



CONSEIL DE LA FAMILLE

L'EVOLUTION

DES DEPENSES SOCIALES ET FISCALES
CONSACREES AUX ENFANTS A CHARGE
AU TITRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

BILAN DES REFORMES DES VINGT DERNIERES ANNEES

SYNTHESE ET PROPOSITIONS

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| Introduction : l'objet de ce bilan | 3 |
| Le périmètre des dépenses publiques retenu | 3 |
| I. Le constat | 5 |
| A. Les objectifs affichés..... | 5 |
| B. Les attentes et opinions de la population | 6 |
| C. Une politique de la famille en concurrence avec d'autres politiques publiques à vocation redistributive (pauvreté, logement, actifs à bas revenus) | 7 |
| D. Une croissance des dépenses d'aide et d'action sociales dans un contexte de tension sur les dépenses des collectivités | 7 |
| E. Une pression des contraintes d'équilibre de la branche famille qui devient dominante..... | 8 |
| F. La sous-actualisation des barèmes des prestations | 8 |
| G. L'effet des réformes des prestations familiales intervenues depuis une dizaine d'années : un ciblage sur les plus modestes dans une logique globale d'économies..... | 9 |
| H. Les effets des réformes des autres dispositifs en lien avec les enfants : une nette baisse des dépenses fiscales pour les familles les plus aisées et une forte hausse des suppléments de prestations sociales au titre des enfants pour les familles les plus modestes | 10 |
| I. L'effet total des réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants | 10 |
| J. Un montant des aides socio-fiscales liées aux enfants très différent en fonction de la configuration familiale et du revenu d'activité du ménage..... | 11 |
| II. Des besoins sociaux et professionnels des familles auxquels il conviendrait de répondre.. | 13 |
| A. Les travaux et propositions antérieurs du HCFEA citent un certain nombre d'enjeux majeurs, aujourd'hui en attente de réponses..... | 13 |
| B. Des besoins rendus visibles de manière criante au cours de la période de confinement liée à la Covid-19 | 15 |
| III. Les propositions | 16 |
| A. Les objectifs : une politique orientée vers les enfants et qui doit continuer à concerner l'ensemble des familles | 16 |
| B. Garantir les ressources de la branche famille disponibles pour les familles ayant charge d'enfants..... | 16 |
| C. Garantir une revalorisation des barèmes et des plafonds <i>a minima</i> en fonction de l'évolution des prix | 17 |
| D. Répondre aux besoins sociaux des familles non couverts ou insuffisamment couverts aujourd'hui..... | 17 |
| E. S'inscrire dans une logique de développement de l'enfant et de droits de l'enfant..... | 19 |

Introduction : l'objet de ce bilan

Le Conseil de la famille du HCFEA vient de conduire un bilan des évolutions des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale au cours des vingt dernières années. Ces dépenses ont en effet fait l'objet de réformes importantes depuis la fin des années 1990, et plus particulièrement depuis 2013. Ces réformes ont concerné en particulier les prestations familiales, les aides à l'accueil du jeune enfant, l'aide et l'action sociales, le quotient familial, le financement de la branche famille et les suppléments de prestations sociales au titre des enfants.

Ce bilan s'intéresse à l'impact de ces réformes sur les familles concernées. Comment ces réformes ont-elles affecté le montant total des dépenses consacrées aux enfants ? Quel impact ont-elles eu sur le niveau de vie des familles avec enfants à charge, en particulier des plus modestes d'entre elles ? Quels ont été leurs effets redistributifs ?

Ce bilan combine des analyses macroéconomiques sur les évolutions structurelles de moyen - long terme et des évaluations plus détaillées sur les effets redistributifs depuis 2008. Il a vocation à nourrir la réflexion sur les priorités de la politique familiale à mettre en avant à moyen terme.

Ce faisant, il se concentre sur l'aspect financier des politiques publiques en direction des familles. D'autres politiques publiques en direction des familles ont connu des modifications durant la même période, notamment concernant le droit civil (mariage pour tous, divorce par consentement mutuel sans passer par le juge, filiation), la protection de l'enfance et la lutte contre les violences intrafamiliales ; elles ne sont pas abordées ici.

Cette note présente la synthèse de ce travail, accompagnant les matériaux qui ont permis de le construire.

Le périmètre des dépenses publiques retenu

Ce rapport s'intéresse aux dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale. Le point d'entrée est donc la présence d'enfants au sein du ménage et les conséquences qu'elle a en termes de politiques publiques, que ces enfants vivent avec leurs deux parents, avec un seul d'entre eux, ou de manière alternée entre eux en cas de séparation.

Le champ retenu recouvre les prestations familiales, l'action sociale et l'aide sociale en faveur des familles, les aides fiscales aux familles avec enfants à charge et les suppléments de prestations sociales versés au titre des enfants. D'autres dépenses liées aux enfants ne sont pas prises en compte dans ce rapport, soit parce qu'elles sont différées et concernent des familles qui n'ont plus d'enfants à charge (droits familiaux de retraite), soit parce qu'elles sont distribuées au titre d'autres politiques que la politique familiale (dépenses publiques d'éducation, dépenses publiques de santé correspondant à la prise en charge des frais de santé des enfants, dépenses de justice). Ainsi défini, le champ retenu correspondait en 2017 à 85,0 milliards d'euros (Md€) de dépenses publiques.

Il se décompose de la manière suivante :

- au cœur de la politique familiale
 - o 38,7 Md€ de prestations familiales et autres prestations en espèces ;
 - o 21,0 Md€ d'aide et d'action sociales ;
- 16,6 Md€ de dépenses fiscales ;
- à la frontière de la politique sociale et de la politique familiale, 5,8 Md€ de suppléments, liés aux enfants à charge, de minima sociaux, d'aides aux actifs à bas revenus et d'aides au logement ;
- enfin, 2,9 Md€ de frais de gestion de la branche famille.

