

2017



**[CONTRIBUTION DE L'UNAF
AUX TRAVAUX MENES PAR
LA COUR DES COMPTES
SUR LA POLITIQUE FAMILIALE
FRANÇAISE]**

Audition de l'UNAF, le 1^{er} mars 2017

Envoi à la Cour le 16 mars 2017

PREAMBULE

La Cour des Comptes a fait savoir à l'UNAF qu'elle réalisait une enquête sur la politique familiale française, au travers de l'examen des réformes récentes (2008-2016) d'une part, et des comparaisons internationales en matière de soutiens publics aux familles d'autre part.

Le 22 février 2017, la Cour a adressé à l'UNAF un document préparatoire listant un certain nombre de questions en vue de son audition, organisée la semaine suivante, le 1^{er} mars 2017.

Lors de cette audition, la Cour a demandé à l'UNAF de lui renvoyer une contribution écrite complétant sa présentation orale.

C'est l'objet du présent document.

1. SUR LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'AIDES AUX FAMILLES

La cour demande : "Les objectifs de la politique familiale française (conciliation de la vie familiale et professionnelle, aide aux familles vulnérables, contribution à la compensation des charges de famille, soutenabilité du financement) vous paraissent-ils devoir être précisés ? Devraient-ils être placés à un niveau d'objectifs finaux (bien-être de l'enfant, stabilité de la famille...) comme dans certains pays étrangers plutôt qu'au niveau d'objectifs intermédiaires comme actuellement ?"

1.1 UN OBJECTIF FINAL : RAPPROCHER FECONDITE REELLE ET FECONDITE SOUHAITEE

L'UNAF cite, depuis 20 ans au moins, un objectif final, explicite et mesurable, à cette politique familiale globale. Elle le formule régulièrement : permettre à chaque famille d'élever décemment le nombre d'enfants qu'elle souhaite.¹

En d'autres termes, il s'agit de rapprocher la fécondité réelle de la fécondité souhaitée, sachant que :

- Selon l'Eurobaromètre consacré tous les 5 ans au désir d'enfant, le nombre moyen d'enfants désiré à titre personnel était de 2,39 enfants en France, pour une fécondité réelle de 2 enfants².
- Selon l'observatoire des familles de l'UNAF³, 53% des familles ne prévoyant plus d'avoir d'autres enfants, en ont eu moins que prévu. Sur ces 53%, sept familles sur dix citent des raisons matérielles pour expliquer ce renoncement⁴.

Une politique d'aides aux familles est une des composantes indispensables pour se rapprocher de cet objectif final. L'INED a récemment rappelé le lien entre politiques et naissances en soulignant que la baisse récente de la fécondité "est plus modeste et plus tardive [en France] qu'ailleurs en raison vraisemblablement des politiques sociales et familiales qui ont amorti le choc de la crise"⁵

Les aides aux familles ne sont pas, bien sûr, le seul déterminant de la fécondité, mais sur le moyen terme, elles constituent un élément important d'un environnement favorable à la réalisation du désir d'enfant, à condition d'être conséquentes, durables et stables dans le temps. Comme l'expriment les chercheurs : "En dépit de la très grande difficulté à mesurer la contribution à la fécondité des politiques d'aide aux familles, la plupart des études recensées sur le sujet concluent à leur effet positif sur la fécondité"(...)" Les effets d'une politique sont d'autant plus longs à se manifester que son impact n'est sensible qu'après une période donnée qui aura permis aux ménages d'en éprouver la réalité, la durabilité et la stabilité. Ces trois paramètres sont particulièrement importants dans le cas de la fécondité, décision de long terme et irréversible. La stabilité des politiques

¹ Formule reprise parfois par les pouvoirs publics : "une politique familiale active pour permettre à chaque famille d'avoir le nombre d'enfants qu'elle souhaite. Nous répondrons ainsi à un désir profond de nos concitoyens." ([Déclaration de M. Jean-Pierre Raffarin, à Paris, Palais d'Iéna, le 3 février 2003](#))

² Maria Rita Testa, [Family Sizes in Europe: Evidence from the 2011 Eurobarometer Survey](#). Wittgenstein Center Report. Vienne Institute of Demography of the Austrian Academy of Science - 2012. p.58

³ "Désir d'Enfant", *Note de synthèse n°6*, Réseau national des observatoires des familles, UNAF, 2013. Enquête menée auprès de 11 000 familles

⁴ Ibid. Recalculs UNAF

⁵ *France 2016 : la natalité est en baisse*, Population et société n°542, Mars 2017

familiales est alors certainement un paramètre essentiel pour la confiance des ménages."⁶ Un indicateur clef est à ce titre l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF). Nous nous y référerons souvent dans cette contribution.

1.2 COMPENSATION, CONCILIATION, AIDE AUX FAMILLES VULNERABLES : TROIS OBJECTIFS INTERMEDIAIRES

L'UNAF considère que les objectifs "*Conciliation de la vie familiale et professionnelle, aide aux familles vulnérables, contribution à la compensation des charges de famille*" sont bien, comme le souligne la Cour, des objectifs "intermédiaires". Ces objectifs doivent rester intermédiaires au service de l'objectif final que nous avons mentionné. En revanche ils méritent d'être précisés notamment en termes d'indicateurs.

a) L'objectif de compensation des charges

C'est le cœur historique de la politique d'aides aux familles. En effet, les coûts et risques financiers induits par la présence d'enfant sont considérables. Les récents travaux du HCF révèlent qu'à moins de disposer à 25 ans de plusieurs centaines de milliers d'euros d'épargne, il serait impossible d'être certain de pouvoir assumer seul l'entièreté des coûts d'un enfant, a fortiori de deux ou plusieurs. Le chercheur Antoine Math estime par exemple (tous postes et financeurs compris) à 595 000 à 650 000€ la dépense nécessaire pour "*produire et amener un enfant à ses 20 ans*"⁷. Comme ce risque financier s'étale sur 20 ans pour chacun des enfants, il faut que ces aides soient perçues comme durables par les familles. **Cet objectif de compensation des charges doit donc être maintenu et mieux mesuré.**

Les **indicateurs de réussite à suivre** sont, notamment, les écarts de niveau de vie entre ménages avec et sans enfant à charge et la manière dont les aides concourent à les réduire.

Ces indicateurs sont complexes à définir : le programme de qualité et d'efficacité des PLFSS n'en compte qu'un seul (indicateur 1.a.a). De plus, aucun objectif n'est fixé en raison des difficultés d'établir une référence commune en matière de coût de l'enfant.

Certains économistes considèrent que ce coût est constant, d'autres qu'il décroît, d'autres enfin, sur la base de travaux plus récents, incluant notamment les coûts complet en temps de travail, qu'il augmente plus que proportionnellement par rapport au revenu des parents. En leur état actuel, ces recherches concluent que "*le coût relatif des enfants tend à augmenter avec le revenu monétaire*"⁸.

L'UNAF est ouverte à une réflexion sur les objectifs à fixer en termes de compensation des charges sur la base de travaux renouvelés.

⁶ [Thévenon Olivier, « Évaluer l'impact des politiques familiales sur la fécondité », Informations sociales, 3/2014 \(n° 183\), p. 50-62](#)

⁷ Antoine Math, [Une évaluation du Coût des Enfants - Etude réalisée pour le Haut Conseil de la Famille](#). IRES, 2014

⁸ Francois Gardes, Imen Sayadi, Christophe Starzec. "Les échelles d'équivalence complètes: une estimation intégrant les dimensions monétaire et temporelle des dépenses des ménages". *Revue d'Economie Politique*, Editions Dalloz, 2015, 125 (3), pp.393-414

b) Aider à concilier vie familiale et professionnelle

L'UNAF résume ainsi cet objectif : permettre aux parents - mères et pères - de tirer des revenus de leur activité professionnelle pour entretenir leur famille voire l'agrandir, **tout en dégageant assez de temps pour s'occuper d'elle** (en tant que parent et/ou conjoint).

La question de la conciliation se pose tout au long de la vie des parents, bien au-delà de la petite enfance. Les aides et services aux parents de jeunes enfants, notamment l'offre de garde, sont donc un levier essentiel, mais loin d'être unique. Ils n'ont d'effet sur le comportement des familles que complétés par un droit du travail protecteur (notamment les temps et rythmes de travail), un marché de l'emploi dynamique, des politiques d'éducation nationale et de formation, d'égalité des rémunérations femme/homme, etc...

La conciliation est aussi, bien souvent et à tort, résumée à la seule équation "temps familial" contre "temps de travail". Or l'équation compte un troisième terme : le niveau de vie. Toute heure travaillée en moins pour s'occuper d'un enfant réduit les revenus, tout enfant en plus augmente les besoins en ressources financières et en temps parental ou domestique : l'agrandissement de la famille exerce une double pression sur le niveau de vie.

A ce titre, les aides en espèces, dont les allocations familiales, jouent un rôle indispensable dans la conciliation vie familiale/ vie professionnelle, en garantissant aux actifs en emploi une progression des revenus déconnectée de leur progression professionnelle. Elles permettent de "desserrer" cette double pression de l'enfant sur les dépenses et le temps.

Bien que les allocations familiales ne concernent plus uniquement les seuls actifs, elles ont été conçues et calculées comme un supplément aux revenus d'activité, et non comme un minimum social. Rappelons que les caisses d'allocations familiales sont nées d'une initiative d'employeurs qui souhaitaient mutualiser une évolution de la rémunération de leurs salariés selon leur nombre d'enfants, France Stratégie les inclut d'ailleurs dans le périmètre des dépenses de conciliation vie professionnelle / vie privée.⁹

Au regard de l'objectif final défini plus haut, **Il s'agit d'entretenir une dynamique positive entre taux d'emploi des parents et fécondité**, l'horizon à atteindre étant que personne n'ait à choisir entre activité professionnelle, niveau de vie décent pour ses enfants, et l'agrandissement de sa famille. Cette dynamique positive et récente entre taux d'emploi et taux de fécondité a été notamment mise en évidence dans le rapport "Assurer le Bien-être des familles" de l'OCDE (2011).

Figure 1 Corrélation taux d'emploi féminin (25-54 ans) / fécondité finale



Source: OECD (2011), *Assurer le bien-être des familles*, OCDE, Paris.

