



Présentation générale des dispositifs en faveur des familles

Avant propos

Cette note a pour objet la présentation des dispositifs en faveur des familles.

Elle ne procède qu'à des analyses «à plat » et parfois assez sommaires.

Son objectif est de permettre au HCF d'éclairer les choix à faire en matière de travaux complémentaires d'une part, de programmation autour de quelques thèmes transversaux majeurs d'autre part.

SOMMAIRE

Préambule	4
CHAPITRE I - Eléments de contexte	8
Section I - Les évolutions démographiques	8
1) La natalité et les flux migratoires	8
2) La descendance finale selon les générations	10
3) La taille des familles et l'espace des naissances	11
Section II - Les évolutions des structures familiales	12
1) Une diversification des statuts des couples	12
2) L'augmentation du nombre de foyers monoparentaux	12
3) L'augmentation du nombre de familles recomposées	14
Section III - L'évolution du travail des femmes	16
1) L'activité professionnelle des femmes comparée à celle des hommes	16
2) Les taux d'activité et d'emploi	17
3) Les salaires des femmes	18
4) Le travail domestique	18
CHAPITRE II - Les politiques familiales publiques : budgets et composantes	20
Section I - Niveau des dépenses affectées à la politique familiale	20
1) La fonction « maternité-famille » dans les comptes sociaux	20
2) L'estimation de la Cour des Comptes	20
3) L'estimation de la CNAF	21
4) Le chiffrage retenu par le Ministère du Travail	21
Section II - Familles ayant des enfants à charge	23
Sous Section I - Les prestations versées par les caisses de sécurité sociale	23
I) Principes, inspirations et architecture du système des prestations familiales	23
A) Principes généraux	23
1) Les prestations familiales assurent une protection universelle	23
2) C'est la situation de fait qui l'emporte pour la détermination de l'allocataire	23
3) La législation des prestations familiales assure la neutralité	23
4) Les prestations sont uniformes sur le territoire (hors TOM)	23
5) L'enfant n'est pas porteur d'une « créance de prestations » uniforme	24
B) Le système des prestations poursuit des objectifs multiples, au demeurant assez stables	24
1) Le souci nataliste	24
2) L'option d'un large degré de diffusion des prestations	24
3) Le souci social	25
4) La recherche de la conciliation entre le travail professionnel et la vie familiale	25
5) La soutenabilité financière du compte des prestations familiales	26
C) L'architecture du système des prestations familiales	26
1) Une prestation emblématique : les allocations familiales	26
2) La durée de service des prestations	27
3) La progressivité du système avec la taille de la famille	28
4) L'importance de l'aide aux familles ayant des enfants de moins de trois ans	30
5) La modulation avec l'âge des enfants	35
6) La modulation des prestations familiales avec le revenu	35

7) La place des prestations sous condition d'isolement	39
8) Des variables stratégiques : les règles d'indexation.....	40
II) L'action sociale	42
1) Le poids dans les dépenses de la branche	42
2) La croissance du budget.....	42
3) La répartition des dépenses	42
III) Le compte de la branche famille	43
1) Les ressources	43
2) Les emplois	44
3) Les soldes.....	45
Sous Section II - La fiscalité	46
I) Les quotients.....	46
1) Le quotient conjugal	46
2) Le quotient familial.....	47
3) La non imposition des PF (et de l'AAH).....	48
4) Réductions, abattements et crédits d'impôt consentis au titre des enfants à charge	49
5) Autres impôts	50
Sous Section III - Le niveau de vie des familles	52
1) Le niveau de vie médian des familles	52
2) L'effet redistributif du quotient familial, des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement (pour des ménages de même composition familiale)	52
3) Le niveau de pauvreté des familles.....	53
Sous Section IV - Les dépenses des collectivités locales.....	54
1) Analyse par acteurs	54
2) Des disparités territoriales.....	56
Sous Section V - Les autres grands domaines de dépenses publiques.....	57
I) L'assurance maladie	57
II) L'éducation.....	57
1) Le compte économique de l'éducation	57
2) La part des ménages.....	58
3) Les aides apportées aux familles.....	58
III) La « familialisation » inégale des autres politiques	60
A) L'indemnisation du chômage.....	60
B) Les prestations en espèces maladie et invalidité	61
C) Certains revenus professionnels font l'objet de compléments publics	61
1) Le supplément familial des fonctionnaires	61
2) La part spécifique de la PPE liée à la présence d'enfants.....	61
3) Le barème du RSA.....	62
Section III - Les familles n'ayant plus d'enfants à charge	64
I) Les systèmes de retraite	64
1) Eléments de contexte	64
2) Les instruments	65
3) La contribution de la CNAF au financement des droits familiaux de retraite	66
II) Le statut fiscal	67

CHAPITRE III - La prise en compte du fait familial par les employeurs	68
1) Trois remarques préalables	68
2) La protection des salariés dans leur fonction familiale.....	69
3) L'action autonome des entreprises.....	70
4) L'action des entreprises favorisée par les politiques publiques.....	75
 Annexe 1 - Quelques éléments chiffrés significatifs sur la situation particulière des familles immigrées et/ou étrangères.....	76
 Annexe 2 - Liste des objectifs et indicateurs du programme de qualité et d'efficience « famille » 2010.....	79
 Annexe 3 - Les familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté PQE 2010	82

Préambule

1) Les familles : une richesse et un lieu de création de richesses

Lieu de la filiation, la famille, au sens générique, est avant tout – et dans la très grande majorité des cas - un lieu d'amour où s'exercent les premières solidarités. C'est au sein de leur famille que les enfants font l'apprentissage de leurs droits et de leurs devoirs, même si cet apprentissage dépend tout particulièrement de la diversité des familles. C'est dans ce cadre et dans cette diversité que les enfants et les adultes de demain acquièrent des repères et des valeurs qui fondent notre société, même si d'autres acteurs extra familiaux contribuent également à leur socialisation. C'est enfin le cadre où se croisent trois, voire quatre générations avec leurs apports, leurs capacités et leurs charges propres.

Le cadre familial doit, ou devrait, garantir aux adultes et aux enfants un espace où il fait bon vivre et où chacun peut développer sa personnalité. Il est également fondateur du désir d'enfant dont l'importance n'est plus à démontrer pour permettre l'équilibre démographique entre les générations.

Les familles exercent une fonction sociale. La force des solidarités familiales permet d'amortir les conséquences liées aux difficultés socio-économiques.

Les familles produisent directement de la richesse, à travers la production non marchande qu'elles réalisent. Et, avec le développement du travail professionnel des femmes, un nombre croissant de tâches auparavant assurées exclusivement par les familles ont été externalisées et prises en charge par des acteurs publics ou privés. Les familles deviennent ainsi de plus en plus créatrices d'emplois.

Ainsi, les familles sont créatrices de richesse, dans toutes les acceptions de ce terme.

2) L'ambition d'une politique familiale globale

a) Des objectifs relativement clairs

La politique familiale consiste à intégrer systématiquement le fait familial, les réalités familiales, les intérêts familiaux, aux politiques économiques, sociales, culturelles, développées par les pouvoirs publics dans chacun de leurs volets spécifiques complémentaires.

Ainsi, au-delà du versement de prestations, il s'agit au travers de la politique familiale de créer les conditions d'un environnement favorable permettant à chaque famille de réaliser durablement son projet de vie.

Par ailleurs, la société doit accompagner et, si nécessaire, aider les familles dans l'accomplissement de leurs responsabilités éducatives et de conforter les solidarités intra familiales et intergénérationnelles. Elle doit également prendre le relais car ces solidarités ne sauraient se suffire à elles-mêmes, d'autant qu'elles sont extrêmement diversifiées et inégales.

Plus largement, il s'agit de répondre aux besoins concrets des familles et de permettre aux hommes et aux femmes de réaliser leur désir de famille.

L'une des caractéristiques de la politique familiale française est d'être universelle. C'est grâce à cette approche que des mesures de politique familiale à caractère transversal sont entreprises depuis des années (à titre d'exemple, mesures en direction des solidarités intergénérationnelles, des aidants familiaux, de l'adolescence, de la lutte contre l'absentéisme scolaire, de la protection des mineurs sur internet, d'éducation budgétaire,...). Elles illustrent l'étendue du champ de la politique familiale.

Actuellement, les objectifs principaux de la politique familiale sont de contribuer à la natalité, d'assurer une compensation financière cohérente des charges de famille, d'aider plus spécialement les familles vulnérables et de permettre la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle des parents.

La politique familiale française est généralement considérée plutôt comme une réussite, tant en termes de taux de natalité, de compensation des écarts de niveau de vie, de taux d'activité des femmes ou de réduction de la pauvreté.

b) De multiples acteurs

C'est non seulement le rôle de l'Etat et des organismes de protection sociale mais également des collectivités locales, des employeurs, des syndicats et des associations.

Leur mobilisation est essentielle, que ce soit pour apporter aux familles les aides financières, les services (dont les familles peuvent être actrices) et l'accompagnement qui leur sont nécessaires ou encore pour assurer leur représentation.

c) Les logiques qui guident l'intervention publique

A la base, le principe de la politique familiale française a été celui de la solidarité horizontale : des ménages sans enfants, vers les familles avec enfants afin de compenser les écarts de revenus entre les ménages qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas.

A cette logique s'est ajouté peu à peu, en particulier depuis les années 70, le principe de solidarité verticale, des plus aisés vers les plus en difficulté, vers les familles les plus vulnérables.

De fait, le système actuel se situe dans un continuum entre sélectivité et universalité, la question se posant généralement de savoir jusqu'où combiner les deux dans un double objectif de cohérence et d'efficacité des dépenses publiques.

Ce système se caractérise également par sa « neutralité » vis à vis de la situation juridique des familles.

3) Les composantes de la politique familiale ou des politiques familiales en France

« La politique familiale française, ou mieux les politiques familiales – pour faire toute leur place aux différents programmes publics, qui visent ou concernent la famille, les familles, les intérêts ou encore les questions familiales – sont souvent qualifiées à l'interne mais aussi par nos observateurs étrangers comme les plus explicites parmi les politiques européennes »¹.

¹ Michel Chauvière et Monique Sassier – Les implicites de la politique familiale (p.3) ; ouvrage publié par l'Unaf et le Cedias, Dunod, 2000.

Si, par définition, le droit civil détermine les fondements juridiques de la vie familiale, cette politique familiale, ou ces politiques familiales, s'appuie(nt) fortement sur des prestations financières directes ou indirectes mais aussi sur de nombreuses autres modalités d'intervention.

Notre note, sans prétendre à l'exhaustivité², décrit les outils les plus importants, notamment en termes financiers.

- Les prestations familiales représentent un levier important de l'action publique en direction des familles. Il en est de même d'autres prestations versées par les CAF : aides au logement et minima sociaux qui ont une dimension familiale forte, puisque leur mode de calcul prend en compte la composition familiale des ménages bénéficiaires.

- Le financement des congés maternité et paternité contribue directement à cette politique familiale.

- Un autre levier important est celui de la fiscalité qui est le vecteur d'une importante redistribution en direction des familles avec le système des quotients ainsi que les différentes réductions et crédits d'impôt.

- les systèmes éducatif et de prise en charge des dépenses de soins reposent sur un taux élevé de socialisation, ce qui fait que les familles – consommatrices par nature de ces biens – n'engagent que des débours limités, beaucoup plus faibles que dans des pays qui recourent plus à la dépense privée.

- Enfin, les droits familiaux et conjugaux de retraite reconnaissent que l'implication des parents, et notamment des mères, dans l'éducation des enfants qui peut avoir un impact négatif pour leur carrière professionnelle et donc pour leur retraite future doit être compensée.

Mais la vie quotidienne et les préoccupations des familles sont loin de se résumer aux questions financières et d'autres interventions de la collectivité se conjuguent pour les accompagner.

- La législation du travail, avec différents congés parentaux au sens large, permet aux parents de mieux articuler leur vie familiale et leur vie professionnelle.

- Le financement de services et d'équipements collectifs aide les familles au quotidien, que ce soit pour l'accueil des jeunes enfants, les loisirs de leurs enfants et de leurs adolescents, ou encore l'accompagnement de la fonction parentale. Ces services et équipements, gérés par des collectivités locales, des associations ou des entreprises, sont essentiellement financés par les collectivités locales (principalement les communes et communautés de communes) ainsi que par les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole.

- Par le crédit d'impôt et le statut de la prévoyance notamment, les entreprises sont encouragées à favoriser l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale de leurs salariés. Leurs actions peuvent porter notamment sur l'organisation du temps de travail,

² Elle n'aborde pas à ce stade le problème considérable de la prise en charge des personnes dépendantes, quel qu'en soit l'âge.

l'apport de compléments d'indemnités journalières maternité, le versement de primes, la prise en charge de dépenses liées aux enfants ou encore la fourniture de services.

- Les familles bénéficient également d'accompagnement par des professionnels dans le cadre de la protection maternelle et infantile, de l'aide sociale à l'enfance, de l'aide à domicile, des services de travail social des Caisses d'allocations familiales et des conseils généraux, de la médiation familiale, des tutelles ou des réseaux d'écoute et d'appui aux parents.

*
* *

Ce caractère composite a pour corollaire positif la densité des interventions de la collectivité, et en particulier des interventions publiques, en direction des familles.

Fruit d'une juxtaposition de politiques qui s'est construite au fil du temps, cette multiplicité peut cependant parfois générer non seulement des difficultés de comptabilisation mais également des incohérences. Il appartiendra au Haut Conseil de la Famille de les mettre en évidence afin de formuler des propositions visant à construire une politique familiale plus globale et susceptible de mieux répondre aux besoins et attentes des familles.

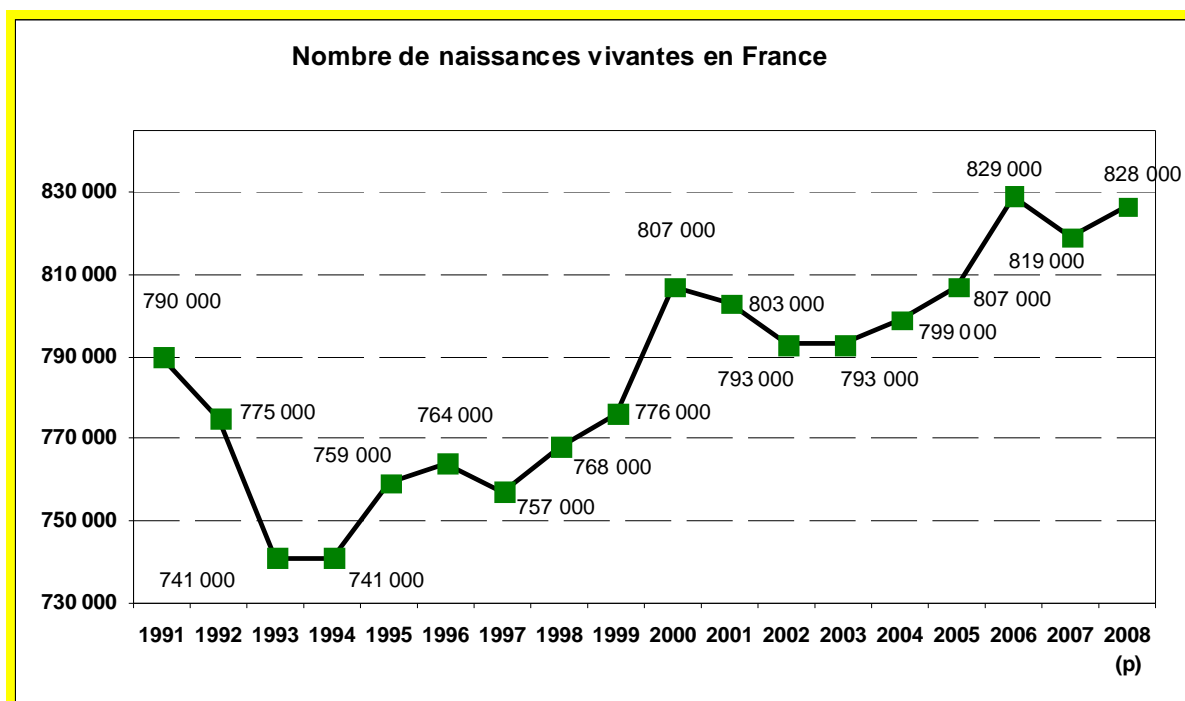
CHAPITRE I - ELÉMENTS DE CONTEXTE

Section I - Les évolutions démographiques

Au 1^{er} janvier 2009, la population française³ s'élève à 64,3 millions d'habitants en augmentation de 11% en près de 20 ans⁴.

1) La natalité et les flux migratoires

Avec 828 400 naissances en 2008⁵, la France poursuit sa progression depuis « le point bas » de 1994 (741 499) et atteint, après 2006, son niveau le plus élevé depuis 1974 (829 000)⁶.



Source : Insee- Statistiques d'état civil et Enquête ville.

Champ : France.

a) Les déterminants de la natalité : le nombre de femmes en âge fécond⁷ et la propension à avoir des enfants

- Après avoir considérablement augmenté entre 1970 (6,5 millions de femmes) et 1994 (8,6 millions), le nombre de femmes en âge fécond a fléchi ensuite pour atteindre 8,1 millions en

³INSEE, Bilan démographique 2008 (Métropole et Dom).

⁴ Le chiffre 2009 est donné en début d'année, celui de 1989, en milieu d'année.

⁵ Données révisées de l'Insee, août 2009.

⁶ Insee, Métropole et Dom – tableau détaillé.

⁷ On a retenu comme l'INED la tranche d'âge 20/40 (et non la convention souvent retenue de 15/49 ans).

2009. Il devrait diminuer légèrement jusqu'à se stabiliser à partir de 2023 à 7,8 millions dans l'hypothèse centrale de natalité étudiée par l'INED⁸.

- L'indicateur conjoncturel de fécondité⁹ dépasse le seuil de 2 enfants par femme. La France est le pays de l'Union européenne où la fécondité est la plus forte¹⁰. Après 30 ans où il s'était situé au dessus de 2 enfants par femme (période du baby boom), cet indicateur avait diminué, passant de 1,94 enfants par femme en 1980 à 1,63 en 1993, pour remonter ensuite¹¹.

- Le taux d'infécondité des femmes vivant en France (femmes qui n'auront pas d'enfant) est de 10% (alors qu'il est supérieur à 20% en Allemagne et de 18% en Grande-Bretagne). C'est le plus bas d'Europe¹².

- Au cours des 10 dernières années, les femmes de plus de 30 ans ont eu davantage d'enfants que les générations précédentes. De 1998 à 2008, le taux de fécondité est resté stable pour les femmes de 15 à 24 ans (3,2) et les femmes de 25 à 29 ans (12,9) mais a augmenté pour les femmes de 30 à 34 ans (de 10,8 à 13,1) ainsi que pour celles de 35 à 39 ans (4,6 à 6,3) et de 40 ans ou plus (0,5 à 0,7)¹³.

b) L'accroissement naturel de la population française

La France est le pays d'Europe où la contribution de l'accroissement naturel à la progression d'ensemble de la population est la plus élevée :

- 4/5^{ème} tient à l'excédent des naissances sur les décès ;

- 1/5^{ème} à l'excédent migratoire.

c) La structure de la population

- 80,4% des enfants sont nés de deux parents français, 12,7% de couples mixtes et 6,9% de deux parents étrangers ;

- 300 000 enfants de moins de 18 ans, soit un peu plus de 2% sont immigrés (nés étrangers à l'étranger) ;

- 2,4 millions de mineurs, soit 18%, vivent avec au moins un parent immigré¹⁴.

Voir en annexe une note rédigée par le secrétariat du HCF à partir des éléments transmis par le directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté sur les familles immigrées et étrangères.

d) Près de 22% des enfants ont à la naissance une mère âgée de 35 ans ou plus

Ils étaient 16,5% il y a dix ans.

- En raison notamment de l'allongement de la durée de formation initiale des femmes, l'âge moyen à la maternité continue d'augmenter : 29,9 ans¹⁵, soit près de deux années de plus qu'il y a 20 ans.

⁸ Dans l'hypothèse haute de natalité, il augmenterait à partir de 2023 pour atteindre 8,6M en 2050.

⁹ Indicateur conjoncturel de fécondité : somme des taux de fécondité par âge observés une année donnée.

¹⁰ Insee Première N°1220 – Bilan démographique 2008 – janvier 2009.

¹¹ Population et société, N°454 – mars 2009 : « France 2008 : pourquoi le nombre de naissances continue-t-il d'augmenter ? »

¹² Recherches et prévisions, N°85, septembre 2006, p92 (compte rendu du 25^{ème} congrès international de la population).

¹³ Insee, bilan démographique 2008.

¹⁴ Insee première, N°1216 – janvier 2009 « Enfants des couples, enfants des familles monoparentales ».

¹⁵ Insee, résultats provisoires à fin 2008.

- Mais cette progression se ralentit ;

- « La hausse de l'indicateur de fécondité et des naissances ne reflète pas une propension des femmes ou des couples à avoir plus d'enfants. Elle vient d'une stabilisation du calendrier des maternités après plusieurs décennies de transition pendant lesquelles il était progressivement devenu plus tardif, ce qui avait entraîné une baisse temporaire des naissances »¹⁶.

e) Le nombre de familles vivant avec au moins un enfant augmente modérément

- 7,8 millions de familles vivant avec au moins un enfant de moins de 18 ans, chiffre en hausse modérée depuis 1975 (+ 5,7%)¹⁷;

- 8,7 millions de familles vivant avec au moins un enfant de moins de 25 ans, chiffre en hausse un peu plus faible (+ 4,6%).

Le nombre de personnes de moins de 20 ans est resté relativement stable depuis 10 ans : 15,6 millions en 1999 et 15,9 millions en 2008.

f) Dans l'hypothèse centrale étudiée par l'INSEE et l'INED, le nombre de naissances s'élèverait à 786 000 en 2050.

Le nombre de personnes de moins de 20 ans resterait globalement stable (15,3M en 2050) ; mais la population totale augmentant, la part des moins de 20 ans régresserait (21,9% dans l'hypothèse centrale).

2) La descendance finale selon les générations : la prédominance des familles avec 2 enfants

a) La descendance des femmes

- Elle est mesurée au terme de leur âge fécond (50 ans par convention) :

* la diminution de la descendance finale a été prononcée entre les générations nées entre 1931 (2,62) et 1949 (2,11) ;

* la descendance finale est stabilisée pour les générations suivantes au dessus de 2,1.

- Si on retient l'âge de 40 ans, on observe une diminution pour les générations nées depuis 1956 : de 2,11 pour la génération née en 1956 à 1,97 pour celle née en 1966.

- Comme les femmes nées en 1978 (30 ans en 2008) ont déjà eu 1,1 enfant en moyenne chacune, on estime que la descendance finale des femmes nées dans les années 70 serait de 2,05. Cette estimation s'appuie sur l'hypothèse que le décalage des premières naissances se reporte d'autant sur les suivantes, sans changement de la propension à avoir un deuxième (ou un troisième enfant) quand on en a déjà eu un premier (ou un deuxième)¹⁸.

b) Le nombre d'enfants

Sur 10 femmes nées en 1950, deux ont eu un seul enfant, quatre ont eu deux enfants, deux en ont eu trois, une a eu quatre ou plus et une n'en a pas eu¹⁹. Globalement, cette répartition

¹⁶ Ined, Population et sociétés, N°454 – Mars 2009 (France 2008 : pourquoi le nombre de naissances continue-t-il d'augmenter ?).

¹⁷ 2,2 millions de familles ont au moins un enfant de moins de 3 ans.

¹⁸ Ined, Population et sociétés N°454, mars 2009.

¹⁹ Flori François, un siècle de fécondité, Médecine et sciences, 2002.

semble être du même ordre pour les femmes nées en 1960 (trois en ont eu un ou aucun, quatre ont eu deux enfants, trois en ont eu trois ou plus).

3) La taille des familles et l'espace des naissances

a) La taille des familles

- Bien que les familles nombreuses aient diminué, l'apport des naissances de rang trois ou plus à la descendance finale est particulièrement élevé en France (0,50 contre 0,21 en Italie par exemple pour la génération 1960). Il en est de même de leur part dans l'ensemble des naissances issues de cette génération de femmes : 23,6% (contre 12,6 en Italie)²⁰.

