



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale

JUILLET 2021

Frédéric **LAVENIR**
Philippe **VINÇON**
Christophe **HEMOUS**
Oumnia **ALAOUI**

Jean **DEBEAUPUIS**
Geneviève **GUEYDAN**

Inspection générale
des finances

Inspection générale
des affaires sociales



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

SECRETARIAT D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ,
CHARGÉ DE L'ENFANCE ET DES FAMILLES

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE,
CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

N° 2021-M-017-02

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

N° 2021-021R

RAPPORT

REVUE DES DÉPENSES SOCIO-FISCALES EN FAVEUR DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Établi par

CHRISTOPHE **HEMOUS**
Inspecteur des finances

OUMNIA **ALAOUI**
Inspectrice des finances

PHILIPPE **VINÇON**
Inspecteur général des finances

Sous la supervision de
FRÉDÉRIC **LAVENIR**
Inspecteur général des finances

JEAN **DEBEAUPUIS**
Inspecteur général des affaires sociales

GENEVIÈVE **GUEYDAN**
Inspectrice générale des affaires sociales

- JUILLET 2021 -

SYNTHÈSE

La politique familiale constitue l'un des piliers du modèle social français. Conçue historiquement dans une logique nataliste et d'aide financière à toutes les familles, elle poursuit aujourd'hui quatre objectifs : la compensation des charges de l'enfant, le soutien aux familles vulnérables, la conciliation de la vie privée avec la vie professionnelle et la garantie de la viabilité financière de la branche famille selon le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale.

La politique de la famille repose sur des dispositifs fiscaux (quotient familial et crédits d'impôt), des prestations sociales (prestations familiales et part familialisée des prestations de solidarité¹) et une offre de services notamment d'accueil du jeune enfant (fonds national d'action sociale, dépenses des collectivités). **Le périmètre de revue des dépenses socio-fiscales retenu par la mission représente un effort d'au moins 63 Mds d'euros en 2019.** Cet effort financier connaît depuis 2012 une très légère baisse en euros constants estimée par la mission à près de 2%. En comparaison internationale², la France assure le niveau d'effort le plus élevé de l'OCDE avec 3,6% de son PIB consacré à la politique de la famille. Dans un objectif de lisibilité, la mission préconise qu'un jaune budgétaire retraçant les dépenses socio-fiscales consacrées à la politique familiale, soit annexé à la loi de finances.

La gouvernance des outils contribuant à cette politique publique est éclatée, au niveau central, entre plusieurs administrations (direction de la sécurité sociale, direction générale de la cohésion sociale, direction de la législation fiscale...) et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), ainsi que la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) et au niveau local, entre départements et communes, sans chef de file. La revue des dépenses a conduit la mission à évaluer l'efficacité de la politique familiale et à interroger ses objectifs au regard des évolutions démographiques, sociales et sociétales.

Dans la durée, le poids et l'ancienneté de la politique familiale française sont allés de pair avec une bonne dynamique démographique de la France par rapport à ses voisins européens. Même si un large spectre de facteurs entre dans la décision d'avoir un ou des enfants, la politique de la famille a un impact réel, bien que limité et difficilement mesurable, sur la natalité. Avec 1,83 enfant/femme, la France affiche l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) le plus élevé de l'Union européenne (UE) et se caractérise par une forte proportion de 3 enfants ou plus (23% sont des enfants de rang 3 ou plus contre 19% au sein de l'UE). Pour autant, la France connaît, comme d'autres pays européens, une baisse du nombre de naissances passées de 840 000 en 2010 à 740 000 en 2020, soit moins 12 %. Sur la même période, l'ICF baisse de 2,03 à 1,83. Par ailleurs, les dernières prévisions du conseil d'orientation des retraites (COR) se fondent sur un scénario central avec un indicateur de fécondité de 1,8 contre 1,95 précédemment. Aussi, les conséquences de long terme d'une baisse de la natalité sur la dynamique de la demande intérieure et sur le financement des retraites ainsi que le maintien du désir d'enfant à un haut niveau (2,39 enfants/femme) invitent à poser la question de la place du soutien à la natalité dans la politique familiale et à consolider l'environnement de confiance des familles. Dans ce contexte, il importe de privilégier la stabilité de la politique familiale et de donner la priorité au renforcement quantitatif et qualitatif de l'offre de services aux familles, en particulier pour l'accueil du jeune enfant.

Ensuite, si les dispositifs socio-fiscaux relevant de la politique de la famille ont des effets redistributifs puissants, ils prennent en compte imparfaitement les nouvelles configurations familiales et s'accompagnent d'effets de bord et de seuil importants. Compensant une partie des coûts associés à la charge de l'enfant, le système socio-fiscal assure une redistribution horizontale entre familles avec enfants et celles sans enfant, renforcée pour les

¹ à savoir minima sociaux, prime d'activité et allocations logement.

² Plus large que celui de la mission, le périmètre OCDE inclut notamment l'école maternelle et l'aide sociale à l'enfance.

Rapport

familles nombreuses et les familles monoparentales : le niveau de vie médian d'un couple avec un enfant représente 83% de celui d'un couple sans enfant et 86% après redistribution, celui d'un couple avec trois enfants et plus en représente 51% avant redistribution et 64% après impôts et prestations³.

Parallèlement, **l'objectif de soutien aux familles vulnérables s'est renforcé**. Les réformes depuis 2013 sur le plafonnement du quotient familial ainsi que le renforcement des conditions de ressources et la modulation des prestations familiales ont aplani la courbe en « U » qui caractérisait le niveau d'aide en fonction des revenus. Ces réformes ont réduit les aides pour les familles les plus aisées et ont revalorisé certaines aides pour les familles les plus modestes. Malgré cette évolution, près de 2,8 millions d'enfants, soit 20% d'entre eux, vivent sous le seuil de pauvreté : en particulier, les familles nombreuses et les familles monoparentales sont fortement exposées à la pauvreté.

Surtout **la superposition des multiples dispositifs de la politique de la famille génère des effets de bord très complexes**. On relève une hétérogénéité dans les paramètres des aides (bases ressources, année de référence, conditions de ressources), ce qui induit des effets redistributifs peu lisibles, voire aléatoires et contradictoires. Cette complexité pèse sur la lisibilité et la pilotabilité de cette politique publique ainsi que sur l'accès effectif aux dispositifs.

Par ailleurs, le système socio-fiscal de la politique de la famille peine à prendre en compte les problématiques associées aux nouvelles configurations familiales (familles monoparentales et familles recomposées). En effet, si des efforts significatifs sont faits en faveur des familles monoparentales, celles-ci restent marquées par une situation vis-à-vis de l'emploi très défavorable et une surexposition à la pauvreté. De surcroît, le principe de l'unicité de l'allocataire est peu adapté notamment aux situations de garde alternée.

Dans une logique de long terme, seul un scénario de transformation très ambitieuse du dispositif socio-fiscal permettrait d'améliorer la cohérence d'ensemble du système : la fusion des prestations d'entretien et du quotient familial pour créer une allocation d'entretien forfaitaire, versée dès le premier enfant et modulée selon le rang des enfants, pourrait être envisagée. Cette allocation centrée sur la redistribution horizontale, s'articulerait de manière cohérente avec un revenu universel d'activité (ou son équivalent) centré sur la redistribution verticale et prenant en compte les enjeux de réduction de la pauvreté des familles. *A contrario*, les scénarios partiels - fusion de l'ensemble des prestations familiales d'entretien, ou fusion de l'allocation de base et des allocations familiales assorties d'une extension de celles-ci au premier enfant - dans leur calibrage actuel auraient un coût élevé et des effets déstabilisateurs pour la politique de la famille sans pour autant résoudre les incohérences identifiées. La mission considère que le bilan coûts/avantages en serait nettement défavorable et recommande de les écarter.

La mission a cependant identifié de manière très sélective les évolutions paramétriques qui lui paraissaient nécessaires, et susceptibles de clarifier le système sans en perturber la lisibilité. Concernant l'allocation de rentrée scolaire, la mission recommande de la majorer pour les élèves en filière technologique ou professionnelle dont les coûts de rentrée sont supérieurs à ceux des élèves de filière générale, de l'étendre aux enfants de 3 ans par cohérence avec l'obligation de scolarisation à 3 ans et de supprimer la réduction d'impôt pour frais de scolarité des enfants scolarisés dans le primaire et le secondaire. L'IGAS et l'IGF formulent des scénarii distincts en ce qui concerne les montants à retenir en fonction des différents âges. Par ailleurs, la mission préconise de maintenir le bénéfice du complément familial majoré pour les familles accueillant un nouvel enfant, plutôt que de les basculer pendant 3 ans dans l'allocation de base de la prestation du jeune enfant.

³ D'après la Drees, Insee ; Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) 2021.

Rapport

Enfin, la mission considère que le renforcement de l'offre de service aux familles, en tout premier lieu l'offre d'accueil du jeune enfant doit être considéré comme la priorité de la politique de la famille. L'action en faveur de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle repose sur les dispositifs de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant (fonds national d'action sociale, effort des communes...), de soutien financier aux familles (complément de mode de garde CMG, crédit d'impôt de garde à domicile) et de congé parental (Prépare). Après un net développement jusqu'en 2015, la capacité d'accueil en mode de garde formel du jeune enfant baisse depuis 2015 : l'augmentation du nombre de places en accueil collectif, portée principalement par le secteur privé, ne compense plus la baisse de l'accueil par les assistantes maternelles, qui reste le premier mode d'accueil, ce qui constitue une spécificité française. **Ces dispositifs permettent aux mères d'assurer, en moyenne, une assez bonne conciliation de la vie privée avec la vie professionnelle :** la France affiche une capacité théorique d'accueil des jeunes enfants de 59%, une participation des mères au marché du travail de près de 70%, un recours des femmes au temps partiel peu dépendant du fait qu'elles aient des enfants. Les performances de la France sont meilleures que la moyenne de l'UE mais moins bonnes que celles des pays scandinaves.

Ce constat cache de fortes inégalités d'accès à l'offre d'accueil d'ordre :

- ◆ social : 31% des enfants de moins de trois ans, appartenant à des familles du premier tiers de revenus bénéficient d'une garde en dehors du cercle familial contre 76% pour ceux des familles du dernier tiers ;
- ◆ territorial : le taux moyen de recours aux assistantes maternelles de 33 places/100 enfants va de 2 à 68 places/100 enfant selon les départements et les capacités d'accueil en crèche, en moyenne de 20/100 enfants, varient de 6 à 50.

La politique d'accueil du jeune enfant se heurte en effet à trois limites : (i) l'insuffisance d'offre d'accueil très marquée dans certains territoires en raison des contraintes budgétaires des communes et de l'absence de chef de file, (ii) des restes à charge élevés pour les ménages modestes pour l'accès aux assistantes maternelles et (iii) l'inadéquation de l'offre d'accueil à la diversité des situations individuelles (nature de l'emploi, horaires atypiques...). Ces difficultés d'accès à une solution de garde nuisent gravement à l'égalité des chances des jeunes enfants. Combinées au mode de fonctionnement du congé parental (Prépare), elles peuvent également avoir un effet désincitatif sur le maintien ou le retour à l'emploi des mères à faibles salaires et faible qualification, et donc contribuer à les maintenir dans une situation de pauvreté.

La mission formule à cet égard une série de propositions :

- ◆ faire évoluer à moyen-long terme la gouvernance de l'accueil formel du jeune enfant en créant une **compétence obligatoire du bloc communal (communes et/ou intercommunalités)**, assortie de l'accompagnement financier nécessaire, afin de définir clairement un chef de file territorial ; à court terme conforter les leviers l'action des caisses d'allocation familiales (CAF) en ingénierie ou appui aux collectivités et les soutiens financiers modulés de type « bonus territoire » ;
- ◆ poursuivre les efforts en faveur de la structuration de la filière petite enfance en mettant l'accent sur le développement de l'attractivité du métier et l'amélioration des formations ;
- ◆ mener à bien les travaux sur la **réduction des restes à charges des familles modestes qui recourent aux assistantes maternelles** ;
- ◆ faire du maintien, voire du **retour à l'emploi** des familles monoparentales une priorité stratégique pour la CNAF et Pôle emploi, en développant une offre globale de services d'accueil du jeune enfant et d'accompagnement socio-professionnel.

Rapport

Synthèse des propositions

N°	Propositions
1	Pour renforcer la lisibilité de la politique de la famille, produire effectivement le « jaune budgétaire » retraçant l'ensemble de l'effort socio-fiscal de l'État et des collectivités locales en faveur de la politique de la famille prévu par l'article L112-1 du Code de l'action sociale et des familles.
2	Dans les champs de la gouvernance et du suivi de la politique de la famille, (i) intégrer la direction de la législation fiscale au HCFEA, (ii) réaliser une étude évaluant le taux de non-recours aux prestations familiales, (iii) assurer la publication annuelle des principaux indicateurs de gestion pour chaque CAF et (iv) envisager la production par la CNAF d'un rapport « charges et produits ».
3	Dans le contexte de baisse de la fécondité depuis 10 ans, consolider l'environnement de confiance des familles et poser la question de la place du soutien à la natalité au sein de la politique familiale.
4	Mettre en œuvre à moyen terme la contemporanéisation des ressources prises en compte dans le calcul des prestations familiales en privilégiant un scénario de réévaluation du droit annuelle plutôt que trimestrielle.
5	Traiter l'incohérence apparue depuis la majoration du complément familial en maintenant, en cas de nouvelle naissance, les familles au complément familial majoré plutôt qu'en les basculant à l'allocation de base de la PAJE.
6	Envisager la suppression progressive de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables vivant seuls et ayant eu à titre exclusif, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins 5 ans.
7	La mission recommande : <ul style="list-style-type: none"> ◆ de supprimer la réduction d'impôt pour frais de scolarité des enfants scolarisés dans le primaire et le secondaire ; ◆ concernant l'allocation de rentrée scolaire, la mission recommande de la majorer pour les élèves en filière technologique ou professionnelle dont les coûts de rentrée sont supérieurs à ceux des élèves de filière générale et de l'étendre aux enfants de 3 ans par cohérence avec l'obligation de scolarisation à 3 ans. Par ailleurs, l'IGAS et l'IGF formulent des propositions distinctes en ce qui concerne les montants à retenir pour les différentes tranches d'âge.
8	Faire évoluer à moyen-long terme la gouvernance de la politique publique de l'accueil formel du jeune enfant (assistantes maternelles, crèches et autres établissements d'accueil) en créant en la matière une compétence obligatoire des communes ou des EPCI, assortie de l'accompagnement financier nécessaire ; ces dernières auraient dès lors la responsabilité d'organiser l'offre d'accueil en fonction des besoins locaux et en mobilisant l'ensemble des acteurs privés et publics.
9	Pour apporter des réponses à court terme aux inégalités territoriales et accompagner la transition vers la compétence obligatoire des communes, conforter les mesures déjà engagées de soutien des CAF aux collectivités, en termes de financement et d'ingénierie.
10	Faire du maintien et retour à l'emploi des familles monoparentales une priorité stratégique pour la CNAF et Pôle emploi, et développer une offre globale de services (accueil du jeune enfant, accompagnement socio-professionnel) en lien avec les départements dans le cadre du service public d'insertion et de l'emploi en déploiement.
11	Poursuivre les efforts en faveur de la structuration de la filière petite enfance. Les réponses doivent mettre l'accent sur le développement de l'attractivité du métier, l'amélioration des formations et la bonne adéquation entre offre et demande.
12	Mener à bien les travaux sur l'alignement du reste à charge du CMG assistants maternels sur celui des EAJE en PSU, afin d'élargir l'accès pour les familles modestes.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. LA POLITIQUE FAMILIALE POURSUIT UNE PLURALITÉ D’OBJECTIFS À TRAVERS UNE GRANDE DIVERSITÉ DE DISPOSITIFS SOCIO-FISCAUX ET D’OFFRES DE SERVICES QUI ENSEMBLE REPRÉSENTENT UN EFFORT FINANCIER D’AU MOINS 63 MDS €	3
1.1. La politique de la famille poursuit principalement les objectifs de compensation des charges de famille, de lutte contre la précarité des familles et de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.....	3
1.1.1. <i>Les objectifs de la politique de la famille ont évolué depuis sa création et sont officiellement au nombre de quatre</i>	<i>3</i>
1.2. Ces objectifs sont mis en œuvre par un <i>continuum</i> de dispositifs financiers de nature socio-fiscale et d’offre de services.....	5
1.2.1. <i>Dans le périmètre retenu par la mission, l’effort financier en faveur de la politique de la famille représente au moins 63 Mds € en 2019.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Résultant de déterminants structurels (inflation, démographie) et des réformes adoptées, l’effort global en faveur de la politique de la famille a connu une très légère baisse en euros constants au cours des dix dernières années</i>	<i>9</i>
1.3. Au premier rang de l’OCDE pour le niveau d’effort en faveur de la famille, la France accompagne l’enfant de sa naissance jusqu’à ses 20 ans avec un poids important du levier fiscal	14
1.3.1. <i>La France est le pays de l’OCDE où les dépenses publiques consacrées à la famille sont les plus importantes en pourcentage du PIB.....</i>	<i>14</i>
1.3.2. <i>La politique de la famille en France repose davantage qu’ailleurs sur la composante fiscale pour assurer les transferts aux ménages et présente une part de dépenses en faveur des services dans la moyenne.....</i>	<i>15</i>
1.4. Au niveau national, la gouvernance de la politique de la famille n’inclut pas suffisamment la dimension fiscale, tandis qu’au niveau local, elle souffre d’un manque de chef de file.....	17
1.4.1. <i>Intervenant en amont de la décision publique, le HCFEA joue un rôle consultatif visant à nourrir le débat et produire des orientations pour la politique de la famille.....</i>	<i>17</i>
1.4.2. <i>Au niveau national, la conception et le pilotage de la politique de la famille sont assurés par plusieurs directions d’administration centrale.....</i>	<i>17</i>
1.4.3. <i>Assurée par la CNAF dans le cadre de la COG, la gestion opérationnelle de la branche famille a pour enjeu majeur l’accès effectif aux prestations.....</i>	<i>18</i>
1.4.4. <i>À l’échelon territorial, les communes sont des acteurs clés du développement et de la gestion de l’offre d’accueil des jeunes enfants, même si cette dernière ne constitue pas une compétence obligatoire.....</i>	<i>20</i>
2. LE CONTEXTE DE BAISSÉ TENDANCIELLE DE LA FÉCONDITÉ OBSERVÉE DEPUIS 2010 INVITE À S’INTERROGER SUR LE RÔLE QUE PEUT ET DOIT JOUER LA POLITIQUE FAMILIALE SUR LA NATALITÉ	21
2.1. Même si un large spectre de facteurs entre dans la décision d’avoir un ou des enfants, la politique de la famille a un impact réel, bien que limité et difficilement mesurable, sur la natalité.....	21
2.1.1. <i>Divers facteurs dont le désir d’enfant pèsent sur la fécondité.....</i>	<i>21</i>

2.1.2. <i>La littérature suggère que la politique familiale a un impact réel mais d'ampleur limitée sur la natalité</i>	21
2.2. Par plusieurs de ses aspects, la politique familiale française porte l'héritage de son orientation nataliste originelle	23
2.3. Bien qu'elle soit toujours au premier rang de l'Union Européenne par son taux de fécondité, la France est aujourd'hui confrontée à une baisse tendancielle de sa natalité	24
2.3.1. <i>Alors qu'historiquement la France bénéficie d'un niveau de fécondité élevé, elle est, comme d'autres pays européens, confrontée à une baisse sensible de la fécondité</i>	24
2.3.2. <i>Bien qu'il soit difficile de préjuger d'une tendance à venir, les perspectives aujourd'hui retenues en matière de fécondité sont plutôt orientées à la baisse</i>	26
2.4. Au regard des conséquences associées, la baisse de la fécondité amène à s'interroger sur l'opportunité de reconsidérer la place du soutien à la natalité dans la politique familiale.....	27
3. DEVENUE UN INSTRUMENT DE REDISTRIBUTION VERTICALE PLUTÔT EFFICACE EN FAVEUR DES FAMILLES LES PLUS PAUVRES, LA POLITIQUE DE LA FAMILLE, QUI RESTE UN PUISSANT OUTIL DE REDISTRIBUTION HORIZONTALE, N'APPRÉHENDÉ EN REVANCHE QU'IMPARFAITEMENT L'ÉVOLUTION DES CONFIGURATIONS FAMILIALES ET SE CARACTÉRISE PAR UNE EXTRÊME COMPLEXITÉ	29
3.1. La politique familiale française reste un puissant levier de redistribution horizontale, en faveur des familles avec enfants notamment des familles nombreuses	29
3.2. La politique familiale française apporte un soutien important aux familles les plus pauvres et son impact sur la réduction de la pauvreté des enfants est sensible	31
3.2.1. <i>À la faveur des réformes successives des prestations familiales et de solidarité, l'aide monétaire aux familles les plus modestes s'est fortement renforcée au sein de la politique familiale</i>	31
3.2.2. <i>La politique familiale, en articulation avec l'ensemble du système redistributif socio-fiscal, contribue significativement à la réduction de la pauvreté des familles mais cette dernière se maintient à un niveau élevé pour les familles nombreuses et monoparentales</i>	33
3.2.3. <i>Si les familles dites « traditionnelles » avec enfants vivant avec leurs deux parents demeurent le modèle majoritaire en France, le développement d'autres configurations familiales est une tendance forte des dernières décennies</i>	36
3.2.4. <i>Les familles monoparentales font l'objet d'un soutien monétaire significatif qui ne parvient cependant pas à éviter leur surexposition massive à la précarité</i>	37
3.2.5. <i>Les séparations conjugales appellent un accompagnement actif en termes d'accès aux droits et font l'objet d'incohérences dans leur traitement socio-fiscal, complexes à corriger</i>	39
3.2.6. <i>Les situations de résidence alternée sont insuffisamment prises en compte par les modalités actuelles de partage des prestations qui ne couvrent pas le coût réel de l'enfant associé à cette configuration familiale et qui, dans certains cas, peuvent conduire à réduire le montant total des prestations allouées</i>	42
3.3. Le système socio-fiscal actuel, composé d'un foisonnement de dispositifs répondant à des objectifs variés, est d'une grande complexité et de ce fait à la fois source d'inefficacité et d'inéquités perçues, difficile à piloter pour les pouvoirs publics et peu compréhensible pour ses bénéficiaires.....	43
3.3.1. <i>Le système socio-fiscal associé à la politique de la famille est d'une extrême complexité</i>	43

3.3.2.	<i>Ce foisonnement des dispositifs a pour corollaire des incohérences et effets non désirés qui nuisent à l'efficacité du système socio-fiscal, génèrent parfois un sentiment d'inéquité et le rendent à la fois difficilement lisible pour les bénéficiaires et difficilement pilotable par l'administration</i>	44
3.4.	Autant le bilan coût/avantages d'une simplification partielle apparaît négatif, autant l'hypothèse une refonte globale du système socio-fiscal de la politique familiale mériterait d'être considérée dans une vision de long terme	47
3.4.1.	<i>En matière de politique familiale, la stabilité a une grande valeur intrinsèque</i>	47
3.4.2.	<i>Dans ce contexte les diverses réformes de simplification partielle consistant à fusionner les prestations d'entretien existantes présentent peu d'avantages réels au regard de leurs effets déstabilisants</i>	48
3.4.3.	<i>Un scénario de simplification radicale du système socio-fiscal de la politique familiale aurait, en revanche, un sens dans une perspective de long terme</i>	49
3.4.4.	<i>Des optimisations ciblées devraient être envisagées afin d'améliorer l'articulation de certains dispositifs et de rationaliser l'architecture des prestations monétaires en minimisant les facteurs d'instabilité</i>	51
4.	LE RENFORCEMENT DE L'OFFRE DE SERVICES DOIT ÊTRE LA PRIORITÉ DE LA POLITIQUE FAMILIALE, CE QUI JUSTIFIE NOTAMMENT DES CHANGEMENTS FORTS EN TERMES DE GOUVERNANCE LOCALE, ET À PLUS COURT TERME DES MESURES POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS D'ACCÈS À L'OFFRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	55
4.1.	Fondée sur le principe du libre choix tant pour la décision de retour à l'emploi qu'entre les différents modes de garde formels du jeune enfant, la politique de la famille présente, en moyenne, d'assez bons résultats en termes de conciliation entre vie familiale et professionnelle	55
4.1.1.	<i>Un continuum de dispositifs facilite la conciliation de la vie privée avec la vie professionnelle</i>	55
4.1.2.	<i>Après un fort développement, le nombre de places d'accueil formel du jeune enfant stagne depuis 2015</i>	56
4.1.3.	<i>Sur le plan de la participation des femmes au marché du travail et de l'offre d'accueil du très jeune enfant, les analyses suggèrent que la France offre des résultats plutôt dans la moyenne de l'UE mais significativement en-dessous des pays scandinaves</i>	58
4.2.	Les difficultés d'accès aux modes d'accueil formel du jeune enfant et les modalités de fonctionnement de la Prépare pèsent sur le développement et le bien-être du très jeune enfant et sur le maintien et/ou le retour à l'emploi des mères	61
4.2.1.	<i>Malgré divers dispositifs de soutien et les efforts réalisés pour développer l'offre de places en crèches, l'inégalité d'accès aux modes de garde est particulièrement forte en France</i>	61
4.2.2.	<i>Cette situation a des conséquences à la fois pour le développement des jeunes enfants et pour l'intégration et/ ou le maintien des mères dans l'emploi en particulier pour celles qui sont isolées</i>	65
4.3.	Les résultats insatisfaisants rencontrés jusqu'à présent justifient à moyen terme de viser des changements profonds en termes de gouvernance ainsi que dans l'immédiat des mesures fortes pour contribuer à la réduction des inégalités territoriales et sociales	68
4.3.1.	<i>L'effort sur l'ensemble de l'offre de garde formelle et son adaptation dans chaque territoire aux besoins des familles doivent être portés par une gouvernance locale clarifiée</i>	68

- 4.3.2. *Pour encourager le maintien ou le retour dans l'emploi des mères, notamment celles qui sont isolées, une réponse globale combinant offre d'accueil, formation et refonte de la Prépare est souhaitable..... 71*
- 4.3.3. *Les efforts actuellement réalisés pour encourager l'offre de garde auprès d'assistantes maternelles et pour soutenir la demande des familles par l'évolution du CMG doivent être poursuivis..... 73*

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 11 janvier 2021, le ministre des solidarités et de la santé et le ministre délégué chargé des comptes publics ont confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission concernant une revue des dépenses de la politique de la famille.

La mission a conduit ses travaux entre fin mars et mi-juillet 2021. Malgré le contexte sanitaire, la mission a pu mener ses travaux sans difficultés particulières, sur la base des données et de la documentation disponible. La mission a conduit une centaine d'entretiens auprès d'un très large spectre d'acteurs dont :

- ◆ les administrations centrales du ministère des solidarités et de la santé (direction de la sécurité sociale, direction générale de la cohésion sociale), du ministère de l'économie, des finances et de la relance (direction du budget, direction générale des finances publiques, direction de la législation fiscale, , direction du trésor), ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales) et du ministère de la justice (direction des affaires civiles et du sceau) ;
- ◆ la présidente et des membres du conseil d'administration de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), les équipes de direction et un large panel d'agents de la CNAF et de son réseau ; à ce titre, la mission a réalisé quatre visites de terrain dans les CAF des départements du Cher, du Rhône, des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis, et elle a eu un entretien complémentaire avec la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) ;
- ◆ des représentants des associations, des élus et des directeurs des services des collectivités territoriales (communes, départements...) ;
- ◆ la présidente du haut conseil à la famille, l'enfance et l'âge (HCFEA) et les présidents de ses composantes, ainsi qu'un large nombre d'acteurs de la société civile : chercheurs et experts du monde académique (INED, OCDE, DARES, INSEE...), du monde économique (MEDEF), des organisations syndicales (CGT, FO, CFDT...) et des représentants des associations (UNAF, CSF...);

La méthode de travail poursuivie par la mission a consisté à :

- ◆ présenter un panorama aussi large que possible de la politique de la famille en prenant en compte sa dimension socio-fiscale, l'aspect prestations financières et l'offre de services et l'ensemble des acteurs ;
- ◆ évaluer l'efficacité de cette politique au regard des objectifs qui lui sont assignés en ayant recours notamment aux résultats de la littérature, aux comparaisons internationales et aux divers rapports déjà réalisés sur le sujet ;
- ◆ dresser des perspectives sur l'opportunité de faire évoluer ces objectifs au regard des évolutions sociétales et démographiques à l'œuvre et proposer des pistes d'évolution de cette politique publique.

Rapport

La mission a par ailleurs inscrit ses travaux en lien avec ceux en cours pouvant avoir un impact sur la politique de la famille. D'abord, la mission a échangé très régulièrement avec celle réalisée concomitamment sur le crédit impôt famille. En outre, elle a pris en compte :

- ◆ les réflexions menées par Fabrice Lenglard sur l'opportunité de mettre en place un revenu universel d'activité (RUA) ;
- ◆ la revue des bases et barèmes ressources des dispositifs de protection sociale assurée par le Conseil d'État et pilotée par Philippe Josse ;
- ◆ le bilan de 20 ans de politique familiale et le rapport sur le complément de libre choix de mode de garde (CMG) rendus publics par le Haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge (HCFEA) au premier semestre de 2021 ;
- ◆ les travaux de la Cour des comptes sur les familles monoparentales et l'allocation de rentrée scolaire.

Le présent rapport de synthèse est accompagné de 10 annexes consacrées :

- ◆ aux enseignements à tirer des comparaisons internationales (annexe I) ;
- ◆ à l'analyse des liens entre natalité et politique de la famille et sur les perspectives en matière de fécondité (annexe II) ;
- ◆ à l'analyse de l'impact du système socio-fiscal en matière de redistribution horizontale et verticale (annexe III) ;
- ◆ à l'analyse de l'efficacité de la politique familiale en matière de conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale (annexe IV) : cette annexe a été élaborée avec la mission relative au crédit impôt famille ;
- ◆ aux incohérences et effets de seuil du système d'aides socio-fiscales de la politique de la famille (annexe V) ;
- ◆ aux pistes de simplifications et perspectives d'évolution des dispositifs (annexe VI) ;
- ◆ aux évolutions des configurations familiales et l'adaptation de la politique de la famille à celles-ci (annexe VII) ;
- ◆ à l'analyse de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et les pistes possibles d'adaptation (annexe VIII) ;
- ◆ aux enjeux de gouvernance et d'accès aux droits ouverts par la branche famille (annexe IX).
- ◆ aux personnes rencontrées par la mission (annexe X).

La lettre de mission complète le rapport.

Le rapport de synthèse repose sur quatre volets. Le premier volet présente les objectifs de la politique de la famille, les dispositifs socio-fiscaux et les moyens financiers qui y sont consacrés ainsi que sa gouvernance stratégique et opérationnelle. Le deuxième volet traite des liens entre natalité et politique de la famille en mettant en exergue les tendances à l'œuvre en matière de fécondité. Le troisième volet vise à évaluer les impacts redistributifs de la politique de la famille. Enfin, le quatrième volet s'intéresse aux enjeux de conciliation de la vie privée avec la vie professionnelle et de l'accueil du jeune enfant.

1. La politique familiale poursuit une pluralité d'objectifs à travers une grande diversité de dispositifs socio-fiscaux et d'offres de services qui ensemble représentent un effort financier d'au moins 63 Mds €

La politique familiale française est un des piliers du modèle social français. Les premières mesures significatives en faveur des familles remontent à 1932 avec la loi Landry qui généralise le système des sursalaires pour les salariés ayant au moins deux enfants. Après la seconde guerre mondiale, la politique familiale s'affirme dans son caractère universel avec la mise en place de dispositifs de nature fiscale et sociale : (i) le quotient familial est instauré par la loi de finances pour 1946 et (ii) les prestations familiales versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) montent en puissance jusqu'à former la branche famille du régime général à partir de 1967 avec la création de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF). L'ancienneté de la politique de la famille, le nombre de ses bénéficiaires et l'ampleur de l'effort financier en sa faveur l'inscrivent au cœur du consensus national.

Depuis sa création, la politique familiale a accompagné une dynamique démographique qui distingue la France en Europe. Au 1^{er} janvier 2020, la France compte 67 millions d'habitants avec plus de 9 millions de familles dont 57% comprennent deux enfants et plus. À long terme, la natalité a été soutenue par un taux de fécondité élevé. Néanmoins depuis les années 1990, on observe des cycles tant à la baisse (jusqu'en 1994) qu'à la hausse (jusqu'en 2010) de la fécondité. En particulier, si la France conserve aujourd'hui le taux de fécondité le plus élevé d'Europe, cet indicateur connaît depuis 10 ans une érosion tendancielle se traduisant par une chute des naissances passant de 840 000 en 2010 à 740 000 en 2020.

1.1. La politique de la famille poursuit principalement les objectifs de compensation des charges de famille, de lutte contre la précarité des familles et de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle

1.1.1. Les objectifs de la politique de la famille ont évolué depuis sa création et sont officiellement au nombre de quatre

À ses débuts, la politique familiale a poursuivi une double finalité de soutien à la natalité (avec une aide renforcée aux ménages ayant plusieurs enfants) et de compensation des charges de familles et ce quels que soient leurs revenus (appelée « redistribution horizontale ») depuis les ménages sans enfant vers ceux avec enfants. Ces objectifs ont depuis évolué.

Aujourd'hui et aux termes du rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS), les objectifs de la politique de la famille sont au nombre de quatre.

Le premier objectif de la politique de la famille est de « contribuer à la compensation financière des charges de famille et accompagner tous les parents ». Cette compensation constitue la redistribution horizontale visant à réduire l'écart de niveaux de vie entre les familles avec enfants et celles sans enfant. Cet accompagnement de tous les parents ayant des enfants vient, de manière sous-jacente, en soutien de la natalité. Il est à noter que l'objectif de soutien à la natalité qui était adjoint à la politique de la famille n'est pas explicitement mentionné dans le REPSS. En pratique, cet objectif demeure sous-jacent puisque certains dispositifs socio-fiscaux assurent une aide croissante en fonction du rang de l'enfant et bénéficient davantage aux familles nombreuses (cf. *infra*).

Rapport

Le deuxième objectif est d' « aider davantage les familles vulnérables ». L'aide aux familles vulnérables afin de réduire la pauvreté des enfants s'est progressivement affirmée comme un des objectifs majeurs de la politique de la famille. Cela s'est traduit par le développement des prestations sous conditions de ressources (accès et/ou montant), depuis les années 1970 et est allé de pair avec la prise en compte de la composition familiale dans le calcul des prestations de solidarité (allocations logement, RSA, prime d'activité ...). La mission relève que la plupart des représentants du conseil d'administration de la CNAF rencontrés soulignent que la politique de la famille n'a pas vocation à s'assimiler à une politique sociale de redistribution.

Le troisième objectif est de « favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ». Cet objectif a eu pour traduction la mise en place de formes de congés parentaux et le soutien à l'accès à des modes de garde, collectifs ou individuels. La poursuite de cet objectif apparaît justifiée au regard des effets de la parentalité sur l'accès des femmes au marché du travail et leur parcours de carrière à travers plusieurs éléments :

- ◆ la cessation d'activité professionnelle des mères⁴ à la suite de la naissance de leurs enfants, avec une probabilité plus forte pour les mères les moins diplômées ;
- ◆ l'ajustement aux contraintes de garde par le recours au temps partiel⁵ ;
- ◆ le moindre recours à la formation professionnelle continue pour les mères : dans les deux années qui suivent la naissance de leur enfant, elles recourent relativement moins que les hommes aux formations professionnelles continues⁶.

L'impact est d'autant plus fort sur les parcours professionnels⁷ lorsque les femmes sont moins diplômées et ont leur premier enfant lorsqu'elles sont jeunes (moins de 23 ans).

L'objectif de conciliation vie familiale et vie professionnelle repose, parmi ses instruments, sur l'offre d'accueil du jeune enfant ; pour autant, le développement et le bien-être de ce dernier ne sont pas en tant que tels des objectifs de la politique de la famille. L'opportunité de prendre en compte cette dimension plus clairement est discutée dans la quatrième partie du rapport.

Le quatrième objectif de nature financière est de « garantir la viabilité financière de la branche famille à moyen et long terme. » Il vise à préserver les moyens pour conduire cette politique publique.

⁴ Continuer, réduire ou interrompre son activité professionnelle : le dilemme des mères de jeunes enfants, Karine Briard, 2017.

⁵ 70% des femmes en temps partiel estiment l'avoir choisi ou sont en période de congé parental pour consacrer davantage de temps à l'éducation de leurs enfants.

⁶ 24 mois après la naissance, 13 % d'entre elles ont suivi au moins une formation de 18 heures ou plus (ce chiffre atteint 8% pour celles qui ont suspendu leur activité professionnelle), contre 21 % des pères.

⁷ Cet impact est notamment appréhendé dans la littérature par la probabilité de transition vers une « position adéquate » (calculée comme la position d'emploi moyen observée dans la population en fonction du niveau de formation et de l'expérience professionnelle d'un individu. Cette probabilité est d'autant plus faible pour les femmes ayant eu un enfant et qu'elles sont peu diplômées : les inégalités d'emploi entre hommes et femmes sont aggravées pour les femmes par le fait d'avoir un enfant tôt (avant 23 ou 26 ans), quel que soit le niveau de diplôme, et ne se rattrapent pas. (*À quels moments les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes se forment-elles ?*, DARES, 2018).

1.2. Ces objectifs sont mis en œuvre par un *continuum* de dispositifs financiers de nature socio-fiscale et d'offre de services

1.2.1. Dans le périmètre retenu par la mission, l'effort financier en faveur de la politique de la famille représente au moins 63 Mds € en 2019

Conformément aux priorités énoncées par ses commanditaires, la mission a retenu un périmètre panoramique de dispositifs socio-fiscaux d'aides financières et d'offre de services. Le périmètre de revue des dépenses et des dispositifs associés est précisé dans le tableau 1 ci-après. Il recouvre un effort de 63 Mds € en 2019. Sauf mention expresse, dans la suite du rapport, la mission retient ce périmètre.

La mission relève que la documentation budgétaire concernant la politique de la famille souffre d'un manque de vision globale et d'exhaustivité.

Si la documentation budgétaire prévue par les lois organiques et de financement sur le champ des finances sociales est riche, notamment avec le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) au titre du risque « famille », celle sur l'effort socio-fiscal en faveur de la politique de la famille demeure limitée. Le seul document transverse concernant cette politique publique est celui portant sur le « Compte de l'enfance » réalisé par la DREES tous les 5 à 6 ans. Cette faible documentation est en contradiction avec l'article L. 112-1 du Code de l'action sociale et des familles prévoyant qu'un document budgétaire retrace à fréquence annuelle l'effort fiscal et social de la politique de la famille.

Plusieurs informations budgétaires sont manquantes :

- ◆ les budgets des collectivités locales et leurs centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) ne retracent pas systématiquement ou précisément, par fonction, l'effort en faveur de la politique de la famille ou de la petite enfance :
 - c'est notamment le cas des communes de moins de 3 500 habitants ;
 - les budgets des départements ne permettent pas d'isoler l'aide sociale à l'enfance de l'intervention dans le champ de l'accueil du jeune enfant alors qu'elle est significative dans certains départements (notamment Val-de-Marne et Seine-Saint-Denis) ;
- ◆ l'effort budgétaire associé au quotient familial, mode de calcul de l'impôt sur le revenu, n'est plus retracé dans la documentation budgétaire depuis 2014 ;
- ◆ les parts familialisées du revenu du solidarité active (RSA) et de la prime d'activité (PPA) ne sont pas calculées chaque année.

Proposition n° 1 : Pour renforcer la lisibilité de la politique de la famille, produire effectivement le « jaune budgétaire » retraçant l'ensemble de l'effort socio-fiscal de l'État et des collectivités locales en faveur de la politique de la famille prévu par l'article L112-1 du Code de l'action sociale et des familles.

Tableau 1 : Périmètre de dispositifs retenus par la mission

Dispositifs	Fonctionnement	Mds € (2019)
	Dispositifs fiscaux	
Quotient familial	Le système du quotient familial consiste à diviser le revenu imposable de chaque contribuable en un certain nombre de parts, qui est fonction notamment du nombre de personnes fiscalement considérées comme étant à sa charge, ou de sa situation personnelle (isolement par exemple).	12,2 ⁸
Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	Les contribuables peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt de 50% pour les dépenses supportées pour la garde des enfants de moins de 6 ans, à l'extérieur du domicile. Il est plafonné à 2 300 € par enfant.	1,2
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	La garde d'enfant à domicile ouvre droit au crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile à hauteur de 50% des dépenses supportées dans la limite de 13 500€ (par enfant à charge).	1,4 ⁹
Crédit d'impôt famille (CIFAM)	Le crédit d'impôt famille est à destination des entreprises leur permettant de déduire de leurs impôts les dépenses pour la mise en place de crèches ou d'aides versées aux salariés pour la garde d'enfant.	0,1
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire ¹⁰	Les contribuables peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt par enfant poursuivant des études secondaires. Le montant de la réduction varie selon le niveau de l'enseignement de l'enfant : 61€ pour un enfant au collège et 153€ au lycée.	0,2
Abattement sur la taxe d'habitation	<p>Quel que soit leur niveau de revenus, tous les contribuables bénéficient d'un abattement pour charges de famille sur la taxe d'habitation relative à leur résidence principale :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 10 % de la valeur locative moyenne pour les 2 premières personnes à charge ; ◆ 15 % pour chaque personne supplémentaire. <p>Ces taux peuvent être majorés de 5 ou 10 points par les collectivités.</p>	1,9 ¹¹

⁸ Données transmises par la direction de la législation fiscale sur l'imposition des revenus de 2018.

⁹ Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile regroupe une diversité de services à domicile (garde d'enfants mais aussi aides ménagères, aides aux personnes âgées...) pour un montant total de 4,9Mds€ en 2019. La dépense fiscale n'étant pas réservée à la garde d'enfants, il n'est pas possible d'isoler la quote-part liée à la garde d'enfants à domicile. Le montant affiché correspond à l'estimation réalisée par la direction de la législation fiscale de la quote-part du coût de ce crédit d'impôt sur la population des foyers fiscaux susceptibles d'être concernés par la garde d'enfants à domicile. Cette estimation est certainement un majorant de la part de ce crédit d'impôt dédié à la garde d'enfant à domicile.

¹⁰ Il existe également une réduction d'impôt relative aux frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (dépense fiscale 110242) dont le coût s'élève à 161 M€ en 2019.

¹¹ Cette donnée n'étant pas disponible dans la documentation budgétaire, la mission a cherché à proposer une estimation sous hypothèses de cet abattement sur la taxe d'habitation. Elle repose sur le fait que la DREES (Compte de l'enfance, 2020) estimait en 2016 que l'abattement représentait 1,8 Mds € pour un montant de taxe d'habitation de 22,2 Mds en 2016 soit 8% de ce dernier et en appliquant ce coefficient au montant de recettes de la taxe d'habitation de 2019 (23,4 Mds €).

Rapport

Dispositifs	Fonctionnement	Mds € (2019)
Bourses collèges et lycées ¹²	<p align="center">Dépenses d'intervention - enseignement secondaire</p> <p>Des bourses nationales d'étude peuvent être versées, sous condition de ressources, aux élèves de collège et de lycée de l'enseignement public</p>	0,7
Prestations d'entretien		
Allocations familiales (AF)	Les allocations familiales sont versées aux familles avec au moins deux enfants à charge, jusqu'à 21 ans de l'enfant. Elles sont universelles mais leur montant est modulé en fonction des ressources du ménage selon trois tranches ¹³ . Elles sont majorées lorsque l'enfant atteint l'âge de 14 ans, à l'exception de l'aîné d'une famille de deux enfants.	12,7
Complément familial (CF)	Le complément familial est versé sous condition de ressources aux familles d'au moins trois enfants (âgés de 3 à 21 ans).	2,3
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	L'ARS est versée sous condition de ressources aux familles ayant un enfant scolarisé et âgé de 6 à 18 ans. Le montant versé augmente avec l'âge de l'enfant.	2,0
Allocation de soutien familiale (ASF)	L'ASF est versée, sans condition de ressources, pour élever un enfant privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents ou pour compléter une pension alimentaire d'un faible montant. Elle peut être versée à titre d'avance en cas de pension alimentaire impayée (ASF recouvrable).	1,8
Prestations d'accueil du jeune enfant (Paje)		
Prime à la naissance ou à l'adoption	La prime de naissance est versée, sous condition de ressources, à la naissance ou à l'adoption d'un enfant. Dans le cas des naissances le versement de la prime est conditionné à la déclaration de la grossesse dans les 14 premières semaines.	0,6
Allocation de base (AB)	L'allocation de base de la Paje est versée, sous condition de ressources, dès le premier enfant et prend la suite de la prime de naissance jusqu'à 3 ans de l'enfant.	3,4
Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PréPare)	La PréPare est versée aux parents qui souhaitent cesser ou réduire leur activité professionnelle afin de s'occuper de leurs enfants de moins de 3 ans. Elle est servie sans condition de ressources et dès le premier enfant. La durée de versement est variable en fonction du rang de l'enfant (entre 6 et 48 mois).	0,9
Complément de libre choix de mode de garde (CMG)	Le CMG permet de prendre en charge une partie du coût de garde de l'enfant ¹⁴ (jusqu'à 85%) et son montant est modulé en fonction des ressources de la famille.	6,4
Suppléments pour enfant à charge des prestations de solidarité¹⁵		
Aides au logement (AL)	Les AL sont destinées à réduire le montant de loyer des ménages et prennent en compte dans leurs barèmes des modulations en fonction du nombre d'enfants.	4,0

¹² Sur le périmètre retracé par le programme n°230.

¹³ Le montant d'allocations familiales est ainsi divisé par deux puis par quatre.

¹⁴ Assistant(e) maternel(le) agréé(e), association ou entreprise habilitée qui emploie un(e) assistant(e) maternel(le), personne à domicile ou micro-crèche.

¹⁵ Le montant supplémentaire de prestation sociale (pour le RSA, PPA et AAH) lié à la présence d'enfant est calculé par comparaison à une situation contrefactuelle où le barème ne prendrait pas en compte les enfants à charge, ni les ressources liées à leur présence.

Rapport

Dispositifs	Fonctionnement	Mds € (2019)
Revenu de solidarité active (RSA)	La composition du foyer et donc le nombre d'enfants à charge est prise en compte dans le calcul du RSA et permet une augmentation du montant versé. Une majoration de RSA peut être versée aux familles monoparentales.	0,5 ¹⁶
Prime d'activité (PPA)	De même que pour le RSA, la composition du foyer est prise en compte dans le calcul de la PPA.	1,1 ¹⁷
Allocation adulte handicapé (AAH)	Versée aux adultes avec un taux reconnu d'incapacité d'au moins 80%, ou supérieur à 50% s'il s'accompagne d'une restriction d'accès à l'emploi, l'AAH est modulée en fonction des ressources. Les plafonds de ressources appliqués sont majorés de 50% par enfant à charge.	0,6
Autres leviers de financement		
Fonds national d'action sociale (FNAS)	Financements d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), actions en faveur de la parentalité et périscolaires...	5,6
Communes et EPCI	Financement d'EAJE.	3,7Mds€ pour les communes et groupements de plus de 10 000 habitants
CCAS	Aides aux familles vulnérables	Données non disponibles
Départements	Aides aux familles vulnérables (hors ASE et RSA) et cofinancement en matière d'accueil du jeune enfant	Données non disponibles
Total		63,3

Source : Mission à partir des données DSS, DLF, DREES, Comptes de la protection sociale et documents budgétaires annexés au projet de loi de finances 2019 et 2020 (Voies et moyens tome II et Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales »).

La mission a pris en compte les dépenses des DROM dans son périmètre, mais sans pouvoir approfondir leurs spécificités et l'impact des adaptations des dispositifs qui leur sont propres¹⁸.

¹⁶ Pour le RSA, la PPA et l'AAH, la mission a estimé le supplément pour enfant à charge par projection du montant estimé par la DREES dans le « compte de l'enfance », sur les montants 2019 de chacune de ces prestations présentés dans les comptes de la protection sociale. Ainsi pour le RSA, la DREES estimait ce supplément pour enfant à charge à 0,5Md€ pour un total de RSA de 1,4Md€ en 2017. En 2019, ce supplément est estimé par la mission à 0,5Md€ pour une dépense totale de RSA de 11,7Md€.

¹⁷ La DREES estimait le supplément pour enfant à charge de la PPA à 0,6Md€ pour un montant total de dépenses PPA affiché dans les comptes de la protection sociale de 5,3Md€ en 2017. La mission estime donc qu'en 2019, la dépense totale de PPA s'élevant à 9,6Md€, ce supplément s'élève autour de 1,1Md€

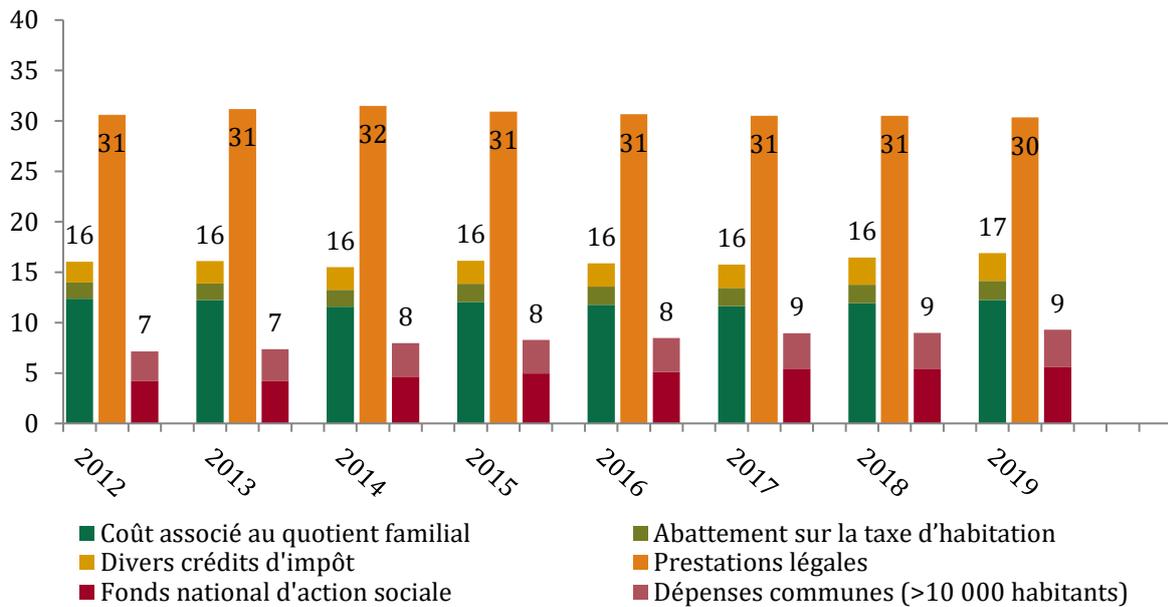
¹⁸ Elles ne seront pas traitées dans ce rapport, hormis quelques précisions sur leur démographie. Pour les quatre DROM historiques (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion) les prestations familiales versées par les quatre CAF sont en partie identiques à celles de la métropole, dans leurs règles et leurs montants, avec toutefois trois exceptions notables : une allocation familiale non modulée selon les ressources versée dès le premier enfant (24,27 € mensuels en 2021), des majorations d'âge pour les allocations familiales à 11 et 16 ans au lieu de 14, un complément familial, aligné sur le montant en métropole, mais versé dès le premier enfant de plus de 3 ans jusqu'à ses 5 ans.

1.2.2. Résultant de déterminants structurels (inflation, démographie) et des réformes adoptées, l'effort global en faveur de la politique de la famille a connu une très légère baisse en euros constants au cours des dix dernières années

1.2.2.1. En euros constants, on observe une baisse des prestations légales et une stabilisation de la dépense fiscale allant de pair avec une montée en puissance de l'effort du FNAS et des collectivités en faveur de l'offre de services en crèche

La mission a estimé l'évolution de la dépense sociale et fiscale en faveur de la politique de la famille entre 2012 et 2019. Au regard des données disponibles et des estimations pouvant être faites¹⁹, elle a pu mettre en évidence ces évolutions sur 90% du périmètre précité²⁰ soit 56,5 Mds €. Sur 90% du périmètre, l'effort socio-fiscal passe, en valeur, de 53,8 Mds € en 2012 à 56,5 Mds € en 2019 soit une hausse de 5,2%. Corrigé de l'inflation et en euros constants, l'effort financier baisse de 2,0% entre 2012 et 2019. L'analyse menée *infra* sur le périmètre OCDE confirme également une quasi-stagnation, avec une très légère baisse de la dépense (en % du PIB) de 2012 à 2019. L'analyse par composante – prestations familiales, avantages fiscaux et financement de l'offre de service – permet de mettre en évidence les dynamiques sous-jacentes de la dépense. Les chiffres mentionnés ci-après sont en euros courants.

Graphique 1 : Évolution des principales composantes de la politique familiale par nature de dépense (en Mds €)



Source : Mission.

¹⁹ La mission a estimé l'évolution des montants associés au crédit d'impôt pour l'emploi à domicile et à l'abattement des charges de famille liée à la taxe d'habitation sur le même mode de calcul que celui présenté aux notes de bas de page n°6 et n°8.

²⁰ Crédit d'impôt pour frais de garde, crédit d'impôt d'emploi à domicile, crédit d'impôt famille, effort réalisé à travers le quotient familial, estimation de l'abattement sur la taxe d'habitation, prestations familiales légales, fonds national d'action sociale, dépenses des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants.

Rapport

L'analyse de ces dépenses en euros courants montre une stabilité entre 2012 et 2019 à près de 30 Mds €. En corrigeant de l'inflation, on observe une baisse des dépenses des prestations familiales légales²¹ en euros constants de l'ordre de 7%. Sur la période, des réformes d'ampleur ont été adoptées²²:

- ◆ avec un effet baissier sur les dépenses : la modulation des allocations familiales selon les ressources de 2015 a fait passer leur montant de 13 à 12,7 Md€ entre 2013 et 2019 ; les évolutions²³ du congé parental (la PrÉPare) ont eu pour conséquence un moindre recours des familles à celle-ci avec une baisse de son montant de 2 Mds à 0,9 Mds ; l'allocation de base, réduite de moitié au-delà d'un certain niveau de revenus, est passée de 4,3 à 3,4 Md€ ;
- ◆ avec un effet haussier sur les dépenses : l'augmentation de l'allocation de soutien familial faisant passer son montant de 1,3 à 1,8 Md€ et la création de la majoration de complément familial en 2014 qui représente une dépense de 0,4 Mds € en 2019.

La baisse tendancielle des naissances de 840 000 en 2010 à 740 000 en 2020 a eu un effet immédiat sur les montants décaissés au titre de la prime de naissance, de la PrÉPare et des allocations familiales. **La mission détaille plus finement les déterminants des évolutions des dépenses de la branche famille** [cf. *infra* au 1.1.2.3].

En euros courants, l'effort fiscal augmente légèrement hauteur de 16 à 17 Mds € sur la période, ce qui donne, après correction de l'inflation, une stabilité de la dépense en euros constants d'après les calculs de la mission. La réforme de plafonnement du quotient familial a eu pour effet d'en diminuer le montant de manière passagère²⁴. Parallèlement, l'effort assuré par les différents crédits d'impôts (garde d'enfant, crédit d'impôt famille, emploi à domicile dédié à la garde d'enfant)²⁵ monte en puissance sur la période. Il est à noter que l'abattement associé aux charges de famille de la taxe d'habitation disparaîtra avec la suppression définitive de celle-ci pour les résidences principales en 2022.

Enfin, l'effort en faveur de l'offre de services concernant principalement l'accueil en crèche s'est fortement renforcé en passant de 7 à 9 Mds entre 2012 et 2019 (soit +27% en euros courants et + 20% en euros constants) sous l'effet de :

- ◆ de l'augmentation du FNAS (cf. encadré ci-dessous) de 4,2 Mds en 2012²⁶ à 5,6 Mds en 2019 dont 60% est consacré à l'accueil du jeune enfant ;
- ◆ de l'accroissement de l'effort des communes, sous réserve d'éventuels doubles comptes avec les financements qu'elles reçoivent des CAF : les dépenses brutes en faveur de la politique de la famille des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants sont passées de 2,9 Mds en 2012 à 3,5 Mds en 2019.

²¹ Hors allocations logement transférées au budget de l'État en 2014. En outre, ce périmètre n'inclue pas les suppléments de prestations de solidarité liés à la charge d'enfant.

²² Sur la base des analyses chiffrées transmises par la direction du budget.

²³ Baisse de la durée de l'aide pour les parents de deux enfants ou plus s'ils ne partagent pas la prestation, suppression de la majoration pour certaines familles.

²⁴ Le montant du QF correspondant à l'IR versé en 2012 sur les revenus 2011 était de 12,4 Md€ ; une première baisse du plafond en LF 2013 à 2000 € a réduit à 12,2 Md€ le QF de cette année, puis la seconde baisse en LF 2014 à 1500 € l'a amené à 11,6 Md€. Le plafond est actualisé depuis comme le barème de l'IR et le QF est stable sur la période, revenant à 12,1 Md€ en 2015 puis 11,6 Md€ en 2017 et 12,2 Md€ en 2019. Pour sa part, la Cour dans le RALFSS 2017 estimait à 1,7 Md€ le rendement de la mesure dont 1 Md€ rétrocédé à la branche famille au titre du FNAS et 0,7 Md€ conservé par l'État qui finance les dépenses de RSA des départements, augmentées de 0,6 Md€.

²⁵ Les montants de l'abattement de la taxe d'habitation associé aux charges de famille et de la part du crédit d'impôt pour l'emploi à domicile sont des estimations réalisées par la mission.

²⁶ 4,3 Md€ à champ constant CNAF et MSA, car les dépenses d'action sociale de la MSA ont été intégrées financièrement au FNAS depuis 2014.

Encadré 1 : Le Fonds national d'action sociale (FNAS)

Avec un budget de 5,6 Mds d'euros en 2019, le Fonds national d'action sociale (FNAS) finance les prestations extra-légales de la CNAF²⁷ comprenant :

- les « aides financières collectives » versées à des partenaires²⁸ (associations, collectivités locales et structures d'accueil notamment) pour accompagner la mise en place de services ou de structures destinées aux enfants et aux familles. Ces aides peuvent prendre la forme de subventions d'investissement pour la mise en œuvre des plans crèches ou de subventions de fonctionnement ;
- les « prestations ou aides financières individuelles », qui correspondent aux aides extra-légales versées par les CAF directement aux allocataires.

Les dépenses du FNAS sont principalement définies par des orientations pluriannuelles du FNAS formalisées par les conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la CNAF ce qui témoigne d'une centralisation croissante de la gestion du Fonds²⁹.

Les dépenses du FNAS ont connu une augmentation de 26% depuis 2012, principalement portée par l'accueil collectif des 0 à 6 ans qui constitue 60% du total des dépenses³⁰. Malgré cette augmentation, le FNAS est caractérisé par une sous-exécution chronique par rapport aux objectifs affichés dans les COG³¹. La COG 2018-2022 prévoit ainsi un ralentissement des objectifs associés au FNAS avec une hausse annuelle des dépenses prévue à 2% par an en moyenne, quand la COG 2013-2017 prévoyait 7,5% d'augmentation par an.

Source : Mission à partir de l'évaluation IGAS-IGF de la COG Cnaf 2013-2015, du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour des comptes et des états financiers de la branche Famille de 2019.

En 2020, les dispositifs de la politique de la famille ont été mobilisés dans le cadre des mesures décidées face à la crise sanitaire pour un montant de 1,3 Md€ à travers : (i) la majoration de l'ARS de 100 € en 2020 soit un effort de 0,5 Md€ à destination de 3 millions de familles ; (ii) divers aides exceptionnelles aux accueils collectifs et le plan « rebond » pour 190 M€ en 2021³² ; (iii) les aides d'urgence aux familles en difficultés au titre de l'action sociale (50 M€).

1.2.2.2. L'indexation sur les prix des dépenses socio-fiscales de la politique de la famille a pour effet automatique de réduire leur part dans le PIB

Depuis 1997, l'ensemble des paramètres (niveau de plafonnement, plafonds de ressources, montants) des dispositifs socio-fiscaux de la politique de la famille sont indexés automatiquement, sauf exception³³, chaque année selon un indice de prix :

- ◆ les prestations d'entretien sont indexées depuis 2016 sur l'inflation hors tabac réalisée de

²⁷ Ce champ large est défini par l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

²⁸ Comprenant notamment les dépenses liées à la prestation de service unique (PSU).

²⁹ Les dépenses d'action sociale engagées de manière libre par les conseils d'administration des CAF ne représentent plus que 14% du total en 2018 contre 60% en 1995. (Source : Cour des comptes).

³⁰ 60% des dépenses du FNAS, soit 3,65Md€, sont liées à l'accueil des enfants de 0 à 6 ans dont 2,47Md€ de dépenses de PSU.

³¹ Dans leur évaluation de la COG 2013-2017 de la Cnaf, l'IGAS et l'IGF pointaient que « les objectifs particulièrement volontaristes de progression des dépenses financées par le FNAS » n'avaient pas été atteints. Cet écart s'explique « à la fois par le caractère volontariste des objectifs, non déterminés par une analyse des besoins réels, et par le fait que la dépense est induite par les décisions de partenaires –en particulier les communes et communautés de communes pour les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)- sur lesquelles la Cnaf n'a pas de levier direct et qui ont à supporter une part de la dépense. ».

³² Comprenant la majoration du « bonus territoire » aux EAJE et la majoration des aides à l'investissement.

³³ Les lois de financement de la sécurité sociale ont fixé certaines années (2019 et 2020 pour les plus récentes) une indexation plus faible que résultant depuis 2016 de l'article L161-25 du Code de la sécurité sociale (CSS). Par ailleurs, les dates et fréquences de revalorisation ont pu changer sur la période. Depuis 2016, l'article L161-25 du CSS prévoit une revalorisation unique au 1^{er} avril.

Rapport

l'année antérieure N-1, en lieu et place de la prévision d'inflation³⁴ ;

- ◆ les paramètres des dispositifs fiscaux sont indexés sur la prévision d'inflation pour l'année postérieure N+1.

Ce mécanisme d'indexation automatique présente l'avantage d'une certaine prévisibilité et stabilité à la politique familiale pour tous les acteurs. Ce mécanisme d'indexation automatique n'est pas généralisé au sein des pays de l'UE : moins de la majorité d'entre eux y recourent (cf. encadré 2). Depuis 1997, l'indexation sur les prix des prestations familiales a été globalement respectée. Les années où le législateur y a dérogé sont limitées : on relève récemment les sous-indexations de 2019 et 2020 limitant la progression des prestations à 0,3% malgré une inflation supérieure en 2021.

Encadré 2 : Au sein de l'UE, des modalités d'indexation automatique ou discrétionnaire

En 2014³⁵, seuls 9 pays de l'UE pratiquent un régime d'indexation automatique des prestations familiales : la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni³⁶, la Slovénie et la Slovaquie. Dans la majorité de ces pays, les prestations monétaires sont indexées sur l'indice des prix à la consommation ou d'autres indices de prix spécifiques. Seule une faible minorité de pays européens ont choisi un système d'indexation sur les salaires, moyens ou minimaux, c'est le cas notamment du Danemark. En Allemagne et en Espagne, la revalorisation n'est pas automatique et se fait chaque année selon des modalités définies par la loi. En Suède, il n'y pas de mécanisme de revalorisation automatique ni d'indexation sur l'inflation.

Source : Mission à partir des données CNAF.

Cependant, cette indexation sur l'inflation fait que les prestations progressent moins vite que les salaires nominaux et que la part qu'elles représentent par rapport au PIB diminue.. Le salaire moyen par tête ayant depuis 2012 systématiquement progressé de 0,5% à 1% plus vite que les prix³⁷, l'indexation des prestations sur les prix a un double effet : (i) le nombre des familles bénéficiaires des prestations sous conditions de ressources s'érode, dans une certaine mesure³⁸ chaque année et (ii) le montant des aides est moins dynamique que les salaires nominaux moyens. Cet effet de perte de pouvoir d'achat peut interroger pour les prestations couvrant des dépenses salariales (le complément de mode de garde) ou les remplaçant (la Prépare).

Encadré 3 : Enjeux de l'indexation sur l'inflation sur le CMG et la Prépare

Le HCFEA dans son panorama 2021 et dans son rapport 2019 sur les congés indique que l'indexation de la Prépare sur les prix non sur les salaires représente un décrochage de 38% de sa valeur par rapport aux salaires nominaux. Le HCFEA estime que cela a contribué à rendre le dispositif moins attractif et à le recentrer sur les bénéficiaires aux salaires les plus modestes. Le HCFEA écrit : « Poursuivie sur le long terme, l'indexation sur les prix enlèverait tout intérêt à la prestation, il est donc nécessaire de la faire évoluer en fonction des salaires (ou du SMIC). »

Forfaitaire pour un temps plein de garde, le CMG est actuellement indexé sur un indice d'évolution des prix alors qu'il couvre des dépenses salariales (assistants maternels en emploi direct, gardes à domicile,

³⁴ De 1978 à 1996, les modalités d'indexation ont été plus favorables, en application de l'ancien article L544 du code de la sécurité sociale. Cet article L544 indiquait « Ces bases mensuelles de calcul évoluent en fonction de l'augmentation de prix ou de la participation des familles au progrès de l'économie. Elles peuvent aussi évoluer en fonction de la progression générale des salaires moyens ou du salaire minimum interprofessionnel de croissance. ».

³⁵ *Indexation des prestations familiales et sociales en Europe, Note pour le Haut Conseil à la Famille, CNAF, 2014.*

³⁶ Depuis 2011, les allocations familiales sont indexées sur l'indice des prix à la consommation (IPC) mais cette indexation est depuis, régulièrement gelée par le gouvernement.

³⁷ Données INSEE

³⁸ Voir panorama 2021 du HCFEA, l'effet d'éviction d'une indexation des conditions de ressources sur les prix n'a pas été celui attendu en 2013 par le Haut Conseil qui craignait que la condition de ressources la plus stricte, celle de l'ARS, ne dégrade fortement son accès et la proportion de familles éligibles. En effet, la proportion de familles éligibles n'a pas bougé entre 2010 et 2019.

Rapport

prestataires et micro-crèches PAJE). La mission met en évidence ci-après les réformes du CMG actuellement à l'étude qui pourraient en partie répondre à ces difficultés.

Source : Mission à partir des données HCFEA.

Cet effet modérateur sur la dynamique de la dépense peut présenter l'avantage de créer des marges de manœuvre pour réaliser des arbitrages entre priorités et faire évoluer les dispositifs : il donne une flexibilité à la politique familiale. Les partenaires sociaux membres du conseil d'administration de la CNAF rencontrés par la mission s'inquiètent néanmoins que cette indexation se traduise *in fine*, par de moindres dépenses en faveur de la branche famille et s'accompagne d'une approche globalisée de l'équilibre des différentes branches de la sécurité sociale, pouvant conduire à un redéploiement des excédents de la branche famille vers le financement de mesures qui relèveraient par nature d'autres risques³⁹.

1.2.2.3. Stables en valeur, les prestations familiales sont en baisse en euros constants sur la période 2012-2019 du fait de la diminution de la natalité et des réformes réduisant les aides pour les familles les plus aisées et les augmentant pour les familles les plus modestes

Les données de la commission des comptes de la sécurité sociale permettent d'isoler les effets de chacun des déterminants sur la trajectoire de la branche famille de 2012 à 2019.

Tableau 2 : Évolution de la trajectoire de la dépense des prestations (euros courants en Mds)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant de dépenses du fonds national des prestations familiales	31 359	31 963	32 326	31 742	31 542	31 440	31 502	31 406
Évolution en valeur		1,9%	1,1%	-1,8%	-0,6%	-0,3%	0,2%	-0,3%
Effet prix (BMAF en moyenne annuelle selon la règle légale)		1,2%	0,8%	0,2%	0,1%	0,3%	0,9%	1,5%
Effet mesures		0,3%	0,2%	-2,1%	0,2%	0,2%	0,2%	-1,2%
Effet plafond		0,0%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Effet champ		-0,1%	-0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Effet volume		0,6%	0,3%	0,1%	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,4%

Source : Mission d'après les données DSS et rapports de la Commission des comptes.

Entre 2012 et 2019, on observe une stabilité des prestations légales en euros courants et à une baisse de celles-ci en euros constants. La contribution des effets se fait comme suit :

- ◆ l'effet prix a contribué positivement à l'évolution de la dépense à un taux annuel moyen de 0,7% soit l'inflation constatée sur la période, en application de la règle légale d'indexation ;
- ◆ l'effet plafond qui correspond à l'effet de l'indexation par les prix des conditions de ressources génère une baisse de l'effectif des allocataires éligibles, avec un effet difficile à estimer mais faiblement négatif (-0,1% en moyenne par an) ;
- ◆ l'effet « mesures » est négatif en 2015 (notamment du fait de la modulation des AF selon les ressources) et de la sous-indexation en 2019, avec une contribution moyenne à la dépense de -0,3 %/ an ;
- ◆ les effets qualifiés par la DSS de champ (technique) et volume (effet démographique lié à la baisse des naissances) contribuent négativement à l'évolution de la dépense à hauteur de - 0,4% en moyenne annuelle.

³⁹ À l'instar des avantages familiaux de retraite.

La modération des dépenses a eu pour corollaire une amélioration de la soutenabilité financière de la branche famille. La branche famille affiche un excédent annuel en 2018 et 2019 de 0,5 et 1,5 Md€ respectivement. Avec un déficit⁴⁰ à hauteur -1,8 Mds € en 2020, on observe une dégradation de l'équilibre de la branche liée au contexte économique et sanitaire avec un effet ciseau de baisse des recettes et d'augmentation des prestations. Ce trou d'air devrait être passager puisque les prévisions du PLFSS 2021 tablent sur un retour à l'équilibre en 2021 (+1,1 Md€), avec des excédents de 1,6 Mds en 2022, 2,6 Mds en 2023 et 3,4 Md€ en 2024. En tout état de cause, les perspectives de la branche famille restent plus favorables que les branches maladie et retraite.

Au-delà de la présente mission de revue des dépenses, **l'analyse de la branche famille suppose une vision des recettes⁴¹ affectées à la branche**, qui tout comme certaines dépenses indirectes, a un caractère conventionnel. La répartition des recettes de CSG entre branches, même si les cotisations salariales et patronales demeurent la recette principale de la branche famille, peut en effet fluctuer dans le temps et traduire des ajustements entre branches au sein du régime général.