⁹ " [Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?](#) ", France Stratégie, Note d'enjeu, Juillet 2016

Un **indicateur de réussite** est le taux d'emploi des parents avec enfants à charge (mères et pères). D'autres indicateurs importants existent, par exemple les indicateurs de satisfaction en matière de conciliation de l'enquête Eurofound sur la qualité de vie. La vague 2012 de cette enquête révèle que 26 % des actifs trouvent difficile, au moins plusieurs fois par mois, d'assumer leurs responsabilités familiales en raison du temps qu'ils passent au travail et dans les transports¹⁰.

C) Contribuer à limiter ou réduire la pauvreté des familles avec enfants à charge.

Sur cet aspect, **les aides aux familles jouent un rôle d'appoint important. Pour l'UNAF néanmoins, la lutte contre la pauvreté doit mobiliser l'ensemble des politiques publiques** et non pas seulement les aides aux familles : minima sociaux, la politique de l'emploi (notamment des rémunérations, comme le salaire minimum), politiques des autres branches de la sécurité sociale (assurance maladie, vieillesse, indemnisation du chômage).

Dans certains pays, les politiques d'aides aux familles avec enfants à charge contribuent à cet objectif par des aides ciblées, alors que dans d'autres, ces aides sont universelles et complétées par d'autres politiques ciblées (aucune prestation familiale n'est sous condition de ressource en Suède, par exemple).

Les indicateurs clef sont en la matière les différents **taux de pauvreté des familles avec enfants à charge**.

1.3 LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS : COMBINER CES TROIS OBJECTIFS INTERMEDIAIRES

Le système d'aides aux familles, même dans un contexte de pression des finances publiques, n'a pas à choisir entre ces objectifs intermédiaires mais à rechercher une synergie entre eux, qui est généralement possible.

Le démographe O. Thévenon synthétise ainsi le rôle des politiques d'aides au regard des objectifs souvent multiples qu'elles affichent : "*Les priorités fixées entre ces objectifs peuvent néanmoins différer, ainsi que la façon dont leur complémentarité ou bien leur conflictualité sont perçues. Les politiques ont alors vocation d'atténuer ces conflits, voire de les résoudre, et de permettre la compatibilité des objectifs.*"¹¹

A noter : l'arbitrage entre ces objectifs se fait aussi de façon souple, par adaptation mécanique à la situation des familles. Ainsi, en période de difficultés économiques, chômage et temps partiel peuvent freiner la demande en accueil du jeune enfant, tandis que les versements de certaines prestations ciblées peuvent augmenter si les revenus tombent en dessous des plafonds de ressources. C'est l'inverse en période de croissance. Poursuivre plusieurs objectifs intermédiaires aide à maintenir cette souplesse d'adaptation aux besoins des familles.

Deux objectifs sont en particulier souvent opposés l'un à l'autre par les pouvoirs publics : les aides aux familles vulnérables, par nature ciblées, et les aides à la compensation des charges, par nature universelles.

D'une part, les prestations universelles ont, sans être ciblées, une forte dimension de redistribution verticale : en 2012, selon l'INSEE, avant les principales réformes, les prestations familiales contribuaient déjà pour 25% à la réduction des inégalités de revenus, soit davantage que les minima sociaux. Mais les allocations familiales universelles contribuaient à elles seules pour 11,6% à cette réduction¹². Il n'y a donc pas d'opposition systématique entre ces deux objectifs.

D'autre part, la cohérence entre ces deux objectifs est que de fortes prestations universelles permettent de légitimer des prestations ciblées.

¹⁰ <https://www.eurofound.europa.eu/fr/surveys/data-visualisation/european-quality-of-life-survey-2012>

¹¹ Thévenon Olivier "Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales ?". In: *Politiques sociales et familiales*, n°98, 2009. Familles et pauvreté : mesurer, agir, comparer. pp. 85-95.

¹² Marie-Cécile Cazenave, Jonathan Duval, Tania Lejbowicz, Juliette Stehlé « La redistribution : état des lieux en 2012 » in INSEE, *Portrait social de la France 2013..*

Ce mécanisme de légitimation a bien été observé dans les pays nordiques par le chercheur Antoine Math : *"C'est bien plutôt parce que les pays scandinaves ont des dispositifs généreux bénéficiant à tous que sont aussi mieux acceptés des dispositifs supplémentaires destinés aux plus pauvres. L'observation montre que ces pays, tout en disposant de services publics et des prestations sans condition de ressources et de haut niveau, garantissent également aux plus pauvres, par des dispositifs spécifiques de type revenu minimum, un niveau de ressources bien plus généreux que les autres pays"*¹³. **Ces pays, dont le système de prestations familiales est le plus universel, présentent aussi les meilleurs résultats en termes de pauvreté des enfants.**

L'économiste Guillaume Allègre (OFCE) résume ainsi l'apparent paradoxe : *" les systèmes sociaux qui ciblent le moins les pauvres sont également ceux qui ont la plus forte capacité redistributive. En incluant toute la population dans un système universel, on accroît le consentement des plus aisés à contribuer au système, ce qui permet d'augmenter les ressources totales à distribuer et ainsi de financer un système généreux pour tous. Ceci est favorable aux plus démunis. A l'inverse, des prestations réservées aux pauvres deviennent des pauvres prestations."*¹⁴

Pour cette raison, l'UNAF est favorable à un rééquilibrage du système d'aides aux familles en faveur des dispositifs universels, pour préserver la cohérence d'ensemble des trois objectifs cités par la Cour.

¹³ Antoine Math - *Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne*. Revue de l'IRES, n°41, 2003

¹⁴ "[Universalité des allocations familiales et paradoxe de la redistribution](#)", Guillaume Allègre, Libération, 13 octobre 2014

1.4 AIDES EN NATURE / AIDES EN ESPECES : UN FAUX DILEMME

L'UNAF considère comme le HCF que " *aides en espèces non affectées, aides en espèces affectées et aides en nature se complètent ou se superposent plus qu'elles ne s'opposent.*"¹⁵

Le HCF souligne qu' " *Il n'est pas aisé de réaliser un diagnostic précis de la répartition des aides en espèces non affectées et affectées et des aides en nature dans la mesure où les financements accordés par les collectivités locales sont très mal identifiés dans le domaine des politiques familiales*"¹⁶. L'UNAF serait favorable à une analyse en profondeur de ces dépenses, et surtout de la manière dont elles bénéficient aux diverses tailles et niveaux de vie des familles.

La supposée "préférence pour les services" qu'exprimerait la société repose en grande partie sur une question posée par le baromètre annuel du Credoc sur les conditions de vies : "*Entre les deux solutions suivantes, laquelle vous semble préférable pour mieux aider les familles : leur fournir des aides sous forme d'équipements collectifs ou de services ou leur fournir des aides en espèces (ou en argent)*", qui recueillait en 2009, 65% d'opinions en faveur d'aides "*équipements collectifs ou de services*".

Il est à noter que la question n'est pas posée en termes substitutifs ("*échangeriez vous vos prestations en espèces contre des prestations en nature*") mais en termes généraux, et qu'elle est posée à l'ensemble de la population (et non uniquement aux parents d'enfants à charge)

La proportion des réponses peut s'inverser lorsque l'on pose la question "aide en nature" contre "aides financières" sur un sujet précis - l'accueil du jeune enfant - et à une population directement concernée - les parents de jeunes enfants. Ainsi, sur le sujet de l'aide à l'accueil de la petite enfance, posée aux seuls allocataires de la PAJE, 61% des parents souhaitent une aide financière, soit pour pouvoir s'arrêter de travailler (32%) ou pour payer une garde d'enfant (27,5%).

Table 1 - Réponses des parents de jeunes enfants sur les priorités en matière d'accueil du jeune enfant

Tableau 1 – Il existe aujourd'hui plusieurs types d'aides ou de services permettant aux parents de faire garder leurs jeunes enfants. Lesquels des pouvoirs publics devraient-ils être renforcés en priorité ?	
Les aides financières pour compenser une réduction ou un arrêt du temps de travail de l'un ou des deux parents	32 %
Le développement des services d'accueil collectif	39,2 %
Les aides financières pour recourir à une garde d'enfant	27,5 %
Ne se prononce pas	1,4 %
Total	100 %

Source : Enquête allocataires de la PAJE, CRÉDOC-CNAF-DREES, septembre 2005.

Source : Hélène Paris "Les attentes des Français vis-à-vis des modes de garde pour les jeunes enfants". *Recherches et Prévisions*, n°87, CNAF, 2007.

¹⁵ **Architecture des aides aux familles - éléments de problématique.** HCF, février 2011

¹⁶ [Architecture de la politique familiale : éléments de problématique.](#) HCF, 2011.

La complémentarité entre services et prestations en espèces reste absolument nécessaire pour faire face à la baisse de niveau de vie liée à la présence d'enfants et pour solvabiliser la demande des familles. De plus, l'accès des familles aux services reste très variable selon les territoires et les configurations familiales, contrairement aux prestations en espèces.

2. SUR LA POSITION DE NOTRE PAYS ET SUR L'IMPACT DES REFORMES RECENTE

Les constats de la Cour correspondent-ils à votre propre évaluation ?

- Position relative de notre pays en termes de moyens, d'évolution du modèle, de résultats ?

- Impact des réformes récentes en matière financière et sur les familles ?

2.1 POSITION RELATIVE DE NOTRE PAYS EN TERMES DE MOYENS, D'EVOLUTION DU MODELE, DE RESULTATS

Globalement, au regard des résultats, la France, avant même les réductions massives intervenues en 2013-2014 n'était pas la plus dépensière en aides aux familles, tout en obtenant une fécondité réelle plus proche de sa fécondité souhaitée. **La politique française d'aides aux familles s'apparentait à un exemple à suivre.** Dès lors, les particularités du modèle français doivent être analysées comme des origines potentielles de son succès, et la moyenne des comportements de nos partenaires européens ne peut servir de référence.

2.1.1 MOYENS : LA FRANCE NE SE DISTINGUE PAS D'AUTRES PAYS PAR LA QUANTITE DE MOYENS ALLOUES POUR LES FAMILLES

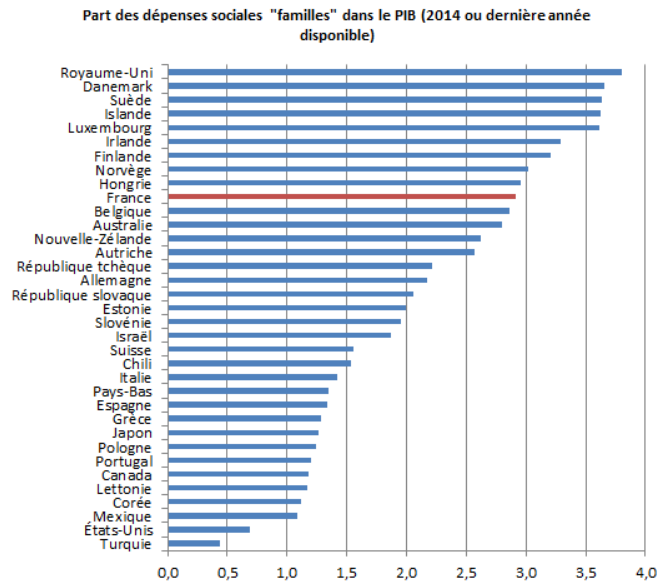
L'UNAF rappelle en préalable la grande difficulté de comparer les situations d'un pays à l'autre, difficulté qui ne doit pas, selon nous, dissuader la recherche.