- Alors qu'entre 1975 et 2006 le nombre de familles augmente de 6%, celui des familles avec deux enfants augmente fortement (+26%) ainsi que celles avec un enfant (+11%). Dans le même temps, le nombre de familles très nombreuses diminue fortement (-61%) et celui des familles de trois enfants diminue légèrement (-6%). La taille des familles diminue très sensiblement²¹.

	1975		2006		2005/1975
	effectif	%	effectif	%	%
Millions de familles avec enfants < 18 ans					
1 enfant	3,11	42,4%	3,47	44,5%	+11%
2 enfants	2,37	32,3%	2,98	38,3%	+26%
3 enfants	1,09	14,8%	1,03	13,3%	- 6%
4 enfants et +	0,77	10,5%	0,30	3,9%	- 61%
Total familles avec enfant(s)	7,34	100%	7,79	100%	+ 6%

Source : à partir du PQE familles 2010 – Recensements de la population, INSEE, France métropolitaine

b) Le calendrier des naissances

- Le délai moyen entre la première union et le premier enfant s'allonge.

* Il est de 2 ans pour les femmes avec une première union avant la fin des années 60 ;

* Il est de 3,5 ans pour les femmes qui ont eu une première union au début des années 80.

- Le délai moyen entre les deux premières naissances s'allonge également mais plus légèrement :

* 3,2 ans pour les femmes qui ont eu leur premier enfant entre 1940 et 1965 et

* 3,8 ans pour celles qui ont eu leur premier enfant entre 1975 et 1984²².

²⁰ Breton Didier et Prioux France – « Deux ou trois enfants ? » Ined, Population, 2006.

²¹ Insee, recensements de la population – France métropolitaine (in PQE familles, Données de cadrage Indicateur N°3).

²² Insee première, N°956, avril 2004.

- Bien que l'espacement moyen des naissances dépasse sensiblement trois ans, 178 000 familles ont au moins deux enfants de moins de trois ans (soit 8,8 % des familles avec au moins un enfant de moins de 3 ans)²³.
- Quel que soit leur niveau de diplôme, les femmes ayant eu beaucoup d'enfants sont aussi celles qui sont les plus précoces à avoir leur premier enfant.

Section II - Les évolutions des structures familiales

1) Une diversification des statuts des couples²⁴

a) La progression des naissances hors mariage se poursuit : plus de 52% des naissances, soit 10 points de plus qu'il a 10 ans.

b) Les mariages et les PACS

- Le nombre de mariages est proche de 275 000 en 2008. Le nombre des premiers mariages diminue alors que celui des mariages de veufs et des divorcés progresse.
- L'âge moyen au premier mariage est passé de 29,8 ans à 31,5 ans pour les hommes entre 1998 et 2007 et de 27,7 ans à 29,5 ans pour les femmes.
- Les Pacs ont rapidement progressé (141 100 en 2008) : près de 94% des Pacs conclus en 2008 concernent des partenaires de sexe opposé.

Pour les couples hétérosexuels, il y a donc un Pacs pour deux mariages et le nombre global d'unions enregistrées (Pacs et mariages) progresse : 414 600 en 2008, contre 321 170 en 2000²⁵.

c) Les divorces

Le nombre de divorces augmente régulièrement depuis 2002 et se situe à 134 477 en 2007 après avoir oscillé entre 105 et 120 000 entre 1990 et 2002 (nombre de Pacs dissouts : 9 300²⁶)²⁷. Près de 60% des divorces impliquent au moins un enfant mineur ; le nombre total d'enfants concernés s'élevant à 136 000.

d) 75% des enfants de moins de 18 ans et 82% des enfants de moins de six ans vivent avec leurs deux parents

Sur les 81% des enfants de moins de 18 ans vivant avec un couple (dont 75% avec leurs deux parents et 6% avec un parent et un beau-parent), 63% vivent avec un couple « parental » marié (mariage initial ou deuxième union) et 18% avec un couple « parental » non marié. 32% des enfants de moins de 3 ans vivent avec un couple « parental » non marié (« recomposé » ou non)²⁸.

²³ Insee, RP 2006 – Métropole.

²⁴ Insee – Bilan démographique 2008.

²⁵ Insee, statistiques de l'état civil et ministère de la justice-SDSE, fichiers détails PACS (site Insee – bilan démographique 2008 – données complémentaires).

²⁶ Depuis 1999, début de la législation, 525 605 Pacs ont été conclus et 81 650 ont été dissouts

²⁷ Insee, estimation de populations et statistiques de l'état civil.

²⁸ Insee Première N°1216- Enfants des couples, enfants des familles monoparentales, janvier 2009

2) L'augmentation du nombre de foyers monoparentaux²⁹.

Bien que dans nombre de ces foyers, deux parents s'occupent – fût-ce de façon inégale – de leurs enfants et qu'à ce titre le concept de monoparentalité soit impropre, on a choisi de s'y référer dès lors qu'il est devenu d'usage commun et structurant en termes d'analyse.

Mais il conviendra chaque fois que c'est nécessaire de distinguer dans les foyers monoparentaux ceux où deux parents coexistent.

a) La France est l'un des pays de l'Union européenne où la proportion de foyers monoparentaux est la plus élevée³⁰, après le Royaume Uni, l'Allemagne de l'Est, le Danemark, la Bulgarie, l'Irlande et la Pologne³¹ : 20% des foyers avec au moins un enfant de moins de 25 ans³².

16% des enfants de moins de 18 ans vivent avec un seul parent (10% des enfants de moins de 6 ans et 19% des enfants de 14 à 17 ans révolus)³³. La proportion de mineurs vivant en foyer monoparental ne cesse de croître depuis 40 ans ; elle était de 6% en 1968³⁴.

b) On compte 1,76 millions de foyers monoparentaux avec un ou des enfants de moins de 25 ans

- * Près des 3/4 des foyers monoparentaux se sont constitués à la suite d'une séparation ;

- * 11% sont dus à un veuvage (contre 55% en 1962)³⁵ ;

- * Pour 15% des foyers monoparentaux, les parents n'ont jamais vécu ensemble et la filiation n'a pas été nécessairement reconnue par l'un des parents.

- 86% des enfants de moins de 18 ans de ces foyers vivent avec leur mère ;

- La plupart des enfants gardent des relations avec l'autre parent. Lorsque les enfants ne sont pas déclarés comme résidant principalement avec leur père, 25% des enfants le voient au moins une fois par semaine, 18% au moins une fois par mois, 22% quelques fois par an mais 18% ne le voient jamais³⁶.

- Les foyers monoparentaux ont moins d'enfants que les couples (1,6 en moyenne contre plus de 1,9). Plus d'un foyer monoparental sur deux n'a qu'un seul enfant et seulement 14% ont trois enfants ou plus.

- Plus des trois quarts (77%) des femmes et des hommes vivant seul(e)s avec des enfants déclarent ne pas avoir de relation amoureuse stable ; 10% déclarent avoir une relation

²⁹ On préférera généralement parler de « foyer monoparental » car l'autre conjoint, même s'il ne vit pas au quotidien avec son ou ses enfants fait généralement partie de sa « famille ».

³⁰ A Eydoux, MT Letablier – Les familles monoparentales en France, Rapport de recherche du centre d'études de l'emploi, juin 2007.

³¹ Les raisons de la monoparentalité diffèrent selon les pays : maternités précoces pour le Royaume Uni et l'Irlande, veuvage pour l'Europe du Sud, célibataires ou séparations-divorces en Europe du Nord.

³² Insee, métropole, enquêtes du recensement de 2004 à 2007.

³³ INSEE première – N°1259 « 1,2 million d'enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille recomposée » - octobre 2009

³⁴ Insee Première – les familles monoparentales : des difficultés à travailler et à se loger, N°1195 – juin 2008 et Insee Première – N°1216 – Enfants des couples, enfants des familles monoparentales, janvier 2009.

³⁵ INSEE/INED ; Enquête histoire familiale, 1999.

³⁶ Insee, enquête étude des relations familiales intergénérationnelles, 2005, in Insee Première, N°1195 – juin 2008.

amoureuse stable sans souhaiter vivre avec la personne concernée, 13% déclarent avoir une relation amoureuse stable mais être contraints de vivre séparés (pour des raisons professionnelles, financières,...)³⁷.

2) L'augmentation du nombre de familles recomposées

a) Le nombre des familles recomposées

- En 2006, 1,2 million d'enfants de moins de 18 ans, soit 8,8% d'entre eux, vivent dans une famille recomposée.

* Parmi eux, 800 000 vivent avec un parent et un beau-parent, un beau-père dans $\frac{3}{4}$ des cas. Quand leur parent et leur beau-parent n'ont pas d'enfant en commun, ce qui est le cas de 420 000 enfants, ils vivent dans une famille comprenant peu d'enfants.

* « 400 000 enfants sont nés après la recomposition familiale : ils résident donc avec leurs deux parents et un demi-frère ou une demi-sœur. »³⁸.

- La part des enfants de moins de six ans vivant en famille recomposée est de 7,2%.

b) L'augmentation du nombre de familles recomposées

Les estimations passées sont peu nombreuses (1990 et 1999) et difficilement comparables avec les résultats de 2006. « Toutefois, les familles recomposées n'augmentent pas dans la société française de manière aussi forte et régulière que les ruptures d'unions ou les familles monoparentales »³⁹.

Une famille est considérée par l'Insee comme « recomposée », tant que les enfants d'une précédente union habitent dans le logement. Lorsque ces derniers ont quitté le foyer, la famille devient « traditionnelle ». « De ce fait, le nombre d'enfants qui ont vécu un épisode de leur vie en famille recomposée peut être en forte hausse sans que le nombre d'enfants en famille recomposée à un instant donné n'ait augmenté ».⁴⁰

c) Eléments de calendrier

- Le plus âgé des enfants de l'union actuelle a en moyenne 7 ans de moins que le plus jeune de ses demi-frères ou demi-sœurs (dans les familles non recomposées, l'écart d'âge moyen qui sépare l'aîné des enfants et le deuxième est de 3,3 ans).

En 1999, l'Insee⁴¹ observait que :

- A 13 ans, les enfants avaient en moyenne quatre ans lors de la rupture et huit ans quand le parent qui les garde s'est remis en ménage.

- La remise en couple est plus fréquente et plus rapide pour les hommes : quatre ans après la rupture, 44% des pères ont constitué un nouveau couple contre 28% des mères.

- Les pères qui ont la garde de l'enfant se remettent plus rapidement en couple (54%, quatre ans après la rupture) que les autres pères (39%). La situation est inverse pour les mères (27% contre 33%).

³⁷ Idem.

³⁸ INSEE première – N°1259 « 1,2 million d'enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille recomposée » - octobre 2009, page 1

³⁹ INSEE première, N°901, « 1,6 million d'enfants vivent dans une famille recomposée », juin 2003

⁴⁰ Insee première N°1259 – Op.cit

⁴¹ INSEE première, N°901, « 1,6 million d'enfants vivent dans une famille recomposée », juin 2003.

d) Les naissances dans les familles recomposées

- Les mères des familles recomposées sont un peu plus âgées (les femmes ont en moyenne 38,2 ans contre 37,5 ans pour les familles non recomposées) mais les pères ont les mêmes profils d'âge. Dans 35,2% des cas, la femme est plus âgée que son conjoint, ce qui n'est le cas que pour 18,9% des autres familles.
- 65% des enfants qui vivent dans cette configuration familiale vivent avec un demi-frère ou une demi-sœur.
- Lorsque les enfants vivent dans une famille recomposée avec des enfants de la nouvelle union, 32% vivent dans une famille de quatre enfants ou plus, contre 11% des enfants des autres familles en couple.

Section III - L'évolution du travail des femmes :

Une toile de fond pour l'analyse des politiques familiales

Deux éléments structurants :

- la plus ou moins difficile conciliation entre vie familiale et vie professionnelle serait au cœur de l'explication des variations de la fécondité en Europe. La fécondité est la plus élevée dans les pays européens où le taux d'emploi des femmes est aussi le plus fort⁴². Améliorer les termes de cette conciliation est donc positif en termes de natalité et de croissance.

- ce sont les femmes qui supportent plus que les hommes la charge de cette conciliation avec deux conséquences majeures : l'inégalité dans la vie professionnelle avec ses incidences en termes de revenu et de retraite ; la lourdeur de la « double journée de travail » pour celles qui mènent de front une activité professionnelle et le travail domestique et éducatif. Il est donc logique que la politique familiale recherche un meilleur équilibre des rôles des deux parents.

1) L'activité professionnelle des femmes comparée à celle des hommes

a) Les taux d'activité et d'emploi des femmes restent inférieurs à ceux des hommes

- Le taux d'activité des femmes a fortement augmenté passant de 53% en 1975 à 65% en 2007 pour les femmes de 15 à 64 ans⁴³. C'est pour la tranche d'âge des 25/49 ans que cette progression a été la plus forte (le taux passant de 60 à 83%).

- Mais si les taux d'activité et d'emploi des femmes sont relativement élevés, ils restent inférieurs à ceux des hommes, en particulier pour la tranche 25-49 ans.

- Par ailleurs le taux de chômage féminin est plus élevé que le taux de chômage masculin.

En %	Femmes 15/64 ans	Femmes 25-49 ans	Hommes 15/64 ans	Hommes 25-49 ans
Taux d'activité	65,3	82,9	74,6	94,9
Taux d'emploi	59,7	76,2	69,0	88,6
Taux de chômage	8,5	8,1	7,4	6,6

Source : Insee, enquêtes emploi 2007 – séries longues sur le marché du travail - (personnes de 15 à 64 ans)

- Plus de la moitié des enfants vivent avec deux parents occupant un emploi (53% en 2005 ; 49% en 1999).

b) L'importance du temps partiel (choisi ou contraint)

- 31% des femmes travaillent à temps partiel (contre un homme sur vingt)⁴⁴.

⁴² Population et sociétés, N°448, septembre 2008 (« les politiques familiales des pays développés : des modèles contrastés »).

⁴³ Selon Eurostat, les taux d'activité de la population de 15 à 64 ans était de 60,7% pour les femmes et de 69,8% pour les hommes.

⁴⁴ 33% en moyenne européenne pour les femmes et 6,6% pour les hommes.

* 34% des mères en couples avec enfant de moins de 25 ans et 26% des mères de famille monoparentale travaillent à temps partiel

* le recours au temps partiel augmente avec le nombre d'enfants : 16% des femmes de 25 à 49 ans, sans enfant et qui travaillent, sont à temps partiel, 26% le sont si elles ont un enfant, 38% si elles en ont deux et 48% lorsqu'elles en ont trois ou plus⁴⁵.

* entre 25 et 49 ans, 30% des femmes à temps partiel souhaitent travailler plus.

- Le travail à temps partiel des femmes recouvre des situations très différentes. Dans la fonction publique, il concerne majoritairement des femmes de catégorie C. Dans le secteur privé, plus de la moitié des femmes concernées sont employées (souvent comme vendeuses ou caissières). Dans le secteur des services aux particuliers, plus d'une femme sur deux travaille à temps partiel. 18% des femmes cadres travaillent à temps partiel.

Pour une part importante, il s'agit d'un travail à temps partiel « subi ».

- les femmes qui travaillent à temps partiel ont pour 31% d'entre elles une durée du travail hebdomadaire supérieure à 30 heures et pour 15% une durée inférieure à 15 heures⁴⁶.

c) Au cours des dernières années, l'évolution de l'emploi salarié a été marquée par une individualisation des temps de travail et une précarisation touchant particulièrement les femmes.

- Les différentes formes d'emploi précaire (en particulier l'intérim, les stages et les emplois aidés) ont doublé entre 1985 et 2007, passant de 6% à 12% des emplois. En 2007, 11,1% des femmes et 6,3% des hommes exerçant une activité professionnelle sont en contrat à durée déterminée⁴⁷.

- Le développement de la mobilité professionnelle (chaque année, un salarié sur quatre change d'activité) entraîne aussi une fluctuation des contraintes et des besoins des familles vis à vis de la garde des enfants⁴⁸.

- Si en 2005, 27% des salariés sont dans une situation précaire ou instable du fait de la nature de leur contrat de travail ou d'un sentiment d'insatisfaction ou d'insécurité par rapport à l'emploi, ce taux est de 29,5% pour les femmes et 24% pour les hommes⁴⁹.

- 80% des enfants de moins de sept ans et demi dont les parents ont une activité professionnelle ont au moins un parent concerné par des horaires irréguliers ou décalés (avant huit heures ou après dix-neuf heures)⁵⁰.

2) Les taux d'activité et d'emploi

- Le taux d'emploi des pères varie peu en fonction du nombre et de l'âge des enfants alors que le taux d'emploi des mères y est très sensible.

⁴⁵ Insee Première, N°1226, mars 2009.

⁴⁶ Rapport conseil économique et social. 2008.

⁴⁷ Insee – enquêtes emploi du 1^{er} au 4^{ème} trimestre 2007.

⁴⁸ Leprince Frédérique, Les modes d'accueil des jeunes enfants, supplément ASH, septembre 2008.

⁴⁹ Premières synthèses. DARES. Juillet 2009.

⁵⁰ DREES. Etudes et résultats n°551 de janvier 2007 sur « la garde des enfants en dehors des plages horaires standard ».

Taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants

en %		Femmes	Hommes
Sans enfant		61,1	67,3
Le plus jeune est âgé de 0 à 2 ans	1 enfant	72,5	92,1
	2 enfants	58,1	92,7
	3 enfants ou plus	38,3	88,4
Le plus jeune est âgé de 3 ans et plus	1 enfant	74,5	83,7
	2 enfants	80,8	92,2
	3 enfants ou plus	65,5	89,6

Source : Insee – enquêtes emploi du 1er au 4ème trimestre 2008 – traitement Drees, in PQE famille 2010, page 68

- Chez les femmes de 25 à 49 ans, le taux d'activité des moins diplômées (67,5%) est de 20 points inférieur à celui des diplômées du supérieur (87,3%).

3) Les salaires des femmes

- Le salaire net moyen des femmes est de 20 201 € et celui des hommes est de 24 902 €. L'écart le plus important est observé entre les salaires de cadres : 37 917 pour les femmes et 49 304 pour les hommes⁵¹. Mais dans un couple sur quatre, le salaire de la femme est supérieur ou égal à celui de son conjoint.

- Depuis la fin des années 60, le salaire moyen des femmes s'est rapproché de celui des hommes mais ce rapprochement s'est interrompu dans les années 90.

- En 2006 l'écart entre les salaires moyens mensuels était de 27%. Les trois quart de cet écart tiennent à la structure des emplois, le facteur le plus important étant le temps de travail. L'écart est donc plus faible lorsque l'on compare les salaires horaires bruts : l'écart des moyennes est de 16%⁵².

4) Le travail domestique

Le travail domestique connaît une répartition inégale et une évolution de fond.

- Le travail domestique reste très majoritairement assuré par les femmes, qu'elles exercent ou non une activité professionnelle. La cuisine, la vaisselle, le ménage et l'entretien du linge restent largement du domaine des femmes, tandis que les hommes se consacrent davantage au bricolage et au jardinage.

- Entre 1974 et 1986, le travail domestique a augmenté de trois heures par semaine pour les hommes et a diminué de quatre heures par semaine pour les femmes. Entre 1986 et 1999, on n'observe plus aucun changement chez les hommes, tandis que le temps consacré au travail domestique continue de diminuer pour les femmes. Au total, la réduction de l'écart entre hommes et femmes est davantage due à la diminution de l'ensemble du temps consacré au travail domestique, qui bénéficie en premier aux femmes, qu'à l'augmentation du temps consacré à ces tâches par les hommes⁵³.

⁵¹ Insee, Dads – 2006 (dans le secteur privé et semi public, en 2006).

⁵² INSEE. Les salaires en France en 2008 et DARES Premières synthèses n°44 d'octobre 2008.

⁵³ Delphine Roy – « l'évolution des temps sociaux à travers les enquêtes emploi du temps » in Informations sociales, N°153, mai-juin 2009.

- En 1999 (date de la dernière enquête « emploi du temps » de l'Insee), dans les couples dont l'homme est actif occupé, les femmes consacrent cinq heures par jour au travail domestique et les hommes y consacrent deux heures.

* Les femmes actives occupant un emploi à temps complet consacrent 3h55 chaque jour au travail domestique (dont 30 minutes de soins aux enfants), tandis que les hommes y consacrent 2h14 (dont 13 minutes de soins aux enfants).

* Lorsqu'elles exercent une activité professionnelle à temps partiel, les femmes consacrent 4h30 par jour au travail domestique et les hommes y consacrent 2h15.

- Dans les couples, la participation au travail domestique varie un peu avec le rapport des salaires entre l'homme et la femme.

* Dans les couples où la femme gagne moins que son conjoint, le salaire des femmes est inférieur de 63% à celui du conjoint et les hommes assurent en moyenne 32% des tâches domestiques ;

* Dans les couples où la femme gagne au moins autant que son conjoint, le salaire des femmes est supérieur de 28% à celui du conjoint et les hommes assurent en moyenne 37% des tâches domestiques⁵⁴.

-Malgré une durée de travail professionnel moindre que celle les hommes, les femmes ont chaque jour, en semaine, une demi-heure de temps libre en moins que les hommes et quatre heures en moins chaque week-end. Mais ces moyennes cachent une grande dispersion.

⁵⁴ Sophie Ponthieux, Amandine Schreiber ; « Dans les couples de salariés, la répartition du travail domestique reste inégale » in Données sociales – la société française, 2006.

CHAPITRE II - LES POLITIQUES FAMILIALES PUBLIQUES : BUDGETS ET COMPOSANTES

Section I - Niveau des dépenses affectées à la politique familiale

Remarque préalable : les dépenses publiques recensées ici sont celles mises en œuvre par l'état et les collectivités locales dans leur fonction « politique » ; celles déployées par ces personnes morales en tant qu'employeurs ne sont donc pas reprises dans ce chapitre (ou lorsqu'elles le sont, on fait mention explicite de leur nature).

Les dépenses publiques affectées aux politiques familiales font l'objet d'estimations différentes. Il n'y a pas de différences majeures dans le chiffrage des diverses mesures (même si - on le verra notamment en matière de fiscalité – il existe des différences d'analyse substantielles). Les écarts renvoient surtout au champ retenu.

1) La fonction « maternité-famille » dans les comptes sociaux⁵⁵

Les dépenses de la fonction sont de 47,8Md€ en 2006

Mais selon la Cour des Comptes, le périmètre retenu est à la fois trop large et trop étroit. D'un côté il inclut les dépenses des régimes d'employeurs, qui débordent le champ des aides publiques. De l'autre, il exclut non seulement les aides liées à la fiscalité mais aussi toutes les prestations sociales qui se trouvent à l'intersection d'autres risques, telles que les aides au logement, les minima sociaux (sauf l'allocation de parent isolé (API)) ou les avantages familiaux de retraite.

2) L'estimation de la Cour des Comptes (rapport PLFSS de septembre 2007)

Elle porte sur un périmètre beaucoup plus large.

Les aides publiques s'étageraient en 2005 entre 69Md€ et 78Md€ selon que l'on intègre ou non le manque à gagner fiscal résultant de la demi-part de droit commun attribuée pour chaque enfant de moins de 18 ans.

Elles comprennent :

- les prestations familiales : 30,5Md€
- les prestations d'action sociale de la branche famille : 3,3Md€
- la contribution de la branche au financement de l'APL : 3,5Md€
- les prestations de l'assurance maladie liées à la maternité : 5,3Md€
- les allègements d'impôt liés au calcul du nombre de parts fiscales : 4,3 à 13,1Md€
- les dépenses fiscales en faveur des familles : 3,2 à 3,4Md€
- les bourses d'enseignement secondaire et supérieur : 1,9Md€
- les avantages familiaux de retraite : 11,5Md€
- les cotisations prise en charge par la branche au titre de l'AVPF : 4Md€
- le supplément familial de traitement des fonctionnaires : 1,3Md€⁵⁶ (mesure « employeur »)

⁵⁵ Les prestations de protection sociale en 2006. Etudes et résultats 604 de septembre 2007.

⁵⁶ Compté pour 2,5Md€ dans les comptes sociaux.