I. LE CONSTAT

Dresser un bilan de l'état actuel de la politique publique d'aides sociales et fiscales consacrées aux enfants et de ses évolutions depuis une vingtaine d'années suppose de s'intéresser à la fois aux objectifs et finalités de cette politique, aux attentes de la population à son égard, aux aides et interventions qu'elle concerne, à leur évolution dans le temps, notamment sous le poids des contraintes financières pesant sur l'ensemble des politiques sociales, à leur place relative par rapport à d'autres politiques publiques connexes et en partie concurrentes (lutte contre la pauvreté, aide au logement, aide aux actifs à bas revenus, etc.), à leur impact différencié sur les familles en fonction de leurs caractéristiques et à la manière dont les réformes des dernières années ont modifié celui-ci.

Sur cette base, le constat que le Conseil de la famille a dressé à partir des travaux réalisés fait ressortir les points suivants.

A. LES OBJECTIFS AFFICHES

Les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repss¹ - famille) annexés aux PLFSS mettent en avant quatre objectifs principaux de la contribution de la branche famille aux politiques familiales :

- contribuer à la compensation financière des charges de famille (historiquement la première finalité) ;
- aider davantage les familles vulnérables, l'expérience de la pauvreté dès le plus jeune âge aggravant le risque de précarité au cours de la vie adulte ;
- favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en prenant mieux en compte les aspirations des parents, en facilitant le maintien dans l'emploi des femmes, et en développant l'offre de places d'accueil des jeunes enfants ou en permettant aux parents qui le souhaitent d'interrompre leur activité professionnelle sans obérer leurs chances futures de retour vers l'emploi ;
- garantir la viabilité financière de la branche famille.

La mise en œuvre de ces orientations conduit à des résultats tangibles pour les familles, à la fois en termes d'amélioration du niveau de vie des familles avec enfants, de réduction du taux de pauvreté, ou de disponibilité de services et de places d'accueil pour les jeunes enfants ; la branche famille de la Sécurité sociale est par ailleurs tendanciellement excédentaire, en l'absence de ponctions supplémentaires sur ses ressources.

Dans le détail, cependant, l'analyse des prestations existantes montre une multiplicité de sous-objectifs sur des populations spécifiques, ainsi qu'une diversité des conditions d'attribution des différentes prestations qui en complexifient la lecture pour les bénéficiaires, et comportent un risque de non-recours accru pour ceux qui maîtrisent mal cette complexité.

Plus fondamentalement, au-delà d'approches mettant plutôt en avant la préservation de l'institution familiale, d'autres visant plutôt l'émancipation des individus, ou d'autres enfin privilégiant la protection des familles vulnérables, une conception centrée sur le bien-être et le développement

¹ Programmes qualité et efficacité (PQE) jusqu'en 2020.

de l'enfant est en train de gagner du terrain. Dans une approche d'investissement social et avec une vision préventive, l'idée est d'investir sur les enfants pour leur permettre une meilleure adaptation à la société du futur dans une logique d'égalité des chances, tout en aidant leurs parents à cet effet, financièrement quand c'est nécessaire, mais aussi en leur fournissant les services nécessaires pour concilier leurs fonctions de parents avec leurs autres responsabilités.

B. LES ATTENTES ET OPINIONS DE LA POPULATION

Les enquêtes sur les opinions et attentes de la population vis-à-vis de la politique de la famille font ressortir principalement les points suivants :

- deux thématiques sont mises en avant comme représentant les objectifs prioritaires de la politique familiale : permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle d'une part et permettre aux familles de mieux se loger d'autre part ; si très peu de personnes considèrent le soutien à la natalité comme un objectif prioritaire, une majorité estime que les prestations familiales ont une influence sur le fait d'avoir des enfants ;
 - les attentes exprimées privilégient fortement la mise à disposition d'équipements et de services, et ensuite à égalité une demande de prestations monétaires, d'aménagements d'horaires au travail, d'aides fiscales ou de conseils ; il faut noter néanmoins que plus la taille de la famille est élevée, plus la demande d'aides monétaires (prestations en espèces ou aides fiscales) est élevée ; se manifestent aussi des attentes fortes sur l'indemnisation du congé parental ;
 - un point de vue désormais majoritaire est que trop de prestations sont accordées seulement aux plus démunis, mais en contrepoint l'idée est fort répandue qu'il faut aider en priorité les plus modestes et les familles monoparentales ;
 - le sentiment majoritaire aujourd'hui est que le montant total des aides apportées aux familles est globalement suffisant ; cette tendance est récente, et corrélée avec l'opinion selon laquelle les aides aux familles sont trop ciblées sur les plus démunis ;
 - un sentiment largement dominant est que ceux qui bénéficient le moins des prestations familiales sont les catégories moyennes, et que ces prestations pourraient être supprimées pour les foyers ayant les plus hauts revenus, en notant cependant que l'essentiel des enquêtés se classent eux-mêmes parmi les catégories moyennes, et qu'il y a une opposition très majoritaire à une réduction des allocations familiales.
- Il faut noter que les éléments relevés ci-dessus rendent compte d'opinions souvent partagées au sein de l'ensemble de la population, quelle que soit la situation actuelle des répondants par rapport à la politique familiale (bénéfice ou non de certaines mesures, situation socio-économique, etc.) ; elles renvoient donc autant à des attentes sur le contenu, qu'à une sorte de « propension à payer » pour cette politique, le paradoxe de la redistribution² conduisant à ce que plus une politique est ciblée vers les plus démunis moins elle reçoit le soutien de la population, au détriment à terme des plus démunis eux-mêmes.

² Ou « effet Matthieu » : toute politique sociale tendrait à se construire en faveur des classes moyennes majoritaires, qui sont aussi celles qui permettent au système de se financer (Deleeck H., L'effet Matthieu, *Droit social*, novembre 1979).