Les deux classements homogènes existants (OCDE et EUROSTAT), comprenant des pays aux économies relativement semblables, permettent cependant d'affirmer que le montant de l'investissement de la France dans ses enfants n'est pas très différent de celui de ses voisins.

En effet : en termes de dépense en faveur des familles, la France occupait en 2014

- la **8^e position européenne dans le classement SOC-X de l'OCDE** (en termes de part dans le PIB). Il comprend, outre les prestations en espèces et en nature, les mesures fiscales de prise en compte des charges d'enfant (mais pas du conjoint).

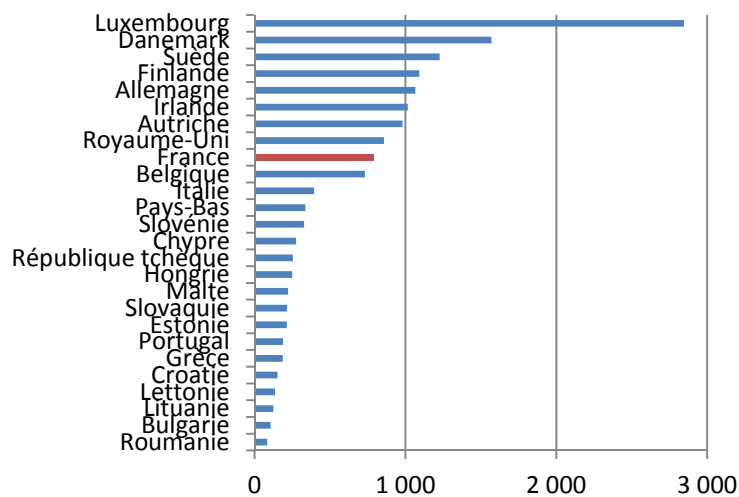
Figure 2 - Part des dépenses sociales "familles" dans le PIB (2014 ou dernière année disponible) - OCDE



Source : SOCX - OCDE

- la **9^e position sur 27 dans le classement européen d'Eurostat** (qui ne comprend pas les mesures fiscales), en termes de dépense par habitant.

Figure 3 - Dépense sociales "famille" par habitant 2014 - Eurostat



Source : Eurostat

2.1.2 EVOLUTION DU MODELE :

Le modèle français s'est caractérisé entre 1994 et 2008 par une assez grande stabilité, notamment du fait de sa gouvernance ferme et concertée (Conférences de la famille, délégation interministérielle à la famille), et par la poursuite d'objectifs relativement consensuels, avec une réorientation progressive en direction de la prise en charge de la petite enfance et la conciliation vie familiale vie professionnelle sur la décennie 1997-2007.

Certains dispositifs existent depuis des décennies (allocations familiales depuis 1932, et sont restées universelles jusqu'en 2014¹⁷, quotient familial depuis 1945) et quelques symboles encore plus anciens marquent la pérennité de cette politique (Carte familles nombreuses datant de 1921). Cette stabilité a été une garantie importante d'efficacité et la distingue par exemple de l'Allemagne, pays de fécondité particulièrement basse, qui a souvent changé de direction. Axée sur un modèle de salaire familial jusqu'à la fin des années 90, son modèle a pris un virage en faveur de la conciliation vie familiale vie professionnelle dans les années 2000, puis a remis en cause certaines prestations dans les années 2010 (notamment les montants d'indemnisation du congé parental).

De 2008 à 2013, des dispositifs ont été sérieusement rognés (suppression de la "demi-part des veuves et veufs", majoration unique pour âge des allocations familiales). Mais l'évolution la plus notable a été la fragilisation accrue du financement et de l'équilibre de la branche.

A partir de 2012, la France a, comme d'autres pays d'Europe, réduit son système d'aide aux familles, notamment par deux baisses du plafond du quotient familial (QF), puis la mise sous conditions de ressources des allocations familiales et le "détricotage" de la PAJE.

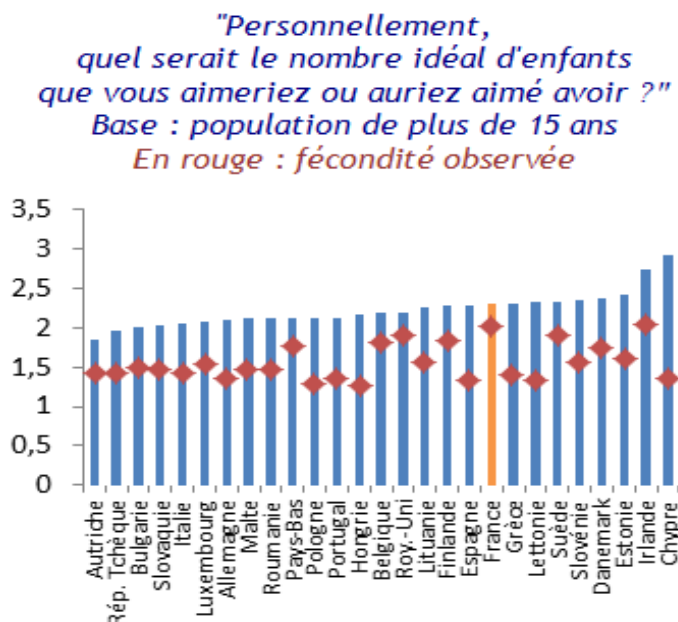
Malgré la crise, des efforts importants ont été poursuivis par les COG en matière d'offre d'accueil de la petite enfance, dans l'objectif de se rapprocher du modèle scandinave. Mais, dans ce domaine, les succès sont très limités et à rendements décroissants.

¹⁷ Excepté pour quelques mois en 1997-1998

2.1.3 RESULTATS

Au regard de l'objectif final de permettre aux familles d'avoir le nombre d'enfant qu'elles souhaitent, la France obtient un bon résultat, à préserver.

Au sein de l'UE, la France affiche un des plus bas écarts entre fécondité observée et fécondité souhaitée¹⁸.



Source : Eurostat & Eurobarometre 2011

Ce point positif est rarement mis en valeur : il devrait l'être davantage et compter parmi les indicateurs de résultats de la politique familiale.

Au regard des objectifs intermédiaires

Objectif de compensation des charges :

La Cour énonce : "S'agissant de la contribution à la compensation des charges de famille, Pour les familles avec enfants de plus de trois ans, le constat effectué dans des études anciennes (2009) selon lequel la France offre la politique familiale la plus favorable, parmi les pays comparables, pour les revenus intermédiaires et élevés, reste valable, quoique l'écart avec la moyenne se soit atténué. Le soutien apporté aux familles modestes se trouve davantage dans la moyenne. Au total, le degré de ciblage de la politique familiale française est relativement faible."

L'UNAF s'interroge sur cette affirmation. Nous serions à ce titre vivement intéressés par les résultats de travaux récents permettant une comparaison internationale des politiques de compensation de charge dont nous n'avons pas connaissance et qui semble particulièrement complexe. En effet, il n'y a pas de comparatif international fiable du coût de l'enfant ou de sa compensation. Comme le précisent en 2015 les chercheuses Adélaïde Favrat, Céline Marc et Muriel Pucci "L'utilisation d'une échelle d'équivalence unique pour des

¹⁸Cet indicateur, agrégé, serait à compléter par d'autres plus précis : en effet, l'écart est en 2012 comparable au Royaume-Uni, mais il faut tenir compte dans ce pays d'un nombre important de naissances précoces non planifiées ("grossesses adolescentes")

comparaisons internationales de niveau de vie ou de compensation du coût des enfants pose des difficultés accrues. Il serait sans doute plus juste de retenir, dans chaque pays, une évaluation du coût des enfants spécifique tenant compte des différences institutionnelles et d'en déduire une mesure du niveau de vie propre à chaque pays. Mais de telles mesures perdraient l'avantage de la simplicité et, en tout état de cause, restent à faire."¹⁹

Pour bien mesurer l'effet des aides sur la compensation des charges, il faudrait donc disposer pour chaque pays d'un indicateur commun du coût de l'enfant, voire d'un coût de l'enfant pour chaque niveau de revenu si l'on considère que ce coût relatif varie selon le revenu.

Le seul indicateur officiel de compensation des charges (indicateur 1.1.a du PQE famille évoqué plus haut) est strictement national, et ne se base pas sur un coût de l'enfant. Il permet toutefois de calculer l'impact des transferts (impôts et allocations) sur l'écart de niveau de vie selon les configurations familiales.

Table 2 - Indicateur 1-1-a du PQE famille - Couples

Couples	Niveau de vie annuel médian avant transferts (€)	Ecart / sans enfant	Niveau de vie médian annuel après transferts (€)	Ecart / Sans enfant	% de réduction de l'écart sans/avec enfant
Sans enfant	26 297	<i>Ref.</i>	24 762	<i>Ref.</i>	<i>Ref.</i>
Avec 1 enfant	22 161	-16%	22 707	-8%	47%
Avec 2 enfants	20 415	-22%	21 465	-13%	40%
Avec 3 enfants et plus	13 801	-48%	17 018	-31%	34%

Sources : PQE 2017. Lecture : le niveau de vie médian après transferts des couples avec 1 enfant est inférieur de 8% à celui des couples sans enfant

Nous reviendrons sur cet aspect en répondant à la question 3.

Notons que selon ces données, le système d'aides compense mieux les écarts initiaux de niveau de vie des couples avec 1 enfant (réduction de 47% de l'écart avec les couples sans enfants) que des couples en famille nombreuse (réduction de 34%).

¹⁹ Adélaïde Favrat, Céline Marc, Muriel Pucci. "Les dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles : quelle compensation du coût des enfants ?" *Économie et statistiques*, 2015, pp.5-34.

Pour les familles monoparentales, on note en revanche une compensation des écarts (par rapport aux personnes vivant seules) pour les familles de 2 enfants meilleure que pour un seul enfant.

