



Programme de travail du Conseil de la famille pour 2017

Le Haut Conseil « a pour missions d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle »¹.

Le programme de travail du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) pour 2017, tel que proposé par le Président du Haut Conseil à la suite des réunions de chaque Conseil² (conformément au décret n°2016-1441 du 25 octobre 2016³), a été adopté par le Haut Conseil à la séance plénière du 1^{er} février 2017. Le programme complet est disponible sous le lien : http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Programme_de_travail_HCFEA_v3fev_2017-2.pdf

Cette note présente le programme de travail spécifique du Conseil de la famille et du thème transversal aux trois Conseils. Il pourra le cas échéant être ajusté pour prendre en charge d'éventuelles saisines du Premier Ministre et des Ministres compétents.

¹ Article 69 de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

² La réunion du Conseil de l'âge a eu lieu le 10 janvier, celle du Conseil de la famille le 11 janvier et celle du Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 17 janvier.

³ Ce décret indique que : « Le président propose un programme de travail annuel aux membres du Haut Conseil qui tient compte des saisines du Premier ministre et des ministres concernés ainsi que des propositions de chacune des formations spécialisées ».

I - Programme de travail du Conseil de la famille pour 2017

Le Conseil de la famille du HCFEA prend la suite du Haut Conseil de la famille, créé en 2009, et s'inscrit dans la continuité des travaux et réflexions réalisés par celui-ci. La création du HCFEA conduira cependant à situer ces travaux dans une perspective plus large, amenant le Conseil de la famille à s'interroger, en liaison avec les deux autres Conseils du HCFEA (Enfance et Age), sur les articulations entre la dimension familiale des politiques publiques et celles liées aux relations entre générations, qu'il s'agisse des plus jeunes ou des plus âgés. De manière transversale à l'ensemble du programme, une attention particulière sera accordée dans l'ensemble des travaux aux différences entre hommes et femmes, au rôle de la famille élargie et aux différences selon l'origine sociale ou géographique des familles.

Nous débutons notre travail dans la dernière année de la convention d'objectifs et de gestion (COG) Etat-Cnaf 2013-2017 et donc dans un contexte de bilan et de perspectives pour les grandes priorités de la politique familiale pour les années à venir.

Nous proposons de mettre à notre programme pour 2017 :

- un grand thème spécifique à notre Conseil, qui sera traité sur plusieurs séances. A ce stade, nous en avons identifié deux : la lutte contre la pauvreté des familles et des enfants et la réduction des inégalités d'une part ; le soutien à la parentalité d'autre part. Nous détaillons ci-dessous pourquoi il nous semble plus adapté de commencer par le premier ;
- des séances consacrées à des sujets qui étaient récurrents au HCF : une sur le développement de l'accueil du jeune enfant paraît incontournable et une sur les ruptures familiales ;
- une séance consacrée aux sujets du thème commun aux trois Conseils qui concernent directement la politique familiale.

I.1 Comment lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des familles et des enfants, et réduire les inégalités ?

Alors que notre politique familiale est régulièrement saluée par les observateurs extérieurs et que les mesures récentes ont visé à améliorer la situation des familles les plus modestes⁴⁵, on constate que le taux de pauvreté des familles et des enfants reste préoccupant : en 2014, près d'un enfant mineur sur cinq est pauvre. Et la pauvreté est très liée à la situation sur le marché du travail (chômage, travailleurs pauvres) mais aussi à la situation familiale (monoparentalité et nombre d'enfants), ces deux dimensions n'étant pas indépendantes.

Après un état des lieux –indispensable– des niveaux de vie selon les configurations familiales et des redistributions opérées par les prestations familiales et de logement, les minima sociaux et le système de prélèvements (cotisations et fiscalité), il nous semble pertinent de choisir des angles d'attaque spécifiques qui seront approfondis dans les travaux du Conseil, notamment parmi les thèmes suivants :

⁴ Notamment dans le cadre du Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

⁵ Revalorisations de l'Allocation de rentrée scolaire, de l'Allocation de soutien familial, du Complément familial, du RSA, et mise en place de la Garantie des impayés de pension alimentaire (GIPA).

