



**AVIS SUR L'ARCHITECTURE DES AIDES AUX FAMILLES :  
QUELLES EVOLUTIONS POUR LES 15 PROCHAINES ANNEES ?**

**Adopté par consensus par le Haut Conseil de la famille  
lors de sa séance du 28 avril 2011**

Conformément à son programme de travail, le Haut Conseil de la Famille a conduit en 2010 et 2011 des travaux relatifs à l'architecture d'ensemble de la politique familiale.

Le HCF a conduit ses travaux en trois temps :

- 1. Une première série de travaux a visé à donner des éléments de cadrage financier à la réflexion sur l'architecture de la politique familiale :** le Conseil a ainsi adopté lors de sa séance de septembre 2010 trois notes, relatives à l'investissement de la Nation en direction des familles, en France et en comparaison internationale, et à la projection de la situation financière de la branche famille à l'horizon 2025. *Ces notes sont consultables sur le site du HCF<sup>1</sup>.*

On peut tirer trois conclusions de ces éléments de cadrage :

- l'investissement de la nation en direction des familles représente une part importante de la richesse nationale, que l'on peut estimer entre 4 et 6% du PIB (hors fonction éducative et dépenses de soins des enfants) selon le périmètre retenu (dépenses de la branche famille, autres prestations familialisées, dispositifs fiscaux prenant en compte la dimension familiale, dépenses du régime maternité, droits différés de retraite), soit entre 80 et 120Mds€ ;
- mesuré selon les indicateurs internationaux qui retiennent un champ plus étroit, cet investissement est estimé entre 2,5 et 3,8% du PIB, ce qui situe la France parmi les pays les plus ambitieux au sein de l'Union Européenne et de l'OCDE en matière de politique familiale. Le système d'aides mis en œuvre en France présente en outre des traits originaux (progressivité de l'aide en fonction de la taille de la famille ; prise en compte modérée du revenu ; importance de la familialisation de l'impôt) ;
- alors que la branche famille était légèrement excédentaire en 2007, la crise a gravement affecté les comptes de la branche<sup>2</sup> qui, à législation constante, ne retrouverait l'équilibre courant qu'entre 2017 et 2019 selon les scénarios retenus, et l'équilibre global, dettes purgées, qu'entre 2021 et 2024.

- 2. Un deuxième exercice a permis au HCF de mettre en perspective les principaux enjeux relatifs à la politique familiale en France, ses objectifs et ses outils :** ces éléments ont été présentés dans la note relative aux « éléments de problématique » du débat sur l'architecture des politiques familiales adoptée lors de la séance du Conseil de janvier 2011. *Cette note, ainsi qu'une Lettre du HCF en présentant la synthèse, a été mise en ligne sur le site du HCF.*

---

<sup>1</sup> <http://www.hcf-famille.fr/>

<sup>2</sup> Pour certains membres, la dégradation de l'équilibre financier de la branche s'explique également par la montée de la participation de la branche au financement des majorations de retraite pour les assurés ayant eu ou élevé trois enfants ou plus, par le biais d'un versement au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) instauré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Initialement égale à 15%, la contribution de la branche au financement de ces majorations croît depuis et doit atteindre 100% en 2011, soit environ 4,5 Mds€.

Cette note fait apparaître les principaux points de discussion ressortant de l'examen des enjeux relatifs à la politique familiale :

- un consensus largement partagé sur les objectifs traditionnels de soutien à la natalité et de compensation des charges de famille, avec toutefois des divergences sur les outils à mettre en œuvre pour y parvenir :
  - \* en matière de soutien à la natalité, les principaux débats portent sur l'efficacité relative des aides financières, notamment en direction des familles de trois enfants et plus, et des dispositifs (aides monétaires, financement de services ou d'équipements) favorisant l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle ;
  - \* en matière de compensation des charges de famille, les débats portent sur l'opportunité et les modalités de prise en compte de la taille et du revenu de la famille pour la compensation, par les prestations ou la fiscalité, des charges liées aux enfants, et sur la pertinence d'un soutien spécifique aux foyers monoparentaux.
  