C. UNE POLITIQUE DE LA FAMILLE EN CONCURRENCE AVEC D'AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES A VOCATION REDISTRIBUTIVE (PAUVRETE, LOGEMENT, ACTIFS A BAS REVENUS)

- Au sein des politiques sociales à vocation redistributive³, on observe une mise en concurrence de la politique de la famille par rapport à d'autres thématiques, qui peut expliquer un recul relatif de celle-ci, en même temps qu'une diversification progressive de ses thématiques d'intervention :
 - depuis la création de la Sécurité sociale au milieu du xx^e siècle, le thème des aides aux familles, qui était initialement dominant au sein des prestations à vocation redistributive, a été progressivement concurrencé par d'autres thématiques qui ont pris une place de plus en plus importante au sein d'un ensemble stable en parts de PIB : essentiellement les aides au logement, les minima sociaux et plus récemment les aides aux actifs à bas revenus ;
 - parmi les aides monétaires à vocation familiale, une place croissante est accordée à la thématique de l'accueil du jeune enfant et le ciblage sur certains publics (familles monoparentales, familles nombreuses, enfants handicapés,...), en général sous conditions de ressources, progresse ;
 - la croissance relative de l'action sociale en direction des familles s'accompagne d'un recentrage de celle-ci sur l'accueil du jeune enfant.
- La place de la politique de la famille est contestée par d'autres priorités (lutte contre la pauvreté, aide au logement, aide aux actifs à bas revenus), avec une forte diversification interne et une spécialisation des aides destinées aux familles.

D. UNE CROISSANCE DES DEPENSES D'AIDE ET D'ACTION SOCIALES DANS UN CONTEXTE DE TENSION SUR LES DEPENSES DES COLLECTIVITES

L'aide et l'action sociales représentent environ un quart des dépenses publiques consacrées aux familles. Elles se caractérisent par :

- le fait qu'elles impliquent trois acteurs d'importance proche en termes de masses financières consacrées : les départements (8,4 Md€ pour l'ASE et la PMI), le bloc communal (6,8 Md€) et les Caf (5,6 Md€), les deux derniers acteurs étant également sur des thématiques d'intervention proches (petite enfance, périscolaire et extrascolaire, parentalité, vacances) ;
- des contraintes financières croissantes sur les collectivités territoriales : baisse des dotations de l'État, poids des dépenses sociales contraintes pour les départements (alors que les dépenses en direction des familles sont facultatives pour eux), et des dépenses entraînées par l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires pour les communes ;
- cela conduit à une pression forte sur les dépenses consacrées par les départements à l'ASE et la PMI, et à un désengagement relatif des communes sur

³ Ces prestations dites « redistributives » ont vocation à redistribuer des revenus en direction de populations répondant à des critères définis *a priori* (familles avec enfant(s), familles monoparentales, ménages à bas revenus ou en situation de pauvreté, personnes handicapées, etc.) en étant financées par l'ensemble des ménages.

- la petite enfance, notamment en termes d'investissement ;
- du côté des Caf, une évolution dynamique des dépenses, mais un fort recentrage sur l'accueil du jeune enfant et le périscolaire, au détriment des autres thématiques.

E. UNE PRESSION DES CONTRAINTES D'EQUILIBRE DE LA BRANCHE FAMILLE QUI DEVIENT DOMINANTE

En matière de financement, les contraintes d'équilibre de la branche famille de la Sécurité sociale ont pris largement le pas sur une logique de réponse à des besoins sociaux :

- du côté des recettes, le financement de la branche famille de la Sécurité sociale est passé de modalités stables, assises principalement sur des cotisations et la CSG avec des taux stables et prédéfinis, vers des modalités variables d'une année à l'autre, appuyées sur des taxes diversifiées dont l'affectation à la politique familiale est décidée au cas par cas en fonction de l'équilibre financier attendu. Si, jusqu'en 2014, les ressources de la branche ont continué à progresser au même rythme que la croissance économique (rythme ralenti de 2007 à 2014), les décisions ont conduit à une rupture à partir de 2014, la branche perdant environ 4 % de ses recettes entre 2014 et 2019, avec une accélération de la baisse depuis 2017 ;
- en termes de dépenses, on enregistre un poids croissant des transferts vers d'autres régimes, la branche famille de la Sécurité sociale prenant progressivement en charge des dépenses financées antérieurement sur d'autres comptes, en particulier la branche vieillesse de la Sécurité sociale. Les majorations de pensions de retraite (pour les assurés ayant eu au moins trois enfants) ont ainsi été mises progressivement à la charge de la branche famille à partir de 2001 et ces transferts supplémentaires, d'environ 5 Md€ (dont 2 milliards depuis 2008), ont détérioré le solde de la branche et sont venus obérer la capacité de la branche à soutenir les familles ayant des enfants à charge.
 - Un équilibre entre recettes et dépenses défini principalement en fonction de contraintes extérieures à la branche famille, et fortement instable d'une année à l'autre ; un sentiment que la politique familiale est devenue la variable d'ajustement des politiques sociales, les recettes disponibles, auxquelles doivent s'ajuster les dépenses, étant désormais définies année après année en fonction d'objectifs extérieurs à la politique de la famille.
 - Sans le jeu sur les recettes et les dépenses décrit ci-dessus, le solde de la branche famille de la Sécurité sociale aurait été largement excédentaire, permettant de financer une meilleure réponse aux besoins des familles (cf. ci-dessous).

F. LA SOUS-ACTUALISATION DES BAREMES DES PRESTATIONS

Un premier point, sur lequel se fait l'ajustement des montants de prestations, en amont de toute logique de réforme plus structurelle, est la manière dont s'effectuent, année après année, les actualisations des barèmes des prestations :

- les montants des prestations et des plafonds pour les prestations sous conditions de ressources sont indexés en principe sur l'indice des prix à la consommation hors tabac ; cela a deux conséquences :

- une perte de pouvoir d'achat par rapport à l'indice des prix à la consommation censé mieux représenter l'évolution du coût de la vie d'une part,
- un écart significatif avec l'évolution des salaires et des revenus d'autre part, ceux-ci augmentant en général plus vite que les prix à la consommation ;
- en pratique, on observe une sous-indexation de ces barèmes certaines années qui conduit à des montants de référence inférieurs à ceux que la règle aurait dû donner et, en ce qui concerne les plafonds de prestations sous conditions de ressources, à l'exclusion de bénéficiaires potentiels.
 - Tout cela conduit à des rabotages réguliers, réalisés au cas par cas et certaines années, au détriment des bénéficiaires de prestations.