1.3. Au premier rang de l'OCDE pour le niveau d'effort en faveur de la famille, la France accompagne l'enfant de sa naissance jusqu'à ses 20 ans avec un poids important du levier fiscal

La mission a positionné l'effort réalisé en France en faveur de la politique de la famille par rapport aux autres pays de l'OCDE. Pour ce faire, elle retient ici le périmètre OCDE légèrement différent de celui identifié par la mission⁴².

1.3.1. La France est le pays de l'OCDE où les dépenses publiques consacrées à la famille sont les plus importantes en pourcentage du PIB

Dans le périmètre OCDE, la France assure l'effort le plus élevé de tous les pays de l'OCDE en matière de politique de la famille avec 3,6 % du PIB en 2017 devant la Suède (3,4%).

Sur longue durée, l'effort financier réalisé par la France a augmenté en passant de 2,2% du PIB en 1980 à 3,6% en 2017. En revanche depuis 2000, la dépense a connu une légère baisse en passant de 3,8% du PIB à 3,6% en 2017. De 2000 à 2017, dans les autres pays européens, on observe :

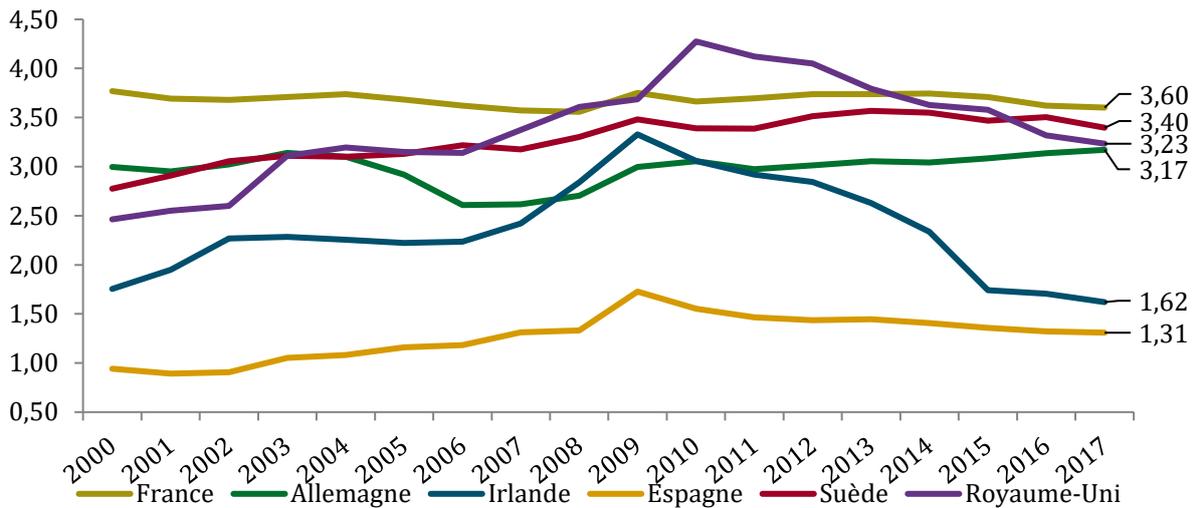
- ♦ une augmentation sensible de l'effort en faveur de la famille en Suède (avec une hausse de 2,8% à 3,4% du PIB) et au Royaume-Uni (avec une évolution de 2,5 à 3,2% du PIB mais marquée par des variations fortes) ;
- ♦ une quasi-stabilité de l'effort en Allemagne (avec une légère hausse de 3,0% à 3,2% du PIB) et en Irlande (avec une légère baisse de 1,8% à 1,6% également marquée par des variations fortes sur la période).

⁴⁰ Rapport de juin 2021 de la commission des comptes de la sécurité sociale.

⁴¹ Environ 50 Md€ de recettes réparties en 30 Md€ de cotisations sociales famille, 12 Md€ de CSG et 7 Md€ d'impôts et taxes ou contributions sociales affectée à la branche famille.

⁴² Le périmètre de l'OCDE couvre un large spectre de dépenses consacrées au soutien des familles. Pour la France, ce périmètre recouvre (i) la grande majorité des dispositifs fiscaux (quotient familial, crédit d'impôt garde d'enfants, réduction d'impôt pour frais de scolarité, régime spécial d'imposition des assistants maternels), (ii) des prestations légales (prestations familiales et composantes familiales des prestations de solidarité), (iii) d'offres de services (dépenses publiques centrales et décentralisées dans la limite des données disponibles et l'école maternelle) ainsi que le supplément familial de traitement des fonctionnaires, les indemnités journalières versées aux femmes enceintes, les bourses du collège et lycée et une partie de l'aide sociale à l'enfance.

Graphique 2 : Évolution des dépenses publiques familiales (agrégat OCDE) en % du PIB⁴³



Source : OCDE.

1.3.2. La politique de la famille en France repose davantage qu'ailleurs sur la composante fiscale pour assurer les transferts aux ménages et présente une part de dépenses en faveur des services dans la moyenne

Avec des dépenses à 60% consacrées aux prestations monétaires et fiscales et 40% à l'offre de services, la France se situe entre :

- ◆ les pays anglo-saxons (Irlande et Royaume-Uni) qui privilégient les prestations monétaires représentant entre les deux tiers et les trois-quarts de leurs dépenses ;
- ◆ les pays scandinaves comme la Suède qui consacrent deux tiers de leur dépense à l'offre de services (crèches en l'espèce).

Pour sa part, présentant un mix de dépense proche de celui de la France, l'Allemagne inscrit son effort de plus en plus vers l'offre de services depuis 2013 avec la création d'un droit opposable à l'accueil du jeune enfant, prolongeant le doublement du nombre de place en crèches en moins de 10 ans.

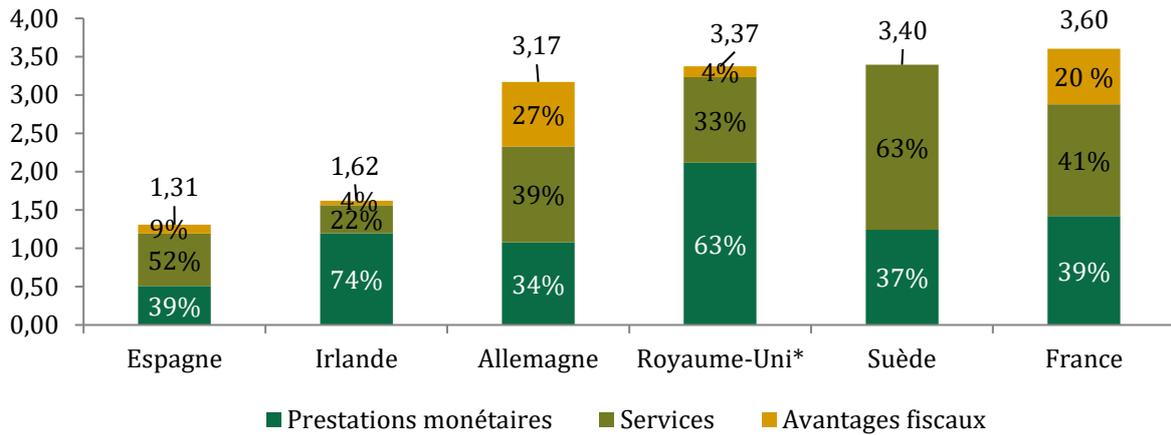
La France se singularise par un recours important aux dispositifs fiscaux. Elle se caractérise par la familialisation de l'impôt sur le revenu et, à travers le quotient familial, par la présence de la dimension familiale dans la structure même de cet impôt⁴⁴. De manière générale, la prise en compte de la charge d'enfant par le système fiscal est majoritaire en Europe mais s'exprime différemment : les dispositifs fiscaux à destination des familles en place dans les pays d'Europe continentale (Allemagne, Belgique) prennent le plus souvent la forme de crédits d'impôt ou d'abattements forfaitaires. *A contrario*, les pays scandinaves (Suède, Danemark, Norvège, Islande, Finlande) n'utilisent pas ou peu le levier fiscal dans le cadre de leurs politiques familiales.

⁴³ L'évolution positive observée entre 2008 et 2009 procède du fait que la crise économique s'est accompagnée d'une baisse du PIB entraînant une hausse mécanique de la part de la dépense familiale dans ce dernier.

⁴⁴ En Europe, seuls le Luxembourg et le Portugal appliquent une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu proche du quotient familial français.

Rapport

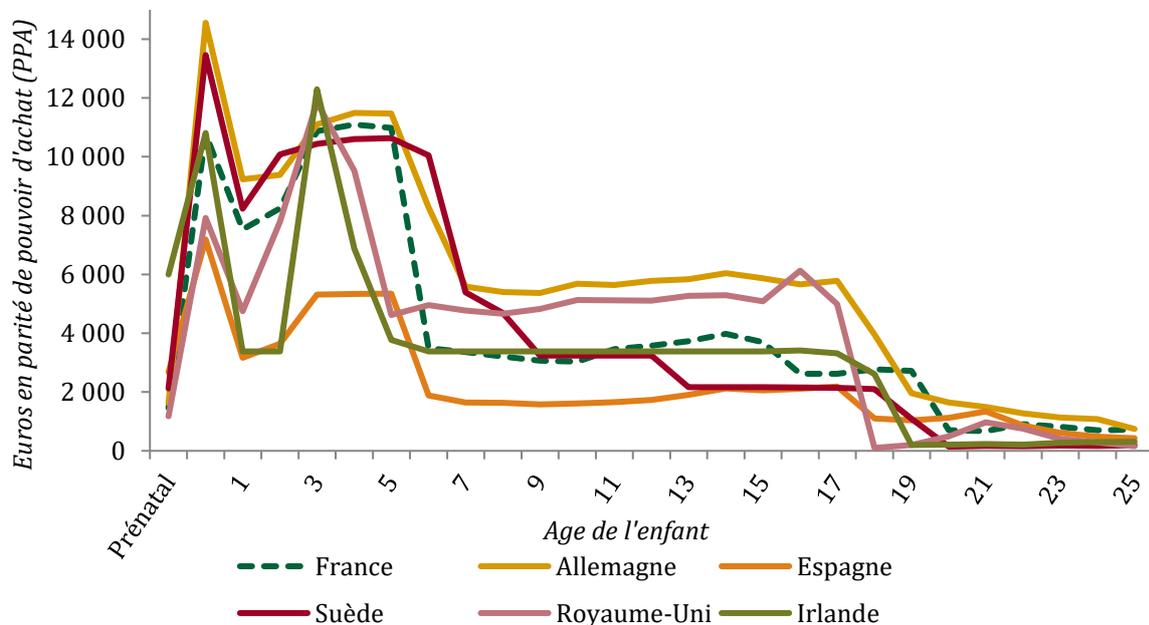
Graphique 3 : Ventilation des dépenses publiques familiales par pays en pourcentage du PIB, 2017



*Source : OCDE, 2021, Family benefits public spending (indicator). * Faute de données fiscales pour 2017, pour le Royaume-Uni, les chiffres de 2015 ont été retenus.*

Enfin, la politique familiale apporte une aide significative dans les jeunes années de l'enfant et ensuite jusqu'à ses 20 ans. La France se situe à la quatrième position des pays de l'OCDE en proportion de dépenses publiques liées à la petite enfance (entre 0 et 6 ans), école maternelle incluse : cet effort représente 31 % du total des dépenses publiques liées à la famille. Notamment en raison de la prime à la naissance et de l'allocation de base, on observe un pic d'aide à la naissance puis une diminution autour d'un an. L'effort consacré à l'enfant augmente ensuite progressivement jusqu'à 3 ans et atteint un plateau de 3 à 6 ans sous l'effet des dépenses en faveur de l'école maternelle.

Graphique 4 : Dépenses publiques familiales (agrégat OCDE y compris école maternelle)⁴⁵ par âge de l'enfant en euros PPA (2015 ou année la plus récente)



Source : Mission d'après les données OCDE.

⁴⁵ Transferts sociaux et fiscaux et services en nature (accueil des jeunes enfants et école maternelle), hors dépenses d'éducation (cf. note de bas de page n°34 pour le périmètre de l'agrégat OCDE).

1.4. Au niveau national, la gouvernance de la politique de la famille n'inclut pas suffisamment la dimension fiscale, tandis qu'au niveau local, elle souffre d'un manque de chef de file

1.4.1. Intervenant en amont de la décision publique, le HCFEA joue un rôle consultatif visant à nourrir le débat et produire des orientations pour la politique de la famille

Placé auprès du Premier ministre, le HCFEA, qui a succédé au Haut conseil de la Famille, est chargé⁴⁶ : « 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 ». Saisi par les ministres ou en autosaisine, le HCFEA réalise divers travaux et publications dont la richesse est reconnue par les acteurs du secteur. Le Conseil de la Famille au sein du HCFEA est l'unique organisme consultatif indépendant en matière de politique familiale, avec une composition pluraliste.

La mission préconise que le HCFEA, auquel participe l'INSEE conduise des travaux conjoints avec le COR sur la démographie, la natalité et la fécondité, compte tenu de leurs impacts sur la soutenabilité du régime des retraites (cf. *infra*). Par ailleurs, afin d'appréhender le champ de la politique de la famille dans sa double dimension sociale et fiscale, il apparaît opportun que la direction de la législation fiscale soit membre du HCF, avec mandat de développer les analyses sur les leviers fiscaux de la politique de la famille ainsi que sur leurs effets.

1.4.2. Au niveau national, la conception et le pilotage de la politique de la famille sont assurés par plusieurs directions d'administration centrale

La double nature fiscale et sociale de la politique de la famille fait que sa conception est, en pratique, répartie entre plusieurs administrations centrales :

- ◆ la direction de la sécurité sociale participe à l'élaboration technique des dispositifs de protection sociale de la branche famille et assure le suivi financier et budgétaire de la CNAF ;
- ◆ la direction générale de la cohésion sociale intervient notamment dans le champ de la réglementation des structures et métiers de la petite enfance, celui de la lutte contre la pauvreté et des minimas sociaux, et la politique d'inclusion des personnes handicapées ;
- ◆ la direction du budget assure, conjointement avec la DSS, un suivi principalement de nature financière et budgétaire sur la CNAF et produit, tout comme la direction du Trésor, des travaux transverses sur la politique de la famille dans son appréhension socio-fiscale ;
- ◆ la direction de la législation fiscale, par le rôle qu'elle joue en matière d'élaboration des dispositifs fiscaux incluant ceux relevant la politique de la famille, intervient également dans la conception de la politique de la famille.

⁴⁶ Aux termes de l'article L142-1 CASF, le HCFEA « 1° Formule des propositions et des avis et réalise ou fait réaliser des travaux d'évaluation et de prospective sur les politiques de son champ de compétences, au regard des évolutions démographiques, sociales, sanitaires et économiques ; 2° Formule 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, au regard notamment des engagements internationaux de la France (...) ; 3° Formule toute proposition de nature à garantir, à tous les âges de la vie, le respect des droits et la bienveillance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques ; 4° Mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences ; 5° Donne un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, d'adaptation de la société au vieillissement et de la bienveillance, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant et peut en assurer le suivi ; 6° Favorise les échanges d'expérience et d'informations entre les différentes instances territoriales sur les politiques qui le concernent. »

Cet éclatement ne facilite pas l'émergence au sein de l'État d'une vision stratégique et partagée sur les objectifs et les perspectives à donner à la politique de la famille.

1.4.3. Assurée par la CNAF dans le cadre de la COG, la gestion opérationnelle de la branche famille a pour enjeu majeur l'accès effectif aux prestations

1.4.3.1. Les COG fournissent un cadre pluriannuel traduisant les engagements respectifs de l'État et de la CNAF qui, en retour, pourrait davantage nourrir les LFSS par ses analyses et ses propositions

Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) offrent un cadre de référence pluriannuel entre l'État et les caisses nationales et sont prévues par le code de la sécurité sociale. Elles sont déclinées avec chacune des CAF sous forme de conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion (CPOG) et alimentent le dialogue de gestion entre la caisse nationale et les CAF, ainsi que celui entre la CNAF et la DSS. Elles permettent de fixer des objectifs de gestion à atteindre, pour les prestations relevant du financement de la branche famille ou à compte de tiers, et avec une forte sensibilité lors des négociations sur le calibrage et les objectifs prioritaires assignés au FNAS.

Aux termes de la précédente COG (2013-2017) et celle en cours 2018-2022, **l'amélioration de la qualité de service, la performance de gestion et la lutte contre le non-recours figurent parmi les priorités de la CNAF et de son réseau.** Pour atteindre ces objectifs, un vaste chantier de dématérialisation a été mis en place, d'une part pour permettre aux bénéficiaires de soumettre en ligne leur demande à travers la création de portails dédiés⁴⁷ et, d'autre part pour automatiser la récupération des ressources des allocataires. Parallèlement, l'accompagnement personnalisé, par téléphonie ou sur place dans les lieux d'accueil des CAF, dans les maisons France Services ainsi qu'avec l'aide des organismes partenaires, - associations, collectivités locales, CCAS-, vise à faciliter l'accès aux droits, notamment des publics touchés par la fracture numérique.

Au-delà de la COG, le Haut conseil des finances publiques (HCFiPS) a fait en juin 2021 des propositions d'évolution de la loi organique des LFSS, concernant l'ensemble des branches en vue de développer des analyses pluriannuelles. Parmi ces propositions, figure celle de transposer dans la branche famille, la production d'un rapport charges et produits⁴⁸ sur le modèle de celui réalisé par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). Il serait légitime que la branche famille réalise cet exercice et que la CNAF puisse y consacrer des moyens.

1.4.3.2. L'accès effectif aux droits est une problématique majeure pour le réseau des CAF

Le taux de non-recours des minima sociaux (RSA, prime d'activité, allocations logement) pourrait atteindre 20% à 25%. Le non-recours à ces dispositifs qui prennent en compte la configuration familiale dans leur calcul a donc, *de facto*, une incidence sur l'accès effectif à l'ensemble des aides contribuant à la politique de la famille.

Le taux de non-recours aux prestations familiales est réputé peu élevé mais fait l'objet de débats. Pour leur part, la direction de la sécurité sociale et la CNAF estiment que le taux de non-recours est globalement peu élevé : ils se fondent sur le fait que « l'information très précoce de la CAF sur la naissance à venir d'un enfant, dès la déclaration de grossesse » lui permet d'être proactive. Les CAF peuvent aussi disposer d'informations vérifiées (naissances, âge des enfants, revenus) permettant le versement des prestations familiales (allocations familiales, prestation

⁴⁷ Le taux d'information entrante par voie dématérialisée hors partenaires de la CNAF est passé de 56% en 2018 à 71% en 2020.

⁴⁸ Il s'agit d'un rapport d'analyses et de propositions réalisées sur la branche maladie remis au gouvernement et au Parlement au début de l'été par la CNAM, en application de la loi de 2004 relative à l'assurance-maladie

Rapport

d'accueil du jeune enfant hors CMG, ARS), sans autre demande des allocataires⁴⁹. Par ailleurs, nombre de prestations semblent plutôt bien connues des familles, même si leurs modalités restent complexes. Néanmoins, certaines associations caritatives comme le Secours Catholique suggèrent que le non-recours aux prestations familiales serait relativement élevé pour leurs publics. En effet, le Secours Catholique⁵⁰ estimait ainsi qu'en 2016 « seuls 69 % des ménages français ou étrangers en règle avec au moins deux enfants de moins de 20 ans à charge touchent des allocations familiales. ». En tout état de cause, hormis pour certaines prestations (comme l'ASF - cf. ci-après), les évaluations manquent sur le taux de recours aux prestations familiales⁵¹.

Ciblée sur les familles monoparentales, l'ASF fait l'objet d'une attention particulière sur la question du non recours. Les enseignements tirés de l'initiative des « rendez-vous des droits » de la CAF⁵² confirment un moindre recours à l'allocation de soutien familial. Parmi les bénéficiaires du rendez-vous, 18 % des familles monoparentales ouvrent un droit à l'ASF à la suite de l'entretien. L'étude de *data mining* menée à Bordeaux sur un échantillon de 10 000 allocataires montre que l'ASF concerne un quart du non-recours identifié sur l'ensemble des prestations servies par les CAF.

Au-delà de la lutte contre le non-recours, la question des délais d'accès aux droits sur l'ensemble du réseau est un enjeu important de pilotage. Tout d'abord, la mission relève que ni le rapport annuel de la CNAF ni son site et les données en accès libre ne présentent les indicateurs de performance par caisse mais seulement des moyennes nationales. Sur les données reçues, la mission a pu observer une forte dispersion des indicateurs de gestion selon les CAF :

- ◆ le délai moyen des démarches légales pour les prestations familiales atteint 12,1 jours en 2020 mais cache une dispersion entre CAF qui va de 6,2 jours à 17,5 jours⁵³ ;
- ◆ le délai moyen de traitement des certificats de mutation en cas de changement de département est de 14,6 jours en moyenne en 2020 mais varie entre 28,8 jours et 4,6 jours.

Si la dispersion de ces indicateurs peut s'expliquer par des volumes d'activité et des moyens humains différents entre territoires, elle demeure un enjeu important dans la mesure où les délais d'instruction ou de transmission des dossiers entre département pèsent sur l'accès aux droits.

Il est à noter que les interlocuteurs rencontrés par la mission lors des visites des quatre CAF ont mis l'accent sur la surcharge d'activité générée par les réformes des dispositifs et, aujourd'hui, celle de la contemporanéisation des allocations logement ; de nature à peser sur les délais d'instruction et de service des CAF, ce diagnostic plaide en faveur d'une stabilité des dispositifs et d'une adaptation des moyens de gestion aux réformes pour garantir la qualité de l'accès aux droits.

⁴⁹ Sous réserve de l'exhaustivité de la déclaration effectuée au plus tard au troisième mois de grossesse, et du respect de ce calendrier, de la production des actes établissant la naissance de l'enfant et de la disponibilité des ressources des parents obtenues par la CAF.

⁵⁰ Rapport annuel du Secours catholique la pauvreté en France, et « *Non-recours : une dette sociale qui nous oblige* », Secours catholique, Caritas France et ODENORE, 2021.

⁵¹ Les évaluations du niveau de recours ont principalement, jusqu'ici, porté sur les minima sociaux (avec les travaux de l'Observatoire du non-recours aux droits et de la DREES.

⁵² *Lutte contre le non-recours*, DREES études et résultats 1058, avril 2018 : 63% des personnes pouvant bénéficier d'une prestation y accèdent après un rendez-vous des droits. Cette évaluation porte sur les 250 000 rendez-vous des droits effectués en 2016, nettement au-dessus de l'objectif fixé par la COG 2013-17.

⁵³ Hors Mayotte dont le délai moyen des démarches légales est de 25,6 jours.

Proposition n° 2 : Sur le plan de la gouvernance et du suivi de la politique de la famille, la mission préconise :

- ◆ que la direction de la législation fiscale devienne membre du HCFEA ;
- ◆ qu'une étude évaluant le taux de non-recours aux prestations familiales soit réalisée ;
- ◆ que les principaux indicateurs de gestion et de qualité de service, dont les délais d'instruction, soient publiés annuellement, CAF par CAF, dans le cadre du suivi des COG, notamment dans le rapport annuel de la CNAF et en open data ;
- ◆ que la CNAF produise un rapport « charges et produits » sur le modèle de ce qui est réalisé dans la branche maladie.

1.4.4. À l'échelon territorial, les communes sont des acteurs clés du développement et de la gestion de l'offre d'accueil des jeunes enfants, même si cette dernière ne constitue pas une compétence obligatoire

En l'absence de compétence obligatoire en la matière, les communes se saisissent, de manière hétérogène, des problématiques touchant à la politique de la famille. Les communes interviennent à double titre dans le champ de la politique de la famille :

- ◆ à travers l'offre de services à la petite enfance⁵⁴ en contribuant au financement et à la gestion des modes d'accueil formels (mode d'accueil collectif et assistants maternels) dont l'effort financier est estimé à 3,5 Mds €⁵⁵ pour les communes (et EPCI associés) de plus de 10 000 habitants ; le bloc communal gère directement 60 % de l'offre d'accueil en EAJE ;
- ◆ à travers le rôle des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale dont le rôle est très variable selon les territoires : on relève toutefois que CCAS et CIAS gèrent 10% des places d'EAJE du bloc communal et qu'ils appuient financièrement les familles à travers des aides financières très diverses selon les territoires.

Pour leur part, les départements disposent de compétences obligatoires ayant des implications dans le champ des politiques familiales⁵⁶ et dans le champ de la petite enfance. Ils exercent des compétences de régulation de l'offre d'accueil à travers la protection maternelle et infantile (PMI) en matière d'agrément et de contrôle des EAJE et des assistants maternels. Certains départements continuent toutefois à investir fortement l'accueil du jeune enfant (les départements du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis notamment) ; d'autres, notamment en milieu rural, soutiennent plus ponctuellement le développement de l'offre d'accueil.

Au total, la gouvernance locale repose sur une pluralité d'acteurs aux compétences facultatives et sans chef de file. Des cadres partenariaux sont prévus – schémas départementaux des services aux familles, et conventions territoriales globales entre CNAF et communes ou intercommunalités – pour coordonner et animer au niveau local cette politique publique. Les conséquences de ce manque de chef de filat sont retracées en partie 4.

⁵⁴ Les communes gèrent et soutiennent, de manière hétérogène, des équipements relevant de la politique de la famille, soit en gestion directe ou par leur centres communaux d'action sociale, soit en coopération intercommunale, soit en délégation de service public, soit en versant des subventions de fonctionnement ou d'investissement aux côtés des CAF aux gestionnaires privés d'établissements ou services.

⁵⁵ Cet effort est brut. Il est un majorant de ces dépenses car les aides de la CAF viennent en déduction de ces dépenses.

⁵⁶ Protection de l'enfance (non traitée dans ce rapport) et en matière d'accompagnement social à travers les services sociaux polyvalents et le RSA.

2. Le contexte de baisse tendancielle de la fécondité observée depuis 2010 invite à s'interroger sur le rôle que peut et doit jouer la politique familiale sur la natalité

2.1. Même si un large spectre de facteurs entre dans la décision d'avoir un ou des enfants, la politique de la famille a un impact réel, bien que limité et difficilement mesurable, sur la natalité

2.1.1. Divers facteurs dont le désir d'enfant pèsent sur la fécondité

En amont de la décision d'avoir un ou des enfants se pose la question du désir d'en avoir.

En France, le nombre d'enfants idéalement désirés est relativement élevé et stable à hauteur de 2,39 depuis plus de 20 ans⁵⁷. Ce désir d'enfant n'est cependant pas uniformément partagé : autour d'un quart des femmes estimeraient qu'avoir des enfants est « une évidence » mais 6% des hommes et 4,5% des femmes n'en désirent pas pour diverses raisons (auto-exclusion sous l'effet du célibat, refus d'avoir une famille⁵⁸, affirmation des enjeux environnementaux...⁵⁹).

De nombreux éléments pèsent sur la réalisation de ce désir d'enfant : on retrouve notamment la perception de l'état du monde actuel et futur, les préférences de modes de vie, les revenus actuels et anticipés, les conditions de vie et les anticipations sur les coûts générés par l'enfant (logement, garde...). En outre, on observe des différences, dans le temps et entre catégories socioprofessionnelles, dans les modalités de réalisation du désir d'enfant ; l'âge moyen de l'entrée en maternité varie ainsi entre les femmes, selon leur niveau de diplôme⁶⁰.

2.1.2. La littérature suggère que la politique familiale a un impact réel mais d'ampleur limitée sur la natalité

Sur le plan méthodologique, les chercheurs rencontrés par la mission insistent sur les difficultés inhérentes à la mesure des effets des politiques familiales sur la natalité.

D'abord, la mise en place d'un dispositif n'a pas d'effets immédiats : l'impact d'une nouvelle mesure ne se manifeste qu'après un certain temps, nécessaire aux ménages pour l'assimiler et s'assurer de sa stabilité⁶¹. Ensuite, foisonnante dans ses dispositifs, la politique familiale évolue en permanence rendant difficile l'analyse de ses effets. Enfin, indépendamment, d'autres politiques peuvent avoir un effet très significatif sur la natalité (gratuité de l'école, politique du logement...)⁶².

⁵⁷ Selon l'INED (France : la fécondité la plus élevée d'Europe, INED, Gilles Pison, 2020), la désirabilité paraît constituer un facteur déterminant de la fécondité puisque la récession économique de 2008 n'a pas affecté instantanément le taux de fécondité des femmes françaises à l'inverse des autres pays européens.

⁵⁸ Étude Kantar réalisée à la demande de l'UNAF.

⁵⁹ L'empreinte carbone associée à une personne est estimée à 58 tonnes de carbone/an. (Cf. *The climate mitigation gap: education and government recommendations miss the most effective individual actions*, Seth Wynes and Kimberly A Nicholas, 2017).

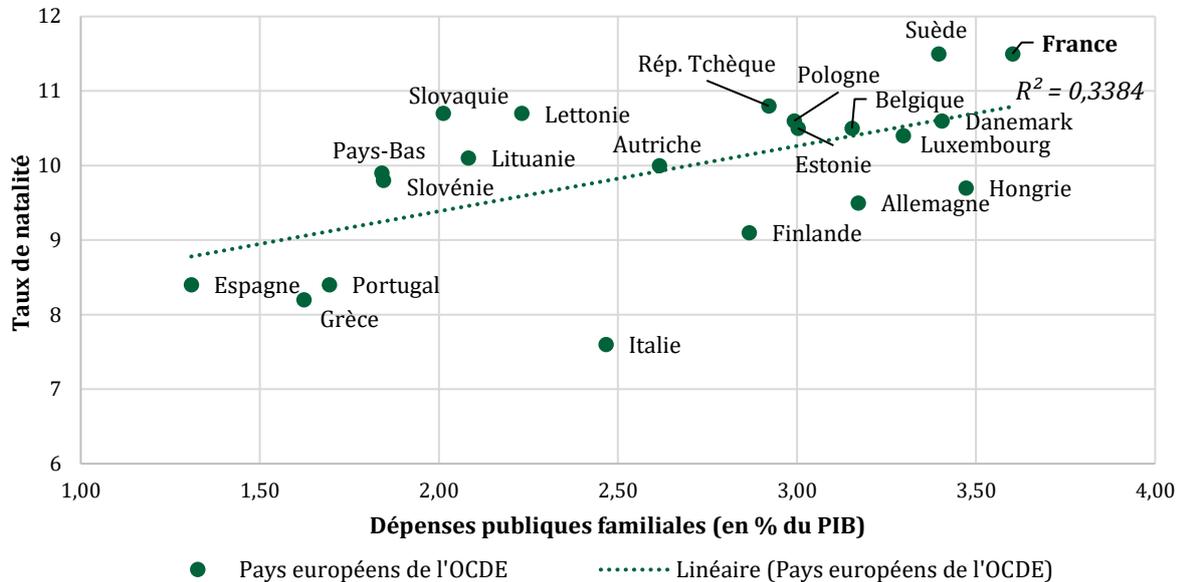
⁶⁰ Les femmes les plus diplômées concentrent leur vie reproductive autour de 30 ans, tandis que les non-diplômées l'étalent sur une période plus longue. Voir Fécondité et niveau d'études des femmes en France à partir des enquêtes annuelles de recensement, Emma Davie and Magali Mazuy.

⁶¹ Olivier Thévenon, 2014.

⁶² Notamment d'après Laurent Toulemon (INED).

Les experts et chercheurs rencontrés par la mission estiment que la politique familiale a un effet réel mais limité sur la natalité. Pour ce faire, ils se basent sur les travaux économétriques et l'analyse des comparaisons internationales. La mission retrace ci-dessous la corrélation, entre dépenses publiques en faveur de la famille et taux de natalité au sein de l'OCDE.

Graphique 5 : Dépenses publiques familiales (en % du PIB – OCDE) et taux de natalité⁶³ (Eurostat), 2017



Source : Mission d'après les données OCDE, Eurostat.

Dans son ensemble, la politique familiale a un impact d'autant plus fort sur la natalité :

- ◆ qu'elle recouvre un large spectre de dispositifs complémentaires allant des aides financières à l'offre de services (notamment de garde d'enfants) permettant d'assurer la conciliation vie professionnelle/ vie privée et la compensation du coût associé à la charge de l'enfant⁶⁴ ;
- ◆ qu'elle est stable dans la durée pour permettre aux ménages d'anticiper les aides et les dispositifs qui pourront les accompagner dans la parentalité. Certains chercheurs (OCDE, INED) soulignent que l'instabilité associée à divers changements (mesures nouvelles, érosion des aides, modulation des aides existantes) est de nature à générer une perte de confiance et un affaiblissement de la politique de la famille.

Bien qu'il soit difficile de mesurer l'impact d'un dispositif pris isolément, il apparaît que les dispositifs visant à assurer la conciliation de la vie privée/ vie professionnelle ont un effet relativement plus fort que les aides financières :

- ◆ l'effet des dispositifs de compensation financière (prestations d'entretien, quotient familial...) est positif mais très limité sur la natalité⁶⁵ au regard de diverses études comparatives et quantitatives⁶⁶ ;
- ◆ les mécanismes de conciliation de la vie professionnelle avec la vie privée semblent

⁶³ Eurostat définit le taux brut de natalité comme le rapport entre le nombre de naissances vivantes au cours de l'année et la population moyenne du territoire en question au cours de cette année. Les dépenses familiales selon l'OCDE recouvrent les dépenses fiscales, les prestations monétaires et les dépenses liées à l'offre de service.

⁶⁴ Luci-Grelich et Thévenon, 2013 ; Wood et Neel 2019.

⁶⁵ Thévenon et Gauthier, 2010.

⁶⁶ Anne Gauthier et Jan Hatzius (1997) associent un accroissement des allocations familiales de 25 % une hausse moyenne de 0,07 enfant par femme après analyse de 22 pays de l'OCDE. Sur la base de micro-simulations, DesGuy Laroque et Bernard Salanié (2005 et 2008) estiment qu'une diminution de 25% du coût de l'enfant permettrait d'augmenter la fécondité de 5%.

Rapport

constituer des déterminants plus significatifs dans la décision d'avoir un enfant. Les comparaisons internationales sont éclairantes, en particulier avec l'exemple de l'Allemagne qui a massivement développé l'offre d'accueil⁶⁷. Analysant les pays de l'OCDE, A. d'Addio-Dervaux et M. Mira d'Ercole (2005) estiment que le taux de couverture des modes de garde a un effet sur le taux de fécondité.

2.2. Par plusieurs de ses aspects, la politique familiale française porte l'héritage de son orientation nataliste originelle

Si toutes les dimensions de la politique familiale (aides financières et offre de services, accompagnement fort dès les premières années du très jeune enfant), participent au soutien à la natalité, **la politique familiale française reste marquée par son orientation nataliste originelle qui se traduit dans une aide différenciée selon le rang de l'enfant**. Les paramètres des plus anciens et les principaux dispositifs socio-fiscaux de la politique de la famille font que le niveau d'aide augmente avec le rang de l'enfant :

- ♦ dans le champ des prestations sociales, les allocations familiales interviennent à partir du deuxième enfant⁶⁸ et leurs montants augmentent avec son rang ; le complément familial et le complément familial majoré accroissent l'effort réalisé en faveur de l'enfant de rang 3 ;
- ♦ en matière fiscale, le système de demi-part supplémentaire obtenue à partir du troisième enfant offre un surplus de compensation financière pour les enfants de rang 3.

Quel que soit le niveau de revenu des parents, le montant d'aide associé à chaque enfant augmente avec son rang. L'analyse des cas types de la direction générale du trésor (cf. graphique 6) permet d'évaluer l'effet combiné des dispositifs socio-fiscaux sur le supplément de revenu associé à chaque enfant en fonction de son rang. Par exemple, quand les deux parents ont chacun un revenu égal au SMIC, le supplément de revenu atteint 180 euros au premier enfant, autour de 200 euros supplémentaires pour le deuxième enfant et plus de 250 euros supplémentaires pour le troisième enfant. Lorsque un des parents a un revenu égal à trois SMIC et l'autre à un SMIC, ce supplément atteint autour de 160 euros au premier enfant, de 220 euros supplémentaires au deuxième enfant et de 280 euros supplémentaires au troisième enfant. En ce sens, la politique familiale française se singularise par rapport aux autres pays européens où le niveau d'aide augmente moins fortement ou n'augmente pas selon le rang de l'enfant⁶⁹.

Concomitamment, on constate une plus forte proportion d'enfants de rang 3 ou plus dans les naissances en France (23% des enfants) qu'en moyenne au sein de l'UE (19%) ou en Allemagne (18%), Suède (21%) et Espagne⁷⁰ (14%).

⁶⁷ Dont le taux de fécondité, qui avait beaucoup diminué, a augmenté de 1,38 à 1,54 entre 2010 et 2019 et atteint désormais le taux moyen de l'UE.

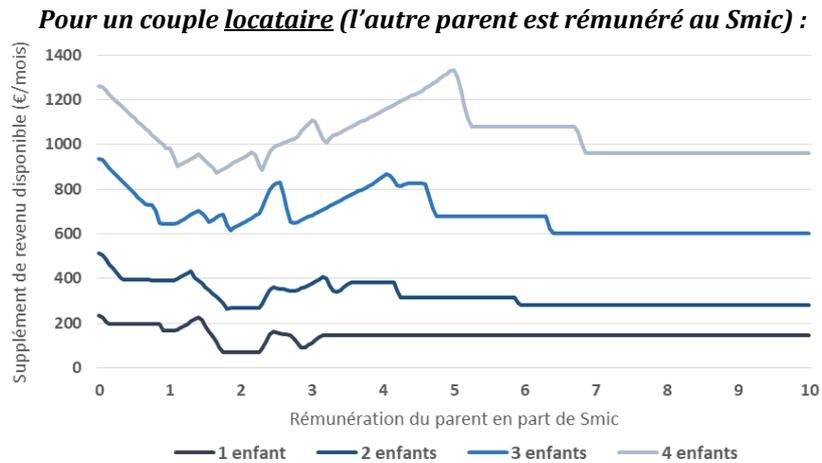
⁶⁸ Il est toutefois à noter que l'enfant de rang 1 est ciblé par d'autres aides (allocation de rentrée scolaire, allocation de base...).

⁶⁹ Au Royaume-Uni, les aides sont plus élevées pour l'enfant le plus âgé. En Espagne, le montant de l'aide est indépendant du rang de l'enfant. En Suède, le différentiel de montant des allocations familiales (*Barnbidrag*) entre le deuxième et le troisième enfant de 42 euros est inférieur à celui observé en France.

⁷⁰ Ces chiffres de 2019 proviennent d'Eurostat mais ne sont par ailleurs pas publiés par l'INSEE.

Rapport

Graphique 6 : Supplément mensuel de revenu disponible lié à la présence d'enfant, en fonction des revenus du parent



Source : Direction générale du Trésor.

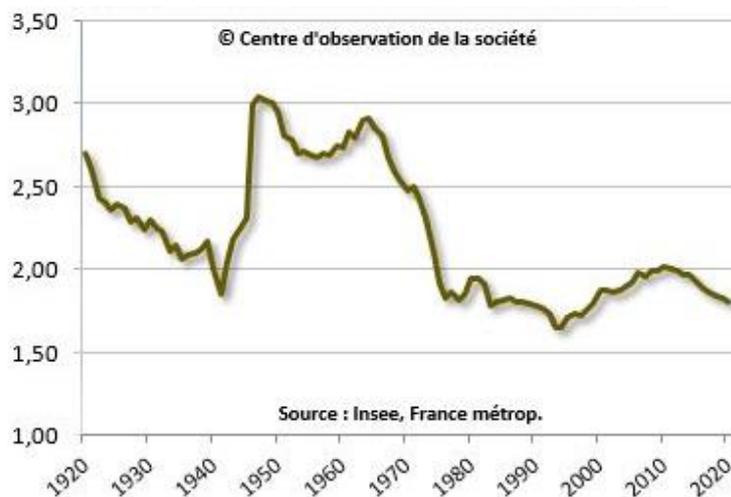
On peut aussi mentionner que l'objectif nataliste se traduit dans l'aide financière renforcée à l'enfant en très bas âge à travers les dispositifs financiers – prime de naissance, allocation de base – et d'offre d'accueil (cf. graphique 4 ci-dessus).

2.3. Bien qu'elle soit toujours au premier rang de l'Union Européenne par son taux de fécondité, la France est aujourd'hui confrontée à une baisse tendancielle de sa natalité

2.3.1. Alors qu'historiquement la France bénéficie d'un niveau de fécondité élevé, elle est, comme d'autres pays européens, confrontée à une baisse sensible de la fécondité

Sur le très long terme, on observe de fortes évolutions du taux de fécondité. Compris entre 2,5 et 3 entre 1945 et 1965, il a reculé jusqu'à 1,8 entre 1965 et 1975. Depuis, le taux de fécondité oscille entre 1,65 et 2. Le point le plus bas ayant été atteint à 1,67 en 1994.

Graphique 7 : Évolution de la fécondité conjoncturelle (nombre moyen d'enfants par femme sur une année)



Source : INSEE.

Rapport

Au cours des 20 dernières années, on relève d'abord une tendance haussière entre 1995 et 2010 où le point le plus haut est de 2,03 avant de refluer à hauteur de 1,86 en 2019 et à 1,84 en 2020. La baisse enregistrée dans le taux de fécondité s'est traduite par une chute du nombre de naissance de 840 000 en 2010 à 740 000 en 2020 soit une baisse de 100 000 naissances. La baisse du taux de fécondité de 10% (en 10 ans) relevée en France (cf. tableau 3) :

- ◆ existe dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest à l'image de la Finlande (baisse de 30% du taux de fécondité depuis 2010), la Suède (-18%), l'Irlande (-18%) ou de l'Italie (-15%) ; la baisse de la fécondité dans ces pays est concomitante avec la trajectoire baissière des dépenses observées en matière de la politique de la famille dans ces pays ;
- ◆ contraste avec la tendance observée en Europe de l'Est (Hongrie (augmentation de 23% depuis 2010), Lettonie (+20%) et République Tchèque (+17%)) ;
- ◆ est due en France pour 80 % à l'évolution de l'indicateur conjoncturel de fécondité et pour 20 %, à la baisse du nombre de femmes en âge de procréer, résultant elle-même de la baisse des naissances jusqu'en 1994.

Malgré le reflux tendanciel du taux de fécondité, la France détient le niveau de fécondité le plus élevé de l'UE en 2019.

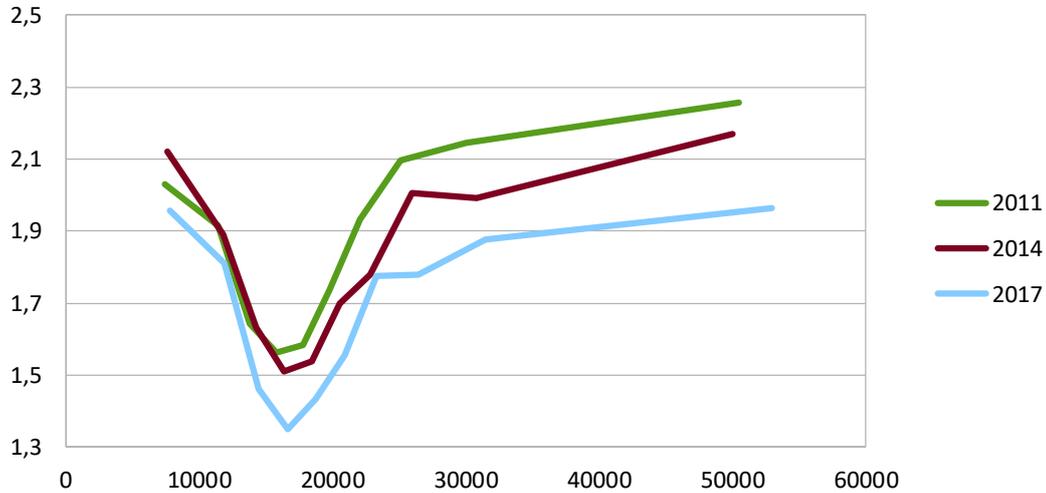
Tableau 3 : Évolution des indices conjoncturels de fécondité des pays de l'Union européenne 2000, 2010 et 2019

Pays	2000	2010	2019 (par ordre décroissant)	Taux d'évolution 2000-2019 (en %)	Taux d'évolution 2010-2019 (en %)
France	1,89	2,03	1,86	- 2	- 9
Roumanie	1,31	1,59	1,77	+ 35	+ 14
Rep. Tchèque	1,15	1,51	1,71	+ 49	+ 17
Irlande	1,89	2,05	1,71	- 10	- 18
Suède	1,54	1,98	1,71	+ 11	- 18
Danemark	1,77	1,87	1,70	- 4	- 10
Estonie	1,36	1,72	1,66	+ 22	- 4
Lettonie	1,25	1,36	1,61	+ 29	+ 20
Lituanie	1,39	1,50	1,61	+ 16	+ 8
Slovénie	1,26	1,57	1,61	+ 28	+ 3
Belgique	1,67	1,86	1,58	- 5	- 17
Bulgarie	1,26	1,57	1,58	+ 25	+ 1
Pays-Bas	1,72	1,79	1,57	-9	- 13
Slovaquie	1,30	1,43	1,57	+ 21	+ 11
Hongrie	1,32	1,25	1,55	+ 17	+ 23
Allemagne	1,38	1,39	1,54	+12	+11
<i>Union européenne</i>	1,43	1,57	1,53	+ 7	- 3
Croatie	1,46	1,55	1,47	+ 1	- 5
Autriche	1,36	1,44	1,46	+ 7	+ 1
Pologne	1,37	1,41	1,44	+ 5	+ 2
Portugal	1,55	1,39	1,43	- 8	+ 3
Finlande	1,73	1,87	1,35	- 22	- 30
Grèce	1,25	1,48	1,34	+ 7	- 11
Luxembourg	1,76	1,63	1,34	- 24	- 16
Chypre	1,64	1,44	1,33	- 19	- 7
Italie	1,26	1,46	1,27	+ 1	- 15
Espagne	1,22	1,37	1,23	+ 1	- 11
Malte	1,68	1,36	1,14	- 32	- 13

Source : Eurostat, 2020.

Par ailleurs, le nombre d'enfants par femme et leur évolution sont différenciés selon le niveau de revenus. Les enfants sont plus nombreux parmi le premier et le dernier quartiles de revenus et sont moins nombreux dans le deuxième quartile de revenus. Par ailleurs, pour l'ensemble des déciles de revenu on observe une baisse de la fécondité depuis 2011.

Graphique 8 : Évolution 2011-2017 de l'indicateur conjoncturel de fécondité selon le niveau de vie



Source : Mission d'après les données transmises par l'INSEE. Ces données sont complémentaires aux travaux réalisés dans l'Insee Première n°1826 paru en novembre 2020 et seront à nouveau actualisées à l'automne 2021. L'ICF est donné par décile de niveau de vie en € par unité de consommation.

Pour expliquer la baisse tendancielle observée depuis 2010 en France, les experts et chercheurs rencontrés avancent plusieurs raisons :

- ◆ l'effet retardé de la crise de 2008 et son impact sur la dégradation des perspectives économiques et de l'emploi pourrait expliquer l'ajustement à la baisse du comportement des ménages en matière de natalité, observé aussi dans d'autres pays ;
- ◆ l'instabilité de la politique familiale sous l'effet de la succession de réformes au cours des années 2010 pourrait être de nature à peser sur la confiance des ménages dans la pérennité et la capacité de la politique de la famille à les accompagner dans la parentalité ;
- ◆ les éléments structurels et culturels de la démographie dans la mesure où l'âge moyen d'entrée en maternité recule alors que l'effet de cette évolution sur le nombre d'enfants final reste débattu.

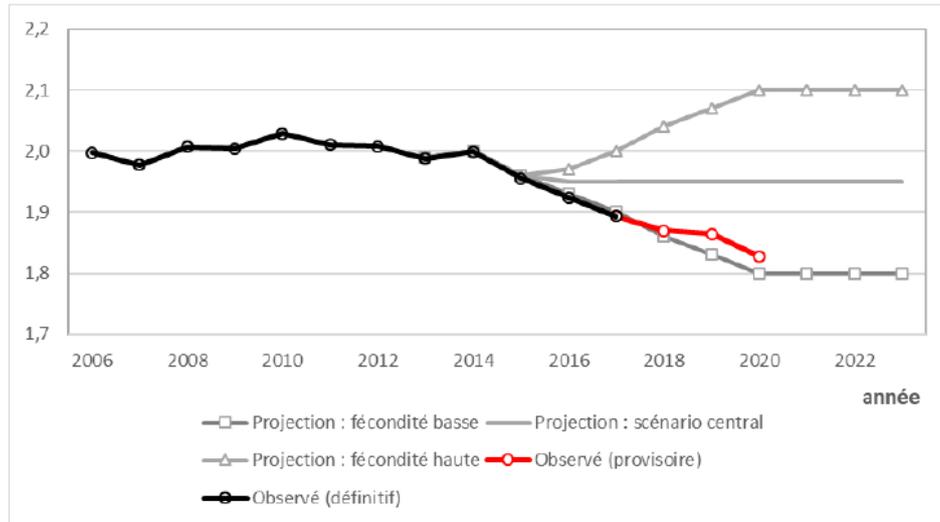
2.3.2. Bien qu'il soit difficile de préjuger d'une tendance à venir, les perspectives aujourd'hui retenues en matière de fécondité sont plutôt orientées à la baisse

Il est difficile de prévoir l'évolution de la tendance en matière de fécondité : la baisse pourrait se poursuivre, le niveau pourrait se stabiliser ou un rebond pourrait être observé comme dans les années 1990. **Le consensus des démographes, jusqu'ici établi autour d'un scénario central avec un ICF stable de 1,95, doit être révisé par l'INSEE⁷¹ fin 2021.**

⁷¹ En 2016, l'INSEE avait ainsi établi une projection de population de 2013 à l'horizon 2070 sur la base d'hypothèse d'indices de fécondité à 1,8, 1,95 et 2,1 et un âge moyen à la maternité de 32 ans.

Cependant, le scénario de la poursuite de la baisse de la fécondité paraît être, à ce stade, privilégié par les experts. En avril 2021, le conseil d'orientation des retraites au vu des observations faites depuis 2016 a, d'ores et déjà, décidé⁷² de retenir une hypothèse de 1,80 et non plus l'hypothèse centrale de l'INSEE de 1,95. Si ce changement d'hypothèse centrale est retenu par l'INSEE, son hypothèse basse pourrait se fixer à 1,65 soit en-deçà du point historique le plus bas atteint en France en 1994. Les comparaisons des tendances démographiques au sein de l'UE suggèrent qu'aucune situation ne peut être considérée comme acquise en matière de taux de fécondité et qu'au long terme celui-ci peut connaître des tendances fortement baissières.

Graphique 9 : Indicateur conjoncturel de fécondité réalisé et projeté



*Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.
Sources : INSEE, bilan démographique 2020 et projections de population 2013-2070.*

Source : INSEE.

2.4. Au regard des conséquences associées, la baisse de la fécondité amène à s'interroger sur l'opportunité de reconsidérer la place du soutien à la natalité dans la politique familiale

Cette baisse de la fécondité, si elle se poursuit, pourrait emporter des conséquences adverses à moyen et long termes. Dans les scénarios précédemment évoqués, l'ICF se situerait sensiblement en dessous du seuil de renouvellement naturel des générations lequel est de 2,1⁷³. À moyen et long termes, au-delà des effets possibles sur la dynamique de la demande intérieure sur laquelle repose plus de la moitié du PIB français, la baisse de la fécondité aurait pour effet de réduire la taille de la population active et pèserait arithmétiquement sur l'équilibre financier du système des retraites. En ce sens, le COR a estimé qu'avec un indice de fécondité stabilisé à 1,8, l'impact de long terme sur l'équilibre financier du système de retraites serait significatif à partir de 2040 et se traduirait notamment par un surplus de dépenses de retraite dans le PIB de 0,7% en 2070.

*

⁷² Séance du 15 avril 2021, voir document n°3 « retour sur les hypothèses démographiques » en ligne.

⁷³ La descendance finale pour les femmes nées en 1969 (calculée en 2019) est de 2 (source INSEE).

Rapport

Dans ce contexte, si les comportements de natalité relèvent d'abord de choix intimes et multifactoriels, la question de la place du soutien à la natalité dans la politique de la famille pourrait être posée pour deux raisons :

- ◆ tendancielle depuis 10 ans, l'érosion du taux de fécondité risque de se poursuivre au moins à court et moyen termes, en tout cas d'après les analyses du COR ;
- ◆ une baisse durable du taux de fécondité aurait des conséquences à long terme sur l'économie et notamment sur le financement du système des retraites.

On peut noter que cet objectif de soutien à la natalité serait cohérent avec le fait que le désir d'enfant est aujourd'hui de 2,39 par femme et donc bien supérieur au taux de fécondité effectif de 1,86. Par ailleurs, le soutien à la natalité est désormais poursuivi dans d'autres pays, que leur tendance démographique soit défavorable (Allemagne, Italie, États-Unis...) ou plutôt favorable (République Tchèque...).

Proposition n° 3 : dans un contexte de baisse de la fécondité depuis 10 ans, la mission invite à consolider l'environnement de confiance des familles et à poser la question de la place du soutien à la natalité au sein de la politique familiale. Dans cette perspective, la politique de la famille devrait se doter d'une double priorité :

- ◆ la stabilité, afin de permettre aux ménages d'ancrer leurs anticipations en maintenant l'effort global en sa faveur et en évitant, autant que possible, les évolutions trop fréquentes de dispositifs (cf. partie III) ;
- ◆ le développement de l'offre de service et l'accompagnement des familles en particulier dans le champ de l'accueil du jeune enfant (cf. partie IV).

La mission invite le COR et le HCFEA à réaliser des travaux communs sur les enjeux de la natalité compte tenu des problématiques croisées avec le financement des retraites.

3. Devenue un instrument de redistribution verticale plutôt efficace en faveur des familles les plus pauvres, la politique de la famille, qui reste un puissant outil de redistribution horizontale, n'appréhende en revanche qu'imparfaitement l'évolution des configurations familiales et se caractérise par une extrême complexité

La politique familiale, à travers les différents leviers socio-fiscaux, se caractérise par :

- ◆ une redistribution horizontale, visant à compenser le coût de l'enfant, qui demeure forte : le système socio-fiscal de soutien aux familles s'avère aujourd'hui peu sensible aux revenus sauf pour les premiers déciles ;
- ◆ une redistribution verticale en faveur des familles modestes qui s'est amplifiée ;
- ◆ une adaptation à la diversité des configurations familiales qui demeure imparfaitement prise en compte.

La poursuite de ces finalités génère un foisonnement de dispositifs et produit de la complexité, de l'incohérence et de l'illisibilité pour les bénéficiaires et les acteurs de la politique familiale. À noter en particulier le manque de lisibilité de l'apport du quotient familial pour les familles concernées, qui gagnerait à être corrigé en mentionnant dans l'avis d'imposition, l'apport financier représenté par ce dernier.

3.1. La politique familiale française reste un puissant levier de redistribution horizontale, en faveur des familles avec enfants notamment des familles nombreuses

La politique familiale socio-fiscale assure en France un niveau de compensation des charges de l'enfant relativement proche quels que soient les niveaux de revenus du fait de l'impact puissant du quotient familial d'une part⁷⁴ et d'une mise sous conditions de ressources des prestations familiales globalement peu sélective, même si elle s'est sensiblement renforcée ces dernière années.

La combinaison des dispositifs fiscaux et des dispositifs sociaux, donne au système socio-fiscal de la politique de la famille un profil redistributif complexe que retranscrivent les cas-types produits par la direction générale du trésor (cf. graphique 10). L'ensemble des analyses menées ci-après sur la base des cas-types de la direction générale du trésor incluent l'effet de l'abattement pour charges de famille liée à la taxe d'habitation.

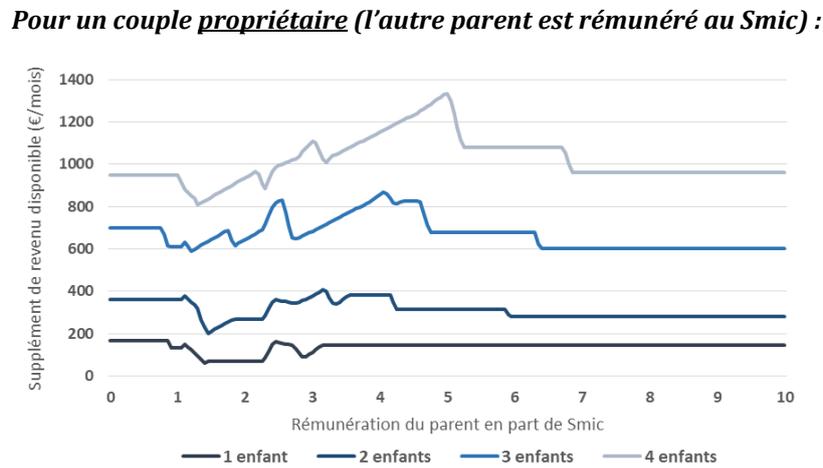
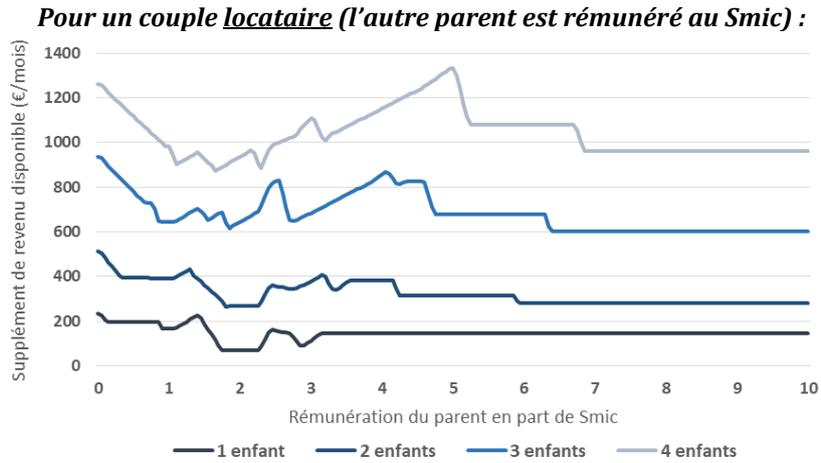
Ainsi, pour un couple locataire :

- ◆ on observe une plus ou moins forte dégressivité en bas de la distribution des revenus pour les ménages modestes ;
- ◆ au-delà des ménages ayant des revenus cumulés de l'ordre de 4 Smic, on relève en moyenne une relative horizontalité sur le supplément de revenu lié à la présence d'enfant avec 190 euros pour le premier enfant et par mois. (Ce supplément augmente en fonction du rang de l'enfant ainsi qu'évoqué en partie 2.) ;
- ◆ on relève néanmoins un « creux » dans le supplément de revenu des ménages ayant des revenus cumulés de l'ordre de 2 à 3 Smic puisqu'au premier enfant ce dernier se situe autour de 100 euros et d'autour 180 euros additionnels au deuxième enfant.

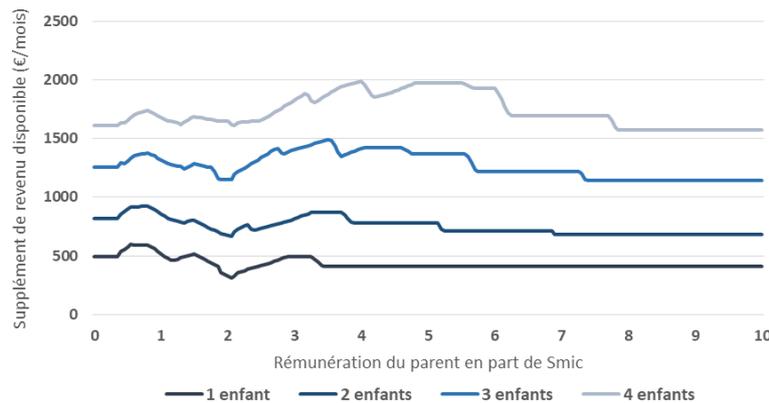
⁷⁴ Le quotient familial représente un montant de 12,2 Mds d'euros pour 6,8 millions de foyers, soit en moyenne 1800 euros par foyer. Les familles d'un enfant (3,1 millions de foyers) représentent 29% du total soit 3,5 Mds d'euros et celles de deux enfants (2,7 millions) représentent 44% du montant soit 5,4 Mds d'euros. Celles avec trois enfants ou plus représentent 27% du total (soit 3,3 Mds d'euros) pour environ 1 million de foyers.

Rapport

Graphique 10 : Supplément mensuel de revenu disponible lié à la présence d'enfant, en fonction des revenus du parent



Pour un parent isolé locataire avec ASF et majoration pour isolement du RSA et de la prime d'activité :



Source : calculs DG Trésor, sur législation applicable fin 2021. Les enfants sont âgés de 6 ans en présence d'un seul enfant, de 6 et 8 ans en présence de deux enfants, de 6, 8 et 9 ans en présence de trois enfants, et de 6, 8, 9 et 10 ans en présence de quatre enfants.

Compensant une partie des coûts associés à la charge de l'enfant, la redistribution horizontale permet de réduire les écarts de niveau de vie entre ménages avec et sans enfant. L'application de l'ensemble du système socio-fiscal⁷⁵ permet de réduire l'écart de niveau de vie médian entre familles avec enfants et celles sans enfants :

- ◆ le niveau de vie médian d'un couple avec un enfant représente 83% de celui d'un couple sans enfant et 86% après redistribution ;
- ◆ le niveau de vie médian des couples avec trois enfants et plus représente de 51% de celui des couples sans enfant avant redistribution, mais 64% après impôts et prestations.

L'analyse de la redistribution horizontale peut soulever deux questions :

- ◆ la forte progressivité du supplément de revenu en fonction du nombre d'enfants pose la question de la prise en compte du coût de l'enfant unique⁷⁶ laquelle est analysée dans la partie 3.3 ci-dessous ;
- ◆ on relève au-delà des 6 ans une faible progressivité de l'aide en fonction de l'âge de l'enfant, à l'exception de la majoration des allocations familiales à 14 ans en métropole⁷⁷ (laquelle ne s'applique pas à l'ainé d'une famille de deux enfants).

3.2. La politique familiale française apporte un soutien important aux familles les plus pauvres et son impact sur la réduction de la pauvreté des enfants est sensible

On observe une exposition différenciée des familles au risque de pauvreté, monétaire et en conditions de vie. Cela justifie l'objectif donné à la politique familiale d'une aide renforcée aux familles vulnérables, à travers les prestations familiales, mais aussi la dimension familiale des prestations de solidarité. Les plans et stratégie pauvreté ont d'ailleurs inscrit parmi leur priorité la lutte contre la pauvreté des enfants.

3.2.1. À la faveur des réformes successives des prestations familiales et de solidarité, l'aide monétaire aux familles les plus modestes s'est fortement renforcée au sein de la politique familiale

3.2.1.1. Les réformes de 2013-2015 ont aplani la courbe en U de la politique familiale

Si plusieurs prestations familiales sous conditions de ressources sont créées dès les années 1970 pour soutenir financièrement les familles les plus modestes, **les réformes de la politique familiale entreprises en 2013, 2014 et 2015 marquent un tournant.** L'introduction d'une modulation des allocations familiales selon les revenus⁷⁸ ainsi que le renforcement de celles concernant le complément familial et l'allocation de base⁷⁹, les majorations de certaines prestations ciblées sur les familles les plus modestes⁸⁰ et l'abaissement du plafonnement

⁷⁵ Drees, Insee ; Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) 2021.

⁷⁶ L'enfant unique n'est pas pris en charge par les allocations familiales mais l'est par le quotient familial et certaines prestations familiales d'entretien ciblées comme l'AB jusqu'à trois ans, l'ARS et l'ASF pour les familles monoparentales.

⁷⁷ Dans les DOM, les majorations pour âge interviennent à 11 et 16 ans.

⁷⁸ 11 % des familles bénéficiaires d'allocations familiales sont concernées par la modulation à 50 et 25 % du montant.

⁷⁹ En 2018, les plafonds de l'AB ont été à nouveau réduits (de l'ordre de 10 %) pour les enfants à naître.

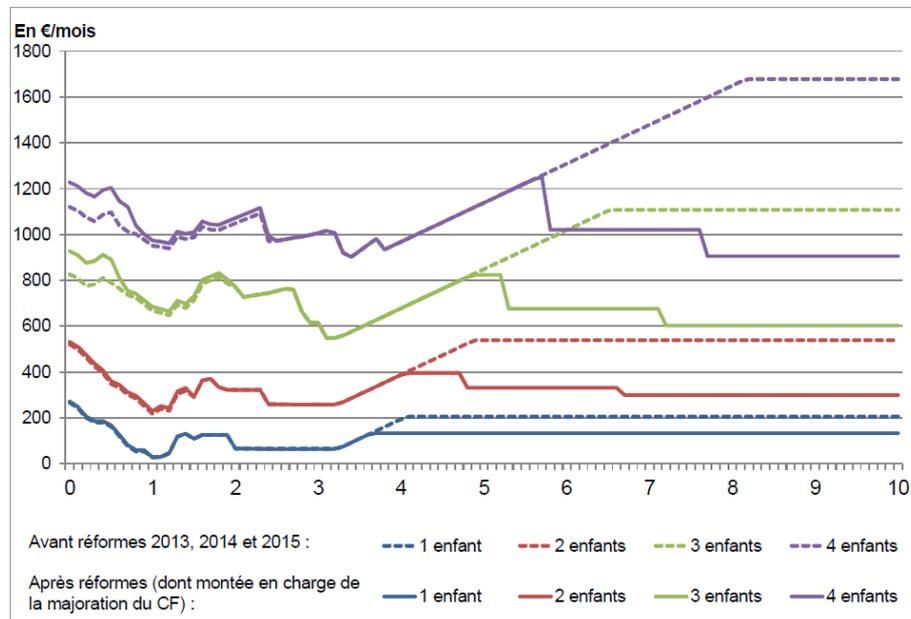
⁸⁰ Majoration de 25 % de l'ARS, et de l'ASF ou encore la création d'un CF majoré pour les familles de plus de trois enfants.

Rapport

du quotient familial⁸¹ conduisent à aplanir fortement la « courbe en U » qui caractérisait, avant réformes, la politique familiale française en réduisant les aides aux familles les plus aisées et en augmentant, dans une moindre mesure, celles consacrées aux familles les plus modestes (cf. graphique 11). Si les prestations familiales sans conditions de ressources en termes d'accès représentent encore plus de 70 % des montants de prestations familiales, 80 % des dépenses relèvent désormais de prestations familiales dont le montant est modulé selon des critères de ressources, d'une inégale sélectivité⁸².

Concomitamment, les familles les plus modestes ont bénéficié, comme tous les allocataires, de la création de la prime d'activité en 2016 et de la revalorisation de 25 % sur 5 ans du RSA décidée en 2013.

Graphique 11 : Supplément de transfert public lié au nombre d'enfants, pour un couple biactif, en fonction du revenu du 1er conjoint (en parts de Smic), avant et après les réformes mises en œuvre entre 2013 et 2015⁸³



Source : DG Trésor, note Trésor-Eco, « Enfants, politique familiale et fiscalité : les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014 », janvier 2015.

⁸¹ Le plafonnement de l'avantage pouvant être tiré du quotient familial est passé de 2 336€ par demi-part en 2012 à 1 500€ en 2014 et 1 570€ en 2021 du fait de l'actualisation du barème.

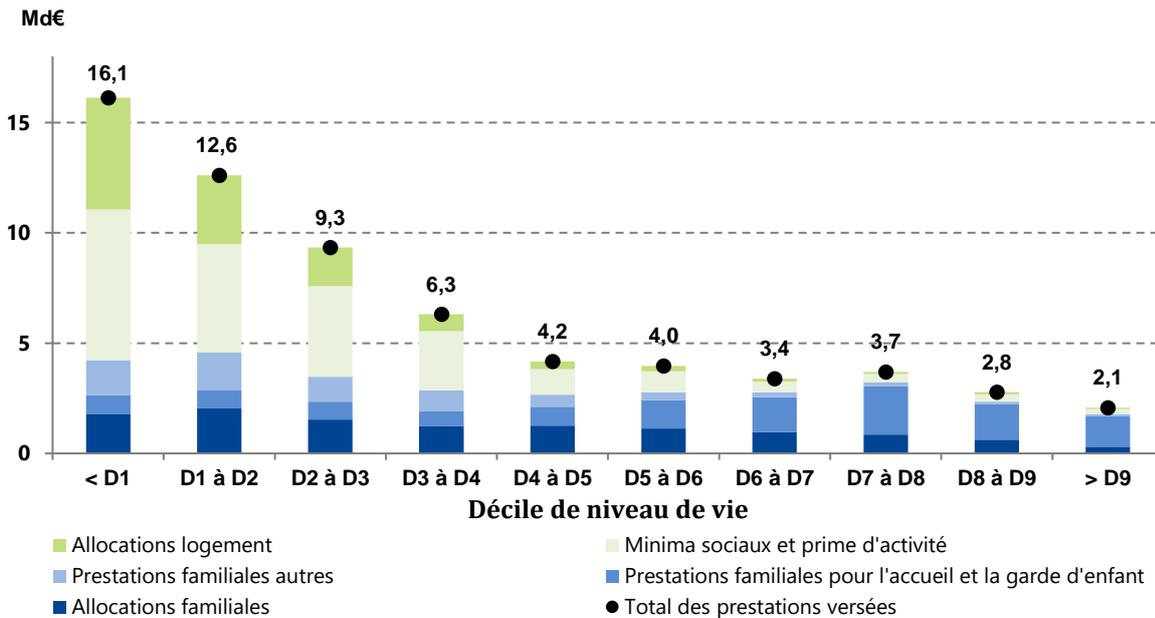
⁸² Montants des aides sous conditions de ressources pour leur accès : 8 607 M€ dont 5 485 M€ d'aides modulées dans leur montant ; montants des aides sans conditions de ressources pour leur accès : 21 290 M€ dont 18 628 M€ modulées dans leur montant. 80 % des familles de 3 enfants et plus sont éligibles au complément familial, 73 % des familles avec un enfant de moins de 3 ans le sont à l'allocation de base et 46 % des familles le sont à l'allocation de rentrée scolaire.

