si sa conjointe travaillait. Ainsi un couple dans lequel l'homme gagne deux fois le SMIC et dont la femme est inactive a un niveau de vie supérieur à un couple de smicards, et ceci d'autant plus que ces couples ont des enfants. La femme inactive n'est donc pas une charge sans contrepartie. La traiter comme telle fiscalement n'est pas équitable et engendre un manque à gagner fiscal »<sup>141</sup>.

Cette individualisation induirait une hausse de 0,6 points du taux d'activité des femmes mariées, ce qui représenterait potentiellement 80 000 emplois<sup>142</sup>. Une telle réforme devrait s'intégrer dans une réforme plus globale de la fiscalité pour éviter un éventuel effet anti-redistributif, les couples mono actifs ayant, pour la plupart d'entre eux, un niveau de revenu imposable plus faible que les couples biactifs.

D'autres options, moins pénalisantes pour un grand nombre de ménages, seraient la révision des parts fiscales accordées aux couples selon qu'ils comportent un ou deux actifs ou une individualisation de l'imposition avec un abattement ou un crédit d'impôt.

##### *a2) Pour le maintien du quotient conjugal*

Les tenants du maintien du quotient conjugal rappellent que les deux membres du couple partagent le même niveau de vie, et que ce quotient vise à répondre à l'exigence constitutionnelle de prise en compte des facultés contributives. Ils l'estiment nécessaire pour traiter équitablement les couples mariés ou pacsés où l'un des conjoints perçoit un revenu plus

<sup>138</sup> Il s'agit pour l'Allemagne davantage d'une imposition commune que d'un quotient conjugal en tant que tel

<sup>139</sup> Sterdiniak – Politique familiale et redistribution sociale – EN3S – conférence du 18 mai 2009.

<sup>140</sup> La critique la plus récente à ce jour étant celle de Katia Weidenfeld « Réforme fiscale : et le quotient conjugal ? » in Le Monde du 5 octobre 2010

<sup>141</sup> Méda Dominique et Périvier Hélène – Le deuxième âge de l'émancipation – le Seuil, 2007 – page 37.

<sup>142</sup> Echevin Damien – L'individualisation de l'impôt sur le revenu : équitable ou pas ? in Economie et Prévision N°160-161, 2003 cité par Méda D et Périvier H. Op Cit.

élevé que l'autre, en considérant qu'ils sont juridiquement engagés dans une vie de couple (voir fiche N°9) et qu'ils partagent le revenu du conjoint actif (quotient conjugal)<sup>143</sup>.

Par ailleurs, le quotient conjugal constitue une mesure fortement redistributive dans la mesure où les couples où l'un des conjoints est inactif ont des revenus plus faibles que les couples biactifs. La suppression du quotient conjugal aurait des conséquences socio-économiques considérables et n'irait pas dans le sens d'une réduction de la pauvreté des familles.

## b) L'individualisation des droits ?

Les arguments mis en avant par les défenseurs d'une individualisation des droits ou ceux qui souhaitent le maintien de la situation actuelle sont, de fait, les mêmes qu'en matière de fiscalité.

### *b1) Pour l'individualisation des droits*

Les tenants de cette thèse souhaitent la suppression de la notion d'ayant droit pour le conjoint en matière de protection sociale (assurance maladie et protection sociale complémentaire) et d'assurance vieillesse dans la mesure où elle entraîne des risques de ruptures de droits pour les femmes divorcées ou séparées<sup>144</sup>. En matière d'assurance maladie, ce risque a de fait disparu avec la création de la CMU (qui ne crée pas pour autant un régime universel d'assurance maladie).

Dans le même sens, est préconisée une suppression du mécanisme de la pension de réversion avec l'attribution de droits propres. Ainsi Jean-Jacques Dupeyroux pose-t-il la question « est-il normal que l'assurance vieillesse/réversion des inactives soit financièrement supportée par la collectivité des cotisants et donc par celles qui travaillent ?<sup>145</sup> ».

### *b2) Pour le maintien – au moins temporaire – du système actuel*

« Il est juste de donner aux femmes et aux hommes les mêmes droits et les mêmes devoirs, ainsi que les mêmes chances d'y accéder. (...) Mais il convient de s'assurer que chacun en ait la possibilité réelle au risque de pénaliser les familles aux revenus modestes. Ainsi, les réformes du système fiscal et d'acquisition des droits sociaux ne peuvent-elles être envisagées qu'une fois que les femmes, en particulier celles avec enfants, auront un accès au marché du travail égal à celui des hommes »<sup>146</sup>.

Actuellement, de telles réformes seraient de fait, défavorables aux femmes. La suppression de la pension de réversion conduirait à une très forte paupérisation des femmes, majoritaires à la percevoir et irait en réalité à l'encontre de l'objectif recherché.

### *b3) Le maintien, la suppression ou la généralisation de doubles plafonds pour bi activité ?*

Actuellement, un certain nombre de prestations familiales ont un double plafond selon que le couple est mono actif ou biactif (Complément familial, Prime et allocation de base de la PAJE). Plus élevé en cas de bi-activité, ce double plafond prend en compte l'apport d'un second revenu en ne pénalisant pas les femmes qui exercent une activité professionnelle.

---

<sup>143</sup> Sterdyniak – Politique familiale et redistribution sociale – EN3S – conférence du 18 mai 2009.

<sup>144</sup> Zaidman Catherine in Droit social – juin 1998.

<sup>145</sup> Page 156 du dossier d'études Cnaf n°49.

<sup>146</sup> Méda Dominique et Périvier Hélène – Le deuxième âge de l'émancipation – le Seuil, 2007 – page 89.

Cette mesure est donc favorable aux ménages biactifs. La question se pose, pour des raisons de cohérence et de simplification de gestion en particulier, s'il convient de supprimer ces doubles plafonds ou, au contraire de les étendre à l'ensemble des prestations sous condition de ressources.

**ANNEXE :**  
**LE GAIN FINANCIER DU MENAGE LIE A L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE DU SECOND**  
**APPORTEUR DE RESSOURCES**

L'apport de revenu du membre du couple qui perçoit le salaire le plus faible (généralement la femme), peut se traduire par des gains financiers limités en raison des caractéristiques du système social et fiscal :

- l'existence de prestations sous condition de ressources du ménage (allocation logement, revenu de solidarité active, certaines prestations familiales), qui diminuent ou s'éteignent lorsque le salaire de la femme accroît les ressources du ménage ;
- la progressivité et la conjugalisation des prélèvements directs (impôt sur le revenu et taxe d'habitation), qui conduit à une hausse du montant mais aussi du taux de prélèvement en cas d'accroissement de ressources lié à l'activité féminine ;
- le versement de prestations liées à l'inactivité pour les parents de jeunes enfants (complément de libre choix d'activité) est interrompu ou réduit en cas de travail des deux parents, alors que la famille est confrontée à des frais de garde.

On analyse les effets de ces différents éléments par la mesure du « coin socio-fiscal », qui exprime la part du salaire net qui n'est pas conservée par le ménage, à la suite de la diminution des prestations, de la hausse des prélèvements et des frais de garde nets des aides.

Le tableau suivant illustre, pour les familles de jeunes enfants, la « taxe implicite » à l'activité du second apporteur de ressources au sein d'un couple, qui est très généralement la femme : le « coin » est très élevé pour les familles modestes (supérieur à 80%, ce qui signifie que le ménage conserve moins de 20% des revenus nets du second conjoint), puis diminue mais reste significatif quel que soit le niveau de revenu (toujours supérieur à 48% pour les couples avec un enfant, et à 36% pour les couples avec deux enfants).

**Coin socio-fiscal pour le deuxième apporteur de ressources d'un couple avec jeune(s) enfant(s)**

Couple 1 enfant de moins de trois ans			Couple deux enfants dont un de moins de trois ans		
revenu d'activité conjoint n°1 en part de Smic	revenu d'activité conjoint n°2 en part de Smic	Coin	revenu d'activité conjoint n°1 en part de Smic	revenu d'activité conjoint n°2 en part de Smic	Coin
0,75	0,6	85%	0,75	0,6	81%
1,00	0,8	69%	1,00	0,8	70%
1,25	1,0	57%	1,25	1,0	59%
1,50	1,2	53%	1,50	1,2	53%
1,75	1,4	50%	1,75	1,4	47%
2,00	1,6	48%	2,00	1,6	42%
2,25	1,8	57%	2,25	1,8	41%
2,50	2,0	55%	2,50	2,0	41%
3,00	2,4	49%	3,00	2,4	38%
4,00	3,2	48%	4,00	3,2	36%
5,00	4,0	48%	5,00	4,0	43%
10,00	8,0	49%	10,00	8,0	48%

Source : calculs SG HCF. On retient par convention un salaire du conjoint n°2 égal à 80% du salaire du conjoint n°1. Le ménage est locataire au plafond en zone 2. La garde est supposée effectuée en crèche.

Lecture : pour un couple avec un enfant de moins de trois ans dont un conjoint gagne 0,75 Smic, le passage du second conjoint de l'inactivité à l'activité rémunérée 0,6 Smic se traduit par une baisse des prestations, une hausse des prélèvements et des frais de garde nets équivalents à 85% du salaire net du second conjoint.

La biactivité, et donc de fait l'activité féminine, subit ainsi une taxation importante, notamment pour les mères de jeunes enfants, ce qui peut peser sur leurs choix d'activité.

Pour les parents d'enfants plus âgés, la biactivité est moins pénalisée, en raison de l'absence de CLCA et de frais de garde. Le coin reste toutefois important pour les revenus modestes, pour qui entre 50 et 70% du salaire net n'est pas conservé par le couple. Il diminue ensuite fortement, avant de remonter pour les revenus les plus élevés.

### Coin socio-fiscal pour le deuxième apporteur de ressources d'un couple avec enfant(s) de plus de 3 ans

Couple un enfant de plus de trois ans			Couple 2 enfants de plus de trois ans		
revenu d'activité conjoint n°1 en part de Smic	revenu d'activité conjoint n°2 en part de Smic	Coin	revenu d'activité conjoint n°1 en part de Smic	revenu d'activité conjoint n°2 en part de Smic	Coin
0,75	0,6	70%	0,75	0,6	65%
1,00	0,8	49%	1,00	0,8	48%
1,25	1,0	30%	1,25	1,0	35%
1,50	1,2	25%	1,50	1,2	27%
1,75	1,4	21%	1,75	1,4	20%
2,00	1,6	14%	2,00	1,6	14%
2,25	1,8	13%	2,25	1,8	11%
2,50	2,0	13%	2,50	2,0	11%
3,00	2,4	13%	3,00	2,4	13%
4,00	3,2	22%	4,00	3,2	18%
5,00	4,0	27%	5,00	4,0	23%
10,00	8,0	39%	10,00	8,0	39%

Source : calculs SG HCF. On retient par convention un salaire du conjoint n°2 égal à 80% du salaire du conjoint n°1. Le ménage est locataire au plafond en zone 2.

Lecture : pour un couple avec un enfant de plus de trois ans dont un conjoint gagne 0,75 Smic, le passage du second conjoint de l'inactivité à l'activité rémunérée 0,6 Smic se traduit par une baisse des prestations, une hausse des prélèvements et des frais de garde nets équivalents à 70% du salaire net du second conjoint.



## Fiche 5

### LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES ADULTES

#### I. UNE PRISE EN CHARGE DES JEUNES ADULTES JUGÉE PEU SATISFAISANTE

##### A- La situation des jeunes adultes : dépendance prolongée et souhait d'autonomie

###### 1. Des jeunes adultes longtemps à charge de leurs parents

Les jeunes adultes demeurent à la charge de leurs parents pendant longtemps ; et cette charge est lourde malgré le système d'aides mis en œuvre.

###### Quelques chiffres clé cités dans le livre vert de juillet 2009

- L'âge médian de départ du domicile des parents est en 2005 de 23 ans (un peu plus précoce chez les filles). Le taux de jeunes n'habitant pas chez leurs parents augmente avec l'âge (près de 20% pour les 18/21 ans ; 60% pour les 22/25 ans et 90% pour les 26/29 ans).

- La majorité des étudiants travaille à partir de 23/24 ans (l'origine sociale des étudiants influence sensiblement la probabilité d'occuper un emploi salarié en cours d'études ; cette probabilité étant significativement plus faible pour les étudiants dont le père appartient à une CSP supérieure).

- Parmi les jeunes qui n'habitent plus chez leurs parents, 14% déclarent bénéficier, de façon personnelle ou via leur conjoint, d'aides privées venant d'autres ménages (probablement leurs parents). Les jeunes étudiants sont les plus aidés : 60% déclarent bénéficier de ces apports qui contribuent en moyenne pour 19% de leurs revenus.

###### 2. Des jeunes avec peu de ressources propres

La plupart des jeunes ont peu de ressources propres. En cas de poursuite de leurs études, leur niveau d'activité professionnelle et de salaire est faible<sup>147</sup> ; leur parcours professionnel est haché avec de fréquentes discontinuités pas toujours traitées de façon cohérente par la législation du chômage.

###### 3. Un système d'aides publiques et des aides privées qui n'assurent pas toujours des conditions de vie satisfaisantes

Le système d'aides publiques et les aides privées n'assurant pas toujours des conditions de vie satisfaisantes, il en résulte :

---

<sup>147</sup> Le taux d'emploi des jeunes en France est faible en comparaison avec les pays étrangers.

- un taux de pauvreté élevé<sup>148</sup> : un cinquième des jeunes (ménages dont la personne de référence est n'est pas étudiante) contre 12% pour le reste des ménages ;
- pour certains étudiants, un risque d'échec dans leurs études lorsque leur travail « contraint » exerce une pression trop forte : l'occupation d'un emploi régulier intensif (plus de 16 heures par semaine) réduit significativement la probabilité de réussite à l'examen de fin d'année (en moyenne de 18 points<sup>149</sup>).

#### **4. Une aspiration à l'autonomie qui se traduit par la revendication de ressources propres**

La revendication ancienne de ressources propres pour les étudiants, un « salaire étudiant » ou « un salaire propre de travailleur en formation » issu de la Charte de Grenoble est repris dans le projet central du mouvement étudiant

#### **5. De très fortes disparités entre les jeunes et une forte focalisation sur les étudiants**

On observe une forte disparité des situations entre les jeunes. Or, la plupart des rapports se focalisent sur les étudiants.

### **B- Les aides publiques : un état des lieux complexe**

Les principales aides sont versées aux parents ; lorsqu'elles sont versées directement au jeune, elles dépendent fréquemment des caractéristiques du foyer des parents.

#### **1. Les aides versées aux parents**

##### **a) Pour les prestations familiales (PF) et les aides au logement**

La limite d'âge est de 20 ans (21 ans pour le complément familial et les aides au logement, prestations particulièrement importantes pour les familles nombreuses et/ou modestes). Le jeune continue à être à charge au sens des PF si les revenus de son activité sont modérés<sup>150</sup>.

##### **b) Pour la fiscalité**

Le rattachement du jeune adulte au foyer fiscal de ses parents est possible jusqu'à 20 ans et 25 ans s'il poursuit des études supérieures ; la réduction d'impôt pour enfant scolarisé est modeste.

##### **c) Pour le RSA**

La limite d'âge pour qu'un enfant soit compté à charge de ses parents est de 25 ans. On estime à 400 000 le nombre de jeunes potentiellement concernés (dans l'hypothèse où la montée en charge serait terminée et sur la cible évaluée dans les travaux préparatoires à la loi instituant le RSA). On en compte 120 000 dans le RSA « socle » (ex-RMI)

<sup>148</sup> Difficulté à l'appréhender.

<sup>149</sup> M. Befly et D. Fougère (CREST 2008).

<sup>150</sup> Au plus 55% - en net - du SMIC brut, soit 750€ nets ; on ne prend pas compte depuis la loi TEPA les petits jobs ou stages dans la limite de 3 fois le Smic mensuel.

## 2. Les aides versées au jeune adulte

### a) Les bourses

A 95% il s'agit de bourses sociales qui dépendent de façon directe du revenu des parents. Elles emportent l'exonération des droits universitaires et de la cotisation d'assurance maladie.

### b) La situation du jeune adulte lorsqu'il a lui-même des enfants à charge

Il est allocataire et ses prestations sont calculées en fonction des caractéristiques de son foyer (notamment de ses ressources propres) : *chiffrages en cours*

### c) Peu de droits autonomes indépendants ou largement indépendants du revenu de la famille

Ces dispositifs concernent, dans l'ensemble, les jeunes adultes au dessus de 18 ans :

- les bourses « au mérite » sont en nombre limité ;
- les jeunes adultes sont éligibles à la CMUC et à l'ACS ;
- l'aide au logement : elle est fréquente compte tenu de la faiblesse des ressources (pour la plupart des allocataires, elles sont nulles et on calcule alors l'aide sur une assiette forfaitaire).

### L'allocation de logement (ALS ou APL)

Elle est :

- perçue par 1,15 million d'allocataires de moins de 25 ans dont deux tiers d'étudiants ;
- peu modulée avec le revenu des parents (l'assiette forfaitaire est plus élevée pour les non boursiers et l'aide au logement plus faible; l'écart d'allocation entre boursiers et non boursiers est le plus souvent de 44€ par mois (en zone 2) ;
- cumulable avec le rattachement fiscal ;
- pas cumulable (depuis 1995) avec les PF. Le jeune majeur qui a un logement en propre et qui perçoit une aide à ce titre ne compte plus comme enfant à charge pour le calcul des prestations de ses parents. Les jeunes adultes et leurs parents ont intérêt à ne pas demander l'AL/APL si les PF et aides au logement directement liées au fait d'être à charge du foyer parental sont supérieures à l'AL/APL étudiante. Grossièrement, on opte pour l'aide au logement dans une famille de un ou deux enfants ; c'est le choix inverse qui l'emporte pour les familles de trois enfants et plus<sup>151</sup> ;

L'aide moyenne est de 161€ et couvre 48 % du loyer.

---

<sup>151</sup> Le chiffre des allocataires sous-estime le nombre des jeunes adultes disposant d'un logement autonome puisque pour une partie d'entre eux, ils ne « lèvent » pas l'aide au logement pour rester « à charge » de leurs parents.

## **II. LES RAPPORTS PUBLICS : UN RELATIF CONSENSUS POUR ACCROITRE LES AIDES AUX JEUNES MAJEURS MAIS PAS D'UNANIMITE SUR LES MODALITES**

On analyse ci-dessous les quatre rapports sur le sujet qui ont marqué ces dernières années. Ils témoignent d'un relatif consensus pour accroître les aides aux jeunes majeurs. Mais derrière ce consensus, il faut souligner l'importance des hésitations sur :

- l'ampleur de l'effort (brut et net) à consentir ;
- la nature de l'aide :
  - \* soit on aide le jeune en fonction des caractéristiques de sa famille ;
  - \* soit on l'aide de façon indépendante de ces caractéristiques familiales pour lui accorder des droits propres (qui peuvent être subordonnés à ses engagements en termes d'insertion sociale et professionnelle).

En fait, on ne trouve dans aucun de ces rapports un modèle pur ; ils prônent une politique mixte dont l'équilibre est inégal. Si la ligne générale serait plutôt d'aller dans le sens de droits autonomes, aucune des nombreuses propositions évoquées n'a jusqu'ici emporté le consensus. Ceci peut s'expliquer par la diversité de situation des jeunes adultes, et la difficulté à hiérarchiser les objectifs d'une politique publique dans leur direction.

### **A- Le rapport Thélot - Villac<sup>152</sup> (1998) : une aide à la jeunesse ou un recul de l'âge limite des prestations familiales ?**

Pour Claude Thélot et Michel Villac, « aider » la jeunesse passe par :

- le recul de l'âge limite des prestations familiales à 22 ans ;
- ou une « aide à la jeunesse » : accordée à partir de 20 ans elle serait servie jusqu'à une limite d'âge « nettement inférieure à 25 ans » (22/23 ans ?) à tous les enfants (y compris les salariés<sup>153</sup>). Elle serait imposable et d'un montant raisonnable (500 à 1000F/mois soit 120/240€ aujourd'hui ?) ;
- en matière fiscale, le rapport propose d'une part d'harmoniser à 22 ans les âges limite pour les prestations familiales et le rattachement fiscal et d'autre part, de supprimer la possibilité de cumul entre le rattachement fiscal et l'aide au logement ;
- il prévoit des mesures d'accompagnement pour les étudiants et en particulier une augmentation des bourses.

---

<sup>152</sup> Thélot Claude et Villac Michel, « Politique familiale : bilan et perspectives », La Documentation Française, mai 1998.

<sup>153</sup> « Leur inclusion peut bien sûr surprendre ou générer des abus. Mais il convient d'éviter à cet âge de prendre le risque de créer une désincitation au travail ».

## **B- Le rapport Brin (2001)<sup>154</sup> : un effort financier conséquent**

### **1. Les principes**

L'engagement du jeune adulte dans une démarche personnelle de formation/insertion professionnelle ne peut porter ses fruits qu'à la condition que l'intéressé dispose de moyens d'existence pour assumer le coût de cette démarche.

Il faut refuser le système de l'assistance (il ne faut pas étendre le RMI).

Le cœur de cible est constitué des jeunes adultes de 20 à 25 ans (au dessous de 20 ans on s'en remet aux dispositifs existants pour autant qu'ils soient revalorisés<sup>155</sup>).

### **2. Un dispositif « de ressources autonomes » qui combinerait des aides « définitives » et un système de prêts**

Tout jeune engagé dans une démarche d'insertion doit pouvoir solliciter un prêt de formation/insertion (dont le montant est à préciser) amortissable lors de son insertion professionnelle<sup>156</sup>.

L'utilisation de cette faculté d'emprunt lui ouvrirait en outre le bénéfice d'une contribution de formation insertion perçue à titre définitif de 1000F (200€ d'aujourd'hui) par mois tant que son revenu professionnel est inférieur à 55% du SMIC<sup>157</sup>.

### **3. Un dispositif qui compléterait les dispositifs existants**

Ce dispositif viendrait se superposer aux dispositifs existants (régime de l'impôt sur le revenu ; bourses et exonérations des droits universitaires et de cotisation d'assurance maladie ; épargne familiale ; prestations de logement des parents dont est demandée l'amélioration).

Ce projet ambitieux engagerait ainsi des ressources très importantes, d'où un problème de financement non abordé par le rapport.

## **C- Le rapport de Foucauld – Roth (2002)<sup>158</sup>**

### **1. Remarques de contexte**

Ce rapport très « ouvert » étudie, sans conclure, quatre grands schémas de nature, d'ambition et de coûts très différents.

---

<sup>154</sup> Brin Hubert – Famille et insertion économique et sociale des jeunes de 18 à 25 ans – Conseil Economique et Social – Avis et rapports N°5 – JO – Mars 2001.

<sup>155</sup> Le rapport ne donne pas d'indication sur le niveau et la structure de cette revalorisation.

<sup>156</sup> La notion n'est pas définie par le rapport.

<sup>157</sup> Si on se réfère à la législation des PF, il s'agit de comparer le salaire net au SMIC brut.

<sup>158</sup> De Foucauld Jean-Baptiste et Roth Nicole – Pour une autonomie responsable et solidaire – Rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes remis au Premier Ministre, La Documentation Française, 2002.

Une introduction (en annexe 1) très riche donne toute son ampleur à la réflexion.

Le rapport contient :

- une analyse précieuse sur les coûts et l'incidence des propositions sur les différents types de familles (qui gagne/qui perd ?) ;
- et surtout le recensement complet des points de vue des participants.

## **2. Quatre schémas ou scénarios**

- scénario 1 : «le renforcement ciblé des dispositifs d'aide aux familles » :

- \* recul de l'âge limite à 22 ans ;
- \* augmentation des bourses ;
- \* service de l'ARS jusqu'à la fin des études secondaires.

- schéma 2 : « vers une individualisation progressive en fonction de l'âge » :

- \* entre 18 et 19 ans : le système socialo-fiscal actuel est maintenu ;
- \* on accorde un complément forfaitaire entre 20 et 21 ans sous forme d'une allocation imposable d'un montant de 150€/mois (200€ aujourd'hui) (les PF et aides au logement des parents sont alors supprimées) ;
- \* le rattachement fiscal tombe à 22 ans.

-schéma 3 : « le revenu social jeune » :

- \* une allocation est versée de 18 à 24 ans et son montant est calé sur la référence RMI ;
- \* l'âge limite des PF et de rattachement fiscal est ramené à 18 ans.

- schéma 4 : « l'allocation de formation » :

- \* une allocation est versée à tout jeune en formation ; elle est égale au montant maximal des bourses ;
- \* l'âge limite des PF et de rattachement fiscal est ramené à 18 ans.

## **D- Le livre vert de la Commission sur la politique de la jeunesse (2009)<sup>159</sup>**

### **1. Les principes**

S'agissant du volet ressources des jeunes, le rapport donne les éléments de problématique suivants :

- le système cible doit être universel, unifié et d'un montant suffisant ;
- on doit choisir entre :
  - \* une dotation modulée avec le revenu des parents avec un socle universel (le cas échéant constituée pour partie par un prêt) ;
  - \* une allocation contractualisée dans la période stratégique.

---

<sup>159</sup> Livre vert de la Commission sur la politique de la jeunesse mise en place par le Haut Commissaire à la Jeunesse, La Documentation Française, juillet 2009.

- un système qui se traduirait par un coût net pour les finances publiques sans répondre à ces objectifs ne serait pas une bonne réponse.

## 2. Le dispositif

### a) Une dotation par fonds publics de 15 à 18 ans dès lors que le jeune a ouvert un compte *ad hoc*

Son montant varierait avec le revenu des parents :

- 1000 € par an conduisant à une dotation de 4000€ pour les foyers non imposables, soit 28% des foyers<sup>160</sup> ;
- 500€ par an, somme conduisant à une dotation de 2000 €, pour les 32% de ménages dont le taux marginal d'imposition est inférieur à la première tranche du barème de l'IR ;
- 250€ par an conduisant à une dotation de 1000€ pour les 32% de ménages dont le taux marginal d'imposition est inférieur à la deuxième tranche du barème de l'IR ;
- 0€ pour les 8% de ménages les plus aisés.

La dépense totale serait de 1,6Md€ par an pour 2,9M de jeunes majeurs (en moyenne 552€/an/bénéficiaire).

### b) Un complément universel de 1000€ à 18 ans

### c) Une avance remboursable de 10 000€ mobilisable à partir de 18 ans

## 3. Le financement

Ces dépenses – le total n'est pas donné – seraient en partie gagées par la fixation à 18 ans de l'âge limite des allocations familiales.

## **III. L'AMELIORATION DU SOUTIEN AUX JEUNES ADULTES : DES DEBATS NOMBREUX, DES EVOLUTIONS A LA MARGE**

Malgré les nombreux rapports sur le sujet, on ne perçoit pas d'évolution majeure de la politique familiale sur la question du soutien aux jeunes adultes, mais un certain nombre d'interrogations ou de projets, ayant donné lieu à des évolutions du système « à la marge ».

---

<sup>160</sup> Compte tenu du quotient familial, le seuil augmente avec la taille de la famille ; la proportion de familles au dessous de ce seuil augmente avec la taille (d'autant plus que le revenu primaire diminue avec le nombre d'enfants même aux tranches d'âge concernées).

## **A- Une modification de l'architecture des prestations familiales ?**

### **1. Une amélioration du système des majorations pour âge?**

Trois axes d'amélioration du système des majorations pour âge seraient envisageables :

- son champ : on cite souvent son extension à l'ainé des familles de deux enfants (et le cas échéant pour la famille de un enfant si on crée des AF pour ces familles) ;
- l'âge limite de sa perception ;
- son montant, même s'il n'y a guère de propositions dans ce sens.

Citons à l'inverse le rapport Thélot-Villac qui envisage leur suppression pour « gager » partiellement l'effort à consentir sur les jeunes adultes.

### **2. Un lissage de la baisse prononcée des prestations lors de la sortie des aînés du champ?**

Le lissage de la baisse des prestations lorsque l'ainé sort de leur champ serait souhaitable pour certains experts qui considèrent que *de facto* ces aînés restent à charge et que les autres systèmes (bourses, aides au logement notamment) sont insuffisants.

#### **a) L'ampleur de la baisse des prestations**

L'ampleur de la baisse des prestations lors de la sortie de l'ainé varie selon la taille de la famille<sup>161</sup> ; elle est particulièrement prononcée lorsqu'il s'agit de l'ainé d'une famille de trois enfants.

On tient déjà compte de cette situation par l'allocation forfaitaire (76 € soit 48,5% du complément familial pendant un an). Mais cette mesure de lissage est modeste dans son champ et dans son montant.

#### **b) Des projets d'ambitions différentes se proposent de corriger cette baisse**

La création d'une allocation familiale pour le dernier enfant d'une famille qui a eu deux enfants à charge est souvent évoquée (on prend généralement l'hypothèse d'une prestation de 60€/mois).

Un schéma plus ambitieux est proposé par le rapport Godet - Sullerot<sup>162</sup> : la famille garderait un pourcentage du montant des allocations familiales (AF) qu'elle percevait lorsqu'elle avait

---

5 A titre d'illustration :

- quand la famille passe de quatre à trois enfants, elle perd 160€ d'AF, une majoration pour âge de 62€ et le cas échéant une fraction de son aide au logement (de 77€ pour une assiette ressources de 18 000€/an par exemple), soit un total de 222 ou 299€/mois ;
- quand la famille passe de trois à deux enfants, elle perd 160€ d'AF, deux majorations pour âge (124€), puis le cas échéant en fonction de ses revenus le complément familial (162€) et une fraction de son aide au logement (100€ pour l'assiette précitée), soit un total de 284 ou 546€/mois ;
- quand la famille passe de deux à un enfant, elle perd ses allocations familiales (124€) une majoration pour âge (62€) et le cas échéant une fraction de son aide au logement (92€ pour l'assiette précitée) soit un total de 186 ou 278€/mois ;
- quand le dernier d'une famille d'un enfant n'est plus à charge, la famille perd le cas échéant une fraction de son aide au logement (41€ à l'assiette précitée).



tous ses enfants à charge. Ainsi une famille qui a eu quatre enfants percevrait  $\frac{3}{4}$  des AF d'origine (332€ contre 284€ dans le barème actuel) lorsque l'aîné n'est plus à charge puis 50% de ces AF d'origine (222€ contre 124€ aujourd'hui) lorsque le second de ces quatre enfants sort du champ des prestations.