- des positions plus tranchées sur la place à donner à des objectifs apparus plus récemment - la lutte contre la pauvreté, l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, le soutien aux jeunes adultes -, et sur la façon de les atteindre :
  - \* si l'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants (et de leurs familles) apparaît aujourd'hui totalement légitime, certains considèrent qu'il relève de la politique sociale et non de la politique familiale, et l'efficacité relative des différents outils pour y parvenir fait l'objet de débats ;
  - \* initialement absente des objectifs de la politique familiale, l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle fait depuis plusieurs décennies l'objet d'un consensus fort mais des discussions persistent sur les conséquences à en tirer en termes d'outils (congés liés à la naissance ou à l'adoption, politique d'accueil du jeune enfant, quotient conjugal par exemple) ;
  - \* s'il y a aujourd'hui une certaine convergence sur la nécessité d'accroître les aides publiques en direction des jeunes adultes, les positions restent partagées sur l'ampleur des moyens à accorder à cet objectif, et surtout sur la nature de l'aide à privilégier.
  
- des débats plus rares sur des enjeux pourtant essentiels pour la définition des politiques familiales et pour les conditions de vie des familles :
  - \* l'évolution de la compensation des charges de famille dans le temps ;
  - \* l'articulation entre soutien immédiat aux familles et droits différés (notamment en matière de retraite et de fiscalité) ;
  - \* la simplification des prestations, qui soulève notamment la question du choix entre prestations ciblées et prestations universelles ;
  - \* la prise en compte du statut des unions en droit fiscal et social ;
  - \* l'homogénéité de la prise en charge selon les territoires et les entreprises ;
  - \* la place respective des prestations en nature et des prestations en espèces ;
  - \* l'accompagnement des parents et le soutien à la parentalité.

Les membres du HCF regrettent la faiblesse des débats sur ces thèmes. Ils espèrent que les travaux du conseil auront contribué à un premier éclairage sur ces questions.

- 3. Une troisième note a permis au HCF de s'interroger sur les évolutions de l'architecture des aides aux familles dans les quinze années à venir**, sur la base de la note « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ? ». *Elle a été adoptée lors de la séance du Conseil du 28 avril 2011 et mise en ligne sur le site du HCF, avec quatre annexes techniques.*

Au vu de cette note,

**A. Les membres du HCF font le constat des avantages et des inconvénients d'un maintien de l'architecture actuelle en l'absence de ressources nouvelles :**

a) Le maintien de l'architecture actuelle des aides aux familles permettrait de consolider une politique ayant jusqu'ici donné des résultats globalement satisfaisants :

- *La France a fait le choix d'une politique familiale forte et reposant sur une multiplicité d'outils. Cette politique se caractérise en outre par un certain nombre de choix originaux : combinaison de dispositifs universels et ciblés, d'une logique de compensation du coût de l'enfant et de prestations sous condition de ressources, encouragement au libre-choix des familles, articulation de dispositifs fiscaux et sociaux, conjonction d'aides en espèces et en nature,...*
- *Cette politique a donné jusqu'ici des résultats que l'on peut juger positifs dans leur ensemble :*
  - \* l'une des réussites de la politique familiale française réside dans la conciliation d'un haut niveau de fécondité et d'un taux d'activité féminine relativement élevé, même si l'équilibre atteint aujourd'hui n'est pas toujours jugé pleinement satisfaisant ;
  - \* l'architecture actuelle permet une réduction des inégalités et de la pauvreté, même si certains de ses effets sont discutés (rôle de la fiscalité et des droits familiaux de retraite notamment), et certains de ses résultats jugés encore insatisfaisants (le taux de pauvreté des enfants reste largement supérieur à celui du reste de la population et n'a pas connu de baisse significative depuis plusieurs années).
- *La stabilité de cette architecture peut être considérée comme une condition importante de la réussite de la politique familiale :*
  - \* elle préserverait les choix originaux de la politique familiale française et ses grands principes, bien intégrés par les familles ;
  - \* elle permettrait de concilier, dans un contexte financier difficile, maintien du pouvoir d'achat des prestations et augmentation des capacités d'accueil des jeunes enfants ;
  - \* elle permettrait de préserver la confiance des familles dans cette politique, favorisant ainsi la réalisation de leurs projets familiaux.

b) Le maintien de l'architecture actuelle présenterait cependant plusieurs inconvénients :

➤ *Dans ce cadre d'apparente stabilité, l'efficacité de la politique familiale s'éroderait :*

En effet, la poursuite de la politique actuelle d'indexation des montants des prestations (et des plafonds de ressources lorsqu'il en existe) aurait plusieurs conséquences :