G. L'EFFET DES REFORMES DES PRESTATIONS FAMILIALES INTERVENUES DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNEES : UN CIBLAGE SUR LES PLUS MODESTES DANS UNE LOGIQUE GLOBALE D'ECONOMIES

Depuis 2008, et plus particulièrement depuis 2013, les prestations familiales légales, qui sont au cœur de la politique familiale, ont connu un grand nombre de réformes. L'objectif généralement avancé de ces réformes était d'améliorer la situation financière des familles les plus modestes sans peser pour autant sur l'équilibre de la branche famille.

- Certaines de ces réformes ont ainsi ciblé les familles les plus modestes (augmentation de l'ARS, création puis revalorisation du CF majoré, hausse du montant du CMG en dessous du 1^{er} seuil de ressources) et les familles monoparentales (revalorisation de l'ASF).
- D'autres, portant sur des familles plus aisées, visaient à réduire les dépenses (modulation des allocations familiales et unification des majorations pour âge ; modulation, gel puis baisse du montant de l'allocation de base de la Paje ; suppression du double barème du CLCA puis création de la Prepare en remplacement du CLCA).

Les effets de ces réformes des prestations familiales sont de fait très contrastés selon les configurations familiales et la place dans l'échelle des niveaux de vie. Les familles monoparentales et les familles les plus pauvres sont celles qui ont le plus bénéficié de ces réformes des prestations familiales, même si cela ne leur permet pas le plus souvent de sortir de la pauvreté. *A contrario*, les prestations familiales versées aux familles appartenant aux 20 % des ménages les plus aisés ont nettement baissé, en raison de la modulation des allocations familiales. Certains ménages à revenus intermédiaires, avec de jeunes enfants, se trouvent également perdants du fait des réformes de l'allocation de base de la Paje.

Au sein des prestations d'entretien, les réformes se sont globalement traduites par un transfert des prestations universelles vers des prestations ciblées et majoritairement sous condition de ressources. Les réformes intervenues depuis 2013 au cœur de la politique familiale ont par ailleurs conduit à une baisse du montant de prestations familiales en termes réels, les économies réalisées sur les ménages aisés, voire sur ceux à revenus intermédiaires avec de jeunes enfants, excédant les dépenses supplémentaires versées aux plus modestes.

- Depuis 2008, les réformes des prestations familiales ont ainsi permis une réduction des inégalités de niveau de vie entre familles avec enfant(s). Mais celles

intervenues depuis 2013 se sont également traduites par une baisse des dépenses de prestations familiales légales, le soutien supplémentaire aux familles modestes (en termes réels) étant inférieur aux économies réalisées sur les familles plus aisées.

H. LES EFFETS DES REFORMES DES AUTRES DISPOSITIFS EN LIEN AVEC LES ENFANTS : UNE NETTE BAISSSE DES DEPENSES FISCALES POUR LES FAMILLES LES PLUS AISEES ET UNE FORTE HAUSSE DES SUPPLEMENTS DE PRESTATIONS SOCIALES AU TITRE DES ENFANTS POUR LES FAMILLES LES PLUS MODESTES

En dehors du cœur de la politique familiale, plusieurs réformes concernant d'une part la prise en compte de la charge d'enfant dans le calcul de l'impôt sur le revenu (IR) et d'autre part les suppléments de prestations sociales au titre des enfants sont intervenues depuis 2008. Ces réformes ont des effets très différenciés selon la place des familles dans l'échelle des niveaux de vie :

- les réformes de l'IR (pour l'essentiel les baisses du plafond du quotient familial en 2013 et 2014) ont conduit à une nette hausse du montant d'IR acquitté par les familles appartenant aux 20 % des ménages les plus aisés ;
 - les suppléments enfant de minima sociaux et d'aides aux actifs à bas revenus ont fortement progressé, à la faveur de la revalorisation du RSA et surtout de la mise en place du RSA activité puis de la prime d'activité. Les suppléments enfant d'aides au logement ont, eux, légèrement diminué, en raison de différentes sous-revalorisations du barème par rapport à la règle d'indexation légale. Prises dans leur ensemble, les réformes des suppléments enfant de prestations sociales se sont toutefois traduites par une forte hausse des dépenses consacrées aux enfants et ne font quasiment que des gagnants, situés dans la 1^{re} moitié de l'échelle des niveaux de vie. Les familles appartenant aux 20 % des ménages les plus modestes et les familles monoparentales en particulier en ressortent gagnantes.
- Les réformes de ces dispositifs qui sont liés aux enfants sans faire partie du cœur de la politique familiale ont ainsi contribué à la réduction des inégalités de niveaux de vie entre familles avec enfant(s). Elles se sont aussi globalement traduites par une augmentation des dépenses consacrées aux enfants, les hausses des suppléments de prestations sociales au titre des enfants faisant plus que compenser la baisse des réductions d'impôt pour charge d'enfant(s).

I. L'EFFET TOTAL DES REFORMES DES DEPENSES SOCIO-FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS

- En quelques années, un double basculement s'est produit : au cœur de la politique familiale a eu lieu un transfert des prestations d'entretien universelles vers des prestations d'entretien ciblées et majoritairement sous conditions de ressources ; au sein de l'ensemble des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants, s'est produit un transfert des dépenses relevant de la politique familiale (prestations familiales et prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt) vers celles à la frontière de la politique sociale et de la politique familiale (suppléments liés aux enfants de prestations sociales).