⁸³ Notes : « Les enfants ont entre 6 et 10 ans. Le second conjoint est supposé travailler au Smic à temps plein. Les pointillés correspondent aux suppléments de transferts publics liés au nombre d'enfants tels qu'ils auraient été si l'abaissement du plafond du quotient familial, la revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire en 2013 et l'introduction d'une majoration du complément familial en 2014 n'avaient pas eu lieu. Les traits pleins présentent la situation après ces réformes, y compris après montée en charge de la majoration du complément familial. Ils prennent aussi en compte la modulation des allocations familiales en fonction du revenu (le mécanisme de lissage n'est pas représenté, et les seuils utilisés sont uniquement à titre d'exemple) qui prend effet en 2015 ».

3.2.1.2. Grâce au mix prestations de solidarité et prestations familiales, les transferts monétaires vers les familles les plus modestes sont aujourd’hui significatifs et se comparent favorablement aux autres pays

En matière de prestations monétaires, les familles appartenant aux trois premiers déciles de revenus reçoivent 40% de la masse totale de prestations familiales⁸⁴ soit 12,3 Mds € sur un total de 31 Mds € ; l’apport principal tient toutefois pour ces ménages aux minima sociaux, prime d’activité et allocations logement (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Montant total de prestations sociales versées en 2019, par décile de niveau de vie



Champ : ménages vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n’est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Lecture : en 2019, parmi les ménages dont la personne de référence n’est pas étudiante et a moins de 60 ans, les 10 % de personnes dont le niveau de vie après transferts est le plus faible (sous le 1er décile) perçoivent 1,8 Md€ au titre des allocations familiales, 0,8 Md€ au titre des prestations familiales dédiées à la garde d’enfant, 1,6 Md€ au titre des autres prestations familiales, 6,8 Md€ au titre des minima sociaux et de la prime d’activité, et 5,1 Md€ au titre des allocations logements. Au total, elles perçoivent 16,1 Md€ de prestations.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019) ; modèle Ines 2019, calculs Drees et Insee. Rapport d’évaluation des politiques sociales (REPSS) 2021.

3.2.2. La politique familiale, en articulation avec l’ensemble du système redistributif socio-fiscal, contribue significativement à la réduction de la pauvreté des familles mais cette dernière se maintient à un niveau élevé pour les familles nombreuses et monoparentales

Les prestations familiales jouent un rôle essentiel dans la baisse du taux de pauvreté monétaire des enfants de moins de 18 ans, de façon différenciée selon les configurations familiales. Ainsi, si le système redistributif social permet de faire baisser le taux de pauvreté monétaire⁸⁵ des enfants de moins de 18 ans de 33% (après impôt sur le revenu avant prestations familiales et prestations de solidarité⁸⁶) à 19% (cf. tableau 4), les prestations familiales font baisser à elles seules ce taux de 8 points ; la baisse est la plus forte s’agissant des familles

⁸⁴ Incluant les allocations familiales, les prestations familiales pour l’accueil et la garde d’enfant et les autres prestations familiales d’entretien.

⁸⁵ Calculé en référence à 60% du niveau de vie médian.

⁸⁶ RSA, PPA et allocations logement.

Rapport

monoparentales de 2 enfants et plus (baisse de 12 points) et des familles nombreuses (baisse de 13 points). Pour mémoire, le taux de pauvreté après redistribution de la population générale qui s'élève à 14,5%, celui des couples sans enfants étant de 6% et celui des personnes seules de l'ordre de 17%.

Tableau 4 : Impact des transferts sociaux et fiscaux sur le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans, selon la configuration familiale

Configuration familiale	Taux de pauvreté après impôt sur le revenu et taxe d'habitation	Après prestations familiales	Après aides au logement	Après prime d'activité	Après minima sociaux
Couples avec 1 enfant	15%	12%	12%	9%	8%
Couples avec 2 enfants	15%	11%	11%	9%	8%
Couples avec 3 enfants ou plus	43%	30%	27%	24%	23%
Parent isolé avec 1 enfant	48%	42%	35%	29%	25%
Parent isolé avec 2 enfants ou plus	68%	56%	50%	46%	43%
Ensemble (y compris ménages « complexes »)	33%	25%	23%	20%	19%

Champ : enfants âgés de moins de 18 ans appartenant à des ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans. Concernant les catégories par configuration familiale, seuls les enfants âgés de moins de 21 ans au 31/12/2019 sont pris en compte. Les ménages avec enfants de 21 ans ou plus sont intégrés uniquement dans la rubrique 'Ensemble'.

Lecture : après impôt sur le revenu et taxe d'habitation mais avant transferts sociaux, le taux de pauvreté des enfants, âgés de moins de 18 ans, s'élève dans l'ensemble à 33 %. Il baisse à 25 % après prestations familiales puis à 23 % en intégrant les aides au logement (locataire ou accédant à la propriété). Après prise en compte de l'ensemble des transferts (y compris prime d'activité et minima sociaux), il se situe à 19 %. On ne mesure pas l'impact des aides sur la réduction de la pauvreté indépendamment les unes des autres mais l'effet supplémentaire de chacune d'elles après prise en compte des précédentes.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019) ; modèle Ines 2019, calculs Drees et Insee. Rapport sur l'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) 2021.

Compte tenu de leur plus forte exposition à la précarité, la politique familiale soutient de façon renforcée les familles monoparentales et les familles nombreuses pour réduire les écarts de niveau de vie au sein de ces configurations familiales. Après redistribution, on observe ainsi que 30 % des familles monoparentales avec deux enfants et plus et 18 % des couples avec trois enfants et plus font partie des 10 % de ménages français les plus modestes⁸⁷.

La politique familiale contribue à réduire sensiblement les écarts de niveau de vie entre les familles nombreuses et monoparentales d'une part et les autres ménages d'autre part (13 points par rapport aux couples sans enfant, pour les couples avec trois enfants et plus, 11 points pour les familles monoparentales avec un enfant, et 19 points pour celles avec deux enfants et plus)⁸⁸. Sous l'effet des prestations sous conditions de ressources comme le CF ou l'ARS, conjugué au plafonnement du quotient familial et des allocations familiales, le système redistributif permet une réduction des inégalités très sensible au sein de chaque configuration familiale, en ramenant autour de 3 le rapport interdéciles, dans chaque configuration familiale⁸⁹:

- ◆ pour les couples avec un et deux enfants, le rapport entre le premier et le dernier décile de revenus s'élève respectivement à 4,0 et 4,3 avant transferts et à 3,0 après transferts.

⁸⁷ Alors que seuls 5 % des couples avec un enfant sont dans ce cas (Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. *Source* : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs OFCE pour le HCFEA).

⁸⁸ *Source* : Drees, Insee ; Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) 2021.

⁸⁹ Champ : ménages avec enfants de moins de 21 ans vivant dans un logement ordinaire en France métropolitaine, dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans, hors ménages « complexes ». *Source* : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) 2021.

Rapport

- ◆ pour les couples avec trois enfants ou plus, ce rapport est ramené, à partir d'une situation de revenus particulièrement inégalitaire, de 8,5 à 3,2. Les prestations familiales contribuent ici à hauteur de 3,6 points.

Toutefois, force est de constater que, même après redistribution, 2,8 millions d'enfants vivent sous le seuil de pauvreté, du fait de l'ampleur des disparités de revenus en amont. Par ailleurs, la pauvreté des familles doit s'aborder non seulement en termes monétaires mais aussi de conditions de vie et satisfaction des besoins fondamentaux ce qui relèvent d'actions au-delà des transferts socio-fiscaux, par exemple dans le champ de la politique du logement.

Au total, le renforcement de l'aide aux familles les plus modestes à travers la logique de redistribution verticale peut appeler plusieurs points de réflexion :

- ◆ sur l'articulation de la politique de la famille avec la politique de solidarité dans un contexte de réflexion sur le revenu universel d'activité (RUA). Ce dernier devrait pouvoir intégrer un objectif de réduction de la pauvreté des familles et des enfants, par-delà les enjeux de mise en cohérence et de simplification des dispositifs de solidarité ;
- ◆ sur la place que doit occuper cet objectif de réduction de la pauvreté des familles et des enfants par rapport aux autres objectifs attribués à la politique de la famille (compensation horizontale pour l'ensemble des charges de famille, conciliation de la vie privée avec la vie professionnelle, soutien implicite à la natalité, et la prise en compte de nouveaux enjeux comme la diversification des configurations familiales) ;
- ◆ sur l'impact de la crise sanitaire et de ses conséquences sur les familles les plus fragiles, l'expérience de la crise de 2008⁹⁰ montrant que les effets peuvent être profonds et durables.

Il est à noter que la redistribution en faveur des familles les plus modestes s'appuie également sur l'effort des collectivités territoriales via l'action sociale des départements et des CCAS des communes. Faute de données précises et exhaustives, la mission n'a pas retracé l'effort financier des départements et des CCAS en matière de transferts financiers aux familles. Ainsi, les effets redistributifs mentionnés ci-dessus sont des minorants de l'effort global en faveur des familles modestes.

Au-delà des enjeux de redistributions horizontale et verticale, le développement des nouvelles configurations familiales et des problématiques qui s'y attachent pose la question de l'adaptation de la politique familiale historiquement conçue sur la base du modèle de la famille dite « traditionnelle »⁹¹. Si le système socio-fiscal prévoit des dispositions favorables les familles monoparentales, certains principes comme celui de l'unicité de l'allocataire sont moins adaptés à la diversification des configurations familiales. Le niveau d'adaptation, plus ou moins poussé, des dispositifs sociaux et fiscaux à ces dernières relève de choix collectifs, susceptibles ou pas de se traduire comme un objectif de la politique familiale. Ces éléments font l'objet des développements ci-après.

⁹⁰ Note OFCE pour l'UNAF (juillet 2020).

⁹¹ L'Insee définit une famille « traditionnelle » comme une famille où tous les enfants du logement sont ceux du couple.

3.2.3. Si les familles dites « traditionnelles » avec enfants vivant avec leurs deux parents demeurent le modèle majoritaire en France, le développement d'autres configurations familiales est une tendance forte des dernières décennies

Bien que la famille dite « traditionnelle » demeure le modèle majoritaire, on observe une évolution des configurations familiales. En 2018, 68% des enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille « traditionnelle », au sens de l'Insee, 21% dans une famille monoparentale et 11% dans une famille recomposée⁹² (dont 7% avec un parent et un beau-parent).

L'augmentation du nombre de familles monoparentales constitue une tendance structurelle des 30 dernières années. En 2018, elles représentent ainsi 23% des familles avec au moins un enfant mineur (1,9 millions) contre 12% en 1990. Elles sont plus nombreuses dans les métropoles, dans les départements riverains de la Méditerranée et dans les DROM⁹³. Visible dans la plupart des pays européens, cette tendance est davantage marquée en France et dans les pays d'Europe du Nord⁹⁴. Les facteurs de la monoparentalité ont évolué : si le veuvage était à l'origine de 55% des familles monoparentales au début des années 1960, les ruptures d'union constituent aujourd'hui les premières causes de monoparentalité. Ces familles monoparentales comptent en général moins d'enfants que la moyenne française⁹⁵ : pour la moitié d'entre elles, seul un enfant vit au domicile (contre 36 % de l'ensemble des familles) et un tiers d'entre elles comptent 2 enfants (contre la moitié des autres familles).

Dans une moindre ampleur, la France connaît également une augmentation du nombre d'enfants vivant dans une famille recomposée ou en résidence alternée :

- ◆ la part des enfants vivant dans une famille recomposée a doublé depuis 1985. Les familles recomposées qui représentent 9% des familles en 2018, comptent en moyenne plus d'enfants (2,4 enfants contre 1,9 en moyenne dans l'ensemble des familles) avec dans la moitié des cas, un ou des enfants nés des deux conjoints ainsi que des enfants nés d'une précédente union ;
- ◆ la part des enfants en résidence alternée⁹⁶ a doublé entre 2010 et 2020 pour atteindre 480 000 enfants. Plus d'un dixième des enfants dont les parents sont séparés passent la moitié du temps chez chaque parent. Au domicile maternel, 73 % des enfants en résidence alternée vivent dans une famille monoparentale et 27 % dans une famille recomposée. Outre les frais d'entretien que la résidence alternée entraîne, des frais de transport peuvent exister quand les deux domiciles parentaux sont éloignés (seuls 37% des enfants alternants ont leurs deux parents qui résident dans la même commune).

Sans être en résidence alternée, 25% des enfants vivent régulièrement chez leur autre parent⁹⁷.

⁹² Au sens de l'Insee, « une famille recomposée comprend un couple d'adultes et au moins un enfant né d'une union précédente de l'un des conjoints ». Les enfants qui vivent avec leurs deux parents et des demi-frères ou demi-sœurs, issus d'une précédente union d'un des deux parents, sont comptabilisés comme appartenant à une famille recomposée.

⁹³ Dans les DROM, la présence de la monoparentalité est plus ancienne.

⁹⁴ D'après Eurostat en 2019, la part d'enfants de moins de 25 ans vivant en famille monoparentale est de 15% en moyenne UE alors qu'il est de 21% en France, 25% en Lituanie, 26% en Suède, 29% au Danemark et 30% en Estonie.

⁹⁵ 1,6 contre 1,8 en moyenne d'après l'Insee (Tableaux de l'économie française, édition 2020).

⁹⁶ Insee : un enfant « est en résidence alternée s'il passe autant de temps dans le logement de chacun de ses deux parents ».

⁹⁷ Enquête Famille logement Insee, Ined, 2011.

Rapport

3.2.4. Les familles monoparentales font l'objet d'un soutien monétaire significatif qui ne parvient cependant pas à éviter leur surexposition massive à la précarité

3.2.4.1. L'effort de transfert monétaire en faveur des familles monoparentales est très important

Les familles monoparentales représentent 29 % des allocataires de la CNAF (23 % en 2000), et près de la moitié des familles allocataires avec un seul enfant. Compte tenu de leurs revenus plus faibles que la moyenne, elles sont en particulier surreprésentées parmi les bénéficiaires des prestations sous conditions de ressources (près de la moitié des bénéficiaires de l'ARS).

Tableau 5 : Part des familles monoparentales dans les allocataires de la CAF selon la prestation servie (en %)

Prestation familiale « générales »	Part des familles monoparentales (en %)	Évolution du nombre de familles monoparentales allocataires entre 2008 et 2019 (en %)
Allocations familiales (AF)	22	+ 24
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	47	+ 26
Allocation de base (AB) de la Paje	19	+ 3
Complément familial (CF)	28	+ 27
Complément de libre choix de mode de garde (CMG)	10	+ 80

Source : Mission à partir des calculs Direction de la sécurité sociale (DSS) sur données CNAF.

Le système socio-fiscal français prend en compte la monoparentalité par de nombreux dispositifs :

- ◆ un système de double plafond favorable à ces familles mis en place pour le complément familial (CF), de l'allocation de base (AB) et la prime à la naissance (PN) ;
- ◆ une majoration du plafond de ressources (à hauteur de 40%) pour le complément de libre choix de mode de garde (CMG) ;
- ◆ une modulation à la hausse du montant de certaines prestations légales: le CMG⁹⁸, le RSA qui est majoré jusqu'aux trois ans de leur enfant ou pendant un an après la séparation pour le parent ayant la charge d'un enfant de plus de 3 ans⁹⁹ et la prime d'activité dont la majoration est versée selon les mêmes conditions que le RSA ;
- ◆ l'allongement de la durée de versement de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PRÉPARE) versée pendant six mois supplémentaires en cas de monoparentalité ;
- ◆ l'allocation de soutien familial (ASF) versée, sans condition de ressources, aux parents assumant seuls la charge d'un enfant privé de l'aide de l'un de ses parents ;
- ◆ deux demi-parts fiscales de quotient familial sont liées à l'isolement d'un parent : (i) une demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls et ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans et (ii) une demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés.

⁹⁸ En plus de la majoration du plafond de ressources, le montant versé aux familles monoparentales est majoré de 30% depuis 2018.

⁹⁹ En dehors de ces situations, le RSA est calculé en fonction du nombre de personnes dans le ménage sans prise en compte spécifique de la monoparentalité : les familles monoparentales avec un enfant perçoivent ainsi le même montant qu'un couple au RSA sans enfant et les familles monoparentales avec deux enfants qu'un couple avec un enfant.

Rapport

Tableau 6 : Estimation des coûts des dispositifs socio-fiscaux en faveur des familles monoparentales en 2019¹⁰⁰

Dispositif en faveur des familles monoparentales	Estimation du coût en millions d'euros
Majoration de 40% du plafond de CMG	50
Majoration de 30% du montant de CMG	40
Majoration de plafond du CF ¹⁰¹	70
Majoration de plafond de l'AB	40
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans (IR)	611
Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés (IR)	689
Allocation de soutien familial (ASF)	1 771
Total	3 271

Source : Mission à partir des données DB, DSS et Évaluations des voies et moyens annexées au PLF 2021.

Ces dispositifs spécifiques représentent un effort significatif de 3,3 Mds € ; ce chiffre est une estimation basse car il n'inclut pas le coût des majorations de RSA et de prime d'activité qui touchent respectivement 400 000 et 211 000 allocataires monoparentaux, ni les majorations des aides versées au titre du handicap de l'enfant. Il n'englobe pas non plus les transferts liés aux aides sociales de droit commun auxquelles ont accès ces familles (prestations sociales, aides des collectivités locales notamment).

En comparaison internationale¹⁰², la situation de monoparentalité est, à travers les dispositifs socio-fiscaux, relativement bien prise en compte. Si le taux de pauvreté des familles monoparentales en France est proche de celui de l'Allemagne et de Suède, l'écart de taux de pauvreté entre ces familles et les couples avec enfants est plus faible en France (18 points contre 24 en Allemagne et 22 en Suède).

3.2.4.2. Néanmoins, les familles monoparentales restent en moyenne plus exposées que les autres à la précarité, ce qui appelle des actions coordonnées pour améliorer leur situation au regard de l'emploi

Surreprésentées parmi les familles à bas revenus, les familles monoparentales sont aussi dans une situation plus fragile au regard de l'emploi. 47 % d'entre elles font partie des 20% des ménages les plus modestes en France métropolitaine. Alors que le taux de pauvreté des enfants est de 21% pour l'ensemble des compositions familiales, il est de 40,5% pour les enfants vivant dans une famille monoparentale. En outre, on observe que le taux de chômage au sein des familles monoparentales est deux fois plus élevé que celui des familles dites « traditionnelles », en particulier lorsqu'elles ont à charge des enfants de moins de 3 ans¹⁰³.

¹⁰⁰ Hors majorations de RSA et de prime d'activité, allongement de la durée de la PréParE, dispositifs pour enfants handicapés, aides versées par les collectivités territoriales et Pôle Emploi.

¹⁰¹ Pour le CF et l'AB, les données utilisées afin d'estimer le coût de la majoration de plafond pour les parents isolés datent de 2016. La modification des plafonds entre 2016 et 2019 n'est pas prise en compte dans ces estimations et peut biaiser le résultat.

¹⁰² *La prise en compte de la monoparentalité dans les systèmes socio-fiscaux européens*, Comptes de la sécurité sociale, septembre 2020.

¹⁰³ Champ : France métropolitaine. Source : Insee, enquête Emploi 2014.

Rapport

Cette situation s'explique par le fait que :

- ◆ les parents isolés sont souvent moins diplômés que l'ensemble de la population, en particulier les mères isolées : 45% des mères de familles monoparentales ont un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat alors qu'elles sont 29% dans les familles dites « traditionnelles » ;
- ◆ les freins associés à la parentalité (problématique de garde d'enfant, possibilité de suivre des formations) sont aggravés par leur isolement et leur situation de monoparentalité ;
- ◆ elles sont surreprésentées dans les zones où le chômage est important (à titre d'exemple la moitié des enfants mineurs vivent dans une famille monoparentale en Guyane, Martinique et Guadeloupe avec un taux de chômage respectivement de 16%, 12% et 17%¹⁰⁴).

Tableau 7 : Situation comparée des familles monoparentales par rapport à l'emploi, 2018

Type de famille et nombre enfants mineurs	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage
Familles monoparentales	77	64	17
Famille monoparentale 1 enfant de moins de 3 ans	60	43	28
Famille monoparentale 1 enfant de plus de 3 ans	83	72	14
Famille monoparentale 2 enfants ou plus dont 1 enfant de moins de 3 ans	45	30	34
Famille monoparentale 2 enfants ou plus de plus de 3 ans	78	65	17
Ensemble (couples avec enfant et familles monoparentales)	80	73	9

Source : Mission à partir des données DG Trésor.

Force est de constater que les outils de redistribution monétaire sont nécessaires mais pas suffisants pour répondre aux contraintes liées à la situation de monoparentalité, principalement en ce qui concerne l'accès à l'emploi. Le principal levier de sortie de la précarité est l'amélioration de l'insertion au marché du travail, par une action conjuguée d'accompagnement personnalisé, de formation, de solutions de garde d'enfants adaptées, d'accueil périscolaire, déjà existante mais qui gagnerait à être amplifiée à travers des partenariats nationaux et territoriaux, notamment dans le cadre du service public de l'insertion en cours d'expérimentation, des schémas départementaux de services aux familles et des conventions territoriales globales (CTG). **Des propositions sont formulées dans la partie IV à ce sujet.**

3.2.5. Les séparations conjugales appellent un accompagnement actif en termes d'accès aux droits et font l'objet d'incohérences dans leur traitement socio-fiscal, complexes à corriger

Les séparations qui concernent chaque année 200 000 familles et 380 000 enfants, peuvent induire des fragilisations multiples (économiques, psychologiques, éducatives, en termes d'emploi...). Faire en sorte que les familles accèdent à leurs droits, dans le respect des obligations d'entretien et d'éducation du parent non gardien, est essentiel.

La montée en puissance de l'ARIPA dans ses missions (de conseil, de recouvrement des impayés de pensions alimentaires qui concernent de l'ordre de 30 % des parents séparés et depuis début 2021 d'intermédiation financière « préventive ») constitue également une réponse structurante.

¹⁰⁴ Source : Insee. Taux de chômage en moyenne annuelle 2020 s'élevant à 8% pour la France hors Mayotte.

3.2.5.1. Le traitement socio-fiscal des séparations et des familles monoparentales génère des incohérences, complexes à traiter à moindre coût ou sans dégrader la situation de familles déjà fragiles

Un premier sujet concerne la prise en compte des contributions à l'éducation et à l'entretien de l'enfant (CEEE dites pensions alimentaires) dans les bases ressources des différentes prestations familiales et de solidarité et dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. En effet, les pensions alimentaires sont traitées comme un revenu pour le parent créancier et donc sont intégrées dans la base ressources des prestations sociales et dans le revenu imposable. Cette prise en compte socio-fiscale des pensions peut se traduire pour les familles à revenus modestes et moyens, par un apport nul et même parfois négatif aux ressources du parent créancier, du fait notamment de la baisse induite des prestations. Le HCFEA et l'OFCE ont étayé ces constats à travers des cas types : dans le cas d'un parent gardien au SMIC, le taux marginal effectif de prélèvement, incluant les baisses de prestations et l'imposition de la CEEE perçue, est de 100 % en cas de perception d'une pension alimentaire, dans le cas d'un parent gardien disposant de 3 SMIC il est de 10 %¹⁰⁵.

Considérée socio-fiscalement comme un transfert de revenus du parent non gardien vers le parent gardien, et non pas comme une dépense pour l'enfant interne à chaque foyer comme au Canada¹⁰⁶, la pension alimentaire est symétriquement déduite des ressources du parent débiteur dans le calcul de l'impôt (sauf en cas de garde alternée¹⁰⁷). Elle est intégrée aux ressources prises en compte pour le calcul des prestations sociales (RSA, PA, PF, AL) du parent créancier et dans le calcul des AL et des PF dont il pourrait être allocataire, mais non prise en compte dans la base ressources du RSA et de PPA. Ce traitement asymétrique peut avoir pour effet de baisser les ressources des deux parents.

Cette situation pose en réalité une question de principe concernant la définition même de la pension alimentaire (comme un transfert revenu ou comme une dépense pour l'entretien, de l'enfant) qui a vocation à être traitée dans le cadre des travaux menés par le Conseil d'État sur les bases ressources des prestations sociales. Elle n'a pas été traitée par la mission.

Un second sujet porte sur la logique poursuivie par l'allocation de soutien familial (ASF). L'ASF est une prestation familiale versée, sous condition d'isolement, aux familles monoparentales en cas d'impayés de pensions alimentaires (ASF recouvrable) ou de parent débiteur reconnu « hors état » d'acquitter une pension, ou en cas de second parent inexistant (enfant orphelin ou non reconnu).

¹⁰⁵ H. Périvier et M. Pucci, *Soutenir le niveau de vie des parents isolés ou séparés en adaptant le système socio-fiscal*, OFCE Policy brief n°91, juin 2021. *Les ruptures de couples avec enfants mineurs, synthèse et propositions*, HCFEA, janvier 2020.

¹⁰⁶ Le Canada ne considère pas la pension alimentaire comme un transfert de revenu mais comme une dépense interne au ménage de chaque parent, au titre de son obligation d'entretien, non prise en compte dans le calcul de l'IR.

¹⁰⁷ En cas de résidence alternée, les parts fiscales sont partagées entre parents et la CEEE versée par l'un des parents (1/4 des cas) est considérée comme une participation aux dépenses, donc ne donne pas lieu à déduction fiscale.

Rapport

Ainsi, au sein de l'ASF, trois logiques peuvent aujourd'hui être distinguées :

- ◆ en cas d'absence ou de défaillance définitive ou durable du second parent constatée par la CAF : cela recouvre d'une part le cas des orphelins ou des enfants non reconnus par leur second parent et d'autre part les cas où le juge n'a pas fixé de pension alimentaire ou lorsque le second parent est reconnu par la CAF « hors état » de verser la pension (procédure renouvelée chaque année). L'ASF a la nature d'une prestation sociale « classique » qui a vocation à compenser l'absence financière du deuxième parent ;
- ◆ une ASF différentielle pour compléter les pensions alimentaires de faible montant ;
- ◆ dans le cas où une pension alimentaire est due mais non versée et le second parent n'est pas « hors état », l'ASF revêt un rôle différent ; elle a vocation à se substituer au débiteur de la pension défaillant de manière temporaire et constitue dès lors une avance qui a vocation à être recouvrée par la CAF. L'ASF recouvrable et la nouvelle mission d'intermédiation des CAF s'inscrivent alors dans un même objectif : celui de permettre la pleine exécution des obligations d'entretien et d'éducation revenant au parent non gardien.

La situation actuelle de l'ASF entraîne une complexité intrinsèque et des incohérences, notamment s'agissant de l'ASF recouvrable, le traitement socio-fiscal de l'ASF étant différent de celui des pensions alimentaires. Dans certaines situations, la perception d'une pension alimentaire peut s'avérer moins favorable que la perception de l'ASF (cf. tableau 8). De plus, le versement de l'ASF est interrompu en cas de remise en couple, quel que soit la logique dans laquelle elle s'inscrit (cf. *supra*). L'ASF est en effet considérée comme une prestation familiale subsidiaire non seulement à l'existence d'une pension mais aussi à une solidarité intra-familiale avec un nouveau conjoint alors que cette solidarité est loin d'être systématiquement une réalité.

Tableau 8 : Traitement comparé des CEEE et de l'ASF dans les bases ressources socio-fiscales

	Prise en compte des pensions alimentaires dans les bases ressources		Prise en compte de l'ASF dans les bases ressources
	Parent gardien	Parent non gardien	Parent gardien
Impôt revenus	Oui (ajoutée)	Oui (déduite)	Non
PF	Oui (ajoutée)	Oui (déduite)	Non
AL	Oui (ajoutée)	Oui (déduite)	Non
RSA	Oui	Non	Oui (jusqu'à 92€)
PPA	Oui	Non	Oui (jusqu'à 92€)

Source : Mission.

Les difficultés associées à ces modalités et différences de traitement entre l'ASF et les pensions ont été relayées par les interlocuteurs rencontrés par la mission et sont listées par le HCFEA dans son rapport de janvier 2020¹⁰⁸. Les solutions pour résoudre en équité ces difficultés ne sont toutefois pas aisées ni sans effets de bord :

- ◆ une « harmonisation par le haut » entre CEEE et ASF pourrait, comme le proposent le HCFEA et l'OFCE, prendre la forme d'une neutralisation des pensions dans les bases des prestations de solidarité (allocations logement, RSA, prime d'activité) à concurrence du montant de l'ASF, cette dernière se voyant par ailleurs intégralement neutralisée dans les bases ressources des mêmes prestations. Le coût de ce scénario qui améliorerait le niveau de vie des familles monoparentales modestes, est estimé de l'ordre de 900 M€ ;
- ◆ un alignement du traitement socio-fiscal de l'ASF sur celui de la CEEE pour l'ASF de « substitution » ; cela introduirait une complexité supplémentaire dans cette allocation déjà complexe, et une baisse des droits pour des familles bénéficiaires de l'ASF dont 70 % appartiennent aux 2 premiers déciles de revenus.

¹⁰⁸ Les ruptures de couples avec enfants mineurs, synthèse et propositions, HCFEA, janvier 2020.

Rapport

Dans ces conditions, la mission considère qu'une réforme de l'ASF, quels que soient ses défauts et l'importance du sujet, ne constitue pas une priorité à court terme.

3.2.6. Les situations de résidence alternée sont insuffisamment prises en compte par les modalités actuelles de partage des prestations qui ne couvrent pas le coût réel de l'enfant associé à cette configuration familiale et qui, dans certains cas, peuvent conduire à réduire le montant total des prestations allouées

En cas de garde alternée qui se traduit par un temps de vie de l'enfant partagé de façon égale chez les deux parents, les seuls ajustements du système social consistent dans la possibilité d'un partage de droit des allocations familiales (depuis 2007) et le principe d'un partage des allocations logement introduit par ordonnance en 2019 mais non encore appliqué¹⁰⁹. Les autres prestations familiales sont versées dans leur intégralité à un seul parent et aucun partage n'est prévu dans le cas dans les autres situations de garde¹¹⁰.

En matière fiscale, les dispositifs sont davantage adaptés à ces situations de résidence alternée puisqu'elles entraînent un partage entre les parents des avantages auxquels la présence d'enfants ouvre droit (majorations du quotient familial, réductions et crédits d'impôt, abattements en matière d'impôts locaux)¹¹¹. D'après les données fournies à la mission par la direction de la législation fiscale, l'effort fiscal en faveur des situations de garde alternée concerne 732 000 foyers fiscaux pour 0,6 Mds €. En tout état de cause, la question de l'absence de traitement homogène entre la partie fiscale et la partie sociale des dispositifs en cas de garde alternée pose problème.

L'adaptation des prestations familiales à la garde alternée pose la question de savoir si la politique familiale a vocation à s'adapter à ces changements de configurations familiales. Cette question de jusqu'où aller dans la prise en compte de ces évolutions, relève d'un choix collectif et politique, à expliciter parmi les objectifs de la politique familiale, compte tenu de ses enjeux et de ses coûts. Le partage des prestations peut s'avérer souhaitable pour faciliter l'exercice d'une coparentalité effective et l'accueil des enfants dans de bonnes conditions mais il emporterait des conséquences (évolution des paramètres et instabilité des dispositifs, coût budgétaire évoqués ci-après). Si une adaptation des dispositifs sociaux était décidée, leur évolution paramétrique avec des échelles d'équivalence prenant en compte les surcoûts associés à ces nouvelles configurations familiales pourrait être envisagée¹¹².

Il reste que cette orientation vers plus d'équité présente des inconvénients réels :

- ◆ les droits sont ouverts en fonction du nombre d'enfants dans le foyer ce qui entraîne des difficultés en termes de détermination du niveau des unités de consommations à prendre en compte lorsque l'enfant appartient simultanément à deux foyers recomposés distincts¹¹³ ;
- ◆ il existe un risque de réduction du montant global des prestations versées dans certaines situations : les droits étant aussi ouverts en fonction des revenus du foyer, un partage entre les deux parents implique donc que chaque fraction de droits est recalculée en fonction des

¹⁰⁹ Ordonnance n°2019-770 du 17 juillet 2019 et décret n° 2019-772 du 24 juillet 2019.

¹¹⁰ Dans le modèle de droit de visite et d'hébergement le plus répandu, l'enfant passe pourtant 25 % de son temps chez son second parent.

¹¹¹ Article 30 de la loi de finances rectificative pour 2002, applicable à compter de l'imposition des revenus de 2003.

¹¹² Cette adaptation doit prendre en compte les déséconomies d'échelle et dépenses fixes dans chaque foyer liées à l'enfant et les règles de partage doivent être ajustées à la nature de chaque prestation, en particulier les allocations logement qui couvrent les frais fixes les plus importants.

¹¹³ Ceci est d'autant plus délicat que le degré de fongibilité des revenus des deux membres d'un couple recomposé pour l'entretien des enfants d'une précédente union est très variable. Par exemple, au Québec, la reconnaissance de « pseudo-foyers » (foyers théoriques reconstitués à partir des membres de l'ancien foyer désormais séparés) demeure une solution complexe dans la logique familialisée de la fiscalité et des minima sociaux français.

Rapport

revenus de chacun des deux parents bénéficiaires. Si le second parent (en général le père) a des revenus supérieurs au premier, ses droits à prestation seront inférieurs et le partage aura pour effet de réduire le montant global versé au titre de l'enfant ;

- ◆ la mise en place d'une logique de partage des prestations familiales à travers ces évolutions paramétriques générerait de l'instabilité dans les dispositifs de la politique familiale et par ailleurs des coûts de gestion pour les CAF ;
- ◆ le coût budgétaire associé à ces mesures pourrait être élevé, en particulier dans le cas d'un coefficient de partage supérieur à 0,5.

Si néanmoins la question de l'adaptation de la politique de la famille à la diversification des configurations familiales devait être considérée comme une priorité, les orientations suivantes (en cours de chiffrage par la DREES et la CNAF) pourraient alors être envisagées :

- ◆ un partage sur la base d'un coefficient supérieur à 0,5 (entre 0,6 et 0,75) pour les prestations d'entretien (AF, CF, AB), pour prendre en compte les frais fixes : AF, CF, AB ;
- ◆ un partage du CMG au *prorata* des dépenses effectivement supportées par chaque parent, pouvant être différenciées en fonction des contraintes organisationnelles propres à chacun ;
- ◆ l'application d'un coefficient proche de 1 pour les allocations logement en cas de garde alternée, compte tenu des coûts fixes associés au logement.

En réalité ces observations mettent en évidence le fait que la structure du système actuel, fondé depuis l'origine sur un principe de calcul et d'ouverture des droits au niveau du foyer et non au niveau de l'enfant, n'offre pas la plasticité qui serait nécessaire pour répondre à la grande diversité des nouvelles configurations familiales. Ce constat pourrait amener à s'interroger sur l'opportunité d'une transformation radicale du système socio-fiscal à long terme, à travers une individualisation des droits au niveau de l'enfant, indépendamment des revenus du ou des foyers auxquels il appartient. Une telle évolution supposerait une attention particulière à ses impacts éventuels sur les prestations de solidarité afin d'éviter des effets de bord et d'assurer une juste prise en compte des inégalités de revenus.

3.3. Le système socio-fiscal actuel, composé d'un foisonnement de dispositifs répondant à des objectifs variés, est d'une grande complexité et de ce fait à la fois source d'inefficacité et d'inéquités perçues, difficile à piloter pour les pouvoirs publics et peu compréhensible pour ses bénéficiaires

3.3.1. Le système socio-fiscal associé à la politique de la famille est d'une extrême complexité

Fruit de la construction d'une politique familiale par sédimentation et par la volonté de poursuivre des objectifs multiples, le foisonnement de dispositifs est une singularité française. En comparaison des autres principaux pays européens, la France se caractérise par un nombre élevé d'instruments de politique familiale. Sur le seul champ des prestations monétaires, cinq allocations¹¹⁴ à caractère général sont recensées en France contre 2,3 en moyenne au sein des pays OCDE. Dans les pays étudiés par la mission, deux ou trois types d'allocations peuvent en général être observées : des allocations familiales générales reposant sur une logique universelle et une aide spécifique aux familles modestes et/ou aux familles monoparentales.

¹¹⁴ Les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Rapport

À l'inverse, la France se distingue par des prestations poursuivant à la fois des objectifs pluriels (aides aux familles modestes, aide renforcée aux familles nombreuses, aide spécifique au jeune enfant, aide aux familles monoparentales ...). Sur le champ fiscal, on retrouve au moins quatre instruments en France (quotient familial, crédit d'impôt pour les salariés à domicile, crédit d'impôt garde d'enfant et crédit d'impôt famille), qui se cumulent avec les prestations financières, mais avec des règles et des cibles différentes, contre zéro à deux au plus dans le reste des pays européens, où ils constituent parfois une alternative aux prestations financières.

3.3.2. Ce foisonnement des dispositifs a pour corollaire des incohérences et effets non désirés qui nuisent à l'efficacité du système socio-fiscal, génèrent parfois un sentiment d'inéquité et le rendent à la fois difficilement lisible pour les bénéficiaires et difficilement pilotable par l'administration

3.3.2.1. L'analyse en « équilibre général »¹¹⁵ de l'ensemble des dispositifs socio-fiscaux met en évidence de nombreux effets de seuil tout au long de la distribution des revenus

Sur la base des travaux à partir de cas-types, la mission a pu identifier des effets non désirés associés à la superposition des dispositifs. Pour mémoire, les analyses menées ci-après incluent l'effet de l'abattement pour charges de famille liée à la taxe d'habitation. Ces effets non désirés se traduisent, toutes choses égales par ailleurs, par des « soubresauts » du supplément mensuel de revenu disponible à certains niveaux de revenus (cf. graphique 13) : ils s'observent lorsque le revenu du parent est situé autour de 1,5 SMIC, de 2,5 SMIC (notamment pour les familles avec 3 enfants) et autour de 4 SMIC (l'autre parent étant toujours rémunéré au Smic).

La conjonction des effets à l'œuvre rend difficile l'identification de l'ensemble des causes de ces soubresauts. Toutefois, il peut être légitimement supposé que la superposition des dispositifs sociaux aux paramètres hétérogènes¹¹⁶ permet d'expliquer les effets non désirés autour de 1,5 SMIC. S'agissant des autres vibrations observées, on relève un double effet fiscal et social :

- ◆ autour de 2,5 SMIC avec la combinaison superposée de l'assujettissement de la taxe d'habitation¹¹⁷ et du gain lié à l'existence du quotient familial et l'extinction de l'ARS et du CF (pour les familles de plus de trois enfants) ;
- ◆ aux alentours de 4 SMIC avec la combinaison superposée de l'effet du plafonnement du quotient familial et de la modulation à la baisse de l'allocation familiale.

Ces effets de seuil sont souvent plus importants pour les familles nombreuses de plus de trois enfants, ce qui peut s'expliquer par la plus forte amplitude des aides dont elles bénéficient¹¹⁸.

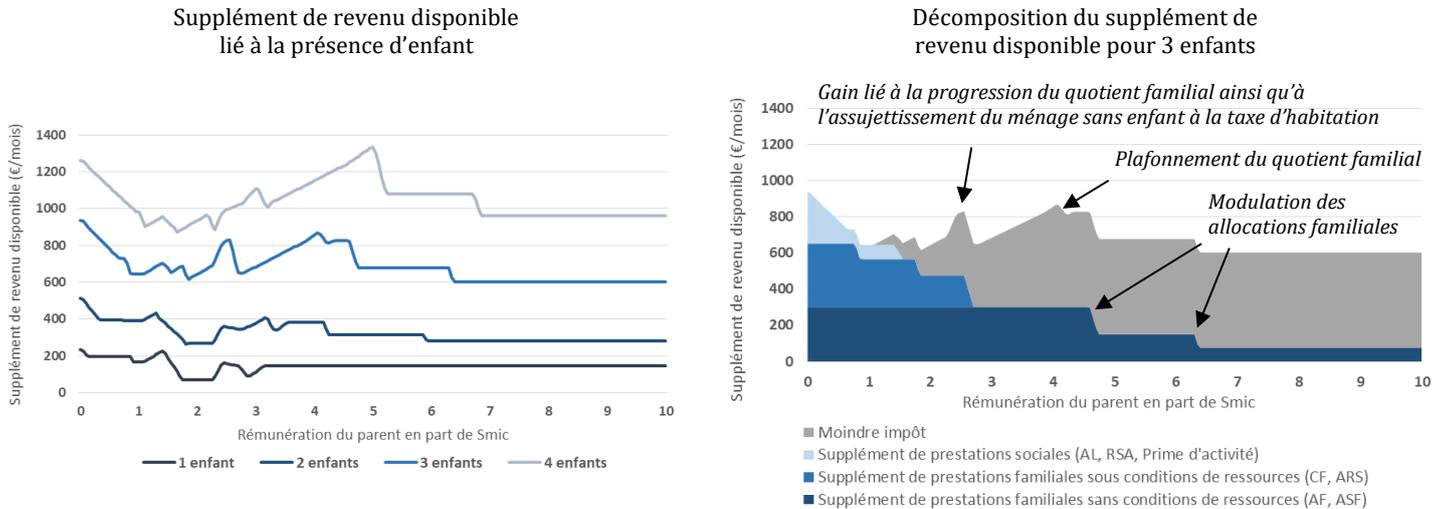
¹¹⁵ Le périmètre des aides retenu par la DG Trésor couvre : les prestations d'entretien de l'enfant (allocations familiales générales, CF, AB de la Paje, ARS, ASF), la prise en compte de la présence d'enfant par les prestations de solidarité (RSA, prime d'activité et allocations logement), les dispositifs fiscaux liés à la présence d'enfant (quotient familial, réductions d'impôt pour frais de scolarité, abattement pour charges de famille de la taxe d'habitation). Sont exclues de ce périmètre : les droits familiaux de retraite, les aides à la garde, les prestations d'action sociale, les aides versées au titre du handicap de l'enfant et les aides versées par les employeurs et les collectivités territoriales.

¹¹⁶ Cela concerne principalement les allocations logement et la prime d'activité, selon le HCFEA.

¹¹⁷ L'assujettissement du couple sans enfant intervenant à un niveau de revenu plus faible

¹¹⁸ À l'origine de plus de seuils : plafonds de complément familial qui ne concernent que les ménages de 3 enfants ou plus et plafonds d'allocation familiale dont le montant est plus élevé à compter du troisième enfant que pour le second.

Graphique 13 : Supplément mensuel de revenu disponible lié à la présence d'enfant, en fonction des revenus du parent, pour un couple locataire (l'autre parent est rémunéré au Smic)



Lecture : les transferts socio-fiscaux versés à un ménage locataire composé d'un conjoint inactif (abscisse à 0) en couple avec un conjoint rémunéré au Smic (soit un revenu total du ménage s'élevant également au Smic) sont majorés d'environ 940€ (respectivement 240€) en présence de trois enfants (resp. d'un seul enfant) de 6 à 10 ans, par rapport à un couple sans enfant (graphique de gauche). Dans le détail (graphique de droite), la majoration de transferts socio-fiscaux induite par la présence de trois enfants de 6 à 10 ans se décompose en un supplément de prestations sociales d'environ 280€, un supplément de prestations familiales sous conditions de ressources d'environ 350€ et un supplément de prestations familiales sans conditions de ressources d'environ 300€.

Source : calculs DG Trésor, sur législation applicable fin 2021. Les enfants sont âgés de 6 ans en présence d'un seul enfant, de 6 et 8 ans en présence de deux enfants, de 6, 8 et 9 ans en présence de trois enfants, et de 6, 8, 9 et 10 ans en présence de quatre enfants. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond).

Au-delà de l'analyse réalisée sur la totalité du périmètre socio-fiscal, l'articulation de certaines prestations génère spécifiquement des effets de seuils non désirés. C'est par exemple le cas de l'AB de la PAJE et du CF majoré (cf. encadré 4). En outre, les critères de ressources génèrent des effets de seuil, que des dispositifs de « sortie » de barème viennent parfois atténuer ce qui renforce en contrepartie la complexité des dispositifs.

Encadré 4 : Les problèmes d'articulation entre complément familial majoré et allocation de base pour les familles de 4 enfants

En application de l'article L. 532-1 du code de la sécurité sociale, le complément familial (CF) et l'allocation de base (AB) de la Paje ne peuvent pas être cumulés.

Une majoration du CF a été instaurée progressivement et le CF majoré est d'un montant de 258 € en 2021 et est versé, sous condition de ressources, à 555 000 familles avec au moins trois enfants de plus de trois ans. Le montant CF majoré est supérieur à celui de l'AB à taux plein de la Paje. Ces deux prestations n'étant pas cumulables, les familles bénéficiaires du CF majoré (56 % des familles bénéficiant du CF) voient cette prestation remplacée par l'AB à taux plein, d'un montant plus faible, en cas de nouvelle naissance. À titre d'illustration, une famille avec trois enfants qui bénéficie du CF majoré touche 258 € par mois pour cette prestation. À l'arrivée d'un quatrième enfant, le CF majoré est remplacé par un droit à l'AB à taux plein pour un montant de 172 €¹¹⁹, cette famille perd donc 86 € par mois jusqu'aux 3 ans du dernier enfant, avant de remplir de nouveau les conditions du CF majoré si ses revenus restent dans la condition de ressources.

Pour les familles bénéficiant du CF non majoré, qui n'est pas non plus cumulable, la bascule entre CF et AB est indifférente, les montants et les conditions de ressources étant alignés depuis 2018.

Source : Mission à partir des données CNAF.

¹¹⁹ Données sur le barème en vigueur au 1^{er} avril 2021.

3.3.2.2. Par ailleurs, on relève une forte hétérogénéité dans le paramétrage des dispositifs qui pèse sur leur lisibilité par les bénéficiaires

Il peut être relevé notamment que :

- ◆ le « coût » de l'enfant n'est pas appréhendé de la même manière entre dispositifs sociaux et fiscaux dans la mesure où les échelles d'équivalence utilisées varient : l'échelle d'équivalence implicite au quotient familial ne distingue pas par exemple les unités de consommation en fonction de l'âge de l'enfant alors que les allocations familiales opèrent une majoration à 14 ans¹²⁰. À l'inverse, le RSA et la PPA ont un barème très proche de l'échelle de l'OCDE modifiée qui intègre les économies d'échelle liées au logement, alors même que ces prestations de solidarité n'ont pas vocation à couvrir les coûts du logement, censés être couverts par ailleurs par les AL¹²¹ ;
- ◆ le traitement des prestations familiales dans les bases ressources des autres prestations sociales n'est pas uniforme ce qui donne lieu à des situations peu lisibles pour les bénéficiaires de plusieurs prestations. Si les allocations familiales sont prises en compte intégralement dans les assiettes de ressources du RSA et de la prime d'activité, elles ne le sont pas dans celle des allocations logement. Toutes les prestations familiales ne sont pas traitées de manière équivalente puisque les aides « ponctuelles » (primes à la naissance et à l'adoption ou ARS) ou dédiées à une dépense (CMG) sont en général exclues des bases ressources des prestations de solidarité ;
- ◆ les revalorisations exceptionnelles de certaines aides (ASF et CF)¹²² ont été exclues des bases ressources du RSA et de la prime d'activité afin d'éviter qu'elles ne soient paradoxalement neutralisées pour les familles les plus modestes, mais cela a pour effet d'amoinrir la lisibilité de la prise en compte de ces aides dans les bases ressources ;
- ◆ les changements de revenus des ménages s'imputent différemment entre les prestations familiales et les autres prestations sociales du fait des diverses temporalités des ressources prises en compte (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Période de référence et fréquence de renouvellement des prestations sociales

Prestations	Période de référence	Réexamen des ressources
AL (<i>avant réforme</i>)	Année N-2	Annuel
AL (<i>après réforme</i>)	Douze mois glissants : M-2 à M-13	Trimestriel
RSA	Trois derniers mois précédant la demande (moyenne mensuelle sur le trimestre de référence pour la PA et le RSA)	Trimestriel
PA		
Toutes prestations familiales sauf ASF et CMG (AF, CF, ARS, AB-PAJE)	Année N-2	Annuel
Complémentaire santé solidaire (C2S)	Douze mois glissant précédant la demande	Annuel (attribuée pour un an)

Source : Mission.

¹²⁰ Conformément à l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée qui attribue 0,2 unité de consommation supplémentaire à l'enfant dès lors qu'il a plus de 14 ans.

¹²¹ Par conséquent, l'intégration implicite des économies de logement dans le barème du RSA et de la PPA est donc de nature à minorer la prise en compte du surcoût de la présence d'un enfant dans les dépenses du ménage. Les dépenses de logement ont une élasticité aux revenus entre 0.3 et 0.4 alors que les principaux postes de dépenses ont une élasticité supérieure à 0.5 ou à 0.6 (hors communication). La part du poste logement est importante dans les dépenses (entre 20 et 30%). Au total, les dépenses de logement paraissent donc surpondérées dans le coefficient d'équivalence de l'échelle OCDE modifiée sur laquelle repose le barème du RSA et de la PPA.

¹²² C'est le cas de la revalorisation de l'allocation de soutien familial et du complément familial intervenue en 2013 dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPPIS) afin d'éviter de minorer le montant perçu du RSA et de PPA.

Ces hétérogénéités emportent des conséquences directes sur la lisibilité et l'accès aux aides pour les bénéficiaires. Ainsi la grande majorité des interlocuteurs rencontrés ont mis l'accent sur la faible lisibilité du système socio-fiscal pour les ménages. L'enquête CREDOC indique qu'en 2020 84% des Français considèrent qu'il est difficile de savoir comment les prestations familiales sont calculées. Cette faible lisibilité est susceptible de peser sur la confiance dans le système socio-fiscal, et en pratique, génère pour les prestations sociales un risque accru de non-recours et/ou la constitution d'indus et créances¹²³ liés à la génération d'erreurs de renseignement et de traitement. Ces complexités de gestion mobilisent fortement les 30 000 agents des CAF qui pourraient utilement être davantage investis sur l'accompagnement renforcé dans l'accès aux droits, sur l'action sociale territoriale et sur le développement de l'offre de services en appui aux collectivités locales.

Au global, les effets indésirés de la combinaison des dispositifs socio-fiscaux montrent que le système est aujourd'hui difficilement pilotable et que toute modification paramétrique d'un des dispositifs du système est susceptible de produire des effets de distorsion difficiles à anticiper.

3.4. Autant le bilan coût/avantages d'une simplification partielle apparaît négatif, autant l'hypothèse une refonte globale du système socio-fiscal de la politique familiale mériterait d'être considérée dans une vision de long terme

L'opportunité d'engager une simplification des dispositifs socio-fiscaux doit se poser au regard des avantages qu'elle est susceptible d'apporter en termes d'amélioration de l'efficacité, de la capacité de cette politique publique à atteindre ses objectifs et des coûts associés à une telle transition.

3.4.1. En matière de politique familiale, la stabilité a une grande valeur intrinsèque

En matière de politique familiale, la stabilité a une grande valeur en soi. Elle est un élément clé de la crédibilité globale de politique familiale dans la durée et de la conviction collective qu'elle ne sera pas remise en cause. Cette confiance est selon des chercheurs rencontrés un précieux acquis de l'ancienneté et de la pérennité de la politique familiale française ; elle permet aux ménages d'ancrer leurs anticipations de long terme sur la politique familiale à venir¹²⁴ et pourrait contribuer ainsi à orienter favorablement leur comportement en matière de fécondité. Toute réforme significative est donc susceptible d'avoir des effets déstabilisateurs et des coûts de transition élevés, même si elle peut être justifiée par ailleurs par d'autres objectifs de politique publique ; elle doit donc être pesée en termes d'équilibre bénéfices-risques.

Elle permet aussi, comme pour toutes les politiques sociales, de consolider l'accès aux droits qui, lorsqu'ils sont stables gagnent en notoriété pour leur public potentiel et sont plus efficacement appréhendés par les professionnels chargés de les mettre en œuvre. À ce titre, les interlocuteurs des CAF notamment ont mis l'accent sur l'importance de se concentrer sur la mise en œuvre des règles déjà existantes et réformes récentes, sans perturber un système déjà complexe.

¹²³ Qui représenteraient entre 2 et 3 Mds par an pour la CNAF.

¹²⁴ Olivier Thévenon, 2014, Évaluer l'impact des politiques familiales sur la fécondité CNAF Informations sociales.

3.4.2. Dans ce contexte les diverses réformes de simplification partielle consistant à fusionner les prestations d'entretien existantes présentent peu d'avantages réels au regard de leurs effets déstabilisants

3.4.2.1. La fusion de l'ensemble prestations d'entretien (allocations familiales, AB et CF) au sein d'une allocation unique versée dès le premier enfant a été explorée par la mission à la demande des commanditaires.

Motivée par le fait que les allocations familiales ne sont pas versées à partir du premier enfant, cette mesure aurait pour objectif de compenser le fait qu'au global, le premier enfant est relativement moins aidé que les enfants de rangs 2 ou 3 (cf. 3.1). Cette option, explorée par la mission sur la base de divers scénarios exploratoires, ne paraît pas, à ce stade, opportune pour plusieurs raisons :

- ◆ Si l'enfant unique n'est pas pris en compte par les allocations familiales, il est pris en compte à travers le quotient familial (3,5 Md€ de QF sur 12,3 Md€ bénéficient aux familles d'un enfant), diverses prestations familiales d'entretien ciblées (allocation de base de la PAJE jusqu'à trois ans, ARS pour les familles les plus modestes) ainsi que dans le barème familialisé des prestations de solidarité pour les familles les plus modestes. A ce titre, les analyses de cas-types de la DGT¹²⁵ (repris dans le graphique 11 du présent rapport) suggèrent que le supplément mensuel versé au premier enfant est inférieur mais proche de celui versé au deuxième enfant pour la plupart des familles. L'écart de supplément mensuel entre le premier et le deuxième enfants concerne essentiellement les familles dont les revenus cumulés des parents se situent entre 2,5 et 3,5 SMIC¹²⁶ ;
- ◆ En outre, les couples de un enfant disposent en moyenne d'un niveau de vie proche de celui des familles de deux enfants (égal à 86 % de celui des couples sans enfants versus 83 %) et un taux de pauvreté similaire (8%) ;
- ◆ à coûts constants, quels que soient les paramètres retenus, notamment en termes de niveau de ressources pour bénéficier de la prestation à compter du premier enfant, l'ensemble des simulations produites par la DSS montre que cette mesure aurait au total des effets anti-redistributifs très importants et entraînerait des transferts massifs au détriment en particulier des familles nombreuses alors qu'elles ont en moyenne un niveau de vie sensiblement inférieur aux familles de un enfant et sont fortement exposées à la pauvreté¹²⁷ ; limiter les effets anti-redistributifs d'une telle mesure aurait donc un coût budgétaire potentiellement élevé ;
- ◆ au regard de l'objectif de natalité, la baisse du taux de fécondité trouve son origine dans l'ensemble des rangs d'enfants et non pas spécifiquement à une baisse du nombre d'enfants de rang 1¹²⁸ ;
- ◆ en analyse coûts bénéfiques, si l'objectif était d'améliorer le soutien aux familles modestes avec un enfant¹²⁹, une évolution aussi lourde par la fusion de deux dispositifs paraît par ailleurs disproportionnée et inadaptée **compte tenu de l'enjeu de la préservation de la stabilité de la politique de la famille** et partant de ses dispositifs.

¹²⁵ Ainsi que celles du HCFEA reprises dans l'annexe III relative aux effets redistributifs de la politique familiale).

¹²⁶ La lecture des cas types de la direction générale du trésor suggère que pour ces ménages, le supplément mensuel de revenu au premier enfant oscille autour de 100 euros contre environ 180 à 200 au deuxième enfant soit un écart de supplément mensuel autour de 100 euros.

¹²⁷ Le niveau de vie des couples avec 3 enfants, après redistribution, représente 64 % de celui des couples sans enfants, celui des couples avec un enfant, 86%. Par ailleurs, d'après l'Insee, en 2017, le taux de pauvreté des couples avec trois enfants ou plus s'élève à 23,1% contre 13% pour l'ensemble des couples avec enfant(s).

¹²⁸ Baisse récente de la fécondité en France : tous les âges et tous les niveaux de vie sont concernés, INSEE, 2018

¹²⁹ 11,8 % des couples avec un enfant appartiennent aux deux premiers déciles de revenu, 38 % des familles monoparentales de un enfant.

Rapport

En tout état de cause, la mission estime que le renforcement de l'appui au premier enfant devrait plutôt relever soit d'une prestation familiale ciblée, comme dans les DROM, soit d'une adaptation du barème des prestations de solidarité (RSA et prime d'activité et, le cas échéant RUA).

3.4.2.2. Le scénario d'une « allocation familiale unique à point » (AFUP)¹³⁰ fusionnant l'ensemble des prestations d'entretien a également fait l'objet de premières analyses par la mission.

Cette AFUP regrouperait l'intégralité des prestations familiales d'entretien, hors aides à la garde : les AF, le CF, l'AB de la Paje, l'ASF et l'ARS. Ce périmètre représente en 2019 une dépense publique de 22,3Md€ et se serait ouverte dès le premier enfant et jusqu'à 18 ans et donnerait une valeur relative par point au nombre d'enfant, à leur âge et au niveau de revenu des bénéficiaires.

En cours d'exploration par la direction du budget, ce scénario emporte :

- ◆ l'avantage d'une plus grande pilotabilité budgétaire pour le volet « prestations » de la politique de la famille ; par contre, ce scénario poserait la question de l'articulation avec le volet fiscal ;
- ◆ un coût élevé lié à la nécessité de compenser les « perdants » ;
- ◆ si les bénéficiaires gagneraient en lisibilité grâce à une prestation unique, cette lisibilité resterait relative dans la mesure où quelles que soient les règles d'attribution des points, elles resteraient dépendantes d'une combinaison entre niveau de revenu, configuration familiale, rang de l'enfant ;
- ◆ l'introduction d'un facteur d'incertitude et donc d'instabilité lié à la difficulté d'anticiper la valeur future du point.

3.4.3. Un scénario de simplification radicale du système socio-fiscal de la politique familiale aurait, en revanche, un sens dans une perspective de long terme

Le système socio-fiscal français est globalement marqué par une logique dominante de redistribution horizontale. C'est une configuration particulière qui mérite d'être soulignée parce qu'elle est peu connue et contre-intuitive. Cette horizontalité « implicite » pourrait être explicitée par une unification et une forfaitisation de l'ensemble des avantages monétaires familiaux à caractère d'entretien, qu'ils soient fiscaux ou sociaux.

Le principe central de ce scénario serait de centrer la logique du système socio-fiscal sur l'enfant et ce indépendamment du niveau de revenus de la famille.

Cette réforme d'ampleur consisterait en l'instauration d'une aide forfaitaire par enfant dès le premier enfant :

- ◆ universelle et indépendante des revenus des parents ;
- ◆ remplaçant l'ensemble des prestations familiales d'entretien (AF, AB, CF hors ASF) et le quotient familial ;
- ◆ différenciée en fonction du rang de l'enfant et fixée en euros à un niveau cohérent avec celui actuellement observé à partir du deuxième décile ;
- ◆ majorée, éventuellement pour les revenus des deux premiers déciles, à un niveau cohérent avec celui observé actuellement.

¹³⁰ Ce scénario fait l'objet de travaux préliminaires réalisés par la direction du budget.

Rapport

Un tel système trouverait toute sa cohérence avec la mise en place d'un dispositif de type revenu universel d'activité. Il exigerait d'une part une articulation avec le système de solidarité et d'autre part impliquerait que celui-ci prennent pleinement en compte l'objectif de réduction du taux de pauvreté et des inégalités de revenus. Cela conduirait à spécialiser chaque dispositif sur son champ – politique de solidarité d'une part ; politique familiale d'autre part – et en permettant ainsi le pilotage indépendant de chacun d'entre eux au regard de ses objectifs propres.

L'intérêt d'une réforme de ce type serait multiple :

- ◆ une bien meilleure « pilotabilité » du système ajustable selon les objectifs propres à la politique familiale :
 - en fonction du rang de l'enfant, notamment si l'objectif de natalité apparaissait devoir être explicitement posée ;
 - en fonction de l'âge de l'enfant : une réponse considérablement simplifiée à la problématique du partage des prestations en cas de garde alternée et plus généralement pour les familles recomposées ou complexes, le droit étant plus directement attaché à l'enfant ;
- ◆ l'élimination de l'ensemble des effets de seuil, ressauts et effets de bords donc des inefficiences et inéquités qui en découlent ;
- ◆ une bien meilleure lisibilité et une meilleure prévisibilité pour les bénéficiaires ;
- ◆ une grande simplification en gestion pour les CAF.

Il est, en revanche, certain qu'une réforme d'une telle ampleur :

- ◆ exigerait, pour limiter le nombre de perdants, des moyens financiers supplémentaires, que la mission n'a pas été en état d'estimer faute de moyens de simulation ;
- ◆ impliquerait une transition lourde, inévitablement génératrice d'incertitudes, au rebours du principe de stabilité évoqué plus haut ;
- ◆ devrait prendre en compte le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques lequel suppose d'apprécier les facultés contributives à l'échelle du foyer¹³¹ ;
- ◆ devrait être soigneusement articulée avec les dispositifs de minima sociaux et de prestations de solidarité.

Au total, la mission estime que ce scénario de réforme de refonte totale de la politique familiale doit être envisagé dans une vision de long terme, dans un contexte de création du RUA et à la condition d'être accompagné d'un effort financier important (pour limiter le nombre de ménages perdants).

¹³¹ CC, décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 ; CC, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013. Si jusqu'ici le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité du plafonnement du quotient familial, il n'a pas été amené à se prononcer sur les formes que peut prendre la prise en charge des charges de famille dans l'impôt sur le revenu.

3.4.4. Des optimisations ciblées devraient être envisagées afin d'améliorer l'articulation de certains dispositifs et de rationaliser l'architecture des prestations monétaires en minimisant les facteurs d'instabilité

3.4.4.1. La contemporanéisation de l'ensemble des prestations d'entretien ne constitue pas une priorité de court terme mais un objectif de moyen terme dans une logique de juste droit

Les prestations familiales reposent sur le revenu imposable donc une base n-2, ce qui est susceptible de générer des indus et des rappels. Ces derniers représentent entre 2 et 3% du montant des prestations servies par la branche famille¹³². Une base n-1 permettrait de corriger ce problème, dans une logique de plus « juste prestation ». Les systèmes d'information doivent être adaptés pour y parvenir et reposent sur le dispositif des ressources mensuelles (DRM). Une telle réforme s'inscrirait dans la logique de contemporanéisation initiée avec les allocations logement début 2021.

Si la contemporanéisation est décidée, en plus des actualisations suivants les événements de vie (naissance d'un enfant, séparation...), plusieurs périodes de référence et rythmes d'actualisation pourraient être envisagés dont la plus raisonnable est celle d'une actualisation annuelle. Une actualisation infra-annuelle des prestations familiales risquerait d'engendrer encore plus d'instabilité des aides versées que dans le cas des allocations logement ou des minima sociaux qui présentent davantage de garanties différentielles ou une dégressivité des aides permettant un lissage des effets de seuil. Dans le cas d'une prise en compte du revenu n-1 avec le maintien d'une seule actualisation annuelle, elle permettrait de générer des économies budgétaires de l'ordre de 250 millions d'euros d'après la DSS.

Compte tenu des difficultés de mise en œuvre de la réforme de contemporanéisation des allocations logement, et des enjeux plus urgents sur le RSA et la PPA, qui reposent pour leur part sur des déclarations trimestrielles assorties de nombreuses erreurs de déclarations, ces réformes lourdes en système d'information demeurent en préparation, pour une mise en œuvre envisagée à ce jour en 2023 ou 2024 pour RSA et prime d'activité, et à une date indéterminée pour les prestations familiales.

Pour les revenus des indépendants, en l'attente d'une réforme de l'assiette de leurs cotisations sociales, prévue dans la réforme des retraites, car la DSN et son extension couplent déclaration et informations sur les cotisations et ressources, les ressources appréciées restent celles de l'année civile n-2 connues et transmises par la DGFIP. Leur contemporanéisation reste donc spécifique pour l'ensemble des prestations familiales, et de solidarité.

Proposition n° 4 : Mettre en œuvre à moyen terme la contemporanéisation des ressources prises en compte dans le calcul des prestations familiales en privilégiant un scénario de réévaluation du droit annuelle plutôt que trimestrielle

Il doit être noté que cette réforme ne saurait être guidée par un objectif d'économies budgétaires mais devrait s'inscrire dans une logique de justes droits adaptés au plus près des revenus des bénéficiaires, et en cohérence avec les autres prestations. Sa mise en œuvre opérationnelle suppose des moyens humains et informatiques adaptés.

¹³² Un rapport IGAS-IGF de juillet 2013 estime que ces indus représentaient un montant de 2 milliards d'euros en 2012, qu'il faut rapprocher des rappels à verser aux allocataires, d'un ordre de grandeur relativement proche.

3.4.4.2. Mieux articuler l'AB de la Paje et le CF majoré

L'articulation complexe entre l'allocation de base de la Paje et le complément familial majoré entraîne une perte de revenus pour les familles bénéficiaires du complément familial majoré, à l'arrivée du quatrième enfant .

Pour répondre aux difficultés d'articulation de ces deux dispositifs, l'option la plus simple semble être de laisser ces familles au CF majoré. Outre un transfert (indifférent) entre ces deux prestations, le maintien au CF majoré augmente de 86 € mensuels pendant 3 ans les prestations servies, hors base ressources du RSA ou de la prime d'activité. Il concerne un effectif limité, correspondant à une partie des naissances de rang 4 ou plus (7,3 % des naissances soit 50 000 par an environ), celles qui surviennent après les 3 ans du précédent enfant, parmi les familles remplissant les conditions de ressources du CF majoré. La mission l'estime à 10% des entrées actuelles à l'AB des familles de 3 enfants et plus, soit environ 15.000 naissances par an, pour un surcoût estimé à 50 M€¹³³.

Proposition n° 5 : Traiter l'incohérence apparue depuis la majoration du complément familial en maintenant, en cas de nouvelle naissance, les familles au complément familial majoré plutôt qu'en les basculant à l'allocation de base de la PAJE

3.4.4.3. Rationaliser à la marge les majorations du quotient familial

La simplification de l'architecture du quotient familial peut également être opérée par une rationalisation des majorations qui ne paraissent pas justifier au regard des charges de familles. En effet, la suppression de la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusive ou principale, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans,¹³⁴ pourrait être explorée, en étudiant le profil de ses bénéficiaires ; elle représente une dépense fiscale de 600M€. La prise en compte de l'isolement étant déjà assurée à travers la demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés¹³⁵, cette demi-part créée en 1945 apparaît comme un reliquat déconnecté de la charge que constitue l'isolement.

Proposition n° 6 : Envisager la suppression progressive de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables vivant seul et ayant eu à titre exclusif, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins 5 ans.

3.4.4.4. Mieux adapter l'allocation de rentrée scolaire à ses objectifs

À la demande des commanditaires, la mission a exploré les pistes d'évolution de l'allocation de rentrée scolaire au regard des objectifs qui sont attribués au dispositif. L'allocation de rentrée scolaire repose sur des paramètres peu sensibles à l'âge des enfants et ne paraît pas refléter parfaitement le coût réel de la rentrée scolaire. Pour un enfant de 6 à 10 ans à l'école primaire le montant est de 370,31 € contre 390,74 € pour un enfant de 11 à 14 ans (au collège) et 404,28 € pour un enfant de 15 à 18 ans (au lycée). Le montant de l'ARS reste le même selon que l'enfant est inscrit en filière générale ou en filière professionnelle alors que les frais réels associés à la rentrée scolaire sont différenciés selon les filières. Par ailleurs, la scolarisation obligatoire dès 3 ans s'accompagne pour les familles de frais de rentrée scolaire sans que le dispositif de l'ARS ne concerne les enfants de 3 à 5 ans. En ce sens, la mission a exploré deux scénarios d'évolution de l'allocation de rentrée scolaire présentés ci-après.

¹³³ Par rapport à la situation actuelle, 15 000 familles par an conservent pendant 3 ans la différence de 86€ entre CF majoré et AB, soit 3100 € sur 36 mois et 15 000x3 100€=46,5 M€.

¹³⁴ Articles 195-1-a,b,e et 197-I-2 du code général des impôts. Numéro de dépense fiscale 110102.

¹³⁵ Article 194-II du code général des impôts. Numéro de dépense fiscale 110110.

Rapport

Par ailleurs, la mission s'est intéressée au dispositif de réduction d'impôt pour frais de scolarité pour l'enseignement secondaire. La réduction d'impôt¹³⁶ sur le revenu aux ménages est accordée au titre des frais de scolarité des enfants poursuivant des études secondaires (collège, lycée) ou supérieures. Elle est de 61 euros pour un enfant au collège et de 153 euros au lycée. Elle estime opportun de supprimer ce dispositif. En effet, au regard des montants engagés ce dispositif n'emporte pas d'effets redistributifs utiles ni, *a fortiori*, incitatifs sur les ménages qui en bénéficient. La suppression de ce dispositif sur le champ des études secondaires permettrait un gain budgétaire de 170 millions d'euros¹³⁷.

Proposition n°7 : La mission recommande :

- ◆ de supprimer la réduction d'impôt pour frais de scolarité des enfants scolarisés dans le primaire et le secondaire ;
- ◆ concernant l'allocation de rentrée scolaire, la mission recommande de la majorer pour les élèves en filière technologique ou professionnelle dont les coûts de rentrée sont supérieurs à ceux des élèves de filière générale et de l'étendre aux enfants de 3 ans par cohérence avec l'obligation de scolarisation à 3 ans. Par ailleurs, l'IGAS et l'IGF formulent des propositions distinctes en ce qui concerne les montants à retenir pour les différentes tranches d'âge.

Les deux scénarios d'évolution de l'allocation de rentrée scolaire - l'un ayant la préférence de l'IGF (tableau 10) et l'autre de l'IGAS (tableau 10 bis) - sont présentés ci-après.

L'IGF a simulé les perspectives d'évolution suivantes : (i) la meilleure adaptation des montants aux coûts réels de la rentrée scolaire compte tenu du fait que les montants actuels ne paraissent pas refléter ceux observés réellement dans les dépenses des familles¹³⁸. et (ii) l'élargissement de l'ARS aux enfants de 3 à 5 ans qui pourrait être justifié compte tenu du fait que la scolarisation est devenue obligatoire pour les enfants à partir de 3 ans. Ces scénarios auraient pour effet une baisse de la dépense de 300 à 400 millions d'euros, par rapport à la dépense 2019 de 2Md€.

Tableau 10 : Simulation de l'effet de calibrations plus adaptées au coût réel de la rentrée scolaire

Âge	Nombre de bénéficiaires (en milliers) ¹³⁹	Montant (en euros) ¹⁴⁰	Coût global
Sans étendre aux 3 à 5 ans			
6-10 ans	2 263	200	1,626 Mds
11-14 ans	1 707	400	
15-18 ans	1 168	420	

¹³⁶Définie par l'article 199 quater F du CGI (Code général des impôts) et créée en 2002.