Table 3 - Indicateur 1-1-a du PQE famille - Personnes seules

Personnes seules						
		Niveau de vie annuel médian avant transferts (€)	Ecart / sans enfant	Niveau de vie médian annuel après transferts (€)	Ecart / Sans enfant	% de réduction de l'écart sans/avec enfant
Sans enfant		19 114	<i>Ref.</i>	18 511	<i>Ref.</i>	<i>Ref.</i>
Avec 1 enfant		12 848	-33%	15 180	-18%	45%
Avec 2 enfants et plus		8 449	-56%	13 408	-28%	51%

Source : PQE 2017 - Lecture : le niveau de vie médian après transferts d'une personne seule avec 1 enfant est inférieur de 18% à celui d'une personne seule sans enfant

Conciliation vie familiale, vie professionnelle

- Le taux d'emploi des mères (quand on choisit un périmètre de situations homogènes d'un pays à l'autre : mères de 20 à 54 ans) montre que la France fait mieux que le Royaume-Uni (76,6% de mères employées contre 74,4% outre manche].

- La France est dans le peloton de tête de l'emploi féminin pour les mères de 1 enfant (7^e rang en 2011) et de 2 enfants (8^e). Elle ne semble en véritable décrochage vis-à-vis des pays nordiques (seuls pays comparables à la France en terme d'emploi féminin à plein temps et de fécondité) que pour les mères de famille nombreuse. Cela correspond au constat de la Cour. Notons toutefois que le taux français est bien supérieur à celui observé au Royaume-Uni (38%).

Table 4 - Taux d'emploi des mères (25-54 ans) selon le nombre d'enfant(s) de moins de 15 ans (2011)

Nombre d'enfants de moins de 15 ans	1 enfant	2 enfants	3 enfants et +
Hongrie	58,60	49,45	20,59
République slovaque	61,94	54,07	31,58
Malte	47,45	38,40	32,14
République Tchèque	62,28	53,37	33,30
Bulgarie	69,50	63,49	33,45
Royaume-Uni	71,46	66,01	38,22
Italie	58,39	52,69	38,56
Irlande	63,13	57,42	44,50
Estonie	69,84	54,95	44,77
Roumanie	69,63	64,23	47,81
Grèce	57,61	56,91	48,04
Espagne	61,43	58,37	48,96
Pologne	69,20	63,88	49,71

Lithuanie	77,70	74,62	50,43
Allemagne	71,45	64,42	52,26
Luxembourg	75,49	64,00	52,71
France	76,57	74,20	53,28
Autriche	79,25	72,82	53,80
Belgique	72,65	74,25	54,28
Lettonie	71,24	70,97	56,79
Portugal	77,67	73,61	57,55
Chypre	73,26	76,85	59,11
Finlande	76,65	82,28	68,97
Pays-Bas	80,21	77,23	70,69
Suède	75,7	85,9	77,0
Slovénie	83,35	86,83	77,39

Source : OCDE

Table 5 - Comparatif fécondité / emploi féminin / temps partiel / pauvreté de quelques pays de l'OCDE

	Taux de fécondité	Taux d'emploi des femmes			Part du travail à temps partiel femmes 15-64 ans, 2009**	Taux d'emploi des parents isolés 2008	Ecart de salaire entre les sexes ¹ 2008***	Pauvreté des enfants ² mid-late 2000s****
		2009*	25-54 ans, 2009**	Mères avec enfant de moins				
Moyenne OCDE (intervalles)	1,74 (+/- 0,183)	75 (+/- 3,83)	61,5 (+/- 4,82)	55,3 (+/- 7,41)	31,7 (+/- 6,87)	73 (+/- 6,5)	16 (+/- 4,1)	12,7 (+/- 3,06)
Danemark	1,84	82,9	71,4	-	24,8	83,5	12	3,7
Suède	1,94	81,9	71,9	75,6	19,8	84,2	15	7,0
France	1,99	76,6	58,6	43,0	22,4	77,8	12	8,0
Allemagne	1,36	75,4	55,5	-	38,1	56,9	25	8,3
Pays-Bas	1,79	79,6	75,0	65,4	59,9	76,2	17	9,6
Royaume-Uni	1,94	74,4	54,0	41,2	38,8	47,7	21	10,1
Etats-Unis	2,01	70,2	54,2	-	19,2	80,1	20	21,6
Italie	1,41	59,1	51,1	51,4	30,5	86,5	1	15,3

Supérieur à la moyenne OCDE

Au niveau de la moyenne OCDE (ou donnée non disponible)

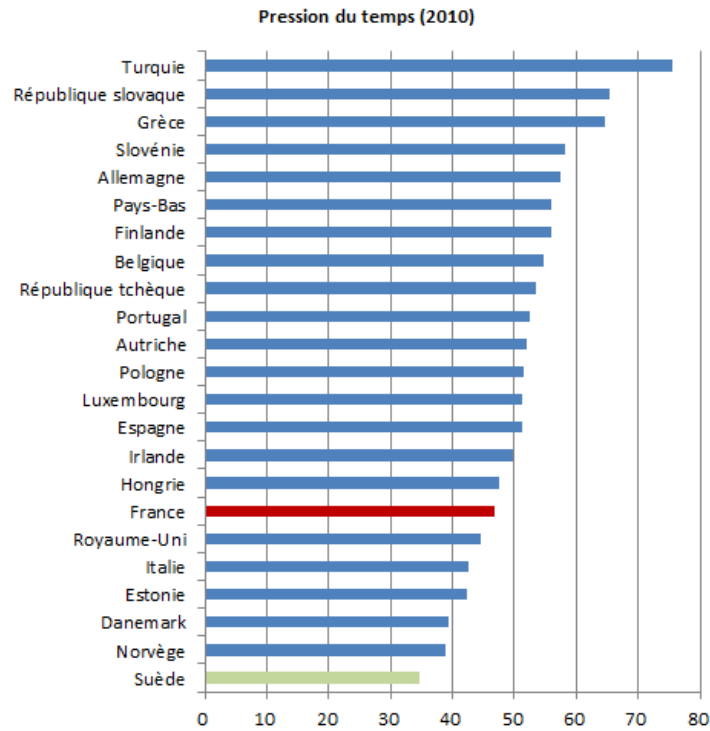
Inférieur à la moyenne OCDE

Source : OCDE - Olivier Thévenon - Présentation en AG de l'UNAF 2011

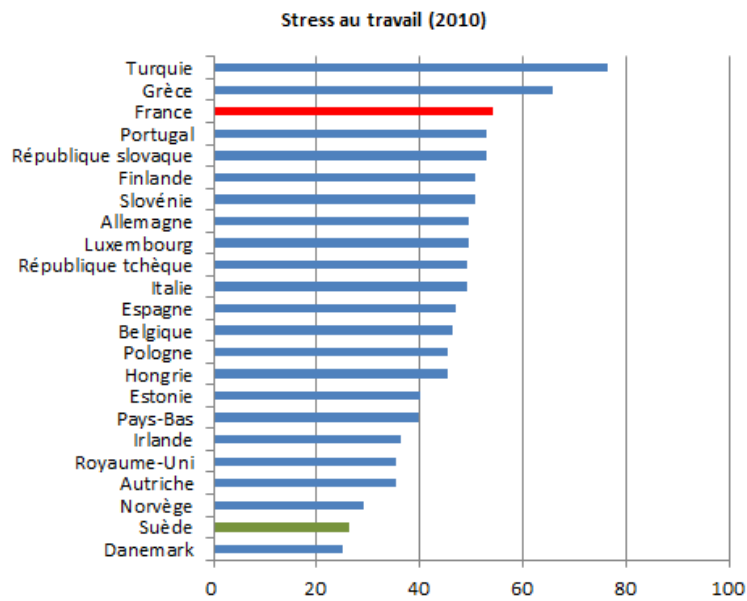
La Suède jouit de bien meilleures conditions de travail que la France qui facilitent la conciliation tout au long de la vie de parent (en particulier un régime de congé pour enfant malade très favorable), et plus généralement d'une qualité de l'emploi supérieure sur plusieurs critères essentiels pour les parents (notamment la pression du temps).

La qualité de l'emploi²⁰ est selon nous - avec aussi l'ancienneté des politiques de parité au travail dans ce pays, ce qui est un sujet joint - l'hypothèse majeure à explorer pour expliquer cette différence France/Suède.

²⁰ "D'une manière générale, la qualité de l'emploi est élevée en Suède" [OECD Employment Outlook 2014 - Sweden](#)



Source : indices de qualité du travail OCDE



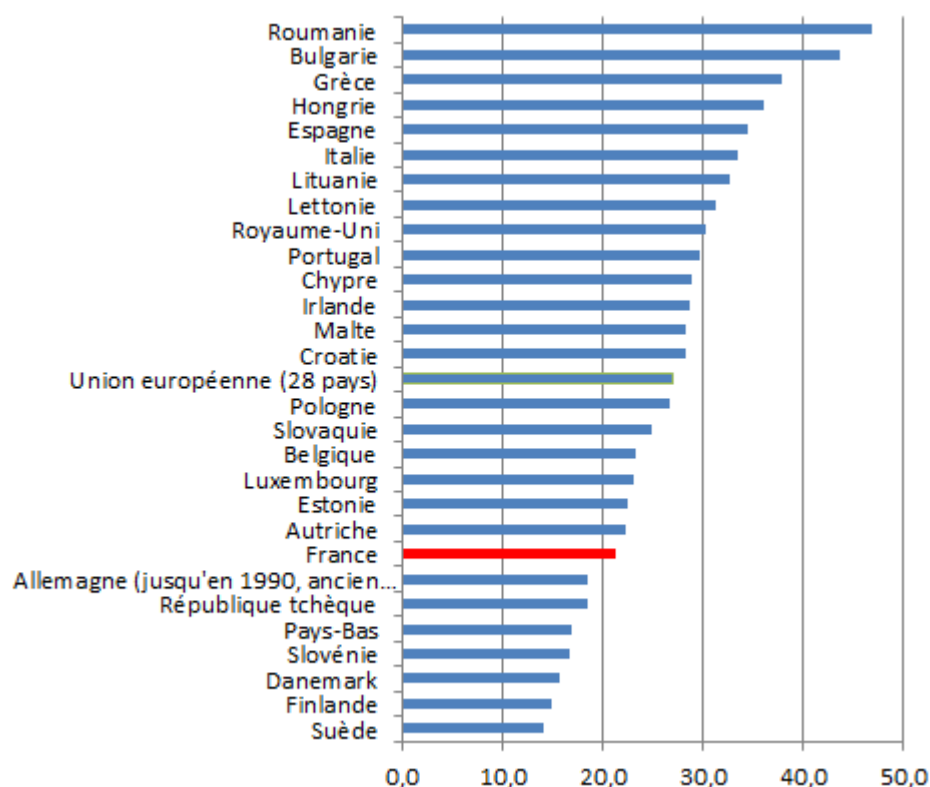
Source : indices de qualité du travail OCDE

Ces classements nous rappellent que la politique de la petite enfance, n'est qu'un levier parmi d'autres de la conciliation vie familiale et professionnelle.