\* la valeur des prestations en équivalent salaire diminuerait de près de 30% d'ici à 2025, et le nombre de familles bénéficiant de prestations sous conditions de ressources diminuerait sensiblement. Le niveau de vie relatif des familles diminuerait d'autant plus que les prestations comptent pour une part importante dans leur revenu total, les familles de trois enfants et plus et les familles modestes étant les plus touchées ;

\* la pauvreté relative des familles s'accroîtrait. Qu'il s'agisse des effectifs de familles pauvres ou de l'intensité de leur pauvreté, la dégradation serait significative. Le point de sortie du RSA « activité » pour un couple monoactif avec deux enfants, aujourd'hui proche du salaire moyen, diminuerait à 71% de ce salaire en 2025. Le revenu d'un couple avec deux enfants dont seul un conjoint travaille et perçoit le Smic, aujourd'hui inférieur de 15% au seuil de pauvreté, serait en 2025 inférieur de 25% à ce seuil dans l'hypothèse d'une augmentation du Smic égale à celle du salaire moyen ;

\* la valeur du CLCA (Complément de libre choix d'activité de la Prestation d'accueil du jeune enfant) relativement au salaire moyen diminuerait de 25% ; pour le CLCA à taux plein, elle passerait d'environ 25% du salaire moyen des salariés à temps complet aujourd'hui à environ 19% en 2025, poursuivant ainsi le mouvement de dégradation de sa valeur relative que cette prestation connaît depuis le début 1988 ;

\* l'efficacité des prestations universelles diminuerait : en 2025, les allocations familiales représenteraient moins de 3% du revenu primaire pour 38% des familles de deux enfants (ce qui n'est le cas que pour 23% des familles aujourd'hui). Les prestations versées à ces familles représenteraient alors près de 2 Mds€ par an (en € 2010).

➤ *Le maintien de l'architecture actuelle ne permettrait pas non plus de répondre aux principales faiblesses identifiées aujourd'hui dans notre système d'aide aux familles :*

\* la compensation du coût de l'enfant et le soutien au revenu des familles les plus fragiles - familles nombreuses, monoparentales et modestes - se dégraderaient davantage pour ces familles en l'absence d'évolution des aides en direction des familles ;

\* la pauvreté des enfants et des familles, dont l'étendue et l'intensité sont aujourd'hui importantes, augmenterait de façon sensible sans réforme ;

\* les dispositifs permettant une bonne articulation entre vie familiale et vie professionnelle restent encore à améliorer en dépit des efforts déployés en direction des familles ayant de jeunes enfants ;

\* les politiques d'accompagnement des familles et de soutien à la fonction parentale mériteraient d'être développées ;

\* le soutien en direction des jeunes adultes, jugé insuffisant par l'ensemble des rapports de ces dernières années, resterait limité en l'absence d'évolution significative des prestations à leur attention ou à celle de leurs familles.

Au final, les membres du HCF considèrent qu'en l'absence de ressources nouvelles, le maintien de l'architecture actuelle des aides aux familles entraînerait une dégradation progressive de l'efficacité de la politique familiale sur ses objectifs traditionnels. Il conduirait également à l'impossibilité de continuer à apporter les améliorations permettant de répondre aux faiblesses de notre système d'aide aux familles.

## **B. La discussion au sein du HCF a fait ressortir un large consensus sur les principales orientations souhaitables pour de nouveaux investissements en direction des familles.**

**Si tous n'accordent pas les mêmes priorités à chacun de ces objectifs, et si les outils à privilégier pour y parvenir peuvent différer selon les membres, quatre axes d'investissement en direction des familles leur semblent devoir être retenus :**

### a) Un effort supplémentaire pour l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle :

➤ *L'accroissement de l'effort en faveur de l'accueil des jeunes enfants fait consensus parmi les membres du conseil (voir avis du HCF en date du 11 février 2010 mis en ligne sur le site du HCF ainsi que les notes préparatoires et la Lettre N°2 du HCF). En revanche, un débat existe sur l'opportunité d'introduire une obligation légale de couverture des besoins d'accueil pour les communes et regroupements de communes :*

\* pour certains, il est préférable de poursuivre une politique incitative, en prévoyant une obligation pour les collectivités territoriales de produire un schéma d'accueil des jeunes enfants, mais sans obligation de créer des places d'accueil ;

\* pour d'autres, les politiques purement incitatives ont atteint leurs limites et une obligation légale s'avère désormais indispensable pour un développement rapide des capacités d'accueil et une réduction des inégalités de couverture sur le territoire. Le développement de l'accueil des jeunes enfants nécessitera également un effort accru notamment de la branche famille et des entreprises<sup>3</sup>. Cette augmentation de l'offre devrait s'accompagner d'une réflexion sur la politique de localisation et d'attribution des places des établissements d'accueil des jeunes enfants.