3) L'estimation de la CNAF : 78,2Md€ en 2006 soit 4,4% du PIB

La CNAF retient quatre grandes rubriques :

- les prestations « famille » : 62%
- le coût pour l'état des mesures fiscales en faveur des familles et des jeunes adultes : 11% (la CNAF ne retient pas le quotient familial dans son analyse)
- l'estimation des avantages vieillesse liés à la présence d'enfants : 16%
- les prestations de logement destinées aux familles et aux étudiants : 11%

4) Le chiffrage retenu par le Ministère du Travail : 92,5Md€ en 2008 soit 4,7% du PIB

Ce chiffrage est relativement cohérent avec celui de la Cour des Comptes pour les postes communs et dans l'hypothèse « haute » de la Cour (78Md€). Il en diffère par :

- l'inclusion des dépenses supportées par les collectivités locales (dont l'essentiel concerne la les dépenses pour les structures d'accueil de la petite enfance et d'accueil de loisirs prise en charge par les communes d'une part, les dépenses de protection maternelle et infantile (PMI) et d'aide sociale à l'enfance (ASE) prises en charge par les départements d'autre part ;
- une estimation plus complète du statut fiscal des familles comptée pour 23,5Md€ contre 16,5Md€ dans le chiffrage de la Cour.

*
* *

On tire de ces premières approches trois conclusions :

a) Il faut souligner le caractère conventionnel du champ retenu, les incertitudes de chiffrage et l'absence de données fiables sur certains champs.

a1) le caractère conventionnel du champ

Citons quelques exemples des choix à opérer :

- * comment traiter les quotients fiscaux, conjugal et familial ?
- * dans les dépenses du risque maternité, faut-il compter seulement les prestations en espèces ou aussi les dépenses de soins (qui représentent 50% des dépenses totales du risque)?
- * lorsqu'une prestation est « générale » à l'ensemble des ménages (les aides au logement par exemple ou le revenu de solidarité active - RSA), faut-il compter dans la politique familiale la totalité des allocations versées aux familles ayant des enfants à charge ou la seule part de la prestation attachée aux enfants ?
- * les dépenses de l'aide sociale à l'enfance doivent-elles être intégrées dans l'agrégat étudié ?

a2) les incertitudes de chiffrage

Citons par exemple le fait que les rétroactions des dépenses fiscales ne sont pas calculées et qu'il en est de même des dépenses fiscales sur les impôts locaux. Plus fondamentalement, le traitement des quotients – lorsqu'on les retient – pose des problèmes délicats d'estimation.

a3) l'absence de données agrégées pertinentes

C'est le cas par exemple pour les dépenses des collectivités locales.

b) Il convient d'être très prudent dans les comparaisons internationales

b1) la prudence est de mise lorsqu'on raisonne au niveau des agrégats.

Ainsi les comparaisons retenues par Eurostat sont calées sur les comptes sociaux évoqués ci-dessus au 1. Comme l'indique le rapport de la Cour des Comptes précité : « Sur la base de cet agrégat, la France se situait en 2003, avec 2,6% du PIB dans une position moyenne en Europe, au 7^{ème} rang derrière les pays de l'Europe du nord, les pays germaniques et le Luxembourg ».

La dernière livraison d'Eurostat pour 2006 donne pour la France 2,55% du PIB contre 2,07% pour l'Europe à 27.

Il est très probable que dans une approche plus large – et vraisemblablement plus pertinente – la situation relative en France serait meilleure et que, pour l'ensemble des 27, la part du PIB consacrée à la famille y serait plus importante.

b2) on dispose par contre de matériaux plus solides

- pour des analyses par types de familles (cf. la récente étude de la CNAF : dossier d'étude 112 de janvier 2009) ;
- pour des analyses portant sur des instruments spécifiques (analyse sur les modalités d'établissement de l'impôt sur le revenu ; analyse des congés, éventuellement rémunérés, suivant la naissance des enfants...).

c) Il conviendra que le HCF mette à son programme

- Un essai de clarification dans la comparaison internationale de l'agrégat « politiques publiques en faveur des familles ».
- La production systématique de fiches sur les types de mesures mises en œuvre dans les différents pays au fur et à mesure où il les analysera pour notre pays.

*
* *

Il est proposé de distinguer dans les dépenses celles qui sont consacrées aux familles ayant des enfants à charge et celles qui le sont au bénéfice des familles n'ayant plus d'enfants à leur charge.

Section II - Familles ayant des enfants à charge

Cette section ne traite pas, de façon spécifique, des familles qui se heurtent à des difficultés particulières telles que la longue maladie ou le handicap de l'enfant, ou de l'un des parents, ou l'invalidité.

Sous Section I - Les prestations versées par les caisses de sécurité sociale

Remarque préalable : les caisses d'allocations familiales (CAF) servent 96% des prestations légales (contre 4% pour les caisses de la Mutualité sociale agricole).

On distingue les prestations légales et l'action sociale.

I) Principes, inspirations et architecture du système des prestations familiales

A) Principes généraux

1) Les prestations familiales assurent une protection universelle

Alors qu'à l'origine, les prestations – financées sur le revenu professionnel – concernent les travailleurs, on en élargit assez tôt et de façon croissante le bénéfice aux « non-actifs », notamment les mères de famille isolées ayant des enfants à charge et qui sont souvent inactives. Cet élargissement très substantiel débouche en 1976 sur la généralisation des prestations : c'est désormais la condition de résidence qui prévaut, pour autant qu'elle soit régulière.

2) C'est la situation de fait qui l'emporte pour la détermination de l'allocataire

C'est la charge effective qui détermine l'allocataire et prévaut le cas échéant sur le lien de filiation. Ainsi un tiers – les grands parents par exemple – peuvent être les allocataires dès lors qu'ils ont la garde effective et permanente de leurs petits-enfants.

3) La législation des prestations familiales assure la neutralité

- entre les conjoints. Qu'ils soient liés entre eux par le mariage ou un PACS ou qu'ils soient en concubinage, les prestations sont les mêmes.

- entre les enfants, quelle que soit la nature de la filiation.

4) Les prestations sont uniformes sur le territoire (hors TOM)

- Les importants abattements de zone qui existaient à l'origine en métropole pour le calcul des allocations familiales ont été diminués par étapes puis supprimés en janvier 1973 (à leur niveau maximal d'origine en 1947, ils étaient de 36%).

- La situation initiale dans les DOM s'écartait nettement de la métropole : les prestations légales étaient nettement inférieures et l'écart était, au nom de la « parité globale », versé sous forme d'action sociale (le FASO).

Sous la pression des élus de ces départements, le processus d'unification des prestations s'est progressivement imposé. Désormais, il n'existe plus que des écarts mineurs.

- Les prestations sont, en métropole, uniformes à l'exception de l'aide au logement où le territoire est divisé en trois zones caractérisées par des plafonds de loyer différents. Mais les écarts d'aide auxquels ils conduisent sont faibles (pour un couple de deux enfants, l'assiette de calcul de l'aide – loyer plafond majoré du forfait de charges – passe de 413,7€ en zone 3 à 492,9€ en zone 1).

5) L'enfant n'est pas porteur d'une « créance de prestations » uniforme

C'est le ménage, dans ses différentes dimensions (taille, revenu, conditions de logement, statut familial) qui est le sujet de droit (aux antipodes du principe « proportionnaliste » : un enfant, une allocation unique). Il s'ensuit, par définition, un système complexe puisque l'on entend tenir compte des caractéristiques sociales, économiques et juridiques du ménage. On le verra, cette complexité pose des problèmes de lisibilité, d'accès aux droits et de fraude.

B) Le système des prestations poursuit des objectifs multiples, au demeurant assez stables

Il existe certes des inflexions dans le discours politique et suivant les époques tel ou tel objectif est présenté avec plus d'insistance. Mais il existe une grande continuité dans l'analyse des objectifs.

Le Programme de qualité et d'efficience famille annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 est le document de référence le plus récent. L'annexe 2 donne la liste et le libellé des objectifs retenus dans ce PQE.

1) Le souci nataliste

Il se traduit par :

- la constance d'une aide puissante aux familles ayant de jeunes enfants : il faut que les familles aient une « bonne expérience » lors des premières naissances pour consolider le désir d'avoir plus d'enfants ;
- la progressivité des Prestations Familiales (PF) avec la taille de la famille : le premier enfant (et le second ?) vien(nen)t spontanément ; le passage au troisième serait plus problématique, d'où un ressaut d'aide pour « encourager » la naissance à ces rangs élevés.

2) L'option d'un large degré de diffusion des prestations.

On exclut une concentration radicale des prestations sur les familles pauvres et modestes. On cherche en effet :

- à ancrer un comportement général de « désir d'enfant », d'autant plus que « les modes de comportement » - le nombre désiré d'enfants - se diffuseraient à partir des familles aisées. Le soutien à la natalité serait amoindri par une trop forte sélectivité des prestations.
- à aider financièrement l'ensemble des familles afin d'assurer à toutes une compensation cohérente des charges liées à la présence d'enfants à leur foyer. L'égalisation des niveaux de vie par unité de consommation reste l'horizon doctrinal du système. Ce souci explique par exemple que les allocations familiales – prestation la plus emblématique du système - soient versées à toutes les familles.

Il en découle le concept de « compensation horizontale », souvent invoqué pour rendre compte de cette inspiration⁵⁷.

Le PQE famille affiche ainsi un objectif 1 « contribuer à la compensation financière des charges de famille » (avec comme indicateur associé les niveaux de vie médians après impôt des familles avant et après transferts)⁵⁸.

3) Le souci social

Mais, surtout lorsque les contraintes financières sont fortes, on introduit une modulation des prestations avec la situation concrète des familles, notamment leur revenu. Dans cette approche – dite de « compensation verticale » - on procède selon deux techniques :

- La prestation – d'un montant unique - est supprimée au dessus d'un plafond donné de revenu (c'est le cas pour la PAJE, le complément familial et l'ARS). Ce qui compte alors pour apprécier la sélectivité de la prestation, c'est le pourcentage de familles exclues ;
- La prestation varie de façon linéaire avec le revenu. Ce qui compte alors c'est le taux d'élasticité (si la prestation baisse par exemple de 30 centimes par euro de revenu supplémentaire, le taux est de 30%).

On trouve une approche de ce type dans le PQE famille, objectif n°2 « aider les familles vulnérables » (avec des indicateurs associés « rapport inter-déciles des distributions de niveaux de vie avant et après transferts »⁵⁹, nombre d'enfants âgés de moins de 18 ans vivant dans des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté »⁶⁰, « impact des transferts sur le taux de pauvreté » et « taux d'effort médian des ménages titulaires d'une aide au logement »⁶¹).

4) La recherche de la conciliation entre le travail professionnel et la vie familiale

La recherche de la conciliation entre le travail professionnel et la vie familiale notamment lorsque l'enfant est jeune (avant l'école préélémentaire) passe alors par l'aide à la garde si les parents travaillent ou par une prestation «de compensation» lorsque l'un des parents n'a pas d'activité professionnelle.

C'est l'objectif 3 du PQE famille, avec deux indicateurs associés («proportion des jeunes enfants gardés de manière formelle»⁶² et «taux d'occupation des établissements d'accueil pour jeunes enfants»).

*
* *

L'enjeu de la politique des prestations est de parvenir à un bon équilibre entre ces différents objectifs. Notons à cet égard que le double ciblage (en faveur des familles jeunes et nombreuses) n'est pas contraire à l'objectif social :

⁵⁷ On notera que ce souci de compensation horizontale ne va pas jusqu'à distribuer des prestations croissantes avec le revenu alors qu'on pourrait concevoir, au nom du principe d'égalité des niveaux de vie entre familles de tailles différentes, qu'on le fasse puisque le coût de l'enfant croît avec le revenu de ses parents. Le supplément familial de traitement des fonctionnaires (SFT) illustre cette approche.

⁵⁸ Libellé de l'objectif « réduction des écarts de niveau de vie ».

⁵⁹ Libellé de l'objectif « réduction des écarts de niveau de vie ».

⁶⁰ Libellé de l'objectif « réduction d'un tiers ».

⁶¹ Libellé de l'objectif « réduction effective du taux d'effort ».

⁶² Libellé de l'objectif 2010 : 33% pour les enfants de moins de trois ans.

* Les charges en début de vie familiale sont lourdes (renonciation à un revenu professionnel, passage à temps partiel et/ou coût des modes de garde) ;

* Beaucoup de familles nombreuses ont un revenu professionnel modeste (en grande partie en raison de la faiblesse relative du taux d'activité des femmes).

5) La soutenabilité financière du compte des prestations familiales.

Comme on le verra, le compte des prestations familiales – à système de recettes constant - est le plus souvent excédentaire.

Mais on connaît quelques épisodes de déficit (lié le plus souvent à une baisse conjoncturelle des recettes).

C) L'architecture du système des prestations familiales

On compte 6 662 000 familles allocataires pour 13 336 000 enfants⁶³. Cet effectif a augmenté de 9% en dix ans (largement du fait de la progression des familles de un enfant).

Le montant moyen de prestations est de 390 €/mois et 321€/enfant.

1) Une prestation emblématique : les allocations familiales (AF)

Bien qu'elles aient perdu de leur valeur en équivalent salaire, les allocations familiales (AF) et leurs majorations pour âge restent, avec 43,5% du total, la prestation la plus importante du bloc des prestations familiales (PF). Elles sont d'un montant forfaitaire et ne sont pas imposables.

a) Les allocations familiales sont servies aux familles de deux enfants et plus⁶⁴

Leur taux augmente avec la taille de la famille :

- 32% de la base mensuelle – soit 123,92 € - pour la famille de deux enfants (16% par enfant) ;

- La somme précédente est majorée de 40% de la base mensuelle à compter du troisième enfant, soit :

* 72% pour la famille de trois enfants – soit 282,70 € (24% par enfant) ;

* 112% pour la famille de quatre enfants – soit 441,48€ (27,6% par enfant)

On compte en métropole 4,37 millions de familles allocataires réparties en 3 millions de familles de deux enfants (69%), 1,06 millions de familles de trois enfants (24%) et 0,32 millions de familles de quatre enfants et plus (7%).

b) Une majoration pour âge de 61,96€/mois est versée à partir du 14^{ème} anniversaire des enfants.

⁶³ Bénéficiaires d'une prestation relevant du FNPF au 31/12/2007 – tous régimes, métropole et Dom.

⁶⁴ Sauf dans les DOM où elles sont de 22,77€, soit 18,4% du montant des AF de la famille de deux enfants.

Toutefois elle n'est pas servie à l'aîné de la famille de deux enfants (la durée de perception en moyenne est alors voisine de quatre ans : quand l'aîné sort du champ des PF à 20 ans, son cadet a en effet un peu plus de 16 ans).

La dépense concernée est de 13% du bloc (AF + majorations). Le poids des majorations pour âge croît avec la taille de la famille.

2) La durée de service des prestations

La durée de service des prestations a été régulièrement allongée mais l'âge limite est inférieur à l'âge auquel la plupart des jeunes adultes acquièrent leur autonomie financière.

a) L'âge limite

Il a d'abord suivi l'âge de la scolarité obligatoire (14 ans puis 16 ans). L'âge limite est fixé à 18 ans en juillet 1990.

- La loi de 1994 avait engagé un processus d'augmentation différenciée de cet âge. L'option retenue était de le porter à 22 ans⁶⁵. Mais compte tenu de la situation financière de la branche à cette époque, on avait prévu un échelonnement en fonction des marges financières constatées et en démarrant sur les prestations jugées prioritaires (familles modestes et nombreuses) ; la première étape portait sur les aides au logement ; les suivantes portaient successivement sur le complément familial, les AF des familles de trois enfants et plus et enfin les AF pour deux enfants ;

- Cette option n'a pas été intégralement mise en œuvre. L'âge limite est de 20 ans depuis janvier 1998 (sauf pour le complément familial et les aides au logement familiale servis jusqu'au vingt et unième anniversaire de l'aîné des trois enfants à charge) ;

- Pour que l'enfant reste à charge, il ne faut pas que ses revenus propres excèdent 55% du SMIC, soit 809,59 € bruts par mois.

- De très nombreuses familles perçoivent les PF jusqu'à l'âge limite⁶⁶ (pour les autres, l'enfant n'est plus à charge parce que ses gains propres^{67 68} excèdent le plafond précité).

b) Le soutien public aux jeunes adultes

Il combine des dispositifs d'inspiration différente.

- Pour certains d'entre eux, il n'y a pas de droit individualisé propre au jeune adulte et l'aide versée dépend de la structure du foyer auquel il appartient.

C'est le cas notamment :

* des prestations familiales ; celles versées au titre des enfants de plus de 18 ans sont de l'ordre de 2,5Md€. On retrouve pour cette tranche d'âge les traits structurants du système des PF décrit ci-dessous : progressivité avec la taille de la famille, attribution

⁶⁶ Le nombre d'enfants à charge passe en métropole de 540 000 à 17 ans, à 450 000 à 18 ans, 390 000 à 19 ans et 180 000 à 20 ans.

⁶⁷ Le niveau des indemnités versées dans les dispositifs les plus courants de formation professionnelle est supérieur à la borne de 55% du SMIC.

⁶⁸ Les rémunérations des étudiants fiscalement rattachés à leurs parents sont exonérés d'IR dans la limite annuelle de 3963€. Elles ne sont pas prises en compte ni pour le calcul des prestations familiales sous condition de ressources ni pour les bourses d'enseignement.

de prestations sélectives pour les foyers monoparentaux, soutien plus actif aux familles modestes...

* la grande majorité des bourses de l'enseignement supérieur (voir infra sous-section 4). Elles s'élèvent à 1,8Md€.

* du calcul de l'impôt sur le revenu avec la possibilité de rattachement jusqu'à 25 ans. La valeur de la demi-part attribuée à ces enfants augmente avec le revenu de leur famille (voir infra sous-section 2). La dépense fiscale de l'espèce est de 1,6Md€.

- dans d'autres dispositifs, on ouvre un droit propre, individualisé, au jeune majeur.

C'est le cas :

* de l'allocation de logement depuis le bouclage opéré en 1991⁶⁹. Compte tenu de la modestie des ressources propres des jeunes majeurs⁷⁰, cette allocation est distribuée à un nombre élevé d'allocataires : plus de 680 000 allocataires pour une dépense de 1,2Md€ et une allocation de 147€/mois en moyenne.

* du régime de l'assurance maladie (la cotisation étudiante, dont les boursiers sont au demeurant exonérés, est inférieure au coût moyen des soins remboursés ; la charge que supportent les régimes est évaluée à plus de 450M€)

Rappelons par ailleurs qu'actuellement le droit au RSA n'est pas ouvert aux personnes de moins de 25 ans (sauf en cas d'enfant à charge). Le Président de la République a annoncé le 29 septembre 2009 l'extension du RSA pour une partie des jeunes de moins de 25 ans.

3) La progressivité du système avec la taille de la famille

La progressivité du système avec la taille de la famille est significative.

a) La majorité des familles de un enfant (3,77 millions) n'ont pas de prestation familiale

On regroupe sous la catégorie unique des « familles de un enfant » des familles de profils très différents :

- des familles jeunes qui vont avoir au moins deux enfants. Pour la génération des femmes nées en 1950, sur neuf femmes qui ont eu un enfant, deux seulement n'auront finalement qu'un seul enfant et sept auront au moins deux enfants ;
- des familles qui n'auront en définitive qu'un enfant unique (deux femmes sur dix nées en 1950) ;
- des familles dont les enfants aînés sont sortis du champ des PF et dont seul le dernier est encore à charge.

⁶⁹ Juridiquement, l'AL des boursiers est supérieure à celle des non boursiers. Toutefois l'écart est relativement faible si bien qu'il est plus logique de classer l'ensemble de l'AL dans les dispositifs de droit propre.

⁷⁰ La fréquence des revenus nuls a amené à retenir une assiette forfaitaire, un peu différenciée selon que l'étudiant est boursier ou pas.

En métropole, environ 55% des familles de un enfant ne perçoivent pas de PF.

Les 1,7 million de familles qui en perçoivent sont :

- des couples ayant un enfant unique de moins de six ans et percevant la PAJE (840 000) dans ses différentes composantes
- des familles ayant droit à l'aide au logement (810 000)
- des familles qui perçoivent l'allocation de rentrée scolaire (670 000)
- des familles monoparentales si elles sont éligibles à l'API et/ou à l'ASF (410 000)
- des familles qui perçoivent l'AEEH (40 000)

Bien entendu, il y a dans l'énumération ci-dessus beaucoup de double comptes et nombre de familles cumulent deux prestations ou plus.

- les familles de un enfant qui perçoivent des PF ont un montant moyen de prestation supérieur au montant moyen de chaque enfant des familles de deux et plus : 354€/mois contre 200€. Ce niveau relativement élevé provient :

- * de l'importance de l'aide aux enfants jeunes ;
- * du montant de l'aide au logement ;
- * de la fréquence des familles monoparentales (le ratio entre les familles monoparentales et l'ensemble des familles percevant des prestations familiales s'établit à 26% (44% pour les familles de un enfant). Nombre d'entre elles perçoivent une prestation liée à l'isolement.

b) Pour les familles de deux enfants et plus

b1) le montant moyen par enfant se situe comme suit (métropole)

- familles de deux enfants : 164€/mois
- familles de trois enfants et plus : 221€/mois

b2) la progression du montant perçu résulte :

- de la progression du niveau des AF par enfant comme indiqué supra ; le barème conduit aux valeurs suivantes par famille : 120€, 540€, 840€ et 140€
- de la fréquence des majorations pour âge dans les familles
- de l'existence du complément familial pour les seules familles de trois et plus (41% de la bmaf, soit 161,29 €), forfait qui ne varie pas avec le nombre des enfants dans ces familles. Le plafond de ressources n'excluant qu'une faible minorité de familles, l'apport du CF est important
- de la forte probabilité de percevoir l'ARS puisque les plafonds de ressources augmentent avec la taille de la famille alors que les revenus primaires décroissent avec cette taille
- de la modulation modérée des aides au logement avec la taille de la famille.

c) Il faut rapprocher cette progressivité de la valeur de l'enfant supplémentaire (calcul en unités de consommation)

Le nombre d'unités de consommation par taille⁷¹ s'établit ainsi :

- couple avec deux enfants : de 2,1 à 2,5 uc selon l'âge des enfants. Il faudrait lui accorder en « prestations » 40 à 67% du revenu du couple sans enfant pour assurer la parité de niveau de vie .
- couple avec trois enfants : 2,4 à 3 uc, soit un besoin de prestations de 60 à 100% par rapport au budget de la famille sans enfants.

d) La progressivité des prestations familiales avec la taille de la famille varie sensiblement avec le niveau de revenu primaire des familles

- la progressivité est forte pour les petits niveaux de revenu ; à la limite, l'aide apportée aux enfants est supérieure à leur poids en unités de consommation. On trouve ce résultat pour les ménages dont le revenu primaire est inférieur à 1000€/1200€/mois.
- au-delà, et malgré la progressivité du système, le niveau de vie se dégrade avec la taille de la famille.

4) L'importance de l'aide aux familles ayant des enfants de moins de trois ans

C'est sur ce champ que l'évolution de notre système a été la plus importante, dans le système des prestations d'une part, dans les autres dispositifs publics d'autre part :

Le poids des aides publiques a continûment augmenté pour atteindre environ 16 Md€ en 2007 :

- 12,4 Md€ en prestations familiales et action sociale,
- 1 Md€ en dépense fiscale,
- 2,2 Md€ en provenance des collectivités territoriales,
- 0,4 Md€ de l'Etat pour le fonctionnement des écoles maternelles.

A ce montant, il convient d'ajouter :

- les dépenses d'indemnités journalières de maternité, pour la part post-natale, pour environ 1,5 Md€⁷²,
- les dépenses d'API pour les enfants de moins de trois ans (0,8 Md€) et les dépenses de RMI pour des familles comportant des enfants de moins de trois ans ;
- les dépenses de cotisations AVPF; l'ordre de grandeur retenu étant de 2,6 Md€⁷³.

Le montant global des dépenses publiques est donc supérieur à 21 Md€, soit environ 1,1% du PIB.

⁷¹ L'échelle retenue est de 1 pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour les autres adultes et les enfants de plus de quatorze ans et 0,3 pour les enfants de moins de quatorze ans. Par convention, cette échelle ne varie pas selon le revenu de la famille.

⁷² A titre relativement conventionnel, on retient au titre de la période post-natale 60 % du montant total des IJ maternité versées en 2007 qui était de 2,5 Md€.