- Trajectoires des niveaux de vie, durée des situations de pauvreté, pauvreté sur le cycle de vie (pour sortir de la vision statique à un moment donné qui est souvent réductrice). Connaître dès leurs premières années l'expérience de la pauvreté expose les enfants à des risques aggravés de précarité tout au long de leur cycle de vie. De même la lutte contre des situations temporaires de pauvreté des familles ne peut être appréhendée de la même manière que pour les situations plus durables.
- La mesure de la pauvreté monétaire ; élargissement à d'autres dimensions que la pauvreté monétaire
- Accès aux droits et aux services, non-recours
- Situation des familles monoparentales : état des lieux des politiques d'insertion notamment pour le RSA majoré ; apport des prestations et pensions alimentaires dans le revenu disponible des familles (un lien est ici possible avec les travaux récurrents du HCF sur les ruptures familiales)
- Situation des familles nombreuses ou très nombreuses et apport des prestations au revenu disponible
- Impact sur la pauvreté des familles de la création d'un revenu minimum⁶ en analysant différents variantes de ce dernier : niveau, prise en compte du nombre et de l'âge des enfants ou au contraire revenu invariant avec le nombre d'enfants mais prestations familiales en sus
- Si les données disponibles le permettent, rôle des solidarités privées, notamment au sein de la famille ou entre générations

Si la première étape de cadrage général peut être rapidement rédigée, les approfondissements proposés supposent des investissements spécifiques, ce qui conduit à envisager d'attendre le second semestre pour traiter ce thème en séance.

I.2 Les politiques de soutien à la parentalité

Le thème du soutien à la parentalité fait partie des priorités de la convention d'objectifs et de gestion (COG) actuelle de la CNAF (2013-2017), et a vocation à rester un axe majeur de la prochaine COG en cours de préparation. Le HCF a travaillé sur ce thème en 2016 et publié un rapport sur les principaux dispositifs actuels, en première étape.

Dans la perspective de préparation de la prochaine COG, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) vient de mettre en place des groupes de travail pour « ré-interroger collectivement les objectifs et les modalités d'action de la politique de soutien à la parentalité en lien avec l'ensemble des acteurs du champ », afin de dépasser la logique de gestion par dispositifs et prendre en compte les initiatives apparues sur le terrain. Ces travaux pilotés par la DGCS devraient durer jusqu'à l'été. Il paraît préférable d'attendre leurs conclusions, afin qu'elles puissent alimenter nos réflexions, plutôt que de mener des travaux en parallèle qui pourraient être redondants.

En outre, sur ces sujets, il faut garder à l'esprit la nécessité d'une bonne coordination avec le Conseil de l'enfance et de l'adolescence.

⁶ Restructurant le RSA et le RSA majoré en lien avec la prime d'activité.

I.3 L'accueil des jeunes enfants

Le développement d'une offre de qualité en matière d'accueil des jeunes enfants fait partie des priorités constantes des pouvoirs publics, accompagnées d'objectifs quantitatifs fixés à la CNAF. Il est attendu du HCFEA, comme le faisait régulièrement le HCF, de produire annuellement un bilan de cette politique, tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs. Celui-ci n'a pu être produit en 2016 compte tenu de la transformation du Haut Conseil ; il est souhaitable que le HCFEA puisse produire un bilan à la rentrée 2017.

On prévoit aussi un bilan d'étape des schémas départementaux des services aux familles.

Si les données disponibles le permettent, deux axes pourraient être approfondis au-delà du bilan d'ensemble :

- la répartition territoriale de l'offre et les inégalités éventuelles en regard des besoins ;
- le recours aux assistantes maternelles et les raisons de sa baisse apparente.

Calendrier proposé : septembre 2017

Sur ce sujet également, il faudra veiller à la bonne articulation avec les travaux du Conseil de l'enfance et de l'adolescence.

I.4 Les ruptures familiales

Dans le contexte de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la Justice au XXI^{ème} siècle qui institue une procédure alternative pour le divorce par consentement mutuel et étend la « tentative de médiation préalable obligatoire » à plusieurs tribunaux de grande instance, et de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017 qui crée une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (dite « ARIPA »), une séance pourrait être consacrée à ces sujets, avec un point sur :

- Le suivi des recommandations du rapport de C. Thélot *Les ruptures familiales et leurs conséquences : 30 recommandations pour en améliorer la connaissance* ;
- La médiation familiale dans le contexte judiciaire ; les espaces de rencontre parents-enfants ;
- Un premier bilan de la mise en place de l'agence de recouvrement des pensions alimentaires au sein de la CNAF début 2017.

Le Conseil pourra aussi réfléchir sur quels aspects de ces questions il serait souhaitable que des éléments d'évaluation soient produits.