➤ *Pour certains membres du conseil, un réexamen de l'ensemble des dispositifs pouvant contribuer à dissuader la biactivité (plafonds de ressources ne tenant pas compte de la biactivité, quotient conjugal) est également nécessaire.*

La situation des parents de jeunes enfants doit, de ce point de vue, faire l'objet d'une attention particulière. En effet, comme l'a déjà indiqué le Haut Conseil, les choix d'activité sont, pour ces familles, largement dépendants de la situation en matière d'accueil des jeunes enfants et de conditions de travail (voir avis du HCF sur le CLCA et l'accueil des jeunes enfants en date du 11 février 2010, notes préparatoires et Lettre du HCF N°2 mis en ligne sur le site du HCF).

---

<sup>3</sup> Concernant l'effort des familles, le HCF a indiqué dans son avis du 11 février 2010 qu'« il faut dorénavant privilégier une politique de l'offre (...), sachant qu'à la suite des réformes précédentes, la situation paraît actuellement satisfaisante en termes de reste à charge et de taux d'effort global des familles ».

## b) Une meilleure compensation des charges des familles :

### ➤ *Deux mesures semblent prioritaires aux membres du HCF :*

- une meilleure indexation pour les prestations visant les familles modestes, moyennes ou nombreuses (Allocation de rentrée scolaire (ARS), Allocation de soutien familial (ASF), Complément familial (CF) et aides au logement)

Les membres du HCF seraient favorables à une indexation de l'ensemble des prestations sur un indice plus favorable que les prix. Cependant, au vu du coût financier très important que représenterait une telle mesure (près de 14 Mds€ à l'horizon 2025 pour une indexation sur le salaire moyen, près de 10 Mds€ pour une indexation mixte salaires/prix/croissance), ils considèrent que l'amélioration de l'indexation pourrait concerner prioritairement les prestations les plus sélectives. Le coût financier resterait important (entre 2,6 et 6,8 Mds€ 2010 en 2025, selon le périmètre des prestations mieux indexées et l'indice retenu), mais n'interviendrait que de façon progressive (de 250 à 400 M€ en année 1). Cette mesure ne modifierait pas l'architecture actuelle, mais entraînerait la dégradation des prestations pour les allocataires jugés « prioritaires ».

- l'augmentation des aides en direction des familles les plus modestes (aides au logement et revenu de solidarité active (RSA))

Afin d'éviter que le gain d'une amélioration des prestations soit « effacé » pour ces familles par le caractère différentiel du RSA, l'amélioration de leur situation passerait par le relèvement des prestations les plus ciblées : l'allocation logement et le RSA.

Des mesures spécifiques aux foyers monoparentaux pourraient aussi être envisagées.

### ➤ *Les avis sont plus partagés sur le remplacement du quotient familial par des techniques alternatives de prise en compte des enfants à charge dans le calcul de l'impôt (abattement sur le revenu imposable, réduction ou crédit d'impôt) :*

Ce remplacement conduirait, à réduction globale d'impôt inchangée, à une diminution des inégalités de niveau de vie entre familles. Selon la technique utilisée, la redistribution se ferait uniquement au bénéfice des classes moyennes (abattement ou réduction d'impôt), ou également vers les familles les plus modestes (crédit d'impôt, qui bénéficierait plus particulièrement aux foyers monoparentaux).

Deux positions se sont exprimées au sein du conseil sur l'opportunité d'une évolution :

- pour certains membres, le dispositif du quotient familial (QF) est satisfaisant et n'a pas à être modifié ; rendre l'impôt plus redistributif devrait selon eux passer par une action sur l'assiette ou le taux de l'impôt, sans modifier les modalités de prise en compte de l'impact des enfants sur les capacités contributives ;
- pour d'autres, le remplacement du QF par un dispositif permettant de réduire les inégalités de niveau de vie devrait être envisagé, ce qui pourrait se faire au sein d'une réforme plus globale qui intégrerait notamment la suppression du quotient conjugal.