⁷³ Les dépenses d'AVPF de la CNAF atteignent 4,3 Md€ en 2007 ; la CNAF indique que 35% des bénéficiaires le sont au titre du CF, les autres l'étant au titre d'enfants de moins de 3 ans ; on fait l'hypothèse que la cotisation pour les bénéficiaires du CF est en moyenne plus élevée, en raison de la cotisation réduite pour les allocataires du CLCA à taux partiel ; on retient donc un taux de 60 % pour les dépenses au titre des enfants de moins de 3 ans.

- 71% de ces aides sont à la charge de la branche famille (en prestations légales, en action sociale et en Avpf)⁷⁴. On estime que plus de 90% des familles ayant un enfant de moins de trois ans perçoivent une prestation légale (hors RSA) ou une aide en action sociale, soit 6500€/an en moyenne.

- La structure de la dépense totale a été profondément remaniée avec la montée de l'activité professionnelle des femmes : on quitte à partir des années 70 le système du salaire unique (on aide les familles où la mère n'a pas d'activité professionnelle) pour un système plus équilibré où on aide la (quasi) totalité des familles, quel que soit le statut d'activité des parents.

a) Regard rétrospectif sur l'évolution du système d'aides

a1) les familles où un parent n'exerce pas d'activité professionnelle

A l'origine, le salaire unique est d'un montant élevé ; il est attribué aux familles ayant de jeunes enfants d'une part, aux familles nombreuses au-delà de la petite enfance d'autre part.

La prestation se dégrade par le jeu d'une indexation sur les prix et d'un durcissement du plafond de ressources. On procède à une relance en 1972 en en concentrant le bénéfice sur les familles les plus modestes qui bénéficient d'une prestation d'un montant supérieur et assortie de paramètres d'indexation plus favorables⁷⁵.

Avec la réforme du complément familial (CF) en 1978, on augmente à nouveau plafond et montant.

On change de paradigme à partir de 1985 avec la création de l'allocation parentale d'éducation. Au fil des années elle change de logique et connaît un fort développement :

- Dans sa première version, l'allocation, d'un montant forfaitaire substantiel (39% du SMIC net en 1986) s'analyse comme la prolongation du congé de maternité (compte tenu des conditions d'activité antérieure, elle est quasiment réservée aux femmes qui ont été actives avant la naissance). Elle est accordée pour les naissances de rangs trois et plus jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant.

- En 1986, on allonge la durée (jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant) ; on augmente le montant pour le porter à plus de 60% du SMIC net ; mais surtout on distend les conditions d'activité antérieure, ce qui ouvre l'APE à des femmes inactives depuis de nombreuses années.

- On garde le même dispositif en 1994 mais en étendant l'APE aux naissances de rang 2.

a2) les familles où l'un des parents exerce une activité à temps partiel

On développe progressivement des règles de cumul APE à taux partiel/travail professionnel à temps partiel.

a3) la longue marche pour le développement d'aides à la garde de tiers

Ce n'est qu'en 1972 qu'on crée une allocation de frais de garde et qu'on commence à afficher la thèse de la « neutralité ». Mais le dispositif échoue, notamment parce que l'offre éligible (pour l'essentiel les crèches) est très réduite.

Les déductions fiscales n'exercent pas un effet de levier suffisant.

⁷⁴ Hors Api qui est désormais intégrée dans le Rsa.

⁷⁵ Pour les autres, on gèle montant et plafond de ressources ce qui met le salaire unique dans une perspective d'extinction.

La réforme du complément familial est originale dans la mesure où la prestation est accordée au même montant aux différentes catégories de familles d'une part, où elle est accordée sans qu'il y ait forcément une « garde déclarée » en face de l'aide financière d'autre part.

Sur ce socle, se sont développés des systèmes complémentaires d'aide :

- aux crèches, et plus largement, aux établissements d'accueil du jeune enfant ;
- aux assistantes maternelles (avec la prise en charge des cotisations sociales puis d'une part croissante du salaire) ;
- à la garde des enfants par un employé de maison.

On constate à l'inverse, depuis les années 2000, un net recul de la scolarisation en maternelle avant trois ans.

b) La situation actuelle

b1) répartition des enfants de moins de trois ans selon leur mode principal de prise en charge

Mode de garde principal	Ensemble des enfants Drees - enquête modes de garde (2)	Couple où les deux parents ont un emploi à temps complet Drees- enquête modes de garde (2)	Couple où les deux personnes ont un emploi Insee - enquête emploi (1)
Services de garde rémunérés	30	59	61
garde collective (crèche, garderie, centre d'accueil...)	10	18	20
assistante maternelle	18	37	41
garde à domicile	2	4	
Autres modes de garde	70	41	39
grands-parents - famille	4	9	21
autre mode de garde	3	5	
père	63	27	6
mère			12
Ensemble	100	100	100

(1) Source : Enquête emploi et module ad hoc sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, 2005, Insee.

(2) Source : Drees, Enquête modes de garde 2007 - mode de garde principal de 8h à 19h

b2) les comptes

- les dépenses de prestations familiales en direction des familles avec de jeunes enfants s'élèvent à 10,9 Md€⁷⁶.

Ces dépenses se décomposent en :

- * prestation de base (la PAJE) : 4,6 Md €
- * complément de libre choix d'activité : 2,3 Md €
- * prestations pour la garde par un assistant maternel et un employé de maison : 4 Md € (dont 3,7 Md€ pour les CMG de la Paje et 0,3 Md € pur l'Afeama et l'Aged).

⁷⁶ Au 31 décembre 2007, source Cnaf – Tous régimes – métropole et Dom – pour les enfants de moins de 6 ans.

C'est avant tout l'augmentation de la participation pour frais de garde à l'extérieur du foyer (par un assistant maternel) qui explique la progression des dépenses. Elle a été multipliée par 2,4 depuis 2003. Les autres aides ont également progressé mais de façon moins marquée.

- les dépenses d'action sociale en direction de l'accueil des jeunes enfants représentent 1,9 Md€ : prestations de service pour les établissements d'accueil des jeunes enfants, aides à l'investissement pour les crèches et les jardins d'éveil et aides à l'installation des assistants maternels.

b3) l'économie de ces aides

Les prestations décrites ci-dessous aux paragraphes b31 et b32 sont d'application générale et uniforme. Par contre, on a de fortes disparités territoriales dans l'offre des modes d'accueil.

b31) la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

La prestation d'accueil du jeune enfant est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Elle est composée de plusieurs allocations :

- la prime à la naissance ou à l'adoption (890€) est versée sous condition de ressources au 7^{ème} mois de grossesse.

- l'allocation de base – 178€/mois - est versée jusqu'au mois qui précède le troisième anniversaire de l'enfant. Elle est servie sous condition de ressources et le plafond d'exclusion :

* augmente avec la taille de la famille

* est peu sélectif (on estime à environ 16% le nombre des familles exclues)

- un complément de libre choix d'activité

- un complément de libre choix du mode de garde.

b32) le complément de libre choix d'activité (CLCA)

Il est attribué au parent qui est inactif ou travaille à temps partiel (moins de 80% d'un temps complet) et a un enfant de moins de trois ans. Il est versé au maximum pendant six mois pour le premier enfant et jusqu'aux trois ans des enfants des rangs suivants. Pour bénéficier de cette prestation, il faut avoir validé huit trimestres au titre de la retraite au cours des deux années qui précèdent la naissance ou l'adoption d'un premier enfant, au cours des quatre années avant un deuxième enfant ou au cours des cinq années avant un troisième enfant ou les suivants.

Le montant du Clca est de 374€/mois pour les parents qui bénéficient de l'allocation de base de la Paje et de 552 €/mois pour ceux qui n'en bénéficient pas (dans ce cas, on rétablit de fait le bénéfice de la PAJE).

Le Clca peut être versé en cas d'activité à temps partiel. Son montant varie en fonction de la durée de l'activité.

Depuis le 1^{er} juillet 2006, un *complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA)* peut être versé à la personne qui a au moins trois enfants et cesse totalement toute activité professionnelle. Son montant est supérieur à celui du CLCA mais il n'est versé que pendant une période maximale de 12 mois à partir de la naissance ou de l'adoption.

Nombre de bénéficiaires du Complément de libre choix d'activité

	1 enfant	2 enfants et +	Dont 3 enfants et +
CLCA taux plein	2 304	346 338	146 315
Activité- 50%	11 970	152 869	32 526
Activité 50-80%	3 225	55 340	18 890
CLCA couple	6 175		
Avec intéressement	2 667		
Colca	2 373		
TOTAL	603 997		

Source : Cnaf, 31/12/2007 – tous régimes, métropole et Dom

Les familles avec un enfant représentent 6,3% des bénéficiaires du CLCA, celles avec deux enfants et plus 93,7% (dont 33,6% avec trois enfants et plus).

Ces prestations sont massivement attribuées à la mère de famille : on compte 97,5% de femmes dans leurs effectifs.

b33) le complément de libre choix du mode de garde

- Il est versé aux parents qui ont recours à une assistante maternelle ou à une employée de maison.

* pour les assistantes maternelles, son montant varie en fonction des revenus des parents (167 €, 278 € ou 441 € par mois pour un enfant de moins de trois ans). Il est complété par la prise en charge de la totalité des cotisations sociales pour chaque enfant gardé.

* pour la garde par un employé de maison, il permet la prise en charge de 50% des cotisations sociales dans la limite de 408 € pour un enfant de moins de trois ans.

- Il est complété par un dispositif fiscal (voir infra sous-section II).

Nombre de bénéficiaires de la Paje-Cmg

	Enfant de 0 à 3 ans	Enfant de 3 à 6 ans⁷⁷
CMG assistante maternelle	532 161	151 893
CMG garde à domicile	38 003	9 296
CMG structure	4 147	

Effectifs au 31/12/2007

b34) l'action sociale⁷⁸ Les Caf et les caisses de mutualité sociale agricole apportent également des aides aux parents de jeunes enfants avec les prestations de service, les contrats enfance et les aides à l'investissement.

Les prestations de service sont des aides au fonctionnement des services et équipements d'accueil des jeunes enfants. La prestation de service unique (PSU) est versée aux crèches, halte garderies, et établissements multi-accueil.

⁷⁷ Pour cette tranche d'âge, il faut rajouter plus de 125 000 enfants pris en charge au titre des prestations antérieures (AFEAMA et AGED).

⁷⁸ Leprince Frédérique – Les modes d'accueil des jeunes enfants – Supplément ASH – septembre 2008.

La prestation de service couvre 66% du coût de fonctionnement plafonné des services après déduction des participations financières des familles.

Les contrats enfance jeunesse ont succédé aux contrats crèches et aux contrats enfance. Contrats d'objectifs et de cofinancement passés avec une collectivité territoriale, une entreprise ou une administration de l'Etat, ils contribuent au financement des programmes de développement de l'accueil des jeunes enfants.

D'une durée de quatre ans, leur taux de cofinancement maximal est de 55% d'un coût de fonctionnement plafonné après déduction de la prestation de service unique et des participations familiales.

Les aides à l'investissement permettent d'aider les gestionnaires à financer la création de places en modes d'accueil ainsi que la rénovation et l'aménagement des locaux.

*
* *

L'analyse des dispositifs d'aide à l'accueil des jeunes enfants qui précède doit être complétée par celle des autres dispositifs publics (aide des communes pour les établissements d'accueil du jeune enfant, dépenses fiscales) et des règles de participation financière des familles.

Il résulte de ces combinaisons un système complexe où :

- * le taux d'effort des familles varie selon leur revenu et le mode de garde ;
- * les dépenses publiques varient selon le mode de garde.

5) La modulation avec l'âge des enfants

Le système des prestations familiales n'assure qu'une très faible modulation avec l'âge des enfants.

On s'accorde pour considérer que le coût de l'enfant croît avec l'âge. Dans l'échelle d'unités de consommation usuellement retenue - celle de l'Insee -, l'enfant de plus de 14 ans compte pour 0,5 unités de consommation (uc) contre 0,3 pour son cadet.

Le système des prestations familiales est loin d'être organisé sur cette hiérarchie.

- On a vu supra la place limitée des majorations pour âge des allocations familiales. La légère différenciation de l'allocation de rentrée scolaire ne pèse guère.

- Par ailleurs, la croissance du revenu primaire des parents avec l'âge augmente la probabilité que le ménage se situe au dessus du plafond des prestations sous condition de ressources (notamment le complément familial) et/ou entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une baisse des aides au logement.

La faiblesse de la prise en compte de l'âge peut expliquer en partie le fait que le taux de familles « pauvres » augmente avec l'âge des enfants⁷⁹.

6) La modulation des prestations familiales avec le revenu

La modulation des prestations familiales avec le revenu est significative mais pas massive (analyse menée hors API et RMI, prestations désormais regroupées dans le RSA).

⁷⁹ Le taux passe de 7 à 9% pour les enfants de 3/14 ans à 12% pour les 15/17 ans.

Pour mener l'analyse, il faut rappeler deux éléments qui la dominent :

- Les prestations sont « au mieux » forfaitaires ; leur montant ne progresse pas avec le revenu, ce qui serait cohérent avec le principe de compensation horizontale ;
- Ces prestations ne sont pas imposables.

a) Dans ce cadre, on avance souvent que le système assurerait une forte modulation des prestations avec le revenu

En témoignerait la croissance des prestations sous condition de ressources dans le total des prestations. En fait le ratio invoqué n'est pas pertinent :

- une prestation sous condition de ressources peut ne pas être très sélective. C'est le niveau du plafond et le taux de familles « exclues » qui permettent de mesurer la sélectivité de la prestation.
- une prestation peut être servie sans condition de ressources mais n'être, en majorité, de facto perçue que par des familles modestes (c'est le cas par exemple de l'allocation de soutien familial).

b) La modulation explicite des prestations avec le revenu s'opère selon deux techniques différentes

b1) la prestation est d'un montant uniforme⁸⁰ ; mais elle n'est plus servie au dessous d'un plafond de revenu.

C'est le cas du complément familial, de la PAJE ou de l'ARS.

Pour apprécier la sélectivité de ces prestations, il faut se référer :

* au nombre de familles « exclues » : 17% pour la PAJE, 26% pour le CF et 52% pour l'ARS. Ces chiffres, établis par la CNAF pour la seule métropole et les ménages ordinaires devraient être précisés mais cela ne devrait pas entraîner de changement d'ordre de grandeur.

* au poids de la prestation supprimée rapporté au revenu plafond (on mesure ce que la famille gagnerait à l'octroi de la prestation). Il est ainsi de 5,3% pour le complément familial (couple avec trois enfants) et 4,3% pour la PAJE (couple avec un enfant et un seul revenu)⁸¹ et de 1,1 à 2,6% pour l'ARS (pourcentage croissant avec la taille puisque, si le plafond augmente, le nombre d'allocations « non perçues » est proportionnel à la taille de la famille).

* à la charge financière qui résulterait du déplafonnement des prestations de l'espèce : respectivement 800M€ pour la PAJE, 500M€ pour le CF et 1,5M€ pour l'ARS (ces chiffres devraient être revus une fois précisé le nombre de familles exclues comme indiqué supra).

⁸⁰ Sous réserve parfois de l'octroi d'une prestation décroissante servie entre le plafond et ce plafond majoré de la prestation, de façon à lisser l'effet de seuil.

⁸¹ Ce pourcentage est plus faible pour les familles plus nombreuses et pour certaines prestations lorsque la famille est monoparentale ou que les deux membres du couple ont un revenu.

b2) la prestation diminue de façon linéaire avec le revenu jusqu'au plafond d'exclusion.

C'est le cas des aides au logement.

La sélectivité de la prestation est forte ⁸²(l'aide diminue de 35 centimes par euro de revenu supplémentaire ; on a donc une pente dégressive prononcée).

La prestation diminue régulièrement jusqu'au point de sortie (niveau de revenu où la prestation calculée de 15€ n'est pas versée).

b3) la hiérarchie des plafonds d'exclusion s'établit comme suit (métropole)

Les valeurs réglementaires correspondent au niveau où les revenus catégoriels nets (calculés notamment après application de l'abattement fiscal de 10%) entraînent la suppression de la prestation. Mais il est utile de faire apparaître le revenu net avant abattement.

ARS	Revenu annuel après abattement de 10%	Revenu mensuel avant abattement	Revenu annuel après abattement de 10%	Revenu mensuel avant abattement
1 enfant	22 321	2 065		
2 enfants	27 472	2 541		
3 enfants	32 623	3 018		
Par enfant supplémentaire	5 151	476		
Complément familial				
	Couple avec 1 revenu		Isolé, couple avec 2 revenus	
3 enfants	34 489	3 190	42 191	3 903
4 enfants	40 237	3 722	47 939	4 434
Par enfant supplémentaire	5 748	532	5 748	532
PAJE de base + prime				
	Couple avec 1 revenu		Isolé, couple avec 2 revenus	
1 enfant	32 813	3 035	43 363	4 011
2 enfants	39 376	3 642	49 926	4 618
3 enfants	47 251	4 371	57 801	5 347
Par enfant supplémentaire	7 875	728	7 875	728
	Allocation de logement (zone 2) Isolé et couple			
Un enfant	18 000	1 665		
Deux enfants	21 600	1 998		
Trois enfants	26 520	2 453		

La modulation avec le revenu tient compte de la taille de la famille

- Les plafonds d'exclusion (PAJE, CF, ARS) progressent avec la taille comme indiqué dans le tableau ci dessus ;
- Les paramètres du barème de l'aide au logement assurent une aide croissante avec la taille.

⁸² Après un plateau jusqu'au point de sortie de l'ex-RMI.

c) Ce sont les aides au logement qui « pèsent » le plus dans la modulation de notre système d'aide.

Elles constituent une aide importante pour des allocataires en majorité de revenu modeste, ce qui justifie qu'on les analyse de façon plus précise.

Les aides personnelles au logement

L'analyse est centrée à ce stade sur le locatif (87% des allocataires et 85% de la dépense ALF/APL familles). On compte plus de 2 millions de familles ayant des enfants à charge allocataires d'une telle aide au logement soit près de 30% des familles.

L'aide moyenne est de 203€/mois.

1) Contours de la prestation

- la prestation est « affectée » (il faut pour en bénéficier disposer d'un logement aux normes et acquitter régulièrement son loyer). L'AL/APL est à ce titre très différente d'une prestation non affectée variant avec le revenu par uc.
- elle est très concentrée sur les familles modestes.
- le taux maximum de l'aide (la part du loyer d'assiette prise en charge) attribuée aux ménages les plus modestes (niveau du RMI) est de 91%, soit (au plafond en zone II)
 - * 350€/mois pour un ménage avec un enfant
 - * 403€/mois pour un ménage avec deux enfants
 - * 501€/mois pour un ménage avec trois enfants
- l'aide diminue de façon assez rapide (coefficient d'élasticité supérieur à 30%) ensuite pour disparaître lorsqu'elle n'est plus que de 15€. Le niveau de revenu où l'aide disparaît est (en zone II) de 1665€/mois pour un ménage de un enfant; 1998€/mois pour deux enfants et 2453€/mois pour trois enfants.
- pour un niveau de revenu donné, l'aide augmente avec la taille de la famille. L'enfant supplémentaire entraîne une majoration de 70 à 110€/mois, somme à rapprocher du coût d'une chambre additionnelle de 9 m².

2) Contribution de l'aide.

On la mesure souvent en rapportant la prestation moyenne à la somme du loyer (dans la limite du plafond) et du forfait de charges. Dans ces conventions le ratio est de l'ordre de 50%. Le taux d'effort du ménage, dans les mêmes conventions, rapporte la somme du loyer (dans la limite du plafond) et du forfait de charges diminuée de l'aide au logement au revenu.

Ces approches sont insuffisantes :

- le loyer réel est très souvent supérieur au plafond de loyer. Comme la part de loyer au dessus du plafond est intégralement à la charge du locataire, le taux de contribution est beaucoup plus faible et le taux d'effort beaucoup plus fort. Le forfait de charges est lui aussi très souvent inférieur aux dépenses réelles⁸³. Il est donc logique de se référer pour le calcul du taux d'effort aux loyers et charges effectifs.

⁸³ On estime que les charges effectives sont deux fois plus élevées que le forfait.

- le PQE famille 2010 (LFSS pour 2010) retient une approche intermédiaire (loyers effectifs et charges forfaitaires). Dans ces conventions, le taux d'effort médian des ménages ayant une allocation de logement est de

- * 55% (taux d'effort brut avant les aides au logement)
- * 25% (taux d'effort net après aides au logement)

- il y a de fortes inégalités de taux d'effort et de contribution de l'aide entre les parcs et suivant les zones d'habitat

*il y a un écart important dans les dépassements entre les parcs public (dépassements très fréquents mais faibles) et privé (dépassements très fréquents et souvent très importants). Le taux d'effort moyen dans le parc privé est ainsi beaucoup plus élevé que celui du parc social : 35,4% contre 16,5%.

*comme la différenciation en zones des plafonds de loyer est limitée (la dépense éligible ne varie que de 80€/mois entre les zones 1 et 3) et très rustique, le taux d'effort – surtout dans le parc privé – varie de façon très sensible suivant les bassins d'habitat.

7) La place des prestations sous condition d'isolement

Les prestations sous condition d'isolement occupent une place significative.

Comme indiqué au chapitre I, le nombre de familles monoparentales a fortement augmenté ces dernières décennies.

Or beaucoup de ces familles sont de revenu très modeste. De ce fait, une partie importante des enfants concernés - 32% - est, avant les aides publiques, au dessous du seuil de pauvreté.

Cette situation s'explique par :

- * la faiblesse des revenus du travail (si le taux d'activité de ces femmes est élevé, le temps partiel est important, le niveau de salaire plutôt faible et le taux de chômage plus fort) ;
- * la modestie des pensions alimentaires (pour les familles où une créance alimentaire a été fixée⁸⁴ ou pourrait l'être) et la fréquence des défaillances dans leur service ;
- * la dégradation tendancielle des prestations familiales de droit commun (AF et aides au logement) en équivalent salaire du fait des mécanismes d'indexation analysés ci-dessous au 8.

C'est dans ce contexte qu'on a créé des prestations spécifiques (ou des avantages spécifiques dans le calcul des prestations de droit commun) au bénéfice de ces familles.

a) Analyse

a1) les prestations spécifiques

- l'allocation de soutien familial (l'ex allocation d'orphelin) est une prestation mensuelle de 87,14€/enfant⁸⁵ accordée sans limitation de durée. On compte 724 704 bénéficiaires pour 1,145 millions d'enfants.

- l'allocation de parent isolé (API) est une prestation différentielle et fait partie des minima sociaux. Elle garantit un revenu minimum de 584 €/mois pour le parent isolé, somme majorée

⁸⁴ Parmi les enfants bénéficiant de l'ASF, on en compte plus de 200 000 orphelins et 300 000 dont la filiation n'est établie que pour un seul parent.

⁸⁵ Quand l'enfant est privé de l'aide d'un de ses parents, 116,18 € s'il est privé de l'aide de ses deux parents.

de 195€ par enfant⁸⁶. Elle est accordée pour une durée limitée (jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant ou pendant un an après le fait générateur de l'isolement).

On compte près de 206 000 bénéficiaires pour une prestation différentielle moyenne de 421€/mois.

L'API est désormais intégrée dans le RSA dont on fait une brève analyse au IV de la sous-section 3 ci-dessous.

a2) les barèmes et bases de calcul des prestations sont parfois aménagés de façon favorable
Ainsi le plafond d'exclusion de la PAJE et du complément familial est plus élevé que celui du couple où un seul des parents a un revenu.

a3) les allocataires sont assistés dans l'établissement et le recouvrement de leurs créances alimentaires.

b) L'existence de ces prestations spécifiques pose deux problèmes de gestion difficile

- le lien entre les prestations et les créances alimentaires (les prestations sont en effet subsidiaires par rapport aux créances) ;
- la lutte contre la fraude (dès lors qu'il est fréquent que les allocataires ne déclarent pas vivre en concubinage).

8) Des variables stratégiques : les règles d'indexation

Elles sont rarement commentées bien qu'elles aient une importance fondamentale dans l'évolution du système de prestations familiales.

a) Les prestations accrochées à la base mensuelle des allocations familiales (bmaf)

La majorité des prestations sont exprimées en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales.