Aide aux familles vulnérables

En matière de pauvreté des familles avec enfant, la France obtient des résultats globalement meilleurs que la moyenne européenne. Le taux de pauvreté des mineurs (reflétant la pauvreté de leur famille) est de 21,2% contre 26,9% en moyenne sur l'UE.

Pauvreté des mineurs, 2015



Source : Eurostat

Il est à noter que les pays nordiques, aux prestations familiales sans conditions de ressources, obtiennent les meilleurs résultats, au contraire, par exemple, de l'Italie, qui cumule une pauvreté touchant un enfant sur trois avec un fort pourcentage (65%) de prestations familiales sous conditions de ressources²¹. Comme le résume un document du HCF : " *Les analyses menées par la Commission Européenne montrent que les pays qui réduisent le plus la pauvreté des enfants sont ceux qui recourent à des prestations universelles généreuses, et non ceux qui ciblent leurs interventions sur les enfants de ménages pauvres.*"²²

²¹ Eurostat, 2014

²² [Architecture de la politique familiale : éléments de problématique](#), HCF, 2011

2.2. IMPACT DES REFORMES RECENTES EN MATIERE FINANCIERE ET SUR LES FAMILLES

2.2.1 IMPACT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

1. Impact sur la branche famille

Il faut rappeler qu'historiquement, les déficits de la branche famille ont été organisés par une succession de transferts de charge aux dépens de la branche comme le transfert du financement des majorations de pensions amorcée en 2001. L'UNAF constate que si cette charge supplémentaire a été méthodiquement transférée à la branche, le produit de la fiscalisation de ces majorations décidée en 2013 - considérable car estimé par le Sénat à 1,44 milliards en 2014 - ne lui a en revanche, pas été transféré. Ce produit a été utilisé pour rééquilibrer le système de retraites. Ces décisions ont indirectement compromis les marges pour des actions en direction des familles. Le transfert d'une part de CSG à la CADES en 2011 a aussi contribué à créer cette situation de déficit qui a ensuite servi de justification aux mesures d'économie.

Il est bon de rappeler ces éléments même si les décisions récentes liées au pacte de responsabilité ont plutôt conduit à une compensation satisfaisante des pertes de recettes par allègements de charges. On rappellera aussi que l'amélioration de la situation financière de la branche est largement liée à l'accumulation de mesures tendant à casser la dynamique des dépenses : réductions de droits (modulations), perte d'attractivité du CLCA...

L'UNAF rappelle qu'elle reste attachée à un financement reposant partiellement sur des cotisations sociales. Cette participation est logique : les entreprises et le monde du travail bénéficient des actions de conciliation vie familiale – vie professionnelle.

La Cour considère qu'"en termes financiers, malgré l'ambition affichée de réaliser des économies, celles-ci ont été largement compensées par des dépenses nouvelles"

L'UNAF s'étonne de cette affirmation : les mesures d'économies sur les familles avec charge d'enfants ont dépassé 3,9 Milliards d'euros en année pleine en 2018 en incluant les 2 baisses du plafond du QF. Les mesures positives sont évaluées à 1,1 milliard à horizon 2018 pour les prestations familiales (ARS, CF, ASF).

Table 6 - Mesures d'économie

Mesures	Impact 2014-2015		Impact 2016	2018
Modulation des allocations familiales	0	- 440	- 880	- 880
Réforme des modalités de revalorisation des prestations de sécurité sociale (sur base de l'inflation constatée) dans la LFSS pour 2016	0	0	- 200	- 200
Décalage du versement de la prime à la naissance	- 30	- 200	0	0
Allocation de base de la PAJE (modulation et modification du plafond + gel) ²³	- 20	- 130	- 430	- 820
Fin du cumul CLCA/PAJE	- 30	- 80	?	- 110
Baisse du plafond du QF en 2013 puis 2014	- 1600	- 1600	- 1600	- 1600
Gel du montant de PALF	- 46	- 47	- 48	- 48
Réforme de l'indemnisation du congé parental				-290
Total	- 1766	- 2497	- 3268	- 3948

²³ PLFSS pour 2015 . En 2018 : modulation (255 Millions) ; nouveaux plafonds (130 Millions) ; gels de l'AB et de la prime de naissance (440 Millions)

Table 7 - Mesures positives

Revalorisation de l'ARS (allocation de rentrée scolaire)	+ 372	+ 372	+ 372	+ 372
Revalorisation de l'ASF	+ 50	+ 130	+ 210	+ 330
Complément familial majoré	+ 63	+ 137	+ 221	+ 380
Total	+ 485	+ 639	+ 803	+ 1082

La hausse du FNAS de la CNAF sur 2013-2017 (1,7 Milliards d'euros) n'a pas permis de compenser ces pertes.

D'une part, elle ne s'est pas traduite par une amélioration suffisante des capacités d'accueil de la petite enfance (voir notre section consacrée à l'accueil du jeune enfant) du fait notamment de l'augmentation parallèle très importante des coûts d'une place en EAJE. Par ailleurs, cette augmentation du FNAS a en partie servi à financer les conséquences de la réforme des rythmes scolaires pour les collectivités locales, sans améliorer la situation budgétaire des familles qui ont parfois même dû augmenter leurs dépenses liées aux activités périscolaires. Enfin, tous ces crédits ne sont pas utilisés.

L'effort demandé aux familles a donc été très supérieur à la redistribution dont certaines ont pu bénéficier. De plus, l'effort a été immédiat et la redistribution plus progressive et beaucoup plus indirecte, donc incertaine.

2. Impact sur les autres branches

La dégradation de la politique familiale et la chute récente de la fécondité - qui lui est au moins en partie imputable - font peser des risques sur l'équilibre financier à long terme des autres branches. En effet, depuis 2012, le scénario de base du Conseil d'orientation des retraites (COR) parie sur une fécondité moyenne de 1,95 enfant par femme sur les 50 années à venir en France métropolitaine. La fécondité est depuis deux ans inférieure à ce seuil : si elle ne remonte pas au dessus, une nouvelle réforme des retraites sera inévitable.

2.2.2 IMPACT SUR LES FAMILLES

1. Train de réformes des prestations 2013-2014 : plafonnements du QF et modulation

Plusieurs remarques doivent être formulées :

D'abord sur la **temporalité brutale de la réforme**. Sur une politique dans laquelle la temporalité des réformes joue un rôle majeur (en raison du projet par nature à long terme qu'est l'enfant) cette temporalité n'a pas été maîtrisée dans ce train de réformes, qui a consisté en coupes répétées (deux plafonnements successifs du quotient familial puis une mise sous condition de ressources) mettant à contribution les mêmes familles avec enfant à charge des 2 déciles supérieurs sur une période courte.

Les pertes ont pu être particulièrement élevées, surtout sur le cycle de vie (elles peuvent alors dépasser 100 000 euros) comme le résume ce chiffrage de l'Institut d'Economie Publique.

Table 8 Chiffrage des pertes annuelles et sur le cycle de vie selon le niveau de salaires nets et le nombre d'enfants

Salaire net annuel	84 000			96 000			108 000		
	Soit 2x3500/mois			Soit 2x4000/mois			Soit 2x4500/mois		
Nombre d'enfants	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Perte annuelle (ménages avec enfants entre 4 et 13 ans)									
Perte liée au QF (euros)*	828	1 656	620	828	1 656	2 407	828	1 656	3 312
Perte liée aux AF (euros)*	0	776	1 770	0	778	1 771	0	1 164	2 656
Perte totale (euros)*	828	2 432	2 390	828	2 434	4 178	828	2 820	5 968
Perte totale (en %)*	-1,08%	-3%	-2,81%	-0,96%	-2,7%	-4,36%	-0,87%	-2,85%	-5,65%
Perte sur le cycle de vie									
Perte liée au QF**	13 809	27 619	10 340	13 809	27 619	40 145	13 809	27 619	55 239
Perte liée aux AF**	0	14 622	3 4571	0	14 794	34 571	0	21 933	51 858
Perte totale**	13 809	42 241	44 911	13 809	42 413	74 716	13 809	49 552	107 097
Perte en pourcentage**	-1.06%	-3.13%	-3.17%	-0.96%	-2.83%	-4.68%	-0.87%	-3.00%	-6.08%

* baisse de revenu disponible annuel
** baisse de revenu disponible annuel (euros) cumulée, en valeur actuelle nette (taux d'escompte 2%)