### **3. Une modification de l'âge limite des prestations ?**

#### a) La loi de 1994

La loi famille de 1994 prévoit le recul de l'âge limite de service des prestations à 22 ans (cette prolongation devait intervenir de façon progressive en fonction des résultats financiers de la branche famille et devait, en tout état de cause, être achevée en 1999).

La logique qui sous-tend le projet est que 22 ans est une date charnière<sup>163</sup>. Au-delà de cet âge, le relais doit être pris notamment par le système des bourses et par la mise en place envisagée de prêts (à taux zéro et avec différé d'amortissement et garantie de l'Etat). Mais ce dernier volet n'a pas été retenu dans la loi de 1994.

Cette loi n'a pas été complètement mise en œuvre : on est passé à 20 ans (et 21 ans pour deux prestations importantes pour les familles modestes/nombreuses, le CF et l'aide au logement).

#### b) Le projet de prolongation dans les rapports sur les jeunes adultes

Si le projet de prolongation est porté dans les rapports Thélot-Villac et de Foucauld, il est récusé dans les deux autres rapports précités.

C'est le cas du rapport Brin (CES) qui le rejette (« sauf si on modifie considérablement la structure du système de prestations »<sup>164</sup> et à l'exception des aides au logement qui seraient prolongées jusqu'à 25 ans).

C'est résolument l'option retenue dans le livre vert. Non seulement le recul de l'âge limite n'est pas repris mais le rapport envisage de l'avancer à 18 ans pour (tout ou partie) des prestations familiales ; les marges d'action libérées étant affectées au financement de dispositifs d'aide autonomes accordées aux jeunes adultes.

### **B- Une modification du statut fiscal des jeunes adultes ?**

Le rattachement fiscal jusqu'à 25 ans est parfois mis en cause. Quatre schémas sont avancés par des experts ou des rapports :

- la suppression du QF à vingt ans ;
- l'harmonisation à 22 ans des âges limite pour les PF et le rattachement fiscal ;
- un durcissement du plafond ;
- le non cumul entre l'aide au logement et le rattachement fiscal (les ménages optant pour l'un ou l'autre des deux dispositifs). C'est un projet récurrent, déjà pointé

---

<sup>162</sup> Godet Michel et Sullerot Evelyne – La famille : affaire privée et publique, rapport du Centre d'analyse économique, 2005, publié à la Documentation Française en 2007.

<sup>163</sup> C'est le même raisonnement qui est repris dans le rapport de Foucauld.

<sup>164</sup> Pas d'indication.

officiellement par le Premier ministre, Alain Juppé, dans le cadre d'une refonte du système d'aide aux familles, dans le rapport Thélot-Villac et dans certains scénarios du rapport de Foucauld. Le dossier avait été avancé ces dernières semaines (le non cumul devant être total ou limité aux ménages dont le taux marginal d'imposition est d'au moins 30%).

## **C- L'évolution du système des bourses ?**

### **1. Les bourses**

On a sur les dernières années une légère progression du taux de boursiers et des réformes qui touchent la structure du système (augmentation différenciée des taux ; 10<sup>ème</sup> mois...). Mais l'armature du système ne se modifie qu'à la marge.

### **2. Une réforme des droits universitaires et des bourses ?**

Il y a de façon éparse des éléments de débat sur un système où les droits universitaires seraient augmentés et les bourses améliorées, ce qui dans l'esprit des promoteurs atténuerait l'effet anti-redistributif du financement de l'enseignement supérieur.

## **D- Peu d'avancées sur des droits autonomes pour les jeunes adultes**

Il n'y a guère d'avancées sur la constitution d'un socle de droits autonomes pour les jeunes adultes.

### **1. Les systèmes de prêts : une portée limitée**

Le prêt jeune avenir, au demeurant limité dans son champ personnel<sup>165</sup> et son montant a rapidement été supprimé.

Un système de prêts aux étudiants, garantis par l'Etat est mis en place en septembre 2008. 14 000 prêts ont été consentis (entre le lancement du système et août 2010) pour un montant moyen de près de 8 000€ (voir encadré ci-après).

#### Les prêts garantis par l'Etat

Des prêts garantis par l'Etat (dans la limite de 70%) sont destinés aux étudiants de moins de 28 ans, français ou ressortissants de l'Union Européenne ou de l'Espace Economique Européen, boursiers ou non. Les caractéristiques de ces prêts sont les suivantes :

- pas de condition de ressources,
- pas de caution parentale ou d'un tiers,
- taux d'intérêt fixé librement par les banques
- possibilité de remboursement différé (partiel ou total, laissé au choix de l'étudiant) ;
- montant maximal du prêt : 15 000 € ;
- délai de remboursement : 10 ans maximum, à partir de la date du premier versement des fonds.

Cinq réseaux bancaires distribuent ce prêt pour l'instant.

<sup>165</sup> Les étudiants en sont exclus.

## 2. Aucune réalisation en matière de dotations en capital

Aucune réalisation n'intervient en matière de dotations en capital même si l'analyse des expériences étrangères vient étayer la réflexion.

Il s'agirait de constituer un capital dont le jeune disposerait pour « démarrer » dans la vie. Le rapport du Centre d'Analyse Stratégique (CAS) dresse la synthèse des expériences étrangères (voir encadré ci-après).

### Le rapport du CAS (juin 2007)

« Que retenir de ce panorama ?

D'abord la diversité des objectifs poursuivis qui vont de l'incitation à l'épargne au soutien à la natalité.

Ensuite la multiplicité des formes concrètes que peuvent revêtir à partir d'une inspiration commune les mécanismes de dotation en capital : certains sont universels, d'autres peuvent être qualifiés « d'universels progressifs » à l'image du *child trust fund*, d'autres enfin sont ciblés sur les catégories de population les plus défavorisées.

Les montants alloués varient eux aussi, d'un viatique de quelques centaines d'euros à un pactole de 80 000 dollars selon un ambitieux projet américain.

Quant aux sources d'approvisionnement des comptes, elles varient selon les expériences ; certains comptes sont abondés principalement par les familles, au risque de fortes disparités, tandis que d'autres le sont par l'Etat, ce qui représente un lourd investissement collectif.

Se pose enfin la question du contrôle à exercer sur l'usage de la dotation : celle-ci est tantôt laissée à la libre disposition des bénéficiaires que l'on espère ainsi responsabiliser, tantôt affectée de manière obligatoire aux dépenses de formation ou de création d'entreprise ».

Sur cette base le CAS explore trois scénarios :

- la création d'une dotation importante réservée aux enfants pauvres ;
- une dotation universelle octroyée à tout jeune majeur (elle ne pourrait être que d'une « portée symbolique » pour des raisons financières) ;
- un viatique sous forme de droits de tirages destinés à la formation en combinant allocation et prêts.

Il viendrait compléter les pratiques que les ménages mettent en œuvre à titre privé (par exemple l'ouverture d'un livre d'épargne à la naissance que les parents et grands parents abondent régulièrement ; les dons manuels et les donations (voir encadré ci-après).

Entraide familiale et donations  
Analyse du conseil des prélèvements obligatoires (2008)<sup>166</sup>

- L'entraide familiale : elle est évaluée par l'INSEE pour 2001 à 400€/ménage soit 3% de la consommation des ménages. Les principaux bénéficiaires de cette entraide sont les 18/25 ans pour un montant moyen proche de 2500€ ; environ 20% des ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans reçoivent de leur famille plus de 40% de leur budget annuel de consommation.
- Les donations : en 2007, on enregistre près de 600 000 donations (donations partages et dons manuels déclarés) pour une valeur transmise qui est en moyenne de 56 000€. Le volume de ces donations augmente avec l'âge entre 20 et 40 ans. On ne connaît pas les dons non déclarés.

### **3. Le débat sur le « salaire étudiant »**

Le débat sur le « salaire étudiant » n'a jamais été repris de façon frontale.

#### **E- Le débat sur le revenu minimum**

La loi de 1992 qui confirme le RMI exclut son extension aux jeunes de moins de 25 ans. Les rapports Thélot-Villac, Brin et de Foucauld n'en retiennent pas l'hypothèse.

On ne trouve que de rares réflexions proposant l'extension du RMI (voir par exemple le rapport du CAE "Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?", ou le rapport de l'OCDE, "Des emplois pour les jeunes" sur la France).

Le revenu minimum est proposé sous une forme « dégradée » par le Livre Vert.

L'extension du revenu de solidarité active aux jeunes de moins de 25 ans sans enfant est annoncée par le Président de la République en septembre 2009 dans le cadre du plan « agir pour la jeunesse » et votée dans le cadre du PLFSS 2010 pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> septembre 2010.

Cette mesure ne devrait concerner que peu de jeunes compte tenu des conditions rigoureuses d'activité antérieure.

La prestation n'est intégrée ni dans la base ressources des parents pour le calcul de leurs prestations familiales et des aides au logement (mais ce cumul jouera de façon très marginale puisque les allocataires du RSA auront très rarement un âge inférieur à 20/21 ans), ni dans l'assiette IR des parents si le jeune demande son rattachement fiscal.

---

<sup>166</sup> Conseil des prélèvements obligatoires – la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et l'équité intergénérationnelle – 2008.

## ANNEXE

### **Introduction du chapitre 3 du rapport de Jean-Baptiste Foucauld et Nicole Roth <sup>167</sup>**

Les deux premiers chapitres de ce rapport ont permis, d'une part, de dresser un bilan des aides et dispositifs en faveur des jeunes, en reprenant l'ensemble des dimensions de l'intervention publique, et, d'autre part, d'éclairer la situation actuelle des jeunes, soulignant la diversité des situations. Les aides publiques en faveur des jeunes adultes, qui sont aujourd'hui importantes, constituent des réponses à des besoins circonstanciés, qu'il s'agisse des aides à l'emploi et à l'insertion professionnelle ou des aides au logement pour ceux qui ont pris leur autonomie résidentielle.

S'agissant des ressources financières des jeunes, notamment lorsqu'ils poursuivent des études, celles-ci dépendent et s'apprécient au niveau de la sphère familiale : dans le système actuel, hors situations particulières, on aide les familles ayant des enfants ou des jeunes, à subvenir aux dépenses d'entretien occasionnées par ces enfants, différents dispositifs se conjuguant en fonction de l'âge et du statut d'activité des enfants, ainsi que des revenus des parents.

L'objet de ce chapitre, contrairement aux précédents, ne consiste pas à décrire ce qui existe actuellement, mais à analyser de manière prospective quelles seraient les conséquences d'une réforme du système socio-fiscal visant à donner aux jeunes des moyens supplémentaires leur assurant plus d'indépendance financière. Seule la question de l'allocation aux jeunes, dans les différentes versions qui ont fait l'objet de débats publics, est ici étudiée du point de vue de ses conséquences budgétaires et redistributives.

L'analyse reste cependant partielle : en effet, compte tenu de l'hétérogénéité de la population des jeunes adultes et de la diversité des situations et des besoins, la mise en place d'une allocation ne peut constituer, à elle seule, une solution complète. Elle doit être considérée comme un élément d'un dispositif d'ensemble, celui-ci devant inclure d'autres volets comme l'accès à l'emploi et une meilleure organisation de la relation formation-emploi. Ces dimensions ne seront pas abordées dans ce chapitre, qui a surtout vocation à instruire la question de l'allocation en tant que telle.

#### **Quelles sont les questions posées par la mise en place d'une allocation aux jeunes ?**

L'instauration d'une allocation aux jeunes conduirait à des réformes substantielles de notre système socio-fiscal. Celles-ci doivent être évaluées dans leurs diverses conséquences. Il faut d'abord en chiffrer l'impact budgétaire, en termes de coûts brut et net. Si le coût d'une mesure n'est pas en tant que tel un critère de choix, la contrainte financière doit cependant être évaluée et mise en regard de l'objectif poursuivi, mais aussi des autres objectifs de la dépense publique qui n'est pas illimitée.

Au-delà de la question budgétaire, il convient d'évaluer l'impact redistributif de la refonte ou de l'aménagement du système socio-fiscal, selon la position des ménages dans l'échelle des revenus (ou des niveaux de vie) ou selon leur configuration familiale, pour reprendre les deux dimensions de l'analyse de la redistribution, verticale – entre familles modestes et familles

---

<sup>167</sup> De Foucauld Jean-Baptiste et Roth Nicole – Pour une autonomie responsable et solidaire – Rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes remis au Premier Ministre, La Documentation Française, 2002.

aisées – et horizontale – selon le nombre d'enfants –. La comparaison entre la situation actuelle et celle qui se dessinerait après réforme et l'analyse des perdants ou des gagnants à la réforme doivent être menées.

Il convient également d'éclairer l'impact économique de telles réformes. Dans le cadre d'une augmentation des dépenses publiques – en supposant qu'il existe des marges de manœuvre compte tenu des engagements européens en la matière –, l'analyse doit prendre en compte les effets induits d'une augmentation des prélèvements induits par le surcroît de dépenses : une hausse des charges pesant sur le coût du travail peut avoir des conséquences sur l'emploi et en particulier sur l'emploi peu qualifié, conséquences qui pèseraient en premier sur la situation de certains jeunes.

D'un point de vue plus micro-économique, et s'agissant des comportements d'offre de travail des individus, la question de l'incidence d'une prestation supplémentaire et/ou de prélèvements supplémentaires est également posée : la seconde concerne le comportement d'offre de travail de l'ensemble des actifs confrontés à un système de prélèvements accrus, la première renvoie aux comportements des jeunes en matière de comportements d'activité ou de poursuite d'études initiales. Comme l'a rappelé le chapitre II, la France se caractérise actuellement par des taux d'activité aux âges jeunes particulièrement bas compte tenu du rattrapage – positif – en matière de formation initiale mais aussi de l'organisation de son système éducatif privilégiant la formation à temps plein alors que, dans d'autres pays, un système mixte, autorisant la poursuite d'études en parallèle de l'exercice d'une activité professionnelle, est plus développé.

Enfin, la question de l'efficacité de la mesure en termes d'égalité des chances doit être posée. Cet enjeu dépasse la seule question de la redistribution, qui ne fait intervenir que l'analyse des transferts monétaires à une date donnée. Il s'agit ici d'apprécier l'impact d'une allocation versée au jeune adulte sur l'accès aux études en fonction de l'origine sociale ou du niveau de vie des parents. Si l'on constate actuellement que les orientations des jeunes ainsi que les anticipations de leurs parents diffèrent selon leur catégorie socioprofessionnelle, il n'est pas facile de faire la part dans ces choix de la contrainte jouée par le capital économique (les ressources des parents), leur capital culturel (le diplôme du père ou de la mère) ou de l'effet des carrières scolaires des enfants à un stade donné (dépendant elles-mêmes des deux premiers facteurs). L'analyse est plus complexe encore si on tente de mettre en regard les comportements individuels et les effets de système – prenant en compte les contraintes existantes concernant l'offre de formation – ou les effets d'équilibre général. L'éducation, outre sa dimension de développement de la personne, n'est pas en effet un bien final : elle est sanctionnée par un diplôme dont la valeur sur le marché du travail dépendra à la fois de la qualification apportée et des besoins du système productif.

S'agissant de l'offre de formation, la question d'une allocation visant à favoriser l'investissement éducatif ne peut être traitée sans une réflexion parallèle sur l'efficacité du système éducatif : la proportion de jeunes ayant engagé des études supérieures mais en sortant sans diplôme reste élevée (de l'ordre de 25 %), de même que la part des jeunes qui ont obtenu un diplôme mais se retrouvent ensuite dans des dispositifs d'insertion professionnelle *a priori* conçus pour des publics moins diplômés. Seules les questions de la redistribution et de l'impact budgétaire font l'objet d'une analyse détaillée, le temps imparti aux travaux de la commission ayant été bref, les autres points ne sont mentionnés ici que pour ne pas oublier les enjeux sous-jacents.

### **III. D'AUTRES ENJEUX SONT PEU DEBATTUS, MALGRE LEUR IMPORTANCE POUR LES FAMILLES**

- Fiche 6      Quelle évolution de la compensation dans le temps ?
- Fiche 7      Quel équilibre de longue période entre les soutiens aux familles quand elles ont des enfants à charge et les droits différés
- Fiche 8      Simplification des prestations sociales et fiscales
- Fiche 9      La prise en compte du statut des unions en droit social et fiscal
- Fiche 10     Peut-on accepter de fortes variations dans les prises en charge ?
- Fiche 11     Prestations en espèces – prestations en nature
- Fiche 12     La place des politiques d'accompagnement de la parentalité

## Fiche 6

### QUELLE EVOLUTION DE LA COMPENSATION DANS LE TEMPS ?

Une fois fixée la structure de la compensation, la question se pose de son évolution dans le temps : le montant des prestations doit-il progresser, et selon quel *index* ? Faut-il faire évoluer les plafonds de ressources, et à quel rythme ?

#### I. MAINTENIR LE POUVOIR D'ACHAT OU LE NIVEAU DE VIE DES FAMILLES

##### A. Deux grandes options pour l'évolution du montant des prestations et des plafonds

La première thèse est celle d'une indexation sur les prix, qui permet de maintenir constant le pouvoir d'achat des prestations. On considère dans cette option que, avec la progression des revenus primaires, les ménages sont en meilleure capacité d'assumer la charge de leurs enfants, comme on considère dans le barème des aides au logement que la capacité d'assumer la charge du loyer croît avec le revenu. De la même manière que la valeur des prestations est indexée sur les prix, les plafonds de ressources sont revalorisés comme les prix, ce qui accroît leur sélectivité (effet d'éviction).

La deuxième thèse est celle d'une indexation sur un index salarial, plus dynamique en longue période. Cette option permet de maintenir constante la valeur des prestations en équivalent salaire, ainsi que le taux d'exclusion par les plafonds de ressources. On considère alors que le niveau de vie des familles doit rester cohérent avec l'évolution des revenus primaires, afin d'éviter un appauvrissement relatif des familles.

On trouve parfois une troisième option, consistant à mixer les deux approches :

- il est ainsi possible d'indexer les prestations sur un indice mixte. C'est par exemple ce que propose l'UNAF pour qui il conviendrait d'intégrer dans le mode de calcul de la BMAF « un indice lié, outre l'évolution des prix, à la progression des salaires et de la richesse nationale » ;
- il est aussi possible d'indexer différemment les prestations selon leur objet ou leur public. C'est par exemple ce que proposait Valéry Giscard d'Estaing en 1978 : « je souhaite qu'à l'avenir les prestations versées aux familles de 3 enfants progressent plus rapidement que la moyenne des prestations familiales »<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Discours du 14 décembre 1978 lors de l'inauguration des locaux de la CNAF, cité dans « La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes », tome III, page 634.



## **B. Pour les prestations logement, la question de l'indexation se pose également pour les loyers et les charges**

La encore, on peut souhaiter indexer l'évolution des loyers plafonds et du forfait de charge sur les prix, ou sur un index représentatif de l'évolution de ces postes de dépense, fréquemment plus rapide que celle de l'indice général des prix.

## **II. L'EVOLUTION DU BAREME DES PRESTATIONS DEPUIS 1945**

### **A. Un élément emblématique : la base mensuelle entre « lettres et chiffres »**

#### **1. Les lettres**

##### La base mensuelle des allocations familiales

C'est une référence arbitraire (elle ne renvoie à aucune grandeur économique) et inutile (on peut fixer la valeur des prestations en valeur absolue au lieu de les exprimer en pourcentage de la base qui est fixée, elle, en valeur absolue).

Notons qu'on peut adopter plusieurs bases mensuelles (une par prestation par exemple).

Si on souhaite que la base mensuelle renvoie à un contenu concret, on peut penser à l'exprimer en pourcentage :

- du « coût de l'enfant » dont le calcul périodique pourrait être confié à l'INSEE ;
- d'un salaire (salaire moyen par tête par exemple) dont l'INSEE suit l'évolution.

L'adoption d'une base mensuelle de ce type n'aurait aucune incidence sur :

- la valeur des prestations lors de l'adoption de la réforme ;
- leur évolution puisque on peut par décret modifier le pourcentage de la base mensuelle attribué à chaque prestation.

Cependant cette réforme ne serait pas neutre dans le débat :

- une base mensuelle calée sur le coût de l'enfant renvoie plutôt à une indexation sur les prix (ce qui est la règle actuelle) ;
- une base mensuelle indexée sur le SMPT renvoie plutôt à une indexation sur les salaires (mais on peut retrouver de facto la règle actuelle en abaissant le pourcentage de la base mensuelle attribué à chaque prestation).

Le principe initial d'une indexation sur le salaire brut du manoeuvre de la métallurgie de la région parisienne a été abandonné dès 1947 pour une indexation sur les prix.

Cette référence a été appliquée en permanence, malgré des positions de doctrine plus ouvertes ou ambiguës : le contrat de progrès du président Pompidou ; l'article « flou » de la loi de 1978 (« le montant des PF est déterminé d'après des bases nationales de calcul fixées par décret, deux ou plusieurs fois par an, de façon à compenser totalement ou partiellement la charge que le ou les enfants représentent pour la famille. Ces bases mensuelles de calcul évoluent en

fonction de l'augmentation des prix et de la participation des familles au progrès de l'économie. Elles peuvent aussi évoluer en fonction générale des salaires moyens ou du SMIC »).

Elle a été officialisée une première fois de manière temporaire par la clause de la loi de 1994 prévoyant une indexation sur les prix, présentée comme une exception à la loi de 1978 « pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1995 au 31 décembre 1999 », puis de manière pérenne en 1996 par l'inscription dans la loi de du principe de l'indexation sur les prix, après une année de gel.

## **2. Les chiffres**

Sur longue période, la base mensuelle des allocations familiales a évolué comme les prix. En revanche, les plafonds de ressources des prestations familiales ont été indexés sur les salaires (et l'ARS sur le SMIC) jusqu'en 1996, date depuis laquelle prévaut l'indexation sur les prix.

Il importe toutefois de rappeler qu'au-delà de l'indexation elle-même, le montant des prestations a pu faire l'objet de revalorisations ponctuelles (cf. par exemple les augmentations du montant des allocations en part de la BMAF), et les plafonds de ressources être relevés (cf. par exemple le relèvement des plafonds lors de la création de la PAJE en 2004).

## **B. Les aides au logement**

L'évolution du montant et des plafonds de ressources des allocations logement a en revanche été moins dynamique, avec notamment plusieurs années de gel, avant que la loi ne fixe en 2007 comme règle une indexation sur les prix.

Pour le loyer plafond, qui ne joue que pour la fraction, désormais minoritaire, des allocataires dont le loyer est inférieur au loyer plafond, les modalités d'indexation retenues ont varié dans le temps, mais n'ont jamais rendu compte de l'évolution réelle des loyers (d'où une progression sensible des allocataires « au dessus du plafond »).

Pour le forfait de charges, l'indexation reposait dans un premier temps sur l'évolution réelle constatée dans un échantillon, puis on a basculé vers une indexation sur les prix.

## **C. Des dépenses dont l'évolution échappe à ce choix binaire**

En raison de leur nature, certaines dépenses répondent à une logique d'indexation propre. Il s'agit principalement :

- des dépenses indexées sur des éléments « exogènes » (la cotisation AVPF sur le mixte taux de cotisation/valeur du SMIC ; les prises en charge de cotisations sociales dans les systèmes d'aide à la garde) ;
- en action sociale, de la prestation de service, qui évolue sur un index spécifique (80% salaires ; 20% prix).

## D. Des indexations atypiques

Dans certaines situations, le choix a été fait de retenir une indexation différente de celle de la base mensuelle :

- l'indexation différenciée du salaire unique à l'issue de la réforme de 1972 : le salaire unique est éclaté en deux composantes soumises à condition de ressources. Mais alors que ni le montant ni le plafond de ressources du salaire unique ne sont indexés, ceux du salaire unique majoré (qui vise un public plus étroit) connaissent une indexation dynamique (indexation sur le SMIC) ;
- l'indexation du plafond de l'ARS sur le SMIC jusqu'en 1996, dans le but de diminuer la sélectivité de la prestation.

\*  
\* \*

Sur le long terme, la politique d'indexation des prestations familiales génère toutes choses égales par ailleurs un excédent structurel de la branche, puisque les recettes augmentent plus vite que les prix.

Une partie – importante – de cet excédent est alors affectée à l'amélioration de la structure des prestations.

### Principales mesures de réemploi de l'excédent

- Alignement des prestations versées dans les DOM
- Développement des prestations légales et extralégales pour les familles avec jeunes enfants
- Recul de l'âge limite des prestations et extension de la majoration pour âge
- Extension du nombre de familles éligibles au complément familial CF (ouverture dès 3 enfants, relèvement du plafond)
- Forte revalorisation des allocations familiales et de logement en 1981-1982
- Création puis extension et majoration de l'allocation de rentrée scolaire
- Création puis extension et majoration de l'allocation de soutien familial
- Réforme des barèmes des aides au logement
- Montée en charge des droits différés (AVPF et FSV)

Pour analyser l'évolution historique du système de compensation des charges de famille, le constat de la baisse de la valeur des prestations familiales en équivalent salaire doit donc être associé à celui des améliorations fréquentes de la structure du système de prestations.

Au final, l'excédent structurel de la branche a été globalement redistribué sous la forme d'une amélioration des aides aux familles. En effet, la reconstitution de l'évolution des recettes et des dépenses depuis 1978 fait apparaître :

- une évolution des recettes légèrement plus rapide que celle du PIB (de 2,71 à 2,98% du PIB) ;
- une progression des dépenses un peu plus rapide que celles des recettes (de 2,59 à 3,00% du PIB) ;
- un solde cumulé sur la période quasi-nul (- 186 M€, soit - 0,01% du PIB).

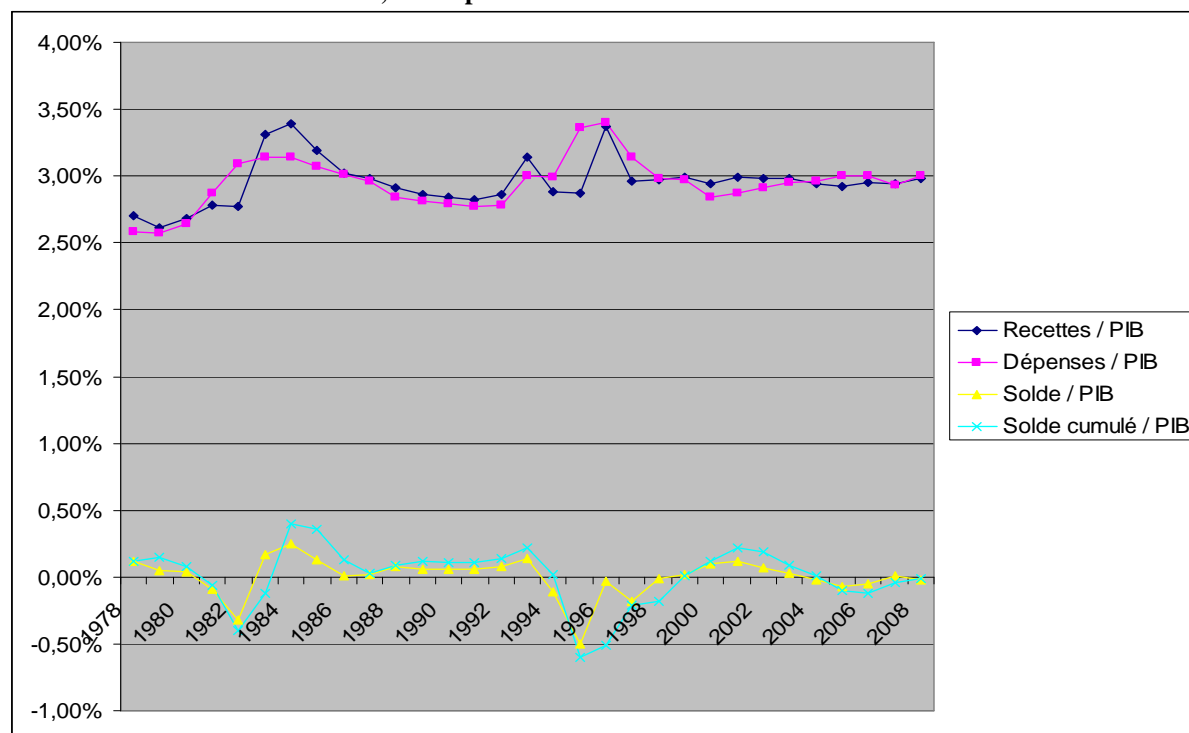
#### Evolution des recettes, des dépenses et du solde de la branche famille de 1978 à 2008

	1978	1983	1988	1993	1998	2003	2008
Recettes (M€)	9 340	21 084	26 527	34 969	39 310	47 497	58 124
Recettes / PIB	2,71%	3,31%	2,91%	3,14%	2,97%	2,98%	2,98%
Dépenses (M€)	8 925	20 021	25 861	33 463	39 477	47 071	58 466
Dépenses / PIB	2,59%	3,14%	2,84%	3,00%	2,98%	2,95%	3,00%
Solde (M€)	415	1 063	666	1 507	-167	426	-342
Solde / PIB	0,12%	0,17%	0,07%	0,14%	-0,01%	0,03%	-0,02%
Solde cumulé (M€)	415	-763	822	2 387	-2 465	1 455	-186
Solde cumulé / PIB	0,12%	-0,12%	0,09%	0,21%	-0,19%	0,09%	-0,01%

Champ : CNAF jusqu'en 2002, branche famille après 2002.

Source : brochure CNAF « Prestations familiales 2008, statistiques nationales » et calculs SG HCF.

#### Evolution des recettes, des dépenses et du solde de la branche famille de 1978 à 2008



Champ : CNAF jusqu'en 2002, branche famille après 2002.

Source : brochure CNAF « Prestations familiales 2008, statistiques nationales » et calculs SG HCF.

## Fiche 7

### QUEL EQUILIBRE DE LONGUE PERIODE ENTRE LES SOUTIENS AUX FAMILLES QUAND ELLES ONT DES ENFANTS A CHARGE ET LES DROITS DIFFERES ?

La France se caractérise par l'importance des aides différées aux familles, par le biais de droits familiaux attribués dans le cadre du système de retraite. On a considéré qu'il était légitime que la politique familiale s'appuie à la fois sur des aides aux familles lorsqu'elles ont des enfants à charge et sur des droits différés : plusieurs justifications peuvent en effet expliquer le choix de tenir compte de la présence d'enfants pour l'attribution ou le calcul des pensions de retraite.