¹³⁷ Chiffre de 2019 (Voies et moyens du PLF 2021).

¹³⁸ Aux termes de sa dernière étude sur le coût réel de la rentrée pour 2020, la Confédération syndicale des familles relève les dépenses suivantes : en CP entre 170 et 180 euros en moyenne ; au collège : en sixième 407 euros et en quatrième 388 euros ; au lycée : en seconde générale de 420 euros, en seconde pro industrielle 695 euros, et en seconde professionnelle sanitaire 400 euros., le coût réel de la rentrée scolaire en seconde professionnelle est très dispersé selon la spécialité choisie. Une étude sur le budget des familles pourrait opportunément être commandée par la DSS pour préciser le montant réel du coût de la rentrée scolaire par âge et classe.

¹³⁹ Sur la base des chiffres de l'année 2018 présentés plus haut et estimation DSS pour les enfants de 3 à 5 ans.

¹⁴⁰ Montant proposé/ hypothèses de calcul sur la base de l'estimation du coût réel de rentrée des associations. Pour la maternelle, voir notamment la note d'information « Les dépenses des familles pour la scolarisation des enfants » (septembre, 2015).

Rapport

En étendant aux 3 à 5 ans		
3-5 ans	1 300	50
6-10 ans	2 263	200
11-14 ans	1 707	400
15-18 ans	1 168	420
		1,691 Mds

Source : Mission.

Pour sa part l'IGAS estime que le reprofilage de cette aide au ciblage très social¹⁴¹, ne saurait se traduire par une baisse des moyens qui lui sont consacrés et que l'intérêt d'un reprofilage du barème peut ne pas être à la mesure de l'impact en termes de gagnants/perdants, compte tenu de la sensibilité de cette prestation, très repérée par les familles. Au total, l'IGAS recommande le versement de l'ARS de 3 à 5 ans à 80 € en lien avec la scolarité obligatoire, une stabilité des montants en-dessous de 15 ans pour ne pas induire de pertes pour les familles et une revalorisation à hauteur de 450 € pour la tranche des 15-18 ans, avec le cas échéant une majoration de 50 € pour les élèves de l'enseignement professionnel et technologique. Ce scénario qui correspond à un surcoût de l'ordre de 188 M€ pourrait être financé par la suppression de la réduction d'impôt « frais de scolarité » (200M€).

Tableau 11 bis : Simulation de l'effet d'autres montants de l'ARS

Tranche âge	Effectifs	Montants actuels (euros)	Dépenses (M €)	Extension à 3 ans	Montants proposés
3-6 ans	1300	0€	0	80,00 €	
6-10 ans	2263	370,31 €	842		370,31 €
11-14 ans	1707	390,74 €	670		390,74 €
15-18 ans	1168	404,28 €	475		450,00 € (soit 45,72 € de plus)
Cout total en M€			1987	105	2041
Montant filières techniques/professionnelles					500,00 €
Surcoût en M€					29
Coût avec filières tech/pro en M€					2070
Economie (-) ou Surcoût (+) en M€				105	83

Les surcoûts s'entendent par rapport au montant 2021 théorique (2 Md€ en 2019) ; Le scénario avec extension à 3 ans a un surcoût de 105+83=188 M€.

En tout état de cause, l'IGF et l'IGAS ne préconisent pas de transformer l'ARS en un chèque de rentrée. La transformation de l'ARS en un chèque pour les dépenses de rentrée scolaire fait l'objet d'interrogations récurrentes¹⁴² mais ne paraît pas justifiée : la gestion de l'ARS sous forme de chèque (production et distribution) entraînerait des surcoûts administratifs et un risque de non-recours alors qu'elle est versée automatiquement¹⁴³. Les aides affectées peuvent avoir des effets non désirés tels l'augmentation des prix et la captation de l'aide par les vendeurs¹⁴⁴.

¹⁴¹ 59,5 % des bénéficiaires de l'ARS appartiennent aux 2 1ers déciles de revenus, 77,8 % aux trois 1ers déciles.

¹⁴² La mise en place de ce type de dispositifs est censée permettre de cibler l'utilisation des montants de l'ARS sur les dépenses liées à la rentrée scolaire et éviter toute dépense qui ne relèverait pas de l'intérêt de l'enfant

¹⁴³ Des études ont montré que les aides octroyées sous forme de bons emportent un risque de non-recours plus élevé que lorsqu'elles sont octroyées sous forme financière. La DSS s'appuie sur la littérature produite sur ces éléments. (Diane Whitmore Schanzenbach, « Experimental estimates to the barriers of food stamp enrolment », Institute for research on poverty, septembre 2009).

¹⁴⁴ « Les allocations logement, comment les réformer ? », Bozio et alii, CEPREMAP 2015.

4. Le renforcement de l'offre de services doit être la priorité de la politique familiale, ce qui justifie notamment des changements forts en termes de gouvernance locale, et à plus court terme des mesures pour réduire les inégalités d'accès à l'offre d'accueil du jeune enfant

D'après une très large majorité des interlocuteurs rencontrés (chercheurs, praticiens du terrain, représentants des collectivités...), les sondages d'opinion et l'analyse des comparaisons internationales, le renforcement de l'offre de services doit constituer la priorité majeure pour la politique de la famille en France, au regard de ses principaux objectifs : meilleure articulation entre vie familiale et emploi, lutte contre la précarité et aussi égalité des chances et développement des jeunes enfants, en particulier ceux issus des familles les plus modestes. Toutefois, force est de constater qu'après des progrès importants depuis plus de 20 ans, l'offre d'accueil stagne sans répondre aux besoins des familles et est marquée de fortes inégalités d'accès, territoriales et sociales. 60 % des enfants de moins de trois ans restent gardés par leurs parents, hors de modes de garde formels, par choix ou par nécessité.

4.1. Fondée sur le principe du libre choix tant pour la décision de retour à l'emploi qu'entre les différents modes de garde formels du jeune enfant, la politique de la famille présente, en moyenne, d'assez bons résultats en termes de conciliation entre vie familiale et professionnelle

4.1.1. Un continuum de dispositifs facilite la conciliation de la vie privée avec la vie professionnelle

La poursuite de l'objectif de conciliation vie privée et vie professionnelle repose sur une aide au parent souhaitant adapter son activité à la suite de la naissance de l'enfant et sur le développement des modes d'accueil formels et les dispositifs d'appui à la garde du jeune enfant qui l'accompagnent.

La Prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prépare) permet au parent de cesser son activité professionnelle ou de la réduire afin de s'occuper de son enfant de moins de 3 ans. Elle est versée¹⁴⁵ dès le premier enfant et sans condition de ressources. Le versement est variable dans sa durée (en fonction du rang de l'enfant) et dans ses montants selon la quotité de travail (400 euros en cas de cessation totale d'activité et dégressif ensuite selon l'ampleur du recours au temps partiel). En 2019, l'effort en faveur de la Prépare a représenté 273.000 bénéficiaires et 922 M€, soit la moitié des effectifs et dépenses de 2013, avant réforme.

Pour accompagner le développement et le recours aux modes de garde formels du jeune enfant, individuel et collectif, différents dispositifs sont en place :

- ◆ de solvabilisation de la « demande » à hauteur de 9Md€ en 2019 : à travers le CMG (6,4 Md€) ainsi que le crédit d'impôt garde d'enfants (1,2 Md€) et le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (estimation haute à 1,4 Md€) ;
- ◆ de soutien à l' « offre » :
 - la CNAF consacre 60% du fonds national d'action sociale¹⁴⁶ à la petite enfance, soit 3,6 Md€ en 2019 ;

¹⁴⁵ Sous condition de durée minimum de cotisation : il faut avoir validé 8 trimestres d'assurance vieillesse durant : (i) les deux dernières années pour le 1er enfant (ii) les quatre dernières années pour deux enfants, (iii) les cinq dernières années à partir du troisième enfant.

¹⁴⁶ Via les instruments de la PSU et des financements complémentaires et bonus

Rapport

- les collectivités financent directement les modes d'accueil formels (principalement collectifs) du jeune enfant.

Ces dispositifs d'accueil du jeune enfant sont les accueils individuels (les assistantes maternelles et garde à domicile constituent le premier mode de garde formel ce qui constitue une spécificité française) et les accueils collectifs (crèche et préscolarisation).

Encadré 5 : Les modes de garde formels en France du jeune enfant

L'assistante maternelle peut accueillir jusqu'à quatre enfants âgés de moins de six ans, à son domicile ou dans une maison d'assistants maternels (MAM). Elle est rémunérée par la famille employeur dans 90 % des cas, sauf si elle travaille dans le cadre d'une crèche familiale.

L'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) comprend plusieurs catégories :

- les crèches collectives accueillent des enfants selon des horaires réguliers. Il peut s'agir de crèches traditionnelles ouvertes de 8 à 12 heures par jour, de crèches du personnel sur le lieu de travail des parents, de crèches parentales gérées par les parents ou de micro-crèches (dix places au plus).
- les haltes garderies pratiquent l'accueil occasionnel, dans la limite des places disponibles ;
- les crèches « multi-accueil » combinent accueil régulier et occasionnel ;
- les crèches familiales regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile et sont rémunérées par la collectivité locale ou l'organisme qui les emploie ;
- les jardins d'enfants sont des structures d'éveil réservées aux petits de deux à six ans.

La **garde à domicile** permet aux parents de faire garder leur enfant chez eux, en recourant soit à un professionnel employé par leurs soins, soit à un organisme agréé par l'État, entreprise ou association.

Source : Mission.

4.1.2. Après un fort développement, le nombre de places d'accueil formel du jeune enfant stagne depuis 2015

Malgré un fort développement de la capacité globale d'accueil qui est passée de 1 150 000 en 2008 à 1 360 000 en 2015, le nombre de places d'accueil formel connaît depuis une stagnation. Ces évolutions de la capacité globale d'accueil s'expliquent par :

- ♦ une augmentation continue du nombre de places en accueil collectif qui est passé de 350 000 places en 2008 à plus de 430 000 places en 2015 et 460 000 en 2018. Depuis 2015, la croissance du nombre de places gérées par le secteur marchand¹⁴⁷ a pris le relais du ralentissement de la création de places de crèches en secteur public et associatif ;
- ♦ une croissance du recours aux assistantes maternelles de 614 000 en 2008 à 796 000 en 2015 mais une baisse sensible depuis avec un nombre de place qui atteint 759 000 en 2018 ;
- ♦ depuis 2015, les créations de places en crèches ne suffisent plus à compenser la réduction de nombre de places chez les assistantes maternelles et en préscolarisation.

La progression observée du taux d'accueil formel de 56,6% en 2015 à 59,3% en 2018 n'est due qu'à la baisse de la natalité. L'accueil chez les assistantes maternelles reste le plus représenté, ce qui constitue une spécificité française.

¹⁴⁷ Parmi les places de crèches gérées par le secteur marchand, le segment des micro-crèches PAJE, apparue en 2010, est le plus dynamique puisqu'au cours des années 2017 et 2018, il a contribué à la création de près de la moitié des places de crèches.

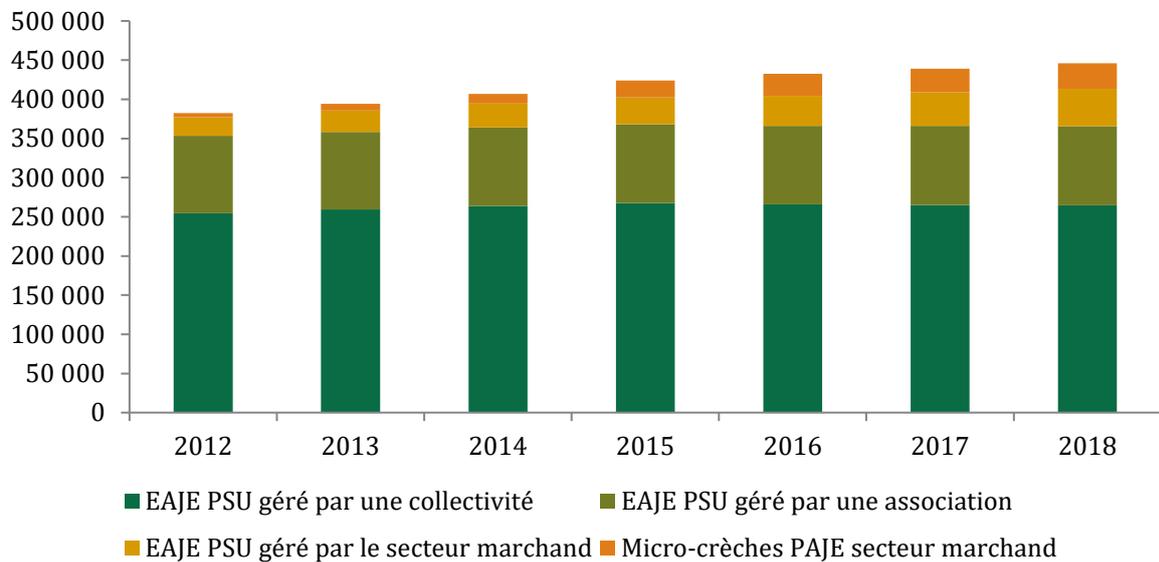
Rapport

Tableau 12 : Évolution de la capacité théorique d'accueil de jeunes enfants

En milliers	2008	2015	2018	Capacité rapportée au nombre d'enfants de la tranche d'âge
Assistantes maternelles	614	796	759	33,2
Salariée à domicile	40	42	47	2,7
EAJE (crèche)	350	428	460	20,7
École maternelle	149	93	89	3,9
Total	1 152	1 359	1 355	
Taux d'accueil en mode formel	47,4%	56,6%	59,3%	
Nombre d'enfants <3 ans	2 430 000	2 401 000	2 285 000	

Sources : Observatoire national de la petite enfance, Cour des comptes, calculs de la mission.

Graphique 14 : Le nombre de places en EAJE par type de financement et de gestionnaire de 2012 à 2018



Source : CNAF, ONAPE et repris par le rapport E&Y de 2018.

Encadré 6 : Développement du secteur marchand des crèches

Depuis les années 2000, le secteur marchand des crèches privées s'est développé en complément des crèches municipales et associatives. Les gestionnaires du secteur marchand gèrent environ 80 000 places, réparties à parts égales entre des crèches en financement PSU et des micro-crèches PAJE, soit autour de 20% des places de crèches, en 2018. Le secteur marchand représente aujourd'hui près de 1,5 Md€ de chiffre d'affaires et 25 000 salariés. Les délégations de service public ou marchés équivalents passés par les communes et confiés au secteur marchand PSU alimentent cette dynamique, dans une proportion non documentée mais importante.

L'adoption du crédit impôt famille en 2003 a contribué à son développement. Le crédit impôt famille permet en effet à une entreprise privée de déduire 50% des coûts liés à la création d'une place de crèche pour un enfant de salarié dans la limite de 1 M€. En 2019, plus 12 000 entreprises ont ainsi bénéficié d'un crédit d'impôt de 130 M€.

Le développement des crèches privées et en particulier des microcrèches PAJE a pris le relais des crèches publiques et associatives dans le développement des places de crèches, jusqu'à représenter près de 80 % des ouvertures de places entre 2012 et 2018. Les micro-crèches PAJE ne sont pas soumises au barème tarifaire des crèches en PSU et leur accès est solvabilisé par le CMG structure et par le CIFAM.

Source : Mission.

Rapport

Au total, les dispositifs en place¹⁴⁸ font que les restes à charge pour les familles varient selon les revenus et le mode de garde choisi. Des travaux de la CNAF¹⁴⁹ portant sur des cas-types, il ressort que :

- ◆ le recours à la crèche est le mode de garde le moins cher pour les parents, si leur revenu est inférieur à 2 SMIC, alors qu'il est le plus cher pour les finances publiques ;
- ◆ le recours à des assistantes maternelles et les gardes partagées est plus cher que les crèches pour les ménages les plus modestes : l'écart de prix est de 125 à 171€ par mois entre 0,5 et 2 SMIC ;
- ◆ les micro-crèches PAJE sont plus chères jusqu'à 6 SMIC et le mode de garde le plus cher pour les parents est la garde à domicile non partagée variant entre 873 €/mois et 1 165 €/mois pour un ménage à 6 SMIC ;
- ◆ en dehors de la garde à domicile simple qui nécessite un effort important des familles, même à 6 SMIC (16% du revenu), le reste à charge en EAJE, le mode de garde le moins onéreux, représente un montant estimé entre 4,5 et 5,6% des revenus en-dessous de 2 SMIC. Il est donc important pour ces familles d'avoir une place en crèche, faute de quoi une cessation d'activité totale ou partielle peut s'imposer.

Tableau 13 : Reste à charge en 2019 pour une famille biactive selon le mode d'accueil temps plein choisi (en €/mois) aides fiscales déduites

Mode de garde	0,5 SMIC	1 SMIC	1,5 SMIC	2SMIC	3 SMIC	4 SMIC	5 SMIC	6 SMIC
EAJE	35	61	91	147	269	390	467	539
Assistante maternelle	160	160	160	318	318	436	436	436
Garde partagée	224	224	224	310	310	370	370	370
Microcrèche PAJE	302	302	302	421	421	539	539	539
Garde simple	873	873	873	1047	1047	1165	1165	1165

Source : Mission d'après les données ONAPE rapport 2019 pages 94-95

Le calcul des restes à charge ci-dessus procède de l'application du barème du CMG. Ce dernier apparaît relativement complexe en raison notamment d'effets de seuils. L'encadré ci-dessous rappelle les difficultés rencontrées et des propositions sont formulées pour y répondre.

Encadré 7 : le CMG a un barème complexe à réformer

Le complément de mode de garde (CMG) est soumis à des effets de seuil liés à sa modulation aux revenus selon trois tranches de revenus à partir desquels sont déterminés trois taux forfaitaires pour chacune des trois situations de CMG (emploi directe d'une assistante maternelle, garde à domicile ou structure). Près de 60% des allocataires du CMG bénéficient du montant intermédiaire. La valeur du CMG augmente avec les revenus du ménage mais de façon non linéaire entraînant un effet de seuil important notamment au-dessus de la première tranche.

Source : Mission.

4.1.3. Sur le plan de la participation des femmes au marché du travail et de l'offre d'accueil du très jeune enfant, les analyses suggèrent que la France offre des résultats plutôt dans la moyenne de l'UE mais significativement en-dessous des pays scandinaves

La France obtient un taux d'emploi des mères dans la moyenne de l'UE tout en présentant le taux de fécondité le plus élevé de l'UE.

¹⁴⁸ CMG et crédit d'impôt pour garde d'enfant.

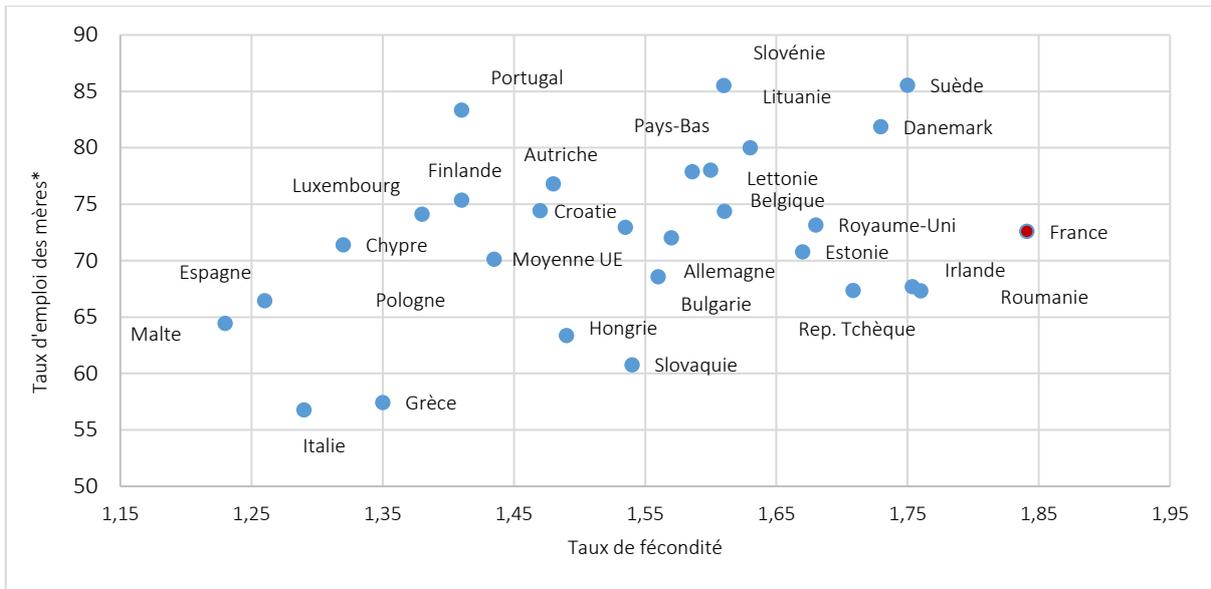
¹⁴⁹ Sur la base de cas-type qui permettent d'approcher les niveaux de reste à charge pour des gardes à temps plein (9 heures par jour et 18 jours par mois) d'un enfant unique de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent en fonction de niveaux de revenus variant de 0,5 à 6 SMIC.

Rapport

Plus précisément :

- ◆ le taux d'emploi des mères en France est identique ou supérieur à celui observé au Royaume-Uni, en Espagne, et en Allemagne qui présentent un taux de fécondité plus faible ;
- ◆ néanmoins, avec des taux de fécondité de 1,7 assez proches à celui en France, le Danemark et la Suède présentent des taux d'emploi des mères plus élevés. Ces bonnes performances scandinaves peuvent, selon la littérature¹⁵⁰, s'expliquer par le haut niveau de couverture des services d'accueil de la petite enfance.

Graphique 15 : Taux d'emploi des mères de 15 à 64 ans et nombre d'enfant par femme (2018)



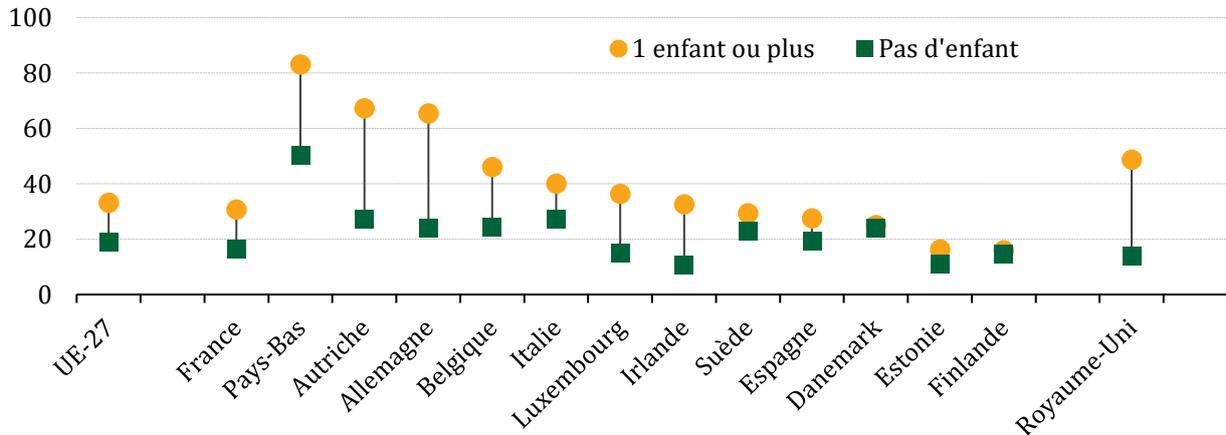
*Source : Mission d'après les données OCDE, (*Taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans ayant au moins un enfant (0-14 ans)).*

En France, le recours au temps partiel pour les femmes dépend relativement moins du fait qu'elles aient ou non des enfants. Avec une part de femmes travaillant à temps partiel de 31 % lorsqu'elles ont un enfant contre 16,5% lorsqu'elles n'en ont pas, la France présente sur cet indicateur une bonne performance. En Allemagne, 24% des femmes sans enfant travaillent à temps partiel et 64% pour les femmes avec enfant. On retrouve des écarts sensibles également au Royaume-Uni ou Irlande. Les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Suède) affichent en revanche de bien meilleurs résultats : le fait d'avoir un enfant n'ayant, *a priori*, pas d'impact sur la quotité de travail des mères.

¹⁵⁰ L'offre de garde permettrait d'expliquer un tiers de la hausse du taux d'emploi observée entre le début des années 1980 et 2010. (Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD, Olivier Thévenon, OECD, 2013).

Rapport

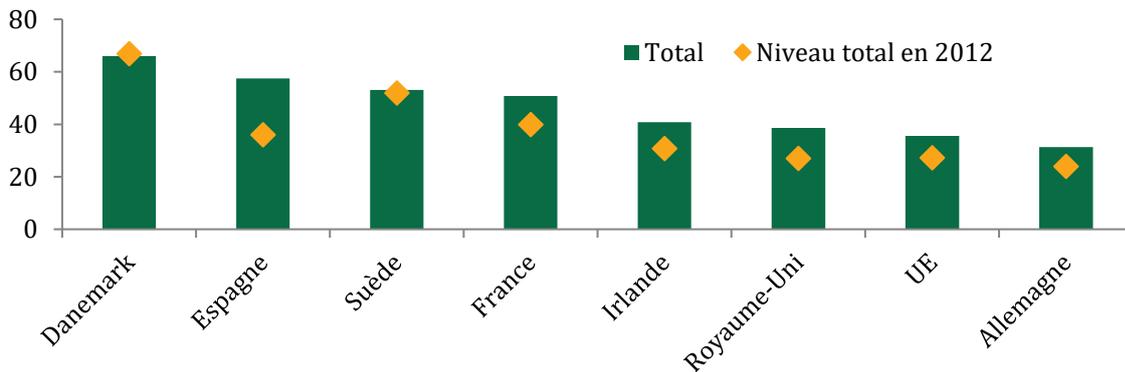
Graphique 16 : Part des femmes (25-49 ans) occupant un emploi à temps-partiel selon la présence ou non d'enfant (en %), 2019.



Source : Eurostat, 2020.

L'effort en faveur des modes formels de garde se compare avantageusement à la moyenne UE mais est inférieur aux pays scandinaves. En 2019, le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode de garde formalisé¹⁵¹, est supérieur en France (51%) à la moyenne européenne (36%) et en augmentation depuis 2012.

Graphique 17 : Part des enfants de moins de 3 ans bénéficiant d'un mode de garde formalisé, 2019



Source : Eurostat, 2020.

En conséquence, ces éléments suggèrent qu'en France, les dispositifs mis en place (congés parentaux, CMG, dispositifs d'accueil du jeune enfant...) :

- ◆ assurent une conciliation entre vie privée et vie professionnelle plus efficace que la moyenne de l'UE au regard du taux d'emploi des mères et du fait qu'en moyenne, les mères basculent relativement moins vers le temps partiel ;
- ◆ offrent un service d'accueil au très jeune enfant plus performant que la moyenne UE en partie du fait de la scolarisation à 3 ans, mais de moins bons résultats que les pays du Nord qui conjuguent le principe de la garde par les parents jusqu'à un an puis le recours à l'accueil formel en crèches à partir d'un an dans le cadre d'un droit opposable.

¹⁵¹ L'indicateur de mode de garde formalisé de l'OCDE recouvre tous les services organisés tels que les crèches ou les maternelles publiques ou privées et les services de garde fournis par des professionnels rémunérés.

L'analyse de ces performances moyennes cache néanmoins d'importantes lacunes et de très fortes différences sociales et territoriales.

4.2. Les difficultés d'accès aux modes d'accueil formel du jeune enfant et les modalités de fonctionnement de la Prépare pèsent sur le développement et le bien-être du très jeune enfant et sur le maintien et/ou le retour à l'emploi des mères

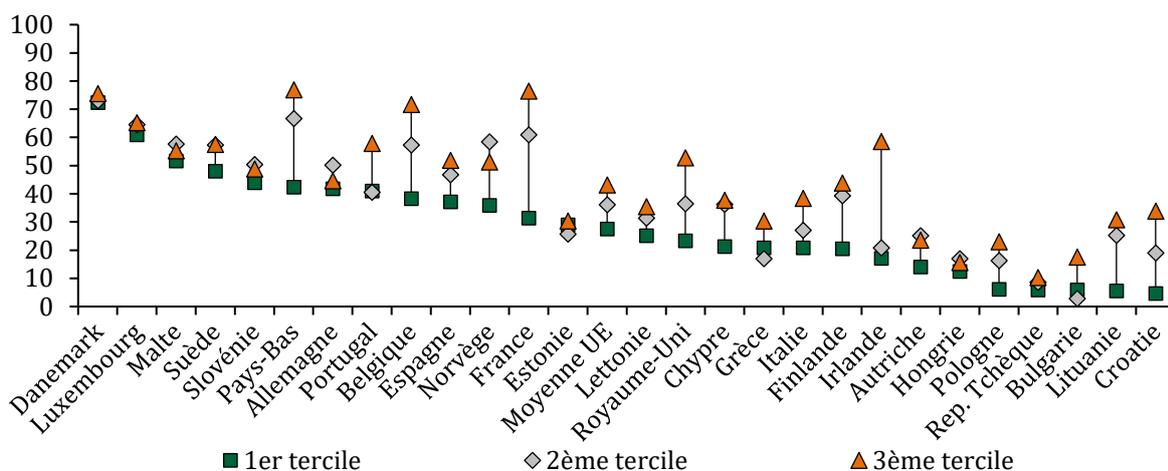
L'offre globale d'accueil, malgré les progrès réalisés, répond imparfaitement aux besoins des parents. D'après le baromètre de la petite enfance en 2019, respectivement 77% des parents qui souhaitent recourir à une assistante maternelle et seulement 49% de ceux qui espéraient que leur enfant puisse bénéficier d'une crèche y parviennent. Par ailleurs, les interlocuteurs des communes de la région parisienne qui connaissent une forte dynamique démographique indiquent pouvoir répondre à seulement 30 à 40% des demandes des familles. Cette réalité reflète des désajustements qualitatifs et quantitatifs de l'offre, qui vont de pair avec des inégalités d'accès.

4.2.1. Malgré divers dispositifs de soutien et les efforts réalisés pour développer l'offre de places en crèches, l'inégalité d'accès aux modes de garde est particulièrement forte en France

4.2.1.1. Une inégalité dans l'accès aux modes de garde selon les revenus

On observe de fortes inégalités sociales dans l'accès aux modes de garde formels en France que n'expliquent que partiellement les niveaux de restes à charge. Seuls 31% des enfants de moins de trois ans du premier tiers de revenus bénéficient d'une garde en dehors du cercle familial alors que cette proportion atteint 76% pour ceux issus du dernier tiers de revenus. Bien supérieur à la moyenne européenne (16 points), cet écart de 45 points entre le premier et le dernier tiers est parmi les plus élevés de l'UE.

Graphique 18 : Taux de participation à un mode de garde formalisé¹⁵² des enfants de moins de 3 ans en % (2017 ou année la plus récente)

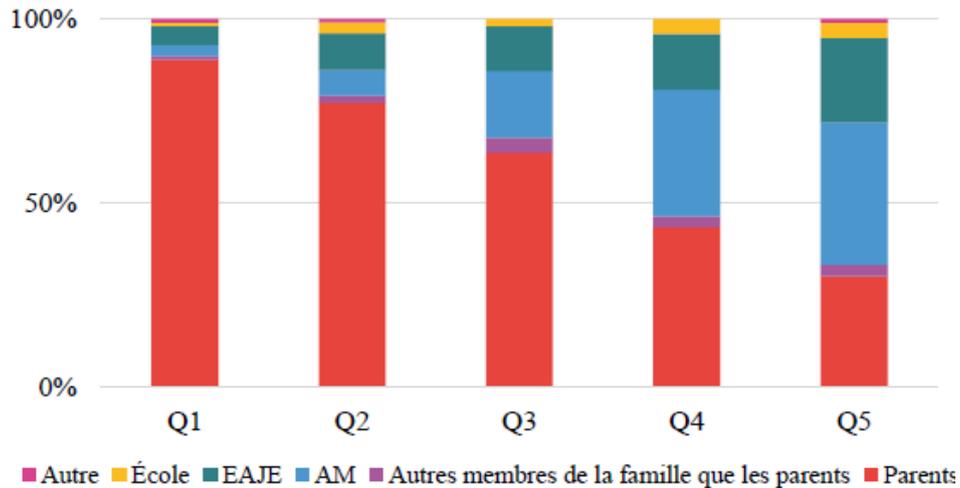


Source : OCDE à partir des données EU-SILC.

¹⁵² L'indicateur de mode de garde formalisé de l'OCDE recouvre tous les services organisés tels que les crèches ou les maternelles publiques ou privées et les services de garde fournis par des professionnels rémunérés.

Les dernières données nationales disponibles sont anciennes mais confirment l'inégalité d'accès aux modes formels d'accueil selon les revenus. L'analyse des modes de garde formels selon les revenus procède au niveau national principalement de l'enquête mode de garde menée par la DREES tous les 7 ans et qui a été mise à jour en 2013. Les données sont donc relativement anciennes¹⁵³. Elles montrent que plus les ménages sont modestes, plus l'enfant est gardé à la maison, tant en mode de garde principal en semaine, qu'en recours ponctuel : seuls 5% et 16% des enfants issus des familles du premier quintile bénéficient respectivement au moins une fois par semaine, d'un accueil auprès d'une assistante maternelle et d'un accueil collectif (contre 10 et 2 fois plus pour les enfants issus du dernier quintile).

Graphique 19 : Répartition de la garde des enfants en fonction du revenu des parents en 2013



Source : Cour des comptes RALFSS 2017 d'après enquête DREES modes de garde 2013.

Plusieurs facteurs structurants sont susceptibles d'expliquer cette situation :

- ◆ s'agissant de l'assistante maternelle, les frais associés et les restes à charge sont plus élevés qu'en EAJE ; en outre la démarche de parent employeur et l'avance des frais pour ce mode de garde paraissent dissuasifs pour les familles modestes ;
- ◆ s'agissant de l'offre d'accueil collectif, les commissions d'attribution des places en crèche des communes donnent la priorité aux couples bi-actifs¹⁵⁴ qui sont moins présents dans les deux premiers quintiles tandis que les territoires présentant les niveaux de pauvreté les plus élevés sont davantage susceptibles de manquer d'offres d'accueil.

Il est à noter que les mécanismes de financement de la PSU qui visent à compenser les moindres recettes induites par l'accueil d'enfants de milieux modestes, ont été complétés par un « bonus mixité » pour renforcer leur accueil, avec une cible de 20 % d'enfants sous le seuil de pauvreté. Le bonus mixité ne représente toutefois que 56 M€ pour un quart des EAJE touchés.

¹⁵³ Il est probable que le développement des places de crèches de ces dernières années qui est essentiellement le fait des crèches privées n'ait pas inversé la tendance.

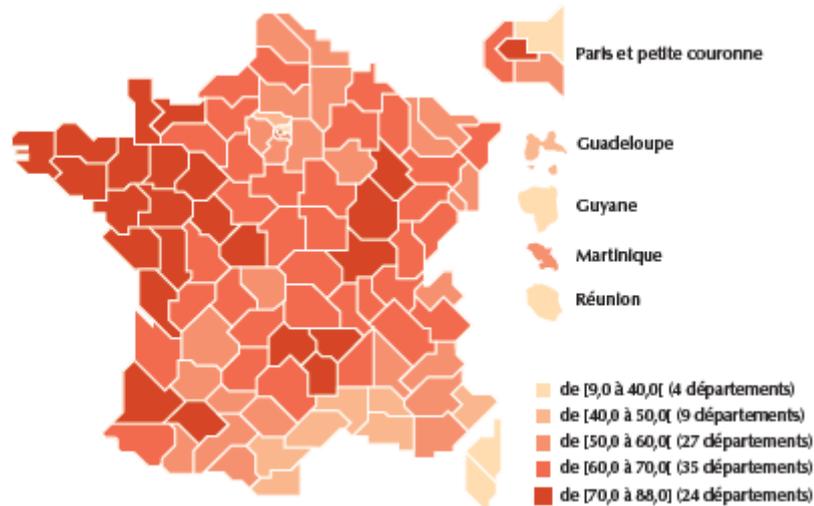
¹⁵⁴ Les enfants issus de familles actives, qu'elles soient mono ou biparentales, bénéficient d'une place de crèche à hauteur de 26%, d'un mode de garde formel à hauteur de 93% pour les familles biparentales et de 74% pour les familles monoparentales.

Rapport

4.2.1.2. Le recours aux différents modes de garde varie fortement selon les territoires

Les capacités d'accueil en modes de garde formel sont très différentes d'un département à l'autre dans un rapport de 1 à 10. Ces écarts peuvent être appréciés selon l'offre d'accueil en assistance maternelle et l'offre d'accueil collective.

Carte 1 : Capacité théorique d'accueil en modes formels pour 100 enfants de moins de 3 ans au 31 décembre 2018



Source : Mission d'après l'Onape.

Le taux moyen de recours aux assistantes maternelles de 33,2 places/ 100 enfants, premier mode de garde formel cache une disparité qui va de 2 à 67,8 places. De forts taux de recours sont observés notamment dans le Grand Ouest (Bretagne, Pays de Loire, Normandie, Franche-Comté, une part de la Région Centre...) ainsi que dans les territoires ruraux. En revanche, ces taux sont plus faibles à moins de 25 places/ 100 enfants à Paris et en région parisienne (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Hauts-de-Seine) ou encore en région PACA.

Avec une moyenne nationale de 20,1 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, les capacités d'accueil en crèche varient fortement de 6,3 à 49,5. Dans la partie septentrionale de la France, 28 départements ruraux ont des capacités inférieures à 13 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, contre des taux élevés (de 29 à 50 places/ 100 enfants) dans certains départements franciliens (94, 78, 92 et 75).

Au total, les pouvoirs publics consacrent le plus d'argent aux enfants accueillis dans les crèches, appartenant plus souvent à des familles urbaines et plus aisées que la moyenne (15 000 € d'effort par place) tandis que les enfants, notamment des zones rurales bénéficient davantage des services d'une assistante maternelle (8 000 € par enfant accueilli) et que les enfants des ménages les plus modestes sont le plus souvent gardés par leurs parents et en pratique par leur mère.

Plusieurs éléments expliquent ces écarts dans le recours aux modes de garde formels.

D'abord, l'intensité du recours aux différents modes de garde dépend des caractéristiques démographiques propres à chaque territoire (densité de population, dynamique ...) et du niveau de revenus des parents.

Rapport

Ensuite, le métier d'assistante maternelle connaît une forte tension en raison d'une répartition géographique inadéquate, d'une faible attractivité et d'une baisse de leur nombre. L'indicateur de tension de la DARES¹⁵⁵ est passé de 3 en 2011 à 5 en 2019 sur ce métier qui fait partie du cinquième quintile des métiers les plus en tension. Cette tension s'explique principalement :

- ◆ par une inadéquation géographique entre l'offre et la demande¹⁵⁶ : notamment au sein des métropoles, on observe un décalage entre les lieux de vie des assistantes maternelles et ceux des parents souhaitant placer leurs enfants en mode d'accueil formel ;
- ◆ la perte d'attractivité du métier (salaires faibles, manque de perspectives de carrière, formation en « silo » avec peu de passerelle entre les métiers...).

Plus généralement, la prise en compte hétérogène de la problématique de l'accueil du très jeune enfant (assistance maternelle et accueil collectif) dépend des choix retenus par les communes et des moyens dont elles disposent :

- ◆ La loi ne prévoit pas de compétence obligatoire en la matière et la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant ne repose donc pas sur un acteur « chef de file » ;
- ◆ Les communes, notamment celles ayant des moyens budgétaires contraints, peinent à financer les coûts de fonctionnement des EAJE et les départements n'interviennent qu'à la marge ;
- ◆ La CNAF, et son réseau, s'est organisée pour promouvoir les modes de garde formels et contribuer à leur financement mais elle ne peut pas « faire » sans les collectivités locales avec lesquelles elle contractualise.

Les bonus territoires¹⁵⁷ mis en place à compter de 2020 en lien avec les CTG et amplifiés en 2021 visent à corriger les inégalités en modulant l'aide de la CAF, selon le potentiel financier des communes et le niveau de vie de leurs habitants ; si cette orientation va clairement dans le bon sens, il n'est à ce stade pas possible d'en apprécier l'efficacité.

Au total, la politique d'accueil du jeune enfant se heurte aujourd'hui à trois limites :

- ◆ **Une insuffisance quantitative d'offre d'accueil du jeune enfant très marquée dans certains territoires liée aux contraintes budgétaires des communes et à l'absence de chef de file ;**
- ◆ **Une solvabilisation insuffisante des ménages modestes pour l'accès aux assistantes maternelles ;**
- ◆ **L'inadéquation de l'offre d'accueil à la diversité des situations individuelles (nature de l'emploi, horaires atypiques...).**

¹⁵⁵ Sur une échelle de 1 à 5.

¹⁵⁶ Visant à rendre compte de la dimension spatiale des tensions sur le marché du travail. Il est défini comme l'écart, en valeur absolue, de distribution géographique entre l'offre et la demande d'emploi.

¹⁵⁷ Le bonus territorial, encouragé dans son principe par les acteurs de terrain vise à atténuer les inégalités territoriales d'accès en instaurant un barème d'aide variable selon le potentiel financier par habitant, le niveau de vie par habitant, avec une aide maximale portant dans les territoires prioritaires urbains et ruraux (QPV et ZRR) les financements nationaux CAF jusqu'à 90% des charges annuelles, participations familiales comprises, au lieu de 34%, cible générale de la PSU. Il a été défini d'abord dans le cadre du déploiement des conventions territoriales globales, en remplacement des contrats enfance jeunesse, par lettre-circulaire CNAF 2020-001 du 16 janvier 2020 ; puis ses modalités ont été améliorées dans le cadre du plan rebond petite enfance, défini par lettre-circulaire n° 2021-004 du 17 mars 2021, pour répondre au constat de retard dans la réalisation de la cible de 30 000 places prévues par la COG et prendre en compte l'impact de la crise sanitaire. Dans ce contexte, le bonus territorial a été majoré de 500 € pour les places nouvelles et de 400 à 800 € pour les places existantes..

4.2.2. Cette situation a des conséquences à la fois pour le développement des jeunes enfants et pour l'intégration et/ ou le maintien des mères dans l'emploi en particulier pour celles qui sont isolées

4.2.2.1. Cette situation amplifie les inégalités des chances en pesant sur le développement des jeunes enfants

Des études font ressortir que les modes de garde formels, et en particulier collectifs, apparaissent comme les plus bénéfiques pour les enfants¹⁵⁸ en contribuant à leur développement cognitif et leur socialisation. L'obligation de scolarisation qui a été fixée à partir de 3 ans, y contribue. Et avant l'école maternelle, les solutions d'accueil dès le plus jeune âge jouent un rôle déterminant en offrant des services éducatifs de qualité d'après plusieurs études :

- ◆ l'étude de cohorte EDEN (Étude des Déterminants du développement et de la santé de l'Enfant, 1 428 enfants suivis de la grossesse jusqu'à l'âge de 8 ans) met en évidence que les enfants ayant été pendant au moins un an dans un mode d'accueil collectif présentent moins de difficultés à interagir avec d'autres enfants et paraissent plus ouverts avec eux. Le bénéfice relatif apparaît moins fort toutefois sur les aspects comportementaux que pour les enfants issus des milieux les plus aisés ;
- ◆ l'étude de cohorte ELFE¹⁵⁹ (plus de 18 000 enfants suivis depuis leur naissance en 2011 en France métropolitaine) suggère un impact positif du mode de garde collectif sur le développement du langage. Les effets sur le développement cognitif sont d'autant plus forts que les enfants sont issus d'un milieu défavorisés.

La qualité et la professionnalisation de l'accueil sont des conditions pour consolider ces impacts positifs, comme le font ressortir les rapports Giampino et Cyrulnik. Cela pose la question de la place du développement des jeunes enfants, et des réductions des inégalités en ce domaine dans la politique familiale, comme l'a promu le séminaire Premiers pas organisé par la CNAF, France Stratégie et le HCFEA.

En tout état de cause, les difficultés d'accès à l'offre de garde formelle pour les familles les plus modestes et dans certains territoires, sont de nature à peser sur le développement ultérieur des enfants.

4.2.2.2. La combinaison de l'insuffisance de l'offre d'accueil formel du jeune enfant et le mode de fonctionnement de la Prépare pèse sur le retour à l'emploi des mères à faibles salaires

La combinaison du mode de fonctionnement de la Prépare et des difficultés à trouver et financer l'accueil formel du jeune enfant décourage la reprise rapide de l'emploi des mères à bas revenus.

¹⁵⁸ Tarjei Havnes et Magne Mogstad, « No Child Left Behind : Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes », mai 2011. Les travaux de l'économiste J. Heckman montrent que l'investissement en faveur de la très petite enfance offre un rapport coût bénéfice considérable au regard des montants qui peuvent être dépensés en faveur de la lutte contre le décrochage scolaire au collège ou la lutte contre le chômage.

¹⁵⁹ The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence from the French Elfe Cohort, 2020.

Rapport

- ◆ Ne dépendant pas des revenus antérieurs, le montant de la Prépare est de 400 euros (et dégressif selon la quotité du travail à temps partiel). Il peut être versé pour une durée allant jusqu'à trois ans. Le paramétrage forfaitaire de ce dispositif se révèle principalement attractif pour les femmes à bas revenus, même si elle touche des bénéficiaires de tous revenus¹⁶⁰ et la durée potentiellement longue peut peser sur le retour à l'emploi quand la cessation d'activité dépasse les deux ans¹⁶¹.
- ◆ Parallèlement, on observe des difficultés à obtenir des places en crèche (aggravées en cas de travail à temps partiel de la mère car les crèches privilégient les bi-actifs) et le placement auprès d'une assistante maternelle est rendu difficile par le niveau du reste à charge à payer qui est élevé pour les familles modestes (160 euros/ mois pour 0,5 SMIC).

Cette combinaison d'éléments peut conduire les femmes à faibles salaires à privilégier un retrait du marché du travail d'une durée relativement longue et un plus faible taux d'activité¹⁶². En tout état de cause, le modèle mis en place en France contraste avec des pays scandinaves offrant des hauts niveaux de taux d'emploi des femmes : le modèle suédois est marqué par une durée de retrait du marché du travail pour les mères de moins d'un an, un haut niveau de revenu de remplacement et un accueil formel obligatoire dès les un an de l'enfant.

Enfin, au-delà de l'offre d'accueil du jeune enfant et de la Prépare, ces désincitations de retour à l'emploi sont susceptibles d'être amplifiées par les effets de seuil de certaines prestations. Même si le retour à l'emploi reste plus favorable en termes de revenu final, notamment grâce à la prime d'activité, la direction générale du Trésor montre que le gain à l'activité pour les parents les plus modestes est en partie minoré par rapport aux parents bénéficiant de revenus cumulés équivalents à 3 SMIC ou par rapport aux parents modestes sans enfant. La direction générale du Trésor explique cela par la dégressivité des prestations familiales et du supplément enfant des allocations logement en raison d'effets de seuil associés à ces dispositifs.

4.2.2.3. L'offre d'accueil ne paraît pas pleinement adaptée pour répondre aux situations des femmes isolées, en particulier celles à faibles revenus, et pour assurer leur maintien ou leur retour à l'emploi

Des dispositifs, d'ores et déjà en place visent à permettre aux familles monoparentales :

- ◆ de bénéficier des services de garde formel sous l'effet d'une tarification plus favorable dans les lieux de garde collectif¹⁶³ et de la prise en compte, bien qu'hétérogène selon les communes, de la monoparentalité dans l'attribution des places en crèches ;
- ◆ d'accéder à des dispositifs locaux d'aide (accompagnement, repérage de places), à des offres conjuguant modes de garde et appui à l'insertion (crèches AVIP) ou des aides de Pôle emploi (aide à la garde d'enfants pour parents isolés (AGEPI) qui restent très peu mobilisée (autour de 3 000 bénéficiaires)). Ces démarches restent encore limitées.

¹⁶⁰ 28 % des bénéficiaires de la Prépare appartiennent aux deux 1ers déciles de revenus, 37 % aux déciles 3 à 5, 35 % aux déciles de 6 à 10.

¹⁶¹ Un allongement de la durée du congé parental ne paraît pas avoir d'effet négatif sur le taux d'emploi des femmes tant qu'il est inférieur à deux ans (Labour Market Effects of Parental Leave Policies in OECD Countries, (OECE, O. Thévenon)).

¹⁶² Les travaux de la DARES (À quels moments les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes se forment-elles ? (K. Briard, 2018)) montrent qu'après la première naissance les femmes moins diplômées connaissent un recul plus fort du taux d'activité que les femmes plus diplômées.

¹⁶³ Villaume, 2015 ; Boyer et Villaume, 2016.

Pour autant, la situation de monoparentalité demeure associée à une insertion moindre dans l'emploi. Selon les données INSEE en 2018, le taux d'activité des femmes en situation de monoparentalité est de 65% (contre 71 % pour les femmes en couple avec un enfant et 74% pour celles avec deux enfants. Aussi, le taux de chômage des mères en situation de monoparentalité est plus élevé atteignant plus de 15% soit presque le double de celui enregistré pour les femmes. Lorsqu'elles sont actives, ces mères sont davantage susceptibles d'occuper des emplois précaires.

Ces difficultés d'intégration au marché du travail tiennent :

- ◆ à des caractéristiques individuelles défavorables, 45% des mères de familles monoparentales et des mères en familles recomposées ont un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat contre 29% dans les familles « traditionnelles » ; peuvent se surajouter des difficultés de nature diverse (santé, logement, mobilité, maîtrise de la langue) ;
- ◆ dans une certaine mesure, à l'impact propre de la situation de monoparentalité : selon des études, les mères isolées¹⁶⁴ paraissent avoir une plus grande probabilité d'être au chômage et en temps partiel subi que les mères en couple et, dans les départements à fort taux de chômage, le taux d'activité des mères isolées est plus faible témoignant d'une forme d'auto-exclusion du marché du travail.

En outre, les interlocuteurs rencontrés par la mission ont insisté sur les interactions entre difficultés d'accès aux modes de garde et freins au maintien ou retour à l'emploi pour les mères isolées à faible revenu et/ ou peu diplômées.

D'un côté, les femmes isolées peuvent être incitées à cesser leur activité en raison de l'inadaptation des modes de garde¹⁶⁵. Cette inadaptation des modes de garde peut être de nature géographique et/ ou d'horaires. Les crèches peuvent en effet être réticentes à accepter des horaires irréguliers ou atypiques en raison des modalités de fonctionnement de la PSU. Au total, pour une mère isolée vivant en périphérie d'une grande ville et commençant le travail à 7h du matin, le cumul du transport au lieu de garde de l'enfant puis de travail d'une part et les horaires d'ouverture des crèches publiques (autour de 7h30 ou 8h du matin) rend difficile le recours à l'offre de garde formelle.

D'un autre côté, le coût associé à la garde formelle peut les conduire à privilégier les modes de garde informels et la garde de leur enfant par elles-mêmes en se retirant du marché du travail pendant 1 à 3 ans : d'après le baromètre petite enfance de la CNAF¹⁶⁶, les familles monoparentales inactives ont un recours deux fois plus faible que les mères actives à un mode de garde collectif et quatre fois moins important à l'assistante maternelle ou la garde collective.

¹⁶⁵ Continuer, réduire ou interrompre son activité professionnelle : le dilemme des mères de jeunes enfants, Karine Briard, 2017. Parmi les femmes qui décident d'arrêter de travailler, cette raison est évoquée dans 14% des cas pour les femmes isolées contre 9% pour les femmes en couple.

¹⁶⁶ L'essentiel CNAF n°190 2020.

4.3. Les résultats insatisfaisants rencontrés jusqu'à présent justifient à moyen terme de viser des changements profonds en termes de gouvernance ainsi que dans l'immédiat des mesures fortes pour contribuer à la réduction des inégalités territoriales et sociales

Convergeant avec les préconisations de l'OCDE¹⁶⁷ et du HCFEA¹⁶⁸, la mission estime que le développement de l'offre de services d'accueil des jeunes enfants à destination des ménages les plus modestes doit être une priorité majeure de politique publique. En effet, le développement d'un accueil individuel et collectif dans l'ensemble des territoires et répondant aux besoins exprimés par toutes familles emportent des bénéfices considérables pour le développement de l'enfant et l'intégration des mères au marché du travail.

4.3.1. L'effort sur l'ensemble de l'offre de garde formelle et son adaptation dans chaque territoire aux besoins des familles doivent être portés par une gouvernance locale clarifiée

4.3.1.1. À terme, le rôle des communes doit être affirmé avec la création d'une compétence obligatoire en la matière assortie des moyens financiers adéquats

Comme évoqué plus haut, la gouvernance actuelle de la politique publique d'offre de garde paraît insuffisante pour réduire les inégalités territoriales et sociales dans l'accès à ces dispositifs. Le dialogue entre acteurs – collectivités (communes, départements) d'une part et CNAF et son réseau d'autre part – repose sur les schémas départementaux de services aux familles¹⁶⁹ qui, même s'ils apparaissent utiles, ne permettent pas de donner l'impulsion nécessaire en faveur du développement de l'offre de garde formelle sur tout le territoire.

Des évolutions sont récemment intervenues pour renforcer la coordination des acteurs à l'occasion notamment de la promulgation de l'ordonnance du 19 mai 2021 relative aux services aux familles :

- ◆ chaque CAF mettra à disposition en septembre 2021 pour son département une information complète sur l'offre d'accueil collectif et individuel sur le portail mon enfant.fr ;
- ◆ les RAM se transformeront en relais Petite enfance (RPE) avec des missions élargies, notamment en matière d'information sur l'offre et de soutien aux professionnels isolés ;
- ◆ une nouvelle génération de schémas départementaux de services aux familles sera adoptée d'ici mi-2022, tandis que la généralisation des « conventions territoriales globales » entre CAF et communes et intercommunalités, amorcée en 2020 se poursuit en renforçant les conventions de financement de tous les gestionnaires d'EAJE, avec notamment la mise en place des bonus de financement en investissement et en fonctionnement ;
- ◆ le plan « Rebond » de mars 2021, doté de 200 M€, permet d'accroître les efforts financiers en faveur du développement de l'offre d'accueil formel, en majorant les bonus « territoire » en fonctionnement ainsi que les aides à l'investissement.
- ◆ une possibilité d'expérimentation pour 5 ans ouvre la voie notamment des délégations de compétences entre départements, communes et CAF, susceptibles de réduire l'émiettement actuel (cf. délégation par les départements aux CAF de l'agrément des EAJE).

¹⁶⁷ Objectif Croissance 2021 (*Going for Growth*).

¹⁶⁸ Notamment dans son rapport de 2018, qui détaille les enjeux et scénarios potentiels en matière de gouvernance de l'accueil du jeune enfant,

¹⁶⁹ En application de l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles, il doit assurer le pilotage et encourager la mutualisation des leviers dédiés à l'accueil des enfants de moins de trois ans et ce quel que soit le type de structure où ils sont accueillis.

Les résultats de ces évolutions ne pourront être appréciés que dans la durée. Toutefois le modèle actuel est arrivé à ses limites. La mission estime donc pertinent de faire évoluer significativement la gouvernance de l'accueil formel du jeune enfant, par la création d'une compétence obligatoire attribuée au niveau communal (communes ou EPCI). Plusieurs raisons peuvent être avancées en faveur de la création de cette compétence obligatoire communale :

- ◆ les défauts de la gouvernance actuelle ont pour conséquence un manque global d'impulsion et de pilotage de cette politique publique et génère des écarts très forts entre territoires ;
- ◆ vu l'implication d'ores et déjà significative des communes dans le champ de la petite enfance (elles gèrent 60% de l'offre d'EAJE et soutiennent également l'offre gérée par d'autres gestionnaires), il est cohérent de leur confier cette compétence obligatoire ou bien aux EPCI notamment dans les territoires ruraux ¹⁷⁰;
- ◆ les pays ayant réussi à développer fortement l'offre d'accueil du très jeune enfant sont ceux qui ont mis en place une gouvernance claire reposant sur une compétence obligatoire des collectivités à laquelle a pu s'ajouter un droit opposable, parfois quelques années après (cf. encadré ci-dessous, le plan de développement allemand de 2008 a doublé l'offre d'accueil avant de mettre en oeuvre la nouvelle étape du droit opposable en 2013).

Encadré 8 : La gouvernance de l'accueil du jeune enfant dans les pays européens

En Suède, les municipalités sont légalement tenues d'offrir une place en accueil collectif à tous les enfants de plus d'un an dont les parents travaillent ou étudient. Cette condition d'activité des parents peut être levée pour les enfants issus de milieu défavorisé ou en situation de handicap. Les municipalités doivent également proposer au moins 15 heures de garde par semaine aux enfants dont l'un ou les deux parents sont au chômage ou en congé parental.

Pour sa part, l'Allemagne a instauré en 2013 un droit d'accueil, en crèche ou chez un(e) assistant(e) maternel(le), qui s'applique à tous les enfants âgés de 1 à 3 ans et qui prévoit le dédommagement par les autorités locales des parents qui n'obtiennent pas de place. On retrouve également au Royaume-Uni, un droit opposable à un accueil gratuit qui s'applique à partir des 2 ans de l'enfant.

Source : Mission.

La mise en place d'une telle compétence doit s'envisager comme une perspective de moyen ou long terme en raison de la nécessité d'obtenir l'adhésion de l'ensemble des acteurs ainsi que de ses implications financières pour l'État et les collectivités locales¹⁷¹. Les collectivités, comme dans tout transfert de compétence, sont attachées à obtenir les compensations des charges supplémentaires qui leur incomberaient. En particulier, malgré les financements CAF déjà disponibles, les communes actuellement les plus pauvres et/ou les moins bien équipées pourraient avoir des difficultés à assurer cette compétence en raison d'un manque de moyens financiers, matériels (disponibilité du foncier) et humains (personnels en accueil individuel et collectif).

Si à ce stade l'AMF n'apparaît pas favorable à cette mesure, cela peut s'expliquer par la crainte d'un transfert de compétences sans moyens financiers suffisants et pour l'heure par l'absence de dialogue sur des propositions concrètes avec les collectivités concernées.

¹⁷⁰ La compétence obligatoire des communes en matière d'école primaire (maternelle et élémentaire) représente une dépense de 2,6 Md€ en investissement et de 9 Md€ en fonctionnement (ATSEM, restauration) aux côtés de l'Education nationale ; leurs interventions dans le champ des EAJE atteignent 0,4 Md€ en investissement et près de 4 Md€ en fonctionnement (en partie couvertes par des aides financières de la CNAF) ;

¹⁷¹ La mission a, à ce titre, interagi avec la direction générale des collectivités locales qui précise que le fait de rendre obligatoire une compétence auparavant facultative s'analyse, pour le Conseil Constitutionnel comme une création de compétence au sens de l'article 72-2 de la Constitution, comme il a eu l'occasion de l'analyser à propos de l'obligation communale de proposer un accueil périscolaire en cas de grève des enseignants, dans son commentaire sous la décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008 relative à la loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

Rapport

En tout état de cause, des scénarios devront être travaillés pour préciser :

- ◆ le périmètre exact de la compétence (programmation de l'offre en EAJE, promotion et soutien de l'offre de garde chez les assistantes maternelles, financement du fonctionnement et/ou de l'investissement en substitution ou complément des cadres de financement existants au titre de la branche famille, critères de répartition des transferts financiers, facilitation de la mise en relation offre-demande ...);
- ◆ les cadres de financement (modalités de transfert de ressources en fonction du périmètre de la compétence et des caractéristiques des communes, avenir de la prestation en nature de la PSU contribuant à solvabiliser les familles, niveau d'appui de la CNAF en investissement ...);
- ◆ les cadres de régulation notamment sur les sujets suivants (programmation et régulation territoriale de l'offre d'accueil, politiques tarifaires permettant d'assurer l'accès équitable et effectif aux structures, mutualisation des systèmes d'information, articulation avec les compétences d'agrément en matière de PMI des départements...).

Une fois la compétence clarifiée et montée en puissance en termes de développement de l'offre, l'opportunité de la prolonger par un droit opposable pourrait se discuter.

Proposition 8 : La mission invite à faire évoluer à moyen ou long terme la gouvernance de la politique publique de l'accueil formel du jeune enfant (assistantes maternelles, crèches et autres établissements d'accueil) en créant en la matière une compétence obligatoire des communes ou des EPCI, assortie de l'accompagnement financier nécessaire ; ces dernières auraient dès lors la responsabilité d'organiser l'offre d'accueil en fonction des besoins locaux en mobilisant l'ensemble des acteurs privés et publics.

4.3.1.2. Dans l'immédiat, la correction des inégalités territoriales doit être poursuivie par un engagement plus fort des CAF en appui des initiatives locales

Dans le but d'apporter des réponses dans le court terme aux inégalités territoriales et de faciliter la perspective de mise en place d'une compétence obligatoire des communes en matière d'accueil du jeune enfant, la CNAF à travers son réseau des CAF doit renforcer ses moyens d'ingénierie en appui des communes ainsi que le ciblage de ses interventions financières.

S'agissant du financement :

- ◆ l'orientation prise par la mise en place de bonus en faveur des EAJE situés dans les territoires qui souffrent à la fois d'un manque d'offre, d'un faible potentiel financier et d'un faible niveau de vie, est bonne et pourrait être poursuivie durablement. Une évaluation de l'impact des bonus mis en place en février 2021 devrait être menée pour poser les bases d'un prolongement et d'une amélioration du dispositif (effort financier plus important, analyse plus fine des besoins dans chaque territoire, une contractualisation précise entre CAF et communes sur le nombre de places nécessaires...);
- ◆ les mécanismes de financement de l'offre d'accueil aujourd'hui éclatés entre la CNAF et les collectivités pourraient également être clarifiés et une évolution du mode de calcul de la PSU pourrait être engagée pour favoriser une plus grande flexibilité de l'offre (à travers une réflexion sur les impacts de la PSU horaire notamment).

S'agissant de l'ingénierie et des moyens opérationnels :

Rapport

- ◆ les outils et portails de service et d'information doivent continuer à être développés pour rassembler en une même base de données l'ensemble des places d'accueil disponibles sur un territoire donné¹⁷² ; les systèmes d'information en matière de services aux familles pourraient faire l'objet d'une maîtrise d'ouvrage renforcée en lien avec les collectivités concernées ;
- ◆ les CAF doivent, dans les territoires souffrant d'un manque d'offre et de moyens, continuer à appuyer les communes dans le montage des projets et renforcer leurs moyens d'ingénierie et de conseil à cette fin ; cet appui doit porter en particulier sur l'accompagnement des appels à projets nationaux ou à manifestation d'intérêt comme celui mis en place dans le cadre du plan Pauvreté.

Proposition 9 : Dans l'objectif d'apporter des réponses à court terme aux inégalités territoriales, tout en accompagnant la transition vers la compétence obligatoire des communes, la mission invite à conforter les mesures déjà engagées de soutien financier et opérationnel des CAF aux collectivités locales les moins dotées en capacité d'accueil et en moyens financiers.

4.3.2. Pour encourager le maintien ou le retour dans l'emploi des mères, notamment celles qui sont isolées, une réponse globale combinant offre d'accueil, formation et refonte de la Prépare est souhaitable

Au-delà des enjeux de gouvernance, l'amélioration de la conciliation de la vie privée avec la vie professionnelle doit permettre le maintien et ou le retour vers l'emploi des mères notamment isolées et celles à faibles revenus. En ce sens, la mission formule ici diverses propositions.

4.3.2.1. L'appui aux familles monoparentales suppose la mise en place d'une réponse globale combinant l'offre d'accueil et accompagnement socio-professionnel

Comme évoqué plus haut, le maintien et/ ou le retour à l'emploi des familles monoparentales est un enjeu majeur En l'état, les dispositifs mis en place ne sont pas suffisamment développés et synchronisés pour les familles monoparentales et les partenariats départements/communes pour mettre en place un accompagnement socio-professionnel des familles monoparentales allocataires du RSA existent mais restent embryonnaires.

Ainsi, des réponses concrètes pourraient, reposer sur :

- ◆ la surpondération du critère de monoparentalité dans la décision d'attribution des places en crèches par les commissions des communes, sachant qu'à ce stade les règlements d'attribution relèvent d'une compétence des communes, avec un vademecum de l'AMF visant à donner des orientations pour l'attribution des places en crèche ¹⁷³ ;

¹⁷² À ce titre, l'ordonnance du 19 mai 2021 ouvre des possibilités d'expérimentations par lesquelles les agréments de PMI délivrés par les départements pourraient être, sous conditions, délégués aux CAF. Cela permettrait à ces dernières d'avoir en amont une information complète sur l'offre d'assistante maternelle et d'EAJE sur un territoire donné et *in fine* de mieux communiquer auprès des familles et d'orienter les financements. Il est à noter par ailleurs qu'une obligation de transmission des disponibilités des assistantes maternelles pour alimenter le portail mon enfant.fr a été créée depuis septembre 2021.

¹⁷³ La monoparentalité n'étant pas évoquée comme un critère à part entière d'attribution des places par le vade-mecum de l'association des maires de France à destination des communes.

Rapport

- ◆ le développement des crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) et de dispositifs articulant modes de garde, accompagnement social, soutien à la parentalité et aide à l'insertion, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, à travers des prestations exercées sur place ou par mise en réseau et suivi¹⁷⁴ ;
- ◆ le développement de démarches de médiation et d' « aller vers » pour des familles isolées et précarisées, éloignées des modes de garde, en s'appuyant notamment sur les associations de proximité et les centres sociaux ;
- ◆ la diversification des modèles de garde et l'articulation entre modes collectifs et individuels, pour répondre aux besoins spécifiques, sur le mode de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) lancé par la délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté (DIPLP) ;
- ◆ la prise en compte de la problématique particulière de la garde post-scolaire de 6 à 10 ans.

Au total, la mission estime nécessaire (i) d'améliorer la coordination de l'ensemble des acteurs en faisant du maintien/ retour à l'emploi des femmes isolées une priorité et (ii) d'apporter des solutions concrètes en la matière par l'offre de garde et l'offre de formation.

Proposition 10 : La mission préconise de faire du maintien et retour à l'emploi des familles monoparentales une priorité stratégique pour la CNAF et Pôle emploi, et de développer une offre globale de services (accompagnement social, accueil du jeune enfant, formation) en lien avec les départements dans le cadre du service public d'insertion et de l'emploi en déploiement.

4.3.2.2. Plus qu'une évolution de la Prépare, une refonte de l'accompagnement au congé parental sur le modèle scandinave pourrait à terme être envisagée

La mission n'a pas approfondi le sujet des congés parentaux, une mission ayant été confiée par les ministres à M^{me} Christel Heydenmann et M. Julien Damon sur la conciliation des temps professionnel et familial. Elle a fondé ses analyses notamment sur les rapports IGAS et HCFEA de 2019 consacrés aux congés parentaux ainsi que les comparaisons internationales.

Comme évoqué plus haut, le mode de fonctionnement de la Prépare est susceptible de contribuer à désinciter au retour/ maintien à l'emploi pour les parents. Les parents à revenus faibles recourent particulièrement au dispositif à temps plein : le niveau d'aide de 400 euros/ mois n'en fait pas un revenu de remplacement et est insuffisamment attractif pour les parents à plus hauts revenus, qui recourent davantage à la Prépare à temps partiel. Une évolution des paramètres du dispositif avec une plus forte mise sous conditions de ressource devrait être écartée car elle aurait pour effet de renforcer l'effet désincitatif au retour à l'emploi pour les parents à faibles salaires.

Plus qu'une évolution des paramètres de la Prépare, une refonte de l'accompagnement au congé parental, sur le modèle mis en place en Suède, pourrait être envisagée à terme ¹⁷⁵. Cette évolution n'aurait naturellement de sens qui si elle allait de pair avec un développement très significatif d'accueil du jeune enfant. Ce système reposerait sur :

- ◆ une aide uniquement sur la première année et fortement revalorisée, en s'inspirant des indemnités journalières (c'est-à-dire proportionnelle au salaire plafonné) ;

¹⁷⁴ Les réponses de l'appel à manifestation d'intérêt lancé par la délégation à la pauvreté pourraient être intéressantes dans ce cadre.

¹⁷⁵ Ainsi que proposé par le rapport sur les 1000 premiers jours. Le rapport IGAS de 2019 relatif au congé parental d'éducation et à la Prépare proposait quant à lui comme perspective de moyen long terme, un congé de 8 mois, allongé en cas de temps partiel, et bien rémunéré sur une base contributive.

Rapport

- ◆ à partir d'un an, le recours à l'offre de garde formalisée serait ouvert à tous les enfants ; en lien avec le développement si possible de la pré-scolarisation à deux ans, et en généralisant, selon la proposition du HCFEA, une seconde rentrée en janvier pour les enfants ayant atteint 3 ans.

La mission invite ainsi à envisager à terme de refondre la Prépare en une aide pour une durée d'un an et présentant les caractéristiques d'un revenu de remplacement, articulée avec un renforcement de l'offre de garde après 1 an.

4.3.3. Les efforts actuellement réalisés pour encourager l'offre de garde auprès d'assistantes maternelles et pour soutenir la demande des familles par l'évolution du CMG doivent être poursuivis

Diverses mesures sont actuellement à l'étude par les administrations dans le but de dynamiser les services d'accueil du jeune enfant notamment auprès d'assistantes maternelles. Sans se prononcer sur le calibrage précis de ces mesures, la mission estime qu'elles sont particulièrement opportunes.

4.3.3.1. La structuration de la filière des métiers de la petite enfance doit être une priorité

Des travaux ont été engagés dans le but de structurer à l'automne 2021 un comité de filière pour les métiers de la petite enfance. Les métiers de la petite enfance recouvrent notamment l'accueil individuel (assistante maternelle agréée et garde à domicile) et collectif (auxiliaires puéricultrices, puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants et titulaires du CAP accompagnant éducatif petite enfance). Ce comité regroupant employeurs publics et privés, fédération des particuliers employeurs et organisations syndicales du secteur a vocation à renforcer le dialogue social dans des professions dont la représentation est aujourd'hui mal assurée. Parmi ses priorités ont été identifiés les enjeux de rémunération, de formation, d'égalité entre femmes et hommes, la facilitation des parcours professionnels et la mise en place de passerelles entre professions. Le développement des formules de soutien et d'exercice collectif des assistantes maternelles (MAM, REF) ainsi que des gardes à domicile, doit accompagner le mouvement.