Le choix de la règle d'indexation pose un problème éminemment politique de conception des prestations. On a, en gros, le choix entre :

- l'indexation sur les prix. On considère qu'il faut maintenir le pouvoir d'achat des prestations et que « l'enrichissement global des ménages » - mesuré par la progression en euros constants des revenus primaires – leur permet d'élever leurs enfants dans des conditions plus satisfaisantes ;
- l'indexation sur les salaires. On considère que le revenu des familles comprenant des revenus professionnels et des prestations, il faut que les secondes évoluent comme les premiers si on veut éviter « l'appauvrissement relatif » des familles.

Mentionnons par ailleurs que l'indexation est générale, non différenciée selon les prestations.

b) A l'origine, on a fait le choix d'une indexation dynamique (le salaire de l'ouvrier de la métallurgie parisienne).

Mais très tôt, on a abandonné cette référence coûteuse pour une indexation sur les prix. Sans doute mentionnait-on dans les lois réformant la politique familiale ou les déclarations

⁸⁶ Montant de 778€ supérieur à la somme (640€) du CLCA à taux plein et de l'ASF pour la famille de un enfant.

politiques des hypothèses plus favorables. Mais la constance de l'indexation sur les prix fait douter de la sincérité de ces intentions.

c) Le résultat effectif depuis des décennies est une dégradation de la valeur de la bmaf en équivalent salaire.

Le taux de cette dégradation a tendance à diminuer compte tenu de la baisse du rythme de progression des salaires nets de cotisations sociales : le salaire net des salariés à temps complet des entreprises a varié comme suit entre l'année de référence indiquée et l'année 2006 en euros constants :

- Depuis 1950 : 2,4 % par an
- Depuis 1960 : 1,8 % par an
- Depuis 1970 : 1,2 % par an
- Depuis 1980 : 0,6 % par an
- Depuis 1990 : 0,5 % par an
- Depuis 2000 : 0,4 % par an

d) Cette dégradation explique que, par à coups, on revalorise telle ou telle prestation

C'est le cas par exemple en 1978 avec la réforme du complément familial, en 1981 avec l'augmentation des allocations familiales, en 2004 avec la réforme de la PAJE. Puis le processus d'indexation reprend ses effets, neutralisant partiellement le « gain initial ». Ainsi l'ASF est augmentée de 50% en 1978 ; mais elle est actuellement décrochée de plus de 15% par rapport au SMPT : on a donc perdu 40% de l'effet de la réforme.

e) Les plafonds des prestations sous condition de ressources

Comme ils sont indexés sur les prix, la progression des revenus professionnels en euros constants a pour effet de « faire sortir » les ménages dont le revenu, au dessous du plafond en année N, passe au dessus en année N+1.

Le taux « d'éviction » varie en fonction de la position du plafond dans la hiérarchie des revenus : modéré pour les prestations où le plafond est le moins sélectif (le CF par exemple), plus élevé pour l'ARS.

La CNAF a chiffré cet « effet plafond » à 3,6% pour le complément familial et 10,3% pour l'ARS entre 2002 et 2007.

f) Les aides au logement

f1) des règles spécifiques

- les paramètres « revenu » sont indexés sur les prix ;
- les plafonds de loyer – qui définissent la dépense éligible – ont évolué successivement comme l'indice de la construction et l'indice des loyers ;
- le forfait de charges – qui, au demeurant ne varie pas selon les zones – évolue tantôt comme les prix, tantôt selon un indice ad hoc peu documenté.

f2) conséquences

L'application de ces règles d'indexation contribue à un accroissement tendanciel du taux d'effort des allocataires, notamment dans le parc privé. Entre 2003 et 2008, le taux d'effort

médian passe de 22,7% à 25% (de 15,7% à 16,5% dans le parc public et de 31,2% à 35,4% dans le parc privé)⁸⁷.

II) L'action sociale

La politique d'action sociale de la branche famille est marquée par trois caractéristiques principales :

- Son poids est significatif mais très minoritaire au regard des dépenses de prestations familiales ;
- Son budget est en forte croissance ;
- Elle est largement affectée aux familles ayant de jeunes enfants.

1) Le poids dans les dépenses de la branche

Avec un total de 3,73 Md€, l'action sociale des Caf représente 8% de l'ensemble des dépenses de la branche famille en faveur des familles (46,2 Md€).

2) La croissance du budget

Entre 2006 et 2007, les dépenses d'action sociale ont progressé de 4,1% (de 3,59 Md€ à 3,73 Md€).

Il est prévu qu'elles progressent de 7,5% par an entre 2008 et 2012, passant de 3,74 Md€ à 4,99 Md€ en 2012, compte tenu de la progression prévue pour les dépenses d'accueil des jeunes enfants.

3) La répartition des dépenses

a) Selon la nature de la dépense

- Les prestations de service, dont les montants et les règles de versement sont déterminés au plan national, permettent de financer une partie du coût de fonctionnement de certains services et équipements : accueil des jeunes enfants, accueils enfants-parents, accueils de loisirs, aide à domicile, animation de la vie sociale, accompagnement à la scolarité et foyers de jeunes travailleurs. Le contrat enfance-jeunesse permet de soutenir le développement de services et équipements en direction des jeunes enfants, des enfants et des adolescents en cofinçant une partie des dépenses nouvelles engagées par les communes, les intercommunalités et les entreprises.

- Les aides à l'investissement sont versées pour soutenir la création de places d'accueil des jeunes enfants et de jardins d'éveil ainsi que pour aider à l'installation des assistantes maternelles.

- Les dotations d'action sociale sont affectées en fonction du règlement intérieur de chaque organisme sur décision de son conseil d'administration. Elles permettent notamment de financer les services de travail social des Caf, des aides financières aux familles, des aides à l'investissement et au fonctionnement de certains services et équipements pour les familles.

Les dépenses d'action sociale sont affectées :

- * aux prestations de service (72% en 2008 ; 77% en 2012) ;
- * aux aides à l'investissement (3% en 2008 et 2012) ;
- * aux dotations d'action sociale (23% en 2008 ; 18% en 2012) ;

⁸⁷ PQE familles 2010 (source : Cnaf – Fileas).

* et aux dépenses diverses (2%).

b) Selon le destinataire de l'aide

Au total, en 2007, les aides aux partenaires représentaient 79% des dépenses d'action sociale, les aides aux familles représentaient 10% de ces dépenses et le financement des services des Caf 11%.

c) Selon la nature de la fonction aidée

- 51,8% pour l'accueil des jeunes enfants
- 23,2% pour les temps libres des enfants et des familles
- 11,8% pour l'accompagnement social des familles et de leurs enfants
- 7,2% pour l'animation et la vie sociale
- 4,1% pour le logement et l'habitat
- 1,4% pour l'accompagnement de la fonction parentale.

III) Le compte de la branche famille

(analyse menée sur l'ensemble des dépenses, y compris le financement d'une partie des droits familiaux de retraite décrits à la section III).

1) Les ressources

a) Les principes

- Les cotisations professionnelles – exclusivement patronales dans le secteur privé – restent largement prédominantes (elles représentent 56,3% des recettes contre 87% en 1990). Le taux actuel est de 5,4 points sur le revenu professionnel brut⁸⁸. Elles sont dé plafonnées.

- D'autres ressources viennent les compléter à hauteur de 43,7 % du total des ressources. Il s'agit de la CSG (créée en février 1991, pour 20,9% des ressources), du remboursement des prestations par l'Etat (11,8%), des impôts et taxes affectées (7,1%), de cotisations prises en charge par l'Etat et la Cnam (1,7%) et de transferts de revenus divers (2,2%).

- Ces ressources sont affectées à la branche famille, cette affectation étant considérée comme une « sécurité » par l'UNAF. Encore ne faut-il pas la surestimer (le taux de cotisation peut être modifié par décret; on peut par ailleurs « glisser » dans les dépenses des « charges jugées indues », notamment par l'UNAF⁸⁹, ce qui diminue le disponible affecté aux PF proprement dites).

b) Le débat sur le financement

Le Gouvernement a confié en avril 2009 au député Yves Bur la mission de réfléchir sur la pertinence du financement actuel de la branche famille.

Dans la lettre de mission, le Premier Ministre écrit notamment « Même s'il a évolué avec la mise en place de la CSG, le financement de la branche famille se caractérise encore par la part importante qu'y occupent les cotisations patronales (...).Il convient aujourd'hui d'examiner

⁸⁸ L'assiette des cotisations dans les fonctions publiques ne comprend pas les primes. La Cour des Comptes considère que cette règle est irrégulière.

⁸⁹ Par exemple l'AAH entre 1975 et 1982.

l'opportunité de procéder à de nouvelles évolutions de ce mode de financement, compte tenu du caractère universel des allocations familiales (...). Il faut notamment s'interroger sur ses conséquences potentielles sur le coût du travail, même si les allègements généraux (...) conduisent aujourd'hui à ne faire porter aucun prélèvement au profit de la branche au niveau du SMIC (...). Ce mode de financement pose également une question d'équité intergénérationnelle dans la mesure où par nature les cotisations pèsent davantage sur les actifs que sur les inactifs. ».

2) Les emplois

a) Les PF servies aux familles ayant des enfants à charge

Leur volume dépend de facteurs socio-démographiques, des mécanismes d'indexation et des réformes affectant l'architecture des prestations.

Ils ont une influence :

a1) à la baisse

- pendant de longues années l'évolution de la natalité après le baby boom a allégé les dépenses et ce d'autant plus que la baisse des naissances a affecté surtout les familles nombreuses, mouvement très sensible dans un système de prestations nettement progressif avec la taille de la famille (ainsi le ratio familles de trois enfants et plus/familles d'au moins deux enfants est passé de 34,4% à 31,9% entre 1997 et 2007 ; le nombre moyen d'enfants par famille de deux enfants et plus passe en métropole de 2,89 en 1971 à 2,41 en 2007).
- l'indexation de la bmaf sur les prix exerce un puissant effet : les prestations évoluent nettement moins vite que la base salariale sur laquelle les cotisations sont assises.

a2) à la hausse

- deux mouvements de fond : l'augmentation de la durée de service (augmentation spontanée et augmentation de l'âge légal) d'une part, la croissance de la monoparentalité (bloc API/ASF) d'autre part ;
- la remontée de la natalité à partir de 1994 avec la stabilisation actuelle au dessus de 810 000 naissances ;
- des réformes du schéma des prestations. Citons notamment :
 - * la réforme du Complément Familial en 1978 ;
 - * la majoration du taux des AF et de l'AL en 1981/82 ;
 - * et surtout l'ensemble des réformes du bloc des aides affectées aux jeunes enfants avec le développement des aides à la garde des enfants (en prestations légales avec les réformes CF, PAJE, aide à la garde par les assistantes maternelles, AGED d'une part), la montée de l'APE à partir de 1985 d'autre part.
- l'alignement des prestations des DOM.

b) La branche famille supporte le financement d'une partie des droits familiaux et conjugaux de retraite

Il s'agit :

- de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) créée en 1972. La CNAF est l'« employeur fictif » des allocataires concernés et paye à ce titre des cotisations (au taux normal et sur une assiette calée sur le SMIC, donc fortement dynamique).

Les cotisations s'élèvent à 4,3Md€, soit 7,8% des charges de la branche famille.

- la contribution au Fonds Spécial Vieillesse (FSV) pour le financement des annuités par enfant élevé est plus récente : la loi du 22 juillet 1993 prévoyait le basculement intégral de la charge ; mais la situation financière de la branche a freiné ce mouvement et la CNAF ne paye actuellement que 60% des cotisations de l'espèce, soit 2,3M€ (4,1% des charges de la branche).

3) Les soldes

Ils sont usuellement positifs et on ne connaît que de rares épisodes de déficit.

L'ajustement des recettes disponibles aux dépenses de prestations (la « neutralisation de l'excédent ») s'est fait ou se fait par :

- la « dérivation » des excédents par la trésorerie commune (il a été mis fin à cette pratique en 1994) ;

- l'imputation de charges jugées « indues » par certains partenaires sociaux et familiaux (AAH par exemple entre 1975 et 1982).

Sous Section II - La fiscalité

Le système fiscal français prend en compte le fait familial de façon importante et originale, notamment pour l'impôt sur le revenu.

La qualification des règles en cause et le chiffrage de leurs effets pose de nombreux problèmes.

Des problèmes de qualification :

- certains dispositifs sont considérés comme des aides en tant qu'ils dérogent aux principes de l'impôt (c'est le cas des « dépenses fiscales »).

- d'autres ne le sont pas parce qu'ils mettent en œuvre les principes mêmes de l'impôt (c'est le cas des quotients conjugal et familial qui renvoient au principe constitutionnel selon lequel l'impôt sur le revenu tient compte de la capacité contributive des contribuables et que cette capacité est, à niveau de revenu donné, d'autant plus faible que la famille est nombreuse⁹⁰).

Des problèmes de chiffrage :

- « l'avantage » consenti aux familles par les dépenses fiscales est évalué pour son effet direct (baisse de l'impôt sur le revenu (IR) par exemple). Or ces dispositifs ont des effets indirects qui en augmentent « la valeur » pour les ménages qui en bénéficient. Ils rétroagissent en effet sur d'autres impôts ou prestations :

* en matière fiscale, lorsque le calcul des autres impôts fait référence au revenu imposable ou au nombre de parts ;

* sur les prestations : les exonérations et abattements mis en œuvre pour l'IR peuvent avoir pour effet de faire passer les contribuables au dessous du plafond d'exclusion ou augmenter le montant des prestations (aide au logement et bourses par exemple) ; en revanche les demi- parts supplémentaires, les réductions ou crédits d'impôt sont sans incidence sur les prestations sociales.

- « l'avantage » consenti aux familles est calculé pour l'effet brut des dispositifs. Mais leur suppression – toutes choses égales par ailleurs - entraînerait des plus values fiscales qui pourraient conduire à abaisser les taux de l'IR. Les bénéficiaires de ces dispositifs récupérerait alors par la baisse des taux une partie de l'avantage supprimé. Compter le coût pour sa valeur brute surestime considérablement l'avantage consenti aux familles. On trouvera ci-dessous une analyse de ces effets pour les quotients conjugal et familial.

I) Les quotients

1) Le quotient conjugal

Le couple a deux parts pour le calcul de l'impôt sur le revenu. C'est une option peu fréquente dans les pays étrangers qui pratiquent plutôt l'imposition séparée.

⁹⁰ Cette conception explique que le quotient conjugal n'ait jamais été classé dans les dépenses fiscales et que le quotient conjugal ait été supprimé de la liste des dépenses fiscales pour son « noyau dur », la demi part dite « de droit commun ».

Dans un impôt progressif par part, le quotient conjugal conduit le plus souvent, pour un revenu global du ménage donné, à un IR plus faible s'il provient d'un seul apporteur de revenu ou si les apports des deux membres du couple sont de niveaux inégaux.

Dès lors que le taux d'activité et le niveau de revenu professionnel des femmes diminue globalement avec le nombre d'enfants, un système de quotient conjugal est donc très favorable aux familles nombreuses.

Nous ne disposons pas d'une analyse qui simulerait l'application aux couples mariés ou engagés dans un Pacs du principe de l'imposition séparée (chaque parent bénéficiant d'une part). La moitié des couples verrait son impôt augmenter (pour un quart, la situation serait inchangée et pour un quart, l'impôt serait légèrement diminué). Par ailleurs, le passage à l'imposition séparée dégagerait une plus-value fiscale substantielle. Il serait donc utile de compléter le chiffrage de l'incidence brute d'une telle réforme avec un chiffrage où, pour une recette d'impôt inchangée, on compenserait la plus-value par un abaissement général du barème de l'IR. Dans cette dernière hypothèse, le solde net pour les familles serait diminué. Il conviendrait de poursuivre les analyses sur ces points.

2) Le quotient familial

Les enfants à charge comptent pour une demi ou une part pour le calcul de l'IR. L'impôt est donc d'autant plus faible que le nombre des enfants est élevé.

- le quotient familial n'est pas classé dans les dépenses fiscales (sauf pour les enfants majeurs de moins de 25 ans rattachés au foyer fiscal de leurs parents). On considère en effet qu'il fait partie, comme la progressivité, des principes fondamentaux de l'impôt sur le revenu ; ce n'est donc pas une aide fiscale.
- c'est une option peu fréquente dans les pays étrangers qui, lorsqu'ils tiennent compte des enfants dans le calcul de l'IR, ont plutôt recours à des formules forfaitaires, un abattement sur le revenu imposable de montant modéré, une réduction d'impôt ou un crédit d'impôt de valeur forfaitaire.

a) Evaluation globale

- 10,8Md€ en brut pour 7,5 millions de contribuables « perdants » et une « perte moyenne » de 1 426€. Mais cette estimation surestime substantiellement la valeur du quotient familial comme indiqué supra et doit donc être complétée par une évaluation en « net »

b) Analyse

b1) l'échelle des parts

- la ½ part de droit commun (enfants mineurs) : 8,8Md€ soit 76% du total
- la ½ part pour les enfants majeurs rattachés (l'âge limite est repoussé à 21 ou 25 ans en cas d'études pour ces enfants)⁹¹ : 1,8Md€
- des ½ parts supplémentaires sont accordées notamment pour les enfants de rangs 3 et plus (0,55Md€) et les parents isolés (0,4Md€).

⁹¹ Dans ce cas, tout ou partie du revenu des enfants rattachés est intégré dans l'assiette IR des parents.

b2) le plafonnement du quotient familial

- le quotient familial est plafonné depuis 1982. Le plafond a été augmenté de 18% en 1994 puis durci en 1998 (de 33% lorsque le gouvernement a renoncé au plafonnement des allocations familiales institué en 1997⁹²). Il a ensuite été un peu augmenté de 11 et 5% en 2001 et 2002.

- la réduction d'IR au plafond est de 2292€.

- le plafonnement du QF concerne 760 000 familles.

b3) rétroactions

Le quotient familial rétroagit sur d'autres impôts (chaque fois que le barème fait référence au nombre de parts). C'est le cas notamment de la PPE⁹³ et de la taxe d'habitation⁹⁴.

3) La non imposition des PF (et de l'AAH)

Bien qu'elles fassent partie du revenu courant des ménages, les prestations familiales ne sont pas imposables. C'est une doctrine constante. Mais – on y reviendra – dans certains projets de réforme du système de l'aide aux familles, on évoque parfois leur intégration – totale ou partielle – dans l'assiette de l'IR. Il est donc nécessaire de connaître l'incidence de cette option qui est fréquente dans les pays étrangers.

a) apport global

Il est évalué dans le fascicule « Voies et moyens » de la loi de finances pour 2009 à 1,7Md€. L'essentiel de la dépense fiscale porte sur les prestations familiales (dont la moitié au titre des allocations familiales proprement dites).

b) « L'apport » variant avec le taux marginal d'imposition du ménage (dont on sait qu'il diminue, toutes choses égales par ailleurs, avec la taille de la famille du fait du quotient familial).

c) Rétroactions sur d'autres prélèvements ou prestations

L'administration fiscale ne donne dans les annexes à la Loi de Finances que l'incidence directe des dépenses fiscales ; elle considère qu'il serait hasardeux de vouloir évaluer les incidences indirectes des dépenses fiscales.

Elles sont parfois importantes pour le calcul d'autres prélèvements ou pour l'octroi de certaines prestations. Il faut, en tout état de cause, en comprendre l'économie puisqu'on évoque parfois la réintégration des PF dans le revenu imposable.

⁹² Le plafonnement du quotient familial et le plafonnement des AF sont deux mesures grossièrement équivalentes en masse. Elles concernent toutes deux des ménages aisés mais ont une incidence structurellement différente. La pression résultant du plafonnement du quotient démarre dès le premier enfant alors que le plafonnement des AF touchait de façon plus directe les familles nombreuses. Le supplément d'IR croît avec le revenu alors que la perte des AF était indépendante du revenu des familles plafonnées.

⁹³ Ainsi le bénéfice de l'avantage en quotient familial au titre des enfants à charge permet d'élargir le champ d'application de la PPE au-delà de 32 948€ et jusqu'à 41 478€ pour un couple avec deux enfants.

⁹⁴ Ainsi un couple peut bénéficier de l'exonération totale de la TH si son revenu fiscal de référence est inférieur à 17 219€ ; en l'absence de quotient familial, l'exonération ne pourrait être obtenue que pour un montant de RFR inférieur à 14 666€.

c1) prélèvements

- les mécanismes de plafonnement de la taxe d'habitation étant calés sur le revenu imposable, la non imposition des PF fait que la taxe d'habitation des familles est inférieure à celle qui serait appliquée si les PF étaient imposables.
- il conviendrait de mener une analyse sur les autres prélèvements (notamment pour la PPE).

c2) lorsque l'octroi de prestations dépend du revenu, se référer au revenu imposable et non au revenu réellement perçu conduit à des prestations plus élevées.

- c'est le cas de certaines ressources pour le calcul des PF (rentes d'accident du travail par exemple)
- c'est le cas des bourses.

d) Le cas particulier de l'exonération de la rémunération des assistantes maternelles.

Elle est évaluée à 140M€ (pour une masse salariale supérieure à 2,5Md€, ce montant de DF correspond à un taux marginal moyen d'imposition de 5,6% qui traduit la modestie du revenu imposable du ménage). Mais comme la base ressources des aides au logement ne retient en principe que le revenu imposable, la rétroaction de la dépense fiscale sur ces aides est importante et supérieure à la dépense fiscale elle-même.

4) Réductions, abattements et crédits d'impôt consentis au titre des enfants à charge

a) La réduction d'impôt des enfants scolarisés

- elle ne concerne que les ménages imposables ;
- elle s'élève à 61€ au collège ; 153 € au lycée et 83€ dans l'enseignement supérieur ;
- la dépense fiscale totale est de 385M€ (dont 165M€ dans le supérieur).

Elle vient compléter les autres dispositifs d'aide à la scolarité (notamment les bourses et ARS).

b) Le crédit d'impôt pour les frais de garde des jeunes enfants

- Il fait suite à l'ancienne réduction d'impôt pour frais de garde qui par nature ne bénéficiait qu'aux familles imposables.
- Il est accordé pour la garde d'enfants de moins de sept ans par une assistante maternelle ou dans un établissement d'accueil du jeune enfant.
- Ce crédit est égal à 50% des dépenses effectivement supportées, retenues dans la limite annuelle de 2 300€ par enfant (soit un crédit maximal de 1 150€).
- Il concerne 1,568 millions de ménages :
 - * le crédit moyen est de 535 €, valeur très inférieure au plafond, ce qui traduit la modestie des dépenses restant à la charge des familles une fois reçues les aides des CAF et le cas échéant des employeurs ;
 - * 37% de la dépense fiscale est attribuée sous forme de restitution à des familles non imposables ou dont la cotisation d'impôt est inférieure (dépense fiscale de 840M€).

c) Le régime fiscal des « emplois familiaux »

C'est un régime très général qui concerne tous les ménages et une gamme étendue de services (notamment la garde d'enfants, le travail des employés de maison, le soutien scolaire, les prestations d'assistance informatique et d'internet...).

- à l'origine, on avait mis en place une réduction d'impôt qui par définition ne concernait que les contribuables imposés⁹⁵

- le régime actuel combine :

* un crédit d'impôt si le contribuable exerce une activité professionnelle ou est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi durant trois mois dans l'année de paiement des dépenses. Les ménages dont l'impôt est inférieur à ce crédit et les ménages non imposables reçoivent un chèque du Trésor public ;

* une réduction d'impôt pour les autres ménages.

- le crédit d'impôt comme la réduction actuelle sont de 50% de la dépense éligible retenue dans la limite d'un plafond : 12 000 à 15 000€ majoré de 1 500€ par enfant à charge (sans pouvoir dépasser 18 000€).

- la dépense fiscale est évaluée à 2,5Md€ pour 2009; 12% de cette dépense fiscale donne lieu à restitution soit à des ménages non imposables soit à des ménages dont l'impôt est inférieur au crédit en cause.

- la part de cette dépense fiscale bénéficiant aux familles ayant des enfants à charge n'est pas connue et mériterait d'être évaluée.

d) Pour de nombreuses dépenses fiscales, le régime des familles est plus favorable (notamment en se référant au nombre de parts).

Ces dispositifs ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif.

5) Autres impôts

a) La taxe d'habitation

Elle prévoit deux dispositifs favorables aux familles :

- des abattements obligatoire et facultatif en fonction du nombre d'enfants ;

- la référence au nombre de parts fiscales pour le calcul du plafonnement de la taxe.