La pertinence des droits visant à aider les familles lorsqu'elles sont en retraite plutôt qu'au moment où elles ont des enfants à charge est parfois remise en cause, et plusieurs auteurs préconisent un basculement de ces droits différés vers des aides au moment où les familles ont des enfants à charge, malgré les problèmes de transition d'un système à l'autre que soulèverait une telle évolution.

L'acuité de cette question est d'autant plus grande depuis quelques années que la part des droits différés dans les dépenses financées par la branche croît régulièrement depuis 30 ans :

**Part des droits différés dans les dépenses financées par la branche famille  
(en % des dépenses hors frais de gestion)**

1980	1990	2000	2005	2008
3,3%	9,9%	8,6%	12,3%	12,5%

Source : brochure CNAF 2008, calcul SG HCF.

Cette part devrait d'ailleurs continuer à croître à l'avenir, comme l'indique la note du HCF « Projection de la situation financière de la branche famille à l'horizon 2025 ».

#### **I. RAPPEL DU POIDS DES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE**

Les principaux droits familiaux de retraite sont les suivants :

- la majoration de durée d'assurance (MDA) ;
- l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) ;
- les bonifications pour les parents ayant élevé au moins trois enfants ;
- les départs anticipés après 15 années de service pour les parents de trois enfants dans les régimes spéciaux.

#### **A. Le poids macroéconomique des droits familiaux de retraite**

D'après les estimations disponibles, ces droits représentaient en 2008 17,5 Mds€ ou 20,7 Mds€, selon le montant retenu pour le régime de l'AVPF (comptabilisation à hauteur des

cotisations versées par la CNAF, ou du supplément de pensions de retraite qui en est la contrepartie différée).

Les sommes affectées à ces droits représentent donc plus de 1% du PIB, et entre 15 et 25% de l'investissement de la Nation en direction des familles selon l'estimation retenue pour celui-ci<sup>169</sup>.

**Tableau 1 : montant des droits familiaux de retraite en 2008**

	Montant en Mds€
<b>Droits familiaux de retraite</b>	<b>17,5 ou 20,7 Mds€</b>
Dont :	
	6 Mds€ pour la majoration de durée d'assurance
	7,5 Mds€ pour les bonifications pour 3 enfants et plus <sup>170</sup>
	1,6 Md€ pour les départs anticipés pour raison familiale dans les régimes spéciaux
	1,2 Md€ de prestations de réversion au titre de la réversion des bonifications pour 3 enfants et plus
	1,2 Md€ (supplément de pension) ou 4,4 Mds€ (cotisations prises en charge par la CNAF) pour l'AVPF

On exclut en revanche de cette analyse les droits conjugaux (pensions de réversion), qui s'élèvent quant à eux à environ 2 points de PIB (soit environ 30 Mds €), selon le sixième rapport du COR<sup>171</sup>.

## **B. La place des droits familiaux dans les pensions des parents**

Les droits familiaux de retraite jouent un rôle très important dans la pension des femmes aujourd'hui : d'après le sixième rapport du COR, ils contribuent aux pensions des femmes nouvellement retraitées, « à hauteur de 20% en moyenne de leur pension de droit propre pour la MDA et de 10% en moyenne des pensions versées par la CNAV pour l'AVPF (33% pour les seules bénéficiaires de l'AVPF).

Mais ces droits bénéficient inégalement aux hommes et aux femmes :

- les MDA bénéficiaient avant leur réforme exclusivement aux femmes ; à compter de 2004 pour les fonctions publiques, et de 2010 pour le régime général et les régimes alignés, seule la moitié des trimestres de MDA bénéficiera automatiquement aux femmes. Le reste pourra également bénéficier aux pères, sous condition d'interruption d'activité dans la fonction publique, au choix des parents dans le régime général et les régimes alignés ;
- l'AVPF bénéficie en principe depuis 1979 aux hommes comme aux femmes ; dans les faits, elle bénéficie principalement aux femmes (sur plus de deux millions de personnes ayant bénéficié d'un report de salaire au titre de l'AVPF en 2007, neuf sur dix étaient des femmes) ;
- la majoration de pension pour trois enfants et plus bénéficie en revanche davantage aux hommes qu'aux femmes : en 2004, 43% des hommes retraités de droit propre en étaient bénéficiaires, contre 41% des femmes ; la majoration de pension des hommes à ce titre était pour la même année de 123 € par mois contre 56 € pour les femmes ; au

<sup>169</sup> On pourra se reporter, pour de plus amples explications, à la note du HCF, « L'investissement de la Nation en direction des familles », 9 septembre 2010.

<sup>170</sup> Hors prise en compte de la dépense fiscale liée à la non imposition de ces bonifications, estimée à 0,65 Md€.

<sup>171</sup> COR, sixième rapport, « Retraites : droits familiaux et conjugaux », 2008.

total, les hommes bénéficient donc de 70% de ces majorations pour les droits propres ; la prise en compte des droits dérivés atténuerait sensiblement ce constat, mais les données disponibles ne permettent pas d'indiquer dans quelle proportion.

L'apport des droits familiaux est d'autant plus fort que le nombre d'enfants est élevé. En particulier, à partir du troisième enfant, s'ajoutent les majorations de pension pour les parents – pères et mères – de familles nombreuses. Ces majorations représentent environ 4% en moyenne de la pension de droit propre des hommes et des femmes retraités (9% pour les seuls parents qui en bénéficient).<sup>172</sup> »

## **II. JUSTIFICATIONS ET CRITIQUES DES AIDES DIFFERÉES AUX FAMILLES**

### **A. Les justifications des droits familiaux de retraite : de la compensation à l'incitation voire à la récompense**

Trois raisons sont fréquemment avancées pour justifier qu'aux aides en direction des familles ayant des enfants à charge s'ajoutent des droits différés, permettant de tenir compte de la présence d'enfants pour l'attribution ou le calcul des pensions de retraite.

#### **1. Compenser l'impact des enfants sur l'accumulation patrimoniale**

Les droits familiaux de retraite viendraient compenser le fait que les assurés ayant eu plusieurs enfants ont vu leur capacité d'épargne au cours de leur vie active réduite du fait de leur charge d'enfants, ce qui conduit à un niveau de pension et de patrimoine plus faible que celui des assurés n'ayant pas eu d'enfants. Cet effet est difficile à illustrer, et apparaît non univoque ; le patrimoine médian des retraités est maximal pour les ménages ayant eu deux enfants, puis décroît avec le nombre d'enfants<sup>173</sup>.

#### **2. Compenser l'impact des enfants sur la carrière**

Avoir et élever des enfants peut affecter les trajectoires professionnelles et conduire à de moindres droits à la retraite pour certains parents, surtout les mères. L'impact des enfants sur les carrières peut se traduire de deux manières : par des interruptions ou des réductions d'activité et donc une moindre durée validée, et/ou par une moindre progression salariale. L'objectif est alors de compenser les individus ayant eu leur carrière affectée. Cet impact des enfants sur la carrière et donc sur le montant de la pension n'est pas avéré pour les hommes, y compris lorsqu'ils ont eu trois enfants ou plus. Il est en revanche probant pour les femmes : ainsi, en 2004, les femmes retraitées nées en 1934 et 1938 avaient une pension de droit propre d'autant plus faible qu'elles avaient eu des enfants<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Sixième rapport, page 267.

<sup>173</sup> Voir page 140 et suivantes du sixième rapport du COR.

<sup>174</sup> Voir page 91-92 du sixième rapport du COR.

### **3. Assurer le financement du système de retraite en incitant à renouveler les générations**

Les droits familiaux de retraite rétribueraient la contribution que les parents (et plus encore les parents de nombreux enfants) ont apportée à l'équilibre futur des régimes de retraite. Cette volonté d'accorder davantage de retraite aux individus ayant eu des enfants, et ayant ainsi contribué au maintien du système de retraite dans le long terme, est portée depuis longtemps en France par un auteur comme Jacques Bichot<sup>175</sup>.

#### **B. Une remise en cause de la pertinence des droits différés par rapport à des aides immédiates**

La pertinence des droits familiaux de retraite est parfois remise en cause, pour trois raisons.

##### **1. La première remise en cause porte sur la légitimité de ces objectifs**

On trouve une synthèse de cette critique dans le sixième rapport du COR (page 172), qui rappelle que :

- l'approche visant à lier plus étroitement montant des pensions et nombre d'enfants « a suscité des critiques, tenant principalement à « la conception trop exclusivement numérique que nous avons de l'équilibre du système de retraite »<sup>176</sup>, alors que d'autres facteurs jouent sur la *viabilité* à long terme du système de retraite (éducation, productivité, participation au marché du travail) » ;
- l'objectif de la compensation des conséquences des enfants sur la carrière n'est selon le COR « pas immédiat. En effet, à partir du moment où la fécondité est maîtrisée, les comportements d'activité en présence d'enfants résultent en grande partie de choix, contrairement à des événements pouvant être subis, comme le chômage. On peut alors se demander s'il faut compenser l'impact de ces choix sur les droits à retraite futurs, d'autant plus que les comportements de conciliation sont différents entre individus, par exemple selon le diplôme ou le niveau de salaire » ;
- « on peut aussi s'interroger sur le degré de compensation à apporter au moment de la retraite, un certain nombre de transferts ayant déjà eu lieu au moment où l'enfant est à charge ».

##### **2. Leur efficacité est aussi mise en doute comparativement à des aides immédiates**

L'efficacité de droits différés est mise en cause tant pour l'objectif d'incitation à la natalité ou de compensation des charges liées aux enfants, et son possible impact sur l'accumulation patrimoniale, l'efficacité d'aides différées est contestée par rapport à des aides immédiates. Ainsi, pour certains, « il n'y a pas d'arguments théoriques solides qui justifient une « récompense » des familles 25 à 35 ans après la naissance des enfants. Il en existe par contre qui justifient une politique familiale envers les familles qui font face aux contraintes financières et pratiques de l'éducation des enfants »<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Voir par exemple J. Bichot, « Retraite et famille : des injustices à la pelle », *Droit social*, n° 1, 1999.

<sup>176</sup> D. Blanchet, « Une démo-économie du Dr Pangloss », *Le débat*, n° 69, 1992.

<sup>177</sup> C. Landais, A. Bozio et G. Fack, op. cit.



De même, pour le COR, « s'il existe un large consensus pour compenser, au moins en partie et dans le cadre de la politique familiale, le coût de l'enfant durant la période du cycle de vie où les enfants sont à charge, on peut en revanche s'interroger sur les droits liés aux enfants qui seraient accordés même lorsque ces derniers ne sont plus à charge. Enfin, la question de l'impact incitatif sur la fécondité de cette prestation différée doit être posée »<sup>178</sup>.

Enfin, pour ce qui est de la récompense pour la participation au financement du système de retraite, cet argument peut justifier « toute politique familiale incitant à la natalité, à l'éducation des enfants et à la participation accrue de ceux-ci au marché du travail, et non uniquement des droits de retraite prenant en compte le fait d'avoir eu des enfants »<sup>179</sup>.

### **3. La dernière critique va plus loin, et dénonce non seulement l'inefficacité de ces droits mais leurs effets pervers**

Pour les tenants de cette thèse, plutôt que de compenser les conséquences négatives des enfants sur la carrière professionnelle des femmes et donc leur pension, ces droits (conjugés aux dispositifs d'indemnisation des congés parentaux, ou à l'imposition conjointe avec quotient conjugal) inciteraient les femmes à l'inactivité, et viendraient ainsi diminuer le niveau de leur retraite.

Cette remise en cause est par exemple présente en termes interrogatifs chez Landais et *alii* – pour qui « il est tout à fait légitime de défendre ces politiques comme étant des compensations engendrant peu de distorsions si ces avantages familiaux n'engendrent pas des réductions supplémentaires des carrières des femmes. Au contraire, si ces droits familiaux engendrent une réduction de la participation au marché du travail des femmes, ils devraient être reconsidérés<sup>180</sup> ».

Elle est surtout clairement affirmée par un auteur comme Dominique Méda, pour qui « on peut comprendre les avantages familiaux des régimes de retraite comme des primes à l'inactivité parfois doublement rémunérées : certaines périodes d'activité sont indemnisées ; ces interruptions ouvrent droit à des années de retraite – donc d'inactivité – supplémentaires ou à une meilleure rémunération de celles-ci »<sup>181</sup>. Les droits différés consisteraient ainsi « une compensation-protection et en même temps un piège » en confortant le rôle traditionnel des femmes.

### **III. LES QUESTIONS SOULEVEES PAR UN EVENTUEL REDEPLOIEMENT DES DROITS DIFFERES VERS DES AIDES AUX FAMILLES LORSQU'ELLES ONT DES ENFANTS A CHARGE**

Quelles que soient les critiques émises en direction des droits familiaux de retraite, rares sont les auteurs qui proposent leur suppression pure et simple ; les évolutions proposées conduisent

---

<sup>178</sup> Sixième rapport, page 172.

<sup>179</sup> C. Landais, A. Bozio et G. Fack, « Politiques familiales et droits familiaux de retraite : objectifs, couts et évaluations », juin 2008.

<sup>180</sup> C. Landais, A. Bozio et G. Fack, op. cit.

<sup>181</sup> D. Méda, intervention au colloque du COR « Retraites : droits individuels et droits familiaux, la recherche de l'égalité entre hommes et femmes », 15 décembre 2005.

plutôt à redéployer graduellement les moyens affectés à ces droits pour financer des aides aux familles lorsqu'elles ont des enfants à charge.

### **A. Redéployer les droits différés vers des aides immédiates**

Cette évolution est fréquemment préconisée, en particulier pour les majorations de pensions pour les assurés ayant eu trois enfants ou plus. Ainsi la Cour des Comptes dans son rapport de 2007 sur « les aides publiques aux familles » considère que « les majorations de pension accordées aux assurés ayant eu trois enfants ou plus constituent une aide différée, qui pourrait légitimement être mise en balance avec une meilleure compensation des charges effectives que subissent les familles nombreuses lorsque les enfants sont encore présents au sein du foyer. »

De même le rapporteur sur le volet « vieillesse » du PLFSS 2010 considérait-il que le dispositif actuel « est « entre-deux-eaux » et qu'il n'est pas adapté à la situation actuelle des familles qui ont plus besoin d'être aidées quand les enfants sont effectivement à la charge des familles qu'au moment de la retraite, quand les enfants sont, la plupart du temps, autonomes. Une réforme est donc nécessaire. »<sup>182</sup>.

Pour d'autres, ce sont l'ensemble des droits familiaux de retraite qui devraient être redéployés, et avant tout ceux pouvant réduire l'activité des femmes (MDA et AVPF). Les sommes consacrées à ces droits devraient alors prioritairement être consacrées à des politiques visant à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et d'amélioration du taux d'emploi des mères, et contribuant ainsi à l'amélioration des pensions des femmes.

### **B. Les difficultés d'une éventuelle transition d'un système d'aides différées vers des aides immédiates**

L'hypothèse d'un redéploiement des droits différés vers des aides immédiates aux parents, permettant à ceux-ci d'améliorer leurs droits propres à pension, soulève d'importantes difficultés sur le processus de transition d'un système à l'autre et son coût.

#### **1. Un redéploiement nécessairement très graduel sous peine de pénaliser fortement les mères ayant eu des enfants à charge**

L'importance du rôle de ces droits pour les pensions des femmes (et, plus minoritairement, pour les hommes, essentiellement pères de trois enfants) implique que toute évolution consistant à leur substituer des aides accrues au moment où les parents ont les enfants à charge devrait être pensée dans un horizon temporel suffisamment long pour prendre en compte la situation des différentes générations.

La contribution de ces droits au niveau des pensions des femmes devrait en effet rester élevée à l'avenir, même si les prévisions en la matière sont difficiles. Selon le COR :

---

<sup>182</sup> D. Jacquat, rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale sur le volet assurance vieillesse du PLFSS pour 2010.

- le pourcentage de femmes bénéficiaires de la MDA parmi les nouveaux départs en retraite resterait relativement stable jusqu'en 2050, entre 90 et 93 % ;
- la proportion de femmes nouvellement retraitées et bénéficiaires de l'AVPF devrait augmenter jusqu'en 2020 jusqu'aux environs de 56-58 %. À partir de cette date, le nombre de trimestres validés en moyenne par les femmes bénéficiaires baisserait légèrement selon les projections de la CNAV et passerait d'environ 30 trimestres en 2020 à 28 trimestres en 2050 ;
- enfin, 42% des retraités de droits propres bénéficiaient en 2004 de la majoration de pension pour trois enfants et plus ; au régime général, la proportion était identique en 2004 pour les nouveaux retraités. Le rapport ne mentionne en revanche pas de projection sur l'évolution de la part des bénéficiaires.

Toute transition brutale se traduirait donc par une baisse des pensions des retraitées ayant eu des enfants et une augmentation de la pauvreté, d'autant plus forte qu'elles ont eu un nombre important d'enfants. En outre, comme le mentionne le COR, « dans certains cas, il peut être délicat de modifier de manière significative les droits attachés à des enfants déjà nés, ou du moins les droits de générations proches de la retraite. En effet, ces droits sont susceptibles d'avoir été pris en compte lors des choix d'activité des parents qui ont suivi la naissance des enfants. Or, ces choix sont irréversibles, de même que leurs implications sur les pensions des intéressés. C'est le cas notamment pour l'AVPF et, dans une certaine mesure, pour la MDA<sup>183</sup> ».

Tout basculement des droits différés actuels vers des aides accrues aux familles au moment où elles ont une charge d'enfant ne saurait donc qu'être très graduel, et ne s'appliquer que progressivement selon un principe générationnel : « il faudrait évidemment envisager un régime transitoire pour les femmes qui n'ont pas ou n'ont que peu travaillé et ne prévoir l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions qu'à une date fixée et annoncée largement à l'avance, avec des mesures différenciées par génération<sup>184</sup> ». La disparition progressive des droits différés ne saurait donc avoir lieu qu'après la mise en place de mesures d'aide immédiate aux familles, permettant notamment de limiter l'impact des enfants sur la carrière professionnelle des femmes.

## **2. Un surcoût transitoire lié à la coexistence de droits différés et d'aides immédiates**

Le choix d'une transition graduelle, selon un principe générationnel, aurait pour conséquence inévitable un surcoût temporaire lié à la coexistence des droits différés continuant de bénéficier aux générations anciennes, et d'aides immédiates visant à aider les familles au moment où elles ont des enfants à charge (financement d'une offre d'accueil et de garde permettant aux parents de ne pas interrompre leur activité de manière contrainte, prestations permettant de mieux compenser le coût des enfants et de limiter leur impact sur le patrimoine).

Un éventuel basculement de l'actuel système de droits différés vers un système privilégiant les aides immédiates nécessiterait donc une phase préalable d'investissement, permettant la

---

<sup>183</sup> Sixième rapport, page 213.

<sup>184</sup> D. Méda, intervention au colloque du COR « Retraites : droits individuels et droits familiaux, la recherche de l'égalité entre hommes et femmes », 15 décembre 2005.

constitution par les nouvelles générations de droits propres suffisants pour ne plus avoir à reposer sur les droits familiaux.

Une telle évolution se traduirait par un surcoût budgétaire à court terme, mais elle conduirait ensuite, selon ses promoteurs, à un surcroît de recettes pérenne lié à la hausse de l'activité féminine.

## ANNEXE

### 1. Montant des pensions selon le nombre d'enfants

Le sixième rapport du COR présente le montant des pensions des femmes selon le nombre d'enfants, en distinguant au sein de ces pensions la part liée aux droits familiaux de retraite.

Le montant de la pension des femmes apparaît décroissant avec le nombre d'enfants, malgré la correction apportée par les droits familiaux de retraite.

Ces résultats ne doivent toutefois pas être interprétés comme mesurant l'impact du nombre d'enfants sur le montant de la pension. En effet, le montant des pensions des femmes peut être déterminé par d'autres éléments que le nombre d'enfants, mais qui sont corrélés à celui-ci. Seule une analyse « toutes choses égales par ailleurs » permettrait de mesurer précisément l'impact des enfants sur la pension.

	Pension moyenne mensuelle tous régimes en 2004		Apport des droits familiaux à la pension moyenne *	Moyenne des apports individuels **
	sans droits familiaux [a]	avec droits familiaux [b]		
0 enfant	1 122 €	1 122 €	0 %	0 %
1 enfant	995 €	1 029 €	3,3 %	7,4 %
2 enfants	737 €	818 €	9,9 %	18,3 %
3 enfants	527 €	703 €	25,0 %	34,4 %
4 enfants ou plus	320 €	627 €	49,0 %	58,9 %
Ensemble	693 €	825 €	16,0 %	26,4 %

Source : d'après DREES, Echantillon inter régimes de retraités (EIR) 2004, Echantillon inter régimes de cotisants (EIC) 2001.

Champ : femmes retraitées de droit propre des générations 1934 et 1938.

\* L'apport des droits familiaux à la pension moyenne rapporte la pension moyenne avec droits familiaux à la pension moyenne sans droits familiaux pour une population donnée (les femmes sans enfant, les femmes avec un enfant...).

\*\* La moyenne des apports individuels est la moyenne des rapports, individu par individu, entre la pension avec et la pension sans droits familiaux pour la population considérée.

Le rapport ne présente pas de tableau analogue pour les hommes.

## 2. Montant du patrimoine selon le nombre d'enfants

Dans le cadre des travaux du COR sur les droits familiaux et conjugaux, l'INSEE a présenté une analyse sur « Le patrimoine et le niveau de vie des retraités observé dans l'enquête patrimoine selon la descendance finale » (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1047.pdf>).

Ce document rappelle qu'il convient de rester prudent quant à l'interprétation des résultats présentés, en soulignant que « la comparaison des moyennes ou médianes selon le nombre d'enfants ne mesure pas directement l'impact des enfants sur les revenus et le patrimoine, car elle est affectée par des effets de sélection ». En effet, le niveau du patrimoine peut être déterminé par d'autres éléments que le nombre d'enfants, mais qui sont corrélés à celui-ci. Seule une analyse « toutes choses égales par ailleurs » permettrait de mesurer précisément l'impact des enfants sur le patrimoine.

Les principaux constats de l'étude sont les suivants :

- le patrimoine croît jusqu'au deuxième enfant. Il est donc maximum pour deux enfants, que ce soit pour les retraités qui détiennent un patrimoine médian autour de 168 000 euros ;
- cependant, le patrimoine médian des ménages retraités ayant trois enfants (158 460 euros) reste supérieur au niveau médian pour l'ensemble des retraités (140 990 euros) ;
- le patrimoine médian passe en dessous de la médiane des retraités à partir du quatrième enfant pour les retraités.

Descendance	Retraités		
	% dans la population	Patrimoine global médian	Niveau de vie médian
<b>Ensemble</b>	35,6	140 990	14 210
<b>0 enfant</b>	13	138 710	14 290
<b>1</b>	19	149 340	15 570
<b>2</b>	30	168 080	15 150
<b>3</b>	19	158 460	13 800
<b>4</b>	9	108 050	13 110
<b>5 enfants et plus</b>	10	64 990	12 510

## Fiche 8

# SIMPLIFICATION DES PRESTATIONS SOCIALES ET FISCALES

### I. LA SIMPLIFICATION DES PRESTATIONS : UN OBJECTIF CONSTAMMENT REAFFIRME

#### A. Le constat des inconvénients du système<sup>185</sup>

La complexité du système de prestations fait l'objet de quatre critiques récurrentes :

- il entraîne une mauvaise compréhension de l'allocataire : comment peut-il, par exemple, comprendre l'aide qui lui est apportée en cas de garde de ses enfants sauf à maîtriser des logiciels, au demeurant souvent bien faits ? l'évaluation forfaitaire des ressources ? le calendrier et les règles des abattements et neutralisations en cas de chômage ? Cette incompréhension a des conséquences sur le comportement des allocataires (irritation, propension à la fraude, à-coups dans la gestion budgétaire des familles, carences dans l'accès au droit<sup>186</sup>...)
- la gestion d'un système aussi complexe entraîne de lourds frais de gestion ;
- la forte fréquence des indus, rappels et contentieux est liée à la complexité du système. Leur gestion est coûteuse et affecte gravement les rapports avec les allocataires ;
- la fraude, facilitée par la complexité des prestations, a trois effets négatifs : son coût direct (net des recouvrements) ; les coûts de gestion liés à sa prévention, à son contrôle et au recouvrement des indus ; un sentiment d'injustice dans la population.

La CNAF a procédé en 2009 à une enquête lourde dont la Cour des Comptes avait souligné la qualité méthodologique. Les trois enseignements majeurs qu'on en tire portent sur :

- \* le montant brut de la fraude évalué : une fourchette de 540/800M€ ;
- \* le montant net après contrôle et recouvrement évalué à 65/100M€ (soit % des prestations) ;
- \* la dispersion du ratio fraude brute selon les prestations : 0,43% pour les allocations familiales ; 1,32 % pour les aides au logement ; 3,1% pour l'API et 3,5 % pour le RMI. Sans surprise le ratio augmente avec la complexité des règles de gestion et l'incertitude des principes qui régissent les prestations les plus fraudées (le concept d'isolement par exemple).

---

<sup>185</sup> Voir notamment l'article d'E. Marie : « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les Caisses d'allocations familiales » in Droit social N°9-10, 1995.

<sup>186</sup> L'allocataire pense « qu'il n'a pas droit ».

## **B. La simplification : un souhait qui se heurte à un certain nombre de choix produisant de la complexité**

Le souci de simplification est très difficile à mettre en œuvre parce que la complexité du système est une tendance lourde qui renvoie à des choix de structure qu'on ne peut récuser au nom du souci de simplification<sup>187</sup>.

Les principaux facteurs de cette complexité sont les suivants.

### **1. Le souci de « cibler » les prestations en fonction des caractéristiques des ménages**

Gérer les allocations familiales est simple : c'est une prestation universelle dont les conditions de service sont relativement simples<sup>188</sup> et avec une faible rotation (les faits générateurs de modification sont pour l'essentiel la « sortie de charge » à 20 ans).

En revanche :

- recourir à des prestations sous condition de ressources entraîne une gestion lourde (il faut collecter et contrôler les bases ressources). La lourdeur de gestion est encore plus forte pour des prestations servies sous la forme d'allocation différentielle (RSA) avec une actualisation trimestrielle. Ce souci peut certes amener à des raffinements discutables (la variation de quelques dizaines d'euros de l'ARS prestation annuelle) ; mais tous ont une logique ;
- subordonner le service d'une prestation à la condition d'isolement de son bénéficiaire pose des problèmes considérables parce que le contrôle de cette condition est particulièrement délicat).

### **2. La recherche de réactivité du système**

On cherche à épouser au plus près les variations qui interviennent dans la vie des familles (et qui affectent notamment leurs ressources). D'où un fort taux de rotation des fichiers pour actualiser la base ressources à la survenance d'événements générateurs de variation de droit (entrée au chômage<sup>189</sup>, en maladie longue par exemple) et, symétriquement, à leur disparition.

### **3. Le souci d'équité qui pousse à sophistiquer les prestations**

Comme les prestations servies sous condition de revenu entraînent des effets de seuil, on cherche parfois à les corriger en lissant le plafond (on ouvre un complément familial différentiel pour les familles dont le revenu s'établit entre le plafond d'exclusion et ce plafond majoré de la prestation elle-même).

---

<sup>187</sup> Pour l'analyse de cette tendance, voir par exemple B. Fragonard : « Quelques réflexions à propos du système des prestations familiales », in Droit social – 1995 – N°9-10, 1995.

<sup>188</sup> Même si la notion d'enfant à charge et si le partage des prestations en cas de garde alternée posent quelques problèmes.

<sup>189</sup> On compte ainsi plus de allocataires d'une aide au logement qui bénéficient d'une mesure d'abattement ou de neutralisation.



#### **4. La recherche d'économies, motif légitime mais qui conduit parfois à des lourdeurs de gestion**

Ainsi en 1991/1992, plutôt que baisser les prestations, on choisit de « couper » un mois de service à l'entrée et à la sortie. C'est, dans le langage des CAF, les fameuses règles M et M+1. L'économie est importante (le rapport Thélot/Villac<sup>190</sup> l'évalue à plus de 3 milliards de francs de l'époque). Or autant la règle M+1 ne pose pas de problème de gestion trop lourd, autant M le fait (si l'allocataire n'a pas signalé « à temps »<sup>191</sup> son changement de situation, il y a génération d'un indu et en aval toutes les procédures qui l'accompagnent).

#### **5. Le souhait d'associer au service d'une prestation des objectifs de politique, certes justifiables, mais qui créent des contraintes de gestion**

On subordonne par exemple le paiement des prestations « autour » de la naissance à la passation des examens pré et postnataux ; d'où une noria de pièces justificatives et de signalements croisés avec les services de la PMI.

## **II. CANTONNER ET GERER LA COMPLEXITE ?**

### **A. La volonté de simplifier les prestations : un effort constant de la branche mais qui ne porte que des fruits limités**

#### **1. Une illustration : le rapport Thélot/Villac (1998)<sup>192</sup>**

Le rapport de Claude Thélot et Michel Villac sur la politique familiale proposait différentes mesures de simplification. Quelles suites y ont été données ?

- Sur les aides au logement, on a réalisé – ou presque – l'unification des barèmes ALF/ALS et APL. Au demeurant cette réforme améliore plus la lisibilité du système qu'il n'en allège la gestion (puisque toutes les règles de gestion demeurent inchangées).
- Sur la base ressources, il s'agissait de réduire les incohérences entre la prestation logement et les autres, en incluant dans les bases ressources les minima sociaux et en particulier le RMI et en augmentant les aides au logement. L'unification des barèmes s'inscrit dans cette perspective.
- Sur la rotation des fichiers, il fallait « s'efforcer de stabiliser pendant une certaine durée, par exemple trois mois, ce à quoi l'allocataire a droit quelle que soit sa situation<sup>193</sup> ». Cette option n'a pas été retenue.
- Sur l'harmonisation des dates de revalorisation des prestations, on y est parvenu pour les aides au logement et les prestations rattachées à la base mensuelle.

---

<sup>190</sup> Thélot Claude – Villac Michel – Politique familiale : bilan et perspectives – Rapport à la ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie – La Documentation Française ; 1998.

<sup>191</sup> Avant la date de bouclage de la bande mensuelle de paiement.