Proposition 11 : La mission invite à renforcer et conforter les efforts en faveur de la structuration de la filière petite enfance. Les réponses doivent mettre l'accent sur le développement de l'attractivité du métier, en établissement, en maison d'assistantes maternelles ou au domicile, l'amélioration des formations et la bonne adéquation entre offre et demande.

4.3.3.2. La réforme envisagée du CMG facilitant l'accès des familles à ressources modestes à l'emploi direct d'assistantes maternelles paraît opportune

L'harmonisation des restes à charge et les taux d'effort entre assistantes maternelles et crèches par la réforme dite du « CMG pour tous » est une piste en cours d'étude par la direction de la sécurité sociale. Sans se prononcer sur son calibrage précis, la mission estime que cet exercice est très opportun au regard des montants de restes à charge encore élevé pour le recours aux assistantes maternelles pour les personnes à faibles revenus (pour des revenus égaux à 0,5 SMIC 160 euros/ mois contre 35 euros/ mois en EAJE).

Rapport

Le principe avancé est d'étendre au CMG emploi direct et sans avance de frais d'une assistante maternelle le barème PSU de participation familiale, avec un taux d'effort horaire identique à celui appliqué en crèche PSU, pour réduire le reste à charge des familles, notamment monoparentales. Cette réforme a été chiffrée en juin 2021 par la DSS avec différentes options, d'alignement total ou partiel sur le barème du reste à charge dans les crèches. Dans l'hypothèse d'un alignement total sur le barème des crèches, le coût budgétaire serait d'environ 260 M€ (soit 5 % de la dépense du CMG qui représente près de 6 Mds en 2019) et pourrait avoir pour effet de diminuer le recours à la Prépare pour les femmes qui y recourent faute d'alternative. Cette mesure permettrait de faciliter l'accès des familles modestes aux assistantes maternelles.

Proposition 12 : La mission préconise de mener à bien les travaux sur l'alignement du reste à charge du CMG assistantes maternelles sur celui des EAJE en PSU, afin d'élargir l'accès pour les familles modestes.

Rapport

À Paris, le 26 juillet 2021
Les membres de la mission,

L'inspecteur des finances,

Christophe Hemous

L'inspectrice des finances,

Oumnia Alaoui

L'inspecteur général des finances,

Philippe Vinçon

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,

Frédéric Lavenir

L'inspecteur général
des affaires sociales,

Jean Debeaupuis

L'inspectrice générale
des affaires sociales,

Geneviève Gueydan

GLOSSAIRE

AB	allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant
AEPE	(CAP) accompagnant éducatif de la petite enfance
AF	allocation familiale
AL	allocation logement
AMF	association des maires de France
AMI	appel à manifestation d'intérêt
ARS	allocation de rentrée scolaire
ASF	allocation de soutien familial
AVIP	(crèche) à vocation d'insertion professionnelle
CAF	caisse d'allocations familiales
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CCAS ou CIAS	centre communal (ou intercommunal) d'action sociale
CCMSA	caisse centrale de mutualité sociale agricole
CEEE	contribution à l'éducation et l'entretien des enfants
CF	complément familial
CIFAM	crédit d'impôt famille
CMG	complément (de libre choix) du mode de garde
CNAF	caisse nationale d'allocations familiales
CPOG	convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion
COG	convention d'objectifs et de gestion
COR	conseil d'orientation des retraites
CTG	convention territoriale globale
DARES	direction de l'animation de la recherche et des études statistiques
DIPLP	délégation interministérielle prévention et lutte contre la pauvreté
DLF	direction de la législation fiscale
DREES	direction de la recherche, études, évaluation et des statistiques
DROM	département et région d'outre-mer
DSS	direction de la sécurité sociale
EAJE	établissement d'accueil du jeune enfant (crèche, etc...)
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FMP	famille monoparentale
FNAS	fonds national d'action sociale (de la CNAF)
HCF ou HCFEA	haut conseil à la famille, l'enfance et l'âge
INED	institut national d'études démographiques
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
MAM	maison d'assistantes maternelles
MSA	mutualité sociale agricole
OCDE	organisation de coopération et de développement économique

Rapport

OFCE	observatoire français des conjonctures économiques
PA ou PPA	prime d'activité ou prime pour l'activité
PAJE	prestation d'accueil du jeune enfant
PIB	produit intérieur brut
PN/PA	prime de naissance/prime d'adoption
PPA	parité de pouvoir d'achat
PQE	programme qualité efficience (voir REPSS)
PREPARE	prestation partagée d'éducation des enfants
PSU	prestation de service unique (finançant les crèches)
QF	quotient familial
RAM	relais assistantes maternelles (voir RPE)
REPSS	rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (ex-PQE)
RPE	relais petite enfance (ex-RAM)
RSA	revenu de solidarité active
RUA	revenu universel d'activité
SMIC	salairé minimum interprofessionnel de croissance
UE	union européenne

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	COMPARAISONS INTERNATIONALES
ANNEXE II :	NATALITÉ ET POLITIQUE FAMILIALE
ANNEXE III :	ANALYSE D'IMPACT DE LA REDISTRIBUTIVITÉ DE LA POLITIQUE FAMILIALE
ANNEXE IV :	CONCILIATION VIE PRIVÉE ET VIE FAMILIALE ET ACCUEIL DU JEUNE ENFANT
ANNEXE V :	INCOHÉRENCES ET EFFETS DE BORD
ANNEXE VI :	PISTES DE SIMPLIFICATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE
ANNEXE VII :	POLITIQUE FAMILIALE ET NOUVELLES CONFIGURATIONS FAMILIALES (FAMILLES MONOPARENTALES, SÉPARATIONS, FAMILLES RECOMPOSÉES...)
ANNEXE VIII :	ENJEUX ASSOCIÉS À L'ALLOCATION DE RENTRÉE SCOLAIRE
ANNEXE IX :	ENJEUX ASSOCIÉS À L'ACCÈS AUX DROITS ET À LA GOUVERNANCE
ANNEXE X :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
PIÈCE JOINTE :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Comparaisons internationales

SOMMAIRE

1. PÉRIMÈTRE ET MÉTHODOLOGIE	1
2. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES POLITIQUES FAMILIALES VARIENT D'UN PAYS À L'AUTRE ET SONT PORTÉS PAR DIVERS INSTRUMENTS DONT LE NOMBRE DIFFÈRE MAIS DEMEURE GLOBALEMENT INFÉRIEUR À CELUI QUI PRÉVAUT EN FRANCE	2
2.1. Les politiques familiales poursuivent plusieurs objectifs qui influent sur la répartition des dépenses publiques dans chacun des pays.....	2
2.2. L'architecture du système de soutien aux familles diffère en matière de levier de politique publique privilégié	4
2.3. Le nombre d'instruments, monétaires notamment, utilisés par la politique familiale en France est supérieur à celui des autres principaux pays européens.	5
3. NATALITÉ ET POLITIQUE FAMILIALE.....	12
3.1. La France se caractérise par un taux de fécondité le plus élevé de l'Union européenne dans un contexte baissier commun à la plupart des pays européens.....	12
3.2. Un effet global positif de la politique familiale sur la natalité peut être établi malgré un lien de causalité fragile	14
3.3. Un soutien financier concentré sur la naissance et les premières années de l'enfant.....	15
4. LA POLITIQUE FAMILIALE COMME LEVIER DE RÉDUCTION DES INÉGALITÉS SOCIALES	17
5. LE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS	21
6. LA POLITIQUE FAMILIALE POURSUIT ÉGALEMENT L'OBJECTIF D'ASSURER UNE CONCILIATION VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVÉE ET DE CONTRIBUER À L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES.....	25

1. Périmètre et méthodologie

Le périmètre de la politique familiale retenu par l'OCDE couvre un large champ de dépenses publiques consacrées exclusivement au soutien des familles et des enfants. Trois types de leviers sont pris en compte par l'OCDE :

- ◆ les prestations monétaires à destination des familles comprenant les allocations familiales, dont les montants varient dans certains pays en fonction de l'âge de l'enfant et qui peuvent être conditionnées aux revenus, les prestations de soutien au revenu pendant les périodes de congé parental et les allocations spécifiques aux familles monoparentales ;
- ◆ les prestations « en nature » correspondant aux financements des services de garde d'enfants et d'éducation préscolaire (école maternelle) ;
- ◆ les dépenses fiscales comprenant les exonérations fiscales, le quotient familial et les crédits ou réductions d'impôts liés à la présence et/ou à la garde d'enfant.

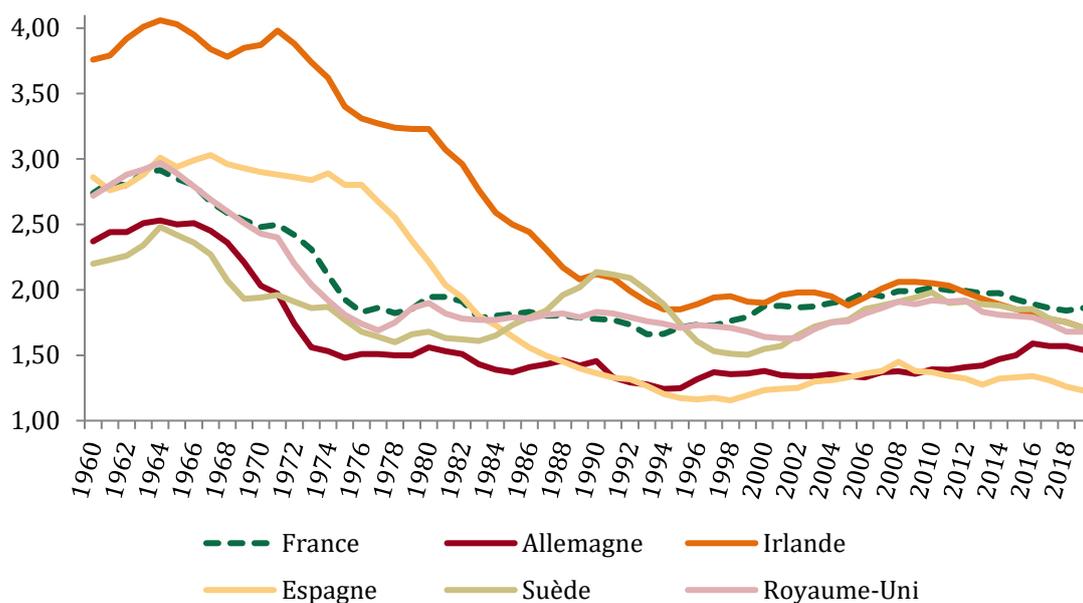
Pour la France, ce périmètre correspond à l'ensemble des dispositifs fiscaux (quotient familial, crédit d'impôt garde d'enfants, réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire et supérieur, régime spécial d'imposition des assistantes maternelles), sociaux (ensemble des prestations familiales d'entretien et les composantes familiales des prestations de solidarité) et d'offres de services (dépenses publiques centrales et décentralisées¹ pour les places en mode de garde formel). L'école maternelle est également intégrée dans le périmètre de la politique familiale selon l'OCDE. De même que le supplément familial de traitement des fonctionnaires, les indemnités journalières versées aux femmes enceintes et une partie de l'aide sociale à l'enfance.

Les dépenses enregistrées dans les autres champs de politiques sociales, tels que la santé ou le logement, qui peuvent également aider les familles sont exclues ce périmètre, de même que les dépenses d'éducation pour les enfants de plus de 6 ans. La prise en compte du fait familial par les employeurs autres que l'État est également exclue du périmètre.

Cinq pays ont été principalement retenus dans la comparaison de la politique familiale dans la présente annexe : l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède. Ces pays européens présentent des profils de natalité divers mais connaissent tous une baisse, plus ou moins marquée, de leur taux de fécondité depuis 1960 en moyenne de 40% et de modestes rebonds depuis entre 2000 et 2010 en Suède ou entre 2010 et 2015 en Allemagne notamment (cf. graphique 1).

¹ L'OCDE intègre les dépenses des collectivités locales pour l'accueil du jeune enfant mais souligne leur faible précision.

Graphique 1 : Évolution du taux de fécondité entre 1960 et 2019



Source : OCDE et Eurostat.

2. Les objectifs poursuivis par les politiques familiales varient d'un pays à l'autre et sont portés par divers instruments dont le nombre diffère mais demeure globalement inférieur à celui qui prévaut en France

2.1. Les politiques familiales poursuivent plusieurs objectifs qui influent sur la répartition des dépenses publiques dans chacun des pays

Les cinq pays retenus dans la présente analyse disposent de politiques familiales répondant à des objectifs variés qui influent sur la répartition des dépenses publiques entre les trois grandes catégories de leviers : prestations monétaires, services et dispositifs fiscaux.

De manière générale, la politique familiale dans ces pays poursuit plusieurs objectifs plus ou moins marqués notamment :

- ◆ la compensation de la charge d'enfant qui répond à un objectif de redistribution horizontale ;
- ◆ la réduction de la pauvreté des enfants qui est un objectif partagé des politiques familiales par la plupart des pays de l'OCDE ;
- ◆ l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que la notion de bien-être de l'enfant qui sont au cœur du modèle « nordique » ce qui explique en partie la concentration de la politique familiale suédoise sur le financement des services de garde qui représente 63 % des dépenses publiques liées à la famille (cf. graphique 4) ;
- ◆ le soutien à la natalité en particulier dans les pays d'Europe centrale.

Ces objectifs de la politique familiale ont pu connaître des évolutions au cours du temps.

À titre d'exemple, la politique familiale au Royaume-Uni demeure marquée par un principe d'universalité hérité du modèle « beveridgien » mais s'est également concentrée sur le soutien monétaire aux familles les plus modestes. Les allocations familiales ne sont pas sous conditions de ressources mais une nouvelle taxe intitulée « *High Income Child Benefit Tax* » a été instaurée en 2013 sur les ménages bénéficiaires des allocations familiales et dont les revenus dépassent 50 000 livres (environ 57 580 euros). Les familles au-dessus de ce seuil peuvent dès lors choisir entre recevoir l'allocation familiale et s'acquitter de cette taxe ou renoncer au bénéfice de l'allocation familiale. Entre 2013 et 2019, le nombre de bénéficiaires de l'allocation familiale britannique (*Child Benefit*) est passé de 7,7 millions à 7,3 millions de familles.

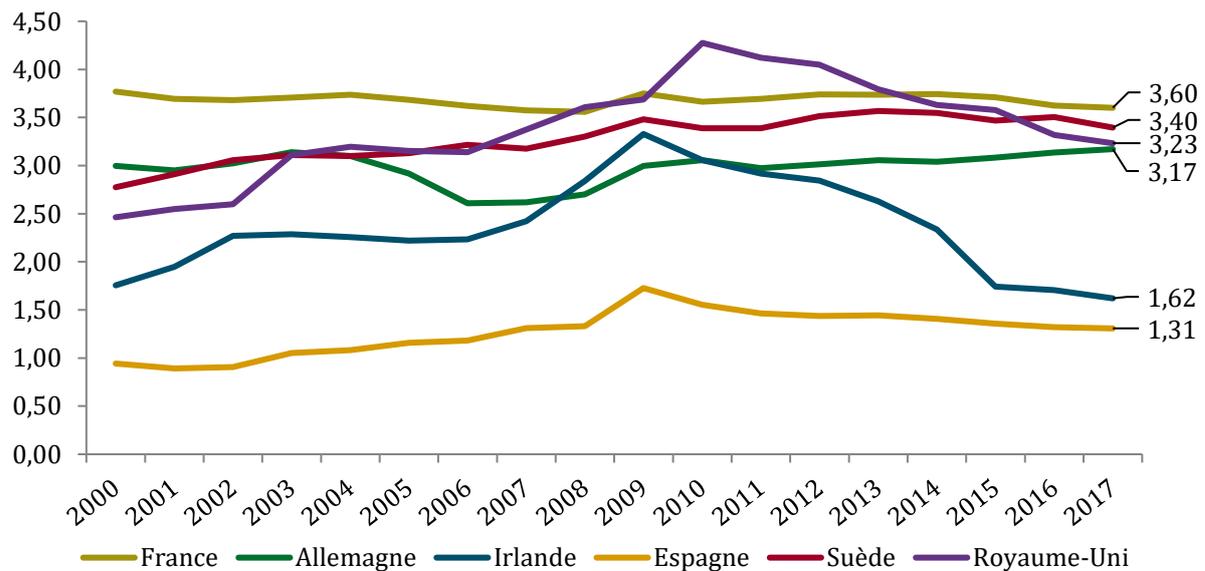
La France est le pays de l'OCDE où les dépenses publiques de la famille, selon l'agrégat OCDE, sont les plus importantes s'élevant à 3,6 % du PIB en 2017, contre 3,77% en 2000 (cf. graphique 2).

Entre 2008 et 2009, les pays européens ont connu une baisse de leurs PIB consécutive à la crise financière et économique, entraînant une hausse mécanique de la part de la dépense familiale dans ce dernier. À partir de 2009-2010 de nombreux pays européens, à l'instar du Royaume-Uni, de l'Irlande et de l'Espagne, ont adopté des mesures de réduction des prestations familiales ou de restrictions de leurs conditions d'éligibilité sous l'effet des programmes de consolidation des finances publiques et de réduction des dépenses. L'Espagne par exemple a supprimé sa prime à la naissance de droit commun en 2011².

Sans qu'il soit possible d'établir un lien direct de cause à effet, cette baisse de la dépense en faveur de la famille s'est accompagnée dans ces pays d'un infléchissement de la fécondité, ce qui n'a au contraire pas été enregistré en France, à cette période, où la dépense en faveur de la famille est restée stable.

Les différences de niveau de dépenses entre pays doivent également être interprétées en tenant compte des situations démographiques. En 2017, les dépenses publiques rapportées au nombre d'enfants de moins de 15 ans, en euros courants, sont ainsi plus élevées en Allemagne (9 314 €) qu'en Suède (8 796 €) ou en France (6 770 €) (cf. graphique 3).

Graphique 2 : Évolution des dépenses publiques familiales (agrégat OCDE) en % du PIB (2000-2017)

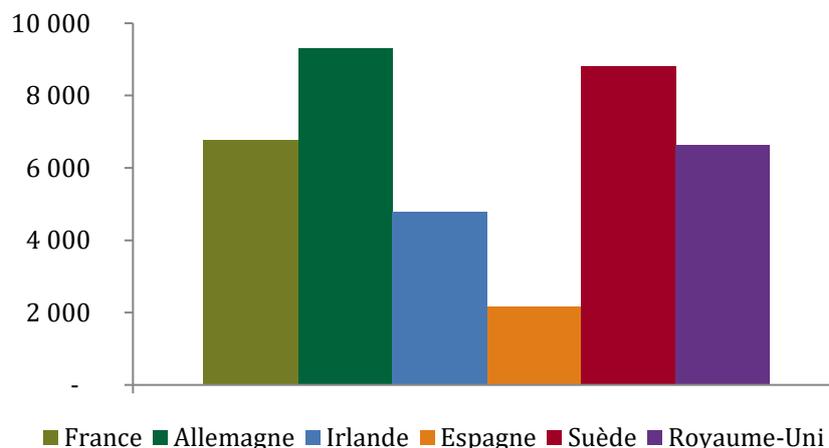


Source : OCDE.

² Subsiste une allocation pour les naissances ou adoptions multiples.

Annexe I

Graphique 3 : Dépenses publiques familiales (agrégat OCDE) rapportées au nombre d'enfants de moins de 15 ans, en euros (2017)

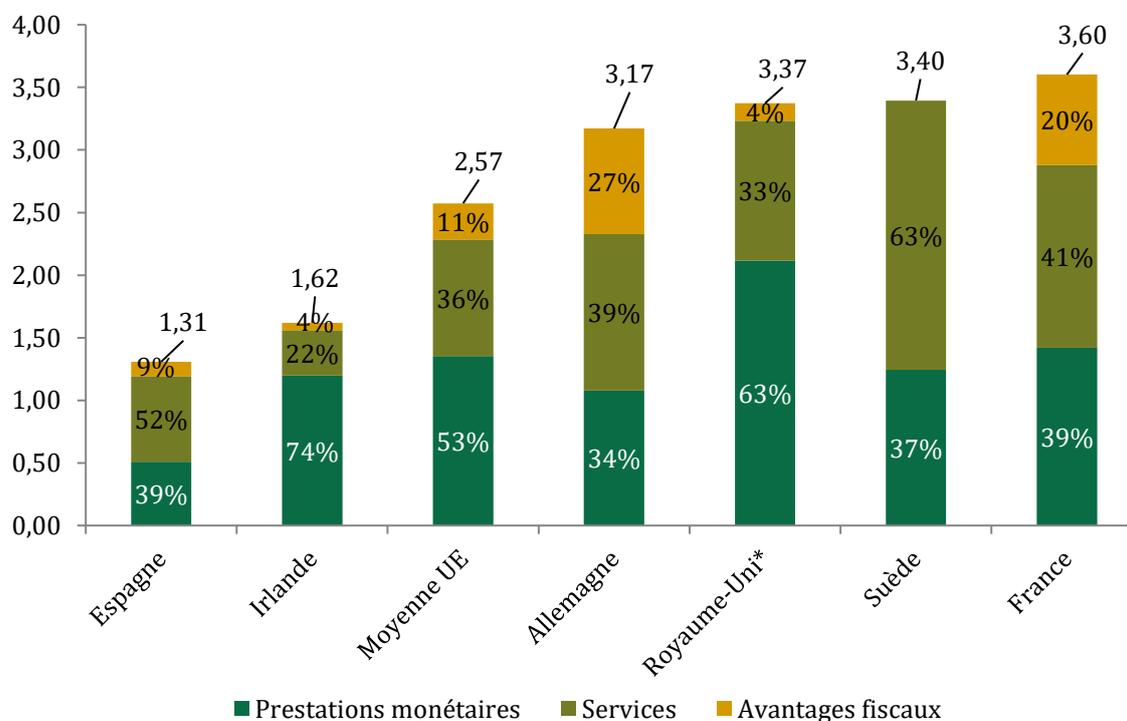


Source : Mission à partir des données OCDE.

2.2. L'architecture du système de soutien aux familles diffère en matière de levier de politique publique privilégié

La France présente un « mix » relativement équilibré entre les différents leviers de politique familiale avec des préférences peu marquées (cf. graphique 4). À l'inverse, la Suède privilégie plus nettement les dépenses publiques liées aux services d'accueil du jeune enfant et le Royaume-Uni le soutien monétaire.

Graphique 4 : Ventilation des dépenses publiques familiales par pays en pourcentage du PIB, 2017 ou année la plus récente.



** Pour le Royaume-Uni, les données fiscales n'étant pas disponibles pour l'année 2017, les données 2015 ont été retenues.
Source: OCDE.*

La France est un des pays de l'OCDE où les dispositifs fiscaux pèsent le plus dans les dépenses publiques familiales (0,72% du PIB en 2017), derrière la République Tchèque (0,94% du PIB), l'Allemagne (0,84%) et la Hongrie (0,74%), principalement du fait de l'importance du quotient familial qui représente une diminution d'impôt de 12,2Md€ en 2019³.

De manière générale, la prise en compte de la charge d'enfant par le système fiscal est majoritaire en Europe mais s'exprime de manière différente et plus ou moins progressive en fonction des revenus des parents.

En effet, si le quotient familial en tant que modalité de calcul de l'impôt sur le revenu est une spécificité française⁴, des dispositifs fiscaux à destination des familles existent dans d'autres pays européens, notamment les pays d'Europe continentale (Allemagne, Belgique) et prennent le plus souvent la forme de crédits d'impôt ou d'abattements forfaitaires. En revanche, les pays scandinaves (Suède, Danemark, Norvège, Islande, Finlande) n'utilisent pas ou peu le levier fiscal dans le cadre de leurs politiques familiales.

Dans les pays⁵ accordant un avantage fiscal égal par enfant, quel que soit le revenu des parents (réduction ou crédit d'impôt), **le bénéfice est proportionnellement supérieur pour les ménages les moins aisés** (notamment dans le cas de crédit d'impôt qui bénéficie même aux ménages non imposables) **opérant ainsi une redistribution verticale au sein des familles par le levier fiscal.**

Dans les pays⁶ où l'avantage fiscal est croissant avec le revenu (abattement sur le revenu imposable ou quotient familial), **la redistribution est horizontale et bénéficie proportionnellement davantage aux ménages les plus aisés.**

Le levier fiscal de la politique familiale prend également la forme d'une déductibilité fiscale des frais de garde dans plusieurs pays européens comme l'Allemagne, la France, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal ou le Royaume-Uni.

Dans certains pays, les prestations familiales monétaires (type allocations familiales) ne peuvent pas être cumulées avec une baisse de l'imposition, c'est notamment le cas de l'Allemagne où seul le régime le plus favorable entre la perception d'allocations familiales et le bénéfice d'un abattement fiscal est retenu pour chaque ménage.

2.3. Le nombre d'instruments, monétaires notamment, utilisés par la politique familiale en France est supérieur à celui des autres principaux pays européens

Sur le seul champ des prestations en espèces, 5 allocations⁷ à caractère général sont recensées en France contre 2,3 en moyenne au sein des pays de l'OCDE.

Sur le champ fiscal, on retrouve au moins 3 instruments en France (quotient familial, crédit d'impôt pour les salariés à domicile et crédit d'impôt garde d'enfant) contre 0 à 2 au plus dans le reste des pays européens.

³ Données fournies par la Direction de la législation fiscale sur les revenus 2018.

⁴ En Europe, seuls le Luxembourg et le Portugal appliquent une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu proche du quotient familial français.

⁵ Il s'agit par exemple du Royaume-Uni, de l'Italie, de l'Autriche ou de la Belgique.

⁶ Il s'agit par exemple de la France, de l'Allemagne ou de l'Espagne.

⁷ Les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Annexe I

Le tableau 1 présente les prestations monétaires dans les pays étudiés ainsi que leurs principales caractéristiques. Les paramètres tant d'éligibilité que de calcul du montant varient entre les pays. Dans certains pays, les prestations familiales sont modulées en fonction de l'âge ou du nombre d'enfants et sont pour la plupart ouvertes jusqu'à 18 ans. Celles-ci ne sont pas toujours sous conditions de ressources et sont, pour la quasi-totalité des pays étudiés, exclues de l'assiette fiscale d'imposition.

Tableau 1 : Comparaison des prestations familiales d'entretien et de leurs paramètres en 2019.

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/ Revalorisation
Allemagne	<p>1. Allocation familiale (Kindergeld)</p> <p>L'allocation familiale (<i>Kindergeld</i>) est versée mensuellement sous forme de remboursement d'impôt et est ouverte jusqu'à 18 ans avec la possibilité d'une prolongation à 25 ans. Il s'agit d'une prestation forfaitaire, sans condition de ressources, dont le montant est échelonné selon le nombre d'enfants.</p> <p>Elle est ouverte dès le premier enfant et s'élève mensuellement à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 204€ pour le premier enfant ; ◆ 204€ pour le deuxième enfant ; ◆ 210€ pour le troisième ; ◆ 235€ pour le quatrième et chaque enfant supplémentaire. 	N	N	Ne peuvent pas être cumulées avec le bénéfice des abattements fiscaux famille	Les prestations familiales allemandes sont revalorisées par la loi de manière discrétionnaire.
	<p>2. Complément pour enfant à charge (Kinderzuschlag)</p> <p>Ce complément à destination des familles précaires s'élève à 185€ par enfant et par mois.</p>	O Les revenus et le patrimoine sont pris en compte dans le barème.	N	Ce complément ne peut être cumulé avec l'allocation chômage.	

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/ Revalorisation
	<p>3. Allocation « paquet éducation » à destination des familles précaires (<i>Bildungspaket</i>)</p> <p>L'allocation « paquet éducation » peut être versée pour les enfants scolarisés jusqu'à 25 ans et dont les parents sont bénéficiaires de l'allocation chômage ou d'un minima social. Ce « paquet éducation » se décompose en plusieurs volets qui ont vocation à financer des services spécifiques et son montant varie en fonction du coût réel ou estimé du service financé. Ces services peuvent couvrir par exemple : le soutien scolaire, le matériel scolaire à hauteur de 150€ par an ou encore la cantine scolaire (cf. encadré 1).</p>	0	N	Seuls les bénéficiaires de l'allocation chômage ou d'un minima social sont éligibles à cette allocation.	
	<p>4. Avance sur pension alimentaire (<i>Unterhaltsvorschuss</i>)</p> <p>En l'absence de pension alimentaire, ce supplément est versé aux familles monoparentales jusqu'aux 17 ans de l'enfant et s'élève à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 165€ par mois pour les enfants de moins de 6 ans ; ◆ 220€ par mois pour les enfants de 6 à 11 ans ; ◆ 293€ par mois pour les enfants de 12 à 17 ans. <p>Les parents d'enfants de 12 à 17 ans doivent être en activité et bénéficier d'un revenu du travail d'au moins 600€.</p>	0	N	L'avance est déduite de l'allocation chômage.	
Espagne	<p>1. Allocations familiales (<i>Prestaciones familiares</i>)</p> <p>Les allocations familiales sont versées, sous condition de ressources, aux familles ayant des enfants de moins de 18 ans et s'élèvent à 29€ par mois (majorées à 49€ en cas de grande précarité).</p> <p>Le plafond de ressources permettant d'être éligible à la prestation est modulé en fonction du nombre d'enfant, ce qui n'est pas le cas du montant de l'allocation.</p>	0	N	Aucune.	Pas de revalorisation automatique mais une revalorisation annuelle est prévue par la loi.

Annexe I

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/ Revalorisation
	<p>2. Allocation pour naissances ou adoptions multiples</p> <p>Cette allocation est versée sans condition de ressources et son montant est forfaitaire selon le nombre d'enfants nés ou adoptés en même temps (entre 3 600 € pour deux enfants à 10 800 € pour quatre enfants et plus).</p>	N	N		
Irlande	<p>1. Allocations familiales (Child benefit – Sochar Linbh)</p> <p>L'allocation est versée mensuellement aux parents d'enfants de moins de 16 ans (17 ans s'ils sont toujours scolarisés) sans condition de ressources et s'élève à 140€ par mois et par enfant.</p> <p>2. Allocation pour les familles monoparentales (One-Parent family payment - An Íocaíocht Theaghlaigh Aontuismitheora)</p> <p>Cette allocation est versée sous condition de ressources aux familles monoparentales dont le cadet est âgé de moins de 7 ans.</p>	N	N		Pas d'indexation sur l'inflation ni de revalorisation automatique.
Suède	<p>1. Allocations familiales (Barnbidrag)</p> <p>Les allocations familiales suédoises sont versées aux familles ayant des enfants de moins de 16 ans à charge (au-delà elle est remplacée par une bourse d'études pour les enfants scolarisés). Leur montant équivaut environ à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 120€ par mois pour le premier enfant ; ◆ 130€ par mois pour le deuxième ; ◆ 180€ par mois pour le troisième ; ◆ 250€ pour le quatrième ; ◆ 300€ pour le cinquième et suivants. 	O	O	Cette allocation ne peut pas être cumulée avec une allocation chômage.	Revalorisation sur décision du Parlement.

Annexe I

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/ Revalorisation
	<p>2. Avance sur pension alimentaire (<i>Underhållsstöd</i>)</p> <p>Cette prestation a vocation à pallier l'absence de pension alimentaire, pour les enfants de moins de 18 ans. Elle est une avance que l'État récupère auprès du parent tenu de verser la pension. Son montant est modulé en fonction de l'âge de l'enfant et va de 155€ par mois pour les enfants de moins de 10 ans à 204€ pour les plus de 15 ans.</p>	N	N	<p>Cette prestation entre dans la base ressources des allocations d'assistance sociale.</p>	
Royaume-Uni	<p>1. Allocations familiales (<i>Child benefit</i>)</p> <p>Les allocations familiales sont versées aux familles ayant au moins un enfant de moins de 16 ans à charge. Leur montant mensuel équivaut environ à 96€ pour l'aîné de la famille et 64€ pour les autres enfants. Elle n'est pas sous condition de ressources mais pour les ménages dépassant un certain plafond, son bénéfice donne lieu à une taxation supplémentaire (<i>High Income Child Benefit Charge</i>).</p>	N	N	Aucune.	<p>Les allocations familiales (<i>Child benefit</i>) étaient indexées sur un panier de biens (<i>Retail Price Index</i>). À partir de 2011, elles sont indexées sur l'indice des prix à la consommation (IPC) mais cette indexation est depuis, régulièrement gelée par le gouvernement.</p>

Source : Mission à partir des données OCDE, modèle « tax-benefit » ; UNICEF, 2020 et MISSOC, 2020.

Annexe I

En tout état de cause, la France est marquée par un foisonnement et un empilement de prestations familiales monétaires. Dans les pays étudiés, deux ou trois types d'allocations peuvent en général être observés : des allocations familiales générales reposant sur une logique universelle et une aide spécifique aux familles modestes et/ou aux familles monoparentales. À l'inverse, en France, chaque outil poursuit plusieurs objectifs simultanément comme la redistribution verticale et la compensation de la charge d'enfant.

Dans les pays européens où les prestations monétaires sont indexées, le recours à l'inflation, adopté en France dans les années 1990, est communément partagé. Une étude menée en 2014 par la CNAF pour le Haut Conseil à la Famille⁸ montre que sur les 28 pays européens, seuls 9 pays ont un régime d'indexation automatique (par la loi ou par le règlement) des prestations familiales : la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Slovaquie. Dans la majorité de ces pays, les prestations monétaires sont indexées, directement ou indirectement⁹, sur l'indice des prix à la consommation (IPC) ou d'autres indices de prix spécifiques (hors tabac ou alcool ou reposant sur un panier de biens et services prédéfini). Seule une minorité de pays européens ont choisi un système d'indexation sur les salaires, moyens ou minimaux, c'est le cas notamment du Danemark.

Une fois réalisé ce panorama d'objectifs et des dispositifs mobilisés pour les atteindre dans les principaux pays étudiés, la mission a procédé à une étude d'impact au regard : du soutien à la natalité, de la redistribution verticale et horizontale et de la conciliation vie privée et vie professionnelle. Cette analyse permet de positionner la France par rapport à ses voisins.

⁸ CNAF, *Indexation des prestations familiales et sociales en Europe, Note pour le Haut Conseil à la Famille*, décembre 2014.

⁹ En Finlande par exemple les prestations familiales sont indexées sur l'index des pensions nationales lui-même lié à l'IPC.

3. Natalité et politique familiale

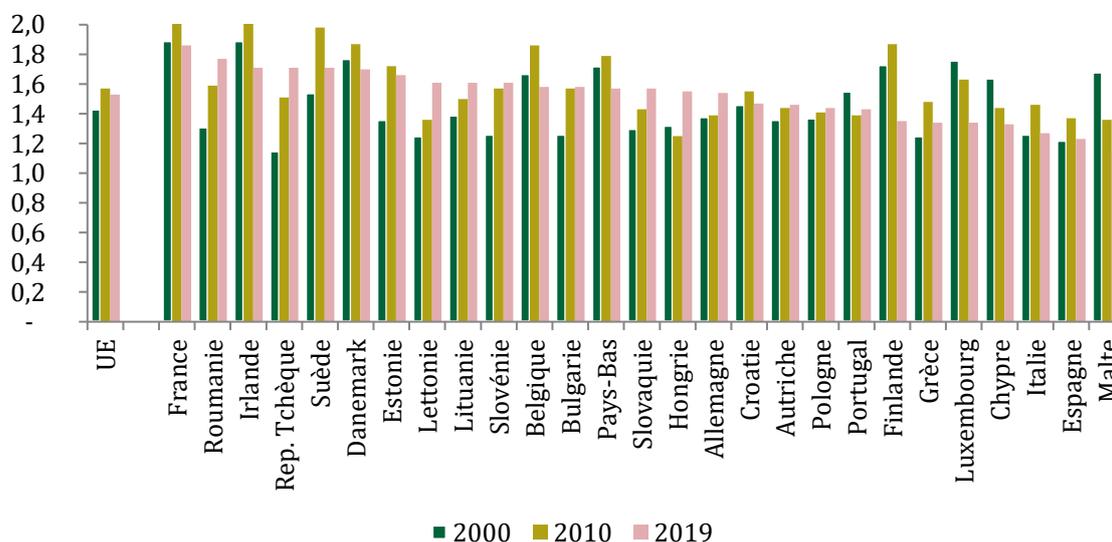
3.1. La France se caractérise par un taux de fécondité le plus élevé de l'Union européenne dans un contexte baissier commun à la plupart des pays européens

En moyenne au sein de l'Union européenne (UE), le niveau du taux de fécondité a baissé de 3% par rapport à 2010. **Le taux de fécondité en France se maintient au niveau le plus élevé au sein de l'UE à hauteur de 1,86 en 2019** malgré une baisse de son niveau de 9% depuis 2010.

Depuis 2010, la plupart des pays européens ont vu leur taux de fécondité baisser en particulier les pays d'Europe de l'Ouest à l'image de la Finlande (-30%), la Suède (-18%), l'Irlande (-18%), le Luxembourg (-16%) et l'Italie (-15%). À l'inverse, onze pays européens ont connu une hausse de leur taux de fécondité depuis 2010, aux premiers rangs desquels la Hongrie (+23%), la Lettonie (+20%) et la République Tchèque (+17%) (cf. tableau 2).

L'Union européenne n'est pas un ensemble stable sur la période, étant élargie en 2004 aux dix membres d'Europe centrale et de l'Est, avec des ajustements sociaux importants, connus précédemment lors de la réunification allemande. Elle subit en revanche la crise économique et sociale à partir de 2008, qui se traduit par un déclin presque général de l'indice conjoncturel de fécondité (ICF) à compter de 2010. En termes d'ICF, les 10 pays membres entrés en 2004 voient leur ICF fortement progresser entre 2000 et 2019, nettement plus que le reste de l'Union européenne. Les plus forts progrès sur la période se situent en Allemagne, en Autriche et en Grèce.

Graphique 5 : Évolution des taux de fécondité des pays de l'Union européenne 2000, 2010 et 2019



Source : Eurostat, 2020.

Annexe I

**Tableau 2 : Évolution des indices conjoncturels de fécondité des pays de l'Union européenne
2000, 2010 et 2019**

Pays	2000	2010	2019 (par ordre décroissant)	Taux d'évolution 2000-2019 (en %)	Taux d'évolution 2010-2019 (en %)
France	1,89	2,03	1,86	- 2	- 9
Roumanie	1,31	1,59	1,77	+ 35	+ 14
Rep. Tchèque	1,15	1,51	1,71	+ 49	+ 17
Irlande	1,89	2,05	1,71	- 10	- 18
Suède	1,54	1,98	1,71	+ 11	- 18
Danemark	1,77	1,87	1,70	- 4	- 10
Estonie	1,36	1,72	1,66	+ 22	- 4
Lettonie	1,25	1,36	1,61	+ 29	+ 20
Lituanie	1,39	1,50	1,61	+ 16	+ 8
Slovénie	1,26	1,57	1,61	+ 28	+ 3
Belgique	1,67	1,86	1,58	- 5	- 17
Bulgarie	1,26	1,57	1,58	+ 25	+ 1
Pays-Bas	1,72	1,79	1,57	-9	- 13
Slovaquie	1,30	1,43	1,57	+ 21	+ 11
Hongrie	1,32	1,25	1,55	+ 17	+ 23
Allemagne	1,38	1,39	1,54	+ 12	+ 11
<i>Union européenne (UE 27)</i>	<i>1,43</i>	<i>1,57</i>	<i>1,53</i>	<i>+ 7</i>	<i>- 3</i>
Croatie	1,46	1,55	1,47	+ 1	- 5
Autriche	1,36	1,44	1,46	+ 7	+ 1
Pologne	1,37	1,41	1,44	+ 5	+ 2
Portugal	1,55	1,39	1,43	- 8	+ 3
Finlande	1,73	1,87	1,35	- 22	- 30
Grèce	1,25	1,48	1,34	+ 7	- 11
Luxembourg	1,76	1,63	1,34	- 24	- 16
Chypre	1,64	1,44	1,33	- 19	- 7
Italie	1,26	1,46	1,27	+ 1	- 15
Espagne	1,22	1,37	1,23	+ 1	- 11
Malte	1,68	1,36	1,14	- 32	- 13

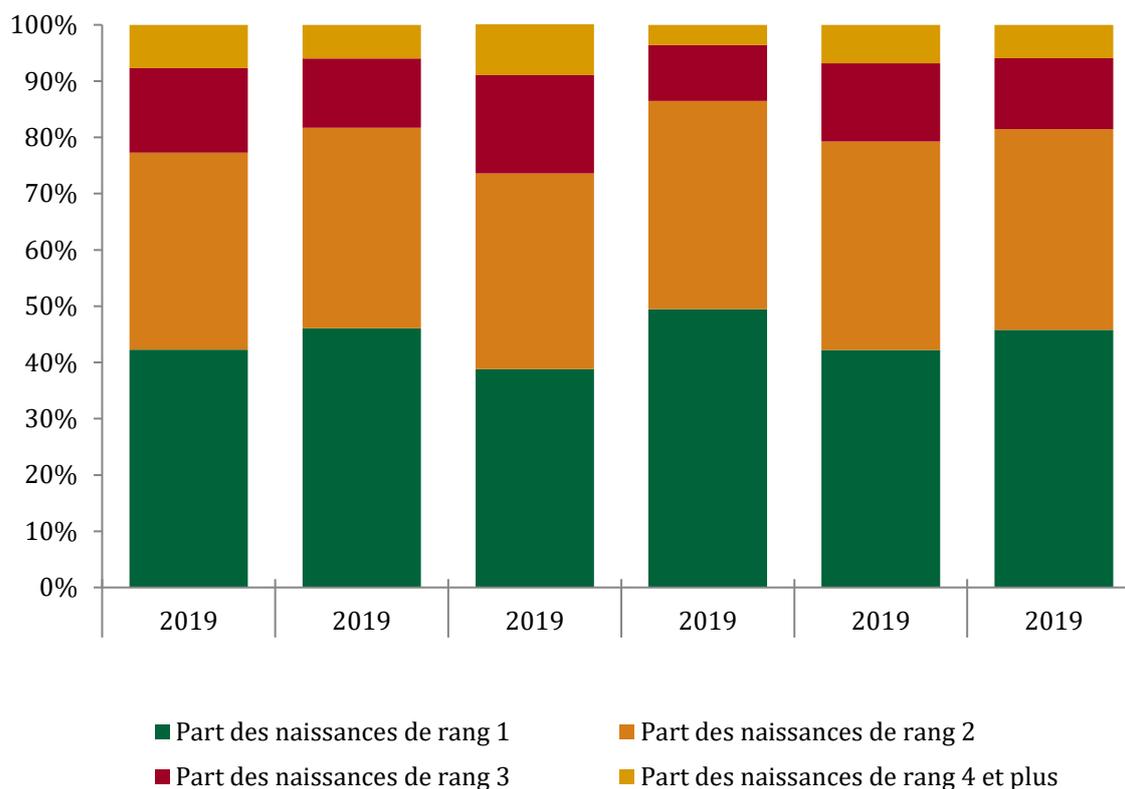
Source : Eurostat, 2020.

En France en 2019 les enfants de rang 1 représentent 42% des naissances, 35% pour le rang 2, 15% pour le rang 3 et 8% au-delà (cf. graphique 6).

La France compte parmi ses naissances une proportion plus forte d'enfants de rang 3 (15%) qu'en moyenne dans l'Union européenne (13%). En la matière, la France se situe en quatrième position de l'UE derrière l'Estonie (20%), l'Irlande (18%), la Lettonie (16%) et la Pologne (15%).

À l'inverse, après l'Irlande, la France est le pays où la part des premières naissances est la plus faible du groupe de pays étudiés : 39% en Irlande, 42% en France et 46% en moyenne dans l'UE.

Graphique 6 : Part des naissances vivantes par rang en 2019 (en %)



Source : Eurostat, statistiques sur la fécondité.

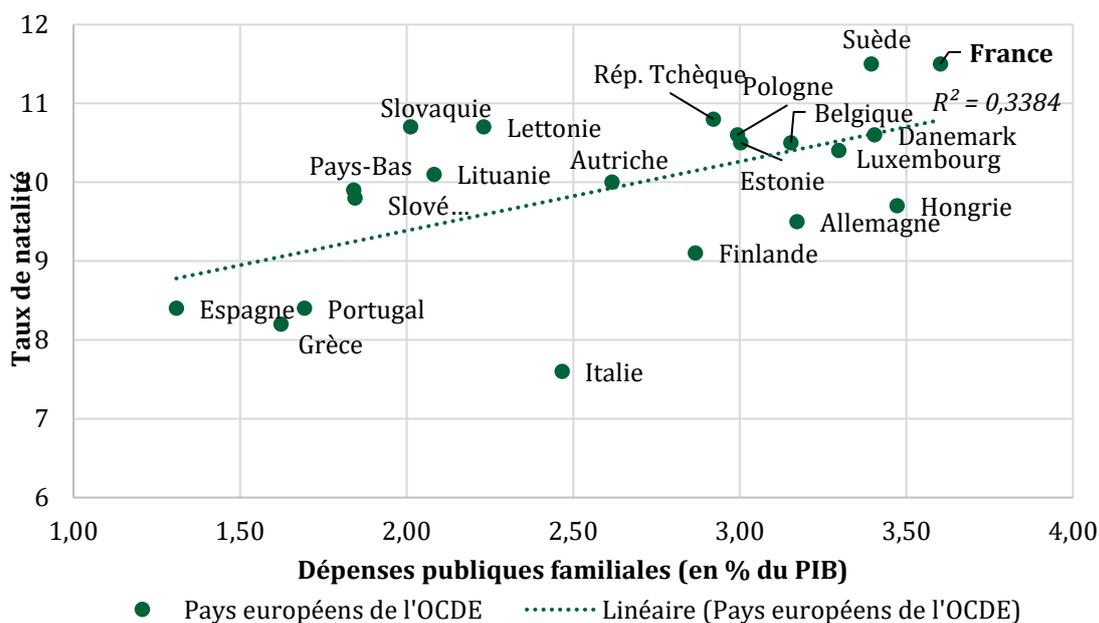
Ces données de naissances par rang de l'enfant, publiées par Eurostat, doivent être prises avec précaution pour la France. En effet l'Insee ne publie pas ces données au niveau national et pointe les difficultés à étudier la fécondité selon le rang de naissance à partir de l'état civil, qui surestime les premières naissances par rapport aux résultats observés dans les recensements.¹⁰

3.2. Un effet global positif de la politique familiale sur la natalité peut être établi malgré un lien de causalité fragile

Sur le champ des pays européens appartenant à l'OCDE, la mission a étudié le rapport entre les dépenses publiques familiales en pourcentage du PIB (selon l'agrégat OCDE) et le taux de natalité défini par Eurostat comme le rapport entre le nombre de naissances vivantes au cours de l'année et la population moyenne du territoire en question au cours de cette année (cf. graphique 7).

¹⁰ Insee, *Mesurer et étudier la fécondité selon le rang de naissance : élaborer une statistique de nombre de naissances et d'âge à l'accouchement par rang*, 2012.

Graphique 7 : Dépenses publiques familiales (en % du PIB – OCDE) et taux de natalité¹¹ (Eurostat), 2017¹²



Source : OCDE, Eurostat.

3.3. Un soutien financier concentré sur la naissance et les premières années de l'enfant

En moyenne au sein de l'OCDE en 2013, 26% des dépenses publiques liées à la famille sont consacrées à la petite enfance, 35% aux enfants entre 6 et 11 ans et 38% aux enfants et adolescents entre 12 et 17 ans. Les dépenses publiques destinées à la petite enfance (0-6 ans) prennent majoritairement la forme de prestations sociales et fiscales et d'accueil des jeunes enfants alors que celles consacrées aux enfants de plus de 6 ans sont principalement constituées de dépenses d'éducation.

La France se situe à la quatrième position des pays de l'OCDE en proportion de dépenses publiques familiales et d'éducation¹³ liées à la petite enfance (entre 0 et 6 ans), école maternelle incluse, qui représentent 31 % du total, contre 30 % pour les 6-11 ans et 38 % pour les 12-17 ans.

Si l'on restreint l'analyse aux dépenses publiques familiales (incluant l'école maternelle mais pas les dépenses d'éducation pour les plus de 6 ans), on observe un pic à la naissance dans l'ensemble des pays étudiés puis une baisse aux 2 ans de l'enfant et entre les 5 et 6 ans de l'enfant (cf. graphique 8). La baisse observée à partir de 6 ans correspond généralement à l'entrée de l'enfant à l'école primaire dont le coût est exclu dans le graphique 8 mais qui lorsqu'il est intégré dans le calcul donne lieu à une courbe inverse des dépenses à partir de 6 ans (cf. graphique 9).

¹¹ Eurostat : Le taux brut de natalité est le rapport entre le nombre de naissances vivantes au cours de l'année et la population moyenne du territoire en question au cours de cette année.

¹² Pays européens de l'OCDE hors Irlande.

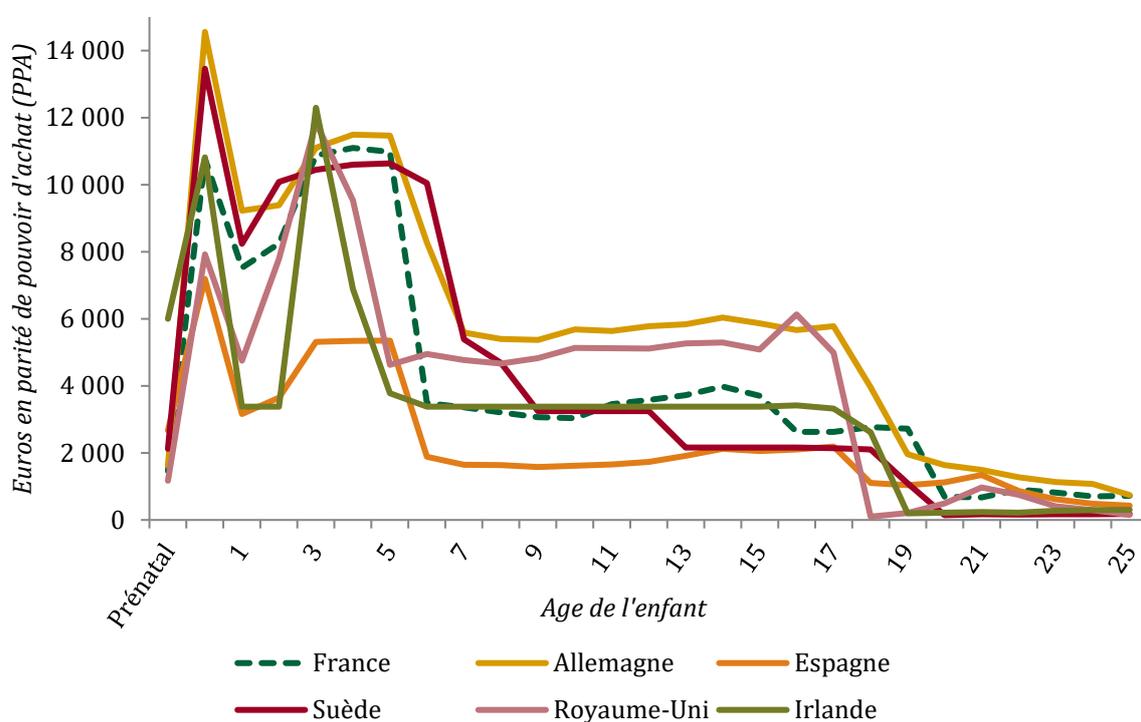
¹³ Cela correspond donc d'une part à l'agrégat OCDE dépenses publiques familiales (prestations monétaires, dispositifs fiscaux et services incluant l'école maternelle) et d'autre part les dépenses liées à l'école primaire et secondaire.

Annexe I

Entre 6 et 18 ans, la dépense hors éducation primaire et secondaire s'établit à un niveau plus bas en France qu'au Royaume-Uni ou qu'en Allemagne, d'après l'agrégat OCDE. La France se caractérise également par le maintien d'un faible reliquat de dépenses publiques hors éducation après les 19 ans de l'enfant, qui en première analyse pourrait correspondre à des dispositifs fiscaux.

L'agrégat retenu pour le graphique 8 correspond à l'agrégat OCDE de la politique familiale recouvrant l'ensemble des dépenses publiques sociales, fiscales et de services (école maternelle incluse) à destination des familles (cf. partie 1). Le graphique 9 ajoute à cet agrégat les dépenses publiques d'éducation à partir de l'école primaire. La mission a estimé à partir des données OCDE ce que représentent ces deux agrégats au sens large par enfant en fonction de son âge, en euros parité de pouvoir d'achat (PPA).

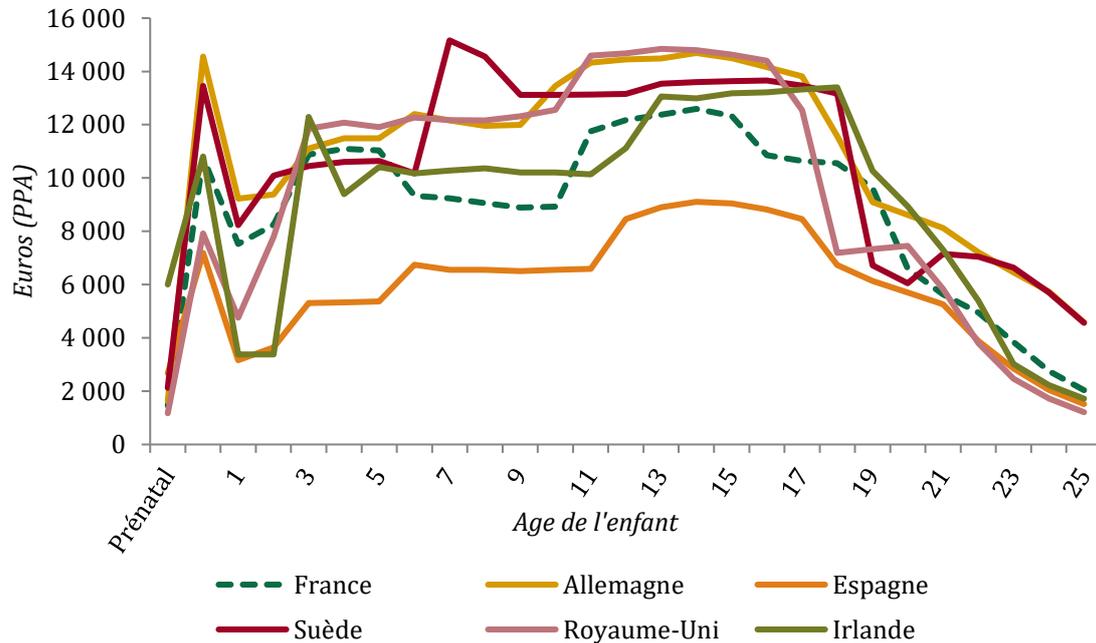
Graphique 8 : Dépenses publiques familiales estimées (agrégat OCDE y compris école maternelle)¹⁴ par âge de l'enfant en euros PPA (2015 ou année la plus récente).



Source : Mission à partir des données OCDE.

¹⁴ Transferts sociaux et fiscaux et services en nature (accueil des jeunes enfants et école maternelle), hors dépenses d'éducation (cf. partie 1 pour le périmètre de l'agrégat OCDE).

Graphique 9 : Dépenses publiques familiales et dépenses d'éducation estimées par âge de l'enfant en euros PPA (2015 ou année la plus récente)



Source : Mission à partir des données OCDE.

4. La politique familiale comme levier de réduction des inégalités sociales

La réduction de la pauvreté des enfants est un objectif partagé des politiques familiales avec des résultats différenciés selon les pays.

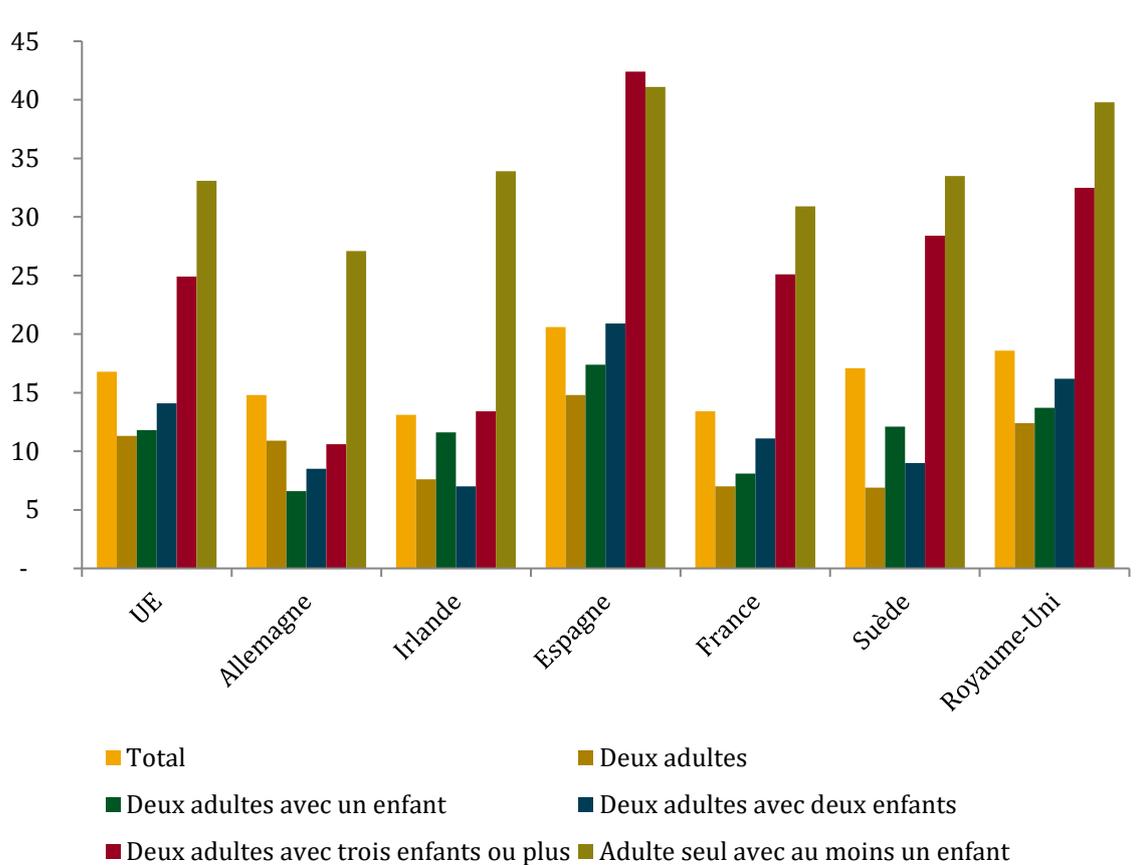
Alors qu'au sein de l'Union européenne, les ménages avec enfants à charge ont en moyenne un taux de pauvreté¹⁵ plus élevé de deux points par rapport aux ménages sans enfants, cet écart s'élève à cinq points en France. En effet, d'après Eurostat, en 2019 le taux de pauvreté des ménages sans enfants à charge s'élève à 10,9% en France (15,8% en moyenne UE) contre 15,8% pour les ménages avec enfants (17,8% en moyenne UE). En particulier, les couples avec trois enfants ou plus connaissent un taux de pauvreté de 25,1% en France, légèrement inférieur à la moyenne UE (24,9%) mais plus élevé qu'en Allemagne (10,9%) ou en Irlande (13,4%) (cf. graphique 10).

Depuis 2000 le taux de pauvreté des couples avec un enfant et des couples avec trois enfants ou plus a baissé de respectivement 19% et 10% alors qu'il a baissé de 16% dans la population générale. Sur la même période, celui des couples avec deux enfants a légèrement augmenté (1%).

¹⁵ Taux de pauvreté avec un seuil à 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux.

Annexe I

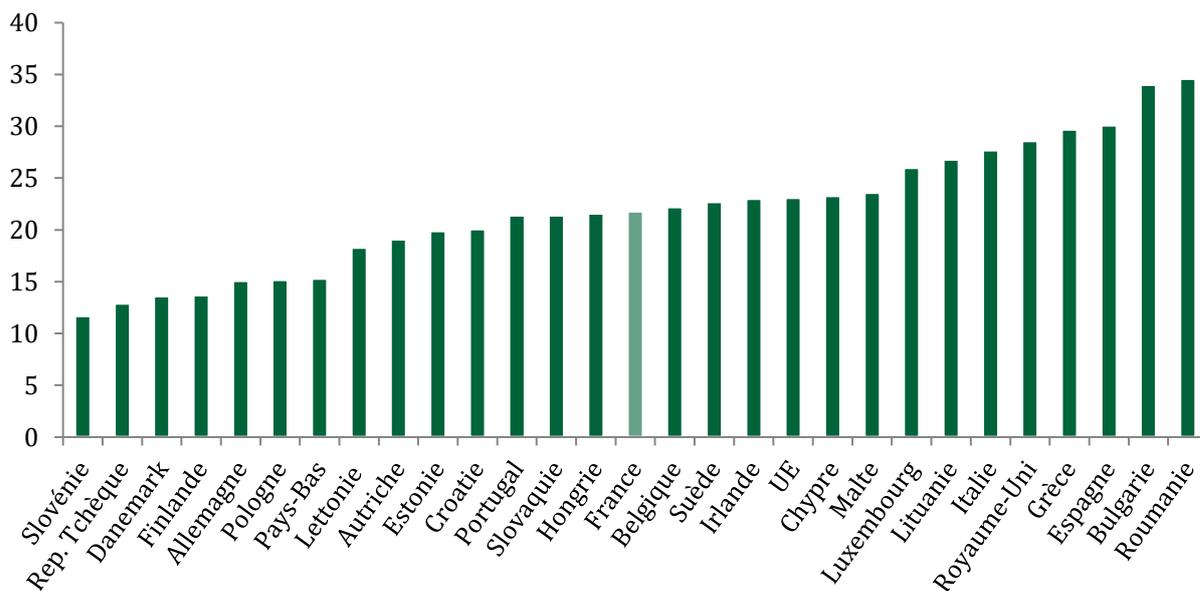
Graphique 10 : Taux de pauvreté (seuil à 60% du revenu médian) par type de ménage, 2019 ou année la plus récente.



Source : Eurostat, EU-SILC.

En France, la part des enfants de moins de 16 ans sous le seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu médian est légèrement inférieure (22 %) à la moyenne européenne (23 %), au quatorzième rang de l'Union européenne (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Part des enfants de moins de 16 ans sous le seuil de pauvreté (2019)



Source : Eurostat, 2020.

Annexe I

Dans les pays étudiés, les allocations familiales générales sont le plus souvent universelles et les allocations spécifiques à destination des familles monoparentales ou précaires sont sous condition de ressources (cf. tableau 1).

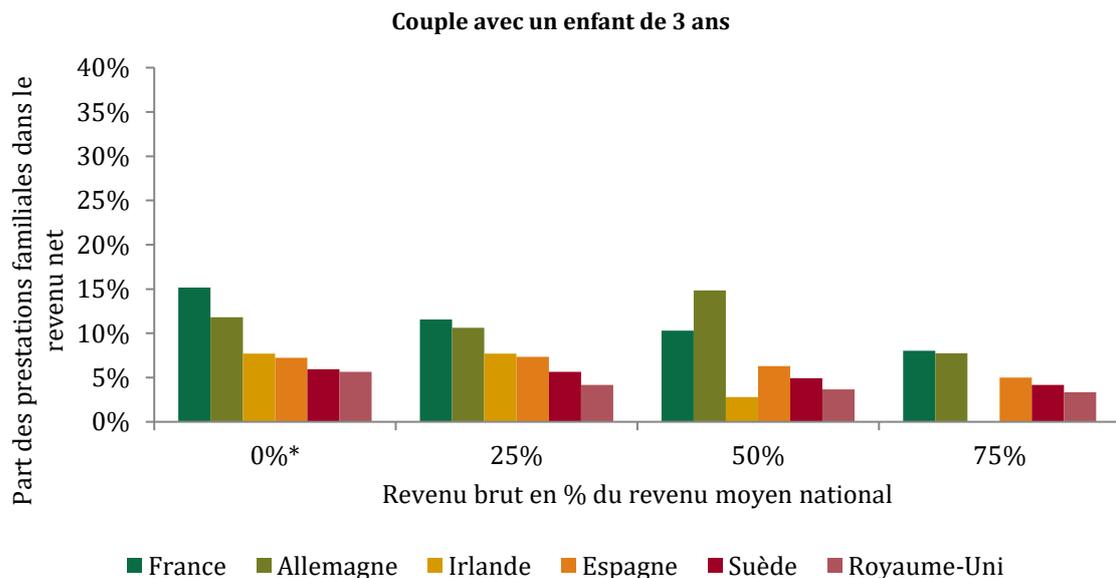
En Allemagne, l'allocation familiale générale n'est pas sous condition de ressources mais son montant varie en fonction du nombre d'enfants : 204€ par mois pour le premier et le second enfant, 210€ par mois pour le troisième et 235€ par mois pour le quatrième et suivant. Un supplément (*Kinderzuschlag*) est versé sous conditions de ressources aux familles modestes.

Il est à noter qu'en Suède ni l'allocation familiale générale ni l'allocation spécifique aux familles monoparentales ne sont soumises à conditions de ressources.

En Irlande, seule l'allocation spécifique aux familles monoparentales est soumise à condition de ressources et son montant est dégressif.

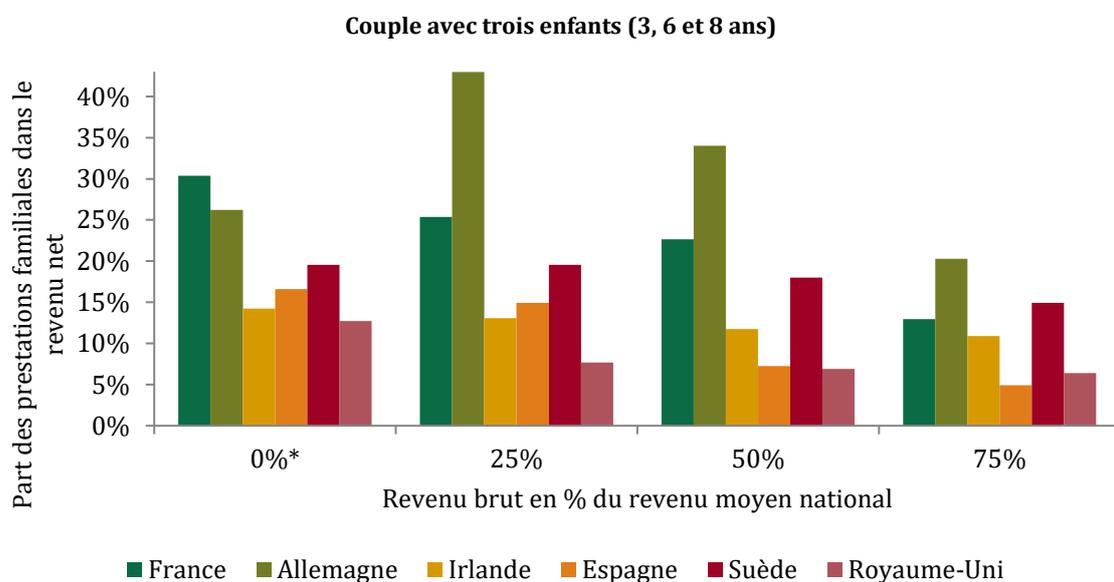
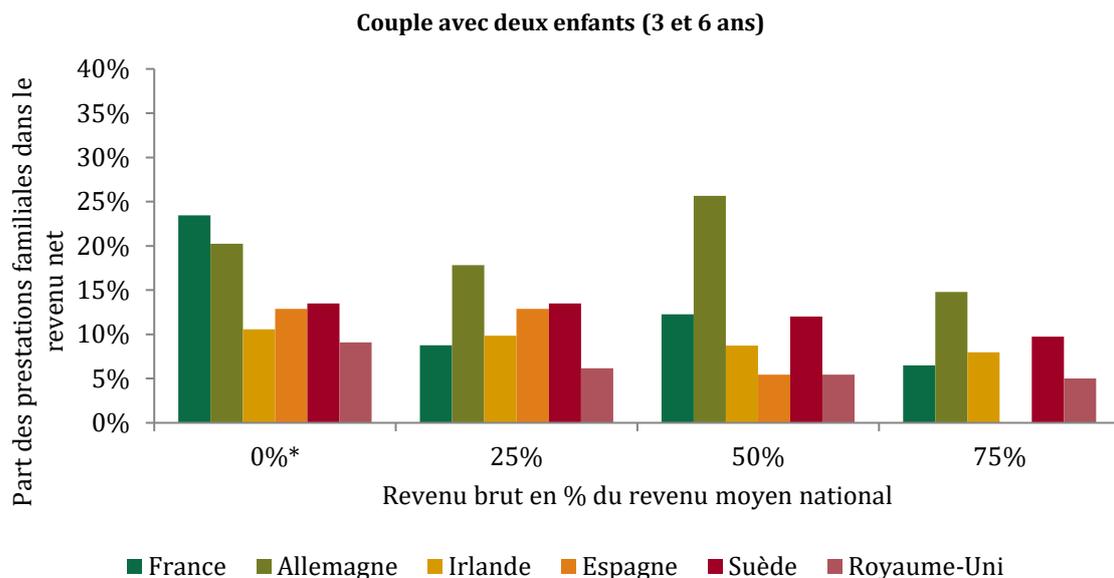
En France, les prestations familiales monétaires (hors dispositifs fiscaux) représentent une part significative du revenu net après transferts des ménages les plus modestes (cf. graphique 12). Les prestations familiales retenues par l'OCDE¹⁶ représentent par exemple près de 30% du revenu net des ménages avec trois enfants lorsque ceux-ci ont un revenu brut inférieur à 50% du revenu médian. Le poids que représentent les prestations familiales dans le revenu net des ménages les plus modestes est en général plus important en France que dans les autres principaux pays européens.

Graphique 12 : Part des prestations familiales (hors dispositifs fiscaux) dans le revenu net par niveau de revenu brut



¹⁶ Allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation de base de la Paje, ARS,

Annexe I



*La simulation à 0% en abscisse correspond à une situation d'absence de revenu du travail ou d'indemnité chômage.

Source : Mission à partir du modèle OCDE « Tax-Benefit » version 2.3.0.

En Allemagne, les prestations monétaires prennent une part plus importante qu'en France dans le revenu net des ménages les moins aisés, notamment pour les familles nombreuses, ce qui peut s'expliquer par le fait que les autres transferts sociaux et fiscaux en dehors de la politique familiale sont moins élevés qu'en France.

Encadré 1 : les allocations de rentrée scolaire au sein de l'OCDE

Parmi les 37 pays appartenant à l'OCDE seuls 4, outre la France, disposent d'une prestation monétaire assimilable à une allocation de rentrée scolaire (ARS).