- Prises dans leur ensemble, les réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants⁴ intervenues entre 2008 et 2018 (ou entre 2013 et 2018) n'ont quasiment pas modifié le niveau de vie des familles avec enfant(s). Mais cette stabilité d'ensemble masque de fortes variations à la hausse pour certaines familles et à la baisse pour d'autres, les pertes importantes des perdants compensant au total les gains élevés des gagnants⁵.
- Les réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants ont globalement conduit à une redistribution des dépenses entre configurations familiales, des couples avec deux enfants ou plus vers les familles monoparentales, et à une redistribution verticale des familles les plus aisées vers les plus modestes. Les familles appartenant aux 30 % des ménages les plus aisés en moyenne perdu suite aux réformes, en particulier celles situées au-dessus du 8^e décile de niveau de vie. Les familles avec enfant(s) appartenant aux 60 % des ménages les plus modestes ont en moyenne bénéficié des réformes (et plus particulièrement les plus pauvres situées en dessous du 3^e décile de niveau de vie). Mais les réformes ont aussi fait des perdants parmi les plus modestes : 20 % des familles en dessous du 1^{er} décile de niveau de vie ont perdu suite aux réformes. Les réformes n'ont quasiment pas modifié la situation moyenne des familles avec enfant(s) par rapport à la situation moyenne des ménages sans enfant à charge.

J. UN MONTANT DES AIDES SOCIO-FISCALES LIEES AUX ENFANTS TRES DIFFERENT EN FONCTION DE LA CONFIGURATION FAMILIALE ET DU REVENU D'ACTIVITE DU MENAGE

Suite aux différentes réformes, en 2020, le montant cumulé des dépenses socio-fiscales par enfant présente les caractéristiques suivantes :

- une forte variabilité du montant de dépenses par enfant selon les configurations familiales, le nombre et l'âge des enfants, et le revenu d'activité total du ménage — les écarts peuvent aller de un à sept ;
- un montant plus élevé pour les familles monoparentales et les familles nombreuses ;
- à configuration familiale et nombre d'enfants donnés, un profil chahuté de la courbe des dépenses publiques par enfant en fonction du revenu d'activité. Cela provient de l'empilement des différents dispositifs sociaux et fiscaux liés aux enfants, qui se chevauchent en partie mais ont des finalités différentes. Le supplément enfant de prime d'activité, en particulier, explique pour une bonne part le profil erratique de la

⁴ Les dépenses prises en compte dans cet exercice d'évaluation à l'aide du modèle de microsimulation Ines sont : les allocations familiales (AF), les prestations familiales d'entretien hors AF, les prestations d'accueil du jeune enfant, la prise en compte de la charge d'enfant dans le calcul de l'impôt sur le revenu, les suppléments de prestations sociales au titre des enfants. Ne sont pas retenus l'aide et l'action sociale, les abattements dans le cadre de la taxe d'habitation ou les indemnités journalières maternité et congé de paternité et d'accueil de l'enfant.

⁵ Cette évaluation de l'effet des réformes est réalisée à comportements inchangés (en matière de fécondité, de participation au marché du travail ou de recours aux prestations sociales) et sur la population de 2018. Or certaines réformes peuvent modifier les comportements. C'est le cas des réformes ayant concerné les congés parentaux (en particulier le remplacement du CLCA par la Prepare). L'évaluation présentée ici ne tient pas compte de ces modifications possibles de comportements.

dépense par enfant dans le bas de l'échelle des revenus du travail.

- L'absence de cohérence d'ensemble des dispositifs liés aux enfants pose question en termes d'équité.
- La complexité du système le rend difficile à comprendre par les intéressés, avec des risques importants de non-recours à certaines prestations, notamment pour les ménages les plus modestes, ou de mauvais choix qui pourraient dégrader leur situation.

II. DES BESOINS SOCIAUX ET PROFESSIONNELS DES FAMILLES AUXQUELS IL CONVIENT D'APPORTER DES REPONSES

Le constat est que les contraintes d'équilibre de la branche famille sont devenues dominantes ces dernières années et ont d'une certaine manière pris le pas sur la logique de réponse à des besoins sociaux, même si dans ce cadre les familles les plus modestes ont été épargnées. Par rapport à ce constat, il reste des besoins importants en matière de politique familiale, qui nécessiteraient des réponses adaptées et les financements nécessaires. La question est ainsi de savoir si améliorer la réponse aux besoins sociaux et professionnels des familles reste une priorité des politiques publiques, ce qui nécessiterait de stabiliser les ressources affectées à la politique familiale.

A. LES TRAVAUX ET PROPOSITIONS ANTERIEURS DU HCFEA CITENT UN CERTAIN NOMBRE D'ENJEUX MAJEURS, AUJOURD'HUI EN ATTENTE DE REPONSES

Depuis sa création, le HCFEA et antérieurement le Haut Conseil de la famille se sont penchés sur la situation des familles de notre pays et ont fait un ensemble d'études et de propositions pour améliorer celle-ci. Si les constats ont été reconnus, nombre de propositions n'ont pas connu à ce stade de réponse concrète.

Des travaux antérieurs du HCFEA, et principalement du Conseil de la famille, on peut extraire les quelques priorités suivantes :

- **répondre au problème de la pauvreté des familles et des enfants** : on ne peut laisser sans rien faire un enfant sur cinq sous le seuil de pauvreté ; le rapport sur le sujet du Conseil de la famille faisait un ensemble de propositions, peu reprises à ce stade dans les orientations gouvernementales, malgré la mise en place d'un plan de lutte contre la pauvreté ; deux sujets mériteraient notamment des avancées significatives :
 - o l'aspect financier, avec une proposition d'une aide à l'enfant sous fortes conditions de ressources,
 - o une attention spécifique à avoir envers les populations les plus précarisées (logement précaire, logement d'urgence...) pour lesquelles des actions fortes doivent être engagées pour préserver un minimum d'égalité des chances pour les enfants (accès à l'école et à la cantine notamment) ;
- faciliter le maintien dans l'emploi, la **conciliation entre vie familiale et vie professionnelle** et ainsi renforcer l'égalité entre **femmes et hommes** :
 - o l'accès à l'emploi et le maintien d'une activité professionnelle après la naissance d'un ou plusieurs enfants, sont une condition essentielle pour pouvoir disposer de ressources suffisantes pour la famille, et notamment sortir de la pauvreté ; c'est aussi une des conditions, pour les mères, de l'égalité en termes de condition et de statut avec leurs conjoints ; c'est pourquoi les politiques d'emploi et de lutte contre le chômage doivent inclure la prise en compte des contraintes familiales, à la fois en termes d'horaires de travail, de possibilités de temps partiel et de congés parentaux ;
- **améliorer la politique d'accueil du jeune enfant**, qui est un des axes centraux en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les parents, et qui est essentielle pour donner aux enfants les meilleures chances en matière

de développement et de socialisation :