<sup>192</sup> Thélot Claude et Villac Michel . Op. Cit.

<sup>193</sup> Mais le rapport est hésitant sur cette piste : la réforme sera dans certains cas coûteuse (en cas d'amélioration de la situation financière de l'allocataire) et dans d'autres cas trop « dure » (en cas d'appauvrissement marqué).

## 2. L'ambiguïté des projets de simplification

Il est rare qu'on propose des schémas globaux de réforme. Au demeurant il s'agit souvent de modifier le dessin complet des prestations pour leur donner plus de cohérence « sur le fond » et plus de lisibilité plus que de les simplifier (on n'évacue pas la gestion de la base ressources ou la rotation des fichiers par exemple).

On a une illustration de cette approche, de ses mérites et de ses limites, dans une étude « explorations autour de l'allocation familiale unique<sup>194</sup>. L'étude décrit un schéma de réforme dans lequel on s'assigne deux objectifs :

- parvenir à une architecture plus simple et surtout plus lisible ;
- ne pas entraîner de changements notables de fond qui impliqueraient une redistribution majeure des aides entre les familles. D'où le double parti de travailler à enveloppe constante et de minimiser la fréquence des gagnants ou perdants et surtout l'ampleur des gains et pertes.

Le schéma étudié comprend la fusion des allocations familiales, des majorations pour âge, de l'allocation pour jeune enfant, du complément familial et de l'allocation de rentrée scolaire. L'allocation unique comprend deux parties : une partie universelle versée à toutes les familles ayant au moins deux enfants à charge et une partie sous condition de ressources avec un barème linéaire « qui n'engendre pas d'effet de seuil tout en n'étant pas trop compliqué ». Les paramètres du barème de la partie sous condition de ressources sont ajustés pour minimiser les variations de droit par rapport à la situation du moment (législation de 2001).

A bien y regarder la lisibilité du système n'a guère augmenté parce que les paramètres de la partie conditionnelle épousent dans l'ensemble la configuration actuelle. La simplification est marginale puisqu'on ne supprime pas la condition de ressources (on en augmente même le champ d'application).

## 3. Les projets et résultats de la CNAF

Les principaux résultats et projets obtenus par la Cnaf en matière de simplification portent sur des simplifications de la gestion des prestations plus que sur la simplification de l'architecture des prestations en tant que telle.

Parmi les principaux résultats obtenus on peut citer la collecte de la base ressources auprès des services fiscaux : elle allège les démarches des allocataires dont les revenus sont désormais saisis à bonne date ce qui supprime les relances, les indus et les rappels ; dans le même temps, elle limite la fraude.

La Cnaf expérimente actuellement une autre voie de simplification qui serait l'intégration des demandes d'aides au logement (projet IDEAL testé dans quelques Caf) en dématérialisant les demandes d'aides au logement locatif à destination des principaux bailleurs. L'objectif est de simplifier les démarches administratives pour les allocataires, de sécuriser les paiements en réduisant leurs délais, et de réduire les coûts de gestion.

---

<sup>194</sup> F. Legendre, J.P. Lorgnet et F. Thibault, Recherches et prévisions n° 66, 2001.

#### **4. Des résultats décevants**

Il n'y a donc pas de « grand soir » en la matière. Pourquoi un résultat aussi « décevant » ?

Ce n'est pas lié à un manque d'intérêt de la part de la branche et de ses tutelles.

Mais la logique décrite ci-dessus l'emporte. On en a un exemple illustratif avec le dossier de la condition d'activité antérieure pour l'accès à l'allocation parentale d'éducation (CLCA actuel). Sa gestion est à l'évidence complexe (Comment définir l'activité et notamment les périodes assimilées ? Comment la computer pour des non-salariés ?). Mais la supprimer bouleverserait la logique même de la prestation.

Sur la plupart des chantiers dits « de simplification », on retrouve cette limite catégorique : le souci du « gestionnaire » ne peut prévaloir sur les options du « politique ».

#### **B. Faute de simplification, la gestion de la complexité**

Faute de simplification, il revient à la branche famille de gérer la complexité – et donc d'en assumer les conséquences. La qualité de service des CAF est alors au cœur de leur gestion sur trois axes :

- Faciliter la vie quotidienne des allocataires : accueil au guichet, liaison téléphonique, qualité des correspondances....
- L'accès aux droits. Il faut que tous les allocataires potentiels perçoivent concrètement et à bonne date toutes les prestations auxquelles ils ont droit. Cela passe par :
  - \* l'analyse raisonnée des taux de « perte en ligne » sur un questionnement systématique et régulier d'échantillons aléatoires d'allocataires. Cela permettrait de repérer les zones de mauvais accès et de connaître les caractéristiques des ménages concernés ;
  - \* le déploiement d'une information générale (via les grands média et surtout la presse « féminine et familiale ») ;
  - \* la mise à disposition des allocataires d'outils de simulation (notamment sur la garde des jeunes enfants ou les aides au logement) ;
  - \* le recours à une information personnalisée « à bonne date » : on peut citer le choix fait en 1988 d'apporter aux ménages qui attendent un enfant de rang trois et plus l'information sur leur activité antérieure pour l'ouverture de l'APE ; efficacité prouvée par la remontée de l'effectif lorsque cette procédure, un moment supprimée, a été rétablie en 1994.
- La lutte contre la fraude. L'étude précitée de la CNAF a le mérite de donner un premier aperçu de la fraude. Il est vraisemblable qu'on pourrait substantiellement améliorer la performance de la branche en matière de prévention et de lutte contre la fraude.

### **III. PREMIERE LECTURE DE PISTES DE REFORME**

On se borne ici à situer quelques pistes de réflexion pour mesurer d'emblée la difficulté de simplifier notre système d'aide aux familles

#### **A. Pourquoi mettre en œuvre plusieurs instruments sur une même fonction/cible ?**

Sans doute chaque instrument a sa logique propre et son financeur. Mais vu de Sirius on est loin de la cohérence possible.

On cite ci-dessous deux exemples de ce problème :

- Est-il stratégique de mettre en place un crédit d'impôt (versé avec une année de décalage) et des aides à la garde des jeunes enfants ? Le HCF a souhaité qu'on mette fin à cette dualité d'instruments ;
- Est-il pertinent d'aider les familles qui ont des enfants à l'école, au collège ou au lycée par un système de bourses (la prestation diminue avec le revenu), l'ARS (la prestation est d'un montant unique mais est servie sous plafond de ressources) et une réduction d'impôt (qui est réservée aux ménages imposables) ? Le budget global affecté à ces aides n'est pas négligeable (plus de 2Mds€) et concerne un nombre très élevé de familles. On pourrait peut-être se donner une doctrine et la mettre en œuvre par un instrument unique. En fait la seule réforme – au demeurant très limitée - inspirée par ce souci (la fusion de l'ARS et des bourses des collèges) a rapidement avorté.

#### **B. Peut-on diminuer la rotation des fichiers ?**

Le chantier prioritaire si on veut le diminuer pourrait être celui de l'annualisation des prestations.

Elle ne manquerait pas de justification pour les allocataires (meilleure planification de leur budget ; diminution des démarches ; réduction drastique des rappels et indus...) et pour les caisses (très forte réduction des frais de gestion ; instruction plus approfondie du dossier de l'allocataire...). A l'échelle de la vie budgétaire des familles, beaucoup des variations infra annuelles du montant de leurs prestations ne sont pas majeures.

Cette thèse n'a eu aucun écho et l'on continue à privilégier l'ajustement « au plus près » des prestations à tous les événements qui interviennent dans la vie des familles.

#### **C. Peut-on revenir sur la règle d'effet des fins de droits aux prestations ?**

Cette règle est particulièrement problématique car génératrice d'indus fréquents. Mais sa suppression serait couteuse : évaluée à 1,5 Mds de francs (soit 1,5% des prestations de l'époque) lors de sa mise en place (cf. *supra* I.B.4.), elle aurait aujourd'hui un coût beaucoup plus élevé pour la branche (de l'ordre de 600 M€ si l'on applique ce pourcentage à la masse des prestations actuelles).

Il serait cependant possible de supprimer la règle pour les seuls changements de situation non connus à l'avance, qui sont générateurs d'indus. En revanche, les fins de droits aux prestations liées à des événements certains (en particulier lorsque le droit est fonction de l'âge de l'enfant) pourraient être maintenues sans générer d'indus. Ceci diminuerait considérablement le coût de la mesure.

Une des options envisageables pour financer le surcoût lié au versement des prestations durant un mois supplémentaire (hors le cas des événements certains) serait de procéder à une diminution équivalente de leur montant mensuel. La question se poserait alors de savoir si cette compensation devrait se faire prestation par prestation ou sur l'ensemble des prestations concernées.

Cette piste mériterait d'être approfondie.

#### **D. Peut-on évacuer la condition de ressources ?**

##### **1. Une option radicale : supprimer les conditions de ressources**

C'est techniquement crédible pour PAJE/CF/ARS. Mais sauf à engager des dépenses très élevées, il faudrait procéder par redéploiement. L'argument de simplicité ne peut peser qu'à la marge dans ce débat sur le déplafonnement des prestations. On est ici plus dans un problème de conception du système que dans un problème de simplification. Au demeurant on devrait garder la base ressources pour d'autres prestations (peut-être pour le complément mode de garde, assurément pour les aides au logement...).

##### **2. Une option plus réaliste : améliorer la gestion de la base ressources**

La branche a progressé dans cette direction avec la recherche automatisée des déclarations de ressources auprès des services fiscaux. Mais on pourrait « chasser » les particularités des assiettes et simplifier la conception de la base ressources.

#### **E. Peut-on simplifier, cantonner voire supprimer les prestations sociales et fiscales attribuées sous condition d'isolement ?**

Voir la fiche 8 ter.

#### **F. Peut-on supprimer les prestations ponctuelles ?**

A côté des grandes prestations on a vu se développer des prestations ponctuelles qui viennent ponctuer la vie des familles (à la naissance, au déménagement, à la rentrée scolaire...). Chacune de ces prestations a ses règles propres, le cas échéant ses pièces justificatives et ses frais de gestion.

On devrait se demander si elles ne devraient pas être supprimées et leurs crédits affectés aux grandes prestations mensuelles. Cela a été fait (mais le plus souvent dans un but d'économies)

pour la prime de déménagement (qui n'a plus qu'un rôle marginal) et les prêts aux jeunes ménages.

Mais dans un sens inverse on a développé l'ARS qui est devenue une prestation difficilement contournable. Et on assiste parfois à des retours en arrière. Ce fut le cas pour les prestations entourant la naissance : la suppression des pré et post natales a débouché sur la « reconstitution » d'une prestation ponctuelle (la prime PAJE).

Voir la fiche 8 bis.

### **G. Peut-on substituer aux aides au logement une prestation sous condition de ressources variant donc avec le revenu par UC (ce qui est le principe de base des aides au logement) ?**

Elle serait déconnectée des conditions tenant au logement, ce qui rendrait cette aide plus simple à gérer (règles de salubrité et de peuplement ; subordination du versement de l'aide au paiement des loyers ; fin du tiers payant) et cela cantonnerait peut-être le caractère « inflationniste » des aides au logement pointé par certains commentateurs.

Mais une telle option rencontre trois obstacles jugés majeurs :

- il faudrait éviter l'effet d'aubaine dont bénéficieraient les propriétaires non accédants ;
- à enveloppe constante, la réforme serait avantageuse pour les allocataires dont le loyer est au dessous du plafond au détriment des autres allocataires ;
- pour certains, supprimer le principe d'affectation est néfaste (il y aurait par exemple un risque que les allocataires « distraient » l'aide et ne payant pas leurs loyers s'endettent au-delà de la situation actuelle...).

### **H. Peut-on opter pour une prestation unifiée aux enfants de moins de trois ans ?**

On trouve une piste de ce type dans le rapport Codaccioni <sup>195</sup> : un demi-SMIC à toutes les familles.

Mais l'aspect « simplification » ne peut être un argument dominant dans l'examen d'un projet de ce type tant les implications en termes d'architecture des prestations qu'il emporte prévalent. Poussé à son terme, le projet conduirait à supprimer la condition d'activité antérieure du CLCA actuel, à allonger sa durée de service à trois ans pour les familles de un enfant. Il modifierait en profondeur la problématique des modes de garde en pariant que la solvabilisation liée à la prestation envisagée conduirait à une offre suffisante.

On voit bien que l'objectif de simplification ne peut justifier à soi seul un tel projet.

---

<sup>195</sup> Codaccioni Colette, La politique familiale, Rapport au Premier ministre, octobre 1993.

## Fiche 8 bis

### PRESTATIONS PONCTUELLES

#### **I. ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE**

Les prestations ponctuelles ont pour but de tenir compte des « à coups » dans la vie budgétaire des familles (à l'occasion d'événements qui les amènent à engager des dépenses significatives). Elles ont donc une certaine logique.

Mais il y a des arguments pour souhaiter leur suppression : en concentrant les moyens financiers sur les aides mensuelles :

- on gagnerait en lisibilité ;
- on allégerait les démarches qui sont liées au service de ces prestations (par exemple la liaison complexe entre les procédures de contrôle des examens pré et postnataux d'une part, le service des prestations pré et postnatales d'autre part) ;
- on diminuerait les coûts de gestion (ainsi la fusion bourses des collèges/ARS devait entraîner une économie de 300 ETP pour l'éducation nationale).

#### **II UNE HISTOIRE MOUVEMENTEE**

On en a un bon exemple avec l'aide aux jeunes familles où on a connu en 1985 la concentration des allocations pré et postnatales sur la prestation mensuelle servie à compter du cinquième mois de grossesse ; puis en 2004 le retour à une prime.

Certaines prestations sont rapidement supprimées (le prêt jeune avenir au bout de trois ans d'existence ; les prêts aux jeunes ménages « portés » par les banques sont supprimés au bout de deux ans).

Enfin, on a des retours en arrière. Ce fut le cas pour la fusion des bourses des collèges et de l'ARS.

#### **III. UNE PRESTATION EN DEVELOPPEMENT : L'ARS**

On a institué en 1974 une prestation ponctuelle (dont le versement a été ensuite avancé afin que les familles la perçoivent à la fin août avant leurs achats de fournitures scolaires) plutôt que de passer par l'amélioration des prestations ordinaires.

Elle a connu un fort développement avec quatre réformes successives :

- la forte augmentation du plafond de ressources en 1984 ; ce plafond était par ailleurs indexé sur le SMIC jusqu'en 1996 ;
- en 1990, le recul de l'âge limite à 18 ans ;
- l'extension de son champ (aux familles de un enfant en deux étapes, 1990 et 1999) ;

- l'augmentation de son montant. Fixé à l'origine à 20% de la Bmaf (soit 78€ aujourd'hui), il augmente fortement, dans un premier temps par des majorations « exceptionnelles » assez fréquentes, puis par leur intégration définitive dans la prestation qui est actuellement de près de 300€ (77% de la base mensuelle).

#### **IV. UN PROJET PARFOIS EVOQUE : UN TREIZIEME MOIS D'ALLOCATIONS FAMILIALES (VERSE EN SEPTEMBRE OU EN DEUX VERSEMENTS)**

C'est un dossier illustratif des difficultés – en l'espèce majeures - d'une réforme.

La réforme aurait un coût élevé (de l'ordre d'1 Md€?).

L'incidence finale de la réforme dépendra de la recette trouvée en gage. Si par exemple on a recours à l'ARS, ce qui amènerait des moyens de financement – 1,4 Md€ - supérieurs au coût du treizième mois, on aurait notamment un transfert en faveur des familles au dessus du plafond de l'ARS et une perte « sèche » pour les familles de un enfant.



## Fiche 8 ter

### LES PRESTATIONS SERVIES SOUS CONDITION D'ISOLEMENT

Faut-il simplifier, cantonner ou supprimer les prestations servies sous condition d'isolement ?

#### I. ETAT DES LIEUX

Des prestations fiscales et sociales sont servies à la condition que l'allocataire/contribuable soit isolé.

C'est le cas avec :

- - la majoration des plafonds du CF et de la PAJE : la prestation (163 ou 178€/ mois) est versée aux familles monoparentales dont le revenu se situe entre le plafond de base et le plafond majoré ;
- - l'octroi de l'ASF lorsque le parent isolé ne peut compter sur l'aide financière de l'autre parent (87€/enfant) ;
- - la majoration du RSA pour les parents isolés, majoration plus élevée pour les isolés qui ont un jeune enfant (elle est alors servie jusqu'au troisième anniversaire) ou pendant un an suite à la cause de l'isolement pour les autres parents ;
- - la demi-part supplémentaire pour le calcul de l'IR (deux demi-parts en cas de veuvage) ;
- - des mécanismes spécifiques en cas de décès d'un parent (pension de réversion, pension ou rente d'orphelin...).

#### II. DES AVANTAGES QUI FONT L'OBJET DE CONTESTATIONS

Les prestations en cause seraient fraudées plus que les autres : la tentation serait grande (surtout lorsque l'union n'est pas caractérisée) de se déclarer isolé pour bénéficier des prestations. L'étude précitée de la CNAF conclue en ce sens.

Elles sont très lourdes en gestion (notamment pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité dans le service de l'ASF).

Pour certains commentateurs, elles auraient des conséquences fâcheuses sur le comportement des ménages (l'octroi de l'ASF diminuerait la propension des débiteurs d'aliments à payer leur pension alimentaire s'ils sont assurés que la CAF prendra le relais ; les femmes seraient moins vigilantes sur la contraception ; elles « enchaineraient » des API pour maintenir leur revenu...).

Une partie de ces critiques sont peu fondées ; mais certaines le sont et on ne peut les ignorer.

### **III. PAS DE PROPOSITION FORMELLE DE SUPPRESSION**

De façon générale, ces critiques n'amènent pas leurs auteurs à proposer de façon formelle le cantonnement et a fortiori la suppression des prestations sociales et fiscales servies sous condition d'isolement.

La modestie du revenu de ces familles et leurs difficultés de vie expliquent qu'on ne puisse envisager une suppression sans contrepartie. Une suppression ne serait envisageable qu'à l'occasion d'une réforme profonde des prestations qui aiderait plus les ménages pauvres, qu'ils soient monoparentaux ou pas.

#### Le revenu des familles monoparentales

- 1) Le revenu annuel par unité de consommation, après impôts et transferts, est, pour une base 100 du couple sans enfant, inférieur à 60 pour les familles monoparentales.
- 2) Même après transferts, le taux de pauvreté des enfants de ces familles est de l'ordre de 35% (57% avant transferts).

Si l'on ne parvient pas à une telle réforme, il faut accepter que des prestations soient servies sous condition d'isolement – avec les contradictions et difficultés qu'implique ce type de prestations. Pour certains, la modestie des revenus et les conditions de vie des familles monoparentales pourraient justifier qu'on en augmente le montant.

### **IV. LES TRAVAUX DU HCF**

Le conseil a souligné la différence de logique entre le système fiscal (octroi général d'une demi-part) et le système social où l'on fait prévaloir pour l'ASF le principe de subsidiarité (source de fortes difficultés de gestion).

Il a renvoyé à l'étude sur l'architecture globale des prestations familiales et fiscales les deux problèmes précités (niveau global des transferts ; différence de logique entre le système fiscal et celui des prestations familiales).

## Fiche 9

### LA PRISE EN COMPTE DU STATUT DES UNIONS EN DROIT SOCIAL ET FISCAL

#### **I. UN TRAITEMENT DIFFERENCIÉ DES UNIONS SELON LEUR STATUT**

##### **A. Trois formes d'union induisant des droits et devoirs différents**

Depuis la loi du 15 novembre 1999 relative au PACS, le droit français prévoit trois formes d'organisation du couple : le mariage, le PACS et le concubinage. Si le code civil ne définit pas le mariage, son article 515-1 définit le PACS comme « un contrat conclu entre deux personnes physiques pour organiser leur vie commune », tandis que l'article 515-8 précise que le concubinage est une union de fait « entre deux personnes ».

Ces trois formes d'union induisent des droits et des devoirs différents pour les membres du couple. Une certaine proportionnalité peut être observée entre les droits accordés aux personnes formant le couple et les devoirs qu'elles ont accepté de remplir en choisissant l'une ou l'autre de ces trois formes d'organisation de leur vie, même si l'équilibre actuel des droits et des devoirs au sein de chacun de ces types d'union n'est pas jugé satisfaisant par tous<sup>196</sup>.

##### **B. Le traitement de ces unions en droit social**

Le droit des prestations familiales traite depuis 1945 de manière identique tous les enfants, quel que soit le statut de leurs parents ou le caractère légitime ou naturel de la filiation. Les prestations peuvent d'ailleurs être versées à d'autres personnes que les parents, puisque selon l'article 512-1 du Code de la sécurité sociale c'est la notion de « charge d'enfant » qui ouvre le bénéfice des allocations familiales. Cette notion repose sur des considérations de fait, indépendamment des liens juridiques avec l'enfant ou entre les parents.

Quant au statut du couple, le droit des prestations familiales y est totalement indifférent<sup>197</sup> depuis la loi du 2 janvier 1978 (fin de la distinction entre concubins et conjoints avec l'extension de la qualité d'ayant droit à toute personne vivant maritalement avec un assuré social) et la loi du 27 janvier 1993 (extension de cette qualité à toute personne vivant avec l'assuré et étant à sa charge, reconnaissant ainsi le concubinage homosexuel)<sup>198</sup>.

Les seules distinctions d'importance en matière de droit social relèvent des droits familiaux et conjugaux : le droit à pension de réversion n'est ouvert qu'aux personnes ayant été mariées, mais pas aux concubins ou aux personnes ayant été liées par un PACS. De même, la

---

<sup>196</sup> Voir l'analyse détaillée du rapport de la Mission parlementaire d'information sur la famille et les droits des enfants du 25 janvier 2006, notamment page 70 et suivantes, et l'annexe 3. Ce rapport ne présente toutefois pas la situation actuelle pour le Pacs, certaines de ses propositions ayant été depuis intégrées dans la législation.

<sup>197</sup> Hormis le cas des couples ne vivant pas ensemble, situation qui peut être prise en compte pour les couples mariés ou liés par un PACS, mais pas pour les couples de concubins.

<sup>198</sup> F. Monéger, « Droit social et droit civil de la famille : lequel fait avancer l'autre ? », RDSS n°4/2008.

majoration de pension pour trois enfants et plus peut être accordée au titre des enfants de l'assuré, mais aussi de ceux qu'il a élevé et eu à sa charge ou à celle de son conjoint. En revanche, les enfants à charge d'un concubin ou partenaire de PACS n'ouvrent pas de droit.

### **C. Le traitement de ces unions en droit fiscal**

Sur le plan fiscal – hors la question des droits de mutation, non abordée ici – le statut juridique de l'union intervient dans la détermination du régime d'imposition du couple :

- dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), les couples mariés et les partenaires liés par un PACS sont soumis à l'imposition commune du revenu, et bénéficient du système du quotient conjugal. En revanche, les concubins sont imposés séparément ;
- pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), les couples mariés, les partenaires liés par un PACS mais également les « concubins notoires » sont soumis à imposition commune.

#### La taxation conjointe et le quotient conjugal : un « avantage » pour les couples mariés et pacsés ?

Le traitement différencié des couples en matière d'impôt sur le revenu selon qu'ils sont mariés ou liés par un PACS d'une part, concubins d'autre part, ne constitue pas forcément un avantage pour les couples liés juridiquement. En effet, certaines dispositions de l'impôt (décote, prime pour l'emploi notamment) peuvent conduire à une imposition supérieure dans le système actuel à ce qu'elle serait dans un système d'imposition séparée.

Selon les simulations menées par D. Echevin sur des données 2002, sur près de 12,1 millions de couples mariés, la taxation conjointe avec quotient conjugal se traduirait – comparée avec une imposition séparée - par un avantage en impôt pour 5,5 millions de ménages (soit 45% d'entre eux), pour un gain annuel moyen de 1080 €, mais par une pénalisation pour 2,7 millions d'entre eux (soit 22%), pour une perte moyenne de 185 € par an. Elle serait neutre pour 3,9 millions de ménages (soit un tiers).

Compte tenu de la progressivité du barème de l'impôt, le gain lié à la taxation conjointe avec QC croît avec le niveau de vie (le gain moyen est de 433 € par an par couple marié, mais varie entre 27 € pour les couples du premier décile de niveau de vie à 1577 € pour ceux du dernier décile). Le gain est d'autant plus fort que l'écart entre le niveau de revenus des conjoints est important ; il est donc plus élevé pour les couples mono actifs. Enfin, le gain croît avec l'âge, et culmine pour les couples âgés de 55 ans.

Une simulation conduite plus récemment par la Direction Générale du Trésor à la demande du secrétariat du HCF fait apparaître des résultats proches : selon ces travaux, en 2008, 58% des couples mariés ou pacsés gagnent à l'imposition conjointe avec QC, pour un gain moyen de 1 220€ ; mais 27% des foyers mariés ou pacsés y perdraient, en moyenne 230€ par an. Le gain lié à l'imposition conjointe apparaît également dans cette étude plus important pour les couples mono actifs ou sans actif ; la croissance du gain avec le niveau de vie est plus importante que dans l'étude d'Echevin, le gain des couples mariés ou pacsés du dernier décile étant notamment estimé à près de 3300 € par an.

Le traitement des différentes catégories d'union par le droit social et fiscal tel qu'il résulte de l'état actuel du droit suscite un certain nombre de débats : pour certains, il est légitime de traiter différemment les unions, en tenant compte pour l'attribution de droits sociaux ou fiscaux du degré d'engagement des partenaires l'un vis-à-vis de l'autre. Pour d'autres, le traitement social et fiscal des personnes devrait rester neutre vis-à-vis du type d'union, qui relèverait uniquement de choix privés : certains en concluent que tous les couples devraient être traités de manière identique, d'autres que tous les individus devraient être traités de la même manière, qu'ils soient ou non en couple.

## **II. PROMOUVOIR LES UNIONS ET, EN LEUR SEIN, CELLES QUI SONT JURIDIQUEMENT LES PLUS ENGAGEANTES ?**

Cette position peut tout d'abord s'appuyer sur des considérations morales, justifiant la supériorité de certaines formes d'unions sur d'autres, et la nécessité de les encourager. Ainsi, dans l'exposé des motifs du projet de loi, en 1945, qui institue le mécanisme du quotient familial et conjugal, René Plevin, ministre des finances, expliquait : « Il est immoral de frapper d'une taxe progressive les revenus du ménage réunis sur la tête du chef de famille, avantageant ainsi le concubinage qui permet l'imposition sous deux cotes avec deux abattements et limite la progressivité ».

Au delà de telles considérations morales, plusieurs raisons peuvent être avancées :

- la vie en couple génère des « externalités positives » bénéfiques pour l'ensemble de la société (niveau de vie plus élevé des individus en couple, protection contre la pauvreté, moins de prestations pour les isolés) et le couple est le premier cadre de solidarité (aide apportée par le conjoint, par exemple en cas de dépendance...), ainsi que le lieu de conception et d'éducation des enfants (ou dans lequel on suppose qu'on souhaitait le faire, en l'absence d'enfants ou en cas de séparation) ;
- le mariage engendre de ce point de vue un plus grand bénéfice pour la collectivité, puisqu'il oblige les époux à des liens de solidarité plus importants. Le devoir d'assistance entre membres du couple n'existe que pour le mariage et dans une moindre mesure pour le PACS<sup>199</sup>. Les obligations se manifestent notamment en cas de divorce : le partage du patrimoine de la communauté et surtout le versement de prestations compensatoires censées « compenser, autant qu'il est possible, la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives des époux » (article 270 du Code civil) ont pour effet d'éviter, au moins partiellement, l'entrée en pauvreté à la suite d'un divorce, et de diminuer le versement de prestations sociales. La prestation compensatoire tend pour partie à compenser la disparité, avec le divorce, du devoir de secours entre époux. Au contraire, le PACS et a fortiori le concubinage ne conduisent pas en principe à la constitution d'une communauté de biens et au versement de prestations compensatoires. L'accès à des droits sociaux ou

---

<sup>199</sup> Selon l'article 515-4 du Code civil, « les partenaires liés par un pacte civil de solidarité s'engagent à une vie commune, ainsi qu'à une aide matérielle et une assistance réciproques. Si les partenaires n'en disposent autrement, l'aide matérielle est proportionnelle à leurs facultés respectives. Les partenaires sont tenus solidairement à l'égard des tiers des dettes contractées par l'un d'eux pour les besoins de la vie courante. Toutefois, cette solidarité n'a pas lieu pour les dépenses manifestement excessives. »

fiscaux peut alors être conçu comme la contrepartie de ces devoirs, et donc limité aux unions comportant des engagements réciproques entre membres du couple.

Deux arguments « négatifs » peuvent en outre expliquer les réticences de certains à accorder les mêmes droits sociaux et fiscaux à tous les couples :

- il existe une difficulté pratique de reconnaissance des couples non mariés, dans la mesure où le concubinage n'est pas juridiquement caractérisé ; la portée de cet argument semble toutefois limitée, puisque le droit social tient d'ores et déjà compte de cette situation de fait, comme le droit fiscal pour le concubinage « notoire » ;
- certains craignent que la généralisation à tous les couples des droits sociaux et fiscaux aujourd'hui réservés aux couples mariés conduise au développement d'unions « de complaisance », conclues dans le seul but d'obtenir des avantages fiscaux ou sociaux, sans engagement véritable entre les deux partenaires.

### **III. OU RESPECTER UNE STRICTE NEUTRALITE VIS-A-VIS DES CHOIX INDIVIDUELS ?**

#### **A. L'action publique envers les familles doit viser la neutralité vis-à-vis des choix individuels**

Les tenants de cette position considèrent que, de la même manière que tous les enfants sont aujourd'hui traités de manière identique en droit, quel que soit le statut de l'union dont ils sont issus, le traitement social et fiscal des membres d'un couple ne devrait plus dépendre du type d'union choisi par ce couple, celui-ci relevant de choix privés que le droit fiscal ou social ne doit pas chercher à influencer.

Pour les tenants de cette position, l'objectif de l'action publique envers les familles n'est pas « de mettre en place des formes d'incitation, qu'elles soient démographiques ou qu'elles visent des formes et des manières de vivre, mais plutôt de prendre acte de la diversité et de respecter la pluralité des formes de vie. L'action publique se pense dans le respect, du caractère pluriel des formes familiales, de la liberté de chacun, de l'intimité de la vie privée »<sup>200</sup>.