Il n'y a pas d'évaluation de la «dépense fiscale » en cause

b) Les impôts sur la transmission du patrimoine (donations et successions)⁹⁶

Les flux de donations (32,6Md€ pour une moyenne de 56 000€) et de successions (58,85Md€ pour une moyenne de 175 000€) déclarées⁹⁷ sont importants et représentent plus de 11% du revenu annuel de l'ensemble des ménages.

Ils sont très concentrés ce qui est cohérent avec la concentration du patrimoine (le rapport interdéciles pour les successions est de 6,8 ; il est de 36,5 pour les donations).

⁹⁵ Compte tenu du statut fiscal des familles, beaucoup de familles n'avaient pas accès à ce dispositif.

⁹⁶ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires ; mars 2009 : « le patrimoine des ménages ».

⁹⁷ Compte tenu du seuil de déclaration des successions seules 60% des successions font l'objet d'une déclaration. Quant aux donations, on estime que le nombre de donations non déclarées est élevé.

Ils interviennent à des moments bien déterminés dans la vie des familles : l'âge moyen des héritiers en cas de succession est de 53 ans : il est de 41 ans pour les donations.

b1) conception des droits

- En matière de successions, la quotité disponible est réduite, ce qui contraste avec la législation de nombreux pays étrangers.
- La hiérarchie des taux traduit la préférence – ancienne - pour la ligne directe et plus récente pour les conjoints. Cette préférence explique que les droits de succession en ligne directe ne représentent que 33% du total des droits.
- On a cherché récemment à favoriser les donations pour accélérer la transmission des patrimoines au profit de ménages plus jeunes.

b2) le poids de la taxation

- beaucoup de donations et de successions sont « hors champ » (cf. seuil de déclaration des successions).
- dans l'environnement TEPA, les droits s'élèvent à 2,2% pour les donations et 9,5% pour les successions déclarées.
- le taux de taxation en France ne semble pas globalement plus favorable que dans les pays étrangers.

Sous Section III - Le niveau de vie des familles

Les prestations familiales et le statut fiscal sont les éléments majeurs qui contribuent à la compensation de la charge des enfants. Leur analyse combinée permet une première appréciation de l'incidence de la politique familiale sur le niveau de vie des familles même si ce premier bilan est incomplet ou ne rend pas compte de pans importants de l'action publique.

Le PQE famille 2010 publie trois grands indicateurs globaux

1) Le niveau de vie médian des familles

Il prend en compte, outre les prestations familiales et les aides au logement, le statut fiscal des familles, la taxe d'habitation, la prime pour l'emploi (PPE) et les minima sociaux. Il est établi pour 2008 par unité de consommation.

Niveau de vie médian par unité de consommation

	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants et plus	célibataire sans enfant	célibataire 1 enfant	célibataire 2 enfants et plus
Niveau de vie initial	24758	20612	18692	13046	18368	12569	8762
Niveau de vie final	23539	21003	19553	16088	17501	14244	12797
Niv fin/niv init	95,0%	101,9%	104,6%	123,3%	95,3%	113,3%	146,0%

Source : PQE famille 2010 – DREES, enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 actualisée 2008, modèle INES

Ce tableau, très global, appelle deux remarques :

- ce sont les familles nombreuses et les célibataires avec enfants pour qui le bilan redistributif est le plus favorable ;

- malgré l'apport de ce système redistributif, le niveau de vie par uc se dégrade avec la taille de la famille et reste très faible pour les célibataires avec enfants.

2) L'effet redistributif du quotient familial, des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement (pour des ménages de même composition familiale)

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

	Couples			Parents isolés
	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
<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 2005 actualisée 2007, modèle INES.

Champ : personnes 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 et a moins de 60 ans.

Note de lecture : parmi les couples ayant deux enfants, les 10 % des ménages plus aisés (D9) ont un niveau de vie initial 3,8 fois plus important que les 10 % des ménages les plus modestes (D1). Après intervention de l'impôt sur le revenu, y compris quotient familial, ce rapport diminue à 3,5. Lorsque les prestations familiales, les minima sociaux et les aides au logement sont également pris en compte, ce rapport s'établit à 2,8.

3) Le niveau de pauvreté des familles

Près de 18% des enfants de moins de 18 ans vivent dans des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté.

Ce taux est particulièrement élevé dans les familles très nombreuses et les familles monoparentales.

L'annexe 3 décrit le mode d'établissement et les résultats de l'indicateur 2-2 du PQE 2010 sur le taux de pauvreté des ménages.

*
* *

Les analyses très agrégées citées ci-dessus devront être développées sur au moins deux axes :

- production de résultats plus différenciés en fonction des caractéristiques des familles (taille, âge, statut civil, revenu...);
- analyse de la dynamique différentielle des différents éléments de la politique familiale.

Sous Section IV - Les dépenses des collectivités locales

Il n'y a pas de compte agrégé des dépenses en direction des familles concernant les collectivités locales.

1) Analyse par acteurs

a) L'action sociale des communes

a1) des dépenses vraisemblablement sous évaluées

- les dépenses de fonctionnement des communes en direction des familles recensées par la DGCL sont de 1,87 Md€⁹⁸ dont 1,57 Md€ pour les crèches et les garderies ;

- les dépenses d'investissement en direction de l'accueil des jeunes enfants sont estimées à 300 M€⁹⁹.

- Par ailleurs, les dépenses en direction de la jeunesse (en particulier vie scolaire et activités extrascolaires) s'élèvent à 1 430 Md€.

Mais ces données n'incluent pas les dépenses des communes de moins de 10 000 habitants, ni des groupements de communes alors qu'un nombre croissant d'actions font l'objet d'une prise en charge intercommunale. Par ailleurs de nombreuses dépenses en direction des familles sont vraisemblablement imputées sur d'autres comptes, tout particulièrement pour ce qui concerne le logement (poste important de dépenses mais non identifié en tant que tel).

a2) l'accueil des jeunes enfants est le premier poste de dépenses

- le premier poste de dépenses des communes et groupements de communes est celui de l'accueil des jeunes enfants.

Gérant 70% des crèches collectives et 85% des crèches familiales dont elles assurent la subvention d'équilibre, les communes accordent également des subventions d'investissement et de fonctionnement aux établissements d'accueil des jeunes enfants gérés par des associations ou des entreprises. Outre les établissements d'accueil des jeunes enfants stricto sensu (crèches, halte garderies et multi accueils), elles contribuent au financement de relais assistantes maternelles et des lieux accueils enfants-parents.

- le second poste de dépenses concerne les enfants et adolescents au-delà de trois ans. Outre l'entretien des locaux scolaires qui participent plus d'une politique d'éducation nationale que d'une politique familiale en tant que telle, les communes contribuent au financement - et parfois assurent la gestion – des services de restauration scolaire, des accueils de loisirs pour les enfants (avant et après les horaires scolaires, le mercredi et les vacances), des équipements sportifs (piscines, terrains de sports, etc.) et culturels (bibliothèques, musées, conservatoire,...) dont bénéficient largement les enfants et leurs familles avec des tarifs préférentiels. Elles organisent également des activités pour les enfants pendant les vacances.

- les communes et regroupements de communes conduisent également des actions diversifiées dans différents domaines importants pour la vie quotidienne des familles. Citons notamment :

* les aides au logement des familles : logement social, aides à la réhabilitation de l'habitat, prêts logements pour les familles et aides financières pour les familles les plus en difficulté (ces dépenses ne sont cependant pas isolées en fonction de leurs destinataires) ;

⁹⁸ Charges réelles des communes, 2007, Ministère de l'Intérieur – Dgcl.

⁹⁹ Observatoire de la petite enfance, 2007, Cnaf.

- * le versement d'aides financières aux familles avec de faibles revenus ou rencontrant des difficultés particulières ;
- * l'aménagement urbain en fonction des besoins des familles ;
- * l'organisation de transports scolaires ou de transports les mercredi et vacances.

b) Les actions des centres communaux d'action sociale

Au-delà de l'instruction des demandes d'aide sociale qui lui sont adressées, le CCAS « anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées » (code de l'action sociale et des familles). Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) interviennent ainsi particulièrement en direction des personnes en difficulté et des personnes âgées.

Dans certaines communes, leurs contributions peuvent également s'étendre à l'accueil des jeunes enfants ou à la mise en œuvre de dispositifs d'aides relevant du conseil général, de l'Etat ou d'autres institutions publiques. Les CCAS interrogés par l'Unccas¹⁰⁰ seraient deux fois moins nombreux que les communes à gérer des établissements d'accueil de la petite enfance mais le nombre de places qu'ils gèrent serait supérieur à celui géré par les communes. Il s'agit en particulier de structures multi accueil et de crèches familiales¹⁰¹.

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent confier certaines de leurs compétences optionnelles – dont celles qui concernent les familles – aux centres intercommunaux d'action sociale.

c) Les actions des conseils généraux

c1) La protection maternelle et infantile

Les conseils généraux assurent la responsabilité et le financement des services de protection maternelle et infantile qui assurent la promotion de la santé maternelle et infantile ainsi que l'agrément des structures d'accueil des jeunes enfants et des assistantes maternelles. Les services de PMI sont également responsables de la planification et de l'éducation familiale (déléguée à des associations ou structures hospitalières) et de la formation des assistants maternels (le plus souvent déléguée aux Greta).

Les centres de protection maternelle et infantile accueillent près d'un cinquième des femmes enceintes et des enfants de moins de six ans. Ils accueillent plus de la moitié des enfants de moins d'un an. En plus du suivi individualisé, dans les centres ou à domicile, ils organisent des actions collectives pouvant concerner aussi bien les mères que les pères : éducation à la santé, groupes de parole, actions favorisant la socialisation des enfants, etc.

Le rapport de l'Igas sur la Protection maternelle et infantile (2006) estime que les dépenses de PMI s'élèvent au moins à 700 M€ (sans compter les dépenses de formation des assistantes maternelles).

c2) l'aide sociale à l'enfance et les autres actions des conseils généraux en direction des familles

La mission essentielle de l'aide sociale à l'enfance, qui relève des conseils généraux, est de venir en aide aux enfants en difficulté et à leur famille par des actions de prévention

¹⁰⁰ Etude menée par l'Unccas auprès d'un tiers de ses adhérents, avril 2005.

¹⁰¹ Zielinski Daniel, « Une dynamique intercommunale : le rôle des Ccas » in Informations sociales, N°130, mars 2006.

individuelle ou collective, de protection et de lutte contre la maltraitance (L 221-1 code de l'action sociale et des familles).

En 2007, les dépenses qui y sont consacrées s'élèvent à 5,6 Md€¹⁰² :

- 49% : placements en établissements
- 25% : placements en familles d'accueil
- 5% : allocations mensuelles
- 6% : actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) et action éducative à domicile
- 4% : prévention spécialisée.

2) Des disparités territoriales

Il n'y a pas d'analyse systématique des disparités dans la nature et le montant des dépenses des collectivités. C'est un sujet relativement peu documenté.

Mais on peut évoquer deux exemples d'analyses :

- en matière de scolarité

La Cour des Comptes a publié en décembre 2008 un rapport sur « les communes et l'école de la République qui situe quelques disparités entre les communes de l'échantillon étudié. En dehors des taux de pré scolarisation des enfants de moins de 3 ans très hétérogènes qui ne relèvent pas uniquement des collectivités locales (2/3 enfants de moins de trois ans dans le Morbihan et le Finistère ; moins d'1/10 à Paris, en Haute Savoie ou dans le Haut Rhin), on peut citer le montant des achats de fournitures scolaires qui varie entre 31 € et 64 €/enfant en fonction des communes. Autre exemple : les aides allouées par les Caisses des écoles varient entre 38 € et 150 € par secours alloué¹⁰³.

- en matière d'accueil des jeunes enfants

Le taux d'équipement en accueil collectif varie entre 2 et 31 places pour 100 enfants de moins de trois ans selon les départements¹⁰⁴.

¹⁰² Etudes et résultats de la DREES, N°682, mars 2009.

¹⁰³ Les communes et l'école de la République – Cour des Comptes – 2008.

¹⁰⁴ Drees – enquête Pmi – mai 2008.

Sous Section V - Les autres grands domaines de dépenses publiques

Il n'est pas usuel¹⁰⁵ de compter dans la politique familiale l'ensemble des dépenses publiques affectées à des fonctions de consommations propres aux enfants : par exemple la dépense éducative qui par définition les concerne spécifiquement (120 Md€) ou le remboursement de leurs dépenses de soins (16 Md€). Encore faut-il les avoir en mémoire surtout quand on veut procéder à des comparaisons internationales.

Les quelques éléments qui suivent permettent de situer l'importance du taux de socialisation de ces dépenses.

Par contre, on ne prend guère en compte la présence d'enfants dans d'autres blocs de dépenses publiques.

I) L'assurance maladie

Deux caractéristiques majeures de notre système d'assurance maladie expliquent que le niveau de vie des familles ayant des enfants à charge n'est guère pénalisé par les soins de leurs enfants :

- le haut degré de prise en charge par les régimes de sécurité sociale (mais il n'est pas propre aux enfants ; il est de fait commun à l'ensemble des ménages) ;

- le fait que les cotisations qui financent le système de soins sont très largement indépendantes du nombre d'enfants présents au foyer des assurés :

- * c'est totalement le cas des régimes de base ;

- * c'est en partie le cas dans les régimes complémentaires qui appliquent souvent aux enfants une cotisation inférieure à leur coût.

- on peut, pour prendre la mesure de ces options rappeler la dépense de soins engagée pour les enfants de moins de vingt ans : 16 Md€. Dans une approche « libérale » de tarification au risque, les cotisations des familles seraient augmentées de cette somme (mais les cotisations de l'ensemble des ménages serait bien entendu abaissées et les familles ne seraient « surchargées » que du solde de ces deux mouvements) ;

- « l'avantage » en cause progresse avec la taille de la famille.

Par ailleurs, l'assurance maladie consent des efforts particuliers de gratuité des soins dispensés aux enfants.

II) L'éducation

1) Le compte économique de l'éducation

Il retient, outre les activités d'enseignement sous toutes leurs formes, scolaires de tous niveaux ou extra-scolaires, des activités annexes permettant l'organisation du système (administration générale et recherche sur l'éducation, rémunération du personnel de l'éducation en formation continue) ou accompagnant et facilitant la fréquentation du système éducatif (cantines et internats, orientation et médecine scolaires) et des achats de biens et

¹⁰⁵ Ainsi les trois approches rappelées ci-dessus (Chapitre II, section I) ne les retiennent pas.

services liés à l'éducation (transports scolaires, manuels scolaires, fournitures et habillement demandés par les institutions scolaires, cours particuliers).

a) L'effort de la collectivité nationale pour les activités d'éducation a été estimé, pour 2006, à 121,3 Md€ (données provisoires), et représente 6,8% du PIB.

- la dépense intérieure d'éducation 2007 représente 7 470 euros par élève ou étudiant et 1 970 euros par habitant.

- les seules activités d'enseignement représentent 98,9 Md€ (soit 81,6 % de la dépense intérieure d'éducation [DIE]), qui se répartissent entre :

- * enseignement du second degré (41,9 %) ;
- * enseignement du premier degré (26,3 %) ;
- * enseignement du supérieur (18,5 %) ;
- * formation continue et autres activités extra-scolaires (13,3 %).

- les dépenses pour les cantines et les internats, quant à elles, représentent 8,0 % de l'ensemble de la dépense intérieure d'éducation.

- les 10,4 % restants financent les autres activités : administration, orientation, médecine scolaire, achat de fourniture et manuels scolaires.

b) L'État assure 59,4 % du financement final total, les collectivités territoriales 22,4 %, les ménages 11,1 %, les entreprises (essentiellement par le biais de la taxe d'apprentissage et de leurs dépenses de formation continue) 6,3 % et les autres administrations publiques 0,7 %.

2) La part des ménages

Dans l'ensemble, la part des ménages est faible et varie selon le lieu de scolarisation, notamment en fonction de la politique des collectivités locales.

3) Les aides apportées aux familles

Les aides à la scolarité des enfants combinent des systèmes de logique différente :

- les bourses. Pour l'essentiel¹⁰⁶ elles obéissent à une logique voisine des aides au logement : leur montant diminue de façon régulière avec le revenu et augmente avec la taille de la famille (ces facteurs expliquant l'essentiel des critères de calcul) ;
- des aides aux résidences universitaires et restaurants étudiants ;
- l'allocation de rentrée scolaire, d'un montant très légèrement modulé avec l'âge entre 280 et 306€, attribuée sous un plafond de ressources croissant avec la taille de la famille ;
- une réduction d'impôt qui bénéficie aux familles imposables, de façon croissante avec le revenu et sans considération de la taille de la famille¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Il existe dans l'enseignement supérieur des bourses attribuées « au mérite » sans prise en considération des revenus de la famille.

¹⁰⁷ Compte tenu du quotient familial, le nombre de familles imposables, à revenu donné, diminue avec la taille de la famille, ce qui amoindrit la probabilité de bénéficier de la réduction d'impôt.

a) Le système de bourses

a1) les bourses dans l'enseignement secondaire

- 1,3 million de boursiers soit 24% des élèves

a11) les bourses des collèges

* 766 000 boursiers soit 24% des collégiens.

* trois taux de bourse : 76,62 € ; 212,25 € et 3347 € pour une valeur moyenne de 185 €.

* dépense de 140M€.

a12) bourses des lycées

* 516 000 boursiers.

* le montant de la bourse dépend du nombre de parts (lié aux caractéristiques de revenu et de taille de la famille) et de la valeur de la part (41,52€).

* le nombre de parts et le montant moyen sont différents selon les cycles : 9,9 en second cycle professionnel soit 410€ ; 7,52 en enseignement général soit 312€ ; 9,54 en enseignement technologique soit 396€.

* des primes diverses (équipement, rentrée dans certaines classes, bourses au mérite, primes d'internat) viennent en sus de ces bourses ;

* dépense de près de 250M€.

a2) les bourses de l'enseignement supérieur

- 31% des étudiants, soit 525 000 sont boursiers. L'effectif des boursiers a augmenté de 22% depuis 1999-2000.

- l'âge limite d'attribution des bourses est de 28 ans ; 83% des boursiers ont moins de 22 ans.

- l'essentiel des bourses sont distribuées sur critères sociaux.

- la dépense est de 1,75 Md€ en 2009 (dont 1,51 Md€ pour les bourses versées en espèces et 0,24 Md€ de valorisation d'exonérations de droits universitaire et de cotisations d'assurance maladie).

- le montant de la bourse est très variable

* au taux zéro, il n'y a pas de prestation monétaire versée au boursier ; mais celui-ci est exonéré des droits universitaires et de la cotisation d'assurance maladie. On estime à près de 420€ la valeur de ces avantages. 14% des boursiers sont à l'échelon 0.

* pour les bourses au taux 1 à 6, le boursier bénéficie des exonérations précitées et d'une prestation progressant avec le nombre de points de la famille du boursier.

La prestation est de

1 424€ à l'échelon 1 qui concerne 18% des boursiers

2 145€ à l'échelon 2 qui concerne 10% des boursiers

2 749€ à l'échelon 3 qui concerne 10% des boursiers

3 351€ à l'échelon 4 qui concerne 10% des boursiers

3 847€ à l'échelon 5 qui concerne 18,5% des boursiers

4 019€ à l'échelon 6 qui concerne 20,5% des boursiers

- le montant moyen (hors exonérations) est de 3 000€

- l'échelon de la bourse dépend du revenu de la famille (revenu brut global de l'année N-2) et du nombre de points du boursier ; les critères retenus pour le calcul des points sont :

- * la taille de la famille (deux points par enfant fiscalement à charge, à l'exclusion du candidat à la bourse) ;
 - * le statut des frères et sœurs (quatre points s'il(s) est/sont étudiant(s)) ;
 - * l'éloignement entre le domicile des parents et le lieu de l'établissement d'enseignement (1 point pour une distance entre 30 et 249km ; deux points pour une distance supérieure).
- les plafonds d'exclusion s'étagent de :
- * 32 060 pour l'échelon 0 (enfant unique vivant chez ses parents) à 92620 pour 17 points (famille nombreuse, avec des frères et sœurs étudiants et souvent éloignés du domicile parental) ;
 - * 7 300 à 21 090 pour l'échelon 6 pour les mêmes nombres de points.
- le ratio bourse/revenu de la famille pour deux familles types s'établit comme suit :
- * famille de deux enfants dont un seul étudiant, sans point d'éloignement (soit 2 points). Le ratio est de 50% pour l'échelon 6 et de 1% pour l'échelon 0 ;
 - * famille de trois enfants dont deux étudiants avec chacun un point d'éloignement (soit 7 points). Le ratio bourse/revenu est de 70% pour l'échelon 6 et de 1% pour l'échelon 0).

b) L'allocation de rentrée scolaire

Elle est servie, sous condition de ressources, aux familles pour leurs enfants scolarisés entre 6 et 18 ans.

On compte 2 973 305 allocataires pour 5 053 011 enfants.

Elle est très faiblement modulée selon l'âge des enfants de 280 € à 306 €/an.

La dépense totale est de 1,4Md€ en 2007.

Rappel : voir ci-dessus les plafonds d'exclusion et le taux de familles exclues par la condition de ressources.

c) Les réductions d'impôts : 385M€

Voir ci-dessus sous-section II.

d) Les aides apportées par les collectivités locales

Voir ci-dessus sous-section IV.

III) La « familialisation » inégale des autres politiques

A) L'indemnisation du chômage

Il n'y a pas de majoration des allocations d'assurance chômage en fonction des personnes à charge.

Dans le passé, l'allocation d'aide publique qui était versée par l'Etat en sus des allocations d'assurance chômage tenait compte de la composition du foyer¹⁰⁸. Elle a été supprimée à

¹⁰⁸ Les majorations étaient fortes (37% de l'allocation principale par personne à charge en 1979 par exemple).

l'occasion de la réforme de l'indemnisation du chômage en 1979 (avec la création d'une allocation de base et d'une allocation de fin de droit, non majorable, qui se substituait à l'aide de l'Etat).

B) Les prestations en espèces maladie et invalidité

Les prestations en espèces maladie et invalidité ne varient pas ou ne varient que très faiblement avec la présence d'enfants.

C) Certains revenus professionnels font l'objet de compléments publics

1) Le supplément familial des fonctionnaires (SFT)

C'est un dispositif original dans la mesure où le SFT croît avec le salaire brut du fonctionnaire (cette proportionnalité n'est pas intégrale puisque le SFT comprend une partie fixe et une partie proportionnelle et que la somme de ces deux éléments est encadrée entre un plancher et un plafond¹⁰⁹).

Le niveau du SFT est sensiblement progressif avec la taille de la famille :

- familles de un enfant : 2,3€/mois
- familles de deux enfants : de 71 à 107€/mois
- famille de trois enfants : de 177 à 272 €/mois.

La dépense totale est de 2,5 Md€.

2) La part spécifique de la Prime pour l'emploi (PPE) liée à la présence d'enfants

La part spécifique de la PPE liée à la présence d'enfants est très faible.

Le barème de la PPE tient compte de la présence d'enfants mais dans des proportions faibles.

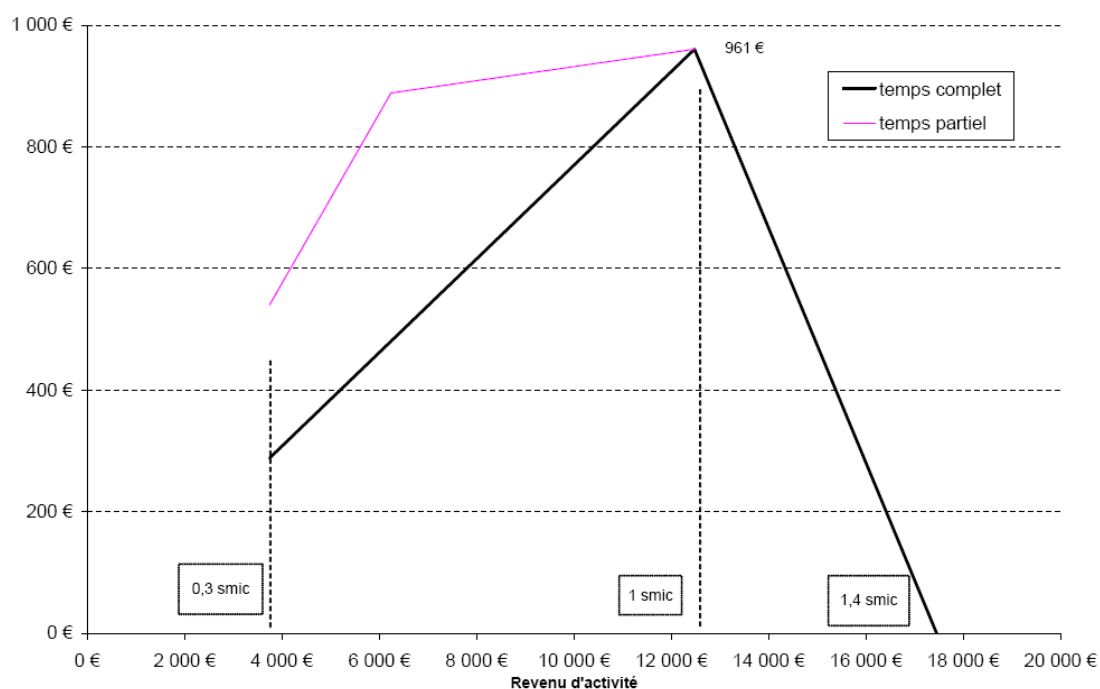
Les enfants sont pris en compte de deux manières.