- des besoins importants sont encore non couverts et il convient de renforcer significativement l'offre, notamment pour permettre un accès égal à toutes les familles, quels que soient leur niveau de revenu et leur lieu d'habitation,
 - un point important concerne l'accueil individuel, avec un renforcement des structures de mise en réseau (RAM, MAM) et de la formation des assistantes maternelles ; un point particulier concerne l'harmonisation des restes à charge en fonction des types de modes d'accueil et une meilleure solvabilisation des familles en cas de recours à l'accueil individuel sur une longue durée, ce qui suppose notamment de revoir les modalités de calcul et le barème du CMG, notamment pour les ménages les plus modestes,
 - prendre des mesures adaptées pour répondre aux besoins d'accueil occasionnel puis pérenne des demandeuses d'emploi, pour qui disposer d'une solution en termes de modes de garde est une condition indispensable pour pouvoir retrouver un emploi, et bénéficier à l'occasion de moments de répit ;
 - mettre en place des offres correspondant mieux aux besoins des parents ayant des horaires atypiques, ceux-ci ayant tendance à se développer notamment dans les activités de service peu qualifiés,
 - réformer l'indemnisation du congé parental, la Prepare étant un échec qui conduit de nombreuses familles à se trouver sans solution de garde autour des 2 ans de l'enfant ;
- la **multiplication des ruptures de couples avec enfants**, de plus en plus dans le cadre d'unions hors mariage, **nécessite des adaptations de nos prestations** pour prendre en compte les situations familiales issues de ces ruptures ; deux sujets nécessitent des réponses à court terme :
- la question des pensions alimentaires, de leur paiement et de leur prise en compte dans les barèmes socio-fiscaux ; la situation actuelle se caractérise par le fait que, pour les parents gardiens avec des faibles ressources, le paiement de la pension alimentaire par le parent non gardien conduit paradoxalement à une baisse de leur revenu disponible, la baisse des aides reçues (RSA, prime d'activité, aide au logement) faisant plus que compenser la pension alimentaire perçue ; cette situation ne peut perdurer, au moment où le gouvernement veut renforcer les contraintes pour obtenir le paiement des pensions alimentaires dues ; le HCFEA a fait un certain nombre de propositions dans ce sens,
 - la question du partage des prestations entre les deux parents, qui donne lieu à des contestations de plus en plus fréquentes ; là aussi le HCFEA a fait un ensemble de propositions ;
- faciliter l'**accès aux loisirs et à la culture** pour les enfants et adolescents : dans son rapport sur les temps et lieux tiers des enfants et des adolescents, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA a insisté sur l'importance des temps passés hors de l'école et de la famille, qui sont des temps fondamentaux pour le développement, l'éducation et l'épanouissement des enfants et des adolescents :
- les ressources auxquelles ils peuvent avoir accès sont très variables d'un milieu social à l'autre, d'un territoire à l'autre, entre filles et garçons : pratiques sportives et de bien-être corporel, pratiques artistiques et culturelles, pratiques scientifiques et technologiques, pratiques d'engagements (citoyenneté, environnement, humanitaire), disponibilité d'espaces ouverts favorisant

découverte, autonomie et vivre ensemble, vacances, notamment en groupe, accès au numérique, relations avec les pairs ;

- le rapport insistait sur la nécessité de mettre en place une politique organisée en la matière, dont les activités périscolaires sont un des maillons, qui favorise un accès pour tous les enfants et adolescents à ce type de ressources indispensables pour leur développement et leur épanouissement.

B. DES BESOINS RENDUS VISIBLES DE MANIERE CRIANTE AU COURS DE LA PERIODE DE CONFINEMENT LIEE A LA COVID-19

La crise liée à la Covid-19 a rendu encore plus visibles / criantes un certain nombre de difficultés particulièrement sensibles pour les familles, qui renforcent les points évoqués ci-dessus :

- la question de **l'emploi** et de **l'articulation entre responsabilités familiales et contraintes professionnelles** d'abord, rendues d'autant plus sensibles quand les enfants sont confinés à la maison et qu'il faut concilier encadrement scolaire et télétravail ;
- la question de la **pauvreté** ensuite, rappelée pour toutes les personnes voyant leurs revenus professionnels amputés ou nuls, ou se trouvant dans l'impossibilité de trouver un emploi ;
- ceci est particulièrement sensible pour les **jeunes** en attente d'insertion professionnelle et sociale, et qui pèsent de ce fait d'autant plus sur leur famille ; la question d'une meilleure réponse aux besoins d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et de leur accès à l'autonomie est devenue un enjeu crucial ;
- la question du **logement** enfin, rendue d'autant plus sensible lorsque la famille est contrainte de cohabiter toute la journée au sein d'un même logement ; cela souligne deux sujets particulièrement importants pour les familles :
 - la nécessité de disposer d'un logement répondant à des normes satisfaisantes en termes de confort et de taille pour éviter une suroccupation ; le rôle des aides au logement, dont c'est la vocation, est fondamental en la matière,
 - les problèmes potentiels induits par une suroccupation des logements, en termes de risques d'augmentation des violences intrafamiliales ;
- bien que leur mise à l'agenda politique soit antérieure à l'apparition de l'épidémie de Covid-19, les problèmes de violences intrafamiliales, qu'il s'agisse de violences entre conjoints et principalement envers les femmes, ou de violences contre les enfants notamment au travers des problèmes d'inceste, sont revenus aujourd'hui sur le devant de la scène ; si leur prise en charge ne relève pas principalement de mesures financières, leur prévention et l'accompagnement des victimes d'une part, et le suivi des auteurs de violences d'autre part doivent s'appuyer sur des services adaptés, ou un renforcement des missions de ceux qui en sont déjà en charge.