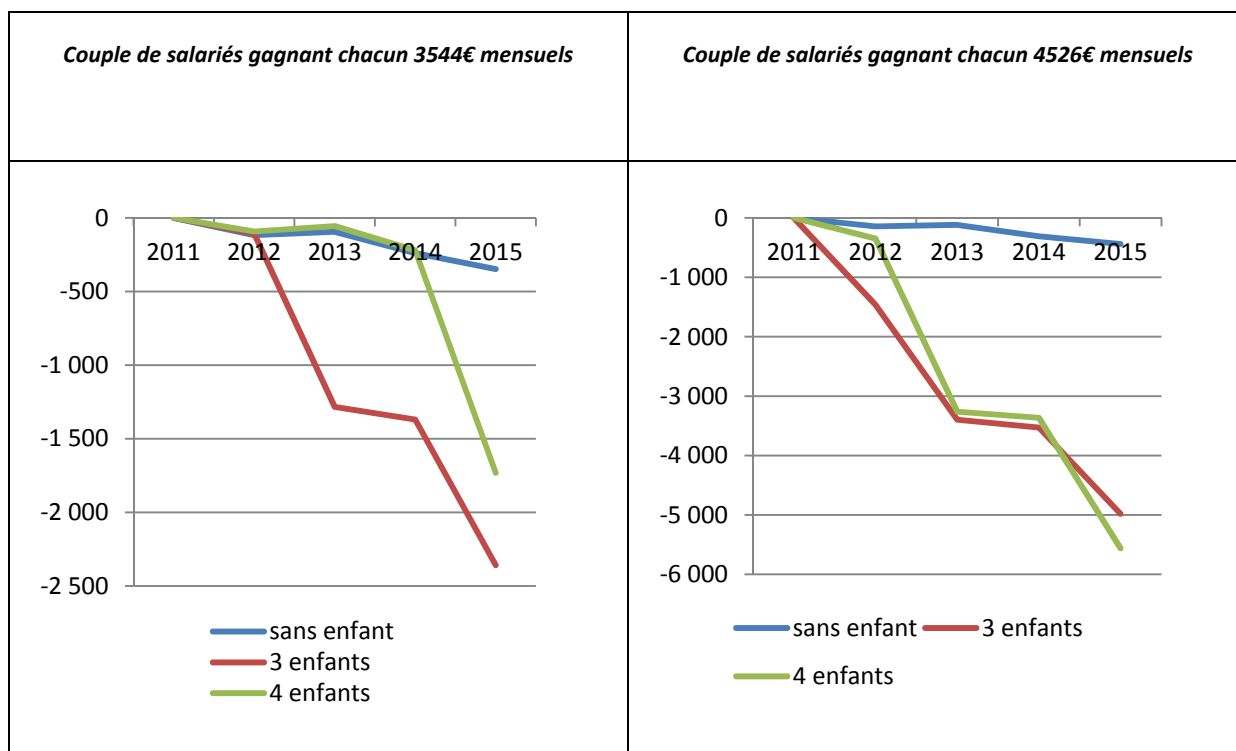
Source : Institut d'Economie Publique - IDEP (EHESS-CNRS-Université Aix Marseille)²⁴

L'UNAF a réalisé plusieurs cas types pour des couples biactifs avec 3 ou 4 enfants ou sans enfant touchant chacun un revenu correspondant aux deux derniers déciles des salaires.

Les familles nombreuses ont subi en deux ans une ponction de leur revenu disponible considérablement plus élevée que celle des couples sans enfant, à revenu équivalent :

²⁴ Olivier Bargain, Adrien Pacifico et Alain Trannoy, [Fiscalité des familles aisées : vers une forfaitisation de l'enfant](#), IDEP Analyses n°6 - Juin 2015

Figure 4 - Evolution 2011-2015 du revenu disponible annuel d'un couple de salariés selon trois configurations familiales (sans enfant, 3 enfants, 4 enfants) et deux niveaux de salaire nets en euros



Lecture : En 2015, le revenu disponible annuel d'un couple de salariés gagnant chacun 3544 euros et ayant 4 enfants a baissé de 4526€ par rapport à 2011. - Cas types calculés par le logiciel OpenFisca. Seuils : INSEE, DADS (2015).

Ces graphiques illustrent de manière spectaculaire le caractère injuste de ces mesures, bien que ciblant des ménages aisés. **L'effort aurait légitimement dû peser sur l'ensemble des foyers aisés, avec ou sans enfants.** Il aurait été mieux réparti et moins intense pour les ménages concernés.

2. Réforme CLCA/PreParE

Les effets de cette réforme, notamment le partage obligatoire de la durée d'indemnisation, ne seront analysables que courant 2017. Mais d'ores et déjà, il faut anticiper un triple effet négatif :

- Une pression accrue sur le système d'accueil de la petite enfance. Le besoin supplémentaire en solutions d'accueil, souligné tant par le HCF que par l'étude d'impact du texte de loi, n'a pas été compensé par l'offre supplémentaire.
- Un effet négatif sur les revenus des familles modestes lorsqu'elles seront dans l'impossibilité matérielle de partager la durée d'indemnisation.
- Un recours probablement moindre des classes moyennes et supérieures, notamment à taux partiel du fait de la suppression du cumul AB-PAJE / CLCA

La récente accélération de la baisse des allocataires du CLCA/PreParE devrait être analysée plus précisément : nous suggérons une interrogation de la base allocataires de la CNAF pour établir sur quels profils de familles la baisse a été la plus conséquente.

La réforme comprenait en outre une mesure, plus raisonnable et incitative, offrant 6 mois supplémentaires de temps d'indemnisation pour l'autre parent, pour les enfants de rang 1. Il sera intéressant de suivre la

progression du taux de recours, passé de 2,5% des familles bénéficiaires (et non de l'ensemble des naissances) à 5,1% en 2015, ce qui concerne en réalité très peu de familles. Si ce chiffre demeurait faible, il montrerait que le recours au levier que constitue la PreParE, même limité à 6 mois, est très relatif pour avoir un impact significatif sur l'ensemble des pères.

La réforme s'apparente sur ce point à une mauvaise imitation du modèle suédois :

- En Suède, le congé parental est beaucoup plus incitatif pour tous les parents, donc aussi pour les pères lorsqu'ils gagnent davantage que la mère. Certes plus bref qu'en France, le congé parental suédois est d'une durée conséquente et peut être indemnisé jusqu'à 3953€ par mois en 2015.
- Par ailleurs, l'intégralité des naissances donne lieu à un congé parental, d'où un effet sociétal massif de l'obligation de partage (alors qu'en France le recours au CLCA "long" concernait une minorité des naissances).
- Enfin, la politique du partage obligatoire entre parents a été introduite très progressivement en Suède (un mois en 1995, un mois supplémentaire en 2002, et un 3^e mois prévu en 2016) et très brutalement en France (partage d'un an entier introduit en une seule fois).

Pour l'UNAF, cette mesure s'apparente clairement à une mesure d'économie et non pas d'égalité ou d'incitation à l'activité professionnelle. L'UNAF souhaite à ce titre rappeler que, selon les projections du HCF, une réduction du CLCA à 2 ans, si elle devait renforcer l'emploi féminin d'à peine 65 000 ETP, augmenterait le chômage féminin de 49 000 personnes (du fait des mères se retrouvant sans emploi à l'issue de 2 ans de CLCA).

Extrait de la note du HCF "[Problématiques et voies de réformes du CLCA](#)" - HCF - 2010

b) résultats

b1) Scénario de raccourcissement jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant

b11) Impact sur le marché du travail et la demande de garde

Impact de la réforme sur le marché du travail

	Impact de la réforme
Nombre de bénéficiaires du CLCA	- 184 000
<i>dont taux plein</i>	- 113 000
Nombre de mères supplémentaires en emploi (i.e. celles qui passent de l'inactivité à l'activité, quelle que soit la quotité de travail)	+ 64 000
Nombre de mères en emploi en équivalent temps plein	+ 65 000
Nombre de mères sans emploi et sans CLCA	+ 49 000
Nombre de mères à temps partiel qui n'augmentent pas leur quotité de travail à la sortie du CLCA à taux partiel et pour qui la réforme se traduit donc par une baisse de revenu	+ 26 000

Source : maquette CLCA, DGTPE.

Lecture : les 184 000 personnes qui perdent le bénéfice du CLCA du fait de la réforme se répartissent en : 113 000 personnes qui perdent le bénéfice du CLCA à taux plein (dont 64 000 reprennent une activité et 49 000 restent sans activité professionnelle) et 71 000 qui perdent le CLCA à taux partiel. Au total, l'augmentation d'activité (du fait de la reprise d'activité ou de l'augmentation de la quotité de travail) se traduit par une augmentation de l'emploi de 65 000 ETP.

3. Les réformes de la PAJE et du CMG

Les réformes de la PAJE et du CMG ont modulé l'allocation de base de la PAJE, déjà sous condition de ressources. Elles ont baissé les plafonds du CMG. Dans les deux cas, ces réformes ont largement touché des familles de condition moyenne et complexifié la conciliation vie familiale / professionnelle.

4. Offre d'accueil de la petite enfance

Voir question 5

5. Les mesures en faveur des familles vulnérables

L'UNAF a bien noté - et salué - les améliorations de prestations destinées aux familles modestes : les améliorations de l'ARS, Allocation de Soutien Familial, et du Complément familial. On peut y ajouter la prime d'activité.

Nous notons néanmoins que leur effet a été contrecarré, comme signalé au dessus, par d'autres décisions.

- Gel de la PAJE
- Décalage de la prime de naissance,
- Gel des aides au logement
- Hausses de la TVA
- Réforme du CLCA (avec la perte d'indemnisation en cas de non partage)

6. Ménages perdants, ménages gagnants

De surcroît, bien que les réformes aient ciblé les deux déciles supérieurs, ceux-ci ne constituent même pas la majeure partie des familles touchées. Selon les données de la CNAF, 60% des familles perdantes de ces réformes sont issues des catégories modestes et moyennes²⁵. En effet, l'augmentation de certaines prestations au bénéfice des plus modestes (complément familial, ARS) a été contrecarrée par des mesures contradictoires au sein même de la politique d'aides aux familles (gel et modulation de l'AB PAJE). Sans compter des mesures hors périmètre qui ont plus fortement affecté ces familles (TVA, fiscalité locale, gel des aides au logement) et sans compter non plus les effets à venir de la réforme du CLCA.

Pour la première fois²⁶, un train de réformes a créé un nombre massif de perdants (3 millions de familles selon la CNAF²⁷), alors que les évolutions du système d'aide se faisaient jusqu'à présent de manière progressive, en utilisant les marges de manœuvre de la branche. Ce qui signifie que le "contrat de confiance" entre les familles et leur système d'aide a probablement souffert. Les jeunes familles qui commencent à considérer un projet d'enfant ne peuvent plus compter, comme avant, sur la politique familiale.

²⁵ "[Les effets redistributifs des réformes récentes des politiques sociales et familiales](#)" - E-ssentiel n°155, CNAF, 2015 - Tableau 1

²⁶ Excepté la parenthèse 1997

²⁷ "[Les effets redistributifs des réformes récentes des politiques sociales et familiales](#)" - E-ssentiel n°155, CNAF, 2015, page 1

3. SUR LES SINGULARITES

La cour demande : *Les singularités relevées par la Cour (niveau comparativement élevé de soutien aux familles aisées, désormais principalement au niveau du huitième et du neuvième décile, en lien avec le poids du quotient familial ; absence d'allocations familiales au premier enfant), vous paraissent-elles bien identifiées ? D'autres spécificités devraient-elles être soulignées ? Dans quelle mesure ces spécificités sont-elles cohérentes avec les objectifs de la politique familiale ou sont-elles utiles à l'atteinte des résultats ?*

3.1 CONCERNANT LE NIVEAU "COMPARATIVEMENT ELEVE DE SOUTIEN AUX FAMILLES AISEES"

Comme déjà dit, l'UNAF souhaiterait, pour formuler sa réponse, avoir le détail des modes de calculs et des comparatifs étayant cette affirmation.