L'attribution de droits sociaux, comme la détermination du montant de l'impôt, devraient de ce point de vue être neutres par rapport aux choix de vie : en effet, d'un point de vue juridique comme économique, la situation sociale, le montant des ressources ou les capacités contributives des couples ne sont pas modifiés par leur statut juridique.

Cette absence de différence de traitement serait en outre la seule à permettre l'absence totale de discrimination entre individus en fonction de leurs choix de vie, mais aussi de leur orientation sexuelle, certains types d'union étant interdits aux personnes de même sexe.

---

<sup>200</sup> O. Buttner, M.T. Letablier, S. Pennec, « L'action publique face aux transformations de la famille en France », février 2002.

### Eléments de jurisprudence

Dans sa délibération n° 2008-110 du 19 mai 2008, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) estime que l'exclusion du droit à pension de réversion des partenaires pacsés survivants est constitutive d'une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, en s'appuyant, d'une part, sur les dispositions précitées de l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 1er avril 2008 et, d'autre part, sur celles de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités qui, sans unifier totalement les deux régimes, rapproche très sensiblement les couples mariés et les couples pacsés en soumettant notamment les partenaires à un régime patrimonial des biens et des dettes et en établissant des devoirs réciproques. Elle considère ainsi que les obligations et les devoirs pesant sur les partenaires pacsés sont suffisamment comparables à ceux pesant sur les conjoints pour rendre injustifiée toute différence de traitement en matière de bénéfice de la pension de réversion. Elle recommande dès lors au gouvernement d'étendre aux partenaires liés par un PACS le bénéfice de la pension de réversion.

A l'inverse, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt du 6 décembre 2006 relatif au bénéfice d'une pension de réversion, le a estimé que « les conjoints sont assujettis à une solidarité financière et à un ensemble d'obligations légales, telles que la contribution aux charges de la vie commune, qui ne pèsent pas sur les personnes vivant en concubinage ; que cette différence de situation justifie, au regard de l'objet de la loi, la différence de traitement qu'elle institue entre les couples vivant en concubinage et ceux unis par les liens du mariage pour l'attribution du droit à une pension de réversion ».

### **B. L'action publique devrait être neutre vis-à-vis du statut des couples**

Le traitement identique de tous les couples quel que soit leur statut (ou du moins leur accession à des droits identiques, le cas échéant en fonction de critères distincts selon le type d'union) est souvent évoqué : c'est ainsi que le Médiateur de la République, la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS<sup>201</sup>) et la Mission parlementaire d'information sur la famille et les droits des enfants recommandent que le droit à réversion des pensions de retraite soit étendu aux partenaires liés par un PACS, sous condition d'une durée minimale de ce PACS<sup>202</sup>. La MECSS considère également qu'il convient de « poser la question de cette extension aux personnes vivant en union libre et ayant des enfants communs à charge ». Au delà des questions de principe qu'elles soulèvent, ces propositions se traduiraient par un coût potentiellement très élevé pour les finances publiques.

Le secrétariat du Conseil n'a pas trouvé d'estimation des charges financières que les régimes de retraite auraient à supporter du fait de l'extension de la pension de réversion aux couples Pacsés, voire aux concubins. Mais elles seraient élevées (rappelons que le total des pensions de réversion représente une charge de 30Md€ en 2006).

On a une indication indirecte et très rudimentaire de cet effet dans le rapport du COR (pages 290 et sq) : « avec la législation actuelle, environ un tiers des membres des jeunes générations pourraient ne pas acquérir de droits à réversion faute de s'être mariés » alors que la population

---

<sup>201</sup> Rapport du 22 mai 2007, « Transparence, équité, solidarité : les trois objectifs d'une réforme de la réversion ».

<sup>202</sup> Avec la probabilité qu'à terme on supprime cette condition, comme ce fut le cas, pour la réversion, de la condition de durée de mariage.

éligible dépassait 90% lorsque le mariage était le mode très dominant d'union des couples. Or une partie importante d'entre eux auront conclu un PACS ou auraient vécu en concubinage ce qui pourrait leur ouvrir droit à la réversion.

Les charges financières liées à une extension de la réversion au PACS dépendraient :

- de l'évolution du nombre de PACS qui est en progression constante (on a un ratio conclusions de PACS/premiers mariages est de 85 % en 2009 contre 65% en 2008) ;
- d'un éventuel déport des concubins vers le PACS si son attractivité s'améliore avec l'accès à la réversion ;
- des règles d'admission, en particulier sur la durée minimale d'union éventuellement requise pour ouvrir le droit à réversion.

### **C. L'action publique devrait être neutre vis-à-vis de l'existence ou non d'un couple**

Le traitement identique de tous les individus, qu'ils soient ou non en couple, et donc l'absence de prise en compte des situations de couple : les droits sociaux seraient uniquement attribués à des individus, et l'imposition pèserait sur les personnes, indépendamment de leur situation conjugale. Cette évolution permettrait de réduire les incitations à un partage inégal des responsabilités domestiques et professionnelles existant dans notre système socio-fiscal, et ainsi de diminuer la dépendance des femmes par rapport à leur conjoint. La question de l'individualisation des droits<sup>203</sup> est fréquemment posée dans le domaine de l'assurance vieillesse<sup>204</sup> et des minima sociaux<sup>205</sup>. L'individualisation de l'impôt est quant à elle moins fréquemment débattue en France<sup>206</sup>, même si elle figure dans plusieurs propositions de réforme fiscale<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> Voir également l'analyse de ces propositions dans la fiche 4 sur l'articulation vie professionnelle/vie familiale.

<sup>204</sup> Voir par exemple « L'individualisation des droits dans l'assurance vieillesse : débats et axes de réforme », M. Veil, *Retraite et Société* N°50 – Janvier 2007, ainsi que le colloque du COR « Retraites : droits individuels et droits familiaux, la recherche de l'égalité entre hommes et femmes », 15 décembre 2005.

<sup>205</sup> Voir par exemple le rapport de J.M. Belorgey, « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », Commissariat général au plan, mai 2000.

<sup>206</sup> Voir toutefois R. Hugounenq, H. Périvier et H. Sterdyniak, « Faut-il individualiser l'impôt sur le revenu ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 216, 2002, H. Stancanelli, « Salaires, régime d'imposition et répartition des tâches domestiques », 2009, sur le site la vie des idées ([www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr)), ou D. Échevin, « L'individualisation de l'impôt sur le revenu : équitable ou pas ? », *Économie et Prévision* 2003/4-5, n°160-161.

<sup>207</sup> Voir par exemple P. A. Muet, D. Getliffe et G. Robert, « Un impôt citoyen pour une société plus juste », les essais de la Fondation Jean Jaurès, 2010.



## Fiche 10

### **PEUT-ON ACCEPTER DE FORTES VARIATIONS DANS LES PRISES EN CHARGE ?**

Dans notre pays les grands systèmes sociaux et fiscaux assurent dans l'ensemble des prestations identiques sur tout le territoire.

Cette option pose deux séries de problèmes :

- 1) Est-il cohérent d'y recourir si les besoins ou les charges qui pèsent sur les ménages sont très différents ? Ou faut-il adopter des barèmes différents pour tenir compte par exemple du coût des logements ou des assistants maternels ?
- 2) Faut-il en sens inverse accepter des différences de prise en charge lorsqu'elles sont organisées par les collectivités locales ou les entreprises qui sont « maîtres d'œuvre » chez elles et peuvent être plus ou moins actives dans le déploiement d'aides ou de services en direction des familles ?

On examine dans deux fiches annexées la problématique de la variation :

- des systèmes de prestations selon le domicile de l'allocataire (fiche 10 bis) ;
- des politiques d'entreprise (fiche 10 ter).

## Fiche 10 bis

### **FAUT-IL TENIR COMPTE DU DOMICILE DES MENAGES DANS LA DETERMINATION DES PRESTATIONS ?**

Les prestations sociales et fiscales varient peu avec le domicile (sa localisation et sa nature) des ménages. Cette option est discutée.

#### **I. LES PRESTATIONS FAMILIALES**

Les différences sont désormais marginales avec :

- la suppression progressive des abattements de zone pour les AF (alors qu'ils s'élevaient à 36% à l'origine, à une époque où la valeur relative des AF était élevée). Le processus est achevé en 1974 ;
- la résorption très avancée des spécificités de la réglementation dans les DOM :
  - \* l'alignement progressif des prestations s'accompagne de la réduction des moyens d'action sociale qui étaient attribués à ces départements au nom de la parité globale) ;
  - \* l'alignement du barème du RMI s'accompagne de la suppression de la créance de proratisation.

Les barèmes de prestation sont désormais uniformes sur le territoire même quand les coûts supportés par les familles différent. C'est ainsi que les aides à la garde des jeunes enfants par les assistantes maternelles ne varient pas avec le coût des facteurs. Or le coût horaire varie de 1 à 2 selon les départements. De même le plafond de la prestation de service des EAJE ne dépend pas de la localisation de l'établissement<sup>208</sup>.

#### **II. LES DOTATIONS D'ACTION SOCIALE**

Elles sont allouées aux CAF en fonction de la masse des prestations versées (les CAF qui ont une population de revenus plus faibles et de taille plus fortes que la moyenne sont mieux dotées que si on retenait le nombre d'allocataires).

#### **III. LES AIDES AU LOGEMENT**

La différenciation des plafonds de loyer en trois zones (son amplitude est de 17%) est rustique alors que selon les territoires les écarts de loyer sont considérables. La fréquence – et surtout le niveau - des dépassements de loyers plafond entre ces territoires sont très différents selon la localisation du logement. D'où des taux d'effort très disparates.

---

<sup>208</sup> A la différence des hôpitaux publics où les établissements de la région parisienne, de la Corse et des DOM bénéficient d'un coefficient de majoration des tarifs T2A.

Le barème est identique pour les parcs privé et public alors que les loyers sont beaucoup plus bas en moyenne dans le parc public. En appliquant un barème unique, on aboutit à des écarts importants de taux d'effort. Ainsi, selon le PQE famille pour 2010, le taux d'effort médian des ménages après prise en compte de l'aide au logement était en 2008 de 16,5% dans le parc public et de 35,4% dans le parc privé.

#### **IV. LES BOURSES**

Les barèmes sont les mêmes sur tout le territoire alors que le coût de la vie varie sensiblement selon les villes universitaires (et que les écarts de taux d'effort en matière de logement après AL/APL sont particulièrement élevés).

#### **V. LES SERVICES OFFERTS AUX FAMILLES**

La couverture géographique par les services offerts aux familles est très inégale.

##### **1. C'est le cas notamment pour les modes d'accueil des jeunes enfants.**

L'indicateur 8 du PQE famille pour 2010 calcule ainsi la capacité théorique d'accueil par des modes de garde formels (accueil collectif, crèches familiales, crèches parentales, assistants maternels, salariés à domicile, écoles préélémentaires) et la rapporte à une demande théorique définie comme le nombre d'enfants âgés de moins de trois ans. Pour une offre globale de 48% en 2007, on a de fortes variations régionales : le potentiel varie ainsi de 26 à 73 places selon les départements.

Quelle que soit l'imperfection de cette approche (qui ne prend pas en compte par exemple le taux d'activité féminine), une telle disparité est très forte. Elle est même jugée trop forte par les pouvoirs publics qui ont retenu comme objectif 3-2-1<sup>er</sup> du PQE « la réduction de la dispersion de densité moyenne de places agréées »<sup>209</sup> et « de la densité de places agréées en EAJE »<sup>210</sup>.

Ces inégalités proviennent du fait que si l'on propose aux promoteurs ou professionnels un cadre financier identique, il n'y a ni normes de densité ni processus obligatoire de planification ni modulation caractérisée. Certes le financement d'une partie importante de ces services par la CNAF ne laisse pas les collectivités locales – dont les capacités financières varient considérablement<sup>211</sup> – « seules » en face des besoins. Mais le dernier mot reste aux promoteurs – les communes pour l'essentiel.

On pourrait tenir le même raisonnement pour les équipements péri et post scolaires qui varient considérablement entre communes.

Enfin, comme l'a souligné la Cour des Comptes, le système de péréquation des moyens financiers entre collectivités locales ne parvient pas à donner à toutes les communes des moyens financiers d'une politique sociale et familiale active.

---

<sup>209</sup> Le rapport des densités est de 1 à près de 2 entre les 20 départements les mieux dotés et les 20 départements les moins bien dotés.

<sup>210</sup> L'écart de densité est ici de 1 à 3.

<sup>211</sup> Analyse du CPO sur les disparités de potentiel fiscal et les péréquations.

## **2. Des actions sont entreprises pour arriver à une meilleure homogénéité territoriale de l'offre de services**

Les « discriminations positives » en faveur de certains territoires sont rares. On peut citer par exemple le principe adopté en 1990 de développer la scolarisation à deux ans en priorité dans les ZEP.

La COG qui lie la CNAF et l'Etat prévoit une réduction des écarts de densité dans les établissements d'accueil.

### Les instruments mis en œuvre à cette fin

La Cnaf a décidé en 2006 de :

\* prioriser les publics les moins bien couverts et les territoires où l'écart entre l'offre et les besoins est le plus fort afin d'y assurer une offre minimale ;

\* s'orienter vers une politique « enfance et jeunesse » plus ciblée, donnant la priorité aux actions répondant à une fonction d'accueil.

Des enveloppes sont donc attribuées aux Caf en fonction de leur taux de couverture des besoins et des caractéristiques de la population de leur territoire. Il leur revient ensuite de déterminer les communes et regroupements de communes prioritaires au vu de critères territoriaux définis nationalement. Un taux unique de cofinancement a été fixé à 55% de dépenses plafonnées (avec des montants de plafonds différents selon les actions).

Un Fonds d'accompagnement du contrat « enfance et jeunesse » (Facej) de 20 M€ en 2007 et 2008 vise à limiter les conséquences financières difficiles de ces évolutions pour certaines collectivités locales et pour les collectivités territoriales situées en ZRR et ZUS.

Depuis 2002, le taux de financement des EAJE par la prestation de service des CAF est meilleur dans les communes « pauvres » : pour éviter qu'elles privilégient les familles aisées dans l'accès aux crèches et pour diminuer l'effort financier que représente pour elle le fonctionnement d'une crèche compte tenu du faible niveau des participations financières qu'elles perçoivent, la CNAF garantit un versement de prestations de service qui neutralise la modestie de ces participations.

## **3. Des projets de réduction des inégalités en matière de modes de garde**

On peine aujourd'hui à donner vie aux schémas départementaux et communaux d'accueil.

Le Conseil d'analyse stratégique a évoqué un objectif ambitieux pour 2017 : la création des agences de l'enfance et de la famille<sup>212</sup>. Ce schéma prévoit la détermination d'un objectif national des dépenses pour l'enfance (ONDE) décliné au plan régional et éclaté en deux sous-objectifs :

---

<sup>212</sup> Note de veille du CAS n°157 de novembre 2009.

- une enveloppe destinée à atteindre un objectif cible de taux de couverture en matière d'accueil collectif ;
- une enveloppe destinée à gérer la démographie et la densité des assistantes maternelles.

Le schéma régional d'accueil de l'enfant serait placé sous la responsabilité d'une agence « sur le modèle des ARS ».

## **VI. LA FISCALITE**

L'impôt sur le revenu est globalement « neutre », à l'exception des DOM, où l'impôt issu du barème (après plafonnement des effets du quotient familial et avant application de la décote et des réductions d'impôt) fait l'objet d'un abattement de 30 % pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion (limité à 5 100 €), et de 40 % pour la Guyane (limité à 6 700 €).

La taxe d'habitation varie sensiblement même si pour les ménages modestes le plafonnement écrête les gros taux d'effort.

## Fiche 10 ter

### **LA VARIATION DES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES EN FONCTION DE L'ENTREPRISE (ENTREPRISE ET COMITE D'ENTREPRISE)**

#### **I. DEUX REMARQUES PREALABLES**

On se borne aux prestations en espèces ou en services (on n'aborde pas les « facilités » mises en place en matière de « congés familiaux » ou d'aménagements d'horaires dont on sait qu'ils varient avec les entreprises).

Le « champ famille » n'a pas été un enjeu majeur pour les entreprises malgré le dispositif d'exonération sociales et fiscales des prestations qu'elles pouvaient mettre en place. L'Etat ne poussait d'ailleurs pas à leur développement (et la loi de 1994 supprime même la base juridique des exonérations qui en diminuaient le coût pour les entreprises).

Dans les dernières années on assiste à un retournement partiel du discours et des outils (la création du CIF en 2003 est emblématique à cet égard de ce changement) et le débat se porte davantage sur les pratiques des entreprises.

#### **II. POINTS D'APPLICATION**

Il n'y a guère d'entreprises qui mettent en place des majorations de salaires en faveur de leurs salariés chargés de famille. La seule exception significative concerne les fonctions publiques avec le supplément familial de traitement (SFT) dont le profil est très particulier (le SFT progresse avec le traitement indiciaire mais cette progression est encadrée par un plancher et un plafond ; il progresse de façon sensible avec la taille de la famille).

De très nombreuses entreprises complètent les prestations de sécurité sociale pour les salariés dont le salaire est au dessus du plafond de la sécurité sociale de façon à leur accorder le même taux de remplacement que leurs homologues « au dessous du plafond ». C'est le cas notamment pour le congé de maternité pour lequel un complément d'indemnisation est versé par 64% des établissements d'au moins 20 salariés (92% dans le secteur public et 41% dans le secteur privé) concernant potentiellement 72% des salariés<sup>213</sup>.

En revanche, les compléments d'IJ (loi de mensualisation et troisième étage facultatif) ne sont pas familialisés.

Les variations en matière de prévoyance sont importantes :

---

<sup>213</sup> Entre famille et travail : des arrangements de couples aux pratiques des employeurs – INED – Editions La Découverte, 2009 pages 292 et 313.

- l'assurance santé des contrats collectifs abaisse d'une part<sup>214</sup>, mutualise d'autre part les cotisations en faveur des familles nombreuses et/ou modestes. La diffusion de ces contrats est importante. L'aide apportée aux familles n'est pas du tout négligeable ;
- on constate des différences sensibles sur le risque « décès » (le HCF a fait un point sur cette question dans ses notes et avis du 8 juillet sur le thème « ruptures et discontinuités de la vie familiale »<sup>215</sup>). Or le nombre de décès de salariés actifs n'est pas négligeable<sup>216</sup> et la baisse du niveau de vie est forte. La couverture des cadres est généralisée (la convention collective de 1947 impose aux entreprises une cotisation de prévoyance de 1,5% dans la limite du plafond de la classe A dont 50% affectés à la protection en cas de décès) et assure une bonne protection. La diffusion est très inégale pour les autres catégories de personnel pour un niveau de protection inégal et souvent inférieur.

Les entreprises et les comités d'entreprise font des efforts très différents pour aider les familles en matière d'accès aux loisirs et vacances des enfants et adolescents. Ils versent également diverses primes liées à la naissance, au mariage ainsi que des aides pour l'accueil des jeunes enfants ou encore pour la réalisation de tâches domestiques, etc....<sup>217</sup>.

Malgré le développement du crédit d'impôt famille, l'accès « préférentiel » aux crèches d'entreprise (qui profite par définition aux salariés des entreprises concernées) n'est pas encore très développé.

### **III. LA NATURE ET LE NIVEAU ACTUEL DES ACTIONS DES ENTREPRISES NE SUSCITENT GUERE DE DEBAT**

En particulier, il n'est guère envisagé de prescrire par la loi leur généralisation ou leur amélioration.

---

<sup>214</sup> L'entreprise contribue à la cotisation à hauteur de 60% dans 85% des contrats.

<sup>215</sup> Pages 13 à 16.

<sup>216</sup> Pour l'année 2006, plus de 40 000 décès concernaient des familles où le survivant a moins de 60 ans et a, à sa charge, au moins un enfant de moins de 20 ans ; au 1<sup>er</sup> janvier 2008, on compte plus de 270 000 orphelins de moins de 20 ans).

<sup>217</sup> Entre famille et travail : des arrangements de couples aux pratiques des employeurs – INED – Editions La Découverte, 2009.

## Fiche 11

### PRESTATIONS EN ESPECES – PRESTATIONS EN NATURE

#### I. DEFINITIONS, SITUATION ACTUELLE ET TENDANCES RECENTES

##### A. Définitions

##### 1. Des catégorisations délicates

###### a) Prestations en nature – Prestations en espèces affectées ou non

L'analyse traditionnelle oppose prestations en nature et prestations en espèces mais il paraît plus judicieux de privilégier une distinction ternaire entre prestations en espèces non affectées, prestations affectées et prestations en nature. On pourrait y ajouter les prestations différées, droits familiaux de retraite, qui ne sont pas versées immédiatement aux familles mais au moment de leur retraite (mais ces prestations sont traitées à la fiche 7).

Dès 1948, il était d'ailleurs précisé à propos de l'aide en nature et de l'aide en espèces – couvrant un champ plus large que les seules prestations - : « Distinction théorique d'ailleurs, dans une certaine mesure, puisque certaines prestations en espèces ressemblent aux prestations en nature quand leur affectation est fixée d'une manière assez stricte : tel est le cas notamment des allocations de logement (...). Tel est le cas de l'allocation des mères en Suède, attribuée lors de la naissance et qui doit être utilisée en vêtements, literie, au mieux des intérêts de la mère et de l'enfant »<sup>218</sup>.

###### b) Deux exemples de frontières parfois délicates à tracer

Le classement des aides publiques est délicat : en témoignent deux exemples, celui de l'accueil des jeunes enfants et celui du soutien/accompagnement scolaire.

###### *b1) L'accueil des jeunes enfants*

Qu'est ce qui différencierait un « chèque crèche » à l'instar du complément mode de garde versé aux parents qui ont recours à une microcrèche (classé en prestation en espèces) de l'intervention actuelle en matière de crèches (classée en prestation en nature) ?

- Les deux permettent d'aider les familles à avoir recours aux services et équipements dont elles ont besoin (et les aides en espèces non affectées le permettent également mais sans garantie) ;
- On ne peut pas invoquer le niveau de l'aide car on peut attribuer un chèque égal à la subvention publique ; on ne peut pas non plus invoquer la prise en compte du revenu des ménages car le « chèque crèche » peut conduire à des résultats voisins du barème des crèches. Le versement du Complément mode de garde aux parents qui ont recours

---

<sup>218</sup> Doublet Jacques – « Deux modalités de la politique d'aide à la famille : prestations en espèces et prestations en nature » in Population, N°4 – 1948, page 652 – NB : Jacques Doublet sera Directeur général de la sécurité sociale.



à une microcrèche semble néanmoins s'accompagner de tarifs élevés dans la mesure où les équipements ne sont tenus de respecter aucune norme tarifaire, contrairement aux établissements d'accueil des jeunes enfants financés par la prestation de service unique ; Mais on pourrait associer à un système de chèques un dispositif rendant les tarifs opposables.- subventions ou prestations affectées n'auront d'effectivité que si le service existe, La question est ouverte de savoir si le développement de ces services est mieux assuré par la solvabilisation de la demande ou par une politique de promotion contractuelle en direction des collectivités locales.

#### *a2) L'accompagnement ou le soutien scolaire*

Un autre exemple est celui de l'accompagnement scolaire. Plusieurs outils existent pour aider les parents dont les enfants ont besoin d'un soutien à un moment ou à un autre de leur scolarité :

- des dispositifs publics (et gratuits) pour les parents : le soutien scolaire au sein des écoles et collèges (en 2008-2009, 147 000 élèves d'écoles élémentaires et 725 500 collégiens en ont bénéficié) ;
- des actions associatives, généralement gratuites (ou demandant des frais d'adhésion d'un montant très limité), soutenues par des dispositifs publics : les contrats locaux d'accompagnement scolaire qui ont été définis par l'Etat et sont en grande partie financés par les Caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole (en moyenne 170 000 élèves en bénéficient chaque année) ;
- des actions privées soutenues par les crédits d'impôts pour emplois à domicile qui ont permis un essor très rapide de ce secteur<sup>219</sup>. Le chiffre d'affaire déclaré du secteur se situe autour de 700 M€ ce qui correspond à une dépense fiscale d'environ 300 M€<sup>220</sup>. Par définition, le « marché informel » avec les cours particuliers de gré à gré est mal connu mais on estime que 70 à 80% de l'activité en relève encore (ce qui représenterait un chiffre d'affaire total se situant entre 1,5Md€ et 2 Mds€).

On voit donc ici aussi se juxtaposer plusieurs outils permettant aux familles d'accéder aux actions de soutien ou d'accompagnement scolaire pour leurs enfants : la prise en charge par le service public, le versement de subventions à des associations ou le versement d'aides en espèces affectées via le crédit d'impôt pour emplois à domicile. Les deux premiers types d'intervention relèvent d'une aide en nature, le troisième d'une aide en espèces mais affectée.

A travers ces deux exemples, il apparaît que la principale différence porte en premier lieu sur l'organisation et les caractéristiques de l'offre d'équipements et/ou de services, tant au plan quantitatif que qualitatif.

---

<sup>219</sup> On estime que 1 200 entreprises existent employant 2000 salariés (en équivalents temps plein) et faisant appel à 50 000 intervenants (soit l'équivalent de 5000 ETP) ; cinq grandes enseignes se partageant l'essentiel du marché (le chiffre d'affaire de la première d'entre elles étant de l'ordre de 100 M€).

<sup>220</sup> Chiffre mentionné lors des débats au Sénat, fin 2009, visant à supprimer l'avantage fiscal pour les entreprises de cours particuliers.

## **2. Aides en espèces non affectées, aides en espèces affectées et aides en nature : le champ couvert**

En prenant en compte les précautions du point 1 ci-dessus, on peut néanmoins délimiter le champ couvert par les aides en espèces affectées, non affectées et les aides en nature.

### a) Les aides en espèces non affectées

Les aides en espèces non affectées peuvent consister en :

- des aides financières (ou prestations en espèces stricto sensu) : la majorité des prestations familiales et les bourses ;
- des réductions d'impôt qui améliorent le revenu disponible net d'impôt des familles : pour l'essentiel le quotient familial mais également les réductions d'impôt pour enfant scolarisé.

Ces aides peuvent être définies aux plans légal et réglementaire (prestations familiales, système d'imposition par exemple) ou être facultatives et relever de l'action sociale (aides accordées par les Caisses d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole sur leurs dotations d'action sociale, aides accordées par les Conseils généraux, les communes, les centres communaux d'action sociale (Ccas), les employeurs publics ou privés...).

### b) Les aides en espèces affectées

Les aides en espèces affectées sont versées pour un usage précis et peuvent consister en :

- des prestations financières : aides au logement, complément de libre choix du mode de garde pour l'accueil par un assistant maternel ou la garde à domicile, ... ;
- des crédits d'impôt en matière de garde d'enfants ou d'emploi d'un salarié à domicile.

Leur versement est conditionné par l'usage qui en est fait de façon à ce qu'elles ne soient pas « détournées » de leur but. Comme les aides en espèces non affectées, elles peuvent être définies au plan légal ou être facultatives.

### c) Les aides en nature

Il s'agit de mettre à la disposition des familles des services et équipements collectifs<sup>221</sup>, qu'ils soient gérés par des instances publiques (collectivités locales, centres communaux d'action sociale, Etat plus marginalement), des instances remplissant une mission de service public (Caisses d'allocations familiales et Caisses de mutualité sociale agricole), des associations ou des entreprises privées.

Ces services ou équipements sont le plus souvent subventionnés par la collectivité publique de façon à en abaisser le coût et, ce faisant, à en permettre l'accès aux familles, le cas échéant en modulant les tarifs en fonction de leurs revenus (établissements d'accueil des jeunes enfants, centres de loisirs sans hébergement, certaines actions payantes proposées par les centres sociaux, etc.).

---

<sup>221</sup> Le terme collectif désigne à la fois le type de consommation et la nature de l'instance qui est chargée d'apporter une réponse à une demande sociale (la collectivité).

Il faut distinguer ici :

- les équipements collectifs rendant un service public et institués par la loi (établissements scolaires et universitaires, établissements de santé : hôpitaux publics ou privé, cliniques, centres de soins,...) qui bénéficient directement aux familles ;
- les autres services et équipements collectifs qui sont facultatifs et dont, en France, l'obligation de pourvoir aux besoins n'est pas définie légalement et n'est impartie à aucun acteur : les établissements d'accueil des jeunes enfants, les services et équipements destinés aux temps libres des enfants, des jeunes et des familles, les centres sociaux, les services d'aide à domicile, les services concourant à l'accompagnement de la parentalité, etc. ;
- l'école préélémentaire ou maternelle se situe dans une position intermédiaire : facultative (la scolarité n'est pas obligatoire avant 6 ans), la répartition des compétences et des financements entre communes et Etat est clairement définie et le code de l'éducation<sup>222</sup> précise que « tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande ».

Malgré l'existence d'une politique de services initiée par les pouvoirs publics, il n'existe pas de « service public », au même titre que l'éducation nationale ou le système de santé publique, dans les domaines de l'accueil de la petite enfance<sup>223</sup> ou des activités extra scolaires et périscolaires pour les enfants et adolescents scolarisés.

## **B. Situation actuelle et tendances récentes**

Il n'est pas aisé de réaliser un diagnostic précis de la répartition des aides en espèces non affectées et affectées et des aides en nature dans la mesure où les financements accordés par les collectivités locales sont très mal identifiés dans le domaine des politiques familiales.

Néanmoins, quelles que soient les conventions retenues, la France est plutôt bien placée parmi les pays européens ou de l'Ocde pour ce qui est de la part que représentent les aides en nature dans son PIB (voir annexe N°1) ; part dont on verra qu'elle est faible au regard des autres prestations et des attentes qui semblent s'exprimer.

En revanche, il est possible d'identifier l'évolution des dépenses de la branche famille qui constituent la majeure partie des financements en matière de politiques familiales.