III. LES PROPOSITIONS

Du constat établi ci-dessus, on peut retenir en synthèse deux points : la politique familiale a eu tendance ces dernières années à passer au second plan dans les préoccupations des décideurs politiques, ceux-ci ayant tendance à la considérer de plus en plus comme une variable d'ajustement pouvant être sollicitée pour abonder les ressources d'autres risques sociaux ; le soutien aux familles les plus modestes passe désormais beaucoup par des dispositifs ne relevant pas de la politique familiale au sens strict. On peut même conclure à une absence de pilotage spécifique depuis un certain nombre d'années de la politique familiale, l'enjeu d'équilibre des comptes sociaux l'ayant emporté sur les finalités propres de cette politique. Pourtant, et les travaux du HCFEA le montrent, des besoins sociaux importants et non couverts persistent du côté des familles, pour lesquels il serait nécessaire de disposer de réponses adaptées. La logique des propositions présentées ci-dessous repose ainsi sur le raisonnement suivant :

- il existe des besoins importants non couverts du côté des familles auxquels il paraît urgent de répondre ;
- cela nécessite d'enrayer le mouvement de ponction sur les ressources et de stabiliser les recettes de la branche famille.

A. LES OBJECTIFS : UNE POLITIQUE ORIENTEE VERS LES ENFANTS ET QUI DOIT CONTINUER A CONCERNER L'ENSEMBLE DES FAMILLES

Dans la logique d'économies sur la branche famille rappelée ci-dessus, une tendance forte se fait jour de vouloir concentrer les aides sur les familles les plus modestes, en réduisant, voire en supprimant, les aides accordées aux ménages plus aisés. Le HCFEA tient à rappeler que, dans la logique d'investissement social centré sur les enfants rappelée ci-dessus, la politique familiale, visant l'ensemble des enfants, concerne l'ensemble des familles, des plus pauvres, qui ne bénéficient pas toujours des aides auxquelles elles pourraient avoir droit ou qui ont peu accès à certains dispositifs (accueil individuel des jeunes enfants par exemple), aux plus aisées. Le principe d'universalité doit rester en vigueur, car ce principe est nécessaire à un soutien durable et à la pérennité des politiques en direction des familles. Ce principe d'universalité n'interdit pas une modulation des aides en fonction des ressources du ménage, ou l'existence d'aides répondant à des situations spécifiques.

En matière de dépenses sociales et fiscales, ce principe d'universalité doit concerner en priorité :

- les allocations familiales ;
- les aides et offres de services pour l'accueil des jeunes enfants et le soutien à la parentalité ;
- la prise en compte de la charge d'enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu.

B. GARANTIR LES RESSOURCES DE LA BRANCHE FAMILLE DISPONIBLES POUR LES FAMILLES AYANT CHARGE D'ENFANTS

Il faut sortir de la logique de rabotages continus et de coupes plus massives qui est le lot de la branche famille de la Sécurité sociale plus particulièrement depuis 2014. À cet effet, le

financement de la branche famille de la Sécurité sociale doit être basé sur des ressources pérennes et stables, évoluant dans leur ensemble au moins au même rythme que la croissance économique, comme ce fut le cas pendant quatre décennies et jusqu'en 2014. Il pourrait être garanti légalement que le niveau de ressources de la branche famille ne puisse plus être diminué par rapport aux dispositions en vigueur antérieurement, notamment celles applicables aux cotisations et à la CSG, comme une disposition l'avait déjà prévu du début 1993 à la fin 1998 (article 34 de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille).

C. GARANTIR UNE REVALORISATION DES BAREMES ET DES PLAFONDS A MINIMA EN FONCTION DE L'EVOLUTION DES PRIX

La revalorisation annuelle des barèmes et des plafonds des prestations et des dispositifs fiscaux doit s'effectuer, *a minima*, en fonction de l'évolution des prix, afin de garantir le maintien du pouvoir d'achat des transferts. De plus, lorsque des prestations familiales ont pour finalité de couvrir des besoins qui évoluent plutôt comme les salaires (les compléments mode de garde destinés à prendre en charge une partie des salaires des professionnelles, les revenus remplaçant une réduction d'activité et de salaires, et en particulier la prestation partagée d'éducation de l'enfant), les barèmes devraient être revalorisés en fonction de l'évolution des salaires.

D. REPONDRE AUX BESOINS SOCIAUX DES FAMILLES NON COUVERTS OU INSUFFISAMMENT COUVERTS AUJOURD'HUI

Le retour à un financement de la branche famille par des ressources stables évoluant au même rythme que le PIB doit permettre de garantir le niveau des aides actuelles, et de dégager, année après année, des ressources pour répondre à des besoins sociaux prioritaires des familles, actuellement non ou mal couverts. Parmi ceux-ci, on pourrait notamment :

- créer une prestation par enfant sous forte condition de ressources pour mieux répondre aux besoins financiers des familles pauvres, ou à défaut améliorer le barème du RSA ou de la prime d'activité en ce qui les concerne ;

Le rapport du Conseil de la famille « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants » (2018) a proposé trois options pour améliorer les ressources des familles les plus pauvres : « l'instauration d'une nouvelle "prestation enfant" ciblée sur les familles pauvres qui s'ajouterait au système existant sans entrer dans la base ressource du RSA » ; c'est celle qui, à coût donné, a les effets les plus importants en matière de pauvreté ; ou à défaut « une augmentation des majorations pour enfants du RSA » notamment pour les familles monoparentales et les familles nombreuses et « l'instauration d'un bonus pour les parents isolés et d'un bonus par enfant pour la prime d'activité ».