- d'une part, la PPE est attribuée aux personnes exerçant une activité professionnelle et appartenant à un foyer fiscal disposant de revenus ne dépassant pas 16 251 € pour les personnes seules, 32 498 € pour les couples soumis à une imposition commune ; ces montants sont majorés de 4 490 € pour chaque demi-part supplémentaire.

- d'autre part, la prime est majorée de 36 € par personne à charge, majoration portée à 72 € pour le premier enfant des personnes qui vivent seules.

Le barème général de la PPE se traduit visuellement par le schéma suivant :

¹⁰⁹ Le plancher est calculé par référence à l'indice majoré 448 ; le plafond l'est pour l'indice majoré 716.



3) Le barème du RSA

Le barème du RSA est plus « familialisé ».

Le RSA complète les ressources du foyer pour les porter à un minimum garanti. Ce revenu garanti est composé d'un montant forfaitaire, déterminé en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge (cf. ci-dessous), auquel s'ajoutent 62 % des revenus d'activité du foyer. Par rapport au système précédent (RMI et API), il permet à son allocataire de voir ses ressources augmenter dès les premières heures d'activité et améliore ainsi les incitations à la reprise d'emploi par les bénéficiaires de minima sociaux.

Le RSA est égal à la différence entre le revenu garanti et les ressources du foyer. La base ressources utilisée intègre notamment, outre les revenus d'activité, les prestations familiales et, en général, un forfait logement représentatif des aides au logement (55 € pour une personne, 109 € pour deux personnes, 135 € pour 3 personnes et plus).

Le montant forfaitaire est calculé selon le barème suivant

Nombre d'enfants	Un allocataire	Allocataire avec majoration isolement (ex API)	Couple
0	455 €	584 €	682 €
1	682 €	778 €	818 €
2	818 €	973 €	855 €
Par enfant supplémentaire	182 €	195 €	182 €

Le RSA décroît donc avec le revenu d'activité, jusqu'à un seuil (« point de sortie ») au-delà duquel il s'annule. Ce point de sortie est directement lié à la composition familiale :

	Isolé sans enfant	Isolé 1 enfant	Isolé 2 enfants	Isolé 3 enfants
Point de sortie	1053 €	1277 €	1013 €	420 €
	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants
Point de sortie	1507 €	1798 €	1831 €	1467 €

Ces données sont une illustration du RSA et ne représentent pas l'ensemble des cas possibles (selon l'âge des enfants, la situation au regard du logement...). Ainsi, le point de sortie indiqué ici pour l'adulte isolé avec enfants suppose notamment que les enfants ont plus de 3 ans et que le bénéficiaire perçoit l'ASF. Le calcul du point de sortie est alors réalisé comme suit : le revenu garanti par le RSA pour une personne isolée avec trois enfants de plus de trois ans est de 1000€. Les ressources en PF sont de 840 € (allocations familiales, complément, trois ASF et forfait logement). Le point de sortie est égal à $(1000-840)/0,38$ soit 420€.

Mais compte tenu du poids des prestations, le revenu total de la famille au point de sortie varie de façon complexe avec la taille de la famille :

- augmentation quand le ménage a un enfant ;
- profil assez plat pour les familles avec enfants (et une légère baisse lorsque la famille a trois enfants).

**Revenu global au point de sortie :
revenu d'activité + allocations familiales (dont ASF et CF) + forfait logement**

	Isolé sans enfant	Isolé 1 enfant	Isolé 2 enfants	Isolé 3 enfants
Point de sortie	1107 €	1474 €	1421 €	1261 €
	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants
Point de sortie	1617 €	1933 €	2090 €	2046 €

Le revenu calculé ici n'est pas le revenu réel car il est calculé avec le forfait logement du barème RSA et non avec les allocations de logement réelles.

Section III - Les familles n'ayant plus d'enfants à charge

La faiblesse relative de l'activité féminine (très typée notamment en termes d'âge des enfants et de taille de la famille) et l'écart de salaire entre les hommes et les femmes ont conduit notamment à prévoir des mécanismes de majoration des retraites. On a par ailleurs longtemps tenu compte de la pénibilité de « la double journée de travail » pour abaisser l'âge de la retraite pour les mères de famille¹¹⁰. Enfin la différence d'espérance de vie explique la puissance des pensions de réversion. La fiscalité prend aussi en compte ces caractéristiques socio-démographiques.

I) Les systèmes de retraite

Les droits familiaux et conjugaux ont fait en l'objet d'un important travail du Conseil d'orientation des retraites (rapport du 17 décembre 2008).

1) Eléments de contexte

a) Perspective historique

- dans le modèle traditionnel caractérisé par la faiblesse du travail professionnel des femmes, celles-ci sont protégées par des « droits dérivés ». Ainsi on majore les retraites des pères qui ont eu au moins trois enfants ; la pension de réversion tient compte de la différence d'espérance de vie entre les sexes.

- la montée du travail féminin va progressivement assurer des revenus propres plus consistants aux mères de famille. Cette croissance rendrait, pour certains, moins nécessaire des ajustements spécifiques au profit des mères de famille (surtout dans une phase de fortes tensions financières dans les systèmes de retraite).

- cette tendance est cependant d'effet inégal : notamment selon la génération des mères, selon la taille de leur famille et selon leur revenu.

b) Eléments juridiques

Nombre des dispositifs prenant en compte le fait familial sont « sexués » ; ils sont pour certains ébranlés par le principe de non discrimination entre hommes et femmes.

Par ailleurs la règle selon laquelle le droit à pension de réversion est réservé aux personnes mariées¹¹¹ pourrait être contestée. La fréquence de mariages successifs pose le problème difficile du partage des pensions de réversion.

c) On constate des différences importantes selon les régimes (c'est notamment le cas des pensions de réversion)

¹¹⁰ Ne subsiste plus comme élément majeur que la possibilité pour les fonctionnaires – essentiellement des femmes- qui ont eu au moins trois enfants de partir en retraite au bout de quinze années. Ces départs précoces représentent 10% des départs en retraite des fonctionnaires.

¹¹¹ La régression du mariage exerce, dans le cadre juridique actuel, un effet déflationniste sur les dépenses de réversion.

D'où la complexité du système de prise en compte du fait familial dans les systèmes de retraite.

d) Importance des dispositifs

Le COR a estimé à 14Md€ en 2006 les avantages familiaux (hors mécanismes de minima). Par ailleurs, les pensions de réversion s'élèvent à près de 29Md€ soit 13,6% du total des retraites.

2) Les instruments

a) Les minima

Comme les droits propres et les droits dérivés des femmes sont souvent faibles, il est logique qu'elles soient bénéficiaires des systèmes de minima de retraites plus souvent que les hommes.

b) L'amélioration des droits propres

b1) les majorations en annuités

Elles sont de huit trimestres par enfant élevé dans le régime général. 84% des femmes qui ont pris leur retraite ont bénéficié de la MDA pour 17 trimestres en moyenne.

La charge financière de cette MDA est de 3,9Md€ pour le régime général (5Md€ tous régimes).

b2) l'assurance vieillesse des parents au foyer

Elle bénéficie pour l'essentiel aux mères de famille qui n'ont pas d'activité professionnelle (ou n'ont qu'une activité faible) alors qu'elles ont un enfant de moins de trois ans ou au moins trois enfants à charge. 2 millions de cotisants ont eu un report au compte au titre de l'AVPF en 2007 (17% des cotisantes et 1% des cotisants).

La CNAF – leur « employeur fictif » cotise pour elles au taux normal et sur une assiette forfaitaire calée sur le SMIC¹¹². Les cotisations 2007 sont de 4,3Md€ dont plus de la moitié concerne des familles qui ont au moins trois enfants (dont 36% au titre du complément familial prestation versée aux familles de trois enfants et plus dont le plus jeune a dépassé le troisième anniversaire).

b3) la majoration des pensions des parents de familles nombreuses

Cette majoration est accordée à chaque parent et concerne 42% des retraités.

Elle est proportionnelle à la retraite. Dans le régime général, son montant est de 10% de la pension. Dans les fonctions publiques, il est de 10% auxquels s'ajoutent 5% par enfant au-delà du troisième. Les régimes complémentaires appliquent aussi une bonification pour enfants (5% pour l'ARRCO ; 8% pour l'AGIRC plus 4% pour chaque enfant au-delà du troisième).

¹¹² Assiette qui serait, selon certains, inférieure à celle qui assurerait la neutralité actuarielle du régime de l'AVPF.

Elle s'élève à 2,5 Md€ dans le régime général (6,5Md€ tous régimes).

Elle n'est pas imposable (et ne rentre donc pas dans l'assiette des aides au logement).

c) Les pensions de réversion

C'est très majoritairement le fait des femmes (à 92%) compte tenu de la différence d'espérance de vie entre hommes et femmes, de l'écart d'âge au mariage et du fait que certains veufs n'ont pas de pension de réversion parce que leur épouse n'avait pas de droit propre.

Un quart des retraités en 2004 percevaient une pension de réversion.

Pour les 3,45 millions de femmes retraitées de 54 ans et plus qui percevaient une pension de réversion, plus de 20% n'avaient que leur seule réversion comme pension et près de 80% cumulaient pension de réversion et pension de droit propre.

La part de la pension de réversion dans le total des pensions des femmes retraitées de 54 ans ou plus est de 53%.

Le système des pensions de réversion abrite de profondes disparités entre régimes :

- dans le secteur privé

* il subsiste une condition d'âge minimum dans le régime général ;

* il y a des conditions très strictes de cumul activité/pension de réversion d'une part, retraite personnelle/pension de réversion d'autre part dans le régime de base ;

* ces restrictions n'existent pas dans les régimes complémentaires.

D'où des taux de réversion variant sensiblement selon le ratio base/complémentaire

- dans les fonctions publiques, on a un régime assez généreux de réversion (pas de condition de cumul, pas de condition d'âge, existence de pensions d'orphelin,...).

3) La contribution de la CNAF au financement des droits familiaux de retraite

a) Situation actuelle

- comme indiqué supra, les cotisations d'AVPF prises en charge par la CNAF s'élèvent à 4,3Md€ en 2004.

- la CNAF prend en charge une partie des majorations de durée d'assurance portées par le FSV (soit 60% de ces dépenses).

b) Prévisions

- les cotisations AVPF dépendront notamment de l'évolution de l'activité des femmes ayant un enfant de moins de trois ans, du nombre de familles ayant au moins trois enfants de plus de trois ans et de leur taux d'activité, enfin de l'évolution de l'assiette.

- la contribution au FSV devrait augmenter – à législation constante de la MDA – tirée notamment par l'allongement de la durée de service des pensions de retraite et le départ en retraite des générations du baby boom d'une part, et parce que le taux de contribution de la branche au FSV devrait être progressivement porté à 100% à l'horizon 2011, d'autre part.

II) Le statut fiscal

Les couples qui n'ont plus d'enfant à charge continuent à bénéficier du quotient conjugal.

Les majorations de retraite des parents qui ont élevé au moins trois enfants ne sont pas imposables.

La dépense fiscale¹¹³ est évaluée à 570 M€ pour 5,6 millions de retraités au régime général et dans les fonctionnaires¹¹⁴.

Certains des parents isolés qui ont eu au moins un enfant à charge bénéficient d'une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'IR¹¹⁵.

Ce régime a été profondément remanié puisqu'à compter de l'imposition des revenus 2009, la demi-part supplémentaire est réservée aux seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal la charge d'un enfant pendant au moins cinq années au cours desquelles ils vivaient seuls.

Un régime transitoire est prévu jusqu'en 2011 pour les contribuables qui bénéficiaient en 2008 de la demi part au titre de la législation antérieure.

¹¹³ Hors effets de rétroaction (notamment sur la CSG, les impôts locaux...°

¹¹⁴ Le nombre de bénéficiaires dans les autres régimes n'est pas connu.

¹¹⁵ La demi-part supplémentaire, ancien régime, est évaluée à 1,7Md€ en 2009.

CHAPITRE III - LA PRISE EN COMPTE DU FAIT FAMILIAL PAR LES EMPLOYEURS

Peu étudié jusqu'alors, le rôle des employeurs et des comités d'entreprise comme acteurs de la conciliation vie professionnelle-vie familiale¹¹⁶ a fait l'objet de différentes études depuis le début des années 2000, notamment à partir de l'enquête conciliation vie familiale vie professionnelle réalisée pour la Cnaf en 2000 et l'enquête de l'Insee et de l'Ined « familles et employeurs » réalisée en 2005. La conférence de la famille de 2003, des travaux de l'OCDE ainsi que la mise en place de l'Observatoire de la parentalité en entreprise ont fait progresser cette connaissance au cours des dernières années.

1) Trois remarques préalables

a) Une prise en compte de la vie familiale très diversifiée en fonction des employeurs

Les politiques sont très variables selon les entreprises, en particulier en fonction de la taille de l'entreprise (les grandes entreprises sont généralement plus généreuses que les autres), du taux d'encadrement et du secteur d'activité. Les salariés « les plus privilégiés » sont ceux qui travaillent dans de grandes entreprises et dans le secteur public.

Trois quart des employeurs de plus de 20 salariés disent connaître la situation familiale de leurs employés et estiment devoir les aider à concilier travail et vie familiale (14% absolument, 62% dans certains cas)¹¹⁷. Cette volonté de participation, plus fréquente dans le secteur privé non lucratif et la fonction publique hospitalière, vise surtout à réduire l'absentéisme (70% des réponses), à favoriser le bien être des salariés (68%) et à améliorer la productivité et les performances (62%). La fidélisation des salariés (45%) et l'image de l'entreprise (27%) sont plus rarement mentionnés.

b) Des actions pas toujours connues par les salariés eux-mêmes

L'action des entreprises n'est pas toujours connue des salariés eux-mêmes : on observe un écart important entre les réponses des salariés et de l'entreprise portant sur l'existence de prestations offertes par l'entreprise.

c) Des attentes

Un salarié sur deux considère que son établissement pourrait faire davantage d'efforts et que « des mesures – adoptées par lui- pourraient l'aider à mieux concilier » son emploi et sa vie familiale¹¹⁸.

Mais au total les salariés expriment un jugement de relative satisfaction.

¹¹⁶ Leprince Frédérique et Fenet Francine, « Accueillir les jeunes enfants : les actions des comités d'entreprise et des crèche d'entreprise », Espaces et Familles, Cnaf, 1989 (rapport réalisé pour la Cnaf en 1985).

¹¹⁷ Lefevre Cécile, Pailhé Ariane, Solaz Anne – « Comment les employeurs aident-ils leurs salariés à concilier travail et famille ? » Population et sociétés, N°440, décembre 2007 sur la base de l'enquête « familles et employeurs, Ined et Insee, 2004-2005.

¹¹⁸ Eydoux Anne, Gomel Bernard, Letablier Marie-Thérèse –Op cit, page 18.

2) La protection des salariés dans leur fonction familiale

Les employeurs sont soumis à des règles de droit public qui visent à protéger leurs salariés dans leur fonction familiale.

a) La protection de la grossesse et de la maternité qu'il s'agisse de

- l'embauche, des mutations et licenciements
- les changements temporaires d'affectation
 - * pour nécessité médicale
 - * en cas de travail de nuit
 - * en cas d'exposition à des risques particuliers

b) Une série de congés légaux

b1) le congé de maternité

La durée du congé maternité est de :

- 16 semaines pour les premier et deuxième enfants (dont au moins 10 semaines après la naissance) ;
- 26 semaines pour le troisième enfant et les suivants (dont au moins 18 semaines après la naissance).

Depuis 2007, la future mère peut, à sa demande et après accord du médecin ou de la sage femme qui suit sa grossesse, réduire de trois semaines la durée du congé prénatal. La durée du congé post-natal est alors augmentée d'autant.

b2) le congé de paternité

Créé en janvier 2001, le congé paternité permet aux pères de bénéficier de 11 jours consécutifs au cours des quatre mois qui suivent la naissance ou l'adoption d'un enfant. Ce congé de paternité est de 18 jours calendaires en cas de naissances multiples. Il n'ouvre pas droit au maintien du salaire mais les salariés perçoivent une indemnité journalière de sécurité sociale équivalente à l'indemnité journalière maternité.

Ce congé paternité s'ajoute aux trois jours légaux accordés à l'occasion d'une naissance et qui, assimilés à un travail effectif, n'entraînent pas de réduction de rémunération. Le congé de naissance et le congé de paternité peuvent être pris séparément.

b3) les congés pour enfants malades

Le salarié bénéficie d'un congé non rémunéré en cas de maladie ou d'accident d'un enfant de moins de 16 ans dont il assume la charge. La durée de ce congé est au maximum de trois jours par an. Elle est portée à cinq jours si l'enfant a moins d'un an ou si le salarié assume la charge d'au moins trois enfants.

b4) le congé parental d'éducation

Instauré en juillet 1977, le congé parental permet au salarié qui a une certaine ancienneté dans l'entreprise de bénéficier, lors de l'arrivée d'un enfant, d'un congé pendant lequel son contrat de travail est suspendu ou d'une réduction de sa durée de travail.

Dans le secteur privé, la durée initiale de ce congé est de un an, renouvelable deux fois, jusqu'à ce que l'enfant ait trois ans.

Dans le secteur public, ce congé est accordé par périodes de six mois renouvelables et exprime au plus tard au troisième anniversaire de l'enfant.

Le père et la mère peuvent en bénéficier simultanément ou successivement s'ils le souhaitent. Ce congé est de droit. A l'issue de ce congé, le salarié doit retrouver son emploi précédent ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente¹¹⁹.

b5) les congés de soutien familial, de présence parentale et de solidarité familiale

Le congé de soutien familial créé en 2006 permet à un salarié qui a une ancienneté minimale de deux ans dans l'entreprise, de bénéficier d'un congé à temps plein, non rémunéré, pour s'occuper d'un ascendant ou d'un descendant présentant un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité. D'une durée maximale d'un an pour l'ensemble de la carrière, il est de droit et peut être pris par périodes de trois mois renouvelables.

Le congé de présence parentale permet aux parents dont l'enfant est atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une gravité particulière rendant indispensable une présence soutenue et des soins contraignants de bénéficier de jours de présence parentale, dans la limite maximale de 310 jours ouvrés (soit l'équivalent de 14 mois) par enfant et par maladie, accident ou handicap. Le salarié utilise cette réserve de 310 jours en fonction de ses besoins, espacés sur une période de 3 ans au maximum. Il peut bénéficier de l'allocation de présence parentale versée par la Caf.

Le congé de solidarité familiale permet au salarié dont un ascendant, descendant ou personne partageant son domicile souffre d'une pathologie mettant en jeu le pronostic vital de bénéficier d'un congé de trois mois renouvelable une fois.

3) L'action autonome des entreprises

Elle résulte soit d'accords collectifs soit de la décision propre de l'entreprise. Elle peut être mise en œuvre directement ou être assurée par le comité d'entreprise.

a) La prévoyance

a1) les aides à la complémentaire santé dans le secteur privé

L'entreprise peut déterminer les conditions de prise en charge de ses salariés, par des contrats collectifs conclus, le plus souvent, avec des institutions paritaires de prévoyance ou, plus rarement, avec des assureurs privés ou des mutuelles¹²⁰. Sur 92 % de salariés du secteur privé qui disposent de ce type de couverture, les deux tiers bénéficient d'un contrat collectif d'entreprise à leur nom ou à celui de leur conjoint¹²¹. Les personnels ouvriers, les moins de

¹¹⁹ Balland V.- Leprince F. « Le congé parental et les compléments de libre choix d'activité » in Les modes d'accueil des jeunes enfants, Supplément d'ASH, septembre 2008.

¹²⁰ Huteau G. « Entreprise et protection sociale » in Informations sociales N°117 – Entreprises et social, juin 2004.

¹²¹ Baromètre CTIP-CREDOC, juillet 2003.

30 ans, les salariés des très petites entreprises et ceux qui ont des contrats précaires sont les catégories de salariés qui sont le plus souvent sans couverture.

Les contrats collectifs obligatoires sont puissamment aidés, avec une contribution fréquente (dans 85 % des cas) importante (elle couvre en moyenne près de 60 % de la cotisation sociale) de l'employeur. Dans ces cas :

- * le coût de la cotisation pour les salariés est faible et mutualisé au sein de l'entreprise ;
- * la cotisation des salariés ne dépend pas ou ne dépend que peu de la présence d'enfants.

a2) la protection contre le risque de veuvage « aux âges actifs »

La protection contre le risque de veuvage aux âges actifs est statutairement forte dans les fonctions publiques, avec les pensions de réversion et les pensions temporaires d'orphelins.

Dans le secteur privé, elle est forte pour les cadres (convention de 1947) et est en voie de diffusion pour les non-cadres. Elle y est d'autant plus stratégique que les pensions de réversion sont soumises à une condition d'âge.

b) Le complément de l'indemnisation des IJ maternité versées par la sécurité sociale

Le complément de l'indemnisation des indemnités journalières de maternité par la sécurité sociale – pour la part du salaire supérieure au plafond - est de droit dans les fonctions publiques et assimilées (organismes de sécurité sociale).

Il est assez fréquent dans le secteur privé (64% des établissements et 72% des salariés dans les établissements de plus de 20 salariés). Ce complément est assuré par 97% des entreprises publiques ou nationalisées, 70% des établissements privés à but non lucratif et 59% des établissements faisant partie d'un groupe. Mais il n'est assuré que par 35% des établissements indépendants du secteur privé à but lucratif¹²².

Seuls 28% des salariés des établissements de moins de 20 salariés déclarent que leur établissement prévoit un complément d'indemnisation pour le congé maternité ou le congé paternité.

c) L'organisation du temps de travail

c1) la prise en compte par l'entreprise de la vie familiale des salariés dans l'organisation du travail

L'article L 2323-57 du code du travail dispose que dans les entreprises où sont constituées ou une ou plusieurs sections syndicales, l'employeur est tenu d'engager chaque année une négociation portant, notamment sur les objectifs en matière d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et en particulier sur l'articulation entre la vie professionnelle et les responsabilités familiales. Cependant cette mesure ne concerne que les entreprises de 300 salariés et plus et cette disposition n'est pas obligatoire dans les accords de branche¹²³.

¹²² Ined-Insee – Enquête Familles et employeurs, 2004-2005.

¹²³ Péresse Valérie « Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle » - rapport présenté au Premier ministre, février 2007.

La moitié des établissements de plus de 20 salariés déclarent tenir compte de la vie familiale des salariés dans l'organisation du travail et les horaires. Mais « les réponses des employeurs enquêtés suggèrent que la prise en compte de la vie familiale des salariés est rarement systématique, ne concerne pas l'ensemble des salariés et se négocie souvent au cas par cas »¹²⁴.

c2) des aménagements ponctuels fréquents

En moyenne, près de 60% des personnes en couples biactifs et travaillant en contrat à durée indéterminée peuvent facilement modifier leurs horaires en cas d'imprévu, dans 17% cela n'est possible qu'en cas de force majeure et dans 9% des cas ce n'est pas du tout possible. Assez peu de différences apparaissent entre les hommes et les femmes. Les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'action sociale sont ceux où la modification des horaires est la plus difficile¹²⁵. Elle est la plus facile pour les cadres et professions intellectuelles supérieures.