En **Allemagne**, l'allocation « paquet éducation » (*Bildungspaket*) peut être versée pour les enfants scolarisés jusqu'à 25 ans et dont les parents sont bénéficiaires de l'allocation chômage ou d'un minima social. Ce « paquet éducation » se décompose en plusieurs volets qui ont vocation à financer des services spécifiques et prédéterminés et son montant varie en fonction du coût réel ou estimé. Elle peut notamment couvrir :

- ◆ le soutien scolaire ;
- ◆ le matériel scolaire à hauteur de 150€ par an en 2019 dont 100€ versés à la rentrée scolaire et 50€ au deuxième semestre ;
- ◆ le transport ou les sorties scolaires ;
- ◆ la cantine scolaire ;
- ◆ la participation à des activités culturelles ou sportives extra-scolaires.

En **Israël**, une bourse d'étude (לימודים מענק) est versée à la rentrée scolaire aux familles ayant des enfants entre 6 et 14 ans. La population éligible y est restreinte et couvre les familles monoparentales, les enfants orphelins et les familles nombreuses de quatre enfants et plus. Le montant de cette bourse s'élève à 18% du revenu minimum pour les enfants entre 6 et 11 ans et 10% pour les enfants de 12 à 14 ans.

Le **Luxembourg** dispose d'une allocation de rentrée scolaire davantage comparable au dispositif français. Cette allocation de rentrée scolaire luxembourgeoise est versée aux ménages bénéficiaires des allocations familiales et dont les enfants âgés de plus de 6 ans sont scolarisés dans l'enseignement primaire ou secondaire. Cette allocation de rentrée scolaire peut être versée en une fois ou mensuellement et s'élève à :

- ◆ 115€ par an pour les enfants entre 6 et 12 ans ;
- ◆ 235€ pour les enfants de plus de 12 ans.

En 2018, elle a été exclue du calcul de la base ressource du minima social dit « allocation de vie chère ».

La **Pologne** a introduit en 2019 une allocation de rentrée (Program « *Dobry start* ») versée en une fois pour les familles ayant des enfants entre 7 et 20 ans, sans condition de ressources et pour un montant de 65€ par an. Un supplément scolaire peut également être versé mensuellement avec l'allocation familiale générale pendant l'année scolaire.

Globalement, les montants affichés pour l'allocation de rentrée scolaire dans ces pays contrastent avec celui de l'ARS en France qui représente environ 400€ selon l'âge des enfants.

Source : OCDE, modèle « tax-benefit » 2020.

5. Le développement des politiques d'accueil des jeunes enfants

L'accueil des jeunes enfants est un enjeu de la politique familiale croissant et partagé dans la plupart des pays européens avec un développement des modes d'accueil : en moyenne dans l'UE plus d'un tiers des enfants de moins de 3 ans sont gardés en dehors de la famille et 90% des enfants âgés de 3 à 5 ans.

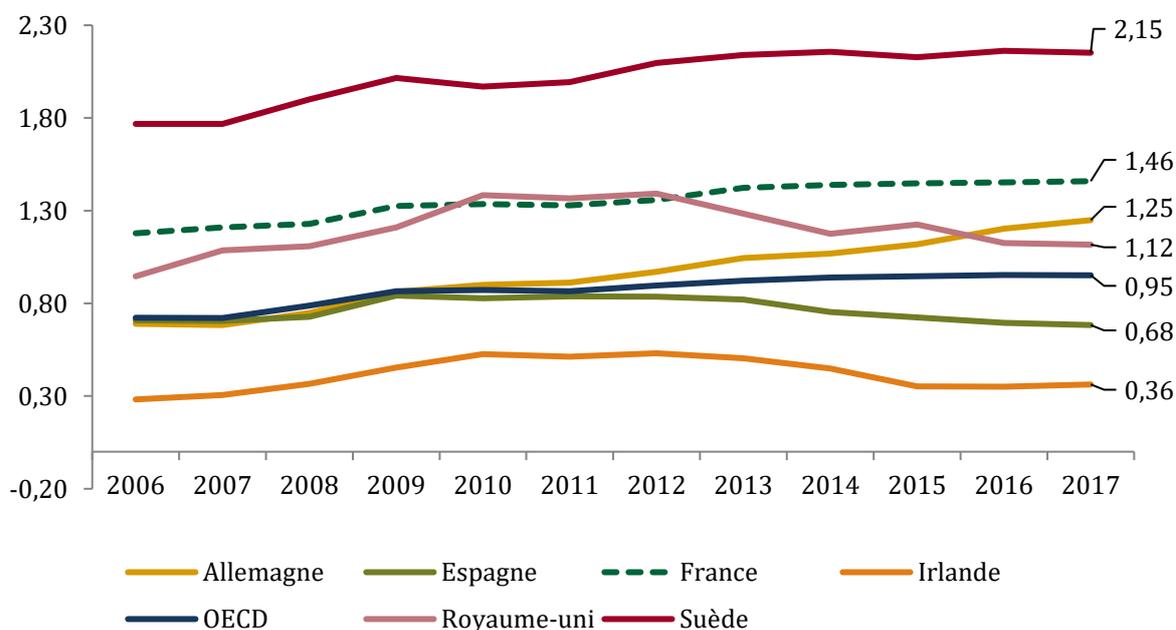
Les recherches sur les effets bénéfiques de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) sur l'apprentissage et le développement cognitif ainsi que sur l'égalité des chances et le bien-être de l'enfant¹⁷ ont incité les pouvoirs publics à intensifier leur effort financier en la matière.

¹⁷ Sources : Rapport de la commission des 1 000 premiers jours, 2020 ; OCDE, 2018 ; Browne et Neumann, 2017, OCDE 2015 ; OCDE, 2011.

Ainsi, la part des dépenses publiques liées aux services d'accueil au sens large de l'agrégat OCDE a augmenté dans tous les pays étudiés depuis 2006, notamment en Suède qui présentait déjà un niveau élevé (1,77% du PIB en 2006 contre 2,15% du PIB en 2017). En particulier, l'effort consenti en France en la matière est passé de 1,18% du PIB en 2006 à 1,46% en 2017, un niveau nettement plus élevé que la moyenne de l'OCDE qui s'établit à 0,95% (cf. graphique 13).

Le périmètre retenu par l'OCDE pour qualifier les services d'accueil recouvre notamment l'ensemble des dépenses (monétaires ou en nature) à destination des différents modes de garde formels (crèches et dispositifs d'accueil collectifs, garde individuelle effectuée par des professionnels du secteur) et de l'école maternelle jusqu'à 5 ans.

Graphique 13 : Évolution des dépenses publiques de services à destination des familles 2006 - 2017 (en % du PIB)



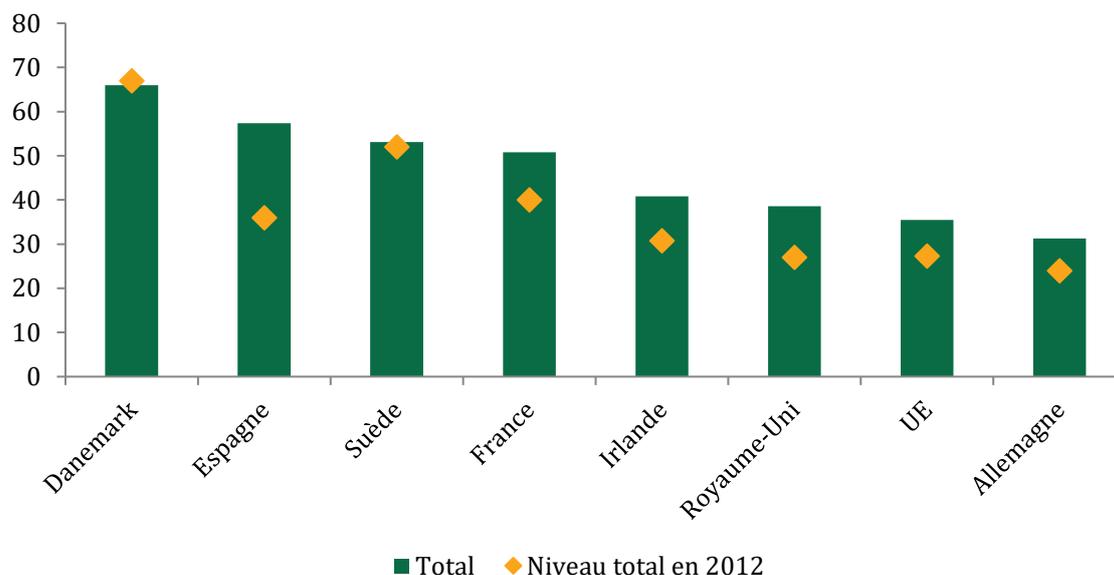
Source : OCDE, 2021, *Family benefits public spending (indicator)*.

L'augmentation des dépenses publiques en faveur des services d'accueil des jeunes enfants s'accompagne de choix de politiques publiques et de priorités différents selon les pays. En France, près de la moitié des dépenses publiques à destination de l'EAJE concerne l'école maternelle quand en Suède ce sont les structures de garde d'enfant qui représentent la majorité de la dépense d'EAJE.

Le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode de garde formalisé¹⁸, c'est-à-dire en dehors du cercle familial, est supérieur en France (51%) à la moyenne européenne (36%) et en augmentation depuis 2012 (cf. graphique 14).

¹⁸ L'indicateur de mode de garde formalisé recouvre tous les services organisés tels que les crèches ou les maternelles publiques ou privées et les services de garde fournis par des professionnels rémunérés.

Graphique 14 : Part des enfants de moins de 3 ans bénéficiant d'un mode de garde formalisé, 2019 (en %).



Source : Eurostat, 2020.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'accès des enfants de moins de trois ans à des modes de garde formels est inégalement réparti entre les différentes tranches de revenus. Dans les pays européens de l'OCDE, les enfants de moins de 3 ans appartenant à des familles à bas revenus sont en moyenne un tiers de fois moins susceptibles de bénéficier d'un mode de garde formalisé que ceux de ménages à hauts revenus.

Pour autant, cette inégalité dans l'accès aux modes de garde est particulièrement forte en France. En effet seuls 31% des enfants de moins de trois ans appartenant au premier tiers de revenus bénéficient d'un mode de garde en dehors du cercle familial alors qu'ils représentent 76% dans le troisième tiers de revenus.

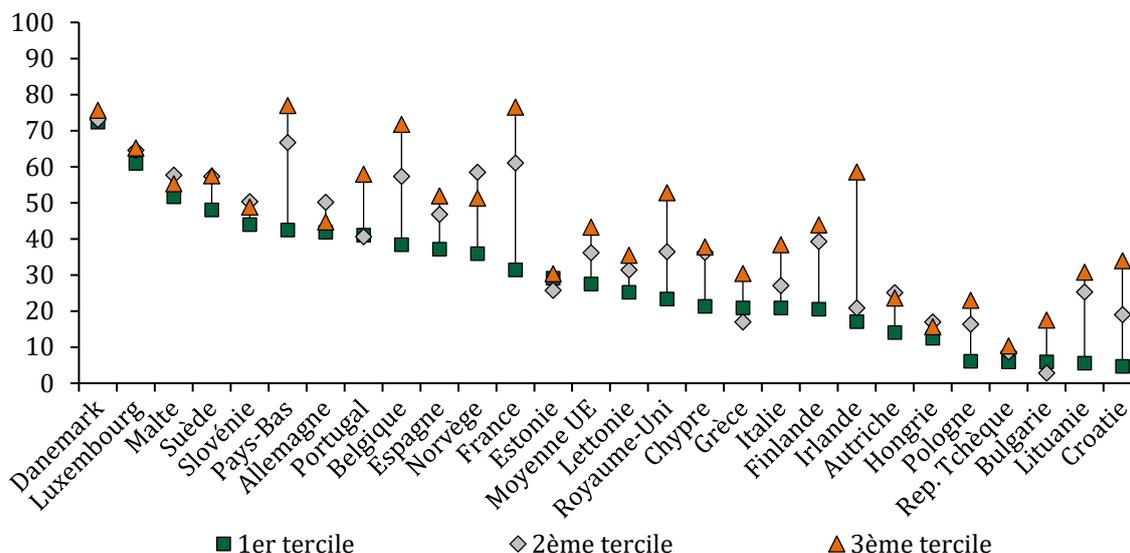
En France cet écart entre le premier et le dernier tiers est le plus élevé des pays européens de l'OCDE (45 points de pourcentage) après l'Irlande (41 points de pourcentage) et les Pays-Bas (35 points de pourcentage) et bien supérieur à la moyenne européenne (16 points de pourcentage) (cf. graphique 15).

L'OCDE montre par ailleurs que le taux de participation à un mode de garde formalisé est très dépendant du niveau d'éducation de la mère élevé.¹⁹

¹⁹ OCDE, Base de données de la famille, indicateur PF3.2 « Fréquentation des services de garde et d'éducation préscolaire ».

Annexe I

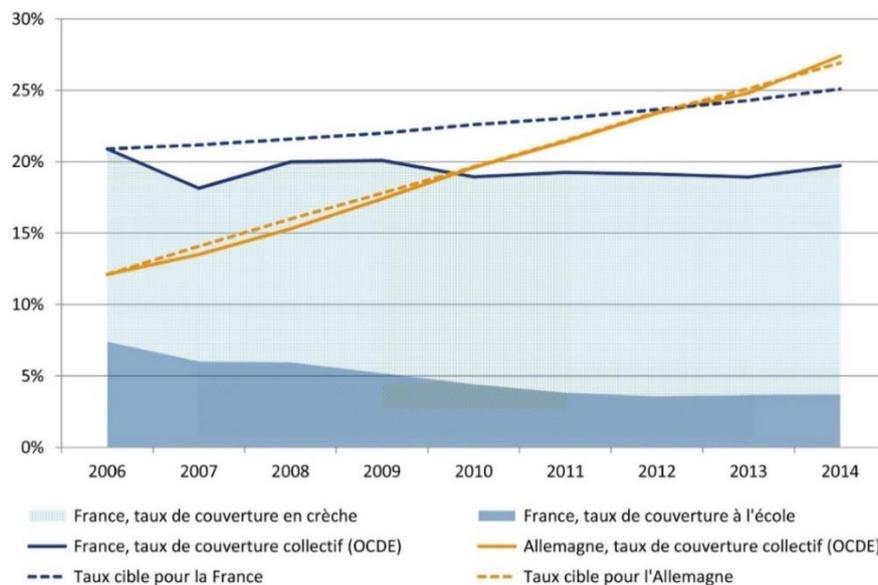
Graphique 15 : Taux de participation à un mode de garde formalisé²⁰ des enfants de moins de 3 ans en % (2017 ou année la plus récente).



Source : OCDE à partir des données EU-SILC.

Partant d'un niveau de couverture des structures d'accueil des jeunes enfants inférieur à la plupart des pays européens équivalents, le gouvernement fédéral allemand a mis en place en 2008 un plan de développement de l'offre de places d'accueil et en 2013 un droit opposable à l'accueil en mode de garde public. Le taux de fréquentation des services d'accueil des enfants de moins de trois ans est passé de 14% en 2006 à 29% en 2013.

Graphique 16 : Part des enfants de moins de 3 ans en accueil collectif en France et en Allemagne : objectifs et réalisation, 2006-2015



Source : France stratégie, note d'analyse n° 56, mai 2017.

²⁰ L'indicateur de mode de garde formalisé recouvre tous les services organisés tels que les crèches ou les maternelles publiques ou privées et les services de garde fournis par des professionnels rémunérés.

Encadré 2 : Le droit opposable à l'accueil du jeune enfant

Certains pays européens ont instauré un **droit opposable à un accueil gratuit des jeunes enfants** dans des structures collectives, selon des modalités différentes. Ce modèle n'est pas majoritaire en Europe puisque seuls neuf pays ont mis en place un droit opposable à l'accueil du jeune enfant : l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, Malte, la Norvège, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède.

L'Allemagne a instauré en 2013 un droit d'accueil, en crèche ou chez un(e) assistant(e) maternel(le), qui s'applique à tous les enfants âgés de 1 à 3 ans et qui prévoit le dédommagement par les autorités locales des parents qui n'obtiennent pas de place. Au **Royaume-Uni**, un droit opposable à un accueil gratuit s'applique à partir des 2 ans de l'enfant.

En **Suède**, les municipalités sont légalement tenues d'offrir une place en accueil collectif à tous les enfants de plus d'un an dont les parents travaillent ou étudient. Cette condition d'activité des parents peut être levée pour les enfants issus de milieu défavorisé ou en situation de handicap. Les municipalités doivent également proposer au moins 15 heures de garde par semaine aux enfants dont l'un ou les deux parents sont au chômage ou en congé parental.

Source : Mission.

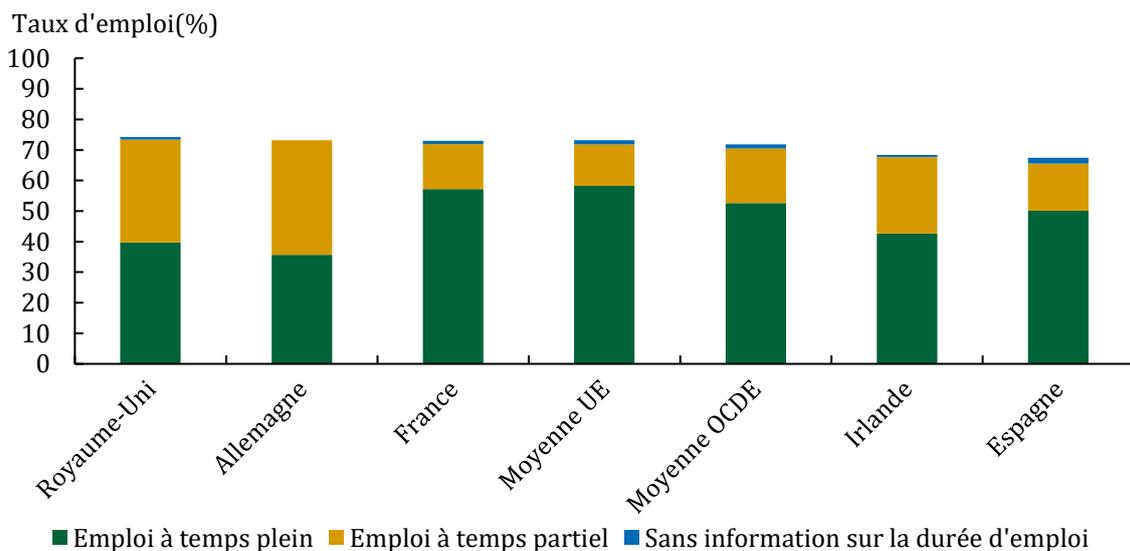
6. La politique familiale poursuit également l'objectif d'assurer une conciliation vie professionnelle et vie privée et de contribuer à l'égalité entre les femmes et les hommes

La maternité pèse sur la participation des femmes au marché du travail et augmente la précarité de l'emploi dans la plupart des pays européens, selon des proportions variables.

Avec un taux d'emploi des mères de 73% la France se situe au niveau de la moyenne européenne et légèrement au-dessus de celle de l'OCDE (cf. graphique 17). En moyenne au sein de l'OCDE, le taux d'emploi des mères âgées de 15 à 64 ans s'élève à 71% mais recouvre des réalités disparates entre les différents pays.

Cette situation laisse suggérer que les différents dispositifs mis en place en France (congés parentaux, complément de libre choix de mode de garde, dispositifs d'accueil du jeune enfant...) ont un effet positif sur la participation des femmes au marché du travail.

Graphique 17 : Taux d'emploi des mères de 15 à 64 ans (2019 ou année la plus récente)



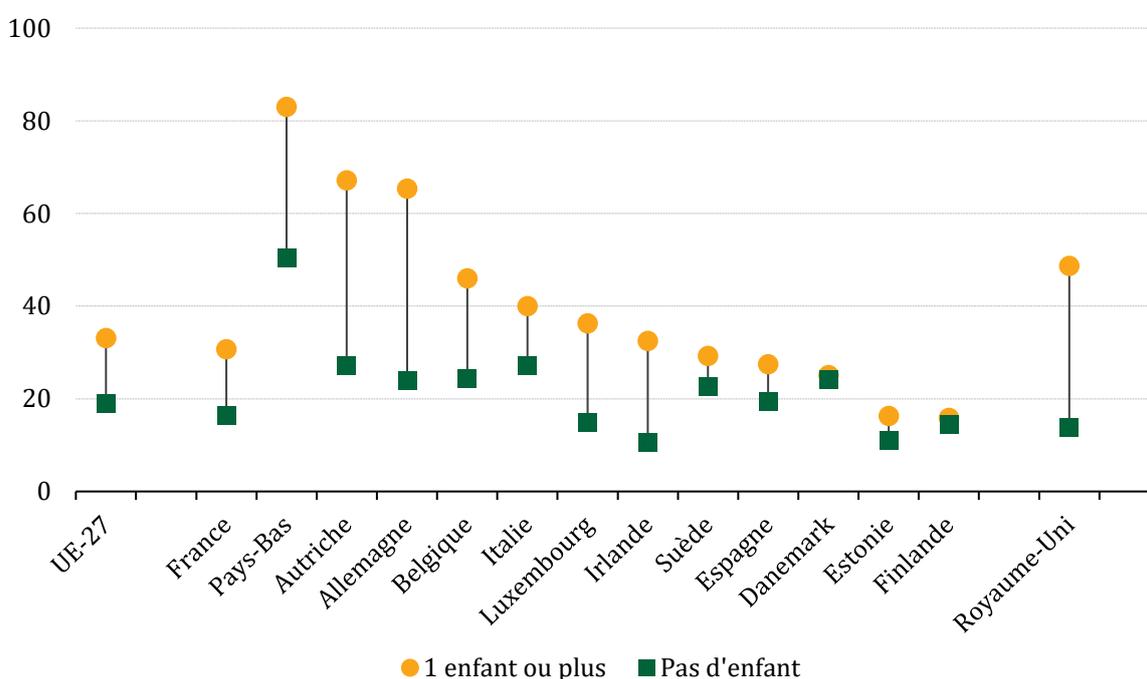
Source : OCDE.

Annexe I

La présence d'enfants dans le foyer ainsi que leur nombre et leurs âges affectent la participation des femmes au marché du travail dans des proportions différentes au sein des pays européens.

L'écart entre la part de femmes à temps-partiel selon qu'elles aient ou non des enfants est en France parmi les plus faibles de l'Union européenne ce qui suggère que la maternité n'entraîne pas de basculement de manière significative vers le temps-partiel (cf. graphique 18). À l'inverse en Allemagne seules 24% des femmes sans enfant travaillent à temps-partiel quand elles sont 64% pour les femmes avec enfant(s). Au Danemark, en Finlande ou au Portugal la différence entre la part de femmes à temps partiel ayant ou non un enfant est quasi nulle. Dans tous les pays de l'UE, la proportion des femmes ayant au moins un enfant travaillant à temps partiel demeure supérieure à celle des hommes.

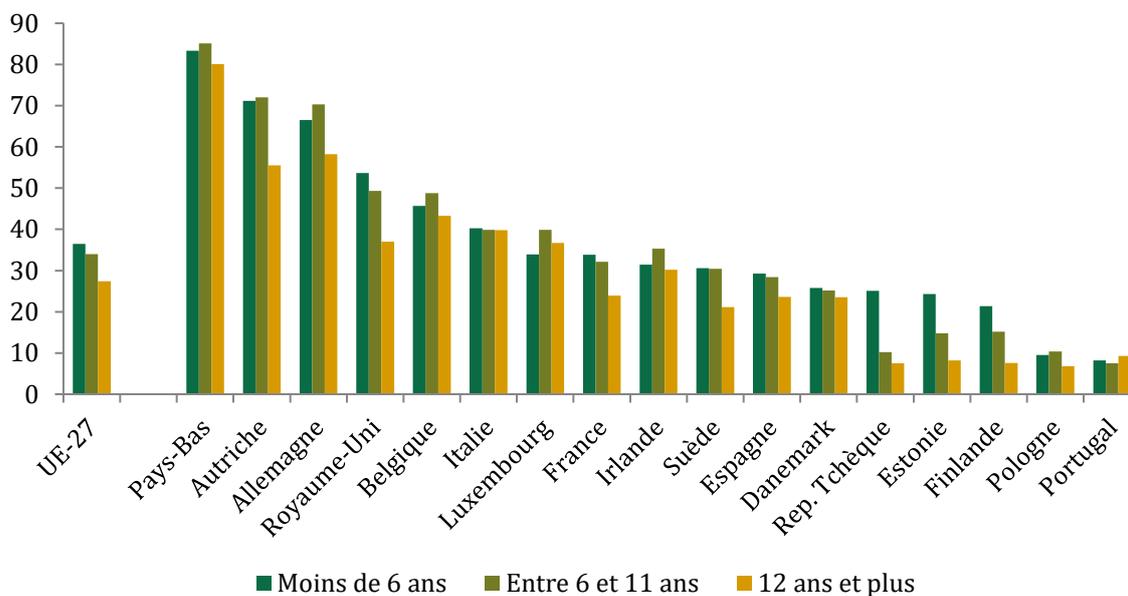
Graphique 18 : Part des femmes (25-49 ans) occupant un emploi à temps-partiel selon la présence ou non d'enfant (en %), 2019.



Source : Eurostat, 2020.

L'âge du plus jeune enfant du foyer influence également le taux d'emploi des femmes à temps-partiel, celui-ci étant d'autant plus élevé que l'enfant est jeune. Au sein de l'UE, 37% des mères (entre 25 et 49 ans) ayant un enfant de moins de 6 ans travaillent à temps-partiel. Ce taux diminue à 34% lorsque le plus jeune enfant est âgé de 6 à 12 ans et à 27% lorsqu'il a plus de 12 ans (cf. graphique 19). En France, ces taux sont respectivement de 34%, 32% et 24% en 2019.

Graphique 19 : Part des mères (25-49 ans) occupant un emploi à temps partiel en fonction de l'âge du plus jeune enfant (en %), 2019.



Source : Eurostat, 2020.

**

En conclusion, malgré une baisse depuis 2010, la France conserve un indice conjoncturel de fécondité le plus élevé de l'Union européenne (1,86 en 2019). Les enfants de rang 1 représentent la majorité des naissances mais la France se caractérise par une proportion parmi les plus fortes au sein de l'Union européenne de naissances d'enfants de rang 3.

L'effort financier pour la politique familiale consenti en France, en part du PIB, est conséquent et stable depuis 2000. Tous les leviers, soutien monétaire, fiscal et services, sont utilisés selon un *mix* équilibré qui ne permet pas d'identifier des préférences collectives marquées. La France se distingue notamment par un nombre de prestations monétaires plus élevé que dans les grands pays européens étudiés et par un soutien fiscal aux familles significatif dû au poids du quotient familial.

La France présente un taux d'emploi des mères au niveau de la moyenne européenne. L'écart entre la part des femmes occupant un emploi à temps partiel selon la présence ou non d'enfants est parmi les plus faibles d'Europe ce qui suggère que la maternité n'entraîne pas de manière significative en France un basculement des femmes en emploi vers le temps partiel contrairement à l'Allemagne par exemple.

En matière d'accueil du jeune enfant, la France se caractérise par un niveau de couverture élevé mais marqué par de fortes inégalités sociales dans l'accès aux modes de garde formels. Dans son étude Objectif Croissance 2021 (*Going for Growth*) pour la France, l'OCDE recommande d'accélérer le développement de l'offre de services d'accueil des jeunes enfants à destination des ménages les plus modestes.

ANNEXE II

Natalité et politique familiale

SOMMAIRE

1. DÉMOGRAPHIE DE LA FRANCE : GRANDS TRAITS ET PERSPECTIVES	1
1.1. La France : un pays qui connaît une natalité dynamique en Europe	1
1.1.1. <i>Perspective historique sur une natalité forte.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Une fécondité assez stable depuis 1980.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Une fécondité assez différenciée en fonction du niveau social.....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>Une natalité marquée par des cycles sur les trente dernières années.....</i>	<i>8</i>
1.1.5. <i>Le taux de fécondité est plus homogène géographiquement que le taux de natalité lequel est principalement déterminé par la répartition géographique des femmes en âge de procréer.....</i>	<i>10</i>
1.1.6. <i>Un recul de l'arrivée du premier enfant et des maternités plus tardives.....</i>	<i>12</i>
1.1.7. <i>Des naissances de rang 3 ou plus représentent 22% des naissances en France</i>	<i>13</i>
1.2. Un recul de la natalité observé depuis 10 ans, un impact encore difficile à apprécier de la crise COVID : quelles prévisions possibles à l'horizon 2050 ?	15
1.2.1. <i>Une baisse modérée de la fécondité depuis 10 ans... ..</i>	<i>15</i>
1.2.2. <i>...que la COVID pourrait accélérer</i>	<i>16</i>
1.2.3. <i>Les prévisions de l'INSEE à l'horizon 2070.....</i>	<i>17</i>
2. REVUE DE LITTÉRATURE SUR LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE LA FAMILLE SUR LA NATALITÉ	20
2.1. Définitions	20
2.2. Un large spectre de facteurs entre dans la décision d'avoir un ou des enfants.....	20
2.3. La littérature suggère que la politique familiale est un déterminant significatif mais limité de la natalité	22
2.3.1. <i>Mesurer les effets des politiques familiales sur la natalité est par construction très difficile.....</i>	<i>22</i>
2.3.2. <i>La politique familiale aurait un effet significatif mais limité sur la natalité.....</i>	<i>22</i>
<i>Les différents dispositifs de la politique familiale auraient un effet notamment lorsqu'ils sont complémentaires et stables dans la durée.</i>	<i>23</i>
2.3.3. <i>Les dispositifs auraient un effet relativement différencié selon leur nature.....</i>	<i>23</i>

Aux termes de la lettre de mission, il est demandé d'analyser les liens entre natalité et politique de la famille. En ce sens, la présente annexe met en évidence les tendances démographiques à l'œuvre en France et les principaux enseignements à tirer de la littérature sur l'impact de la politique de la famille sur la natalité.

1. Démographie de la France : grands traits et perspectives

La France qui compte 67 millions d'habitants, se distingue par une démographie dynamique en Europe, à laquelle, dans la longue durée, la politique familiale, avec la grande diversité de ses leviers, a pu contribuer en créant un environnement social de confiance pour les familles.

À long terme, la natalité a été soutenue par un taux élevé de fécondité jusqu'à la fin des années 60 puis par un nombre croissant de femmes en âge de procréer ensuite. Depuis les années 90, on observe des cycles à la baisse (jusqu'en 1994) et à la hausse (jusqu'en 2010) en termes de fécondité et de nombre de naissances, avec une tendance à l'érosion depuis 10 ans.

Le taux de fécondité français reste le plus élevé d'Europe. En 2019 754 000 naissances ont été enregistrées France entière et 711 000 en France métropolitaine (contre 802 000 naissances en 2010 et 711 000 naissances en France métropolitaine en 1994). L'âge de procréation recule (30,7 ans en moyenne). Ces évolutions s'inscrivent sur fond de disparités géographiques, en termes de natalité, et sociales en termes de fécondité (plus forte pour les familles à bas et hauts revenus).

La France compte une majorité de familles de 2 enfants et plus (57%), avec une part significative de familles nombreuses de 3 enfants et plus.

1.1. La France : un pays qui connaît une natalité dynamique en Europe

1.1.1. Perspective historique sur une natalité forte

Longtemps, la France a été le pays le plus peuplé d'Europe¹ mais a été le premier pays européen à connaître la transition démographique dès le XVIII^e siècle. C'est ainsi qu'entre 1750 et 1945, la France a eu une croissance démographique inférieure à celle de ses voisins. Sa population a augmenté de 60% entre 1795 et 1945 (de 25 millions d'habitants à 40 millions d'habitants) alors qu'elle triplait en Italie ou en Allemagne et qu'elle sextuplait au Royaume-Uni sur la même période, ces trois pays atteignant respectivement 43,5 millions d'habitants, 68,6 millions et 49,6 millions dans leurs frontières de 1947.

Depuis 1945, la population française a augmenté à un rythme soutenu, passant en 75 ans de 40 à 67 millions d'habitants, soit une hausse de près de 70% sur la période. Entre 1980 et 2010, la France est le grand pays européen dont la population a connu la plus forte croissance : +17% contre + 10 % pour le Royaume-Uni, + 8% pour la Pologne, +7% pour l'Italie, +5% pour l'Allemagne, -3% pour la Roumanie. Seule l'Espagne a fait mieux : + 24% en raison de l'importance de son excédent migratoire.

¹ « La France a été prématurément surpeuplée » comme l'écrit Fernand Braudel. Ainsi, en 1500, elle compte 16 millions d'habitants, devant l'Espagne 8 millions, le Saint-Empire 7 millions, l'Italie et la Russie 6 millions chacun et les îles britanniques 2 millions. En 1800, elle compte 29 millions d'habitants devant 22 en Allemagne, 17 en Italie, 11 en Espagne et 10 au Royaume-Uni.

Annexe II

Encadré 1 : les différents indicateurs de natalité et fécondité

Les évolutions de population résultent de trois facteurs principaux, les naissances et les décès qui déterminent le solde naturel, et le solde migratoire.

S'agissant de la natalité et de la fécondité, les démographes distinguent plusieurs concepts : le taux de natalité rapporte les naissances à l'ensemble de la population ; les taux de fécondité rapportent les naissances à la population des femmes, éventuellement par tranche d'âge ; l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF), somme des taux de fécondité par âge une année donnée, est un indicateur synthétique de la fécondité l'année considérée ; enfin la descendance finale par femme, qui est le nombre d'enfants constaté par génération de femmes atteignant la fin de l'âge de fécondité, l'INSEE considérant la tranche d'âge de 15 à 50 ans.

Ainsi, pendant les « trente glorieuses », la natalité s'est maintenue à un niveau élevé, avec un nombre de naissances stable de 1946 à 1974, entre 800 et 880 000 par an. C'est le baby-boom par opposition à l'entre-deux-guerres, période où les naissances ont régulièrement baissé de 838 000 en 1920 à 615 000 en 1938. De 1946 à 1975, une fécondité élevée se conjugue à un nombre de femmes en âge de procréer qui augmente régulièrement sur cette période. Il progresse de 50% par rapport à son niveau de 1946, entre 1956 et 1987, soit de +1,3 % par an.

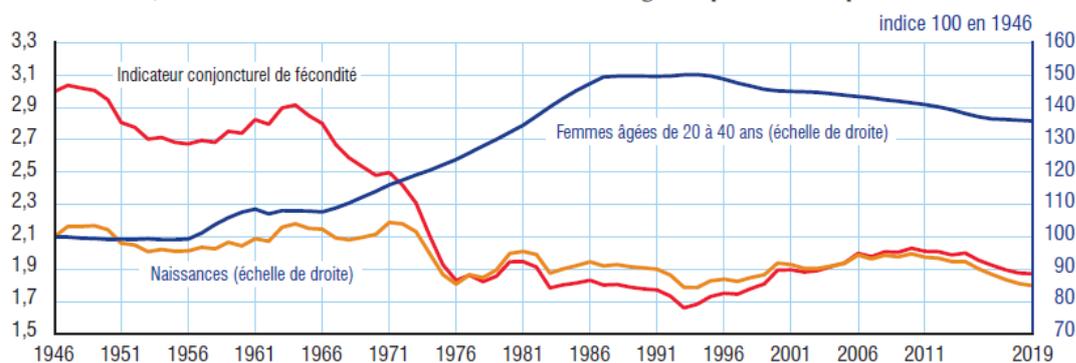
Comme on le voit sur le tableau 1, la fécondité chute de façon importante entre 1964 et 1976, passant de 2,9 à 1,8. Jusqu'en 1974, la hausse du nombre de femmes en âge de procréer neutralise la baisse de la fécondité et le nombre de naissances reste stable mais à partir de 1974, le nombre de naissances recule de façon significative de 880 000 en 1972 à 720 000 en 1976. Ce recul tendanciel de la fécondité est liée à des transformations sociétales (accès des femmes aux études supérieures et au marché du travail) et médicales (légalisation de la contraception par la loi Neuwirth de 1967, légalisation de l'IVG par la loi Veil de 1974, développement de la procréation médicalement assistée depuis 1972, création des centres de conservation des ovocytes et du sperme humain, et 1982, première naissance après fécondation in vitro en France). Naturellement, la crise du pétrole de 1974 a accéléré ce phénomène avant un mouvement de reprise qui débutera dès 1977. Depuis 1976, la fécondité et le nombre de naissances sont caractérisées par une grande stabilité, ce qui est une spécificité française (*Cf. infra*).

Le nombre de naissances dépend du nombre de femmes en âge de procréer (entre 15 et 45 ans) et de leur fécondité. Seul l'indice conjoncturel de fécondité et la descendance finale par femme sont indépendants du nombre de femmes en âge de procréer et traduisent les choix de parentalité des femmes et des couples.

Si la CNAF ne réalise aucune prévision des naissances, les démographes et la CNAF s'attendent à une hausse des naissances à partir de 2026, lié au léger rebond des naissances à partir de 1994 (+12 % entre 2010 et 1994), ces générations atteignant à leur tour l'âge de la maternité, à condition bien sûr qu'une chute équivalente de la fécondité ne vienne pas l'effacer.

Annexe II

Graphique 1 : Fécondité et naissances depuis 1946



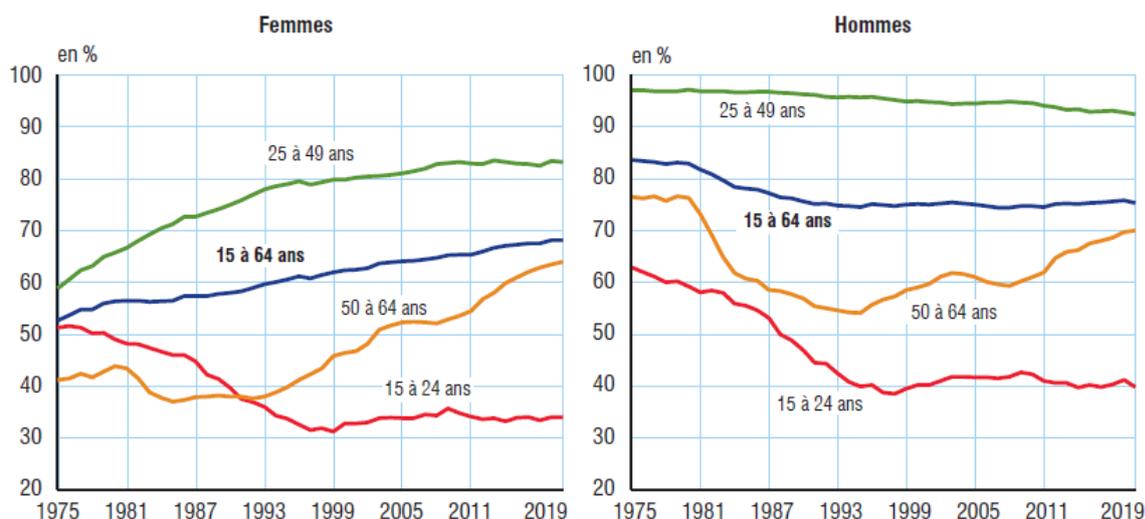
Note : l'indicateur conjoncturel de fécondité est provisoire pour les années 2017, 2018 et 2019. Le nombre de femmes de 20 à 40 ans est provisoire pour les années 2018 et 2019. Le nombre de naissances est provisoire en 2019.
 Lecture : en 2019, l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) est de 1,87 (échelle de gauche). Par rapport à 1946, le nombre de femmes âgées de 20 à 40 ans est en 2019 supérieur de 35,8 % et le nombre de naissances inférieur de 15,1 % (échelle de droite).
 Champ : France métropolitaine jusqu'en 1993, France hors Mayotte de 1994 à 2014 (2013 pour l'ICF), France à partir de 2015 (2014 pour l'ICF).
 Source : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

Source : Insee France portrait social page 215.

Cette période, mais également la suivante, sont en effet l'objet de significatives et rapides transformations sociales, dans les modèles et les rôles sociaux et familiaux, en matière d'éducation et d'activité notamment.

Ainsi, les taux d'activité des femmes et des hommes se rapprochent-ils aux différentes classes d'âge sans se rejoindre : les 15 à 24 ans ont désormais largement accès à l'enseignement secondaire et supérieur, leurs taux d'activité baissant de 20 points entre 1975 et 1995 pour s'établir en moyenne à 34 % chez les femmes et 40 % chez les hommes ; les femmes de 25 à 64 ans accèdent davantage au marché du travail, leur taux d'emploi augmentant de 20 points tant avant 50 ans qu'après, pour atteindre 82 % avant 50 ans et 68 % après, soit dix points en dessous des taux d'activité des hommes (92 % et 70 % respectivement avant et après 50 ans), qui ont baissé sur la période.

Graphique 2 : Taux d'activité des femmes selon l'âge et le sexe



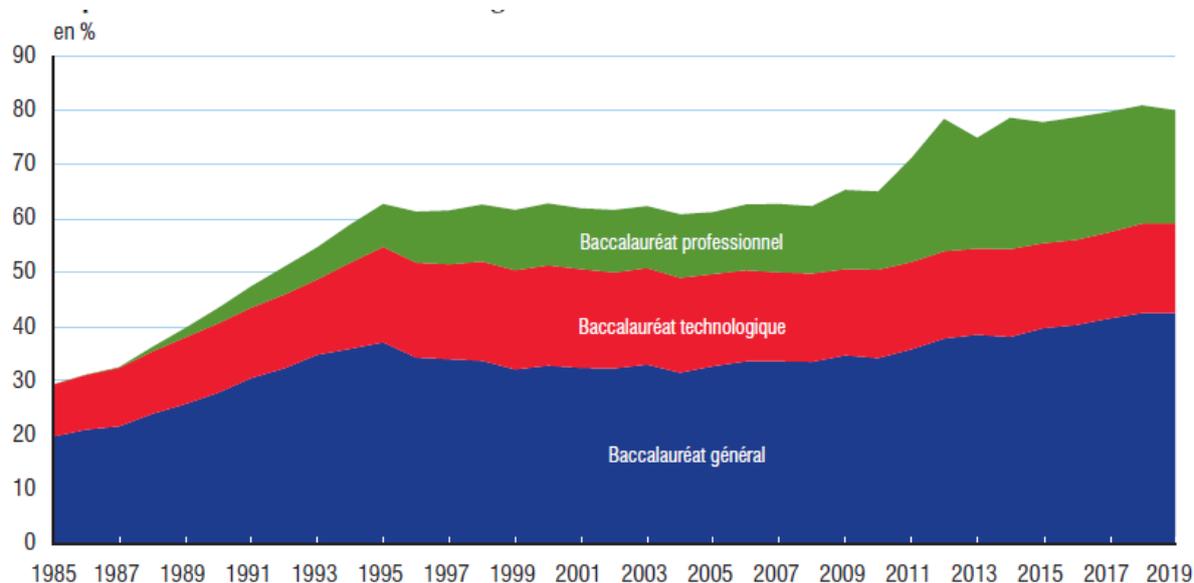
Champ : France hors Mayotte, personnes âgées de 15 à 64 ans vivant en ménage ordinaire.
 Source : Insee, séries longues sur le marché du travail, enquêtes Emploi.

Source : Insee France portrait social 2020, page 239.

Annexe II

Par ailleurs, depuis 1985 la proportion de bacheliers dans une génération s'est élevée de 30 % à plus de 80 % par la réussite croissante au du baccalauréat (général, technologique et professionnel) et au développement du baccalauréat technologique et surtout professionnel. L'accès à l'enseignement supérieur s'est considérablement développé, et particulièrement pour les femmes : chez les 25 à 34 ans en 2019, les jeunes femmes sont diplômées du supérieur à 52,2 % et les jeunes hommes à 43,5 % ; ces taux sont le double de ceux de la génération précédente.

Graphique 3 : Proportion de bacheliers dans une génération



Note : les données 2018 et 2019 sont provisoires.

Champ : France métropolitaine jusqu'en 2000, France hors Mayotte à partir de 2001.

Sources : MENJS-Depp ; Insee ; ministère en charge de l'agriculture.

Source : Insee France portrait social 2020, page 239.

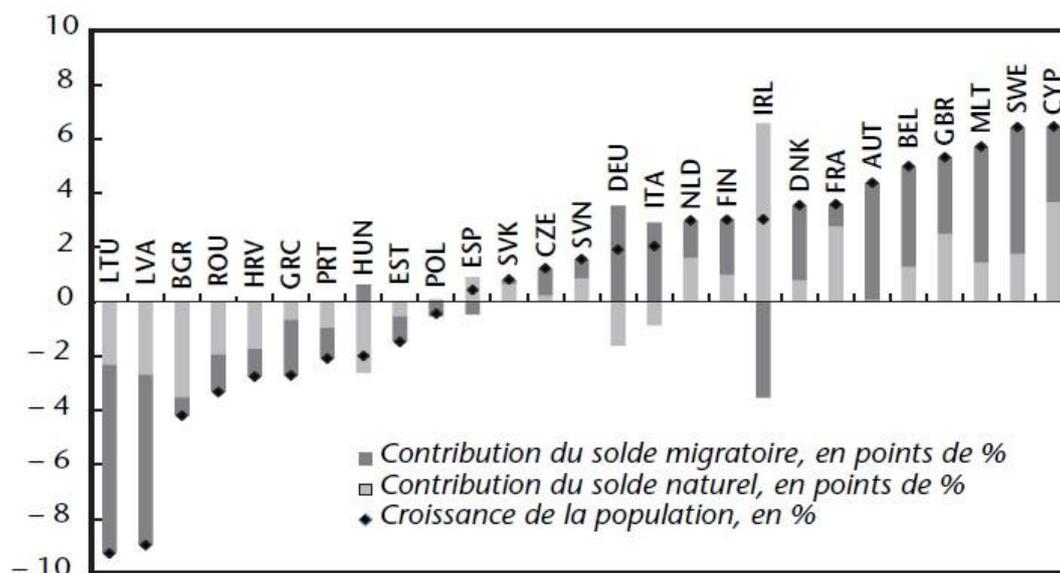
Les naissances et l'indicateur conjoncturel de fécondité connaissent un premier point bas en 1976, qui marque la fin du baby-boom, puis un second en 1994, avant d'aborder un cycle économique et social favorable qui s'inverse en 2010, avec des naissances et un ICF qui décroissent depuis, comme dans tous les pays européens.

La France compte au 1^{er} janvier 2020 67 millions d'habitants². En 2019, la population a augmenté de 0,3% (+ 201 000 personnes) principalement grâce au solde naturel (+ 141 000 personnes). Au total, la France se distingue par une croissance démographique qui fait une large part à l'excédent naturel, comparé à d'autres pays en déprise démographique ou dont la croissance de la population dépend relativement plus de l'excédent migratoire.

² Selon l'INSEE Tableaux de l'économie française 2020 3.1 l'évolution de la population : il s'agit de la population métropolitaine 64,9 millions et pour l'outre-mer 2,17 millions pour les 5 DROM, dont Mayotte, hors autres collectivités d'outre-mer.

Annexe II

Graphique 4 : Croissance de la population entre 2008 et 2015 et ses composantes



LTU (Lituanie), LVA (Lettonie), BGR (Bulgarie), ROU (Roumanie), HRV (Croatie), GRC (Grèce), PRT (Portugal), HUN (Hongrie), EST (Estonie), POL (Pologne), ESP (Espagne), SVK (Slovaquie), CZE (République tchèque), SVN (Slovénie), DEU (Allemagne), ITA (Italie), NLD (Pays-Bas), FIN (Finlande), IRL (Irlande), DNK (Danemark), FRA (France), AUT (Autriche), BEL (Belgique), GBR (Royaume-Uni), MLT (Malte), SWE (Suède), CYP (Chypre).

Source : Mission d'après Gérard Cornilleau, Sabine Lebayon, Christine Riffart dans Economie européenne en 2017 OFCE.

Par ailleurs, avec un indicateur conjoncturel de fécondité à 1,83 en 2020, la France reste, malgré les baisses enregistrées depuis 2010, le pays le plus fécond de l'Union européenne.

1.1.2. Une fécondité assez stable depuis 1980

Le taux de fécondité est relativement stable depuis 40 ans.

Le nombre d'enfants par femme qui était compris entre 2,5 et 3 entre 1945 et 1965 a reculé jusqu'à 1,8 entre 1965 et 1975 et oscille depuis entre 1,7 et 2. Il a d'abord connu un mouvement de recul entre 1975 et 1995, point bas à 1,67, avant de progresser entre 1995 et 2010, point haut à 2,03 et de reculer depuis.

Annexe II

Graphique 5 : Évolution de la fécondité conjoncturelle



Source : INSEE.

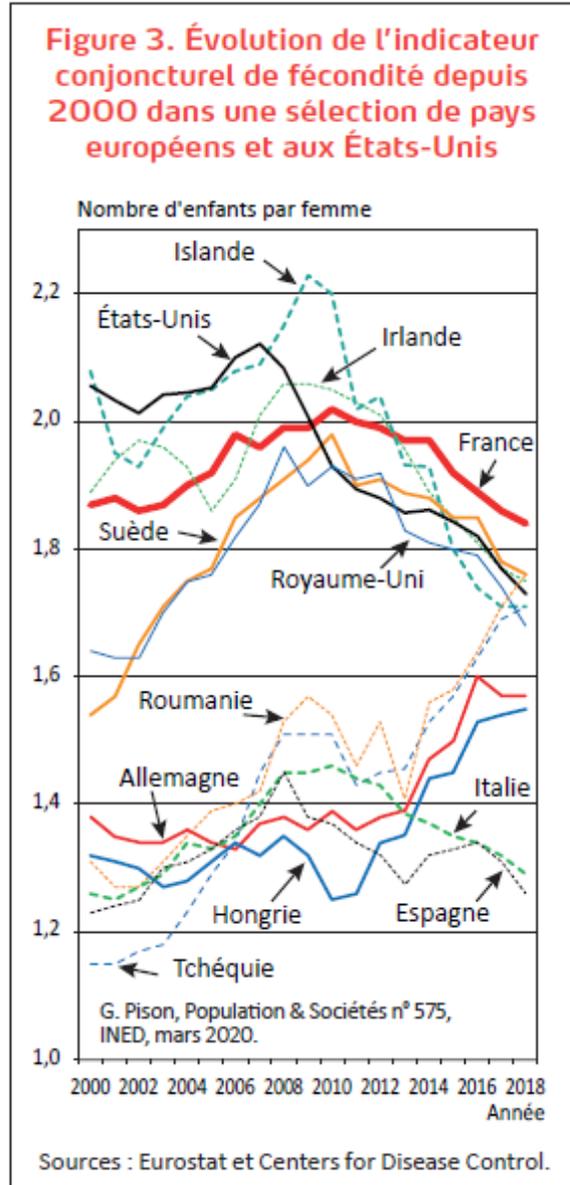
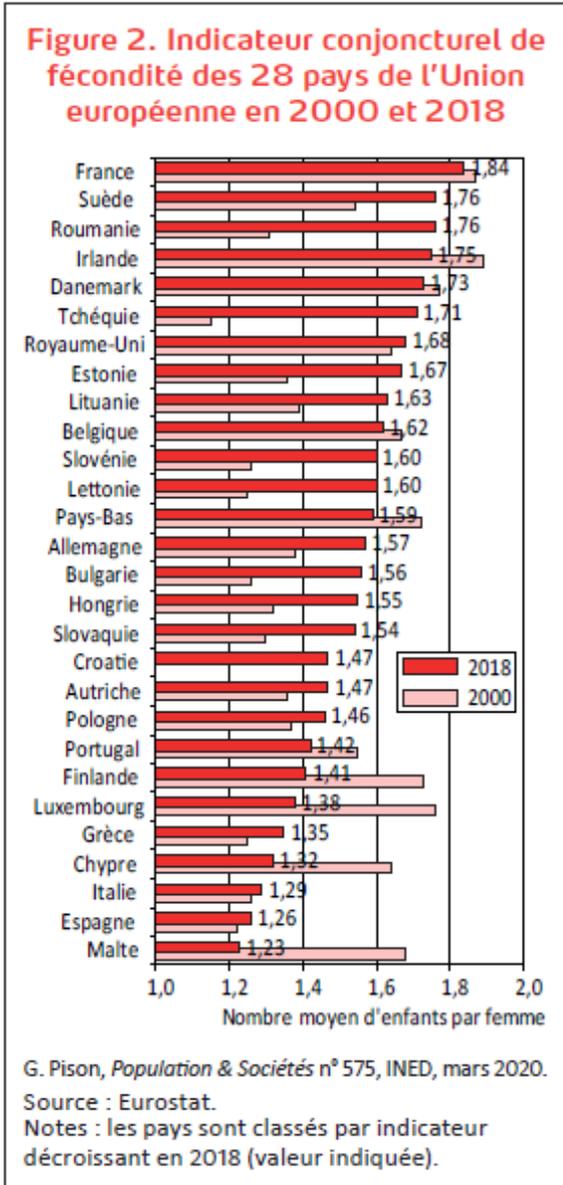
Il reste plus élevé que dans d'autres pays. Il fluctue là encore comme dans d'autres pays, qui ont par contre des dynamiques globales contrastées (en forte hausse pour certains à partir de points bas ou baisse).

Carte 1 : Variations de l'indicateur conjoncturel de fécondité en Europe (2018)



G. Pison, *Population & Sociétés* n° 575, INED, mars 2020.

Source : Eurostat.



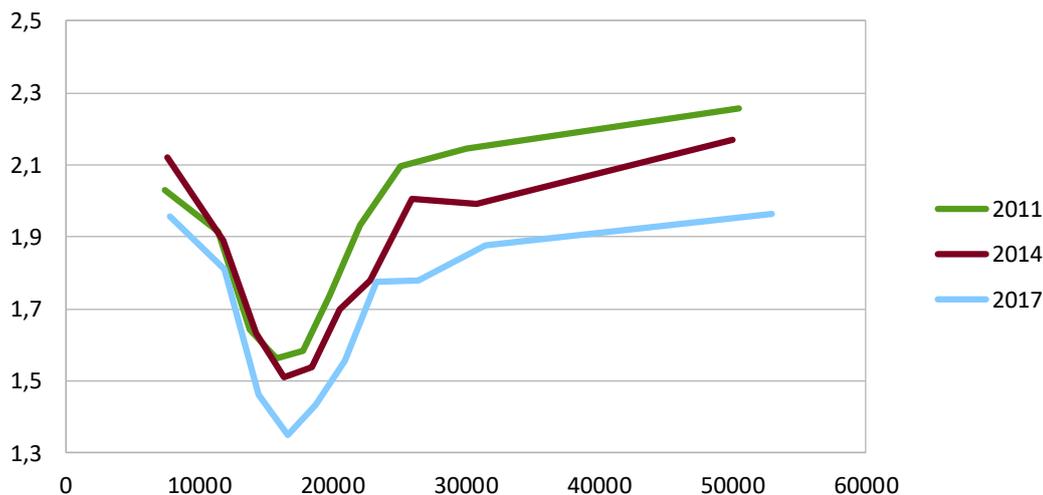
Source : Mission d'après Gilles Pinson *Population et sociétés* n° 375 mars 2020. La France a la fécondité la plus élevée d'Europe.

1.1.3. Une fécondité assez différenciée en fonction du niveau social

On observe également des différences prononcées en fonction du niveau social et du niveau d'études des femmes. Le nombre d'enfants par femme est ainsi plus élevée chez les plus aisées et chez les plus modestes et plus basse dans le second quartile de revenus.

Annexe II

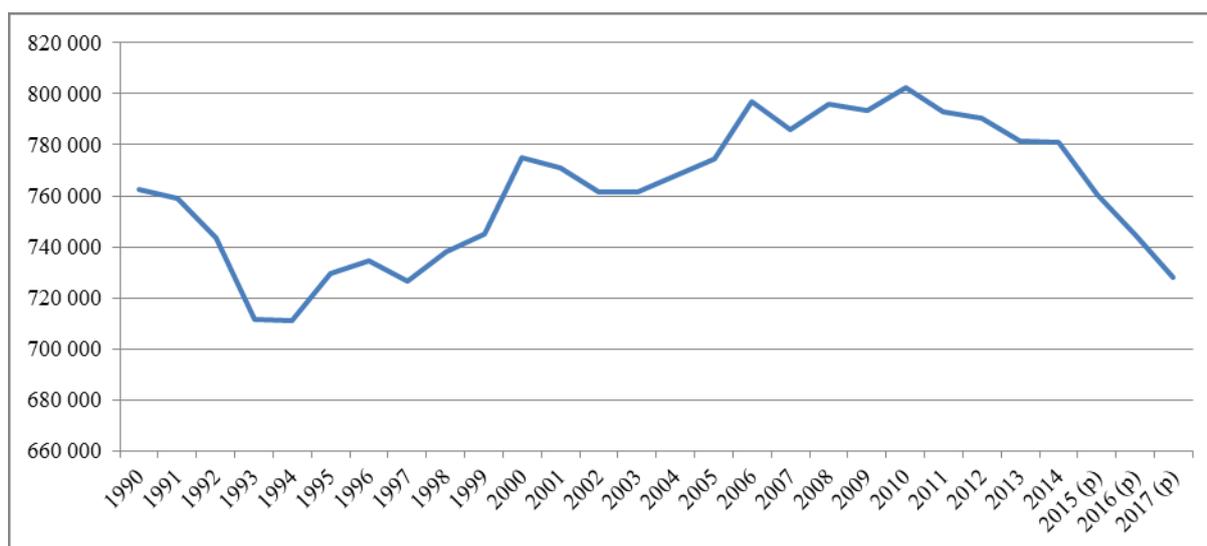
Graphique 6 : Évolution de l'indicateur conjoncturel de fécondité selon le niveau de vie



Source : Mission d'après les données INED. Niveau de vie par unité de consommation en euros par mois (voir également INSEE première N°1826 novembre 2020 Les femmes les plus aisées et les plus modestes ont le plus d'enfants.).

1.1.4. Une natalité marquée par des cycles sur les trente dernières années

Graphique 7 : Évolution de l'ensemble des naissances de 1990 à 2017



Source : INSEE statistique de l'état civil. Champ : France métropolitaine En 2017, 728 000 naissances vivantes ont eu lieu.

On peut identifier des cycles dans la dynamique de la natalité en France métropolitaine :

- ◆ le nombre de naissances a baissé au début des années 90 (762 000 naissances en 1990 à 711 000 naissances en 1994) en raison du recul marqué de la fécondité dans un contexte de crise internationale (guerre du Golfe), sociale et politique ;
- ◆ il a ensuite nettement augmenté de 711 000 naissances en 1994 à 802 000 naissances en 2010. Au cours de cette période, la hausse de la fécondité (+20%, l'ICF progressant de 1,69 à 2,03) a plus que compensé la baisse du nombre de mères en âge de procréer (-9%).

Annexe II

Il est intéressant de relever que ces cycles se retrouvent assez largement dans la plupart des pays d'Europe occidentale, les économistes attribuant aux cycles économiques et sociaux, et en particulier à la crise économique internationale de 2008, un effet durable sur l'environnement social de confiance perçu par les familles. La France se caractérise par des fluctuations moins fortes que chez ses voisins.

Depuis 2010, la baisse de la fécondité et du nombre de femmes en âge de procréer se conjuguent et le nombre de naissances a ainsi reculé en France métropolitaine de 802 000 en 2010 à 714 000 en 2019 ; la baisse France entière est comparable, de 834.000 à 754.000 naissances, ou -10 %, avec un ICF en baisse de -8 %, de 2,03 à 1,87, et une baisse d'environ 2 % des femmes entre 20 et 40 ans.

Pour autant, l'indicateur conjoncturel de fécondité traduit aussi le décalage temporel des projets parentaux sans que soit nécessairement affectée la descendance finale par femme, indicateur plus tardif mais plus stable. Selon l'INSEE³, depuis 2010 la part des naissances précoces, avant les 20 ans de la mère, est inférieure à 2%, atteignant 1,5 % en 2018 et 1,2 % en métropole. Inversement les naissances tardives, après les 40 ans de la mère représentaient 1,9 % des naissances en 2006, 2,3 % en 2010 et 2,7 % en 2015 : elles sont donc plus nombreuses que les naissances précoces depuis plus de dix ans⁴.

Tableau 1 : Nombre moyen d'enfants à divers âges par génération

Génération	Nombre moyen d'enfants à divers âges par génération									
	pour 100 femmes									
	Âge atteint à la fin de l'année									
	20 ans	22 ans	24 ans	26 ans	28 ans	30 ans	35 ans	40 ans	50 ans	
1949	24,1	55,8	91,0	120,9	145,5	165,4	196,5	208,1	210,7	
1959	18,4	40,8	68,6	98,7	127,7	152,4	191,6	208,4	212,1	
1969	9,0	21,4	39,3	63,2	91,2	119,2	171,2	194,9	200,3	
1979	6,5	16,4	31,2	53,2	81,3	111,4	172,3	200,8	///	
1984	7,2	16,8	31,6	53,3	80,2	109,4	169,5	///	///	
1989	6,6	15,7	29,6	49,2	73,4	100,3	///	///	///	
1991	6,3	14,9	27,7	45,8	69,0	///	///	///	///	
1993	6,2	14,1	26,0	43,2	///	///	///	///	///	
1995	5,7	12,9	24,2	///	///	///	///	///	///	
1997	5,0	11,8	///	///	///	///	///	///	///	
1999	4,5	///	///	///	///	///	///	///	///	

Champ : France métropolitaine. Lecture : à la fin de l'année où elles ont atteint 20 ans, 100 femmes nées en 1999 ont déjà mis au monde 4,5 enfants.
Source : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

Source : Mission d'après « Tableau de l'économie française » (2020, page 31).

La descendance finale des femmes nées en 1959 2,12 enfants par femme, est un peu plus élevée que celle des femmes nées 10 ans plus tôt. Elle a baissé à 2 enfants par femme née en 1969 mais remontera légèrement pour la génération née en 1979, compte tenu des naissances acquises en 2019 (à 40 ans). La situation de la génération née en 1989 ne peut cependant être anticipée.

³ Insee première 1773 septembre 2019 759.000 nouveau-nés en France en 2018 : seulement 12.000 ont une mère de moins de 20 ans.

⁴ Insee première 1642 mars 2017 Un premier enfant à 2,5 ans en 2015, 4,5 ans plus tard qu'en 1974.

1.1.5. Le taux de fécondité est plus homogène géographiquement que le taux de natalité lequel est principalement déterminé par la répartition géographique des femmes en âge de procréer

L'indice de fécondité est plus homogène selon les territoires que la natalité. En dehors des DROM qui ont des indicateurs de fécondité élevés, en particulier à Mayotte (4,68) et en Guyane (3,63), la Réunion (2,39) et surtout les Antilles (autour de 2) se rapprochent de la métropole (1,8). Au sein de la métropole, les écarts vont de 1 à 1,5 : de 1,4 en Haute Corse à 2,27 en Seine-Saint-Denis ou dans le Val-d'Oise. Ils sont beaucoup plus faibles que les écarts entre les taux de natalité qui vont de 1 à 2,5 comme on le verra plus bas.

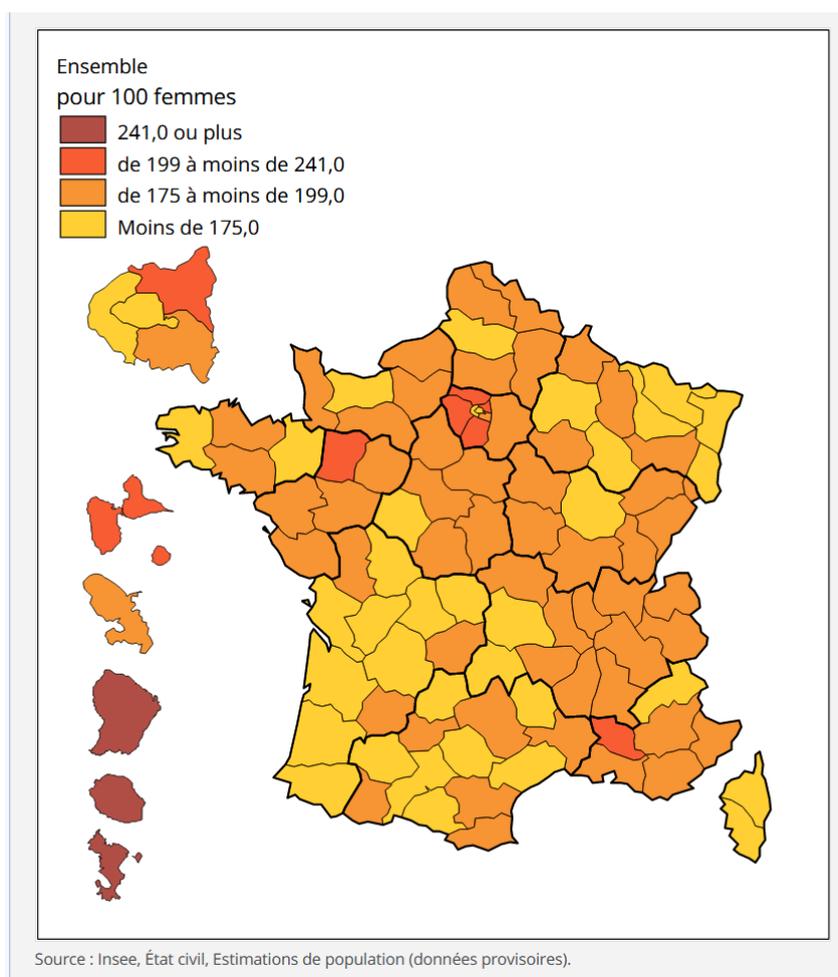
À grands traits, la France métropolitaine se distingue en deux :

- ◆ le grand quart Nord-Ouest et le grand quart Sud-Est qui sont plus féconds ;
- ◆ le grand quart Nord-Est et le grand quart Sud-Ouest qui le sont moins.

Parmi les départements les plus féconds viennent en tête les départements franciliens hors Paris (de 1,81 à 2,27), suivis par des départements plus ruraux comme le Vaucluse, la Mayenne, la Loire, l'Eure-et-Loir mais aussi les Bouches-du-Rhône (plus de 2).

Parmi les départements les moins féconds, la Corse (1,4), Paris (1,55), des départements urbanisés Meurthe-et-Moselle, Côte-d'Or, Gironde, Haute-Garonne (entre 1,57 et 1,63) mais aussi des départements ruraux comme la Lozère, le Cantal, ou la Creuse (entre 1,64 et 1,68).

Carte 1 : Indice conjoncturel de fécondité en France 2020



Source : Mission d'après INSEE.

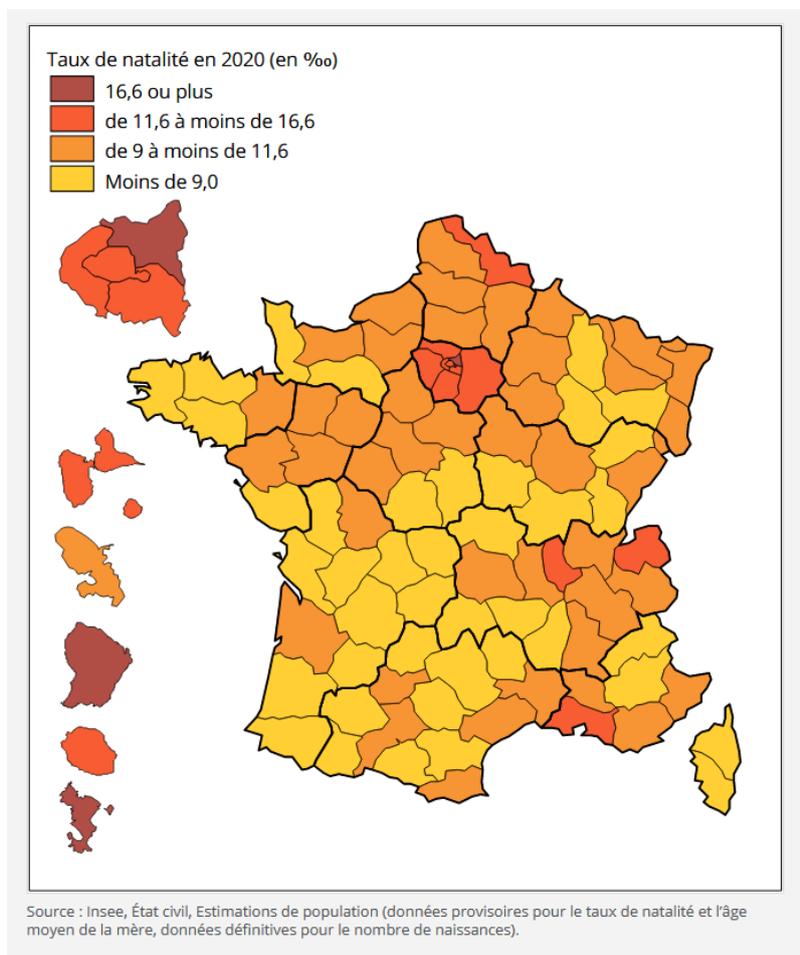
Annexe II

Pour autant, le taux de natalité⁵ connaît toutefois des variations importantes au plan territorial.

Il est de 11,2 pour mille en France et de 11 pour mille en France métropolitaine. Les DROM ont des taux de natalité contrastés : très élevés à Mayotte (36,4 pour mille) et en Guyane (27,3 pour mille) mais proche de la moyenne à La Réunion (15,4 pour mille), la Guadeloupe (11,3 pour mille) et la Martinique (9,9 pour mille).

En France métropolitaine, il est compris entre 17 pour 1 000 en Seine-Saint-Denis et 6,6 pour mille dans la Creuse, soit presque un rapport de 1 à 2,5. Les taux de natalité sont ainsi supérieurs à 12 pour mille dans les départements ayant une métropole : les départements franciliens, les Bouches-du-Rhône, le Nord et le Rhône tandis qu'il est inférieur à 8 pour mille dans les départements hyper ruraux : Ariège, Aveyron, Cantal, Charente maritime, Corrèze, Dordogne, Gers, Lot, Lozère, Nièvre.

Carte 2 : taux de natalité par département en 2020



Source : Mission d'après INSEE.

Ces différences s'expliquent moins par des différences de fécondité que par la faible proportion de femmes en âge de procréer liée aux départs des jeunes actifs de ces départements et au retour de retraités.

⁵ Le taux de natalité diffère de l'ICF, c'est le ratio entre naissance et population totale.

Les naissances sont donc concentrées dans les métropoles et départements urbains.

Ainsi, 7 départements (Nord, Seine-Saint-Denis, Paris, Bouches-du-Rhône, Rhône, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne) ont enregistré chacun plus de 20 000 naissances en 2019 pour un total de 181 793 alors que 17 départements ruraux ont enregistré moins de 2 000 naissances en 2019 pour un total de 23 738 naissances.