En tout état de cause, un tel résultat ne peut venir que du quotient familial. Or, cette proportionnalité ne distingue pas la France.

Le congé parental suédois, souvent cité comme exemplaire, a, sur le cycle de vie, un effet proportionnel supérieur à celui du QF. Par enfant, il apporte jusqu'à 41 340€ de plus aux familles les plus aisées par rapport aux moins aisées. Cet avantage est supérieur aux 37 500€ de réduction maximale de l'impôt que confère sur 25 ans une demi-part de quotient familial français.²⁸..

Il est probable que cette indemnisation proportionnelle n'apparaît pas aux contribuables suédois comme anti-redistributive, notamment parce qu'elle est explicitement présentée comme une "*assurance parentale*" assise sur les cotisations sociales des employeurs, elles mêmes proportionnelles aux masses salariales des entreprises.

L'UNAF remarque que des prestations proportionnelles au revenu font aussi partie du cœur des prestations des autres risques : pensions de retraite, indemnités de congé maladie, IJ maladie, allocations chômage, sont, elles aussi, proportionnelles au revenu.

Sur le principe même d'une politique familiale s'adressant aussi aux ménages aisés, l'UNAF rappelle sa position de principe d'une politique familiale universelle qui facilite aussi le désir d'enfants pour ces catégories.

De plus, des revenus "élevés" d'un ménage sont aujourd'hui fréquemment liés à une bi-activité (**le seuil de modulation des allocations familiales s'élève à l'équivalent de 2808 euros de ressources mensuelles pour chaque parent, soit environ 600€ de plus que le salaire moyen net en EQTP 2013**), que l'on souhaite par ailleurs encourager, mais qui appelle des besoins accrus et potentiellement coûteux de conciliation qui ne s'arrêtent pas à la petite enfance.

Réduire les droits des D8 et D9 des familles avec enfants, mentionnés par la Cour comme bénéficiant d'avantages, reviendrait à une augmentation d'impôts à nouveau ciblée sur les seuls ménages avec enfant à charge.

3.2 CONCERNANT L'ABSENCE D'ALLOCATION AU PREMIER ENFANT

Voir réponse au 6.

²⁸ [Rapport Suède du Leaves Network, 2015](#)

3.3 SUR L'ACCENT MIS SUR LES FAMILLES NOMBREUSES

On pourrait ajouter à ces singularités l'accent mis sur les familles nombreuses (barème des allocations, part complète du quotient familial, complément familial), même si la France n'en a pas l'exclusivité.

Cet accent est cohérent avec les objectifs de compensation des charges et de lutte contre pauvreté au vu du décrochage de niveau de vie subi par ces familles.

C'est aussi justifié par l'objectif de l'accompagnement du désir d'enfants qui vise aussi les naissances de rang 3 et + (37% des répondants du baromètre Eurostat sur les intentions de fécondité 2011 souhaitent avoir plus de trois enfant).

Pour les pouvoirs publics, l'accent mis sur le 3^e enfant pourrait aussi se justifier par un souci d'équilibre à long terme des comptes sociaux. La fréquence du 3^e enfant est en effet un des deux principaux marqueurs d'une forte fécondité²⁹. L'autre facteur étant la faible infécondité finale.

4. MARGES DE PROGRESSION

La Cour demande : *"Les marges de progression dans certains domaines (emploi des mères de familles nombreuses comportant de jeunes enfants, pauvreté des familles nombreuses et monoparentales) vous paraissent-elles bien identifiées ? Comment la France peut-elle améliorer ses résultats dans ce domaine ?"*

Sur la pauvreté des familles, voir question 6, scénario 1. L'UNAF souhaite attirer l'attention sur le fait que, même si la pauvreté est surreprésentée dans les ménages monoparentaux et avec 3 enfants et + ; 30% des enfants de familles pauvres vivent dans des familles composées d'un couple et d'un ou deux enfants.

Concernant les mères de familles nombreuses et la pauvreté des familles, l'UNAF répondra dans le cadre de son commentaire des scénarios proposés par la cour (partie 6).

5. LES PISTES EN MATIÈRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Comment la France peut-elle améliorer encore la situation au regard de l'accueil du jeune enfant ? Faut-il continuer à poursuivre un objectif de création de places, ou mettre en place de nouveaux outils pour mieux faire correspondre l'offre à la demande sur les territoires ? La société française est-elle prête à évoluer vers un modèle proche de celui des pays nordiques, où l'accueil du jeune enfant est généralisé à partir d'un certain âge et l'emploi féminin plus développé et moins dépendant des configurations familiales ?

5.1 SUR LES MARGES D'AMÉLIORATION :

L'UNAF a signalé en mai 2015 que *"L'objectif de création de 275 000 solutions supplémentaires entre 2013 et 2017"* apparaissait d'ores et déjà *"largement inatteignable"*.

En novembre 2015, l'observatoire de la petite enfance de la CNAF révèle que le recours aux modes de gardes (assistants maternels, crèches, garde à domicile) n'a progressé que de 3,1 millions d'heures de 2014 à 2015, ce qui correspond à 1948 enfants gardés "à plein temps".

²⁹ Didier Breton, & Prioux, F. (2005). [Deux ou trois enfants? Influence de la politique familiale et de quelques facteurs sociodémographiques](#). *Population*, 60(4), 489-522.,

L'UNAF considère que les besoins sont toujours là. Les moyens financiers sont plus que jamais nécessaires pour les satisfaire, mais il faut changer de méthode.

- **Il faut poursuivre l'effort de création de places** dans les établissements d'accueil du jeune enfant par la poursuite de l'investissement, mais aussi l'assouplissement des normes, le renforcement de l'accompagnement par les CAF, le soutien aux crèches associatives non lucratives.
- **L'investissement ne doit pas uniquement porter sur les seuls modes collectifs, dont le coût très élevé ne permet pas de satisfaire la demande.** Seuls 12% des enfants de moins de 3 ans sont gardés majoritairement en EAJE. L'UNAF recommande de faciliter le recours à un assistant maternel : tiers payant pour les familles modestes, chèque emploi service, meilleur accompagnement des parents employeurs, développement des crèches familiales et des relais d'assistants maternels (ce qui permet notamment de donner de meilleures garanties de qualité d'accueil aux parents).
- Il faut tisser des liens entre les assistants maternels et les professionnels des crèches au sein de plateformes d'échanges sur la petite enfance au niveau local.
- Assurer une meilleure coordination des services de la petite enfance pour permettre aux parents d'accéder à un mode d'accueil.
- Il faut revoir les conditions de solvabilisation des modes de garde par la PAJE, qui ont été fortement rognées. Ceci rappelle par ailleurs que prestations en espèces - notamment affectées - et prestations sous forme de service sont organiquement liées.

5.2 SUR LES OBJECTIFS DE CREATION DE PLACES

Il nous semble indispensable de poursuivre l'investissement. Nous recommandons, comme le HCF l'a signalé, de mettre l'accent sur les indicateurs comptant en millions d'heures de garde³⁰.

DEFINITION DES OBJECTIFS : CHOISIR LE BON NIVEAU DE GOUVERNANCE ET LES BONNES INCITATIONS.

- Les schémas départementaux sont un bon point de départ mais clairement insuffisants pour déclencher des décisions locales.
- Explorer, comme un des scénarios du HCF le suggérait, l'instauration d'une compétence obligatoire par exemple en désignant une collectivité comme responsable (commune, intercommunalité,...)

³⁰ Le HCF le qualifie d' "*indicateur plus représentatif de l'offre d'accueil effective*" dans son [Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans](#) de 2012.

5.3 SUR LE MODELE NORDIQUE

Nous commenterons le modèle suédois, qui sert souvent de référence sur l'accueil de la petite enfance et la conciliation.

Nous considérons que les succès, indéniables, de ce modèle en matière d'accueil du jeune enfant, sont indissociables de 5 caractéristiques fortes:

- Le congé parental de 16 mois (soit jusqu'aux 18 mois de l'enfant) dont 13 indemnisés à un niveau de remplacement très élevé du revenu (77,6%), avec un plafond lui aussi très élevé (3953€/mois). Ce congé est pris à l'occasion de toutes les naissances, si bien qu'aucun besoin insatisfait de garde n'existe pour les enfants de moins de 1 an, dont la garde est plus coûteuse.
- Le prix très modique de l'accueil du jeune enfant demandé aux parents (qui ne peut dépasser 3% du revenu ou un plafond de 143€ par mois (plafond 2017), de surcroît dégressif selon le nombre d'enfants.
- L'obligation dès 1975 des municipalités de développer des plans quinquennaux de développement des services d'accueil (jusqu'à couverture totale des besoins), puis vingt ans plus tard, l'obligation légale des communes de fournir une solution de garde pour tout enfant de plus de 12 mois. Il est à noter que la réalisation de la couverture maximale a pris plusieurs décennies d'effort continu.
- Des dispositifs de conciliation tout au long de la vie : les parents suédois bénéficient de congés pour enfant malade conséquents et bien indemnisés (120 jours par enfant et par an sans besoin de certificat pour les enfants de moins de 12 an, indemnisés à 76,7% dans une limite de 5,585€ par an. En France, ce droit est au mieux de 5 jours non indemnisés par an pour 3 enfants et plus, hors convention collective). Nous rappelons à la Cour à cette occasion que la conciliation se joue tout au long du parcours de l'enfant, de 0 à 20 ans.
- Enfin, la grande stabilité des dispositifs et la continuité des politiques poursuivies et de leur soutien, malgré leur coût élevé, par l'ensemble de la société, qui est à notre sens un produit de son accent mis sur les prestations universelles.³¹

Il faut rappeler que ce modèle est parfois contesté : certaines forces politiques militaient il y a quelques années pour un dispositif qui permettrait à chaque parent de travailler à mi-temps pendant les premiers mois de l'enfant par exemple. Il n'est pas impossible que la différence de fécondité entre France et Suède provienne de sa rigidité, en particulier l'absence de solution de garde avant un an, qui peut être considérée comme astreignante pour certains parents actifs.

Par ailleurs, la Suède a introduit en 2008 un dispositif municipal proche du CLCA (dans son format d'avant 2014), d'un niveau d'indemnisation similaire au CLCA (320€) prenant le relais de l'indemnité de congé parental jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Il est paradoxal que la France ait décidé de pourtant rogner cette prestation peu après le moment où un pays reconnu comme exemplaire en matière de conciliation l'adoptait.