Les aménagements ponctuels, pour le jour de la rentrée scolaire ou en cas de maladie de l'enfant sont fréquents :

- 85% des employeurs accordent des aménagements particuliers le jour de la rentrée scolaire.
- en cas d'enfant malade, les $\frac{3}{4}$ des employeurs de plus de 20 salariés (et 64% de l'ensemble des employeurs¹²⁶) accordent des jours de congés.

Mais l'existence de jours de congés spécifiques et rémunérés dépend du statut et de la taille de l'établissement. La quasi totalité des entreprises publiques ou nationalisées accordent des congés pour enfants malades mais seulement 44% des entreprises privées.

Le nombre moyen de jours de congés accordés pour enfant malade est de 7,5 jours par an et par famille : 5,5 jours en moyenne dans le secteur privé et près de 10 jours dans les entreprises nationalisées ou la fonction publique.

Par ailleurs, près de 14% des pères, contre 7% des mères, déclarent qu'il serait mal perçu de s'absenter pour s'occuper de son enfant malade¹²⁷.

c3) des aménagements réguliers plus rares et une application diversifiée de la RTT

Les aménagements d'horaires sont plus rares lorsqu'ils sont réguliers et portent sur :

- l'adaptation des horaires à ceux de la crèche ou de l'école (40%), notamment dans le secteur public ou nationalisé et la fonction publique hospitalière (plus de 80%) et très peu dans le secteur lucratif privé ;
- la prise en compte de longs trajets entre domicile et lieu de travail (21%), notamment dans le secteur privé non lucratif.

Les deux tiers des parents de jeunes enfants portaient, en 2000, un regard plutôt positif sur les effets de la RTT sur l'articulation de leurs vies professionnelle et familiale¹²⁸. Mais les parents

¹²⁴ Eydoux Anne, Gomel Bernard, Letablier Marie-Thérèse – « Activités sociales et aménagements temporels » in Recherches et Prévisions, p16, N°92 – juin 2008, Cnaf sur la base de l'enquête Ined-Insee « familles et employeurs » 2004-2005.

¹²⁵ Boyer D., Nicolas M. – « La conciliation dans les entreprises : une mise en œuvre sexuée ? » in Recherches et Prévisions N°92 – juin 2008.

¹²⁶ Eydoux A., and Co. Op.cit.

¹²⁷ Boyer D, Nicolas M. Op cit.

¹²⁸ Enquête conciliation vie professionnelle- vie familiale réalisée pour la Cnaf, 2000.

avec des horaires atypiques avaient des avis plus négatifs. Les salariés les plus contraints auraient alors vu leurs contraintes de conciliation se renforcer tandis que les moins contraints, en particulier les cadres et notamment les femmes cadres, auraient plutôt bénéficié des possibilités offertes¹²⁹.

c4) des positionnements diversifiés à l'égard des demandes de travail à temps partiel

Le temps partiel demandé par le salarié n'est pas systématiquement accordé : 42% des employeurs de plus de 20 salariés déclarent le faire systématiquement (en particulier dans les secteurs de la santé et des activités financières) ; 46% seulement l'accorder à certaines catégories de personnel et 12% le refuser systématiquement (en particulier dans les établissements de moins de 50 salariés). Plus l'établissement a un effectif important, plus il semble possible d'obtenir un temps partiel.

De leur côté, seulement 29% des salariés considèrent qu'un temps partiel peut lui être accordé sur demande (dont plus de la moitié, seulement sous certaines conditions).

La prise de temps partiel est essentiellement le fait des mères, quel que soit l'âge des enfants, alors qu'elle rarement utilisée par les pères. D'après les salariés, 27% des femmes obtiendraient le temps partiel sur simple demande, ce qui ne serait le cas que pour 14% des hommes. 44% des hommes, contre 23% des femmes pensent que l'employeur refuserait cette demande. Du point de vue des entreprises, la prise de temps partiel est considérée comme plus légitime quand elle émane d'un parent de jeune enfant¹³⁰.

d) Les aides en services, en nature et en espèces

Les entreprises apportent des aides en services ou en nature aux salariés, que ce soit directement ou via leur comité d'entreprise.

Entre la fête de Noël (61% des entreprises concernant près de 6 salariés sur 10) et la crèche d'entreprise (2% des entreprises concernant potentiellement 7 salariés sur 100), la palette des interventions est très large. Leur diffusion est inégale en fonction du type de service d'une part, de la taille et du secteur de l'entreprise d'autre part.

On observe une forte dispersion des moyens des comités d'entreprise : de 96 € par an et par salarié dans les secteurs de l'hôtellerie, de l'habillement ou de certains services à plus de 1 000 € par an et par salarié dans les secteurs de la construction navale, de l'aéronautique et de l'armement.

Les comités des unités de 50 à 100 salariés disposent en moyenne de 175 €/salarié et par an alors que ceux des unités de 2 500 salariés ou plus disposent de deux fois et demi plus¹³¹.

¹²⁹ Méda D, Orain R. « transformations du travail et du hors travail : le jugement des salariés » in travail et Emploi, N°90.

¹³⁰ Boyer D., Nicolas M. – « La conciliation dans les entreprises : une mise en œuvre sexuée ? » in Recherches et Prévisions N°92 – juin 2008.

¹³¹ Coquelin L – « Des œuvres sociales aux activités sociales et culturelles » in Informations sociales, N°117 – juin 2004, que la base de l'enquête DARES-IRES.

d1) des aides en services et en nature

- des crèches ou des réservations de places en crèches restent très rares. Elles sont proposées par 2% des employeurs de plus de 20 salariés et bénéficient potentiellement à 7% des salariés. Elles sont essentiellement situées dans les établissements relevant de la fonction publique hospitalière ou territoriale, et par des établissements de plus de 1 000 salariés (souvent en raison d'horaires de travail spécifiques).

Dans les dernières années, on voit se développer un mouvement d'externalisation de la gestion des services d'accueil des jeunes enfants en faveur de prestataires privés¹³² (entreprises de crèches notamment) d'une part, se créer d'autre part des crèches interentreprises (gérées par des associations ou des entreprises de crèches), mouvement favorisé notamment par la possibilité de signer des contrats Caf-entreprises ou Caf-entreprises-collectivités locales depuis 2004 et par le crédit d'impôt.

- les centres aérés ou garderies (accueils de loisirs) sont aussi rares. Ils sont proposés par 2% des employeurs de plus de 20 salariés et bénéficient à potentiellement 5% des salariés. Ils relèvent essentiellement de la fonction publique territoriale et des entreprises publiques ou nationalisées.

- l'accès à des colonies de vacances est plus courant : proposé par 28% des établissements, il concerne potentiellement 43% des salariés, surtout dans les entreprises publiques ou nationalisées (80%), les fonctions publiques hospitalières (79%) et l'Etat (64%).

d2) des aides en espèces fréquentes

Les entreprises ou comités d'entreprise accordent des aides en espèces à leurs salariés :

- pour des occasions familiales particulières (54% pour une naissance, 34% pour un mariage) ;

- pour les aider à financer des services de garde d'enfants, d'accueils de loisirs, de centres de vacances ou participer au coût des vacances familiales (souvent par le biais de chèques vacances). Il convient de mentionner à ce titre la possibilité de recourir au chèque emploi service universel. L'aide financière du Comité d'entreprise ou de l'entreprise aux services à la personne n'a pas le caractère de salaire et est exonérée de charges sociales à hauteur de 1 830 € par bénéficiaire. Il peut s'agir d'une aide directe ou la remise de CESU préfinancés. L'aide ainsi accordée est exonérée au titre de l'IR ;

- pour contribuer au financement des études des enfants.

On n'a pas d'analyse rigoureuse du montant de ces aides.

Le CESU dans la fonction publique d'Etat : une participation aux frais de garde des enfants de moins de six ans. Le montant de la participation de l'Etat varie de 200 à 600€/an. Il est fonction du revenu fiscal de référence de l'année N-2 et du nombre actuel de parts fiscales

¹³² Daune Richard A.M., Odena S., Petrella F. Entreprises et modes d'accueil de la petite enfance“, Cnaf, Dossier d'étude N°91, avril 2007.

4) L'action des entreprises favorisée par les politiques publiques

C'est le cas notamment avec :

a) Le statut social et fiscal de la prévoyance

La contribution de l'entreprise est exonérée de charges sociales et fiscales. Celle du salarié n'est pas imposable à l'IR.

b) Le crédit d'impôt famille

Le crédit d'impôt famille a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2004 pour inciter les entreprises à s'impliquer dans la politique familiale.

Il ne s'applique que pour les entreprises et les membres des professions libérales imposés au bénéfice réel. Le taux de crédit varie avec la nature de la dépense, de 10 à 50 %. Il est plafonné à 500 000 € par entreprise.

La dépense éligible est variée :

- * financement de la création ou du fonctionnement des crèches modes d'accueil pour les enfants de moins de trois ans des salariés. Le taux est de 50% ;
- * aide financière à l'émission de chèques emploi-service universels formation des salariés en congé parental ; le taux est de 25% ;
- * les rémunérations versées aux salariés en congé de paternité, de maternité, en congé parental ou en congé pour enfant malade ; les dépenses de formation des salariés en congé parental d'éducation qui étaient éligibles au taux de 10% seront exclues du CIF en 2010 ;
- * il en est de même de l'indemnisation des salariés qui ont dû engager des frais exceptionnels de garde d'enfant suite à une obligation professionnelle imprévisible en dehors des horaires habituels de travail.

La dépense fiscale est évaluée à 60M€ en 2007 (soit une assiette de 240M€) pour 2200 entreprises déclarantes. Le montant total du CIF accordé aux entreprises serait en hausse de 20% en 2008.

Annexe 1 - Quelques éléments chiffrés significatifs sur la situation particulière des familles immigrées et/ou étrangères

Fiche rédigée par le secrétariat général du Haut Conseil de la Famille
à partir d'une note qui lui a été adressée par
le Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du
développement solidaire

Définitions :

Immigré : personne résidant en France et née étrangère à l'étranger ; elle peut être devenue française (naturalisation). En d'autres termes, tous les immigrés ne sont pas étrangers.

Etranger : personne ressortissante d'un Etat autre que la France. Tous les étrangers ne sont pas immigrés, certains sont nés en France.

Français par acquisition : désigne une personne naturalisée.

1-Données démographiques

a- Population selon la nationalité			
France métropolitaine	Français de naissance	Français par acquisition	Etrangers (UE et non UE)
60 825 000 (100 %)	90,0 %	4,3 %	5,7 %

Source : INSEE, recensement de la population, 1^{er} janvier 2005.

b- Pourcentage de naissances suivant la nationalité des parents		
Deux parents français	Couples mixtes	Deux parents étrangers (UE et non UE)
81,1 %	11,9 %	7,0 %

Source : INED, 2006

c- Fécondité des françaises et des étrangères *	
Françaises	1,8 enfants par femme
Etrangères (UE et non UE)	3,3 enfants par femme
Taux de fécondité toutes nationalités en métropole	1,9 enfants par femme

In « Population et Sociétés », n° 432, mars 2007, « Deux enfants par femme dans la France de 2006 : la faute aux immigrées ? », par François Héran et Gilles Pison.
Source : INSEE, recensements de la population, France métropolitaine, 2004
** hors Dom (les taux de fécondité sont de 1,9 en Martinique, 2,3 en Guadeloupe, 2,4 à la Réunion et 3,5 en Guyane)*

d- Taille des ménages immigrés				
En fonction de la personne de référence du ménage	Nombre de ménages	Nombre moyen de personnes par ménage	Part de ménages comportant six personnes ou plus	Part de personnes de moins de 20 ans
Tous ménages immigrés (UE/ non UE)	1 605 570	2,9	10,7 %	32,0 %
Ménages mixtes	956 035	3,2	4,9 %	30,4 %
Ménages non immigrés	21 246 467	2,3	1,6 %	23,9 %
Ensemble des ménages	23 808 072	2,4	2,4 %	24,9 %

*D'après « Les immigrés en France », édition 2005 (publié par l'INSEE), page 67.
Source : INSEE, Recensement de la population, 1999.*

Commentaire : il s'agit ici de « ménages » (i.e ensemble de personnes partageant le même logement, hors collectivités, quel que soient les liens qui les unissent ; un ménage peut être composé d'une seule personne) et non de « familles ».

2- Taux d'activité et d'emploi et taux de chômage

a- Taux d'activité (en %, parmi les 15-64 ans)			
	Hommes	Femmes	Ensemble
Ensemble de la population	74,6	65,4	69,9
Français	74,5	66,1	70,3
<i>dont Français de naissance</i>	74,3	66,3	70,2
<i>dont Français par acquisition</i>	80,3	63,1	71,3
Etrangers	76,0	52,9	64,1
<i>dont UE à 25</i>	78,9	65,7	72,3
<i>dont autres étrangers</i>	74,3	46,1	59,6

*In « Infos migrations » n° 5 (novembre 2008), publication du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (accessible sur : www.immigration.gouv.fr/ressources/statistiques/publications)
Source : INSEE-Enquête Emploi en continu – France métropolitaine, 2007*

- le taux d'activité est la proportion d'actifs (personnes ayant un emploi et chômeurs) dans la population totale.

b- Taux de chômage (en %, parmi les 15-64 ans)			
	Hommes	Femmes	Ensemble
Ensemble de la population	7,5	8,5	8,0
Français	7,0	8,0	7,5
<i>dont Français de naissance</i>	6,8	7,8	7,3
<i>dont Français par acquisition</i>	10,9	15,2	12,9
Etrangers	14,9	18,4	16,4
<i>dont UE à 25</i>	7,3	8,7	7,9
<i>dont autres étrangers</i>	19,6	25,7	22,1

*In « Infos migrations » n° 5 (novembre 2008), publication du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (accessible sur : www.immigration.gouv.fr/ressources/statistiques/publications).
Source : INSEE-Enquête Emploi en continu – France métropolitaine, 2007.*

- le taux de chômage est la proportion de chômeurs parmi les actifs.

Commentaire : Le taux de chômage est de 7,5% pour les français et de 16,4% pour les étrangers

c- Taux d'emploi (en %, parmi les 15-64 ans)			
	Hommes	Femmes	Ensemble
Ensemble de la population	69,0	59,8	64,4
Français	69,3	60,8	65,0
<i>dont Français de naissance</i>	<i>69,2</i>	<i>61,1</i>	<i>65,1</i>
<i>dont Français par acquisition</i>	<i>71,5</i>	<i>53,5</i>	<i>62,1</i>
Etrangers	64,7	43,2	53,6
<i>dont UE à 25</i>	<i>73,1</i>	<i>60,0</i>	<i>66,5</i>
<i>dont autres étrangers</i>	<i>59,8</i>	<i>34,3</i>	<i>46,5</i>
<p><i>In « Infos migrations » n° 5 (novembre 2008), publication du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (accessible sur : www.immigration.gouv.fr/ressources/statistiques/publications).</i></p> <p><i>Source : INSEE-Enquête Emploi en continu, France métropolitaine, 2007</i></p> <p><i>* Le taux d'emploi est la proportion de personnes occupant un emploi dans la population totale.</i></p> <p><u>Commentaire</u> : on constate que 61% des femmes françaises nées françaises occupent un emploi contre 34% des femmes étrangères</p>			

3 – Niveau de vie et taux de pauvreté

Compte tenu notamment de la taille relativement plus importante des ménages immigrés (2,9 contre 2,3 personnes/ménage), de leur taux d'emploi plus faible - en particulier pour les femmes – et de leur salaire net moyen inférieur (1300 € contre 1 500 € en 2002), leur niveau de vie est en moyenne nettement inférieur à celui des ménages non immigrés.

Le revenu disponible (après prestations sociales et prélèvement des impôts directs) des ménages immigrés (UE et non UE) est inférieur de près de 20% à celui des ménages non immigrés.

Leur niveau de vie (Revenu disponible/unité de consommation) est inférieur de 26% à celui des ménages non immigrés¹³³.

¹³³ Insee – Les immigrés en France - 2005

**Annexe 2 - Liste des objectifs et indicateurs du programme de qualité et d'efficience
« famille » 2010**

Partie II- Objectifs/résultats		Cibles
Objectifs	Indicateur	
1. Contribuer à la compensation financière des charges de famille	Redistribution horizontale	
	1-1 Niveau de vie initial des ménages avant et après impôts sur le revenu, prestation familiales, aides au logement et minima sociaux, en fonction de la configuration familiale	Réduction des écarts de niveau de vie
2. Aider les familles vulnérables	Redistribution verticale	
	2-1 Impact redistributif du quotient familial, des prestations familiales, des minima sociaux et des allocations logement pour des ménages de même composition familiale.	Réduction des écarts de niveau de vie
	Action sur la pauvreté	
	2-2 Nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant dans des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté : * ensemble des familles ; * famille monoparentales.	Réduction
	2-3 Impact des prestations familiales, des aides au logement et des minima sociaux sur le taux de pauvreté monétaire des enfants en fonction de la configuration familiale.	Réduction
	2-4 Taux d'effort médian des ménages titulaires d'une allocation logement, en fonction de la configuration familiale.	Réduction effective du taux d'effort

Partie II- Objectifs/résultats		Cibles
Objectifs	Indicateur	
3 – Concilier vie familiale et vie professionnelle	Accès à l'offre de garde	
	3-1 Indicateur sur l'offre en modes de garde, sous-indicateurs : * proportion d'enfants de moins de 3 ans et de 3 à 6 ans gardés « de manière formelle », * taux d'occupation des établissements d'accueil pour jeunes enfants	33 % en 2010 (-3 ans) 90 % en 2010 (3 à 6 ans)
	3-2 Indicateur sur l'évolution de la dispersion territoriale des modes de garde : * densité moyenne de places agréées pour 100 enfants de moins de 3 ans dans les départements les mieux et les moins bien dotés ; * densité moyenne de places agréées en EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans dans les départements les mieux et les moins bien dotés.	Réduction de la dispersion Efficience du ciblage
	3-3 Taux d'effort et reste à charge des familles selon le mode de garde, le revenu et la configuration familiale (cas types)	Renforcement de la liberté de choix
	Equilibre vie familiale-vie professionnelle, selon le genre	
	3-4 Indicateur sur l'emploi des femmes ; Sous-indicateurs : * taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 15 à 64 ans ; * taux d'emploi des femmes selon le nombre d'enfants à charge (0, 1, 2, 3 et plus) et/ou lorsque le dernier enfant est âgé de moins de 3 ans ; * taux d'activité des femmes selon le nombre d'enfants à charge (0, 1, 2, 3 et plus) et/ou lorsque le dernier enfant est âgé de moins de 3 ans	Augmentation (60 % en 2010) Augmentation Augmentation
	3-5 Nombre de bénéficiaires d'aides à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle (CLCA et COLCA) et proportion de femmes parmi ces bénéficiaires	Libre choix
	3-6 Proportion de femmes en emploi après un CLCA ou un COLCA (si possible, en fonction de la durée du congé).	Augmentation
	3-7 Nombre de bénéficiaires et taux de recours au congé de paternité	Augmentation

Partie II- Objectifs/résultats		Cibles
Objectifs	Indicateur	
4. Garantir la viabilité financière de la branche famille	Soutenabilité financière	
	4-1 Taux d'adéquation des dépenses avec les recettes de la CNAF	Equilibre
	4-2 Suivi des dépenses d'action sociale de la branche : réalisations des dépenses par rapport aux prévisions de la COG CNAF	100 % en 2008

Annexe 3 - Les familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté PQE 2010

Indicateur n° 2-2 : 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).

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.

Résultats : le tableau suivant donne la part des enfants de moins de 18 ans dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté.

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

Source : Insee – DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA, enquêtes sur les revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2007.

Champ : individus vivant dans des ménages dont le revenu est non nul et dont la personne de référence n'est pas étudiant.

Nd : non disponible.

En 2007, 17,9 % des enfants âgés de moins de 18 ans vivaient dans des familles pauvres, contre 13,4 % pour l'ensemble de la population. Ceci tient au fait que les familles avec enfants ont en moyenne un niveau de vie plus faible que les ménages sans enfants : par exemple, un couple avec deux enfants a en moyenne un niveau de vie inférieur de 20 % à celui d'un couple sans enfant. Les enfants vivant en famille monoparentale connaissent une situation particulièrement défavorisée, avec un taux de pauvreté de 38,4 % en 2007. La fréquence de la pauvreté parmi les enfants paraît stable, y compris pour les enfants vivant en famille monoparentale.

Le Président de la République a fixé l'objectif d'une diminution d'un tiers du nombre de personnes pauvres d'ici à 2012, qu'il est logique de décliner pour la population enfantine. L'indicateur utilisé pour mesurer les progrès vers cet objectif est le taux de pauvreté ancré dans le temps, c'est-à-dire associé au seuil de pauvreté d'une année donnée simplement revalorisé en fonction de l'évolution des prix (*cf. ci-dessous, Construction de l'indicateur*). Si l'on prend 2005 pour année de référence, le taux de pauvreté des enfants ancré dans cette année a diminué de plus d'un demi-point entre 2005 et 2006, et de plus d'un point entre 2006

et 2007, soit au total une baisse de 1,8 point entre 2005 et 2007. Cette diminution est intervenue sans augmentation de l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire sans aggravation de l'écart entre le niveau de vie médian des enfants pauvres et le seuil de pauvreté.

Construction de l'indicateur : le seuil de pauvreté retenu ici est égal à 60 % du niveau de vie médian. Le niveau de vie d'un individu est égal au revenu disponible du ménage dans lequel il vit, divisé par le nombre d'unités de consommation correspondant à la composition de ce ménage. Le système d'unités de consommation habituellement utilisé compte une part pour le premier adulte du ménage, 0,5 part pour les autres personnes âgées de 14 ans et plus et 0,3 part pour les personnes âgées de moins de 14 ans. Le seuil de pauvreté s'établissait ainsi en 2007 à 908 euros par mois pour une personne seule et 1 362 euros par mois pour un couple sans enfant.

Le taux de pauvreté ancré à une année donnée est égal à la proportion de personnes pauvres en retenant pour seuil de pauvreté les 60 % du niveau de vie médian de l'année prise pour référence, revalorisé ensuite seulement par référence à l'évolution des prix. Cet indicateur permet de neutraliser les effets des changements de l'ensemble de la distribution des revenus d'une année sur l'autre, qui peuvent avoir des conséquences ambiguës sur l'évolution du seuil et du taux de pauvreté. Toutefois, comme les revenus des ménages progressent tendanciellement plus rapidement que les prix, les taux de pauvreté ancrés dans le temps sont généralement orientés structurellement à la baisse. Pour corriger le biais que cette tendance peut induire, il est recommandé de mesurer également l'intensité de la pauvreté, soit l'écart qui sépare le niveau de vie médian des personnes pauvres du seuil de pauvreté : si cet indicateur augmente au fil du temps, cela signifie que les personnes pauvres ont un niveau de vie de plus en plus éloigné du seuil de pauvreté.

Précisions méthodologiques : l'indicateur est calculé à partir des données de l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* élaborées par l'INSEE, la DGFIP, la CNAF, la CNAV et la CCMSA. Le champ retenu est celui des personnes vivant dans des ménages dont le revenu est non nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Jusqu'aux revenus 2005, les données reposaient exclusivement sur la source fiscale, ce qui soulevait des difficultés quant à la précision des estimations des pensions, des revenus sociaux et des revenus du patrimoine. A titre d'exemple, les pensions étaient estimées à l'aide du poste « pensions » de la déclaration de revenus, ce qui ne permettait pas de distinguer entre pensions de droit direct ou dérivé. Les revenus sociaux non déclarables - minima sociaux, prestations familiales et de logement - n'étaient pas disponibles, et devaient être imputés sur barème ou à l'aide de méthodes économétriques. Enfin, les revenus du patrimoine ne tenaient pas compte des revenus soumis à prélèvement libératoire ni les revenus financiers défiscalisés.

La nouvelle série d'enquêtes réalisée à compter des revenus 2006 apporte à cet égard des améliorations sensibles, d'une part en appariant les données relatives aux pensions et aux allocations versées par la CNAF, la CNAV et la CCMSA aux données fiscales, d'autre part en proposant une estimation plus complète des revenus du patrimoine par imputation à partir des informations contenues dans l'enquête « Patrimoine » réalisée par l'INSEE en 2004. Afin de faciliter le lien entre l'ancienne et la nouvelle série d'enquêtes, une estimation pour 2005 avec les nouvelles méthodes a été réalisée.