### **1. Les dépenses en espèces et en nature des Caisses d'allocations familiales**

#### **a) La situation en 2008**

Les aides versées par les Caf sont en très grande partie des prestations financières, à 92% (voir graphique ci-après) :

- l'essentiel des aides apportées par la branche famille sont des aides financières non affectées versées directement aux familles : 25,6 Mds, soit 61% de l'ensemble des aides versées par les Caf ;

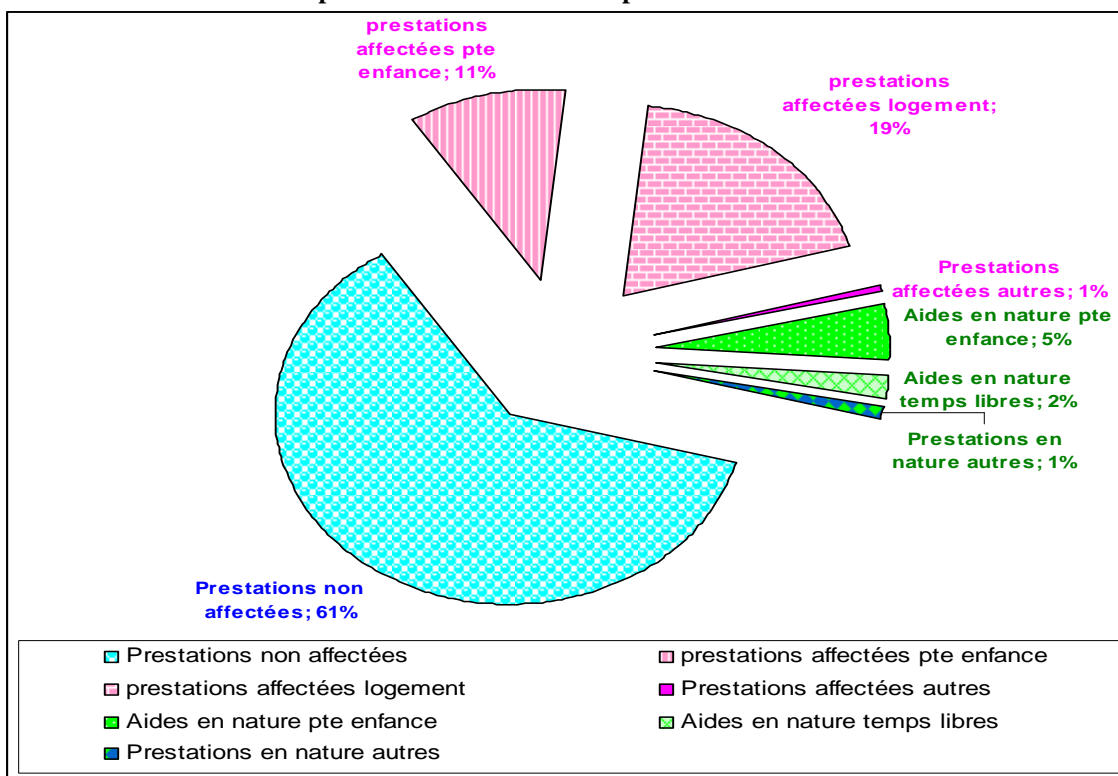
---

<sup>222</sup> Article L 113-1.

<sup>223</sup> Damon Julien – Les politiques familiales – PUF – Que sais-je ?, 2006.

- les aides financières affectées représentent 31% des aides versées et concernent essentiellement le logement (7,9 Mds€ soit 19%) et l'accueil des jeunes enfants (4,6 Mds€ soit 11%) ;
- les aides en nature constituent 8% des aides versées par les Caf, essentiellement en direction de l'accueil des jeunes enfants (près de 2 Mds€) et en direction des temps libres des enfants et des jeunes (800M€), le reste (700M€) concernant l'animation de la vie sociale, l'accompagnement des familles et très marginalement le logement.

Répartition des aides versées par les CAF en 2008



Source : HCF à partir des statistiques de prestations et d'action sociale de la Cnaf

Voir détail en annexe 2

b) L'évolution des dépenses entre prestations financières affectées, non affectées et prestations en nature

L'évolution des dépenses de la branche famille entre 1998 et 2008

	1998		2003		2008	
	M€	%	M€	%	M€	%
<b>Prestations non affectées</b>	<b>20566</b>	<b>65%</b>	<b>20653</b>	<b>62%</b>	<b>25561</b>	<b>61%</b>
<b>Prestations affectées</b>	<b>8825</b>	<b>28%</b>	<b>9576</b>	<b>29%</b>	<b>12756</b>	<b>31%</b>
prestations affectées logement	6660		7073		7922	
prestations affectées petite enfance	2165		2503		4568	
<b>Prestations en nature</b>	<b>2203</b>	<b>7%</b>	<b>2898</b>	<b>9%</b>	<b>3499</b>	<b>8%</b>
dont petite enfance	889		1366		1995	
<b>TOTAL</b>	<b>31594</b>	<b>100%</b>	<b>33127</b>	<b>100%</b>	<b>41816</b>	<b>100%</b>

(Voir en annexe N°3 l'évolution des dépenses d'action sociale).

Entre 1998 et 2008, la part des prestations non affectées dans l'ensemble des aides versées par les Caf aux familles a diminué, passant de 65 à 61%. Dans le même temps, la part des prestations affectées a augmenté, passant de 28% à 31% ainsi que celle des aides en nature, passant de 7% à 8%. cours des 20 dernières années, la part des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants dans les aides en espèces affectées, est passée de 24% à 36% et dans les aides en nature de 40% à 57%.

## 2. En matière de fiscalité

En matière de fiscalité, c'est le développement des aides affectées qui a prévalu ces dernières années avec le crédit d'impôt pour les frais de garde et le régime des emplois à domicile. Ces aides représentaient une dépense de 1,4 Md€ en 2008 (à comparer au quotient familial, dont l'effet sur le revenu est estimé entre 5,4 et 13,1 Mds€ selon la convention retenue, mais qui peut ou non être intégré dans les dépenses en faveur des familles selon la conception que l'on s'en fait : voir note du HCF sur l'investissement de la Nation en direction des familles).

## 3. Les autres interventions publiques en direction des familles

Afin de compléter la répartition opérée pour les prestations de la branche famille au point 1 ci-dessus, on propose dans le tableau ci-dessous une répartition des autres interventions en direction des familles ayant des enfants à charge, dans l'hypothèse basse retenue par le HCF dans sa note sur l'investissement de la Nation en direction des familles (septembre 2009).

Hors prestations, les aides en espèces non affectées représentent dans cette hypothèse 6,4 Mds€, les aides en espèces affectées 3,5 Mds€ et les aides en nature 5,85 Mds€. Ces aides en nature incluent les dépenses d'école maternelle avant trois ans qui ont eu tendance à diminuer au cours des dernières années en raison de la réduction rapide du nombre d'enfants scolarisés avant l'âge de trois ans.

Les aides en nature représentent dans ce cadre 37% des aides en direction des familles, soit quasiment autant que les aides en espèces non affectées (40%), les aides en espèces affectées représentant 22% du total. La prise en compte des quotients familial et conjugal modifierait fortement cette répartition en direction des aides non affectées.

**Répartition des aides aux familles ayant des enfants à charge (2008) – hors dépenses de la branche famille**

	Aides en espèces non affectées	Aides en espèces affectées	Aides en nature
Fiscalité*	1	1,4	
IJ maternité	3,1		
Bourses collèges et lycées	0,5		
Ecole maternelle avant 3 ans			0,9
ASE			0,9
Action sociale collectivités locales			3,6
CMU et ACS		0,9	
Sécurité sociale étudiants			0,45
Bourses étudiants	1,8		
Aides au logement étudiants		1,2	
<b>TOTAL (Md€)</b>	<b>6,4</b>	<b>3,5</b>	<b>5,85</b>
Total (en %)	40,6%	22,2%	37,2%

Sources : Note du HCF sur l'investissement de la Nation en direction des familles (9 septembre 2010) – sur la base de l'hypothèse basse du HCF - et Cnaf

\* En aides non affectées sont comptées la PPE et la demi-part supplémentaire pour parents isolés. – Dans les aides affectées sont comptés les crédits d'impôt pour les familles et le régime des assistants maternels.

### Total des aides aux familles avec des enfants à charge

(hors quotients familial et conjugal, hors AVPF et sur la base des hypothèses basses de la note du HCF sur l'investissement de la Nation en direction des familles)

	Aides en espèces non affectées	Aides en espèces affectées	Aides en nature	Total
<b>Branche familles</b>	25,6	12,7	3,5	41,8
<b>Autres aides</b>	6,4	3,5	5,9	15,8
<b>Total (Md€)</b>	32	16,2	9,4	57,6
<b>Total (%)</b>	55,6%	28,1%	16,3%	100%

Sources : Synthèse des deux tableaux précédents de la présente note

Dans le tableau ci-dessus les aides en nature représentent 16,3% de l'ensemble des dépenses publiques en direction des familles avec des enfants à charge. La prise en compte des quotients familiaux et conjugaux (20,9Md€ dans une hypothèse haute), de l'AVPF (4,5Md€) et un autre mode d'estimation des dépenses sur la base des hypothèses hautes de la note du HCF sur l'investissement de la Nation en direction des familles conduiraient à une part beaucoup plus faible des dépenses en nature : moins de 11%.

#### 4. Du côté des employeurs

Depuis le début des années 2000, est mis en avant le rôle que les employeurs peuvent être amenés à jouer pour aider leurs salariés à articuler leur vie professionnelle et leur vie familiale.

En dehors des aménagements d'horaires (le plus souvent ponctuels), davantage d'établissements interviennent par le versement d'aides financières à leurs salariés (plus de la moitié versent une prime de naissance et 18% une aide financière pour les frais de garde) que par des aides en nature<sup>224</sup>.

Une des aides aux familles les plus fréquentes est l'aide aux salariés pour le départ de leurs enfants en colonie de vacances, il peut s'agir d'une aide en nature ou d'une aide en espèces affectée : elle concerne 28% des établissements couvrant potentiellement 43% des salariés.

L'offre de modes d'accueil pour les enfants reste encore très rare : 2% des établissements déclarent qu'il existe une crèche reliée à leur établissement ou des places de crèches mises à disposition de leurs salariés. Ce sont les établissements de la fonction publique hospitalière (8%) ou territoriale (7%) et ceux de très grande taille (un sur cinq pour les établissements de plus de 1000 salariés) qui offrent ces places en crèches.

Les garderies et centres de loisirs sont surtout proposés par la fonction publique territoriale (11% des établissements) et les entreprises publiques ou nationalisées (10%). Ce sont les établissements où les femmes représentent entre 60% et 79% des effectifs qui interviennent le plus.

<sup>224</sup> Lefèvre Cécile, Pailhé Ariane, Solaz Anne – Les employeurs : un autre acteur de la politique familiale ? in « Entre famille et travail » - INED – Editions La Découverte – 2009.

## II. LES QUESTIONNEMENTS ACTUELS

### A. Comment interpréter les attentes de la population ? Jusqu'où peut-on mieux y répondre ?

#### **1. Aides en espèces – aides en nature ? Des préférences exprimées mais à interpréter avec précaution**

Les enquêtes aspirations du Credoc montrent une nette préférence pour des aides en nature, sous forme d'équipements ou de services, par rapport aux aides monétaires<sup>225</sup> : c'est le cas de 70% des enquêtés en 2008<sup>226227</sup>. Il faut néanmoins relativiser ce résultat global car l'enquête porte sur un échantillon de 2000 personnes de 18 ans et plus sélectionnées selon la méthode des quotas à partir du recensement de la population : une partie des personnes interrogées n'ont donc pas d'enfants à charge. On observe que la proportion des parents avec des enfants à charge marquant leur préférence pour des prestations en nature est plus faible (de 63 à 65% selon le nombre d'enfants) que celle de l'ensemble de la population (73%) mais elle reste majoritaire. Par ailleurs, si les hauts revenus privilégient les aides en nature (81% des personnes dont le revenu du foyer dépasse 3 100 €), il en est de même mais dans une moindre proportion pour les bas revenus (65% des personnes dont le revenu du foyer se situent entre 900 € et 2300 €).

Ces réponses peuvent néanmoins être ambiguës car les termes de « fourniture d'équipements et de services » peuvent être compris comme l'existence d'une offre de services mais aussi comme sa fourniture à titre gratuit ou fortement subventionné. Il est alors difficile de faire la part entre l'adhésion au principe même de l'aide en nature, y compris le cas échéant payante, et le souhait de fourniture d'un équipement ou service à prix faible ou nul.

De même, concernant l'accueil des jeunes enfants, il est difficile de savoir si l'accueil chez une assistante maternelle est perçu comme un service - individuel et non collectif - ou une aide en espèces (ce qu'il est en l'occurrence, puisque son financement est assuré par une prestation et un crédit d'impôt). En règle générale, les parents auront ainsi vécu la recherche d'un mode de garde comme une période « particulièrement anxiogène » mais, a posteriori, ils valoriseront le mode d'accueil utilisé, quel qu'il soit<sup>228</sup>.

L'évolution des opinions dans le temps est également à prendre en compte. La même question a été posée depuis plus de 25 ans par le Credoc La part de ceux qui préfèrent les aides sous forme d'équipements collectifs ou de services a presque doublé en 20 ans, passant de 36% en 1988 à 70% en 2008. Une petite diminution, sans doute explicable par la crise, a été observée entre 2008 et 2009 où leur part passe à 65%.

---

<sup>225</sup> La question exacte est « Entre les deux solutions suivantes, laquelle vous semble préférable pour mieux aider les familles : leur fournir des aides sous forme d'équipements collectifs ou de services ou leur fournir des aides en espèces (ou en argent).

<sup>226</sup> Cnaf – L'e-essentiel N°92 – « Opinions des français sur les politiques familiales et sociales début 2009 », novembre 2009.

<sup>227</sup> Credoc – Les prestations sociales, les prestations familiales et les aides aux familles – état de l'opinion, 2008.

<sup>228</sup> Unaf – Modes de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents – Etude qualitative ; mars 2009.

## 2. Les questions posées

S'il est difficile, au vu des résultats présentés ci-dessus, d'avoir une perception tranchée des préférences des français en la matière, force est de constater l'écart entre les préférences déclarées en faveur du développement des équipements et services et les dépenses qui y sont consacrées au regard de celles qui correspondent aux aides en espèces.

Compte tenu des déficits publics - qui imposent des choix - et de la faiblesse des revenus d'une part importante de la population, conviendra-t-il alors d'arbitrer- en termes de financement - en faveur du développement des équipements et services (accueil des jeunes enfants, équipements et activités extrascolaires pour les enfants et adolescents,...) au détriment des prestations en espèces ?

La question se pose également du taux de prise en charge publique des prestations en nature et de leur tarification pour leurs usagers. Comment s'assurer, plus largement, que les services et équipements ne seront pas captés par des publics auxquels ils ne sont pas prioritairement destinés ?

### **B. Comment clarifier des outils qui renvoient à différentes conceptions des politiques sociales ?**

#### **1. Des outils renvoyant à des conceptions différentes des politiques sociales**

Les trois types d'outils (prestations en espèces non affectées, prestations en espèces affectées et prestations en nature) relèvent de conceptions différentes des politiques sociales : une conception libérale, une conception interventionniste et une conception médiane.

##### a) Une conception libérale des politiques sociales

Dans cette conception, le versement d'une aide financière non affectée aux familles permet à celles-ci d'en faire le meilleur usage possible, compte tenu de leur situation et de leurs aspirations. « Les parents (...) sont les mieux placés pour apprécier les besoins des enfants ; on ne saurait supprimer leur initiative et porter atteinte à leur dignité et on ne saurait sans commettre de faute, faire abstraction de certains goûts individuels »<sup>229</sup>.

Le marché pourvoira à leurs besoins de services individuels ou collectifs en s'adaptant à la demande, que ce soit en termes quantitatifs ou qualitatifs. Il s'agit de faire confiance aux familles en les laissant libres de leurs choix et de s'appuyer sur les règles du marché sans y apporter d'entrave. Les services correspondront ainsi mieux aux besoins des usagers que s'ils étaient définis et normalisés de façon technocratique et plus ou moins centralisée par la puissance publique.

La concurrence étant supposée favorable à l'amélioration de la qualité et/ou à la réduction des coûts, le rapport prix/qualité des services marchands sera meilleur que celui des services publics.

---

<sup>229</sup> Doublet Jacques – « Deux modalités de la politique d'aide à la famille : prestations en espèces et prestations en nature » in Population, N°4 – 1948, page 656.



Cette conception a prévalu depuis la création de l'allocation de rentrée scolaire malgré plusieurs projets ou propositions de loi visant à la transformer en bons d'achat ou « titres de paiement » affectés (la dernière datant de décembre 2009<sup>230</sup>). Jusqu'ici les Gouvernements successifs n'ont pas suivi ces propositions s'appuyant notamment sur l'étude menée par la Cnaf en 2002 auprès de 10 000 allocataires qui montre que 9 allocataires sur 10 utilisaient l'ARS pour deux postes de dépenses : l'achat de matériel scolaire (90% des familles) et l'achat de vêtements pour les enfants (85% des familles), les autres utilisations citées étant notamment le paiement des frais de cantine, les transports, l'assurance scolaire et les dépenses de loisirs et de sports pour les enfants.

#### b) Une conception interventionniste

Elle consiste en un subventionnement par la collectivité des services et équipements qu'elle gère ou non mais dont généralement elle règlemente le fonctionnement et contrôle la qualité.

« Au contraire des biens privés, l'appropriation d'une valeur d'usage pour les services collectifs ne se réduit pas à un acte d'achat décisif et définitif ; la tarification des services collectifs n'est pas toujours liée à un rapport offre-demande, et est parfois inexistante. C'est ce qui permet aux organisations publiques à la fois de définir le besoin et la forme de réponse qui lui sera donnée en matière de biens collectifs »<sup>231</sup>.

« L'individu comme la société doivent nécessairement leur protection sociale à la combinaison de la famille, du marché et des prestations sociales des pouvoirs publics (...). Si le marché échoue nous nous rabattons sur la famille ou sur les pouvoirs publics. Le marché risque en effet de ne pas satisfaire de nombreux besoins fondamentaux, soit parce que les prix sont élevés, soit parce que l'information y est inégalement répartie<sup>232</sup>. La santé et l'éducation constituent deux exemples classiques de ce type d'échec mais la révolution féminine met en exergue deux autres besoins : les services de garde d'enfants et les soins aux personnes âgées »<sup>233</sup>.

Pour les tenants de cette conception, les prestations en nature présentent l'avantage de pouvoir maîtriser les tarifs, ce que ne permettent pas toujours les prestations en espèces qui peuvent avoir un effet inflationniste si elles ne sont pas associées à des disciplines tarifaires (on a souligné ainsi l'impact de l'allocation de logement étudiant sur le coût des loyers).

#### c) Une conception médiane

Entre ces deux conceptions se situe l'option d'un versement d'aides financières affectées à la consommation de services (collectifs ou individuels, publics ou privés, subventionnés ou non) qui peuvent ou non être réglementés et dont la qualité peut être ou non contrôlée.

---

<sup>230</sup> Courtial Edouard : proposition de loi du 21 décembre 2009 visant à verser l'allocation de rentrée scolaire sous forme d'un titre spécial de paiement.

<sup>231</sup> De Lavergne François – Economie politique des équipements collectifs, Economica, 1979 – page 318.

<sup>232</sup> « Les asymétries d'information apparaissent quand le client devient captif de l'expertise de celui qui vend la prestation. En outre, la capacité des citoyens à s'informer est très inégalement répartie. Les plus diplômés n'auront peut être pas de difficultés sur un marché compétitif, mais les moins qualifiés peuvent être gravement désavantagés. Les faibles pourront l'être plus encore si la compétitivité des marchés entraîne des pratiques d'écrémage et d'exclusion d'une partie de la clientèle » : Esping-Andersen Gosta – « Trois leçons sur l'Etat providence » - Le Seuil, 2008, page 52.

<sup>233</sup> Esping-Andersen Gosta – « Trois leçons sur l'Etat providence » - Le Seuil, 2008 – page 23.

Ce versement d'aides financières peut être affecté à une diversité de services remplissant une fonction déterminée ou être ciblé sur un type précis de services encadré par des normes définies (en termes de coût de fonctionnement, d'application d'un barème de participations financières, de type de gestion, etc.). En fonction de ces choix, cette option relève alors plutôt d'une logique libérale ou plutôt d'une logique interventionniste.

## **2. L'opportunité d'une clarification et d'une meilleure articulation ?**

Dans le cas français, aides en espèces non affectées, aides en espèces affectées et aides en nature se complètent ou se superposent plus qu'elles ne s'opposent.

Ces aides se sont aussi empilées et sédimentées – parfois au gré des objectifs de tel ou tel ministère - plus qu'elles ne se sont articulées (il en est ainsi par exemple du versement concomitant de prestations familiales et de subventions aux équipements pour la garde des jeunes enfants d'un côté et d'un autre côté de crédits d'impôt visant le même objectif). Cet empilement de mesures ne permet pas toujours leur compréhension par leurs bénéficiaires potentiels. Globalement, l'articulation entre prestations en espèces et fiscalité mériterait d'être réexaminée.

De fait, aucune conception marquée ne se dégage de l'ensemble composite actuel. Mais les dépenses en jeu marquent une prédominance des prestations en espèces non affectées (61% des aides versées par les Caf) relevant d'une logique qualifiée ci-dessus de « libérale ».

Une des questions est donc de savoir s'il y a lieu de mieux structurer, au regard des conceptions qui sous-tendent chacun des outils, les modalités d'intervention publique en direction des familles, le cas échéant en différenciant l'approche retenue selon les objectifs ou les publics visés.

## **C. Quelles assises juridiques ?**

Dès 1948, le futur Directeur général de la sécurité sociale indiquait : « Il importe, cependant, de souligner que les prestations en nature n'ont pas toujours une assise aussi solide que les prestations en espèces, elles dépendent fréquemment d'organismes intermédiaires qui tirent leurs ressources de subventions publiques ou privées. Actuellement, en France, les divers organismes dépendant de la sécurité sociale sont les grands dispensateurs de fonds servant à faire fonctionner les services des prestations en nature. Il ne s'agit que d'engagements beaucoup plus précaires que ceux résultant d'un statut législatif ou même réglementaire »<sup>234</sup>.

Ce constat qui date de plus de soixante ans est toujours d'actualité malgré l'institution des conventions d'objectifs et de gestion entre Etat et Cnaf et entre Etat et Caisse centrale de mutualité sociale agricole.

La question se pose donc de savoir quel outil privilégier et quel type d'assise retenir (facultative ou légale ; sur budget limitatif ou non) ?

---

<sup>234</sup> Doublet Jacques – « Deux modalités de la politique d'aide à la famille : prestations en espèces et prestations en nature » in Population, N°4 – 1948, page 660.

Pour prendre un exemple concret, s'il advenait que les prestations de service versées aux établissements d'accueil des jeunes enfants soient encadrées par des budgets limitatifs, comme l'ont été les contrats enfance temps libres par exemple, on pénaliserait de fait les crèches au regard de la garde individuelle :

- toutes les places de crèches ou de multiaccueil ne pourraient pas être subventionnées : reviendrait-il alors à certains parents de payer le coût effectif du service car leur demande surviendrait après consommation de l'enveloppe de crédits ?
- en revanche, le même raisonnement ne prévaudrait pas pour la garde par une assistante maternelle ou une employée à domicile dont les usagers sont aidés par une prestation légale (la PAJE-CMG) sur fonds non limitatifs comme toutes les prestations légales ;
- mais, si les conditions posées vis à vis des services sont similaires<sup>235</sup>, le versement de subventions cadrées par une enveloppe limitative ne serait-il pas au final moins favorable au développement de services collectifs que le versement de prestations affectées accordées dans le cadre d'un budget non limitatif ?

Pour les autres prestations de service dont certaines ont d'ores et déjà été mises sous enveloppe limitative, les effets de ces réformes ont-ils été évalués et convient-il d'assouplir ou au contraire d'étendre cette politique ?

#### **D. Comment favoriser le développement des services et équipements ?**

Si l'on admet que la question est, autant que celle des outils à mobiliser pour aider les parents, celle de l'offre de services et équipements et si l'on admet également qu'il est important de mieux soutenir le développement des services et des équipements, jusqu'où doit s'investir la puissance publique ?

Peut-on se contenter de proposer aux promoteurs publics et privés (associatifs ou entreprises privées) de services et d'équipements un statut financier attractif (notamment par les prestations de service ou le crédit d'impôt famille) ?

Faut-il aller plus loin en garantissant le développement de l'offre (ce qui suppose de ne pas poursuivre la diminution des participations familiales<sup>236</sup>) ?

Par exemple en matière d'accueil des jeunes enfants, l'Etat ou la Cnaf doivent-ils être plus « coercitifs » avec la définition de schémas de développement obligatoires, voire un taux de couverture obligatoire des besoins<sup>237</sup> ?

Quel équilibre trouver entre les promoteurs : par exemple quelle place accepter pour les entreprises ?

Quelles règles de gestion et d'organisation retenir pour ces services ?

---

<sup>235</sup> Le versement d'une prestation affectée (éventuellement en tiers payant au service) à un service déterminé et dont les normes de fonctionnement et de tarification sont définies par le financeur (à l'instar de l'APL versée directement au bailleur) devrait avoir un impact équivalent au versement d'une subvention au même service.

<sup>236</sup> C'est le sens de l'avis adopté par le HCF sur l'accueil des jeunes enfants.

<sup>237</sup> On n'a pas calé le développement de l'école primaire en France sur le bon vouloir des communes (à qui on offrirait une aide financière) mais sur une obligation.

- \* Faut-il assouplir ou resserrer les normes de fonctionnement ?
- \* Comment réduire les coûts de fonctionnement sans dégrader la qualité de service ?
- \* Comment faciliter la participation et l'expression des usagers afin d'améliorer la réponse à leurs attentes qui ne rejoignent pas nécessairement celles des professionnels de ces services ?

## **ANNEXE N°1 : LA POSITION DE LA FRANCE PAR RAPPORT A D'AUTRES PAYS EUROPEENS**

L'évolution récente de la place des prestations en nature dans l'ensemble des prestations a été diversifiée selon les pays et le niveau que ces aides y représentaient. Leur part a globalement diminué ; cette moyenne traduisant une diminution importante dans les pays où la part des prestations en nature avait déjà atteint un niveau élevé mais une augmentation dans tous les autres. Ainsi que le Haut conseil de la famille le soulignait dans sa note précédente sur les comparaisons internationales, celles-ci sont cependant à manier avec de grandes précautions compte tenu des conventions retenues selon les organismes.

### **A. Des comparaisons délicates dépendant des conventions retenues**

En Europe ou dans les pays de l'OCDE, la part des prestations en nature est en moyenne moins élevée que celle des prestations en espèces mais tout dépend comment sont classées les prestations en espèces affectées. Pour l'OCDE, avec 1,6% de son PIB consacré aux aides en nature et aux aides affectées (PAJE-CMG notamment), la France se situe en 4<sup>ème</sup> position tandis que pour Eurostat, avec 0,5% de son PIB consacré aux aides en nature, elle se situe en 8<sup>ème</sup> position (en tout état de cause derrière le Danemark et la Suède). Le Haut conseil de la famille a constaté que les conventions de calcul pouvaient prêter à discussion lorsqu'il s'agit de classer telle ou telle aide en aide en nature ou aide en espèces.

Pour Eurostat, « une prestation en espèces est une prestation qui est versée en espèces et qui n'exige pas de preuve des dépenses effectuées par les bénéficiaires ». « Les dépenses qui exigent la preuve des dépenses effectuées par le bénéficiaire sont des remboursements que le système classe en tant que prestations en nature. Les prestations en nature sont des prestations accordées sous forme de biens ou de services »<sup>238</sup>. Cette définition est la même que celle qui est retenue par l'OCDE. Pour autant, Eurostat ne va pas jusqu'au bout de cette logique puisque des prestations comme le complément de mode de garde de la PAJE sont classées en prestations en espèces alors que l'OCDE les classe en prestations en nature. Ce classement différent entre les deux sources modifie substantiellement la part des prestations en nature et en espèces pour la France. De plus, l'OCDE intègre les dépenses fiscales alors que, par définition, Sespros qui ne concerne que la protection sociale au sens large ne les intègre pas.

Ces observations conduisent à deux précautions dans l'interprétation des données et, plus largement des concepts d'aides en nature et d'aides en espèces :

- ces concepts peuvent recouvrir des réalités et des données très différentes ;
- le positionnement de la France par rapport aux autres pays dépend directement du champ qu'ils recouvrent selon les sources statistiques.

### **B. Quelques éléments de comparaison à interpréter avec une grande prudence**

Les éléments qui suivent sont à interpréter avec une grande prudence compte tenu de la relativité des concepts et de leur contenu statistique :

- selon Eurostat, en France 80% des aides en faveur des familles sont en espèces et 20% en nature : ce ratio est le plus communément cité mais sans y apporter les précautions nécessaires (voir point A ci-dessus) ;

---

<sup>238</sup> Manuel Sespros d'Eurostat, page 33.

- selon l'OCDE, si l'on fait abstraction des dépenses fiscales, 47% des dépenses en faveur des familles sont des dépenses en espèces et 53% sont des dépenses en nature (avec les dépenses fiscales dont une partie est affectée à des dépenses précises, 37% sont en nature, 42% en espèces et 21% en fiscalité).

### **1. La part du PIB consacrée aux dépenses en espèces en faveur des familles**

Sur la base des statistiques de l'OCDE, avec 1,4% du PIB, la France se situe dans une position médiane pour la part du PIB consacrée aux dépenses en espèces en faveur des familles, arrivant en 14<sup>ème</sup> position sur 30 pays avec l'Allemagne derrière le Luxembourg (3,1%), l'Autriche (2,4%), le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Australie (2,2%), la Nouvelle Zélande, la Hongrie, la Belgique, la République Slovaque, la Norvège, la Finlande, la Suède et le Danemark.

Pour Eurostat, avec 2% du PIB, la France se situe en tête, arrivant en 5<sup>ème</sup> position sur 27 pays derrière le Luxembourg, l'Irlande, l'Autriche, la Hongrie et au même niveau que l'Allemagne.

### **2. La part du PIB consacrée aux dépenses en nature en faveur des familles**

Sur la base des statistiques de l'OCDE, avec 1,6% de son PIB, la France se situe en tête des 30 pays pour la part du PIB consacrée aux dépenses en nature en faveur des familles, arrivant en 4<sup>ème</sup> position juste derrière le Danemark (1,8%), l'Islande et la Suède (1,7%).

Sur la base des statistiques d'Eurostat, avec 0,5% de son PIB, la France est plutôt bien placée, arrivant en 8<sup>ème</sup> position et au même niveau que 3 autres pays, mais loin derrière le Danemark (2,2%) ou la Suède (1,4%).