En termes de dynamique, certains départements connaissent de fort recul des naissances tandis que d'autres doivent faire face à des augmentations importantes. C'est ainsi qu'entre 2003 et 2014, 17 départements ruraux ont connu des baisses du nombre de naissances supérieures à 10% (Ardennes, Orne, Nièvre, Lozère, Vosges, Meuse, Creuse, Indre, Haute Loire, Jura, Manche, Côtes d'Armor, Mayenne, Haute-Marne, Territoire de Belfort, Calvados, Somme) tandis que 11 départements surtout urbains connaissaient des hausses supérieures à 10% (Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne, Hérault, Rhône, Val d'Oise, Seine-Saint-Denis, Hauts de Seine, Seine et Marne, Haute Corse, Gironde, Corse du Sud).

Au total, les écarts de dynamique démographique entre territoires peuvent être relativement importants. Même si ces écarts territoriaux dépendent de phénomènes qui dépassent la politique familiale (métropolisation, vieillissement et dépopulation de certains territoires, phénomènes migratoires ...), ils soulèvent la question de l'adaptation de la politique de la famille aux réalités locales et conduisent à s'interroger sur les outils éventuellement mobilisés par les collectivités pour accompagner les évolutions démographiques de leur territoire.

1.1.6. Un recul de l'arrivée du premier enfant et des maternités plus tardives

Les taux de fécondité varient selon l'âge et les conditions sociales et d'éducation ou d'activité, ils sont plus élevés entre 20 et 40 ans, en particulier vers 30 ans ; les naissances avant les 20 ans de la mère sont rares et en diminution⁶, celles après 40 ans restent rares mais progressent. L'Insee calcule les taux de fécondité soit sur l'effectif des femmes de 20 à 40 ans, soit sur l'effectif de 15 à 50 ans, les tendances étant proches.

L'âge moyen des femmes à la maternité, tous rangs de naissance confondus, est en croissance régulière en France, comme dans l'ensemble des pays européens, depuis le milieu des années 1970 : il atteint 30,7 ans en 2019 contre 29,3 ans en 2000 et 26,7 ans en 1975. Cette tendance sociétale, sans être indépendante de l'environnement social (conciliation, emploi et logement, éducation), semble homogène, au moins en Europe⁷. En 2018, la France se situe dans la moyenne européenne qui atteint 30,8 ans. En quatre décennies, entre 1974 et 2015, l'âge moyen à la maternité a reculé en France de 3,6 années (tous rangs de naissance) et de 4,5 années pour le premier enfant. La tendance se ralentit un peu depuis le début des années 2000, avec un recul de 1,3 année en France entre 2001 et 2018, au lieu de 1,8 année pour l'ensemble des pays européens. Elle reste proche d'une année par décennie

Les femmes les plus fécondes sont celles ayant entre 25 et 34 ans. Or, le taux de fécondité des femmes de moins de 20 ans baisse depuis 20 ans. Ainsi 100 femmes âgées de 25 à 29 ans ont donné naissance à 10,9 enfants en 2019 contre 13 en 1999.

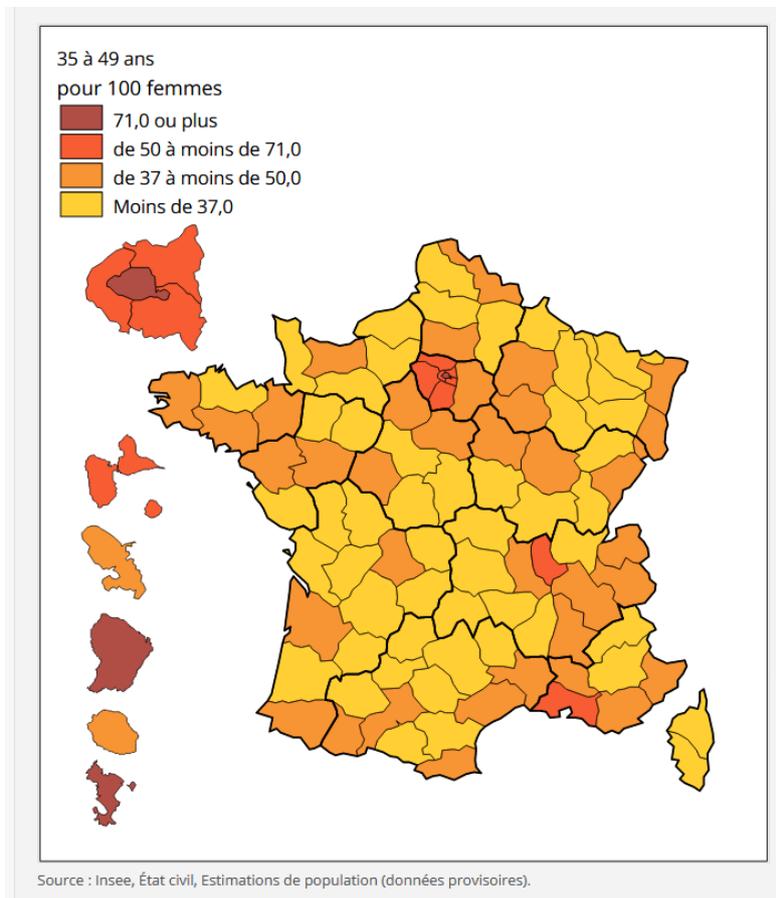
⁶ Les naissances avant les 20 ans de la mère représentent 1,2 % des naissances en métropole et 7% dans les DROM, dont 10 % en Guyane et à Mayotte.

⁷ L'INSEE et Eurostat donne des données complètes sur les 28 pays de l'union européenne entre 2011 et 2018, avec ICF et âge moyen à la maternité. Les pays membres d'Europe centrale et orientale n'ont rejoint qu'en 2004 et le Royaume-Uni n'a quitté l'UE qu'en 2021.

Annexe II

Des différences sociales sont également à noter. Les femmes de milieu modeste ont leurs enfants relativement plus jeunes que les femmes plus aisées. Ces différences se traduisent au plan territorial avec des taux de fécondité par âge très différents entre départements : ainsi le taux de fécondité des femmes de 15 à 24 ans est de 43% dans l'Aisne contre seulement 8% à Paris tandis que celui des femmes de plus de 35 ans est de 25% dans la Creuse mais de 72% à Paris.

Carte 3 : Indice conjoncturel de fécondité des femmes de 35 à 49 ans en 2020



Source : Mission d'après INSEE.

Enfin, l'âge de la première maternité est contrasté entre les mères diplômées du supérieur dont l'âge moyen était en 2012 de 29,6 ans, quatre ans plus tard que les premières maternités des femmes sans diplôme ou avec CEP, brevet, BEPC (25,6 ans), pour une moyenne générale de 28 ans, et l'écart entre ces deux groupes de mères se réduit puisqu'il était de 4,6 ans en 2006⁸.

1.1.7. Des naissances de rang 3 ou plus représentent 22% des naissances en France

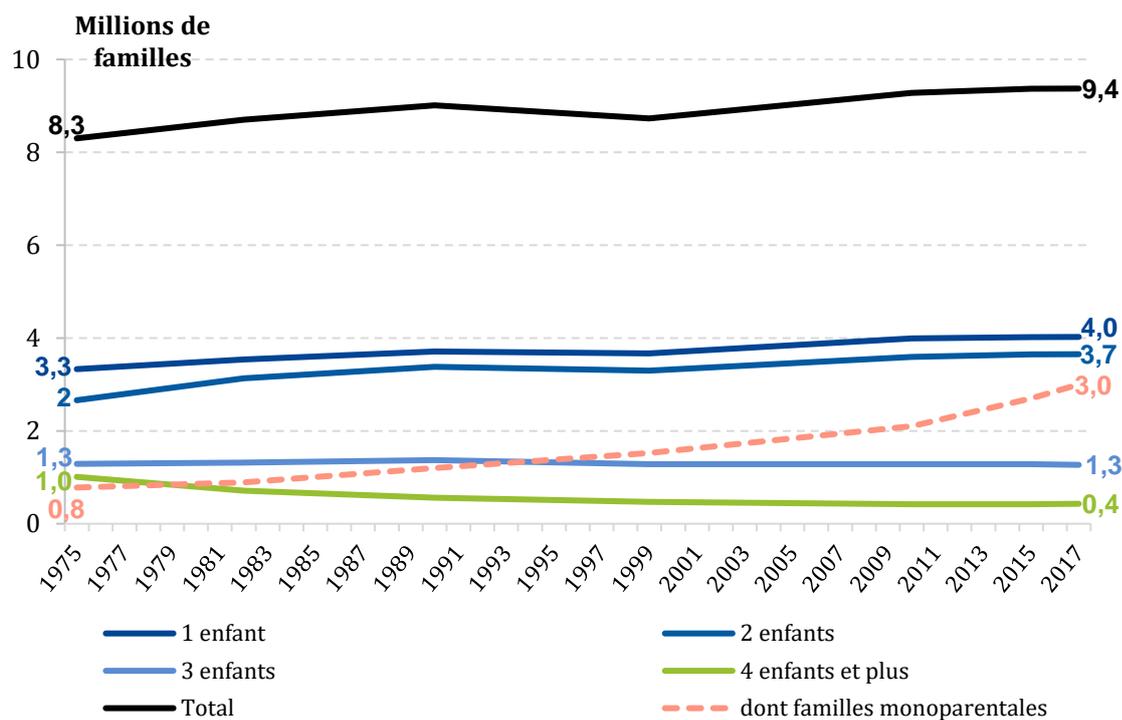
La France se caractérise par un nombre de familles nombreuses (3 enfants et plus de moins de 25 ans) relativement élevé, 1,7 millions de familles avec 3 enfants et plus en 2017, soit 18 % des familles, les familles de un enfant étant les plus nombreuses (43 %), suivies des familles de deux enfants (39 %) (voir graphiques suivants).

⁸ Insee première 1642 mars 2017 déjà cité.

Annexe II

Parmi les pays de l'UE, elle est un des quatre pays où les naissances de rang 3 ou plus restent importantes, 22 % en 2017 pour une moyenne UE 28 de 18,5 %, derrière le Royaume-Uni (23 %), la Finlande (25,3 %) et l'Irlande (27 %) ⁹. Les proportions de naissances de rang 1 et 2 en France étaient en 2017 de 42,7 % et 35,3 % respectivement. Ces proportions sont mal suivies par l'État civil annuel, et corrigées ¹⁰ par l'INSEE à partir des recensements quinquennaux afin d'alimenter les statistiques européennes (Eurostat) et restent globalement stables depuis le recensement de 1975.

Graphique 8 : Nombre de familles avec enfants de moins de 25 ans

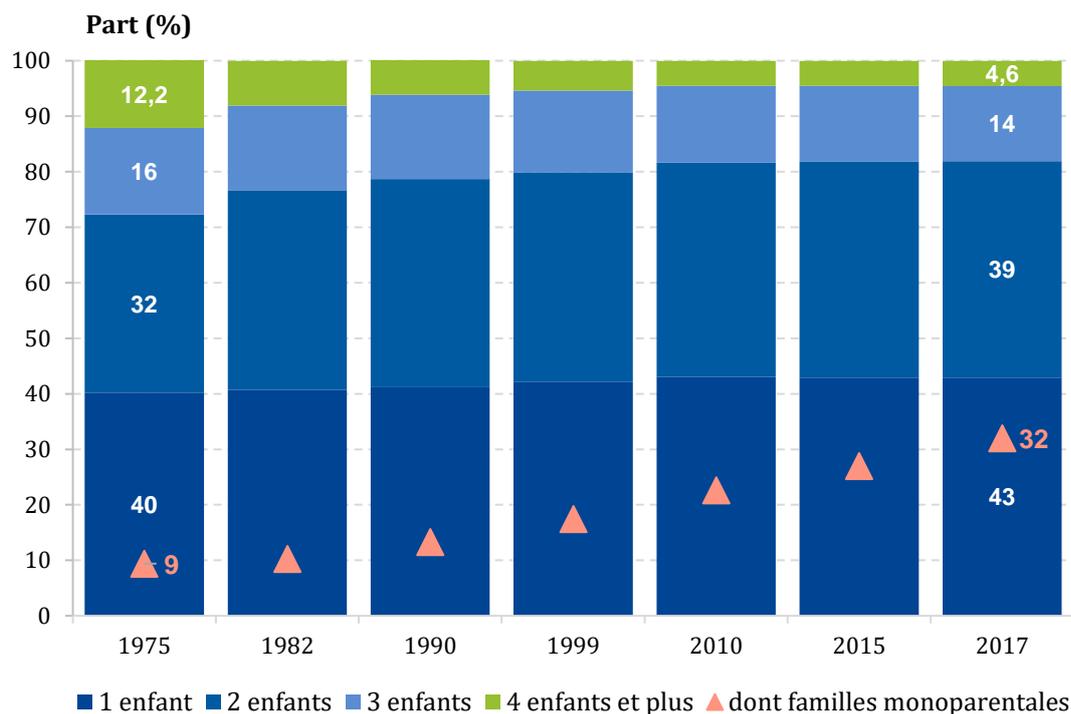


Source : Mission d'après REPSS, 2021.

⁹ Communiqué de presse Eurostat du 12 mars 2019 Plus de 5 millions de naissances dans l'UE en 2017.

¹⁰ Voir le graphique 1 du dossier de travail INSEE F1205 octobre 2012 Emma Davie et Xavier Niel Mesurer et étudier la fécondité selon le rang de naissance : élaborer une statistique de nombre de naissances et d'âge à l'accouchement par rang. Le REPSS 2021 et les PQE suivent annuellement l'indicateur d'âge à l'accouchement par rang.

Graphique 8 : Répartition en % des familles selon le nombre d'enfants de moins de 25 ans



Source : Mission d'après REPPS, 2021.

Par ailleurs, la France connaît également une forte progression du nombre de familles monoparentales qui représentent désormais 24% des familles avec enfants mineurs¹¹ ; la monoparentalité concerne 21% de ces derniers. [cf. annexe consacrée aux familles monoparentales]. La France connaît également une diversification des configurations familiales avec l'apparition des familles recomposées. En outre, avec l'allongement des études, l'âge moyen auquel les enfants quittent le foyer s'est décalé et le départ du foyer est donc plus tardif pour les enfants.

1.2. Un recul de la natalité observé depuis 10 ans, un impact encore difficile à apprécier de la crise COVID : quelles prévisions possibles à l'horizon 2050 ?

1.2.1. Une baisse modérée de la fécondité depuis 10 ans...

Le nombre de naissances recule en France depuis 2010, avec une baisse cumulée atteignant en 2019 - 10% France entière, sous l'effet principal d'une baisse de l'indicateur conjoncturel de fécondité, d'environ - 8%, plus sensible depuis 2014, et d'une baisse du nombre de femmes en âge d'avoir des enfants, d'environ -2 %.

¹¹ Et 32 % des familles avec enfant de moins de 25 ans, cf. graphiques précédents.

Annexe II

Les analyses des chercheurs rencontrés par la mission suggèrent qu'il est difficile d'expliquer les raisons de cette baisse de l'ICF, déjà observée dans les années 90, mais l'attribuent principalement aux effets retardés de la crise économique de 2008/2009 (et plus généralement de la dégradation des perspectives économiques) et possiblement à l'instabilité découlant de réformes de la politique de la famille. Olivier Thévenon¹² qui note que « évaluer l'effet des politiques sur la fécondité est un exercice difficile », souligne que « la stabilité des politiques familiales est certainement un paramètre essentiel pour la confiance des ménages » et les projets de parentalité ».

Lors de la période 1994 à 2001, marquée par un contexte économique favorable et une progression sensible de l'ICF, il n'apparaît pas qu'une ou plusieurs mesures de politique familiale puissent être évaluées comme ayant un impact significatif sur la fécondité. Sur la période 2012 à 2019, les réformes de la politique familiale ont été analysées par la Cour des comptes en 2017 et 2020, relevant notamment « des dépenses stabilisées, une redistribution accrue », mais sans attribuer aux évolutions de la politique familiale de cette période un effet direct, positif ou négatif, sur la fécondité.

On peut noter avec démographes et économistes, par comparaison avec les autres pays européens, que la France conserve sur la période récente un effort public élevé en faveur des familles, avec une offre de services et des dispositifs fiscaux et sociaux diversifiés, complets et en évolution, et une position qui reste favorable en termes de fécondité, malgré une baisse engagée à partir de 2010 et qui semble s'accélérer.

1.2.2. ...que la COVID pourrait accélérer

Même si nous manquons de recul, 2020 et 2021 sont marqués par une nouvelle inflexion qui pourrait être liée à la COVID.

L'année 2020 est en revanche marquée par un surcroît de mortalité (+55.000 décès), lié à la crise sanitaire liée à la Covid-19 et une nouvelle baisse des naissances (-18.550 naissances), plus marquée que les années antérieures, possiblement affectée en décembre par le confinement à compter de mi-mars. Selon l'INSEE, le solde naturel se réduit de moitié en 2020 à 67.000 personnes et le solde migratoire s'établit à +87.000 personnes, soit une augmentation de population de +154.000 personnes ou +0,2 %.

En effet, si le recul des naissances entre le premier semestre 2020 est de 2,2% par rapport à 2019 et marque déjà une certaine accélération de la tendance à la baisse, il atteint 4,3% au second semestre. Le recul qui atteint 4% en août, soit bien avant que la COVID puisse se faire sentir, augmente à 7% en décembre. La fécondité est ainsi descendue à 1,83 enfant par femme.

Au début de l'année 2021, ce recul des naissances en glissement sur 12 mois atteint -13% entre janvier 2021 et 2020, soit 9 mois après le confinement instauré à la mi-mars, mais se redresse en février avec - 5 % entre février 2021 et 2020 (par jour car 2020 était une année bissextile), puis en mars avec +0,8% de progression sur mars 2020 et en avril avec +4,3 % de progression sur avril 2020. Il faudra voir quelle est l'évolution des naissances en 2021, et si le retard important de janvier-février, puis le rattrapage de mars-avril se poursuivent sachant que le contexte sanitaire et économique a pu peser sur les intentions des ménages. Des difficultés d'accès aux centres de procréation médicalement assistée (3 % des naissances sont concernées) ont pu être évoquées également, sans disposer de données.

¹² Olivier Thevenon 2014 Évaluer l'impact des politiques familiales sur la fécondité CNAF Informations sociales.

Annexe II

À ce stade, on ne peut exclure ni un recul fort des naissances en 2021 avec un indice de fécondité inférieur à 1,8, ni un rebond fin 2021 ou surtout en 2022. Le traitement des déclarations de grossesse avant le troisième mois, dont les CPAM, CAF et services départementaux de PMI sont destinataires afin d'initier la prise en charge des femmes ne permet pas à ce jour à la CNAF de contribuer à une prévision des naissances six mois plus tard, d'autant que les cinétiques de déclaration par les professionnels de santé¹³ ou d'exploitation par les caisses destinataires ont pu être affectées par la crise sanitaire. Un important chantier de modernisation des systèmes d'informations entre la CNAM et la CNAF, en lien avec le ministère concernant les professionnels hospitaliers et salariés permettrait de fiabiliser dans un avenir lointain, un éventuel indicateur avancé des naissances, mais il n'a pas à ce jour été considéré comme prioritaire.

1.2.3. Les prévisions de l'INSEE à l'horizon 2070

L'INSEE a établi en 2016 une projection de population de 2013 à l'horizon 2070.

Elle a établi 3 familles de scénarios :

- ◆ avec des indices de fécondité à 1,8, 1,95 et 2,1 ;
- ◆ des espérances de vie à 93 ans en 2070 pour les femmes et 90,1 ans pour les hommes +/- 3 ans ;
- ◆ des soldes migratoires à +20 000 / +70 000 / + 120 000 ;
- ◆ un âge moyen à la maternité de 32 ans.

Dans ce contexte, les 3 scénarios sont les suivants :

- ◆ scénario central à 81 millions d'habitants ;
- ◆ scénario haut à 93 millions d'habitants ;
- ◆ scénario bas à 69 millions d'habitants.

Le consensus des démographes, jusqu'ici établi autour d'un scénario central avec un ICF stable autour de 1,95, est appelé à être révisé par l'INSEE lors son prochain exercice de prospective à long terme fin 2021.

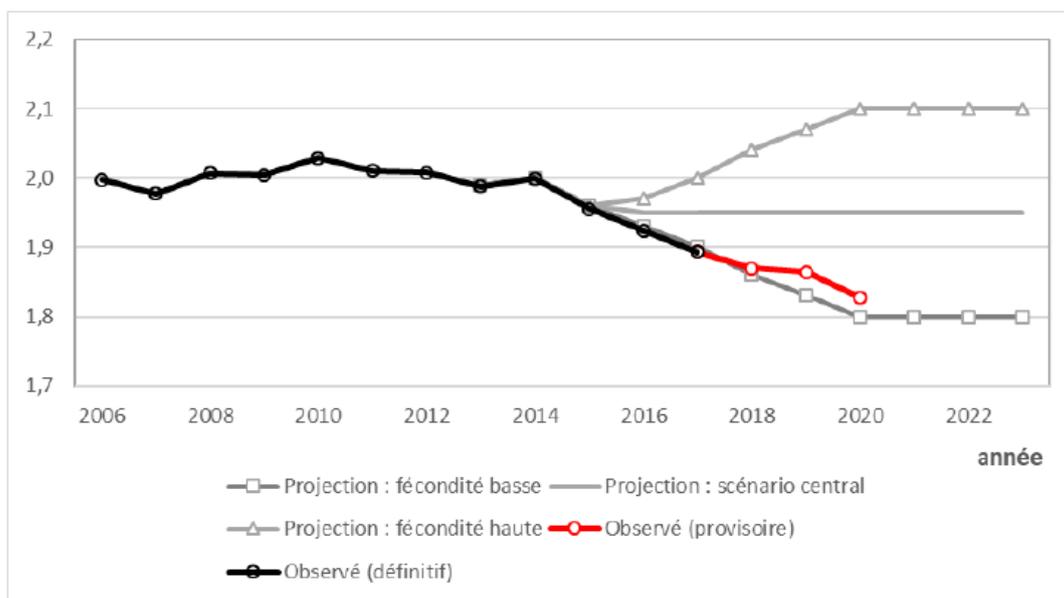
D'ores et déjà, en avril 2021, le conseil d'orientation des retraites au vu des observations faites depuis 2016 avant la crise sanitaire, davantage compatibles avec l'hypothèse basse de fécondité, soit un ICF se maintenant à 1,80 à partir de 2020, a décidé¹⁴ de retenir cette hypothèse et non plus l'hypothèse centrale, l'ICF se maintenant à 1,95.

¹³ Les professionnels libéraux, médecin gynécologue ou sage-femme, l'effectuent via la télétransmission Sesame-Vitale, simultanément en direction de CPAM et CAF, laquelle transmet au service départemental de PMI. Pour les femmes suivies par les professionnels hospitaliers et ceux des centres de santé, un Cerfa papier avec trois volets demeure utilisé. Le flux dématérialisé ne concerne donc que 40 % des naissances, limite forte pour toute exploitation des déclarations de grossesse comme indicateur avancé des naissances.

¹⁴ Séance du 15 avril 2021, voir document n°3 retour sur les hypothèses démographiques en ligne sur son site.

Annexe II

Graphique 9 : Indicateur conjoncturel de fécondité réalisé et projeté



Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.

Sources : INSEE, bilan démographique 2020 et projections de population 2013-2070.

Source : INSEE.

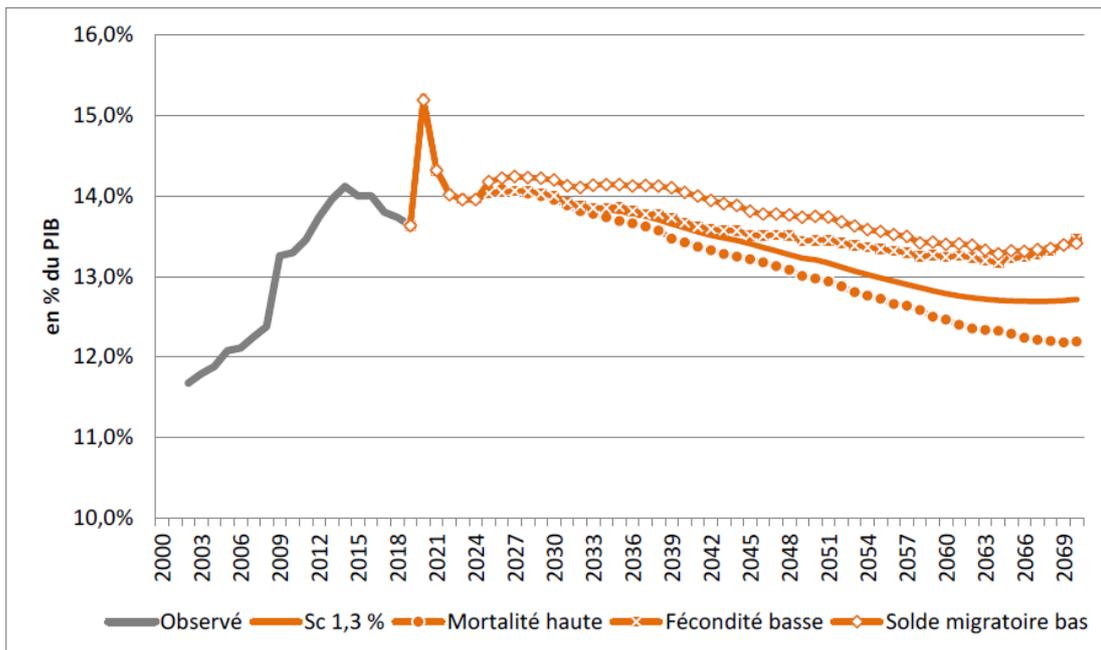
Les hypothèses adoptées par l'INSEE en 2013 dans ses projections à long terme (2070) doivent être révisées avant la fin de l'année 2021. Si, comme vient de le faire le COR, l'INSEE change son hypothèse centrale, il choisira une nouvelle hypothèse basse sur l'ICF, dans une nouvelle projection de long terme. Les évolutions de l'ICF dans l'UE 28 depuis vingt ans, avec de fortes baisses des taux de fécondités observées dans certains pays, ou certaines remontées dans la durée comme en Allemagne, soulignent qu'aucune situation n'est acquise, a fortiori à long terme, ce qui rend d'autant plus important l'environnement social de confiance des familles, auquel contribue la politique familiale.

Une baisse de la fécondité a un impact à terme sur l'équilibre financier du régime des retraites car elle tend à augmenter la part du financement des retraites dans le PIB. En effet, une moindre fécondité a un impact plus rapide sur la baisse de la population active et donc sur le PIB que sur les dépenses dont la croissance n'est pas impactée sur une longue période. Ainsi, une baisse de la fécondité de 1,95 à 1,8 n'a pas d'impact sur jusqu'en 2020. À partir de 2040, une baisse du PIB s'engage qui atteindra 0,7% en 2070 sachant que la baisse des dépenses de retraite n'interviendra qu'à partir de 2090.

Sur la courbe ci-dessous, la baisse de la fécondité ne commence à avoir un impact qu'au bout de 20 ans, c'est-à-dire à partir de 2040. *A contrario*, la hausse de la mortalité a un impact positif immédiat sur le financement du régime des retraites.

Annexe II

Figure 1 : Sensibilité de la part des dépenses de retraites projetés dans le PIB aux hypothèses démographiques



Note : données hors charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.

Sources : rapports à la CCSS 2010-2020 ; projections COR – novembre 2020.

Source : Mission d'après rapport du COR retraites de novembre 2020.

2. Revue de littérature sur les effets de la politique de la famille sur la natalité

2.1. Définitions

L'Institut national des études démographiques définit la politique familiale comme « l'ensemble des mesures prises par un gouvernement qui tendent à compenser le poids des charges familiales ou à aider les familles qui se trouvent dans certaines situations. »

La littérature (voir notamment Henri Sterdyniak revue de l'OFCE janvier 2011 Faut-il remettre en cause la politique familiale française¹⁵) offre une grille d'analyse utile des modèles de politique familiale :

- ◆ le modèle « paritariste » dans lequel les prestations sociales et fiscalité assurent aux couples ayant des enfants le même niveau de vie que ceux qui n'en ont pas et ce quel que soit le nombre d'enfants. Dans ce cas, la charge supplémentaire liée à l'enfant est compensée selon un calcul par unité de consommation/ enfant défini notamment par l'OCDE ;
- ◆ le modèle de « solidarité pure » consiste à orienter les aides vers les familles plus modestes tandis que les familles les plus aisées assurent en totalité la charge financière associée à l'éducation de leurs enfants ;
- ◆ le modèle « familialiste » voire « nataliste » : les prestations vont au-delà de la simple compensation du coût du ou des enfants et les couples bénéficient de transferts destinés à les « rémunérer » pour la « fonction sociale »¹⁶ remplie par l'éducation des enfants.

En pratique, les attentes formulées par les Français à l'endroit de la politique familiale empruntent à ces trois modèles, mais placent selon e baromètres DREES en premier la conciliation entre vie personnelle et professionnelle puis le soutien aux familles modestes.

2.2. Un large spectre de facteurs entre dans la décision d'avoir un ou des enfants

Le désir d'un ou des enfants précède la décision d'en avoir. Ce désir d'enfant procède du fait qu'un large nombre de ménages considère l'enfant comme une valeur et une finalité. En France, le nombre d'enfants idéalement désirés est relativement plus élevé que dans les autres pays européens. Il semble par ailleurs constituer un facteur déterminant en France puisque les périodes de récession économique ont peu affecté le taux de fécondité des femmes françaises : à la suite de la crise de 2008, il a moins reculé en France que dans la plupart des pays européens, sauf dans les pays d'Europe centrale¹⁷.

L'ICF reste par ailleurs en France plus élevé que dans tous les autres pays européens depuis 2012, mais il baisse incontestablement depuis son pic atteint en 2010 en France : avec un indicateur provisoire à 1,83 en 2020, la baisse est de -10 % sur le niveau de 2010 (2,03). Si la descendance finale est jusqu'ici moins affectée et plus stable, il y a au moins retard ou décalage des projets parentaux, que la crise du Covid a pu accentuer¹⁸.

¹⁵Voir page 6 : « Le système français effectue un équilibre entre ces modèles – Le Modèle égalitariste inspire les allocations familiales universelles, la gratuité de l'enseignement et de la couverture médicale. – Le Modèle de solidarité inspire les allocations sous conditions de ressources (complément familial, allocation logement, allocation de rentrée scolaire), le RSA et sa composante familiale, les bourses scolaires, les prestations à prix réduits (cantines, colonies, activités périscolaires). – Le Modèle paritariste justifie les aides à la garde des enfants et le quotient familial. »

¹⁶ La croissance démographique étant jusqu'ici jugée comme un déterminant de la prospérité d'un pays.

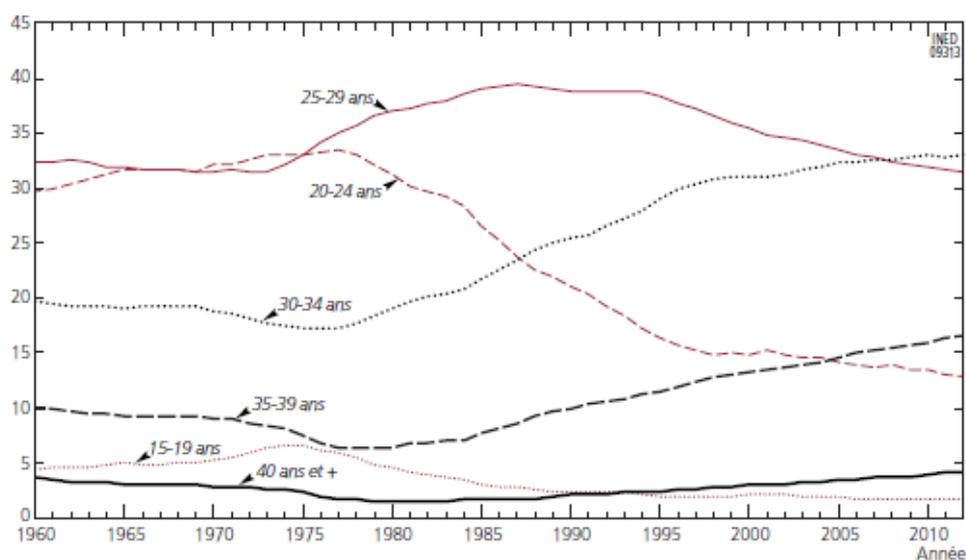
¹⁷ France : la fécondité la plus élevée d'Europe, INED, Gilles Pison, 2020.

¹⁸ France : la fécondité la plus élevée d'Europe, INED, Gilles Pison, 2020.

Ce désir d'enfant n'est cependant pas uniformément partagé et des évolutions sont aujourd'hui à l'œuvre. Si en 2020, 25% des femmes estiment qu'avoir des enfants est « une évidence », d'autres analyses d'opinions montrent que 6% des hommes et 4,5% des femmes n'en désirent pas. De multiples raisons sont avancées pour expliquer cette non-désirabilité : auto-exclusion sous l'effet du célibat, refus d'avoir une famille ou encore de ne pas « répondre aux schémas classiques »¹⁹. Par ailleurs, l'affirmation des enjeux environnementaux conduit, selon des études internationales, certaines femmes ou couples à refuser d'avoir des enfants par « conviction écologique ».²⁰

Au-delà du désir d'avoir un ou des enfants, divers facteurs pèsent sur le choix effectif d'en avoir ou non. Parmi ces facteurs influençant la décision de ne pas avoir d'enfants, les sondages d'opinion mettent en avant : l'état du monde actuel et futur, les revenus du ménage, le contexte de crise économique, financière ou environnementale ou encore le coût de la crèche.

Graphique 11 : Contribution de chaque groupe d'âge à l'ICF depuis 1960



Source : Mazuy, Barbieri, d'Albis Population 2013 cité.

La contribution en part relative des différents groupes d'âge des femmes à la fécondité s'inverse progressivement : dès 1990, la contribution des femmes de plus de 40 ans dépasse celle des jeunes femmes de 15 à 19 ans, puis en 2004 celle des femmes de 35 à 39 ans dépasse celle des 20 à 24 ans, et en 2007 les femmes de 30 à 34 ans dépassent celles de 25 à 29 ans.

Par ailleurs, des évolutions sociétales agissent sur l'entrée en parentalité en la rendant :

- ◆ plus tardive (voir données) : autour de 24,7 ans en Bulgarie, de 29,8 ans au Royaume-Uni. L'effet de la maternité tardive sur le nombre total d'enfants reste cependant discuté : on observe par exemple, que dans les pays scandinaves et en France, les naissances après 30 ans ou plus prenant le relais des naissances plus précoces, la descendance finale par femme ne semble pas affectée²¹ ;

¹⁹ Magali Mazuy, Magali Barbieri, Hippolyte d'Albis, en 2013 (revue Population 2013 385-432) insistaient sur « baisse de la natalité, stabilité de la fécondité » et sur la « stagnation de la descendance finale à deux enfants par femme », mais ces constats remontent à 2013. Mais l'analyse sur le changement de contribution des groupes d'âge à la fécondité demeure, voir page suivante.

²⁰ The climate mitigation gap: education and government recommendations miss the most effective individual actions, : Seth Wynes and Kimberly A Nicholas 2017.

²¹ Van Nimwegen et Beets, 2008 ; Prioux, 2007.

- ◆ différenciée selon les milieux sociaux : l'âge moyen au premier enfant est de 25 ans pour les non-diplômées vs. 30 ans pour les diplômées du supérieur (qui concentrent leur vie reproductive autour de 31 ans, tandis que les non-diplômées l'étalent sur une période plus longue).²²

2.3. La littérature suggère que la politique familiale est un déterminant significatif mais limité de la natalité

2.3.1. Mesurer les effets des politiques familiales sur la natalité est par construction très difficile

Les travaux menés sur le lien entre politique familiale et natalité insistent dans leur grande majorité sur la complexité à tirer des conclusions définitives et affirmatives.

Plusieurs facteurs expliquent ces difficultés :

- ◆ la décision d'avoir un enfant est aujourd'hui fortement planifiée et dépend peu des évolutions des politiques familiales ;
- ◆ l'évolution d'un dispositif n'a pas d'effets immédiats : l'impact d'une nouvelle mesure ne se manifeste qu'après un certain temps, nécessaire aux ménages pour l'assimiler et s'assurer de sa stabilité [Thévenon, 2014] ;
- ◆ les politiques familiales sont très nombreuses et évoluent en permanence, ce qui rend par construction difficile toute analyse de leurs effets ;
- ◆ au-delà de la politique familiale, d'autres politiques sont susceptibles d'avoir un effet sur la natalité (gratuité de l'école, politique du logement, politique économique, sécurité...).

2.3.2. La politique familiale aurait un effet significatif mais limité sur la natalité

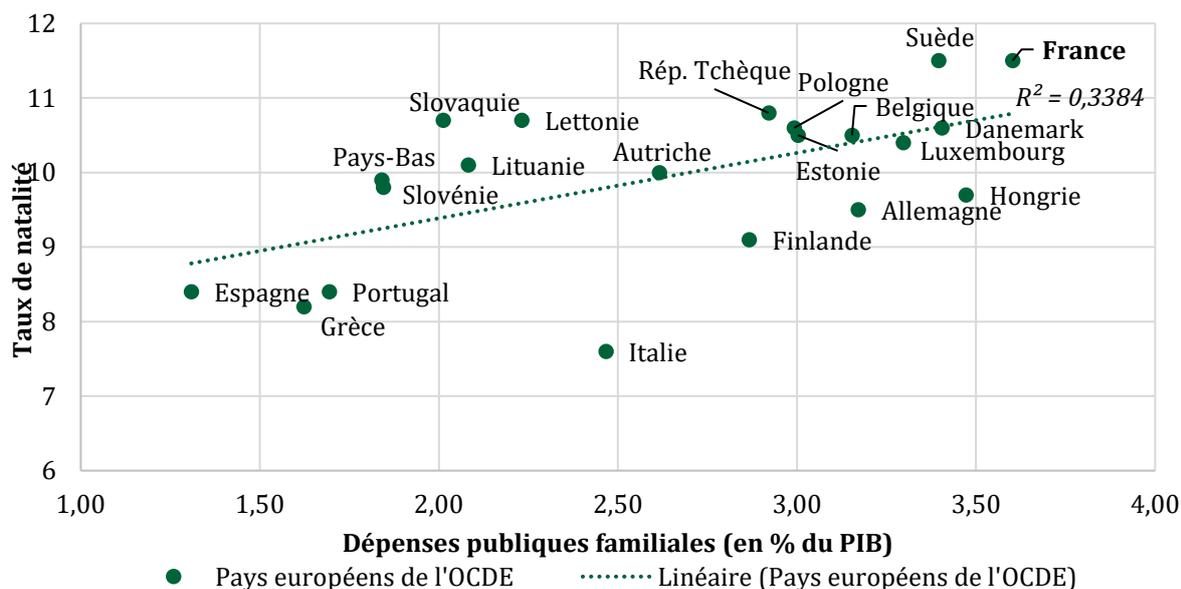
Les chercheurs (démographes, économistes de l'OCDE...) rencontrés par la mission estiment que la politique familiale a un effet réel mais limité sur la natalité.

Ils mettent en avant (i) les estimations économétriques menées et (ii) l'analyse des comparaisons internationales qui suggèrent une corrélation entre politique familiale et fécondité. La mission a reproduit cette corrélation limitée (cf. graphique ci-après).

²² Fécondité et niveau d'études des femmes en France à partir des enquêtes annuelles de recensement, Emma Davie and Magali Mazuy.

Annexe II

Graphique 12 : Dépenses publiques familiales (en % du PIB – OCDE) et taux de natalité²³ (Eurostat), 2017²⁴



Source : Mission d'après les données OCDE et Eurostat.

Les différents dispositifs de la politique familiale auraient un effet notamment lorsqu'ils sont complémentaires et stables dans la durée.

- ◆ les résultats des comparaisons internationales menées par l'OCDE notamment suggèrent que la politique familiale a un effet d'autant plus fort qu'elle (i) offre des dispositifs complémentaires allant de l'offre de services aux aides financières et (ii) assure une conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée tout en assurant une compensation du coût associé à l'éducation des enfants (Luci-Grelich et Thévenon, 2013 ; Wood et Neel 2019) ;
- ◆ la politique familiale est d'autant plus efficace lorsqu'elle inspire confiance aux ménages et qu'elle leur permet d'anticiper les aides et les dispositifs sur lesquels ils pourront s'appuyer tout au long de la période d'éducation de leurs enfants. Ainsi, des chercheurs rencontrés par la mission (OCDE, INED) estiment que les changements associés à la création de mesures nouvelles, l'érosion des aides (liée à l'indexation sur l'inflation) et la modulation des aides existantes peuvent, de manière générale, générer une perte de lisibilité et de confiance pour les ménages et une crainte d'un affaiblissement de cette politique à l'avenir.

2.3.3. Les dispositifs auraient un effet relativement différencié selon leur nature

2.3.3.1. L'effet des dispositifs de compensation financière est sans doute positif mais limité sur la natalité

Parmi les mesures de compensation financière figurent le dispositif du quotient familial, les allocations familiales et les prestations d'accueil du jeune enfant (Paje).

²³ Eurostat : Le taux brut de natalité est le rapport entre le nombre de naissances vivantes au cours de l'année et la population moyenne du territoire en question au cours de cette année. Les dépenses familiales de l'OCDE recouvrent les dépenses fiscales, les prestations monétaires et les dépenses liées à l'offre de service. L'année prise ici est celle de 2017.

²⁴ Pays européens de l'OCDE hors Irlande.

L'effet des aides financières sur la fécondité est globalement avéré mais limité (Thévenon et Gauthier (2010)). En particulier, il est estimé que :

- ◆ ces aides ont un effet positif observable sur la décision d'avoir un enfant mais plus incertain sur le nombre final d'enfant ;
- ◆ des études comparatives permettent d'approcher quantitativement l'effet des compensations directes sur le taux de fécondité :
 - Didier Blanchet et Olivier Ekert-Jaffé (1994) montrent par exemple que l'application de la politique familiale de la France au Royaume-Uni aurait pour effet d'accroître la fécondité par femme de 0,17 ;
 - analysant 22 pays de l'OCDE, Anne Gauthier et Jan Hatzius (1997) associent à un accroissement des allocations familiales de 25 % une hausse moyenne de 0,07 enfant par femme ;
 - sur la base de micro-simulations, DesGuy Laroque et Bernard Salanié (2005 et 2008) montrent un effet significatif des aides financières mais faible : une diminution de 25% du coût de l'enfant permettrait d'augmenter la fécondité de 5%.

Divers travaux ont par ailleurs spécifiquement visé à mettre en lumière l'impact des aides ponctuelles (primes à la naissance...). Permettant de limiter le coût direct associé à une naissance, ce type de dispositif paraît avoir un effet sur l'intention d'avoir un enfant. Ainsi, Giovanna Boccuzzo et al. (2008) estiment sur des données italiennes que ce bonus a eu pour effet de réduire le nombre de recours à l'avortement et d'augmenter le nombre de naissances pour les personnes les plus modestes. Thomas Piketty²⁵ qui a étudié l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux familles de deux enfants à partir de 1994 estime que cette réforme de l'APE « ne semble pas pouvoir expliquer plus de 20 à 30 % de la hausse totale des naissances entre 1994 et 2001 », et il ajoute qu'« il est possible que l'impact véritable soit nettement inférieur », alors même que la mesure a conduit à « une interruption d'emploi de 100.000 à 150.000 mères de deux enfants. »

L'effet des aides est différencié selon les milieux sociaux. En effet, les travaux menés par Camille Landais montrent que la réponse aux incitations fiscales (quotient familial) augmente avec le niveau de revenu et est « légèrement » plus forte pour les très hauts revenus. Pour ce faire, il analyse notamment les effets du plafonnement du QF en 1981 et l'introduction de la demi-part supplémentaire au troisième enfant en 1980. Il note que les effets des dispositifs fiscaux sont lents à se diffuser d'une part et que la politique de troisième enfant a « une certaine efficacité quoique très restreinte ».

2.3.3.2. Une perception croissante de l'effet des dispositifs visant à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

Ces dispositifs visent à permettre de faciliter la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle en limitant les interruptions de parcours professionnels et en offrant des modalités de prise en charge d'enfants. Il s'agit donc des droits à congés parentaux, de la mise en place de revenu de remplacement et des dispositifs de mode de garde et des services d'accueil des enfants.

Globalement, ces dispositifs semblent constituer des déterminants explicatifs plus importants dans la décision d'avoir un enfant ainsi que le montre Thévenon (2014).

²⁵ Thomas Piketty 2005 Impact de l'APE sur l'activité féminine et la fécondité en France.

Annexe II

L'analyse du recul de la fécondité en Allemagne de l'Est puis en Europe de l'Est après la chute du mur de Berlin met en avant l'effet négatif de la suppression des dispositifs de garde des jeunes enfants et l'érosion de la valeur réelle des allocations en raison de l'inflation²⁶.

Par ailleurs, la carte de la fécondité en Europe montre que les pays qui affichent les plus hauts taux de fécondité sont ceux qui ont le plus développé les modes de garde pour les jeunes enfants. Des analyses de causalité suggèrent un effet positif de l'existence des dispositifs de mode de garde sur la fécondité :

- ◆ pour A. D'Addio-Dervaux et M. Mira d'Ercole (2005), le taux de couverture des modes de garde a un effet sur les taux de fécondité (analyse menée sur les pays de l'OCDE),
- ◆ Adriaan Kalwij (2009) estime que les dispositifs mis en place pour assurer des modes de garde ont un effet sur le calendrier des naissances :

Pour sa part, le dispositif de congés parentaux aurait un effet positif principalement en tant qu'il assure une rémunération au parent qui en bénéficie.

Il est estimé qu'une hausse de 10 % du taux de remplacement de revenu (sous l'effet de l'indemnisation du congé maternité) emporte une hausse du taux de fécondité d'environ 2,3 %²⁷. En outre, la flexibilité des horaires de travail et la possibilité de travail partiel constituent des facteurs positifs pour la fécondité.

A contrario, la durée du congé parental a un effet discuté dans la littérature mais qui paraît globalement limité sur la fécondité. Selon A. H. Gauthier et J. Hatzius (1997), l'allongement des congés parentaux a un effet positif sur le taux de fécondité. En revanche, A. D'Addio Dervaux et M. Mira d'Ercole (2005) estiment qu'une augmentation d'une semaine de la durée du congé est associée à diminution du taux de fécondité de 0,3%.

²⁶ France : la fécondité la plus élevée d'Europe, INED, Gilles Pison, 2020. Ariane Pailhé (2009) montre par ailleurs que le mode de garde formels a un effet direct sur les intentions de fécondité et expliquent les différences observées entre la France, l'Allemagne et la Russie.

²⁷ Analyses de Marit Ronsen (2004) et M. Ronse et Kari Skrede (2008) pour l'ensemble des pays nordiques et de Jan Hoem (1993).

ANNEXE III

Analyse d'impact de la redistributivité de la politique familiale

SOMMAIRE

1. LE SYSTÈME SOCIO-FISCAL FRANÇAIS CRÉE UNE IMPORTANTE REDISTRIBUTION EN FAVEUR DES FAMILLES	1
1.1. La politique familiale française organise une redistribution horizontale pour compenser la charge financière associée à la présence d'enfant	1
1.2. À travers les dispositifs socio-fiscaux, la politique familiale contribue à la compensation du coût de la charge associée aux enfants, dans des proportions variables selon les configurations familiales	2
1.3. L'objectif d'aide aux familles vulnérables et de réduction de la pauvreté des enfants s'est fortement renforcé dans la politique familiale.....	7
1.3.1. <i>Les réformes récentes de la politique familiale ont concentré davantage le soutien financier en faveur des ménages les plus modestes</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>Le dispositif socio-fiscal contribue fortement à soutenir le niveau de vie des familles modestes et nombreuses, et à réduire leur taux de pauvreté.....</i>	<i>12</i>
2. PROBLÉMATIQUES SOULEVÉES PAR L'ANALYSE D'IMPACT	16
2.1. Des objectifs de redistribution qui entrent parfois en contradiction, avec une variabilité des aides parfois peu lisible pour les familles.....	16
2.2. Malgré un effort financier important, les familles monoparentales et les familles nombreuses demeurent particulièrement exposées à la pauvreté.....	18
2.3. Les familles des classes moyennes sont-elles en partie oubliées par le système socio-redistributif ?	21
2.4. L'augmentation de l'aide selon le rang et l'âge de l'enfant répond-elle efficacement aux objectifs de redistribution verticale et horizontale ?	26
2.5. Une adaptation du système socio-redistributif à l'évolution des configurations familiales en progrès mais encore imparfaite.....	27

Annexe III

La politique familiale poursuit en matière de redistribution un double objectif :

- ◆ la redistribution horizontale, des ménages sans enfant vers les ménages avec enfant(s), est un objectif central et historique de la politique familiale française et vise à compenser la charge liée à la présence d'enfants ;
- ◆ la redistribution verticale dans le but de soutenir davantage les familles les plus modestes dans une optique de réduction de leur précarité et des inégalités.

Ces objectifs sont également poursuivis de manière complémentaire dans les autres pays de l'UE et de l'OCDE (cf. annexe I consacrée aux comparaisons internationales).

Ces objectifs se déclinent à travers :

- ◆ les prestations familiales monétaires dont les montants varient en fonction des revenus et de la composition familiale (nombre et rang de l'enfant, prise en compte des familles monoparentales) ;
- ◆ les dispositifs fiscaux dont le quotient familial qui donne selon le rang de l'enfant des demi-parts supplémentaires et diminue le montant d'impôt à payer ;
- ◆ les prestations en nature (garde d'enfant, services aux familles, école maternelle...) ;
- ◆ la dimension familiale des prestations de solidarité (allocations logement, revenu de solidarité active – RSA, prime d'activité – PA) ;

Par ailleurs d'autres politiques publiques contribuent à répondre aux besoins des familles et des enfants, en interagissant de manière indirecte avec la politique familiale (éducation et logement notamment).

L'analyse de l'impact redistributif de la politique familiale fait ressortir un impact imbriqué des effets de redistribution verticale et horizontale, tandis que l'évolution des configurations familiales (familles monoparentales, gardes partagées et droit de visite avec hébergement, familles recomposées...) interroge l'adaptation des mécanismes redistributifs à ces dernières (cf. annexe VII consacrée à l'évolution des configurations familiales).

1. Le système socio-fiscal français crée une importante redistribution en faveur des familles

1.1. La politique familiale française organise une redistribution horizontale pour compenser la charge financière associée à la présence d'enfant

Historiquement, la politique familiale s'est développée pour aider financièrement les ménages ayant charge d'enfants et pour soutenir la natalité (sursalaires familiaux rendus obligatoires à compter de 1932 puis en 1946 création des quatre prestations fondatrices : allocations familiales, allocation de salaire unique, allocations prénatales et allocations de maternité).

Les principes initiaux du risque « famille » reposaient sur l'universalité des prestations, leur aspect forfaitaire et leur majoration selon le rang de l'enfant (allocations familiales à compter du second enfant et majoration du montant à compter du troisième). Sont apparues à compter des années 70, des aides renforcées au jeune enfant (de 0 à 3 ans) ouvertes dès le premier enfant. Ces principes continuent de structurer fortement le système socio-redistributif en faveur des familles dans une logique de redistribution horizontale, en dépit de l'extension progressive de conditions de ressources en termes de modulation des prestations familiales, plus encore que d'accès.

Annexe III

Le quotient familial qui répond au principe constitutionnel de prise en compte des facultés contributives des ménages face à l'impôt et à l'obligation pour la Nation d'assurer à l'individu et à la famille les conditions de leur développement¹, constitue l'autre levier majeur de redistribution horizontale en faveur des familles, d'autant plus puissant qu'il intervient dès le premier enfant, est encore largement proportionnel aux revenus et qu'il est amplifié à compter du troisième enfant (une part au lieu d'une demi-part par enfant jusqu'à deux enfants).

1.2. À travers les dispositifs socio-fiscaux, la politique familiale contribue à la compensation du coût de la charge associée aux enfants, dans des proportions variables selon les configurations familiales

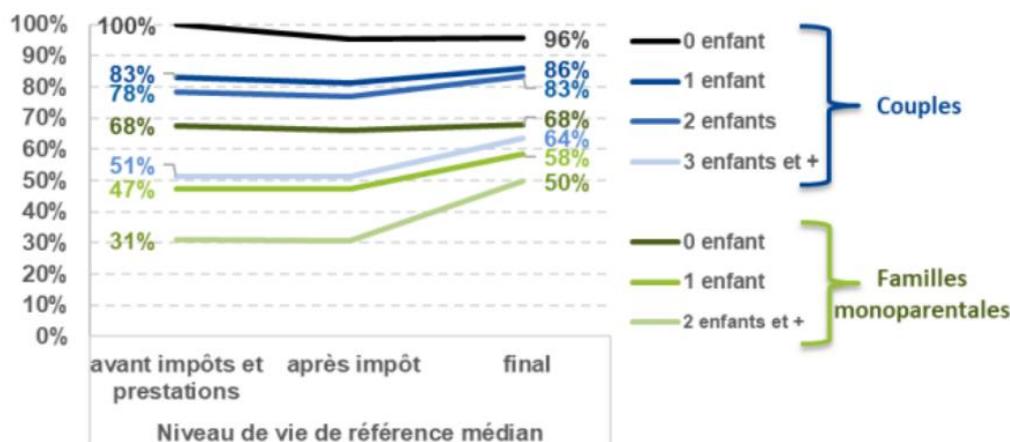
Les mécanismes de redistribution horizontale restent majeurs au sein de la politique familiale pour trois raisons : le poids très lourd des allocations familiales (12,7 milliards d'euros en 2019), universelles dans leur accès et modulées dans leur montant pour seulement 11% de leurs bénéficiaires les plus aisés ; le caractère relativement peu sélectif (taux d'exclusion d'environ 25 %) des conditions de ressources applicables aux prestations au jeune enfant (6,4 Md€ de complément de libre choix du mode de garde – CMG – et 3,4 Md€ d'allocation de base – AB – de la prestation d'accueil du jeune enfant – PAJE en 2019) ; et enfin l'impact du quotient familial (QF) (12,2 milliards d'euros en 2019) qui concerne près de 7 millions de foyers fiscaux.

Les efforts de redistribution horizontale, tous dispositifs confondus, se traduisent par une réduction significative des écarts de niveau de vie entre ménages avec enfants et sans enfant d'une part, et au sein des ménages avec enfants. Cette réduction est plus forte pour les familles nombreuses et les familles monoparentales. Ainsi, si avant redistribution socio-fiscale, le niveau de vie médian par unité de consommation d'un couple avec 3 enfants ou plus, ne représente que 51 % de celui d'un couple sans enfant, il atteint, après redistribution, 64 %. S'agissant des familles monoparentales, leur niveau de vie gagne 11 points lorsqu'elles comptent un seul enfant, et 19 points si deux enfants ou plus sont présents au foyer (passage de 31 à 50 % du niveau de vie médian des couples sans enfant). Pour autant les écarts restent significatifs comme en témoigne le graphique 1.

¹ Article 13 de la constitution de 1789 et 10ème alinéa du préambule de la constitution de 1946, mentionnés dans la décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012 du Conseil constitutionnel qui déclare conforme à la constitution le plafonnement du quotient familial.

Annexe III

Graphique 1 : Impact de l'impôt et des prestations sociales sur le niveau de vie médian, selon la configuration familiale en 2019



Lecture : le niveau de vie médian des personnes au sein de chaque configuration familiale est rapporté à un référentiel 100 qui est le niveau de vie médian de référence au sein des couples sans enfant (29 210 € par unité de consommation, après cotisations et contributions sociales mais avant impôts et prestations, correspond ici à 100).

Source : Drees, Insee ; Rapport d'évaluation des politiques sociales (REPSS) 2021.

Selon les configurations familiales, la contribution propre des prestations familiales à la réduction des écarts de niveau de vie est différente ; elle est maximale d'une part pour les familles nombreuses (22%, contre 2 % au titre de la prime d'activité – PPA, des allocations logement et du revenu de solidarité active – RSA) et d'autre part pour les familles monoparentales de 2 enfants et plus (35,1 %, contre 19,6 % pour les prestations aux ménages modestes). La contribution des prestations familiales à la réduction de l'écart est sensiblement plus faible (de l'ordre de 5 %) pour les couples et les familles monoparentales avec un seul enfant, mais reste toutefois plus élevée que la contribution du seul quotient familial.

Ce dernier a un effet sensible dans le registre fiscal sur le niveau de vie des familles : il annule l'impact de l'impôt sur le revenu (IR) sur le niveau de vie (médian) des familles de 3 enfants et plus, le réduit de près des 3/4 pour les couples avec 2 enfants et de 62 % pour les couples avec un enfant (cf. tableaux ci-dessous).

Annexe III

Tableau 1 : Niveau de vie des ménages avant et après impôt sur le revenu, prestations familiales, aides au logement et minima sociaux, en fonction de leur configuration familiale.

		Couples				Personnes seules		
		sans enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants ou plus	sans enfant	1 enfant	2 enfants ou plus
Niveau de vie médian de référence (avant impôts et prestations)²		100	83	78	51	68	47	31
Impact de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation	Avant prise en compte du quotient familial	-4,0%	-3,5%	-4,6%	-1,9%	-1,8%	-1,4%	0,1%
	Impact du quotient familial	0,1%	2,2%	3,4%	2,0%	0,2%	1,6%	0,0%
	Impact supplémentaire de la taxe d'habitation	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,3%	-0,9%	-0,7%	-0,4%
Niveau de vie médian après impôt		95	81	77	51	66	47	31
Impact des prestations	Impact des prestations familiales	0,0%	5,4%	8,3%	21,9%	0,0%	5,6%	35,1%
	Impact supplémentaire des aides au logement, des minima sociaux et de la prime d'activité	0,1%	0,1%	0,1%	2,0%	2,9%	17,4%	19,6%
Niveau de vie médian après impôt et prestations		96	86	83	64	68	58	50

Indice 100 = 29 210 euros.

Champ : ménages ordinaires vivant en France métropolitaine, dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans, hors ménages "complexes".

Lecture : sur le champ défini ci-dessus, le niveau de vie médian des personnes au sein de chaque configuration familiale est rapporté à un référentiel 100 qui est le niveau de vie médian au sein des couples sans enfant (soit 29 210 €, après cotisations et contributions sociales mais avant impôts et prestations). Au sein des couples avec 2 enfants, le niveau de vie médian avant impôt et prestations représente 78 % de celui des personnes vivant en couple sans enfant. Ce niveau de vie diminue de 4,6 % avec l'impôt sur le revenu (sans prise en compte du quotient familial), ré-augmente de 3,4 % du fait du quotient familial, puis diminue de 0,5 % après prise en compte de la taxe d'habitation. Il augmente ensuite de 8,3 % avec les prestations familiales pour s'établir au final à 83 % du niveau de vie médian des couples sans enfant, une fois pris en compte l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019) ; modèle Ines 2019, calculs Drees et Insee.

² Indice 100 = 29 210 euros.

Annexe III

Tableau 2 : Répartition du coût budgétaire du quotient familial par nombre d'enfants (2019 sur les revenus 2018)

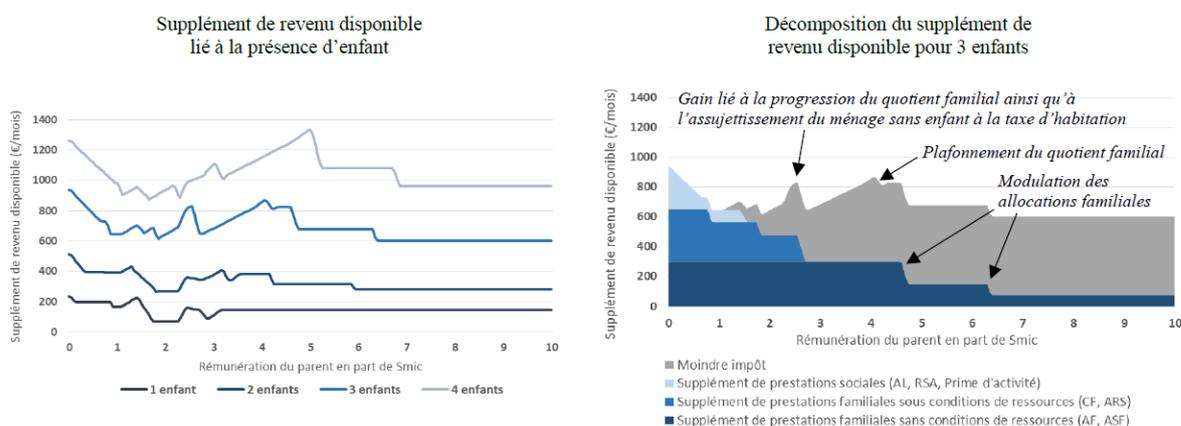
Nombre d'enfants	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires	Coût budgétaire du QF en émission (en M€)
1	3 125 373	3 525
2	2 736 021	5 411
3	793 930	2 607
4	138 642	533
Plus de 4	37 647	162
Total	6 831 613	12 238

Source : Direction de la législation fiscale, fichier définitif des revenus 2018, LF 2019.

Le supplément mensuel de revenu disponible apporté par le dispositif socio-fiscal du fait de la présence d'enfants varie plus que proportionnellement au nombre d'enfants, du fait notamment de l'avantage supplémentaire donné à compter du 3^{ème}, **et évolue en fonction du revenu des parents de façon non linéaire et dans des amplitudes plus limitées que celles des écarts de rémunérations**, du fait du jeu complexe des différents **mécanismes redistributifs**, le quotient familial prenant le relai des prestations sous conditions de ressources et les AF n'étant modulées qu'à un niveau de ressources assez élevé (cf. graphique 2).

À titre d'exemple pour un salaire total des parents dans un couple monoactif qui passe de 1 à 7 SMIC, le supplément de revenu par enfant passe ainsi de 350 à 250€, pour les familles de trois enfants et de 250 € à 150 € pour les familles de un enfant (cf. graphique 3)

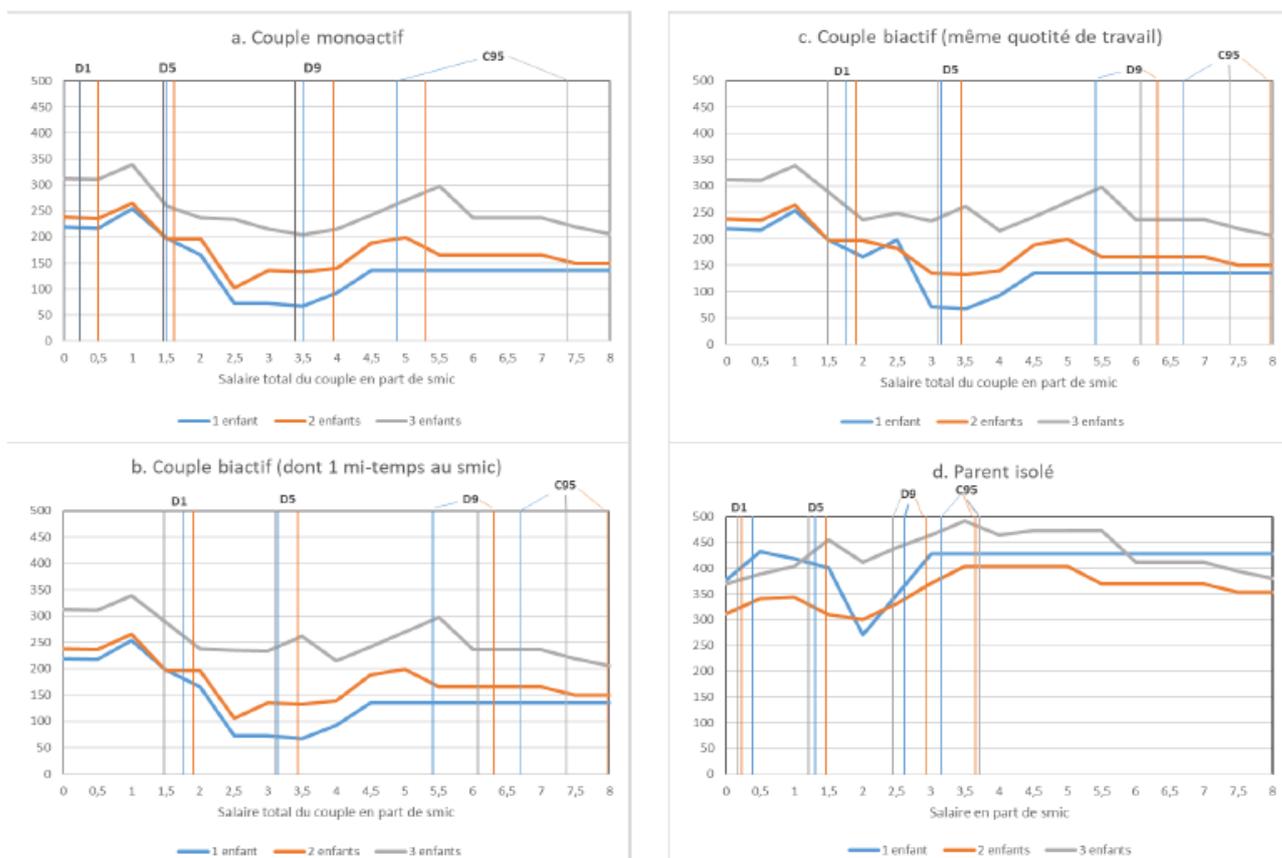
Graphique 2 : Supplément mensuel de revenu disponible lié à la présence d'enfant, en fonction des revenus du parent, pour un couple locataire (l'autre parent étant rémunéré au Smic).



Lecture : les transferts socio-fiscaux versés à un ménage locataire composé d'un conjoint inactif (abscisse à 0) en couple avec un conjoint rémunéré au Smic (soit un revenu total du ménage s'élevant également au Smic) sont majorés d'environ 940€ (respectivement 240€) en présence de trois enfants (resp. d'un seul enfant) de 6 à 10 ans, par rapport à un couple sans enfant (graphique de gauche). Dans le détail (graphique de droite), la majoration de transferts socio-fiscaux induite par la présence de trois enfants de 6 à 10 ans se décompose en un supplément de prestations sociales d'environ 280€, un supplément de prestations familiales sous conditions de ressources d'environ 350€ et un supplément de prestations familiales sans conditions de ressources d'environ 300€.

Source : calculs DG Trésor, sur législation applicable fin 2021. Les enfants sont âgés de 6 ans en présence d'un seul enfant, de 6 et 8 ans en présence de deux enfants, de 6, 8 et 9 ans en présence de trois enfants, et de 6, 8, 9 et 10 ans en présence de quatre enfants. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond).

Graphique 3 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents pour des couples sans jeunes enfants en janvier 2020 (en euros)



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les graphiques ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans ayant déclaré un salaire positif. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples mono-actifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge (les deux catégories de couples biactifs n'ont pu être distinguées).

Lecture : dans le cas d'un couple mono-actif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale par enfant est de 197 € par mois, soit au total 394 € pour les deux enfants.

Source : calculs M. Pucci (OFCE) pour le HCFEA. Partie VI les effets des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants depuis 2008 : une évaluation à l'aide la micro-simulation dans Bilan des réformes des 20 dernières années, HCFEA 2021.

De manière générale, la politique familiale réduit le « coût » de l'enfant. À titre d'exemple sur la petite enfance, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) estime que, sans la politique familiale actuelle, le coût des 36 premiers mois de vie du deuxième enfant d'un couple biactif au salaire médian³ serait relevé de 60 000 €⁴.

³ 1 700 € par mois pour chaque membre d'un couple biactif.

⁴ Cet écart se compose de : 6 189€ d'allocation de base de la Paje (172 € sur 36 mois), 4 755 € d'allocations familiales (132 € sur 36 mois), 4 068 € au titre du quotient familial (1 356 € sur 3 ans), 45 000 € de crèche à prix coûtant (18 000 € sur 2,5 ans).

1.3. L'objectif d'aide aux familles vulnérables et de réduction de la pauvreté des enfants s'est fortement renforcé dans la politique familiale

1.3.1. Les réformes récentes de la politique familiale ont concentré davantage le soutien financier en faveur des ménages les plus modestes

Dès les années 1970, de premières prestations sous conditions de ressources sont apparues (allocation de rentrée scolaire – ARS en 1974, complément familial – CF en 1978) ; les allocations pour jeune enfant ont été développées sous conditions de ressources à la fin des années 1990 (AJPE) et en 2004 pour la PAJE. La mise sous conditions de ressources a eu pour objectif de développer l'aide aux familles aux revenus modestes ou moyens, tout en respectant l'objectif de maîtrise budgétaire. L'échec de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales (AF) en 1998 a montré les limites de l'acceptabilité de la démarche pour la prestation « fondatrice ». En parallèle, la montée en puissance des allocations logement et des minima sociaux, dotés d'un barème familialisé, a donné de nouveaux leviers à la redistribution verticale en faveur des familles⁵.

La dimension de redistribution verticale du système socio-redistributif a été accentuée par un ensemble de mesures prises à compter de 2012-2013, renforçant l'aide aux plus modestes et réduisant le soutien apporté aux familles plus aisées :

- ◆ majorations pluri-annuelles d'allocations pour les plus modestes : augmentation de l'ARS, de l'allocation de soutien familial (ASF) et création d'un CF majoré, parallèlement à la revalorisation du RSA de 25 % et à la création de la PPA par ailleurs ;
- ◆ renforcement des conditions de ressources de certaines prestations : modulation depuis juillet 2015 du montant des allocations familiales (restées d'accès universel) et modulation depuis 2014 du CF et de l'AB (double taux), en plus de la condition de ressources déjà existante pour l'accès ;
- ◆ renforcement du plafonnement du quotient familial (passé de 2 336€ par demi-part en 2012 à 1 500€ en 2014 et 1 570€ en 2021 du fait de l'actualisation du barème).

En 2018, les plafonds de l'AB ont été à nouveau réduits (de l'ordre de 10 %) pour les enfants à naître.

Si les prestations familiales sans conditions de ressources représentent en termes d'accès encore plus de 70 % des montants de prestations familiales, 80 % des dépenses relèvent désormais de prestations familiales dont le montant est modulé selon des critères de ressources.⁶

⁵ Les prestations familiales entrant dans la base ressources des minima sociaux pour leur grande part, les effets de cumul redistributif sont restreints.

⁶ Montants des aides sous conditions de ressources (pour l'accès) : 8 607 M€ dont 5 485 M€ d'aides modulées ; montants des aides sans conditions de ressources (pour l'accès) : 21 290 M€ dont 18 628 M€ modulées.