- améliorer les conditions de logement des familles en logement d'urgence de manière à permettre une scolarisation et des conditions d'étude correctes pour leurs enfants, ce qui écarte de fait le logement en hôtel ;

Le Conseil de la famille dans son rapport « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants » (2018) a adopté des orientations pour garantir les droits fondamentaux des familles et des enfants, visant notamment « l'accès à un logement stable », « l'accès à un accompagnement », « la lutte contre l'échec scolaire », « la lutte contre l'insécurité alimentaire » et « la garantie d'un droit effectif à la cantine pour tous les enfants ».

- poursuivre la création de places d'accueil de jeunes enfants pour répondre aux besoins (le HCFEA avait chiffré en 2017 le nombre de places nouvelles nécessaires à 230 000) ;

Face aux insuffisances en matière d'accueil des jeunes enfants, le rapport du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence « L'accueil des enfants de moins de 3 ans » (2018) préconisait de multiples mesures pour lever les freins au développement de l'offre d'accueil individuel et collectif (incluant les crèches familiales), pour réduire les inégalités sociales et territoriales, et pour maintenir ou améliorer aussi le développement d'un point de vue qualitatif.

Parmi les propositions adoptées à l'occasion du rapport « Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance » (2019), le Conseil de la famille du HCFEA a notamment proposé de :

- « Donner un droit effectif à l'école maternelle à partir du moment où l'enfant atteint trois ans (+ ou – quatre mois) en réalisant deux rentrées scolaires (septembre et janvier) » ;
- « Lancer une politique de développement des structures adaptées aux enfants de 2 ans » ;
- « Aller vers un droit opposable pour un accueil collectif pour les enfants à partir de deux ans ».

- réformer le CMG et harmoniser le reste à charge pour les familles avec celui des autres modes d'accueil de manière à rendre l'accueil par une assistante maternelle aussi accessible que les autres modes d'accueil, et pour favoriser une plus grande égalité d'accès et une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, notamment pour les familles modestes ;

Le rapport du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence « L'accueil des enfants de moins de 3 ans » (2018) préconisait diverses mesures en vue de « Réduire le reste à charge des familles ayant recours à une assistante maternelle pour plus de convergence avec celui des familles ayant recours à une crèche (de type PSU), notamment pour les familles ayant de faibles revenus et pour les familles ayant besoin de recours à temps plein ».

- réformer la Prepare et les divers dispositifs de congés destinés aux parents dans le sens des orientations avancées par le HCFEA, pour corriger les défauts de la prestation, pour diminuer les contraintes temporelles des parents et agir sur les inégalités entre les femmes et les hommes, et pour favoriser le maintien dans l'emploi ou l'insertion professionnelle des parents ;

Le Conseil de la famille a déjà proposé plusieurs adaptations de la Prepare et des autres dispositifs de congés ou d'aménagement de l'articulation travail/famille pour les parents de

jeunes enfants en particulier dans le cadre du rapport « Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance » (2019) qui a proposé comme ambition à terme de parvenir à : « *Un congé court de 4 mois par parent ; quel que soit le rang de l'enfant, avec une rémunération basée sur le salaire antérieur (IJ maladies qui correspondent à un taux de remplacement de 60 % du salaire net antérieur plafonné à 1,8 Smic). Ce congé court aurait une condition d'activité antérieure alignée soit sur celle du congé maternité/paternité, soit sur celle du congé parental d'éducation. Pour répondre à la demande de temps partiel plus favorable à une poursuite de l'activité professionnelle, cette prestation ouvrirait un droit allongé en cas de temps partiel, en fonction de la quotité travaillée (durée multipliée par deux en cas de mi-temps, par cinq en cas de travail à 80 %).* »

- renforcer l'accompagnement et la formation continue des assistantes maternelles en développant et en renforçant les RAM et les MAM, en suivant notamment les mesures préconisées par le HCFEA pour favoriser le développement et la qualité de l'offre d'accueil individuel dans son rapport « L'accueil des enfants de moins de 3 ans » (2018) ;
- proposer des solutions d'accueil des jeunes enfants adaptées aux familles les plus modestes et aux personnes en recherche d'emploi dans le sens des préconisations faites par le Conseil dans les rapports « L'accueil des enfants de moins de 3 ans » (2018), « Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance » (2019), ainsi que dans le rapport « Propositions sur le développement de solutions ponctuelles et durables de garde d'enfants pour les demandeurs d'emploi et nouveaux embauchés » (2019, groupe de travail présidé par Michel Villac) ; cela suppose aussi de pouvoir proposer, notamment aux parents isolés, des solutions dépassant la limite des 6 ans de l'enfant pour aller jusqu'à l'entrée au collège ;
- réformer la prise en compte des pensions alimentaires dans les barèmes fiscaux et sociaux dans le sens des préconisations du rapport « Les ruptures de couples avec enfants mineurs » (2020) ;
- avancer dans la mise en œuvre concrète du partage des prestations entre parents séparés, notamment en ce qui concerne les aides au logement.

E. S'INSCRIRE DANS UNE LOGIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'ENFANT ET DE DROITS DE L'ENFANT

La politique de la famille a pour enjeu de répondre aux besoins des familles pour élever et éduquer au mieux leurs enfants. À cet effet, elle est une des composantes des politiques publiques visant à offrir à tous les enfants les meilleures chances d'avenir, dans une logique de garantie des droits fondamentaux et selon un principe d'universalité, et à leurs parents les moyens d'accompagnement nécessaires pour y parvenir :

- droit à des conditions de vie assurant la réponse aux besoins fondamentaux ;
- droit à l'éducation, et notamment garantie d'accès à l'école quelles que soient les conditions de domicile (habitat précaire, mobile, ...) ; droit au sport, à la culture, aux loisirs et aux vacances ;
- droit à la santé et à une alimentation équilibrée ;
- droit au respect de la personne.



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission 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 bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :
www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)
Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