### **3. La part consacrée aux dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales sont, de fait, des dépenses en espèces, affectées ou non, mais l'OCDE comme Eurostat les traitent en tant que telles.

La part consacrée aux dépenses fiscales (0,9%) situe la France en tête des pays de l'OCDE avec 0,8% du PIB, après le Portugal (1,7%) qui n'affiche aucune dépense en nature ni en espèces et l'Allemagne (0,8%). La moitié des pays de l'OCDE n'effectue aucune dépense fiscale en direction spécifique des familles.

### **4. Les évolutions récentes**

« L'effort sous la forme de dépenses en nature a eu tendance à augmenter en moyenne dans l'UE durant la première moitié des années 1990 puis à stagner voire à diminuer dans la seconde partie des années 1990 ». Mais les évolutions ont été contrastées. « Parmi les pays où les prestations familles/enfants en nature se situent à un niveau élevé, le ratio prestations en nature/ensemble des prestations a fortement diminué en Suède, en Finlande, voire en Norvège plus récemment. Il a aussi diminué au Royaume Uni, pays où le niveau de ces dépenses était déjà faible. Partout ailleurs, ces prestations ont augmenté »<sup>239</sup>.

---

<sup>239</sup> Math Antoine, « L'évolution des politiques publiques d'aides aux familles en Europe occidentale depuis le début des années 1990 » - Communication pour le 1<sup>er</sup> congrès « Politiques sociales, protection sociale, solidarités » de l'Association Française de Sociologie ; Villetaneuse – Février 2004.

L'effort à travers les prestations en espèces a en revanche augmenté de façon continue dans l'UE au cours des années 1990. Là aussi, Suède, Finlande et Norvège font figures d'exception : après y avoir fortement augmenté, ces aides ont fortement diminué à partir du milieu des années 90 sauf en Suède où une reprise a été observée entre 1997 et 2000.

**REPARTITION DES AIDES AUX FAMILLES ENTRE AIDES EN ESPECES ET AIDES EN NATURE  
DANS LES PAYS DE L'OCDE ET DE L'EUROPE DES 27 (EN % DE PIB)**

Pays	OCDE - 2005				EUROSTAT - 2007		
	en espèces	en nature	fiscalité	TOTAL	en espèces	en nature	TOTAL
Allemagne	1,4	0,7	0,9	3	2	0,8	2,8
Australie	2,2	0,7	0	2,9			
Autriche	2,4	0,5	0	2,9	2,2	0,5	2,8
Belgique	1,7	0,9	0,5	3,1	1,6	0,4	2
Bulgarie					0,9	0,4	1,3
Canada	0,9	0,2	0,1	1,1			
Chypre					1,7	0,3	2
Corée	0	0,3	0	0,3			
Danemark	1,5	1,8	0	3,4	1,5	2,2	3,7
Espagne	0,4	0,7	0,1	1,2	0,5	0,7	1,2
Estonie					1,4	0,1	1,4
Etats-Unis	0,1	0,5	0,7	1,3			
Finlande	1,6	1,4	0	3	1,5	1,3	2,9
<b>France</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	<b>0,8</b>	<b>3,8</b>	<b>2</b>	<b>0,5</b>	<b>2,5</b>
Grèce	0,7	0,4	0	1,1	1	0,5	1,5
Hongrie	1,9	1,2	0	3,1	2,2	0,6	2,8
Irlande	2,2	0,3	0,1	2,6	2,3	0,3	2,6
Islande	1,3	1,7	0	3			
Italie	0,6	0,7	0	1,3	0,7	0,5	1,2
Japon	0,3	0,5	0,5	1,3			
Lettonie					1	0,2	1,2
Lituanie					0,8	0,4	1,2
Luxembourg	3,1	0,5	0	3,6	2,7	0,5	3,2
Malte					0,9	0,1	1,1
Mexique	0,4	0,6	0	1			
Norvège	1,6	1,3	0,1	3			
Nvelle Zlde	1,9	0,7	0	2,6			
Pays-Bas	0,6	1	0,6	2,3	0,6	1	1,6
Pologne	0,8	0,3	0	1,2	0,8	:	0,8
Portugal	..	..	1,7	1,7	0,8	0,5	1,2
Rép.Slovaque	1,7	0,4	0	2,1			
Rép Tchèque	1,2	0,6	0,5	2,2	1,5	0,2	1,7
Roumanie					1	0,6	1,7
R-Uni	2,2	1	0,4	3,6	1,1	0,4	1,5
Slovaquie					1,4	0,1	1,5
Slovénie					1,3	0,5	1,8
Suède	1,5	1,7	0	3,2	1,5	1,4	3
Suisse	1	0,3	0	1,3			
Turquie	0	0	0	0			
<b>Moyenne</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>2,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,6</b>	<b>2</b>

Sources : Ocde (Socx) 2005 et Eurostat (Sespros) 2007

**ANNEXE N°2 : LA REPARTITION DES PRESTATIONS DE LA BRANCHE FAMILLE**

<i>2008 - millions d'euros</i>	
<b>Prestations non affectées</b>	<b>25 561</b>
Allocations familiales (AF) + allocations différentielle	12 361
Complément familial (CF)	1 595
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	1 487
APJE, PAJE prime, PAJE de base	4 750
Allocation de soutien familial (AO-ASF)	1 173
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	644
Frais tutelles	220
Prestations pour arrêt activité (PAJE+AJPP)	2 307
Allocation de parent isolé (API)	1 024
<b>Prestations affectées</b>	<b>12 756</b>
<b><i>Prestations affectées à la petite enfance</i></b>	<b><i>4 568</i></b>
ALF	3 948
FNAL	3 870
Prestations affectées logement action sociale	104
<b><i>Prestations affectées au logement des familles*</i></b>	<b><i>7 922</i></b>
Autres prestations affectées (temps libres, autres AS)	266
<b>Prestations en nature</b>	<b>3 499</b>
<b>Petite enfance</b>	<b>1995</b>
<b>Temps libres</b>	<b>807</b>
Autres (animation vie sociale, accompagnement social, etc.)	697
<b>TOTAL</b>	<b>41 816</b>

\* ALF + FNAL + prestations logement d'action sociale

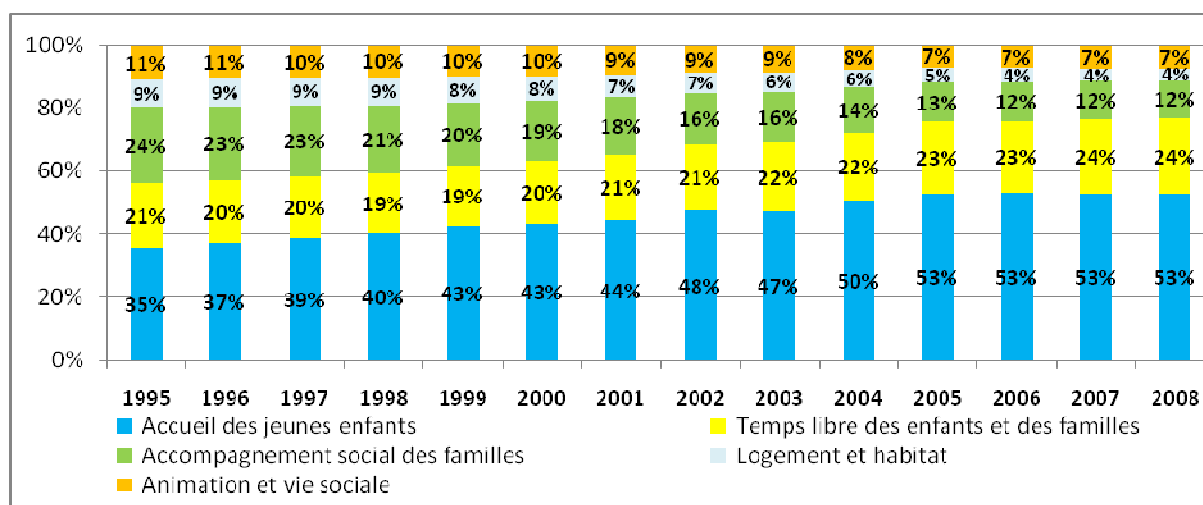
Source : HCF à partir des statistiques Prestations et Action Sociale de la Cnaf (Métropole + Dom – Cnaf)



### ANNEXE N°3 : L'EVOLUTION DU TYPE DE DEPENSES D'ACTION SOCIALE

Entre 1995 et 2008, on constate une forte progression de la part des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants (de 35% à 53%), une progression modérée des dépenses consacrées aux temps libres des enfants et des familles (de 21% à 24%), et dans le même temps une diminution de la part des dépenses consacrées à l'accompagnement social des familles (de 24% à 12%), de celles consacrées au logement et à l'habitat (de 9% à 4%) et de celles consacrées à l'animation de la vie sociale (de 11% à 7%).

Evolution des domaines de dépenses d'action sociale



Source : HCF à partir des statistiques d'action sociale de la Cnaf

En euros constants 2008, les dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants ont augmenté de 124%, celles consacrées à l'animation de la vie sociale ont progressé de 24%, celles consacrées aux temps libres des enfants et des familles et à l'accompagnement social des familles sont restées stables tandis que celles consacrées au logement ont diminué de 23%.

La stabilité des dépenses en direction des temps libres des enfants et des familles s'explique par la diminution des aides financières affectées (bons vacances, tickets temps libres) et des équipements de vacances et de loisirs en gestion directe par les Caf tandis que les subventions versées aux services et équipements augmentaient avec le contrat temps libres puis le contrat enfance jeunesse.

## Fiche 12

# LA PLACE DES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA PARENTALITE

### I. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA PARENTALITE : UN NOUVEL AXE DES POLITIQUES FAMILIALES

#### A. Evolution sémantique, évolution des politiques

##### 1. Evolutions sémantiques

Avec la loi du 4 juin 1970 sur l'autorité parentale<sup>240</sup>, l'autorité sur l'enfant et sur son éventuel patrimoine n'est plus uniquement exercée par le père mais par les deux parents ; parents qui sont porteurs d'une fonction identifiée avec ses droits et ses devoirs.

Dans les années 80 et surtout à partir du milieu des années 90, le terme de « parentalité » se diffusera en tant que tel en France<sup>241</sup> (voir Annexe 1 sur les éléments de terminologie). Il se généralise dans la production sociologique et ethnologique française à un moment où liens biologiques et liens sociaux coïncident moins fréquemment que par le passé ; la parentalité s'exerçant dans différents contextes familiaux. Désignant l'ensemble des fonctions parentales, il ouvre un champ de réflexions sur les relations enfants/parents ainsi que sur les missions et places respectives de chacun des parents et en particulier sur celle des pères<sup>242</sup>.

##### 2. Evolution des politiques

###### a) Une prise en compte progressive

« La parentalité est une invention récente » (...). Pour autant, le soutien des relations familiales n'est pas une chose nouvelle et les institutions publiques n'ont cessé de s'y investir depuis plusieurs siècles<sup>243</sup>. Ainsi, « le soutien des familles occupe une place importante dans le dispositif français d'accompagnement du développement de l'enfant et de prévention de la maltraitance tel qu'il s'est développé depuis 1945 », avec l'aide matérielle aux familles, la « guidance » ; le développement des services de protection maternelle et infantile, mais aussi l'action sociale avec notamment les services d'aide au foyer, le travail social et les tutelles,...

---

<sup>240</sup> Jusque là, le Code civil de 1804 fait du père le pivot central du fonctionnement familial. Il n'est reconnu à la mère qu'une autorité morale et le droit de correction autorise le père à gouverner son enfant (si l'enfant donnait à son père des sujets très graves de mécontentement, celui-ci pouvait requérir sa détention en saisissant la juridiction civile : un mois si l'enfant avait moins de seize ans, six mois renouvelables s'il avait plus de seize ans). Ce n'est qu'en 1889 que la déchéance paternelle sera instituée si « l'enfant encourt des dangers auprès de son père ».

<sup>241</sup> Horizon 2015 – Prospective de la politique familiale – N°3 – L'engouement sémantique pour la parentalité – Cnaf, septembre 2004.

<sup>242</sup> Houzel Didier – Les enjeux de la parentalité, Erès, 1999.

<sup>243</sup> Bastard Benoit et Cardia-Vonèche Laura – « Comment la parentalité vient à l'Etat : retour sur l'expérience des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents » - RFAS N°4 – 2004 ; page 156.

Un tournant a lieu au cours des années 70 dans le positionnement des professionnels vis-à-vis des parents, en commençant par le secteur où la question se pose de façon la plus aiguë : celui de la protection de l'enfance<sup>244</sup>. Les « opérations pouponnières » lancées par Simone Veil en 1975 incitent les professionnels de la protection de l'enfant à prendre davantage en compte les parents et un grand nombre de chercheurs et de spécialistes de la psychologie de l'enfance y seront associés<sup>245</sup>.

La mission confiée ensuite à Jean-Louis Bianco et Pascal Lamy sur l'aide à l'enfance<sup>246</sup> donnera lieu à une circulaire préconisant aux services de l'ASE de « mieux aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants par une politique de prévention, de participation active et de dialogue »<sup>247</sup>, puis à la loi du 6 juin 1984 instituant un droit des usagers de l'aide à l'enfance qui contraint les professionnels de ce secteur à un changement de pratiques vis-à-vis des parents<sup>248</sup>. C'est également au début des années 80 que sera publié l'ouvrage « enfants en souffrance » qui mettra en évidence l'importance du lien enfants-parents<sup>249</sup>.

#### b) Une affirmation plus généralisée à partir du milieu des années 90

Au-delà de réflexions initiées dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance<sup>250</sup>, la question du soutien à la parentalité est reprise, à partir du milieu des années 90, dans de nombreux domaines (centres maternels, maternités et hôpitaux pour enfants, protection maternelles et infantile, lieux d'accueil des jeunes enfants, administration pénitentiaire,...)<sup>251</sup>. L'accompagnement (ou le soutien) de la fonction parentale (ou de la parentalité) devient un nouvel axe des politiques familiales : « l'idée qu'il ne suffit pas de considérer et de prendre en charge l'enfant isolément de son milieu familial, voire de le protéger contre sa famille, est à la source de ce changement de stratégie »<sup>252</sup>.

« Comme pour toutes les autres interventions, le soutien à la parentalité n'a de sens que préventive. Elle ne peut reposer sur le seul constat de carence : l'enfant va mal, il aurait fallu aider ses parents. Bien sûr il faut toujours agir au mieux, même tardivement. Mais on n'attend pas la maladie pour penser à la vaccination »<sup>253</sup>. Plus largement, il est constaté, que pour être pleinement parent, « il faut que ce rôle soit reconnu par les autres acteurs de l'éducation. Dès

---

<sup>244</sup> Suite notamment au rapport d'Antoine Dupont-Fauville « Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance » - Editions ESF-, 1973.

<sup>245</sup> Notamment Geneviève Appel, Myriam David, Janine Lévy, Janine Noël, Danièle Rapoport, Michel Soulé,...

<sup>246</sup> Bianco Jean-Louis et Lamy Pascal – L'aide sociale à l'enfance demain, La Documentation Française, 1980.

<sup>247</sup> Circulaire du 23 janvier 1981.

<sup>248</sup> Fablet Dominique – « émergence de la notion de parentalité en milieux professionnels » in Sociétés et jeunesses en difficulté N°5 – printemps 2008.

<sup>249</sup> Dolto Françoise, Rapoport Danielle, This Bernard – Enfants en souffrance (à la suite du colloque organisé à Bordeaux par l'ANPASE) – Stock, 1981.

<sup>250</sup> Les avancées initiées dans les années 70 et 80 seront poursuivies au cours des années 90 : voir notamment Eliacheff Caroline « A corps et à cris : être psychanalyste avec les tout petits », Odile Jacob, 1993 et « Vies privées : de l'enfant roi à l'enfant victime », Odile Jacob, 1997.

<sup>251</sup> Pioli David – « Le soutien à la parentalité : entre émancipation et contrôle » in Sociétés et jeunesses en difficulté – N°1 – printemps 2006.

<sup>252</sup> Boisson Marine - Quelles politiques d'accompagnement des parents pour le bien être de leurs enfants ? Une perspective internationale – La note de veille du Centre d'analyse stratégique N°85 – 10 décembre 2007.

<sup>253</sup> Atelier sur « La prévention et le soutien à la parentalité » présidé par Philippe Jeammet dans le cadre des Etats Généraux de l'enfance – projet de rapport, Mai 2010.

lors, la coopération ne peut plus être fondée sur le seul constat des difficultés qui se présentent aux uns et aux autres »<sup>254</sup>.

On observe alors un investissement accru des pouvoirs publics dans des dispositifs visant à préparer, accompagner, soutenir, réhabiliter voire suppléer les parents dans leurs soins et leurs tâches éducatives auprès de leurs enfants mais également les sanctionner en cas de manquement à leurs obligations. Les actions peuvent être généralistes et concerner potentiellement l'ensemble des parents ou cibler certains d'entre eux.

Un double discours est énoncé sur la famille : structure affective déterminante pour le développement de l'enfant mais également source de tous les dangers ; source de problèmes mais également source de solutions. Y correspond une double stratégie : accompagnement d'une part mais aussi prévention-répression des dangers dont la famille peut être porteuse. « En réalité, la parentalité semble posséder un double statut politique : c'est une responsabilité individuelle qu'il revient plus que jamais aux autorités de rappeler et de soutenir, et c'est aussi une responsabilité collective qu'il leur faudrait désormais mieux structurer et animer »<sup>255</sup>.

Depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle, on a pris conscience que l'individu-parent pouvait être pris dans un ensemble de contraintes (internes ou externes à la famille) qui se répercutent ensuite sur l'enfant. « La vie familiale et la parentalité ont été présentées comme un risque pour le parent et non plus seulement pour l'enfant »<sup>256</sup> tout en soulignant qu'elles sont également sources de bonheur et d'épanouissement des individus.

## **B. En réponse aux évolutions sociodémographiques**

### **1. Des évolutions induisant un besoin d'accompagnement de la part de certains parents**

Même s'il n'est pas toujours formulé en tant que tel, un besoin d'accompagnement de leurs relations avec leurs enfants est ressenti par un nombre sans doute croissant de parents. Quatre grands types de facteurs explicatifs de cette évolution peuvent être mis en avant.

#### **a) L'évolution des familles**

« La » famille se désinstitutionnalise<sup>257</sup>, se diversifie<sup>258</sup> et se démocratise<sup>259</sup> (elle n'est plus basée sur la seule autorité du Pater Familias). Plus permissive pour certains, plus propice aux échanges et aux

---

<sup>254</sup> Jésus Frédéric – « Le soutien à la parentalité est-il encore une idée pertinente pour accompagner les réalités familiales ». Intervention pour les PEP le 13 décembre 2008 – Voir également Jésus Frédéric « Coéduquer – Pour un développement social durable », Dunod, 2004.

<sup>255</sup> Chauvière Michel – La parentalité comme catégorie de l'action publique in Informations sociales N°149.

<sup>256</sup> Boisson Martine et Verjus Anne « La parentalité, une action de citoyenneté » - CNAF – Dossier d'étude N°62 – novembre 2004.

<sup>257</sup> Voir Théry Irène – Le démariage : Justice et vie privée, Odile Jacob, 2001 (actualisation édition de 1993). Mais si plus de la moitié des naissances ont lieu hors mariage, la grande majorité donnent lieu à une reconnaissance par le père (contre moins du quart au milieu des années 60).

<sup>258</sup> L'augmentation du nombre de foyers monoparentaux induit souvent une solitude des parents et notamment des mères, pour élever leurs enfants et assurer la vie quotidienne. Mais il faut, dans le même temps, relativiser l'idée d'une famille beaucoup plus instable. Si par le passé, les couples étaient « mariés pour la vie », la vie était plus brève et la vie en couple ne durait pas nécessairement longtemps. Nombreux étaient les orphelins de père ou de mère élevés par des beaux-parents (des « marâtres » notamment) : la recomposition des familles n'était pas due aux séparations ou aux divorces mais au décès de l'un des parents. Aujourd'hui, cette instabilité relève majoritairement de choix individuels, source de questionnements pour les parents, mais la multiplication des

dialogue entre parents et enfants pour d'autres, l'éducation donnée aux enfants a globalement évolué même si les « modèles » d'éducation sont multiples. Ces évolutions se traduisent par davantage d'incertitudes et de questionnements quant au rôle des parents vis à vis de leur(s) enfant(s).

#### b) L'enfant : cible et cause d'exigences accrues

Désiré, l'enfant « se fait plus rare et donc plus précieux. Comme tel, il est la cible et la cause d'exigences sociales et éducatives accrues »<sup>260</sup>, et de fait de pressions sociales fortes. Quant aux parents, la progression et la médiatisation des connaissances relatives à l'enfant peuvent les conduire à s'interroger sur leurs pratiques éducatives, ce qui peut être positif mais peut également les amener à ressentir un sentiment de désarroi face à la diversité des normes et repères proposés<sup>261</sup>.

#### c) Un plus grand isolement de certains parents

L'affaiblissement des réseaux de voisinage, l'anonymat urbain et périurbain ainsi que la plus forte mobilité des individus rendent plus malaisé l'exercice de solidarités par la famille élargie ou le voisinage. Il en ressort un certain isolement des parents - en particulier pour certains parents issus de l'immigration - et un besoin de prise en charge collective de fonctions antérieurement assurées au sein de la famille élargie ou du voisinage (conseils et réassurance des parents, médiation en cas de conflits, etc.).

#### d) La crise économique et sociale

La crise économique, l'absence de visibilité sur le futur de leurs enfants renforce l'inquiétude des parents. Beaucoup craignent de ne pas faire tout ce qui serait de leur ressort pour assurer le meilleur avenir possible à leurs enfants. Ils recherchent des conseils, un accompagnement. A force d'avoir peur, certains se découragent en particulier lorsqu'ils se heurtent eux-mêmes à des difficultés familiales ou socio-économiques.

Ainsi, « le fait que la société, à tous les niveaux, exige de plus en plus des parents, induit chez ces derniers un sentiment – la plupart du temps injustifié – d'incompétence et un besoin d'aide et de réassurance en leurs capacités »<sup>262</sup>.

Pour autant, il ne semble pas que les relations entre parents et enfants se détériorent. Plus que par le passé, les liens familiaux sont fréquemment fondés sur les échanges et le respect de chaque individu - notamment les femmes et les enfants - au sein de la famille. Dans la plupart des enquêtes d'opinion, la famille occupe une place très importante et positive dans la vie des individus.

---

divorces et des séparations des couples parentaux a conduit la puissance publique à s'en préoccuper davantage.

<sup>259</sup> De Singly François – Le soi, le couple et la famille, Armand Colin, 2005.

<sup>260</sup> Jésus Frédéric – « Le soutien à la parentalité est-il encore une idée pertinente pour accompagner les réalités familiales ? ». Intervention pour les PEP le 13 décembre 2008.

<sup>261</sup> Ce doute pouvant donner lieu à « un véritable fonds de commerce » ainsi que le souligne Jean Epstein dans « Nous sommes des parents formidables » ; Flammarion, 2009.

<sup>262</sup> Beaud Jean-Yves, Leprince Frédérique, Marinacce Frédéric – La responsabilité et l'accompagnement des parents dans leurs relations avec l'enfant – rapport du groupe projet du comité des politiques – CNAF – 1999, page 20.

## **2. Des interventions de la part des pouvoirs publics**

Cet ensemble de facteurs a conduit les associations, puis les pouvoirs publics (Etat, Caf et collectivités locales) à se préoccuper de l'accompagnement et/ou de la sanction des parents, compte tenu des liens souvent établis entre l'environnement familial (et particulièrement les relations enfants-parents) et les actes d'incivilité, de violence ou de délinquance commis par des mineurs<sup>263264</sup>,... ainsi que l'absentéisme scolaire. Ces problèmes concernent une minorité de familles mais préoccupent les acteurs de terrain comme les décideurs nationaux<sup>265</sup>.

La puissance publique intervient alors par un ensemble d'actions qui vont de l'accompagnement généraliste des parents, à un soutien ciblé de ceux qui rencontrent des difficultés particulières ou encore à des sanctions graduées de parents jugés plus ou moins volontairement défaillants vis-à-vis de leurs enfants.

## **II. LES POLITIQUES ACTUELLES : LES SUJETS DE CONSENSUS ET DE DEBATS**

### **A. Les actions visant à accompagner la fonction parentale**

L'accompagnement de la parentalité s'appuie sur différents vecteurs d'intervention publique.

#### **1. L'intervention de l'Etat**

L'Etat intervient en premier lieu, et par définition, en termes législatifs et réglementaires.

Différents dispositifs directement liés à la parentalité ont été instaurés par l'Etat au cours des dernières années :

- Stages parentaux en 2004 (et d'une amende civile en 2002) ;
- Dispositif de réussite éducative en 2005 ;
- Contrat de responsabilité parentale (loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances), en réponse aux problèmes d'absentéisme scolaire ;
- Conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF) créés par la loi du 5 mars 2007 et actuellement mis en place par une quarantaine de villes ;
- Groupe d'appui à la loi relative à la protection de l'enfance qui travaille actuellement à la définition de la parentalité (loi de mars 2007) ;
- Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille qui complète le contrat d'accueil et d'intégration – CAI - signé par chaque migrant. (loi du 20 novembre 2007) ;

---

<sup>263</sup> La délinquance juvénile représenterait 12,5% de la délinquance totale dans l'Union européenne à quinze pays et 18% en France – Chauffaut Delphine – Compte rendu du colloque « La responsabilisation des parents, une réponse à la délinquance des mineurs ? » in Recherches et prévisions N°93 – septembre 2008.

<sup>264</sup> Des débats ont lieu entre ceux qui observent une augmentation forte de la délinquance et ceux qui l'imputent à une augmentation des déclarations et de l'activité policière (voir notamment Mucchieli Laurent – Violence et insécurité, fantasme et réalités dans le débat français, La Découverte, 2002) et à une moindre tolérance de la société.

<sup>265</sup> Carle Jean-Claude et Schosteck – Rapport de la Commission d'enquête sénatoriale « Délinquance des mineurs : la République en quête de respect » - 2002.

- Opération « ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration » (circulaire de juillet 2008) concernant 250 établissements et bénéficiant à environ 4000 parents en 2010-2011 ;
- Comité national de soutien à la parentalité mis en place en novembre 2010 afin d'aider au suivi et à la mise en œuvre d'un ensemble d'actions impulsées et définies par l'Etat (voir point 3 ci-après et annexe 2)<sup>266</sup>.

Avec la Direction générale de la cohésion sociale, le Ministère de la Justice et l'Agence Nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (au titre de la prévention de la délinquance et de la politique de la ville), l'Etat contribue également au financement de certains opérateurs mais avec des crédits relativement limités.

## **2. L'aide sociale et la protection maternelle et infantile**

Les conseils généraux ont la responsabilité des centres de protection maternelle et infantile qui constituent un vecteur essentiel du soutien de la fonction parentale. Constitués d'équipes pluridisciplinaires, ils développent une conception de la prévention globale et des pratiques qui ont évolué très rapidement vis à vis des parents.

Les Conseils généraux contribuent également - avec les associations qu'ils habilite - au soutien de la fonction parentale, que ce soit dans le cadre des actions de prévention ou dans le cadre de la protection de l'enfance. Ainsi dans le cadre de la protection de l'enfance, l'aide éducative à domicile (AED, décision administrative) et l'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO, décision judiciaire) ont vocation, tout en suivant le développement de l'enfant, à apporter aide et conseil à la famille afin de l'aider à surmonter les difficultés matérielles, éducatives ou morales qu'elle rencontre. Il est cependant difficile d'isoler - ne serait-ce qu'au plan budgétaire- ce qui relève du soutien à la parentalité en tant que tel.

## **3. L'action sociale**

Au titre de leurs politiques d'action sociale, les Caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les conseils généraux et les municipalités (tout particulièrement dans le cadre de la politique de la ville) accompagnent directement les parents grâce à leurs travailleurs sociaux ou financent des actions d'accompagnement de la parentalité menées prioritairement par des associations, dont les associations familiales :

- lieux d'accueil enfants-parents,
- en cas de conflits intrafamiliaux : conseil conjugal, médiation familiale, espaces rencontre enfants-parents ;
- Contrats locaux d'accompagnement scolaire ;
- mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial ;
- Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) ;

---

<sup>266</sup> Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, points info familles, parrainage, contrats locaux d'accompagnement scolaire, médiation familiale.

- ainsi que diverses autres actions (lieux de rencontre entre parents, services d'écoutes téléphoniques, organisation de moments conviviaux parents-enfants pendant les temps libres ou les vacances, forums internet, etc.

Dans la convention d'objectifs et de gestion Etat - Cnaf, « Soutenir la fonction parentale et faciliter les relations enfants-parents » constitue l'une des quatre missions de la branche famille associant versement de prestations légales et action sociale familiale. L'aide à domicile ne fait pas partie de cette mission : dispositif d'accompagnement social des familles qui peut indirectement apporter un appui à la fonction parentale, il ne s'agit pas de sa finalité pour autant.

Cet ensemble d'actions ainsi que celles menées au titre de l'aide sociale et de la PMI contribue à l'accompagnement de la parentalité et à une « prévention en rhizomes »<sup>267</sup> qui agit sur trois registres : celui de l'accompagnement de la vie quotidienne des familles, celui du soutien dans les aléas de la vie ordinaire et celui de l'aide dans les accidents de la vie<sup>268</sup>. (Voir en Annexe N°2).

#### **4. La mise en réseau et l'impulsion d'actions associatives et publiques**

Lancés en 1999 par la Délégation interministérielle à la famille, les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), sont organisés de façon diversifiée, selon un mode partenarial associant différents acteurs. Leur objectif est de s'adresser à tous les parents qui, à un moment ou à un autre, s'interrogent, ont besoin d'être confortés dans leurs relations avec leurs enfants ou rencontrent des difficultés.

En 2008, 11 000 actions menées au sein de ces Reaap ont bénéficié à environ 800 000 parents. Se déroulant dans différents lieux (centres sociaux, écoles, crèches, ludothèques, salles municipales,...), avec ou sans l'appui de professionnels, elles prennent notamment la forme de groupes de parole, conférences-débats, activités partagées entre parents et enfants,...L'IGAS donne un certain nombre d'exemples d'évolution des comportements familiaux grâce à ces réseaux qui ont également permis des décroisements et de nouveaux partenariats. « Les témoignages recueillis sur le terrain montrent que les professionnels ont changé leur regard sur les parents et travaillent désormais autrement »<sup>269</sup>.