I.5 Un fil rouge commun avec les Conseils de l'enfance et de l'adolescence et de l'âge : « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie » (voir II)

Sur cette thématique transversale et commune aux trois Conseils, le Conseil de la famille pourrait s'intéresser particulièrement aux questions suivantes :

- les congés familiaux (opposabilité, rémunération, intégration dans le compte personnel d'activité) ;
- bilan de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) ;
- la prise en compte des besoins familiaux des salariés par les entreprises (horaires et jours de travail, aides spécifiques, gestion des ressources humaines,...) ;
- la prise en compte des besoins familiaux de leurs habitants par les communes (équipements et services, horaires d'ouverture des services publics,...) ;
- contraintes et enjeux aux différentes étapes du cycle de vie,...

En fonction de la disponibilité de la documentation sur ces questions, certaines pourraient être traitées au premier semestre.

I.6 Participation à l'exercice de projections à horizon 2060 piloté par le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)

Le HCFiPS coordonne un exercice de projection à moyen-long terme des perspectives de dépenses et de financement des régimes de protection sociale en lien avec les Conseils compétents et les administrations concernées.

Deux domaines concernent le HCFEA :

- la politique familiale (projections réalisées par la CNAF et la DSS) ;
- la dépendance (projections réalisées par la DREES et l'INSEE).

Le HCFEA est représenté au sein du HCFiPS et le secrétariat général participera aux groupes de travail techniques mis en place par celui-ci. Une présentation des résultats de ce travail sera faite au Conseil de la famille juste avant ou juste après l'été.

II – Thème transversal du HCFEA pour 2017

On envisage pour 2017 un thème transversal et commun aux trois Conseils : « **Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie** ».

Il s'agit de réfléchir aux conditions permettant aux personnes, en particulier lorsqu'elles sont actives ou en âge d'être actives, de disposer de temps pour s'occuper de leurs proches : les enfants dont elles ont la charge, des proches en situation de vulnérabilité, de handicap ou de perte d'autonomie.

La question centrale est celle des congés et des possibilités de réduction d'activité ou d'aménagements légaux ou conventionnels de la durée du travail pour raison « familiale » au sens large : situations éligibles, conditions d'accès, degré de contrainte dans la « levée » des droits (préavis...), opposabilité, durée, rémunération et « taux de remplacement »... Dans l'analyse du « statut » de la personne en congé, une attention particulière sera portée à la validation de ces périodes dans le cadre de l'assurance retraite (Assurance Vieillesse des Parents au Foyer notamment). Sera étudiée la question de l'opportunité d'intégrer ces droits au sein du Compte personnel d'activité (CPA) et des possibilités de fongibilité.

La question des droits des non-salariés fera l'objet d'un examen particulier.

Une description des caractéristiques des personnes qui mobilisent effectivement ces possibilités sera faite. On cherchera aussi s'il existe des études sur les raisons pour lesquelles certaines personnes n'ont pas recours à ces dispositifs ou si certains besoins, certaines périodes de difficultés familiales, ne sont pas couverts. Pourra aussi être étudié l'impact sur le recours aux dispositifs de réduction ou d'interruption d'activité de l'existence de services d'accueil, de soin, d'éducation et d'aide (et de leur prise en compte des rythmes familiaux et professionnels).

Les conséquences éventuelles sur les carrières professionnelles et les inégalités femmes-hommes font aussi partie de la problématique, puisque les temps parentaux et d'aide sont majoritairement assumés par les femmes.

En particulier, il sera utile que soient présentés les premiers éléments dont la CNAF dispose de bilan de l'introduction de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) en janvier 2015 ainsi que les nouveautés apportées par la loi de décembre 2015 relative à l'adaptation de la société sur le statut des aidants « familiaux » (droit au répit notamment).

Au-delà du droit du travail et du droit social (et de l'action sociale des régimes de base et complémentaires), la question de la mobilisation des entreprises pour favoriser l'articulation emploi-famille de leurs salariés parents ou aidants apparaît incontournable : degré d'implication des employeurs sur cette question, bonnes pratiques, labels et chartes existants, observatoires valorisant et diffusant ces bonnes pratiques, modalités de « flexibilité » ou de soutien promues par l'employeur (compte-épargne temps, modulation des horaires, télétravail,...), bilan du Crédit impôt famille introduit en 2004, place de cette thématique dans les négociations professionnelles... On pourra s'appuyer sur des travaux de recherche ciblés ou sur l'étude de bonnes pratiques de quelques entreprises.

Des éléments descriptifs (en coupe et sur le cycle de vie) sur le temps que les personnes consacrent à leurs proches pour en prendre soin, les éduquer, ou les aider constitueront des données de cadrage utiles. Et seront mises en regard des besoins et des droits.

La situation française sera mise en perspective par un éclairage international.