➤ *L'évolution de l'architecture des prestations d'entretien n'apparaît en revanche pas prioritaire aux membres du HCF :*

- l'ouverture du bénéfice des allocations familiales dès le premier enfant, si elle peut sembler souhaitable à certains, n'apparaît pas prioritaire, en raison de son coût (2,3 Mds€) et de sa faible efficacité sociale ;
- les scénarios de refonte plus profonde n'ont pas non plus emporté l'adhésion des membres, qu'ils passent par le versement d'une prestation familiale sous condition de ressources aux familles d'un enfant, ou par une unification des prestations d'entretien dans une allocation comportant une part universelle et une part sous condition de ressources.

c) Un renforcement de l'accompagnement des familles et du soutien à la fonction parentale :

➤ *Le soutien des actions visant traditionnellement à accompagner les parents*

L'action sociale de la branche famille devrait en particulier faire l'objet d'une analyse approfondie pour permettre d'améliorer encore l'adéquation entre les besoins des familles et l'offre de service disponible.

➤ *Le soutien d'actions diversifiées concourant spécifiquement à l'accompagnement de la fonction parentale*

Il passe par une augmentation significative des dépenses, qui permettrait à terme de doubler les sommes qui lui sont aujourd'hui consacrées, mais aussi par la formation initiale et continue des professionnels de l'enfance et de la famille, et l'accent mis sur des actions menées par les familles elles-mêmes, ou favorisant leur participation active.

➤ *Un renforcement de l'accompagnement des parents en difficulté*

Le Conseil réitère son souhait, exprimé dans ses deux précédents avis, que soient consacrés les moyens nécessaires à l'accompagnement social et professionnels des foyers monoparentaux les plus en difficulté, particulièrement ceux qui relèvent du RSA, ainsi qu'aux parents en CLCA non couverts par un contrat à durée indéterminée.

Il rappelle également l'importance qu'il accorde au développement des actions en direction des parents qui doivent faire face à un risque de rupture familiale.

d) Un soutien accru aux jeunes adultes :

Si les membres du HCF s'accordent sur la nécessité d'accroître l'effort social en direction des jeunes adultes, il leur est apparu prématuré de se prononcer à ce stade sur les mérites respectifs des différentes options envisageables.

Ce débat est en effet particulièrement complexe, et renvoie à des enjeux spécifiques qui justifient une discussion séparée de la question.

**C. Le HCF s'est en revanche partagé sur la question des ressources nécessaires au financement de ces orientations :**

- **pour certains de ses membres, l'absence de ressources nouvelles affectées à la politique familiale n'est pas compatible avec la poursuite de ses objectifs.** Le maintien de son efficacité et l'amélioration du système nécessitent une consolidation de son financement - qu'elle passe par la suppression de l'imputation des majorations de pension à la branche famille, le réinvestissement des excédents à venir, ou un apport de moyens nouveaux -, afin de financer ce qui constitue une priorité et un investissement durable pour l'avenir ;
- **pour d'autres, si l'apport de ressources nouvelles permettrait certainement de mieux financer les priorités de la politique familiale, on ne doit pas s'interdire de chercher à améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources actuelles.** Des évolutions de l'architecture de la politique familiale dans son enveloppe actuelle doivent donc pouvoir être envisagées, notamment pour éviter que des financements significatifs restent bloqués sur des situations qu'ils jugent non prioritaires, sans que des ressources nouvelles soient prévues pour corriger l'érosion du soutien aux familles de trois enfants et plus et aux familles modestes, ni répondre aux besoins d'amélioration de notre politique familiale.

Pour les membres du HCF qui jugent des redéploiements possibles, les pistes à privilégier porteraient sur l'aménagement de la fiscalité et des droits familiaux de retraite.

**D. Quelle que soit leur position sur cette question, les membres du HCF ont pris connaissance avec intérêt des analyses présentées dans la note sur les possibilités de réforme de la fiscalité ou d'évolution des prestations.**

S'ils ne sont pas parvenus à un consensus sur ce sujet, ils se félicitent que ces travaux permettent de documenter le débat.

Le Haut conseil de la famille est en cela au cœur de sa mission, telle que définie par son décret de création : « anime[r] le débat public sur la politique familiale, en particulier la définition, la conciliation et la hiérarchisation de ses objectifs essentiels », « réalise[r] des travaux d'évaluation et de prospective sur la politique familiale et la politique démographique », et « mene[r] des réflexions sur le financement de la branche famille de la sécurité sociale et son équilibre financier au regard des évolutions sociales, économiques et démographiques ».