³¹ Sur les modèles scandinaves, le chercheur Antoine Math remarque ainsi que : " *L'importance du soutien des classes moyennes et supérieures est donc centrale pour expliquer la générosité et la pérennité des systèmes de prestations sociales. C'est parce que toutes les catégories retirent des avantages du système dans les pays scandinaves que se sont développées des prestations sociales généreuses et, concomitamment, une forte acceptabilité de prélèvements élevés* - Antoine Math - *Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne*. Revue de l'IRES, n°41, 2003

6. SCENARIOS DE LA COUR DES COMPTES

SCENARIO 1 : AIDE AU PREMIER ENFANT

L'idée est intéressante mais soulève différentes interrogations et remarques :

- Il nous semble hâtif de déduire de la seule baisse de fécondité des 25-29 ans la conclusion qu'il s'agirait d'une désaffectation pour le premier enfant. A notre connaissance, on ne dispose pas encore (pour des raisons de collecte déficiente³²) d'indications précises sur les rangs d'enfants concernés par les baisses de 2015 et 2016. Par ailleurs, la baisse de fécondité de 2015 provenait aussi des 30-35 ans.

Quand bien même il s'agirait en priorité d'une baisse des naissances de rang 1, il conviendrait d'analyser les causes de ces naissances différées : si les causes premières de la baisse de ces naissances sont une trop grande précarité de l'emploi, une allocation est-elle la meilleure réponse ?

- Le premier enfant est-il vraiment moins bien traité en France qu'à l'étranger ? Cette assertion tient-elle compte du fait que, en dehors des allocations familiales, la plupart des familles ont dès le premier enfant accès à des dispositifs d'aide : prime de naissance, PAJE (CMG et Allocation de base, ARS, QF)? Une réflexion sur l'amélioration de ces aides serait opportune. Une réflexion sur l'amélioration de ces aides serait opportune. On ne peut se borner à regarder les seules allocations familiales.

- Surtout, le système de compensation des charges, selon le seul indicateur disponible (1.1.a du PQE famille), peut apparaître aujourd'hui beaucoup plus favorable aux familles avec 1 enfant qu'aux familles nombreuses. Par rapport à un couple sans enfant, le système socio-fiscal réduit l'écart de niveau de vie de 47% pour les couples avec un enfant, de 40% pour les couples avec 2 enfants, et d'un tiers seulement pour les couples avec 3 enfants et plus.

Par ailleurs, les écarts finaux de niveau de vie restent spectaculairement en défaveur des familles nombreuses : en 2013, par exemple, le passage de deux à trois enfants cause un écart de niveau de vie annuel moyen de 2050€, qui est 2,5 fois supérieur au passage de un à deux enfants (830€).

Différences de niveau de vie moyen (par UC) entre ménages de nombre croissant d'enfants à charge

	Différence entre 1 et 2 enfants à charge	Différence entre 2 et 3 enfants à charge	Différence entre 3 et 4 enfants et +
2009	-1030	-2100	-2650
2010	-1150	-1430	-4610
2011	-840	-2890	-3150
2012	-570	-3250	-3550
2013	-830	-2050	-6000

Source : INSEE - EERFS (Tableaux TI12MO 2009 à 2013)

(note : L'écart "4 enfant et + " est plus significatif encore, mais il agrège l'effet des familles très nombreuses (5 enfants et +) dont les effectifs sont réduits mais avec un taux de pauvreté particulièrement élevé)

L'accent sur les familles nombreuses se justifie par ces écarts de niveau de vie. Un rééquilibrage en direction des familles nombreuses serait logique. A l'inverse, un financement d'une allocation au premier enfant par un moindre effort sur les familles nombreuses serait particulièrement inopportun.

³² Emma Davie et Xavier Niel, *Mesurer et étudier la fécondité selon le rang de naissance*, INSEE - Documents de travail – N° F1205 - 2012

Pour rappel, la priorité donnée aux enfants de rang 2 et suivants est cohérente avec des aspirations très majoritaires : seuls 7,5% des répondants de l'eurobaromètre 2011 des intentions de fécondité considèrent comme idéal personnel d'avoir un seul enfant. Cet idéal personnel est de deux pour 49% des répondants, et de trois enfants et plus pour 37%.

- L'articulation d'une telle allocation avec la mesure de modulation conduirait probablement à des montants particulièrement dérisoires pour un enfant de famille aisée. Pour l'UNAF, la mise en place d'une telle allocation ne pourrait se faire que dans le cadre d'une remise à plat de la modulation.

- Toujours présente dans les DOM-TOM, il importe de rappeler qu'historiquement³³, une allocation au 1^{er} enfant a brièvement existé en métropole. Elle était alors bornée dans le temps pour donner un "coup de pouce" aux jeunes parents, souvent en phase d'installation, sans pour autant aider les familles avec un enfant unique dans la durée. Il serait intéressant de redonner vie à cette allocation par le biais de la prime de naissance, en la rendant universelle pour le premier enfant, et éventuellement en la revalorisant.

A montant inchangé, la prime de naissance représente déjà 14 mois de versement d'une allocation de 65€ (l'équivalent de 50% de l'allocation pour 2 enfants).

Son versement en une seule fois serait adapté à l'effort d'investissement important en équipements lié au premier enfant.

- Au nombre des alternatives qui pourraient aussi être étudiées : l'élévation des plafonds de la PAJE ou sa majoration spécifique pour le premier enfant.

³³ du Décret loi du 12 novembre 1938 qui l'instituait, au décret-loi du 29 juillet 1939 qui la supprime

SCENARIO 2 : LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DES FAMILLES

La séquence récente de réformes a mobilisé la politique d'aides aux familles pour lutter contre la pauvreté : plusieurs mesures sur les prestations familiales ont ainsi été adoptées dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté.

Pour l'UNAF, pour des raisons déjà citées d'équilibre de la politique d'aides aux familles, **mais aussi et surtout pour des raisons d'efficacité même dans cet objectif**, il est nécessaire que d'autres politiques publiques soient davantage mobilisées au premier rang desquelles : la politique du logement, la politique de l'emploi, la politique de formation, les politiques de tarification locale des services aux familles.

Dans le cas de la politique familiale, les services devraient certainement être davantage mobilisés que l'outil des prestations monétaires qui a été largement utilisé ; par ailleurs, sur les services, l'AJE n'est pas un levier suffisant : il faut aussi cibler l'accueil de loisirs, la restauration scolaire (rappelons la suppression malheureuse de l'abattement pour famille nombreuse).

Tout éventuel effort supplémentaire devrait mobiliser la solidarité de tous les foyers et non pas uniquement des foyers avec enfants

L'UNAF alerte par ailleurs, comme le HCF, sur la **dynamique négative des indexations** tant des plafonds que des montants des prestations, qui réduit leur impact et leur taux de couverture.

On prendra l'exemple de l'ARS : elle concerne moins de la moitié des enfants d'âge scolaire, et n'en concernera plus qu'un tiers en 2024 selon le HCF. Ce ciblage la rend non seulement de moins en moins efficace, mais aussi de plus en plus stigmatisée médiatiquement et politiquement.

Propositions :

- modifier les modes d'indexation
- lever le gel de la PAJE
- relever les plafonds de l'ARS.

SCENARIO 3 : RENFORCER L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE DES MERES DE 3 ENFANTS

Le constat de la Cour est juste : il y a une singularité française sur le faible niveau d'emploi des mères de familles nombreuses pour des pays ayant par ailleurs une fécondité similaire (même si moindre).

Les causes doivent être identifiées pour choisir des outils adaptés à une amélioration de cet objectif.

Quelques réflexions :

Les outils ne peuvent concerner la seule petite enfance car l'organisation et la conciliation sont durablement difficiles pour ces familles. Les enquêtes Emploi Du Temps révèlent que les familles de plus d'un enfant ont peu de marge de manœuvre en terme de temps. Le temps contraint prévaut dès le 2^e enfant. Olivia Eckert-Jaffé notait ainsi en 2010, sur la base de données d'emploi du temps de 1998-99 : *"A partir de deux enfants, les budgets temps deviennent très contraints, à part égale, pour les deux parents (il reste environ 12h par jour de*

*temps libre pour le père comme pour la mère de deux enfants de plus de 3 ans, et moins de 11h si l'un d'eux a moins de 3 ans).*³⁴

Si plus aucune marge de manœuvre temporelle n'existe pour les familles de 2 enfants, il est probablement très difficile d'éviter pour toutes les familles de 3 enfants et plus une réduction d'activité importante (pour l'un ou l'autre des parents ou les deux), voire la suspension ou l'arrêt d'activité professionnelle. Dans cette situation, la question du maintien de l'employabilité devient déterminante.

Quelques pistes peuvent être explorées :

- Les outils de conciliation pourraient être améliorés en particulier le congé enfant malade qui est aujourd'hui très restrictif (non rémunéré, court (3 à 5 jours par an)) pour les parents de 3 enfants et plus, et qui aiderait fortement la conciliation dans ces familles.

- Concernant l'accueil de la petite enfance pour les parents de 3 enfants et plus, pour ces familles, faciliter l'emploi ne repose sans doute pas uniquement sur l'augmentation de l'offre de solutions de garde mais sur l'aide à l'organisation de la vie quotidienne avec un nombre important d'enfants. Une piste à explorer serait de faciliter des solutions d'aide à domicile, individualisées, pour ces familles, pour un prix abordable.

- Il est nécessaire d'ouvrir une réflexion sur le temps partiel (pour l'un ou l'autre des parents ou les deux), qui doit être aussi pensé comme un dispositif de maintien dans l'emploi, et non comme un emploi au rabais. Il convient de la porter au minimum à 3 ans sans contrainte de partage. A ce titre, la réduction de l'indemnisation du CLCA/PreParE à taux partiel a été peu opportune.

AUTRES PISTES

- Supprimer la modulation, et revenir à l'universalité, des allocations familiales.

- Mieux tenir compte de la composition familiale dans des segments de la fiscalité sur lesquels la famille est peu prise en considération comme la CSG.

- Proposer aux parents un congé parental d'un an mieux rémunéré (en pourcentage du salaire), tout en rétablissant un congé parental de trois ans, sans obligation de partage.

³⁴ Olivia Ekert-Jaffé (INED), "Le coût du temps consacré aux enfants : contraintes de temps, activité féminine et monoparentalité" Actes du XVIème colloque de l' Association Internationale des Démographes de Langue Française, Genève 21-24 juin 2010