L'IGAS en 2004<sup>270</sup> puis la Cour des Comptes en 2009<sup>271</sup> avaient critiqué l'absence de réel pilotage national et les lacunes du pilotage départemental mais un comité national de soutien à la parentalité a été installé en novembre 2010 et des comités départementaux s'installent également.

<sup>267</sup> Ses actions de prévention sont diffuses, au sens de distillées largement et, le plus souvent, discrètement.

<sup>268</sup> Giampino Sylviane, Vidal Catherine – Nos enfants sous haute surveillance – Albin Michel, 2009 – pp 88-89.

<sup>269</sup> Roussille Bernadette et Nosmas Jean-Patrice – Evaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents – IGAS, mars 2004, page 4 de la synthèse.

<sup>270</sup> Roussille Bernadette et Nosmas Jean-Patrice – Idem.

<sup>271</sup> Cour des Comptes – Les politiques de soutien à la parentalité – in Rapport public annuel, 2009 – pp 632-644



## 5. L'information des parents et/ou des professionnels

L'Etat, avec différents partenaires, a pris au cours de la dernière décennie un certain nombre d'initiatives visant à améliorer l'information des parents :

- création d'un livret de paternité en 2001 ;
- édition d'une brochure « Etre parent, pas si facile ! » (édité par l'INPES) ;
- lancement des points d'information familles (PIF) en 2003<sup>272</sup> qui sont actuellement au nombre de 490<sup>273</sup> ;
- création d'un site internet « Interventions précoces-Soutien à la parentalité » par le Ministère de la santé et des sports<sup>274</sup> (principalement destiné aux professionnels de la santé et de l'enfance en vue de prévenir et lutter contre la maltraitance notamment).

Des caisses d'allocations familiales, des caisses de MSA, des conseils généraux, des municipalités, des associations familiales,...ont diffusé des brochures ou créé des sites internet permettant d'informer les parents des différentes actions et modalités d'accompagnement existant à proximité de leur domicile.

Mais aucun dispositif national généraliste destiné aux professionnels comme aux parents<sup>275</sup> n'existe encore et la Cour des comptes souligne en 2009<sup>276</sup> que « l'organisation d'une information de proximité répondant aux besoins des parents, notamment ceux en difficulté, demeure à construire. Un site internet dédié à la parentalité a été annoncé en clôture des Etats généraux de l'enfance.

## 6. Des changements dans les pratiques professionnelles

« Les enfants sont d'autant plus respectés que les parents le sont aussi, moins délaissés que les parents se sentent moins isolés »<sup>277</sup>. Dans ce sens, les professionnels, les travailleurs sociaux en particulier, sont invités à agir avec les parents et non à leur place en valorisant les valeurs, compétences et ressources des parents plutôt qu'en pointant leurs défaillances.

Les services et équipements accueillant les enfants modifient ainsi progressivement leurs pratiques en accordant une plus grande place aux parents et en portant un regard plus positif et moins critique sur leurs relations avec leurs enfants. Cette évolution est particulièrement marquée dans les établissements d'accueil des jeunes enfants, même si elle n'est pas généralisée.

---

<sup>272</sup> Suite aux propositions du groupe de travail sur « les services à la familles et le soutien à la parentalité » présidé par Françoise de Panafieu en 2003.

<sup>273</sup> Source : DGCS.

<sup>274</sup> [www.interventions-precoces.sante.gouv.fr](http://www.interventions-precoces.sante.gouv.fr).

<sup>275</sup> Comme « mon enfant.fr » mis en place par la Cnaf pour faciliter l'information concernant les modes d'accueil des jeunes enfants.

<sup>276</sup> Cour des Comptes – Les politiques de soutien à la parentalité – in Rapport public annuel, 2009 – page 635.

<sup>277</sup> Eliacheff Caroline citée in Jésus Frédéric, Gabel Marceline, Manciaux Michel in « Bientraitance : mieux traiter familles et professionnels », Fleurus, 2000.

## **B. Un objectif relativement consensuel mais des débats sur les méthodes à utiliser et les moyens à mobiliser**

Si l'objectif d'accompagner les parents recueille un certain consensus, des débats importants ont lieu quant aux méthodes à privilégier et aux moyens à y consacrer.

### **1. Des débats quant aux méthodes à utiliser**

#### **a) Des débats quant aux grands types de mesures à développer**

Les positions quant aux politiques à mener dépendent de la vision de la famille de chacun :

- ceux qui voient dans les évolutions récentes un effondrement de la famille et de ses valeurs de base proposeront surtout des mesures visant à restaurer son autorité ;
- ceux qui estiment que les évolutions récentes qui ont marqué les familles sont plutôt positives proposeront des mesures visant à accompagner les parents en leur redonnant confiance en eux et en leurs enfants.

Ces positions tiennent également aux explications apportées aux problèmes familiaux et sociaux observés (et plus ou moins mis en exergue) :

- les explications de type social renvoient plutôt à des interventions globales et collectives ;
- les explications de type internes à la famille renvoient plutôt à des interventions individuelles et éducatives.

Enfin, des débats ont lieu entre actions préventives et actions curatives, sachant que certains craignent que des actions de prévention puissent également avoir des effets stigmatisants ou de prédiction auto réalisatrice<sup>278</sup>.

#### **b) Assez peu de débats sur les actions d'accompagnement**

Globalement, les actions d'accompagnement des parents font l'objet de peu de critiques en tant que telles, même si la posture des professionnels n'est pas toujours évidente à tenir entre libertés individuelles et protection des familles les plus vulnérables.

Des débats peuvent cependant parfois opposer les défenseurs d'actions menées par des familles bénévoles au sein d'associations et celles menées par des professionnels<sup>279</sup>. Au sein de ces derniers, pourront également s'opposer ceux qui défendent une approche plutôt sociale et ceux qui défendent une approche relevant de la psychologie ou de la psychanalyse<sup>280</sup>.

---

<sup>278</sup> Voir « Pas de 0 de conduite pour les enfants de trois ans » - Editions Erès – 2006.

<sup>279</sup> Voir notamment les éléments du débat l'article de Bastard Benoit et Cardia-Vonèche Laura – « Comment la parentalité vient à l'Etat : retour sur l'expérience des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents » - RFAS N°4 – 2004 ; page 169.

<sup>280</sup> Avec ses différents courants et donc les partisans de l'un ou de l'autre.

### c) Des débats parfois passionnés sur des actions plus coercitives

Les modalités d'intervention s'appuyant sur une contractualisation avec les parents ou sur la sanction de ceux-ci (en cas de délinquance des enfants, d'incivilité ou d'absentéisme scolaire) font l'objet de débats - parfois très passionnés - et sont critiquées par ceux qui y voient un nouvel outil de contrôle social ou de « police des familles »<sup>281</sup> ; une intrusion des pouvoirs publics dans une sphère qui devrait rester strictement privée.

Les propositions visant à supprimer, suspendre ou mettre sous tutelle les allocations familiales se multiplient à partir du début des années 90<sup>282</sup> et feront l'objet de multiples débats ; débats qui reprendront lors de la sortie concomitante de la loi relative à la protection de l'enfance et de celle relative à la prévention de la délinquance en 2007 et à l'occasion de la loi du 28 septembre 2010 sur la suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire.

#### c1) Les principaux arguments de leurs défenseurs

- \* il est nécessaire de trouver de nouvelles réponses face à la délinquance juvénile ;
- \* il faut aider et obliger les parents à jouer leur rôle sans céder au laxisme face à leurs enfants, en particulier au moment de l'adolescence ; la menace de sanction leur donne un levier de pression sur leurs enfants pour se faire respecter ;
- \* s'ils ne sont pas assez responsables de leurs enfants et ont tendance à démissionner face à eux, les parents sont - de fait - coupables des actes de ceux-ci ;
- \* si la collectivité publique verse des allocations aux parents, encore faut-il que ces derniers contribuent à la vie en collectivité en élevant correctement leurs enfants et en en faisant des citoyens responsables.

#### c2) Les principaux arguments de leurs détracteurs

- \* les parents se sentent plutôt désarmées et ont plus besoin de soutien que de sanctions ; leur culpabilisation ne les aide pas à restaurer leur autorité face à leurs enfants ;
- \* le sentiment de responsabilité parentale se construit peu à peu et s'inscrit dans l'histoire personnelle de chaque parent ; il ne peut s'acquérir ni par injonction ni par sanction ;
- \* les sanctions sur les allocations familiales reviennent à rendre les parents dépendants financièrement de leurs enfants, ce qui va à l'opposé de l'objectif recherché ;
- \* il est injuste de faire peser ces sanctions financières sur des familles qui, pour beaucoup d'entre elles, sont déjà en difficulté au plan socio-économique<sup>283</sup>.

#### c3) Conduire des évaluations

L'évaluation éventuelle de ces mesures législatives et de leur mise en œuvre pourrait permettre d'apporter un éclairage à ces débats<sup>284</sup>. Mais cette évaluation sera néanmoins

---

<sup>281</sup> Donzelot Jacques – La police des familles – Les éditions de minuit, 1977.

<sup>282</sup> Proposition de loi de Pierre Cardo en 1993, suivie de nombreuses autres propositions de loi sur ces sujets.

<sup>283</sup> « Plus les individus et leurs familles sont fragilisés par le chômage et la précarité, moins ils ont de ressources, et plus les aides dont ils bénéficient de la part de la collectivité s'accompagnent de contrôles et d'injonctions parfois contradictoires – inscrits dans les dispositifs législatifs et réglementaires eux-mêmes – qui portent notamment sur leur comportement familial », Strobel Pierre – Irresponsables donc coupables – in Informations sociales N°73-74, 1999, page 39 et in « Penser les politiques sociales ». Editions de l'Aube, 2008, page 139.

<sup>284</sup> Le colloque organisé par le Centre d'analyse stratégique sur « La responsabilisation des parents, une réponse à la délinquance des mineurs ? » en janvier 2008 a permis de souligner la faiblesse des évaluations réalisées sur le sujet.

délicate car la menace de sanction elle-même peut avoir un impact sans que sa mise en œuvre soit nécessaire. En effet, ainsi que l'indiquait Nadine Morano, le 21 septembre 2010, à l'instar de l'arme nucléaire, « la suspension des allocations familiales pour absentéisme scolaire constitue une arme de dissuasion » (...) « dont il faut ne jamais pouvoir se servir ».

## 2. Des interrogations sur l'efficacité des actions d'accompagnement de la parentalité et les moyens à y consacrer

Au regard de la littérature relative à la parentalité et de l'importance sociale de son accompagnement, au regard également du relatif consensus des acteurs nationaux et locaux sur l'intérêt de ce nouvel axe des politiques familiales, les moyens qui y sont consacrés paraissent a priori très faibles ainsi que l'indiquent les données du tableau ci-après.

Les financements des actions d'accompagnement de la parentalité en 2009	Etat	Cnaf	Autres	TOTAL
REAAP*		10,1		
PIF	6,1	1	27,9	<b>45,1</b>
CLAS + assid scolaire (2008)	7,2	24,6	14,5	<b>46,3</b>
Médiation familiale	2,4	10,7	2	<b>16,9</b>
Espaces rencontres *		1,8		
Conseil conjugal	2,9			<b>2,9</b>
LAEP		6		<b>6</b>
Autres		5,8		<b>5,8</b>
<i>Sous-Total actions parentalité</i>	<b>18,6</b>	<b>60</b>	<b>44,4</b>	<b>123</b>
Tutelles prestations **		58		<b>58</b>
Aide à domicile***		133,6		<b>133,6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>18,6</b>	<b>251,6</b>	<b>44,4</b>	<b>314,6</b>

Source : DGCS et Cnaf

\* Reaap : somme prévue au plan national= 8,2M€ (mais 1,6 M€ non consommés) - Dans "Autres" figurent 4,5 M€ sur les dotations des Caf

\*\* Mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial

\*\*\* L'aide à domicile contribue indirectement à l'accompagnement de la parentalité mais n'est pas intégrée dans la mission 2 de la COG Etat - Cnaf.

On peut estimer les moyens consacrés à ces actions au total à un peu plus de 120 M€ (dont la moitié par les Caf) mais « les crédits apportés par les collectivités locales au financement des divers dispositifs préventifs sont très mal connus et ne sont pas toujours différenciés »<sup>285</sup>. En particulier, les dépenses des conseils généraux au titre des actions menées par les services de PMI et de l'ASE ne sont pas intégrées ici et représentent a priori des sommes conséquentes<sup>286</sup>. Viennent aussi s'y ajouter 58 M€ au titre des tutelles aux prestations sociales (mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial) et 133,6 M€ au titre de l'aide à domicile.

De fait, les actions d'accompagnement de la parentalité font très souvent l'objet d'un certain scepticisme au moment d'y allouer des financements :

- généralement innovantes, il est délicat d'en définir a priori le nombre d'usagers ;

<sup>285</sup> Cour des Comptes – Les politiques de soutien à la parentalité in Rapport public annuel, 2009 – page 637.

<sup>286</sup> Entre 2 Mds€ et 5 Mds€ selon la DGCS.

- leur efficacité n'est pas aisée à mesurer (même si les Reaap ont fait l'objet d'une première évaluation concluant à leur apport positif<sup>287</sup>;
- en dehors de la médiation familiale dont les objectifs peuvent être définis et quantifiés et qui a fait l'objet de différentes évaluations positives<sup>288</sup>, il est délicat d'évaluer les résultats de ces actions généralement peu visibles (tout au plus peut-on estimer le degré de satisfaction de leurs usagers sur la base d'enquêtes).

La question se pose notamment de savoir, compte tenu de ces limites s'il est ou non opportun de consacrer davantage de moyens à cet objectif, selon quelles modalités, sur la base de quelles conceptions (voir point II-B-1 ci-avant), avec quel suivi et quelles sources de financements.

---

<sup>287</sup> Roussille Bernadette et Nosmas Jean-Patrice – Evaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents – IGAS, mars 2004.

<sup>288</sup> Les médiateurs estiment que les 3/4 des médiations ont eu un impact positif sur la résolution des conflits (1/2 conduisant à un accord écrit) et les parents que les 2/3 ont eu un impact positif au plan relationnel.

## ANNEXE 1

### QUELQUES ELEMENTS DE TERMINOLOGIE

**Parentalité** peut également être traduit en anglais par « parenting » qui désigne les pratiques parentales mais également par « parenthood ». Ce terme est utilisé à la fin des années 50 par le psychanalyste américain Thomas Benedekt afin de dépasser les analyses traitant des fonctions maternelle et paternelle de façon différenciée et de présenter le « devenir parent » comme un processus et non comme une donnée biologique ou sociale<sup>289</sup>. Il est introduit en France par le psychiatre Paul-Claude Racamier et sera notamment repris en France dans les années 80 par Serges Lebovici : « devenir parent se fait à travers un processus complexe impliquant les niveaux conscients et inconscients du fonctionnement parental »<sup>290</sup>.

« Le modèle originel de la parentalité noue à chaque fois spécifiquement trois registres (...) : ceux de l'alliance, de l'affiliation et de la socialisation » (l'adoption, ainsi que les procréations médicalement assistées à un autre degré, montrent que l'alliance reproductrice n'est pas nécessaire pour qu'il y ait parentalité au sens de l'affiliation et de la socialisation)<sup>291</sup>.

En 2006, le Conseil de l'Europe définit ainsi la parentalité : « l'ensemble des fonctions dévolues aux parents pour prendre soin des enfants et les éduquer. La parentalité est centrée sur la relation parent enfant et comprend des droits et des devoirs pour le développement et l'épanouissement de l'enfant »<sup>292</sup>.

**Fonction parentale** et parentalité sont deux termes utilisés assez indistinctement ; bien que parentalité ait une connotation plus statique.

**Parenté** : renvoie à la place juridique du parent et inscrit l'enfant dans une lignée généalogique. La parenté est exclusive alors que « la parentalité peut changer, être dévolue successivement ou même simultanément à plusieurs personnes »<sup>293</sup>.

Pour sa part, Florence Wéber<sup>294</sup> en donne une définition plus large et souligne « les différentes facettes de la parenté : le sang est le lien biologique, qui lie par exemple l'enfant à son géniteur ; le nom est la dimension juridique qui se réfère à la lignée ; le quotidien est le partage d'une vie commune, fondée sur l'échange, qui renvoie au registre de l'économie domestique. Pour la plupart des individus, ces trois registres sont communs ». Dans certains cas, « ils sont scindés ou soumis à une tension qui révèle leur existence, leur force, leurs interactions »<sup>295</sup>.

---

<sup>289</sup> Boisson Marine – Petit lexique contemporain de la parentalité in Informations sociales N°149.

<sup>290</sup> Houzel Didier, « les enjeux de la parentalité » in La parentalité, défi pour le troisième millénaire. Un hommage international à Serge Lebovici » Paris, PUF, 2000.

<sup>291</sup> Neyrand Gérard – Mutations sociales et renversement des perspectives sur la parentalité » in « La pluriparentalité » (ouvrage collectif dirigé par Le Gall Didier et Bettahar Yves), PUF, 2001.

<sup>292</sup> Conseil de l'Europe, recommandation du 13 décembre 2006.

<sup>293</sup> Dekeuwer-Défossez Françoise – Renover le droit de la famille, La Documentation Française, 2001.

<sup>294</sup> Wéber Florence – Le sang, le nom, le quotidien : une sociologie de la parenté pratique » - Editions Au lieux d'être – 2005.

<sup>295</sup> Chauffaut Delphine – « Florence Wéber : Le sang, le nom, le quotidien » - Compte rendu de lecture pour Recherches et Prévisions N°89 – septembre 2007.

**Responsabilité parentale** : « on peut estimer en première approche que la responsabilité parentale renvoie aux tâches et obligations que l'Etat ou d'autres instances légitimes imposent aux parents. Mais le parent est responsable dans la mesure où il accepte l'autorité qui lui délègue cette responsabilité »<sup>296</sup>. Aux plans psychologique et sociologique, la responsabilité parentale implique l'acceptation du parent, ce qui n'est pas le cas au plan juridique.

\*\*\*\*\*

**Le soutien de la parentalité** vise « à appuyer et à soutenir des parents en difficulté durable ou passagère dans leur rôle au quotidien vis-à-vis de leurs enfants »<sup>297</sup>

**L'accompagnement de la parentalité** est plus large, il vise à faire prendre conscience aux parents de leurs capacités et de leurs compétences parentales afin de les réassurer.

**La responsabilisation des parents** renvoie à un diagnostic négatif laissant présupposer que les parents sont irresponsables ou insuffisamment responsables.

**Les dispositifs de responsabilisation parentale** : « ont pour objet d'inciter sinon d'obliger les parents à assumer leurs responsabilités éducatives » (...) ils « constituent la dernière étape avant une sanction et visent à intervenir rapidement pour remédier à des situations déjà détériorées »<sup>298</sup>. Ils partent donc du principe que les parents n'assument pas leurs responsabilités de façon plus ou moins intentionnelle.

---

<sup>296</sup> Martin Claude – La parentalité en questions : perspectives sociologiques – Rapport pour le Haut conseil de la population et de la famille, 2003, page 36.

<sup>297</sup> Cour des Comptes – Les politiques de soutien à la parentalité in Rapport public annuel 2009.

<sup>298</sup> Cour des Comptes – Les politiques de soutien à la parentalité in Rapport public annuel 2009.

## ANNEXE 2

### LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DE LA PARENTALITE DANS LE CADRE DES POLITIQUES D'ACTION SOCIALE

Au titre de leurs politiques d'action sociale, l'Etat, les Caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les conseils généraux et les municipalités (tout particulièrement dans le cadre de la politique de la ville) accompagnent directement les parents grâce à leurs travailleurs sociaux ou financent des actions d'accompagnement de la parentalité menées prioritairement par des associations : lieux d'accueil enfants-parents (a), aide à domicile (b), en cas de conflits intrafamiliaux : conseil conjugal, médiation familiale, espaces rencontre enfants-parents (c), réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (d), contrats locaux d'accompagnement scolaire (e), tutelle aux prestations sociales (f) ainsi que diverses autres actions (g).

#### 1 Les lieux accueil enfants-parents

Premier lieu d'accueil enfants-parents, la « maison verte » a été créée par Françoise Dolto en 1979. On observe depuis une grande variété d'initiatives. Ces lieux contribuent à l'apprentissage de la vie en groupe pour les jeunes enfants et à leur socialisation avant l'entrée à l'école préélémentaire. Propices aux rencontres entre parents et entre parents et professionnels (psychologues, psychanalystes ou pédopsychiatres notamment), ils constituent des lieux d'accompagnement des parents de jeunes enfants. En 1996, les caisses d'allocations familiales ont créé une prestation de service destinée à leur apporter un financement stable en contrepartie d'un certain nombre d'engagements.

#### 2. L'aide à domicile

Les techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF) et les auxiliaires de vie sociale (AVS) aident certaines familles à leur domicile en cas de problèmes familiaux ou médicaux. Ils contribuent ainsi à l'accompagnement de la fonction parentale même si l'aide à domicile ne figure pas dans la mission 2 des Caf sur l'accompagnement de la parentalité dans le cadre de la COG en cours.

Les dépenses totales assurées par la branche famille se situent à 133 M€ en 2009 dont 47% au titre de motifs familiaux<sup>299</sup>. Elles représentent environ 6% du financement global de l'aide à domicile dont la majeure partie est financée par les conseils généraux (au bénéfice notamment des personnes âgées).

Entre 2000 et 2008, on observe plusieurs évolutions importantes :

- une stabilité des dépenses des Caf entre 2000 et 2008 (avec une diminution de 5% entre 2008 et 2009) à mettre en regard de la diminution de l'activité avec une diminution du nombre des ETP financés par les CAF300 (- 38%) et du nombre d'heures financées (- 29%) : il en résulte une augmentation des dépenses par heures d'aide à domicile : de 20€ à 28€, soit une augmentation de 41% ;

<sup>299</sup> 53% au titre de la maladie.

<sup>300</sup> 6 281 ETP en 2008 dont 3152 TISF et 3129 AVS.



- une augmentation du nombre d'heures par ETP : + 15% ;
- une augmentation de la part des auxiliaires de vie sociale dans l'aide à domicile : de 44% à 50%.

Deux facteurs expliquent en grande partie ces évolutions :

- la mise en application de l'accord de branche de l'aide à domicile qui a entraîné une augmentation importante des salaires de l'ensemble des professionnels de cette branche ;
- une diminution du nombre d'équivalents temps plein en raison des départs à la retraite, du déficit de formations initiales non compensé par la VAE et des possibilités désormais ouvertes à ces professionnels de travailler en établissements.

### **3. En cas de conflit intrafamilial : le conseil conjugal et familial, la médiation familiale et les espaces rencontre enfants-parents**

#### a) Le conseil conjugal et familial

A côté d'autres activités<sup>301</sup>, « le conseiller conjugal soutient et accompagne l'individu ou le couple en crise et permet d'améliorer les relations et la communication. Il peut aussi dans certaines situations, permettre de faire mûrir une décision de séparation dans un contexte moins traumatisant »<sup>302</sup>.

En 2009, l'Etat a consacré 2,9 M€ au financement de 220 établissements conventionnés<sup>303</sup> qui peuvent également bénéficier de financements de la part des conseils généraux mais aussi des communes et des Caf.

#### b) La médiation familiale

Mode alternatif de gestion des conflits intrafamiliaux dans l'intérêt de l'enfant, le soutien de la médiation familiale a fait l'objet en 2006 d'un protocole d'accord national renouvelé en 2009 et permettant la coordination des actions et des financements.

En 2008, 12 600 familles ont bénéficié d'une médiation familiale pour 145 000 divorces et séparations de couples avec des enfants par an (soit 9%)<sup>304</sup>. Il est prévu de passer à 17 500 familles couvertes en 2012, soit 12% si le flux annuel des divorces et séparations se maintient au niveau actuel (voir note du HCF sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale).

#### c) Les espaces rencontre enfants-parents

Les espaces rencontre enfants-parents permettent d'assurer le maintien des liens entre un parent et son enfant lorsque les relations ont été interrompues et sont trop difficiles ou conflictuelles. La loi du 5 mars 2007 introduit la possibilité pour le juge aux affaires familiales d'organiser un droit de visite dans un lieu prévu à cet effet (voir note du HCF sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale).

<sup>301</sup> Le conseil conjugal recouvre également d'autres activités relatives à la fécondité, la contraception, la sexualité et la prévention des maladies sexuellement transmissibles (information individuelle et collective en milieu scolaire ; entretiens préalables et accompagnement concernant l'interruption volontaire de grossesse).

<sup>302</sup> Définition figurant sur le site de l'association française des centres de conseil conjugal.

<sup>303</sup> IGAS – Le statut des conseillères familiales et conjugales – octobre 2006.

<sup>304</sup> Ne sont pas comptabilisées ici les divorces et séparations de couples sans enfant ni les conflits sur l'autorité parentale.

#### **4. Les réseaux d'écoute, d'aide et d'accompagnement des parents (REAAP)**

Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) mis en place en mars 1999 ont pour objectif de donner confiance aux parents et de les aider à assurer leur rôle parental. En 2008, 10.967 actions ont bénéficié à 796.567 parents<sup>305</sup>.

Il s'agit d'actions qui s'adressent à l'ensemble des parents sur la base du volontariat et prennent en compte la diversité des structures familiales, des formes d'exercice de la fonction parentale et la reconnaissance des parents en tant qu'éducateurs de leur enfant, dans une logique préventive et d'appui.

Elles concernent les parents en situation de questionnement, de fragilité ou de difficulté ou tout simplement des parents qui recherchent des informations ou des lieux de discussion. Les parents se rencontrent dans différents lieux (centres sociaux, écoles, crèches, ludothèques, salles municipales...) et autour d'activités (groupe de parole, conférence-débat, activité parents-enfants...), avec ou sans l'appui de professionnels du secteur (médiateurs familiaux, travailleurs sociaux) pour renforcer, par le dialogue et l'échange, leur capacité à exercer pleinement leur responsabilité parentale.

#### **5. Les contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS)**

Créés en 2000, les contrats locaux d'accompagnement scolaire apportent à environ 175 000 enfants, l'appui dont ils ont besoin au plan scolaire. Se déroulant généralement hors des locaux scolaires, ces actions s'articulent depuis la rentrée 2007 avec le dispositif de l'accompagnement éducatif mis en place par le Ministère de l'Éducation nationale.

La circulaire du 20 juillet 2010 met de nouveau l'accent sur la parentalité afin d'offrir aux parents des enfants concernés un soutien et des conseils dans le cadre du suivi de la scolarité de leurs enfant tout en les accompagnant dans leur dialogue avec l'établissement scolaire.

#### **6. Les tutelles aux prestations sociales**

Mesure judiciaire qui relève de la protection des enfants, la tutelle aux prestations sociale enfance est ordonnée par le juge des enfants. « Lorsque les prestations familiales ou le revenu de solidarité active servi aux personnes isolées mentionnées à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles ne sont pas employés pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants et que l'accompagnement en économie sociale et familiale prévu à l'article L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles n'apparaît pas suffisant, le juge des enfants peut ordonner qu'ils soient, en tout ou partie, versés à une personne physique ou morale qualifiée, dite " délégué aux prestations familiales" » (article 375-9-1 du code civil). Il s'agit de sanctionner une mauvaise utilisation des prestations sociales mais également d'apporter un accompagnement et une aide éducative à des personnes en difficulté.

Les dépenses de tutelles aux prestations sociales s'élèvent à près de 300 M€ en 2009 dont 58 M€ sont consacrés aux mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (Mjagbf). Globalement, elles ont doublé entre 2000 et 2009 car la Cnaf finance désormais

---

<sup>305</sup> DGCS – Bilan 2008 des Reaap

l'ensemble des mesures judiciaires dès lors que la prestation sociale la plus élevée est financée par la branche famille. Le financement des services est désormais basé sur le système dit « de dotation globale » qui conduit à un financement au prorata des mesures qui relevaient de la branche famille les années précédentes.

En ce qui concerne les Mjagbf, les dépenses de la Cnaf ont diminué de 8 % en raison de la mise en place de la mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale prévue à l'article L. 222-3 du Cafs, mesure administrative mise en œuvre par les conseils généraux dans le cadre de l'aide à domicile.

## **7. D'autres actions**

Les centres sociaux organisent de nombreuses actions d'accompagnement de la parentalité, ainsi qu'en témoigne une étude menée par la Fédération des centres sociaux en réponse à un appel d'offre lancé par la CNAF<sup>306</sup>. D'autres actions, souvent plus ponctuelles, se sont multipliées au cours des dernières années<sup>307</sup> :

- la mise en place de lieux de rencontre entre parents : cafés des parents, maisons des parents, ou occasions de rencontres lors de la fréquentation d'un service ou d'un équipement collectif destiné aux enfants ou aux adultes,...
- la création de services d'écoutes téléphoniques (école des parents, inter service parents, etc.).
- l'organisation de moments conviviaux pendant les temps libres ou les vacances constituent également une occasion d'échanges ;
- des actions d'accompagnement – via des forums internet ou l'organisation de rencontres ou de réunions - destinées à des parents qui vivent des situations particulières : handicap d'un enfant, adoption, naissances multiples, etc.

Les principaux sujets abordés par les parents tournent autour de l'autorité (comment et jusqu'où poser des limites), de la séparation enfants-parents, de la scolarité mais aussi de sujets plus généraux comme la violence urbaine ou les problèmes liés à l'adolescence. Ces actions menées par les centres sociaux s'inscrivent, en partie, dans le dispositif des REAAP précité (d).

---

<sup>306</sup> Ovaere Florence – Les centres sociaux, l'action sociale et la fonction parentale : entre renouveau et héritage – Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, février 2000

<sup>307</sup> Voir les actions menées au sein des Reaap et recensées par le Cédias puis par la DIF. Voir également Fédération nationale des parents et des éducateurs « Pour que les parents ne baissent pas les bras » (2001) ; Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles « Observatoire des actions sur le soutien à la fonction parentale » (2000) ; Uniopss « Pouvoirs publics, professionnels, parents, chacun à sa juste place » (2001) ; Fnars « Guide de bonnes pratiques de soutien à la parentalité », (2009).