Annexe III

Tableau 3 : Répartition des aides en fonction de l'existence de critères de ressources (entre parenthèse date d'application de ces derniers)

	Prestation indépendante des ressources	Prestation modulée selon les ressources	Prestation sous conditions de ressources	Montants (millions d'euros)
Allocations familiales	-	X (2015)	-	12 719
Complément familial	-	X (2014)	X (1978)	2 349
Allocation de rentrée scolaire	-	-	X (1974)	2 578
Allocation de soutien familial	X	-	-	1 794
Prime de naissance et d'adoption	-	-	X (2004)	544
Allocation de base de la PAJE	-	X (2014)	X (2004)	3 136
Prepare	X			868
CMG		X (2004)		5 909
Total	2 662	24 113	8 607	29 897

Source : Mission.

Les critères de ressources, aussi bien en termes d'accès que de modulation sont très différenciés (cf. annexe V) et s'avèrent inégalement sélectifs compte tenu des profils des familles auxquels ils s'appliquent (cf. tableau 4) :

- ◆ 11 % des familles bénéficiant des AF sont concernées par la modulation de leur montant ;
- ◆ 80 % des familles de trois enfants et plus sont éligibles au CF ;
- ◆ 73 % des familles avec un jeune enfant le sont à l'AB ;
- ◆ 46 % des familles le sont à l'ARS.

Tableau 4 : Taux de couverture des principales prestations familiales en fonction des seuils de ressources

Prestation	Familles éligibles, avant condition de ressources	Familles éligibles, après conditions de ressources	Taux de couverture (en %) ⁷
Allocation familiale (AF)	5 042 160	5 042 160	100
Complément familiale (CF)	1 110 446	884 121	80
Allocation de base (AB)	2 518 033	1 848 856	73
ARS	6 000 435	2 743 365	46

Source : CNAF, Ines 2019, ERFS 2017.

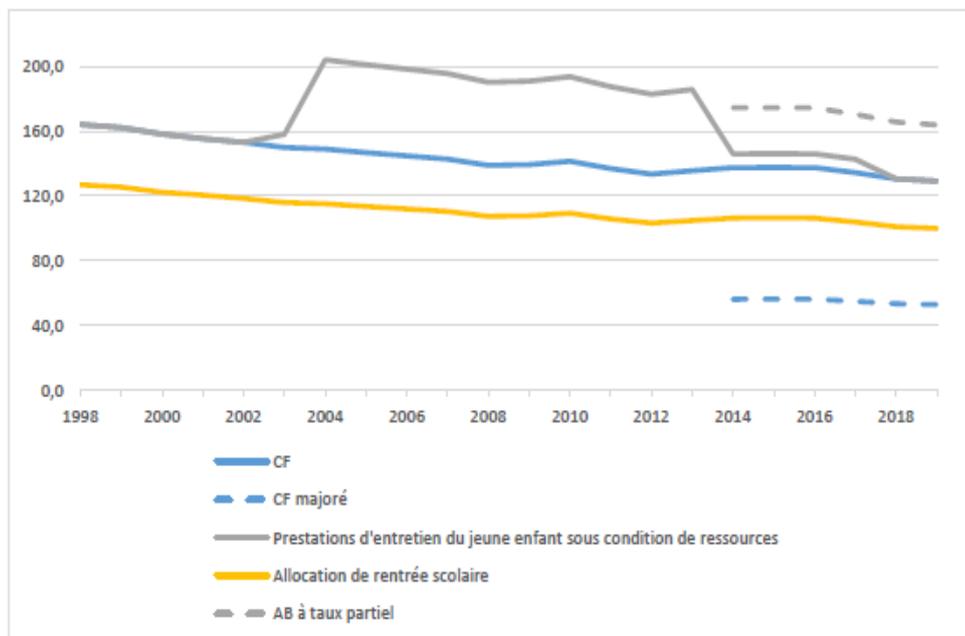
Les critères de ressources et donc les taux d'exclusion varient également sensiblement selon le nombre d'enfants, l'existence d'un ou deux salaires ou la monoparentalité.

À noter que globalement les critères de ressources ont eu tendance à se resserrer au fil du temps, en particulier du fait de la sous-indexation. Les prestations au jeune enfant ont connu l'évolution la plus chahutée : mêmes plafonds de ressources que le CF pour l'allocation jeune enfant (AJPE) en 1998, puis élargissement sensible des critères de la PAJE en 2004, puis redescente l'AB à taux plein au niveau du CF entre 2014 et 2018 (cf. graphique 4).

⁷ Taux de couverture parmi les familles éligibles à la prestation avant application de la condition de ressources.

Annexe III

Graphique 4 : Évolution du niveau des plafonds de ressources des prestations familiales pour un couple mono-actif de 3 enfants (en % du SMPT de l'année de référence).



Source : Partie III, bilan des réformes des vingt dernières années HCFEA 2021 précité.

Au total, de 2008 à 2018 des transferts de grande ampleur se sont produits au sein du système socio-redistributif en faveur des familles, que le HCFEA a retracé grâce au modèle de micro-simulation INES :

- ◆ les réformes relatives à l'impôt sur le revenu (QF au premier chef) se sont traduites par une baisse des dépenses de près de 2 Md€ ;
- ◆ les réformes de prestations d'entretien ont eu pour impact un transfert des prestations d'entretien universelles (AF en baisse de 1,2 Md€) vers les prestations d'entretien plus ciblées en termes de ressources (+ 1,1 Md€) ;
- ◆ les réformes des dispositifs à la frontière de la politique sociale et familiale (RSA, PPA) ont généré des suppléments de prestations au titre des enfants (+2,2 Md€).

Annexe III

Tableau 5 : Impact des mesures socio-fiscales nouvelles entre 2008 et 2018 sur les dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants

Dispositif	Effet sur le montant des dépenses (en millions d'euros)		Effet moyen sur les dépenses par ménage avec enfants (en euros par an)	
	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018
Allocations familiales (AF)	- 1 170	- 990	- 120	- 100
Prestations d'entretien hors AF	1 100	810	110	80
Complément familial	340	350	30	40
Allocation de soutien familial (ASF)	290	300	30	0
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	330	10	30	0
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	0	0	0	0
Bourses du secondaire	150	140	10	10
Prestations d'accueil du jeune enfant (Paje)	280	- 310	30	- 30
Allocation de base (AB) de la Paje et primes à la naissance et à l'adoption	- 360	- 330	- 40	- 30
Complément de libre choix du mode de garde (CMG)	730	110	70	10
Complément de libre choix d'activité (CLCA) / PreParE	- 100	- 80	- 10	- 10
Impôt sur le revenu	- 1960	- 1 240	- 200	- 130
Suppléments de prestations au titre des enfants	2 200	1 690	220	170
Minima sociaux	670	510	70	50
Aides aux actifs à bas salaires	1 660	1 220	170	120
Aides au logement	- 130	- 40	- 10	0
Ensemble	640	50	70	0

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfant(s) dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. L'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

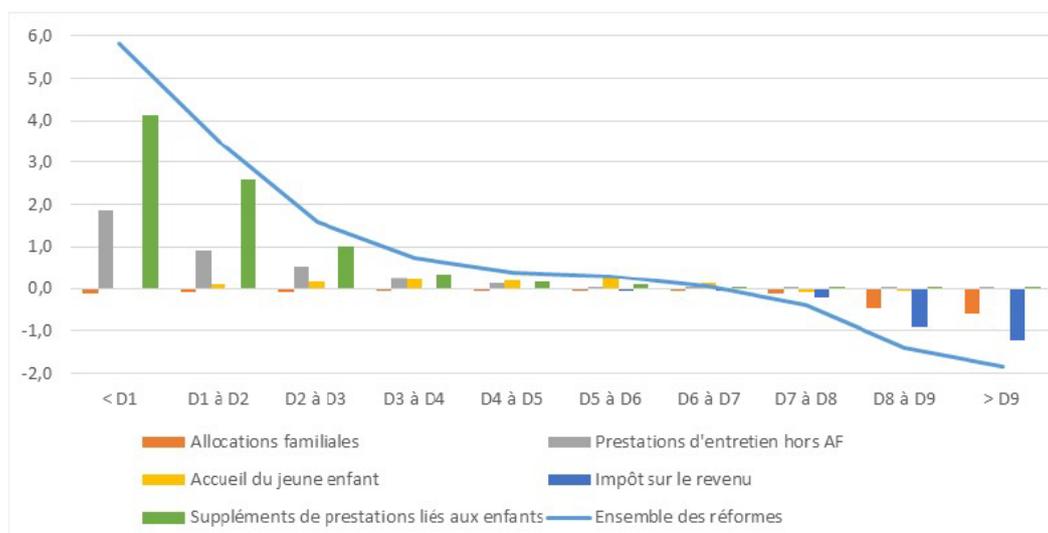
Lecture : les mesures concernant les allocations familiales entre 2008 et 2018 ont diminué la masse d'allocations familiales versée de 1 170 millions d'euros. Le montant moyen d'allocations familiales par an perçu par les ménages avec enfants a diminué de 120 euros entre 2008 et 2018.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le HCFEA Partie VI Bilan des réformes des 20 dernières années, HCFEA 2021 précité.

En moyenne les familles avec enfants appartenant aux 60 % des ménages les plus modestes sont gagnantes (plus particulièrement celles situées en dessous du 3ème décile de niveau de vie) (cf. graphique 5). Les familles appartenant aux 30 % des ménages les plus aisées sont perdantes. Ceci a aplani la courbe en U du profil redistributif du dispositif socio-fiscal (cf. graphique 6).

Annexe III

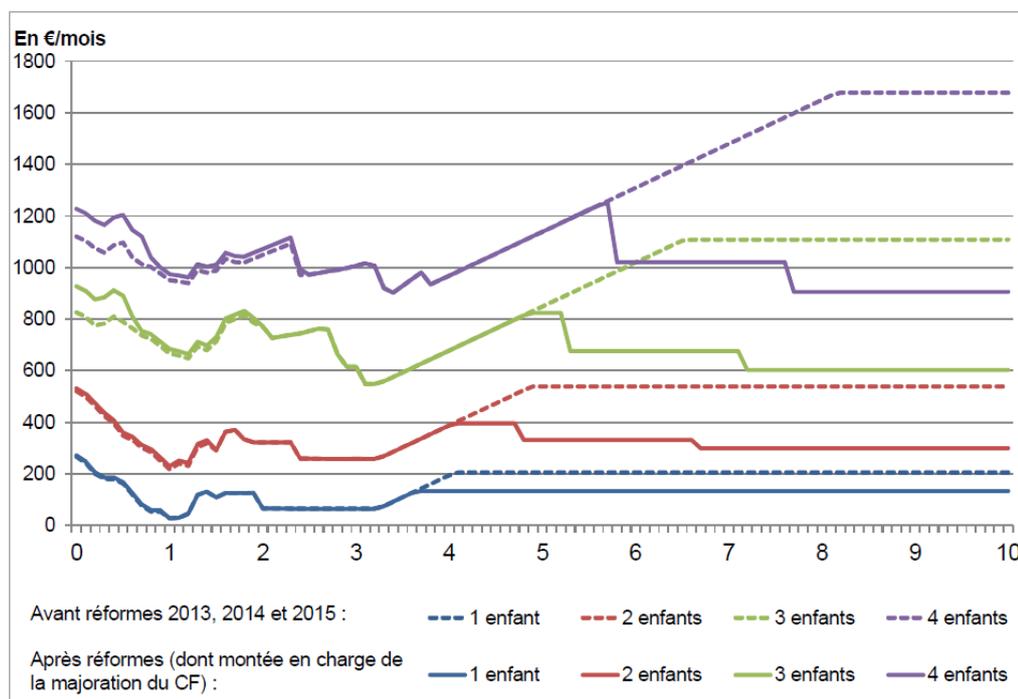
Graphique 5 : Décomposition de l'effet des réformes entre 2008 et 2018 sur le niveau de vie des familles avec enfants, par décile de niveau de vie (en pourcentage de niveau de vie)



Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le HCFEA, précité.

Graphique 6 : Supplément de transfert public lié au nombre d'enfants, pour un couple biactif, en fonction du revenu du 1er conjoint (en parts de Smic), avant et après les réformes mises en œuvre entre 2013 et 2015

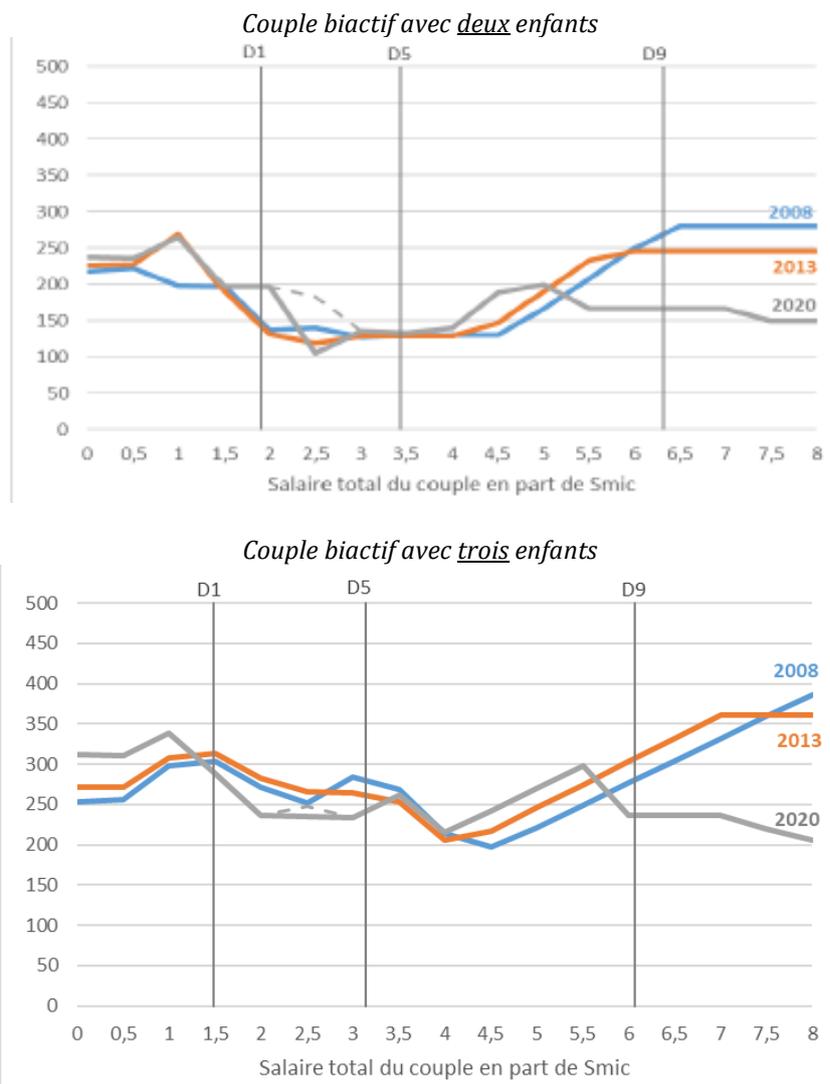


Notes : Les enfants ont entre 6 et 10 ans. Le second conjoint est supposé travailler au Smic à temps plein. Les pointillés correspondent aux suppléments de transferts publics liés au nombre d'enfants tels qu'ils auraient été si l'abaissement du plafond du quotient familial, la revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire en 2013 et l'introduction d'une majoration du complément familial en 2014 n'avaient pas eu lieu. Les traits pleins présentent la situation après ces réformes, y compris après montée en charge de la majoration du complément familial. Ils prennent aussi en compte la modulation des allocations familiales en fonction du revenu (le mécanisme de lissage n'est pas représenté, et les seuils utilisés sont uniquement à titre d'exemple) qui prend effet en 2015.

Source : DG Trésor, note Trésor-Eco, « Enfants, politique familiale et fiscalité : les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014 », janvier 2015.

Annexe III

Graphique 7 : Montant mensuel (en euros⁸) par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants, selon le salaire total des parents pour des couples sans jeunes enfants en avril 2008, avril 2013 et janvier 2020.



Note : lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans percevant un salaire positif. Environ 4 % des couples avec un enfant n'ont pas de salaire. C'est le cas de 4 % des couples avec deux enfants et 7 % des couples avec trois enfants.

Source : calculs M. Pucci (OFCE) pour le HCFEA et ERFS 2016. Partie VI Bilan 20 ans de réforme de la politique familiale.

1.3.2. Le dispositif socio-fiscal contribue fortement à soutenir le niveau de vie des familles modestes et nombreuses, et à réduire leur taux de pauvreté

Le taux de pauvreté monétaire des enfants, avant prestations familiales et prestations sociales aux ménages pauvres (RSA) et modestes (PPA et AL) est particulièrement élevé : 33 % en moyenne, mais 68 % des enfants vivant dans une famille monoparentale de 2 enfants ou plus, 48 % dans une famille monoparentale de un enfant et 43 % dans le cas d'un couple avec 3 enfants ou plus.

⁸ Euros constants de janvier 2020.

Annexe III

Comme l'indique le tableau 6, les prestations familiales contribuent à elles seules à baisser ce taux de 8 points, et plus encore s'agissant des familles monoparentales de 2 enfants et plus (baisse de 12 points) et des familles nombreuses (baisse de 13 points). Pour les familles monoparentales avec un enfant, la contribution la plus forte provient des allocations logement (AL) et de la PPA. Les minima sociaux ont pour leur part un effet limité sur le taux de pauvreté des enfants, car le RSA reste sous le seuil de pauvreté.

Tableau 6 : Impact des transferts sociaux sur le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans, selon la configuration familiale

Configuration familiale	Après impôt sur le revenu et taxe d'habitation	Après prestations familiales	Après aides au logement	Après prime d'activité	Après minima sociaux
Couples avec 1 enfant	15%	12%	12%	9%	8%
Couples avec 2 enfants	15%	11%	11%	9%	8%
Couples avec 3 enfants ou plus	43%	30%	27%	24%	23%
Parent isolé avec 1 enfant	48%	42%	35%	29%	25%
Parent isolé avec 2 enfants ou plus	68%	56%	50%	46%	43%
Ensemble (y compris ménages "complexes")	33%	25%	23%	20%	19%

Champ : enfants âgés de moins de 18 ans appartenant à des ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans. Concernant les catégories par configuration familiale, seuls les enfants âgés de moins de 21 ans au 31/12/2019 sont pris en compte. Les ménages avec enfants de 21 ans ou plus sont intégrés uniquement dans la rubrique 'Ensemble'.

Lecture : après impôt sur le revenu et taxe d'habitation mais avant transferts sociaux, le taux de pauvreté des enfants, âgés de moins de 18 ans, s'élève dans l'ensemble à 33 %. Il baisse à 25 % après prestations familiales puis à 23 % en intégrant les aides au logement (locataire ou accédant à la propriété). Après prise en compte de l'ensemble des transferts (y compris prime d'activité et minima sociaux), il se situe à 19 %. On ne mesure pas l'impact des aides sur la réduction de la pauvreté indépendamment les unes des autres mais l'effet supplémentaire de chacune d'elles après prise en compte des précédentes.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019) ; modèle Ines 2019, calculs Drees et Insee. Rapport sur l'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPS) 2021.

Après transferts, le taux de pauvreté monétaire des enfants atteint 19 %, mais avec un écart de 1 à plus de 5 selon la configuration familiale.

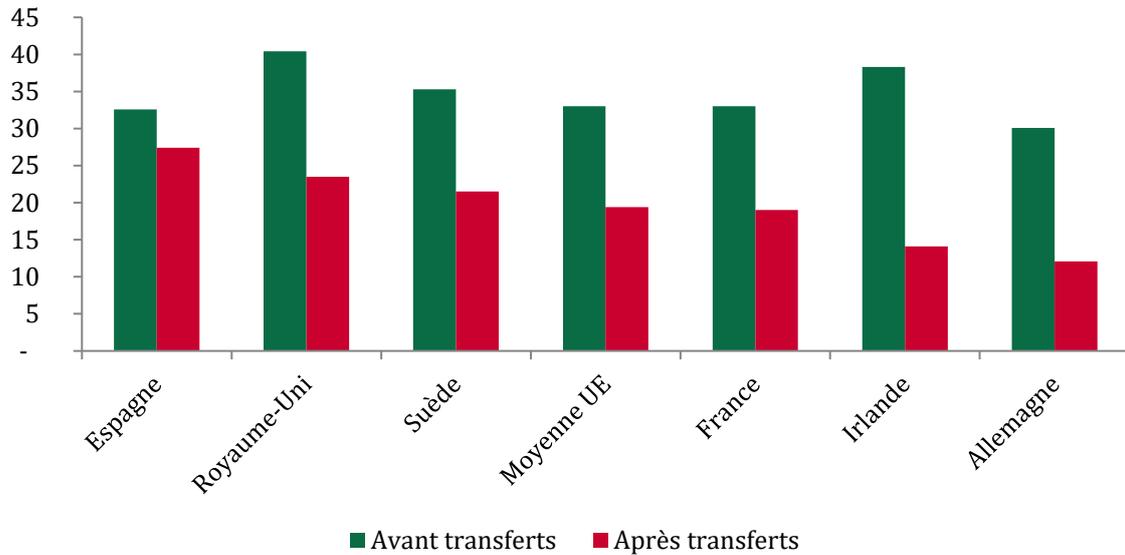
En termes de comparaison internationale, le système socio-fiscal de redistribution français dans son ensemble réduit le taux de pauvreté⁹ des enfants de moins de 18 ans dans une proportion légèrement supérieure à la moyenne dans l'Union européenne.

En 2019, le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans passe ainsi de 33% avant transferts sociaux et fiscaux à 19% après transferts soit une baisse de 14 points contre une baisse de 13 points en moyenne dans l'UE. En Allemagne, cette baisse est plus marquée puisque le taux de pauvreté des enfants passe de 30% à 12% après transferts (cf. graphique 8).

⁹ Seuil de pauvreté défini à 60% du revenu médian national.

Annexe III

Graphique 8 : Taux de pauvreté¹⁰ des enfants de moins de 18 ans avant et après transferts socio-fiscaux dans leur ensemble, 2019 ou année la plus récente (en %).



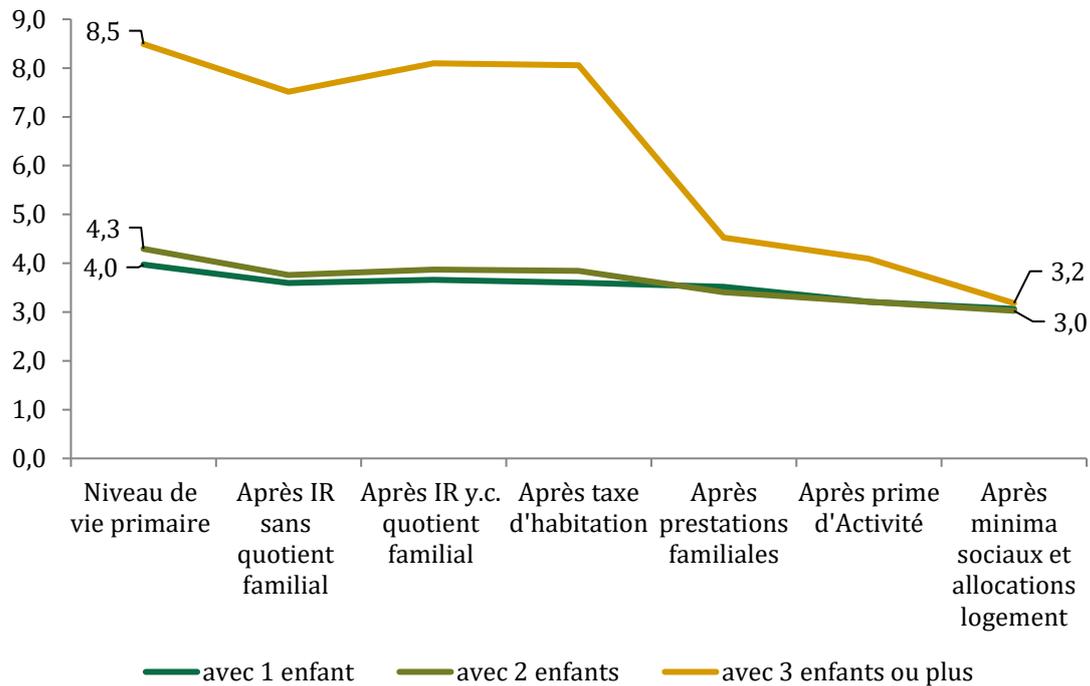
Source : Eurostat.

Le dispositif socio-fiscal de redistribution contribue également à réduire sensiblement les écarts de niveau de vie entre familles de même composition, et même entre familles de composition différente, avec des effets particulièrement puissants pour les familles nombreuses. Ainsi, le rapport entre le premier et le dernier décile de revenus avant transferts s'élève respectivement à 4,0 et 4,3 pour les couples avec un et deux enfants et à 3,0 après transferts. Ce rapport est ramené de 8,5 à 3,2 pour les couples avec trois enfants ou plus, à partir d'une situation de revenus particulièrement inégalitaire et grâce à une contribution de 3,6 points des prestations familiales (cf. graphique 9). L'apport de prestations sous conditions de ressources comme le CF ou l'ARS, conjugué au plafonnement du quotient familial et des AF, peut contribuer à la réduction des écarts au sein des familles nombreuses

¹⁰ Seuil de pauvreté défini à 60% du revenu médian national.

Annexe III

Graphique 9 : Rapport inter-déciles (D9/D1) des distributions de niveaux de vie avant et après transferts, 2019.



Lecture : parmi les couples avec deux enfants, avant impôts et prestations, le niveau de vie plancher des 10 % de personnes les plus aisées (D9) est 4,3 fois plus important que le niveau de vie plafond des 10 % les plus modestes (D1). Après intervention de l'impôt sur le revenu, y compris quotient familial, ce rapport diminue à 3,9. Lorsque les prestations familiales, la prime d'activité, les minima sociaux et les aides au logement sont également pris en compte, ce rapport s'établit à 3,0.

Champ : ménages avec enfants de moins de 21 ans vivant dans un logement ordinaire en France métropolitaine, dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans, hors ménages "complexes".

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019) ; modèle Ines 2019, calculs Drees et Insee.

En plus de la politique familiale assurée par l'État, les collectivités territoriales, notamment les communes, les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les départements, participent au soutien des familles par divers dispositifs au premier rang desquels l'offre de service d'accueil (cf. annexe IV) et aussi des prestations monétaires.

Le caractère parcellaire des données disponibles et leur relative fiabilité empêche toutefois d'estimer précisément l'effort des collectivités territoriales en faveur des familles.

2. Problématiques soulevées par l'analyse d'impact

2.1. Des objectifs de redistribution qui entrent parfois en contradiction, avec une variabilité des aides parfois peu lisible pour les familles

Trois grandes tendances se dégagent de l'analyse des impacts redistributifs, tous dispositifs confondus : l'existence d'une aide renforcée aux familles à faibles ressources, aux familles monoparentales et aux familles nombreuses. Toutefois la multiplicité des dispositifs socio-fiscaux, le fait qu'ils relèvent de règles et de logiques différentes, leurs interactions parfois aléatoires, induisent des profils redistributifs « chahutés » : les courbes sont ainsi marquées par des ressauts et des creux d'apports redistributifs, et une contribution contrastée des différents mécanismes au niveau de vie des familles, selon leurs revenus et leur composition (cf. annexe V).

Le quotient familial, fondé sur la logique de redistribution horizontale, est contradictoire avec l'objectif de redistribution verticale, dans la mesure où il croît avec les revenus des ménages imposables, entre 3 et 6 SMIC particulièrement, dans la limite du plafonnement¹¹. En dépit de ce dernier, les 20 % de ménages les plus aisés concentrent 36 % du bénéfice du QF. S'ajoutent toutefois au titre des bénéficiaires du QF, selon les estimations de l'Insee¹², les 3 millions de ménages qui ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu du fait de la familialisation de l'imposition.

Par ailleurs la redistribution horizontale par le QF repose sur l'hypothèse que le coût lié à la présence d'enfants est croissant puisqu'il dépend des revenus des familles et de leur niveau de vie ; ce qui est à l'inverse de la logique de prestations familiales modulées à la baisse en fonction des revenus.

¹¹ 86% des ménages concernés par ce plafonnement appartiennent aux 20% des ménages les plus aisés.

¹² Insee, *Les dispositifs conjugaux et familiaux réduisent l'impôt sur le revenu de 29,7 milliards d'euros*, juin 2020.

Annexe III

Tableau 7 : Répartition du quotient familial par décile de revenu fiscal de référence (RFR), revenus 2018.

Borne inférieure du montant de RFR (en €)	Borne supérieure du montant de RFR (en €)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires	Coût budgétaire du QF en émission (en M€)	Part du coût total du QF (en %)
0	18 929	683 161	279	2,3
18 929	23 418	683 161	811	6,6
23 418	29 839	683 161	871	7,1
29 839	34 533	683 161	824	6,7
34 533	39 468	683 161	1 108	9,1
39 468	44 969	683 161	1 389	11,3
44 969	52 492	683 161	1 254	10,2
52 492	63 763	683 161	1 362	11,1
63 763	86 129	683 161	2 012	16,4
86 129		683 161	2 328	19,0
Total		6 831 613	12 238	100

Source : Mission d'après les données transmises par la direction de la législation fiscale, fichier définitif des revenus 2018, LF 2019.

Tableau 8 : Répartition des montants de prestations familiales, par déciles de niveau de vie (en %), 2019

Prestation	Montant total (en M€)	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
AF	12 700	24,3	18,1	11	9,1	8,2	7,6	7,1	6,7	5,2	2,7
CF	2 350	35,9	27,2	13,9	10,1	7	4,1	1,3	0,3	0,1	0,1
ASF	1 800	59	17,4	9,3	5,3	3,2	2	1,5	1	0,8	0,6
ARS	1 995	30,5	25	18,7	13,4	6,6	2,9	1,2	0,8	0,5	0,3
CMG	6 236	3	6	7	9	12	15	16	14	9	9
AB	3 136	23	16	11	10	11	11	10	6	1	0
Total des prestations familiales	28 217	23,1	16,4	10,8	9,3	8,8	8,6	8,1	6,9	4,5	3,3

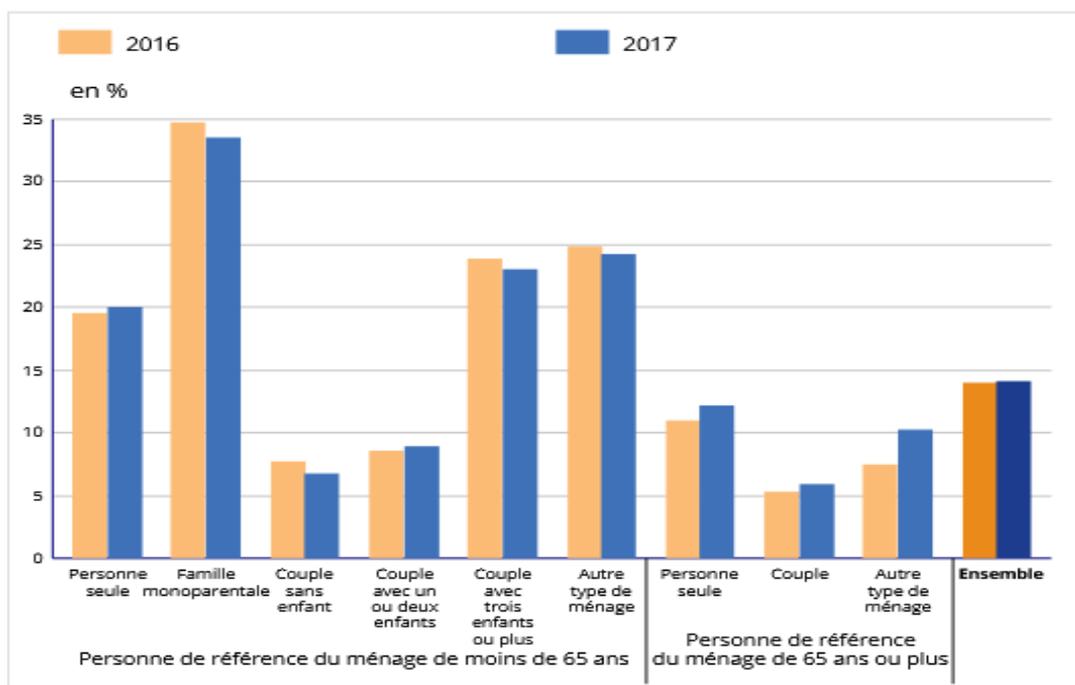
Source : Mission d'après les données DREES, DSS.

Les incohérences et éléments de distorsion présents dans le système de redistribution sont mis en exergue et traités dans l'annexe V relative aux incohérences et effets de bord.

2.2. Malgré un effort financier important, les familles monoparentales et les familles nombreuses demeurent particulièrement exposées à la pauvreté

Bien que les familles monoparentales et les familles nombreuses soient fortement aidées par le système socio-redistributif, elles demeurent plus exposées à la pauvreté, que les couples avec un ou deux enfants en particulier : 33,5 % des familles monoparentales sont pauvres¹³, 15,8 % des couples avec 3 enfants, 40,5 % des couples avec 4 enfants et plus (contre 14,1 % pour l'ensemble des ménages). 578 000 familles monoparentales et 820 000 couples ou ménages complexes comptant un ou plusieurs enfants mineurs, vivent ainsi sous le seuil de pauvreté, ce qui représente 2,8 millions d'enfants en situation de pauvreté (20,1 %),¹⁴ avec une forte reproductibilité de cette dernière.

Graphique 10 : Taux de pauvreté 2016 et 2017 selon la composition des ménages.



Source : Mission d'après données INSEE.

¹³ Au seuil de 60 % du revenu médian ; au seuil de 40 % du niveau de vie médian, 60 % des enfants très pauvres vivent dans une famille monoparentale ou de 3 enfants et plus.

¹⁴ HCFEA La pauvreté des enfants et des familles, constat statistique sur la situation française ; 2018.

Annexe III

Tableau 9 : Répartition des ménages par décile de niveau de vie, selon la configuration familiale (en %).

Configuration familiale	<D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	>D9	Total
Personnes seule	12,0	12,6	12,1	11,6	10,9	9,3	8,2	8,2	7,9	7,2	100
Familles monoparentales avec 1 enfant	22,0	16,1	17,7	12,2	8,3	7,2	4,7	4,3	3,9	3,6	100
Familles monoparentales avec 2 enfants ou plus	30,1	18,1	16,1	10,7	7,6	4,8	4,0	3,0	3,2	2,4	100
Couples sans enfant	4,1	5,7	7,1	8,3	8,8	10,1	12,0	13,2	14,2	16,3	100
Couples avec 1 enfant	5,4	6,4	6,6	8,1	10,0	12,1	13,4	13,4	13,2	11,3	100
Couples avec 2 enfants	6,5	7,5	8,0	9,4	10,6	12,4	12,6	11,4	10,7	10,9	100
Couples avec 3 enfants ou plus	17,6	15,2	11,1	10,0	10,3	8,6	8,0	6,4	6,2	6,6	100

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : 30,1% des familles monoparentales avec deux enfants ou plus font partie des 10% des ménages les plus modestes.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs P. Madec (OFCE) pour le HCFEA.

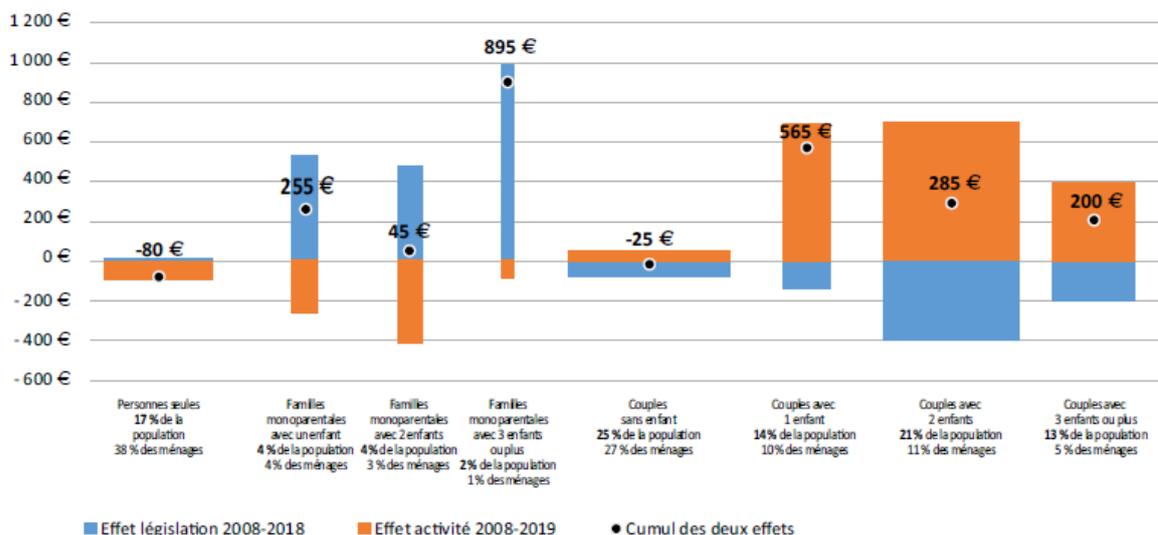
Cette situation illustre le poids des caractéristiques structurelles des familles monoparentales et nombreuses (3 enfants et plus) que le système socio-redistributif peine à corriger : pauvreté massive avant redistribution (taux de pauvreté de 68 % avant transferts, pour les familles monoparentales de 2 enfants et plus), sur-exposition au chômage et aux situations d'inactivité, sur-exposition aux emplois non qualifiés et au temps partiel subi¹⁵. Ces éléments font l'objet d'analyses approfondies dans l'annexe VII consacrée aux évolutions des configurations familiales.

L'OFCE qui a mesuré, dans une étude commandée par l'UNAF, les effets combinés sur le niveau de vie de l'évolution du marché du travail et de la législation socio-fiscale de 2008 à 2018 ¹⁶, pointe ainsi des effets inversés selon les types de familles : effet positif de l'activité pour les couples avec un ou deux enfants dont le niveau de vie a augmenté en dépit de mesures socio-fiscales défavorables ; effet défavorable de l'activité pour les familles monoparentales du fait de la progression du temps partiel, allant de pair avec un apport renforcé du système socio-fiscal (cf. graphique 11).

¹⁵ En 2014, 15 % des mères seules étaient au chômage soit le double du taux de chômage de l'ensemble des femmes ; sur représentation des mères sans diplômes ; source : INSEE « Couples et familles » Edition 2015.

¹⁶ Madec P, Sampogaro R, 2020, « Évolution du niveau de vie des ménages selon leur nombre d'enfants entre 2008 et 2018 : impact des évolutions du marché du travail et de la législation socio-fiscale » Enquête thématique, note de synthèse n°2 UNAF et OFCE juillet.

Graphique 11 : Cumul des effets « activité » (évolutions sur le marché du travail) et « législation » (évolutions du système socio-fiscal) entre 2008 et 2018.



Lecture : Les ménages composés d'une personne seule ont vu leur niveau de vie amputé en moyenne de 80 euros sous l'effet cumulé des mesures socio-fiscales mises en œuvre entre 2008 et 2018 et des évolutions du marché du travail. Les largeurs des barres sont proportionnelles aux poids démographiques des individus vivant dans la catégorie de ménages considérés.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Enquête OFCE pour l'UNAF, 2020 ; Insee, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 et 2016 (actualisée 2008 et 2018), Enquête Patrimoine 2014-2015, Enquête Budget de famille 2011 ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018.

La situation des familles pauvres ne doit pas être abordée qu'en termes monétaires, mais aussi de conditions de vie et de satisfaction des besoins fondamentaux¹⁷ ; le taux de pauvreté en conditions de vie atteint 27,3 % pour les familles monoparentales et 17,8 % pour les couples de 3 enfants et plus en 2016 contre 11,9 % pour l'ensemble de la population.¹⁸

Cela justifie d'appréhender d'autres dimensions que les transferts monétaires, dans le cadre des politiques de soutien aux familles : accès au logement, accès à l'éducation et à la culture, soutien à la parentalité, accès à l'emploi et à la formation pour les parents... À ce titre l'accès à des modes de garde collectifs et aux activités périscolaires et extrascolaires, pour les familles les plus modestes, est porteur de forts enjeux en termes de correction des inégalités et fait en conséquence l'objet d'analyses approfondies dans l'annexe IV dédiée à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Parmi les familles les plus pauvres, une part échappe par ailleurs au système statistique (comme les familles en situation irrégulière au regard du droit au séjour par exemple). Elles relèvent pour beaucoup de dispositifs de soutien d'urgence (aide alimentaire, hébergement d'urgence ...). Par ailleurs, en 2012, l'INSEE comptait 30 % de personnes SDF vivant avec des enfants mineurs, dont les 2/3 hébergées à l'hôtel, qui étaient pour une part importante d'entre elles en situation irrégulière.

¹⁷ L'INSEE caractérise la pauvreté en conditions de vie quand 8 difficultés sur 27 sont identifiées, sur 4 axes : insuffisance de ressources, retards de paiement, restrictions de consommation, difficultés de logement.

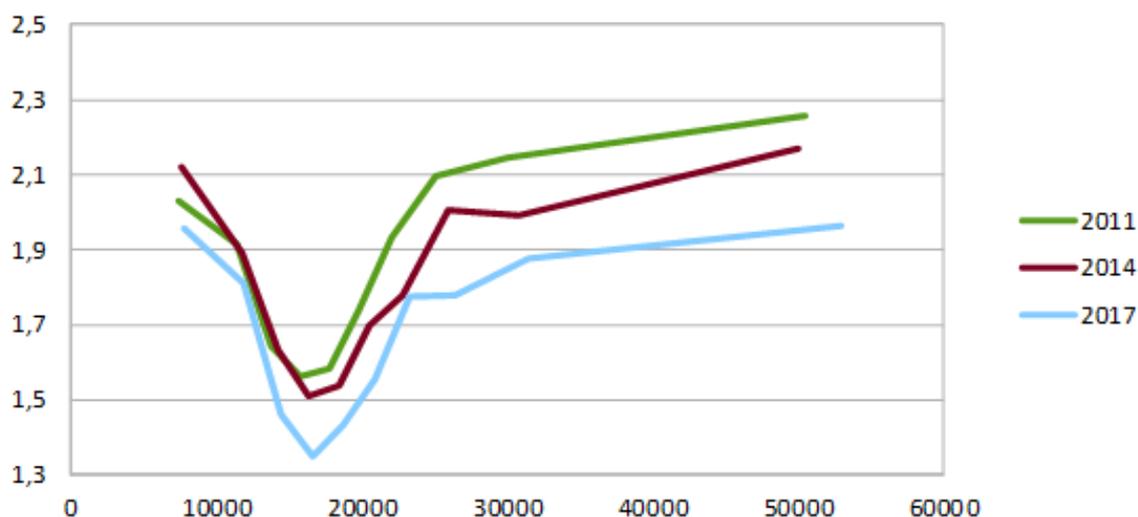
¹⁸ « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants – note 1.1 La pauvreté des enfants et des familles, constat statistique de la situation française ». HCFEA 2018.

2.3. Les familles des classes moyennes sont-elles en partie oubliées par le système socio-redistributif ?

Les profils des courbes de redistribution conduisent à s'interroger sur la situation des classes moyennes : sont-elles les « oubliées » de la redistribution, trop « aisées » pour accéder à une partie des aides sociales et pas assez pour bénéficier pleinement des effets du quotient familial ? Cette question est d'autant plus posée que leur taux de fécondité se révèle sensiblement et durablement plus bas qu'aux deux extrêmes de la courbe des revenus (cf. graphique 12), sachant toutefois que bien au-delà de la politique familiale, les comportements de fécondité résultent de déterminants multiples (choix culturels, modes de vie) qui dépassent le seul impact des dispositifs redistributifs.

Bien qu'il soit difficile de comparer des données présentées différemment selon les pays, le « creux » de natalité au niveau des classes moyennes ne se retrouve pas dans tous les pays occidentaux comme en atteste les courbes du Royaume-Uni et des États-Unis (cf. graphique 13 et graphique 14)

Graphique 12 : Fécondité des femmes selon le niveau de vie entre 2011 et 2017 en France.



Note : les déciles sont calculés pour chaque année. Ils sont ainsi différents dans le temps.

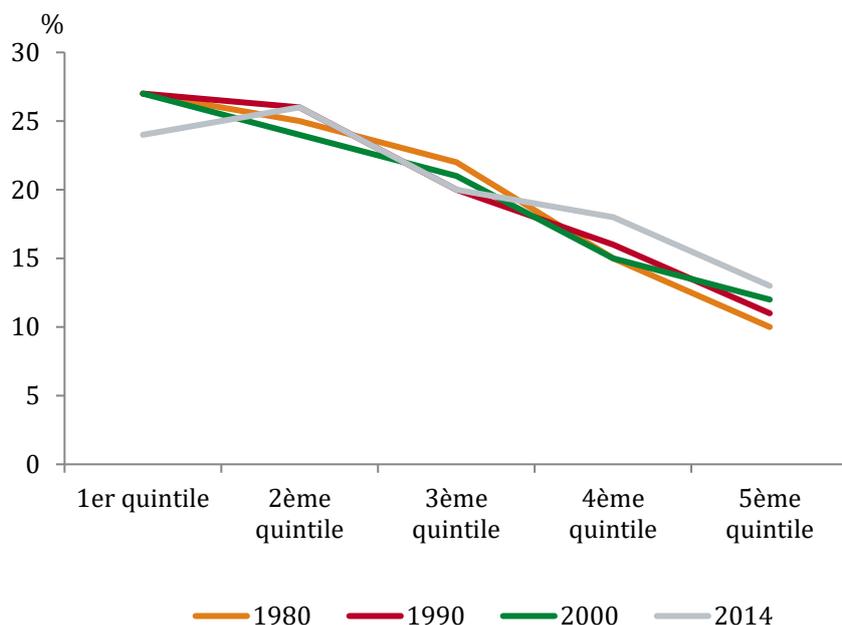
Lecture : les 20 % de femmes les plus modestes, qui ont un niveau de vie moyen de 7 410 euros par an sur la période, ont une fécondité moyenne de 2,12 enfants en 2011 et de 1,96 en 2017.

Champ : femmes de 15 à 50 ans, France métropolitaine.

Source : Mission d'après Insee.

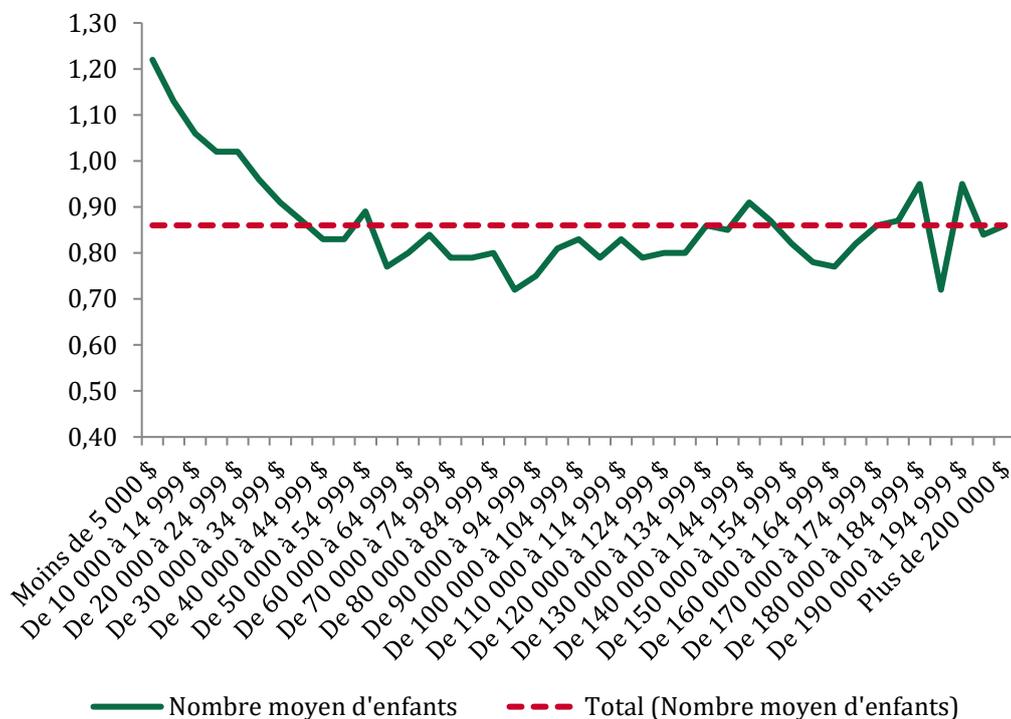
Annexe III

Graphique 13 : Part des ménages avec enfants par quintile de niveau de vie (hors personnes retraitées) au Royaume-Uni.



Source : Office for National Statistics.

Graphique 14 : Nombre moyen d'enfants par familles selon le niveau de revenu, aux États-Unis en 2019.



Source : U.S. Census Bureau, Current Population Survey, 2020 Annual Social and Economic Supplement (CPS ASEC).

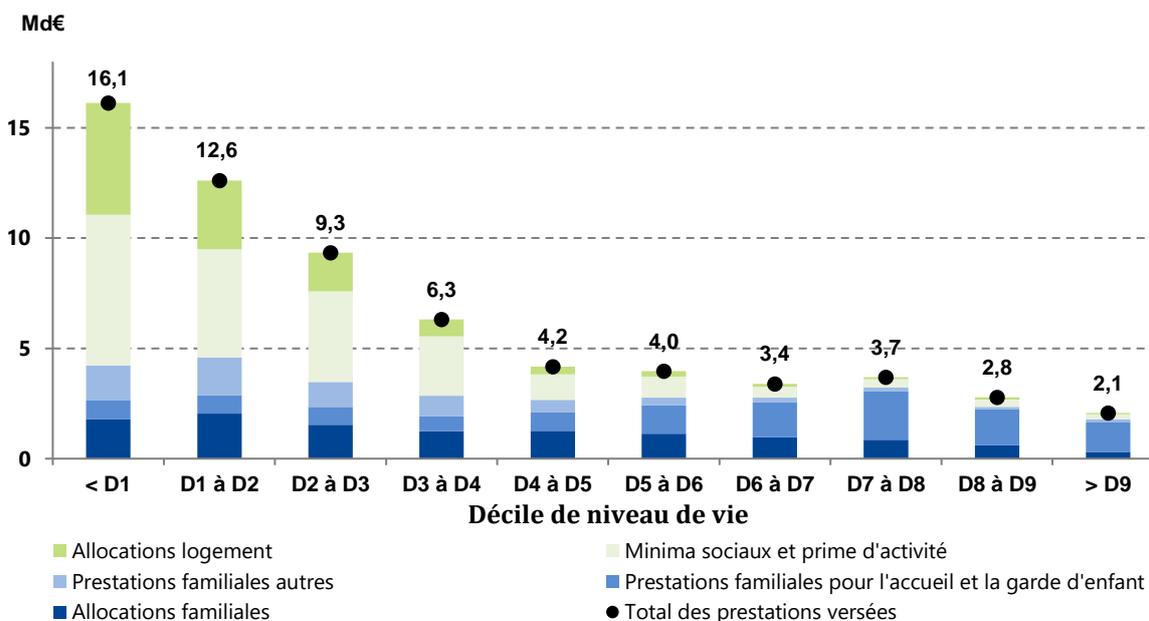
La notion de « classes moyennes » prête à débats, car elle est « ouverte » vers le haut et le bas des revenus, en termes de perception ou de « vécu » par les ménages intéressés.

On peut s'appuyer sur différentes approches pour les cerner en termes de revenus : l'INSEE définit des « ménages médians » comme situés entre 90 et 110 % du niveau de vie médian¹⁹. La DREES considère comme « modestes » les ménages ayant un niveau de vie inférieur au 4^{ème} décile (25,1 millions de ménages avec ou sans enfants dont 8,8 millions sous le seuil de pauvreté)²⁰ ; *a contrario*, les ménages situés entre les 4^{ème} et 6^{ème} (voire 7^{ème}) déciles de niveau de vie, semblent donc pouvoir être considérés comme « moyens ».

Ces ménages bénéficient ainsi moins des allocations familiales et des prestations familiales sous conditions de ressources (autres que celles ciblées sur les enfants en bas âge) mais davantage des prestations destinées à l'accueil des jeunes enfants : les ménages des déciles 4 à 6, bénéficient de 36 % des dépenses de CMG et de 32 % des dépenses d'AB selon le tableau ci-dessus. Au total, de l'ordre d'un quart des prestations sociales bénéficient aux déciles D4 à D6 d'après ces mêmes données.

Selon le REPSS 2021, 50 % des personnes ayant le niveau de vie le plus élevé bénéficient de 67 % des prestations liées à l'accueil du jeune enfant, ces ménages recourant davantage aux modes de gardes formels.

Graphique 15 : Montant total de prestations versées en 2019, par décile de niveau de vie



Champ : ménages vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

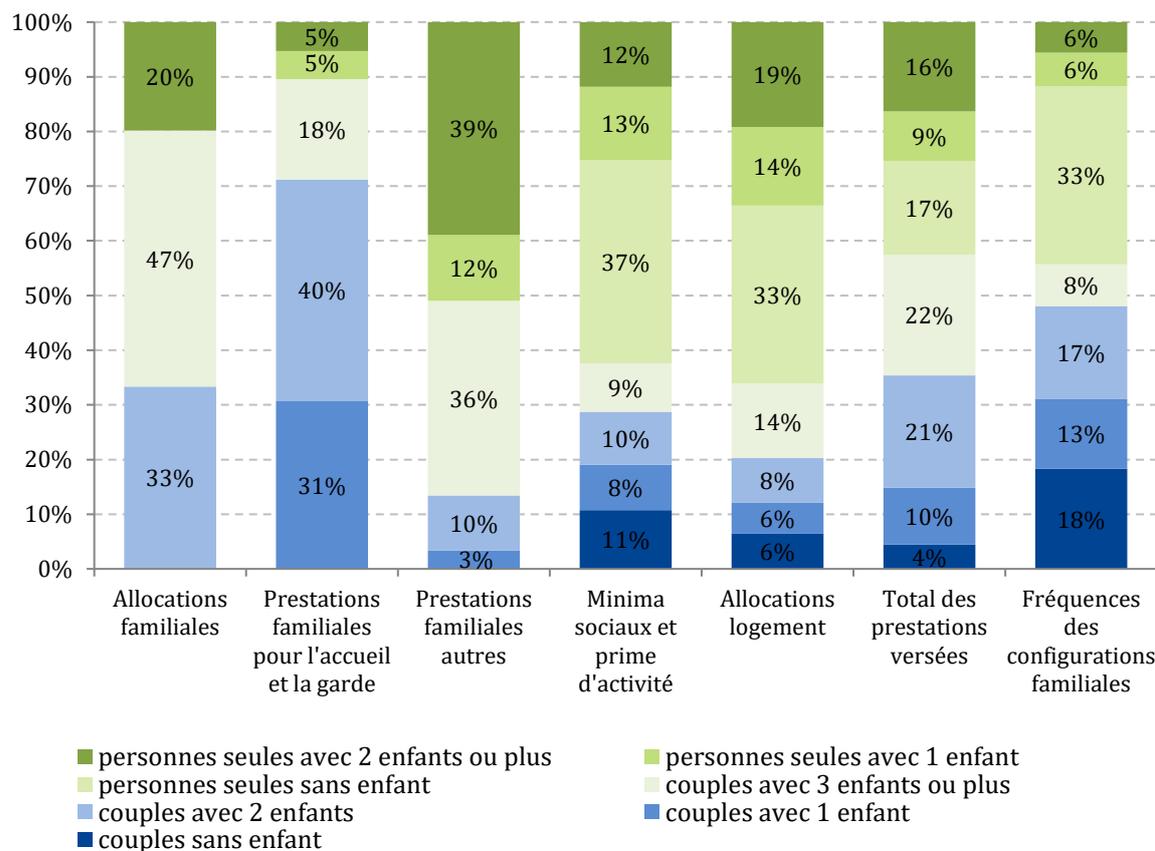
Lecture : en 2019, parmi les ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans, les 10 % de personnes dont le niveau de vie après transferts est le plus faible (sous le 1er décile) perçoivent 1,8 Md€ au titre des allocations familiales, 0,8 Md€ au titre des prestations familiales dédiées à la garde d'enfant, 1,6 Md€ au titre des autres prestations familiales, 6,8 Md€ au titre des minima sociaux et de la prime d'activité, et 5,1 Md€ au titre des allocations logements. Au total, elles perçoivent 16,1 Md€ de prestations.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019) ; modèle Ines 2019, calculs Drees et Insee. Rapport d'évaluation des politiques sociales (REPSS) 2021.

¹⁹ Dans « France Portrait social 2017 », l'INSEE définit les « ménages médians » comme ceux ayant un niveau de vie entre 90 et 110% du niveau de vie médian, comme « modestes » ceux situés entre 60 et 90% de ce dernier, et comme « plutôt aisés » ceux entre 110 et 180 % du niveau de vie médian.

²⁰ « Minima sociaux et prestations sociales – édition 2020 », DREES

Graphique 16 : Répartition par configuration familiale des masses de prestations versées en 2019, selon la prestation.



Champ : ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans, hors ménages "complexes".

Lecture : en 2019, 33 % des allocations familiales sont versées à des couples avec 2 enfants, 47 % à des couples avec 3 enfants ou plus et 20 % à des personnes seules avec 2 enfants ou plus, alors que ces dernières représentent 6 % des ménages sur le champ défini ci-dessus.

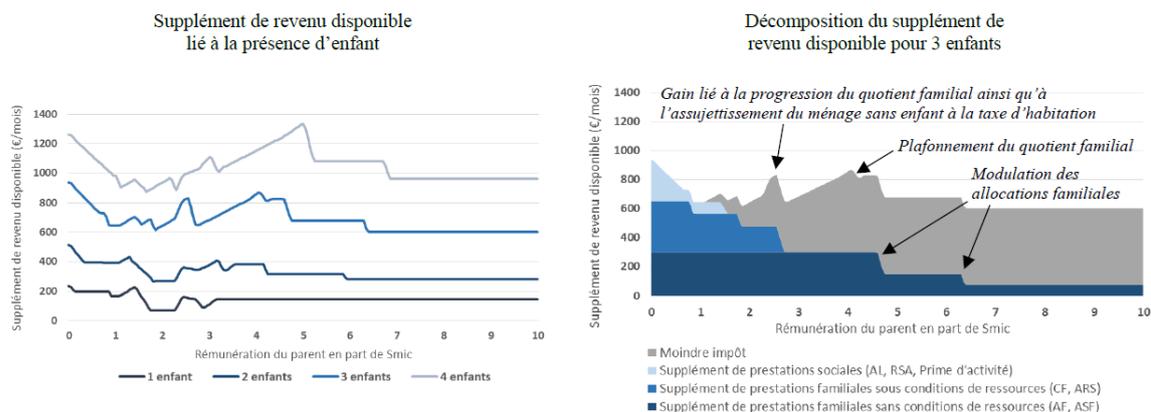
Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019) ; modèle Ines 2019, calculs Drees et Insee. REPSS 2021.

Les analyses en cas-type de la direction générale du trésor (cf. graphique 17) confirment qu'un creux redistributif se situe autour des revenus intermédiaires. Le « creux » redistributif semble se situer autour d'un revenu du ménage où un des parents est rémunéré au SMIC et l'autre autour de 1,5 à 2,5 SMC. On observe des variations sensibles selon la configuration familiale : nombre d'enfants, monoparentalité, caractère mono ou bi-actif du couple.

Cela semble moins net dans le cas des ménages avec jeunes enfants, notamment bi-actifs, le caractère peu sélectif des critères de ressources applicables à l'AB de la PAJE et du CMG (pour la modulation), le jeu du crédit d'impôt modes de garde, jouant en leur faveur (cf. graphique 18).

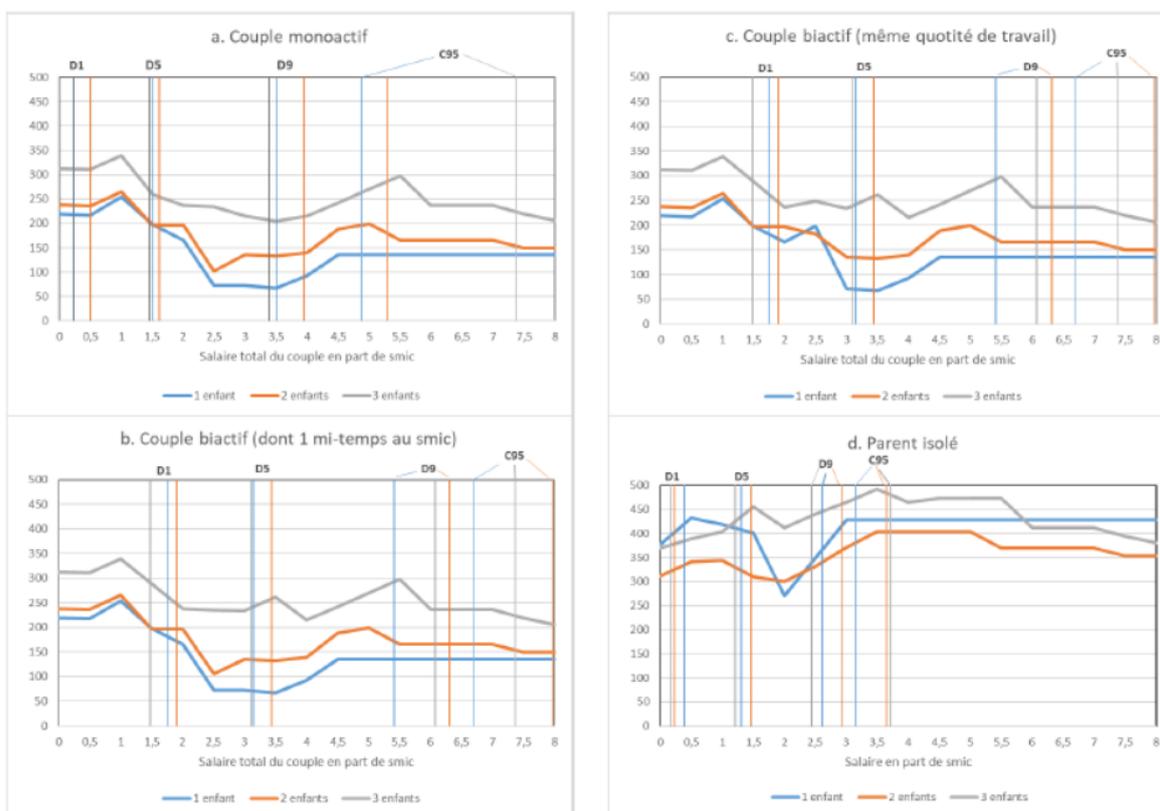
Annexe III

Graphique 17 : Supplément mensuel de revenu disponible lié à la présence d'enfant, en fonction des revenus du parent, pour un couple locataire (l'autre parent est rémunéré au Smic)



Source : calculs DGTrésor, sur législation applicable fin 2021. Les enfants sont âgés de 6 ans en présence d'un seul enfant, de 6 et 8 ans en présence de deux enfants, de 6, 8 et 9 ans en présence de trois enfants, et de 6, 8, 9 et 10 ans en présence de quatre enfants. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond).

Graphique 18 : Montant mensuel (en euros) par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales sans jeunes enfants en janvier 2020.



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les graphiques ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans ayant déclaré un salaire positif. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge (les deux catégories de couples biactifs n'ont pu être distinguées).

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale par enfant est de 197 € par mois, soit au total 394 € pour les deux enfants. Cette dépense se compose de 97 € de prestations familiales et 100 € de supplément enfant de prime d'activité.

Source : calculs M. Pucci (OFCE) pour le HCFEA et ERFS 2016.

2.4. L'augmentation de l'aide selon le rang et l'âge de l'enfant répond-elle efficacement aux objectifs de redistribution verticale et horizontale ?

L'augmentation des aides avec le rang de l'enfant est une caractéristique forte des prestations comme du quotient familial, et correspond historiquement à un objectif nataliste de la politique familiale. Elle n'est toutefois pas toujours cohérente avec les variations de coûts pour les familles telles qu'elles ressortent des échelles d'équivalence. D'après les estimations de la DG Trésor, le surplus d'aides versé au titre du troisième enfant est souvent deux fois supérieur à celui du second enfant alors même que le surcoût lié au troisième enfant serait compris entre 8% et 22%²¹.

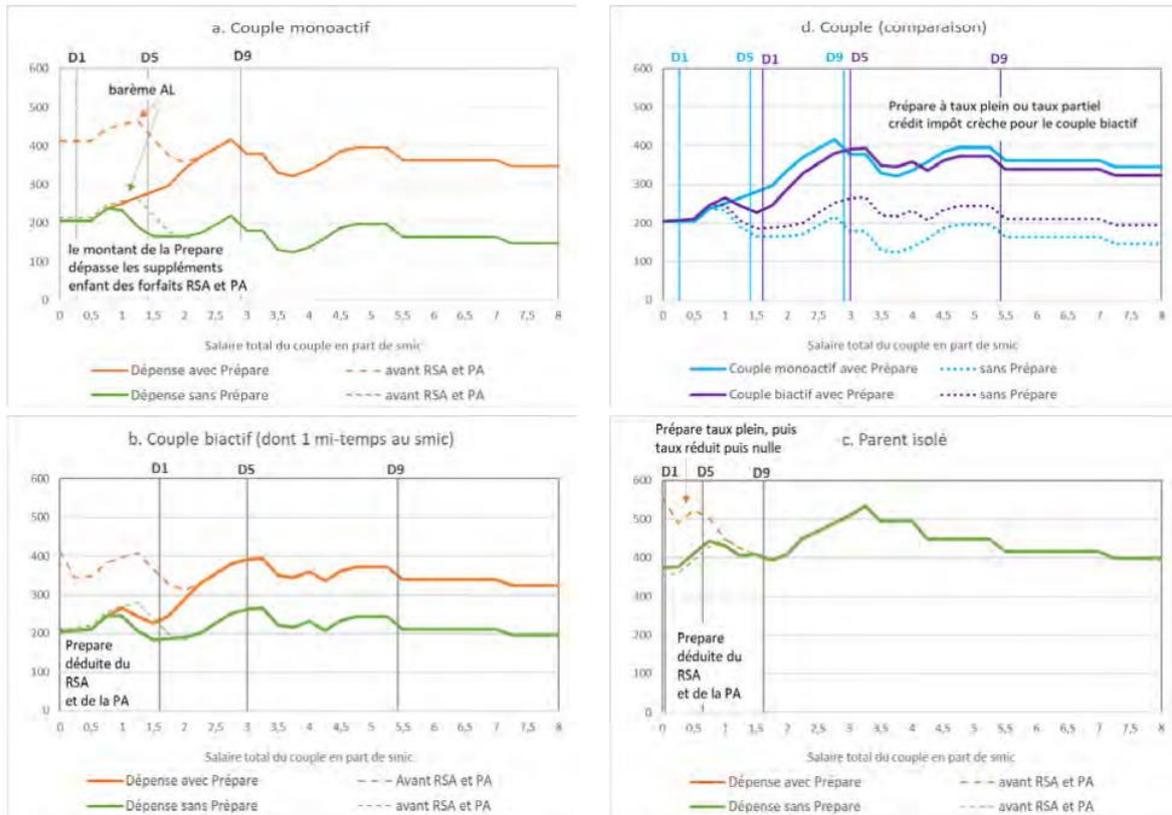
Toutefois, même après redistribution socio-fiscale, l'écart de niveau de vie entre les familles nombreuses et celles de deux et un enfant reste important (le niveau de vie des couples avec 3 enfants et plus atteint 64 % du niveau de vie des couples sans enfant contre 83 % des couples avec deux enfants), ce qui conduit à relativiser l'éclairage fourni par les échelles d'équivalence.

Les modulations existantes au sein des prestations familiales selon l'âge de l'enfant (majoration à 14 ans des allocations familiales en métropole, 11 ans et 16 ans dans les DROM, versement de l'allocation de base jusqu'aux 3 ans de l'enfant) ne sont pas là encore parfaitement cohérentes avec les échelles d'équivalence, notamment s'agissant des enfants en bas âge, hors coût des modes de garde. Toutefois l'aide monétaire au jeune enfant est très ancrée dans la conception des prestations, comme un signal positif donné pour accompagner les premières années de la vie des familles.

²¹ Martin et Périvier, 2015.

Annexe III

Graphique 19 : Montant mensuel (en euros) par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales avec jeunes enfants en janvier 2020



Note : les enfants ont 1 et 3 ans. Le salaire total est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles avec deux enfants (dont un âgé de moins de 3 ans) ayant déclaré un salaire positif en 2016. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs. Environ 5 % des couples avec deux jeunes enfants n'ont pas déclaré de salaire en 2016 (ils pouvaient être sans emploi ou indépendants) et 30 % des parents isolés avec deux jeunes enfants.

Lecture : dans le cas d'un parent isolé avec deux jeunes enfants qui travaille à mi-temps au Smic, la dépense socio-fiscale par enfant est de 431 €, soit au total 862 € pour les deux enfants, qu'il perçoive ou non la PreParE.

Source : calculs M. Pucci (OFCE) pour le HCFEA, 2021.

Les familles avec jeunes enfants semblent, d'après le baromètre Enfance Famille de la DREES, particulièrement demandeuses de réponses renforcées et diversifiées en termes d'offre de services (modes de garde, périscolaires, soutien à la parentalité), plus encore que de prestations financière.

2.5. Une adaptation du système socio-redistributif à l'évolution des configurations familiales en progrès mais encore imparfaite

Une part croissante des enfants vivent dans une famille monoparentale (21%) ou recomposées (11 %), souvent après séparations conjugales. Si le code civil régit ces situations (organisation des droits de visite et d'hébergement, contribution du parent non gardien aux dépenses d'entretien et d'éducation), le système socio-redistributif les prend également en compte, mais d'une façon qui semble encore imparfaite. Ces enjeux sont détaillés dans l'annexe VII du présent rapport, consacrée aux nouvelles configurations familiales.

Un point fort des adaptations porte sur la prise en compte de la monoparentalité. Si les AF ne tiennent pas compte spécifiquement de la situation de monoparentalité, les prestations familiales sous conditions de ressources prennent en compte la situation de façon favorable en retenant pour les familles monoparentales les mêmes plafonds que pour les couples bi-actifs ; par ailleurs ces familles peuvent bénéficier de l'ASF en l'absence de soutien de l'autre parent. Le quotient familial prend en compte également de façon favorable ces familles en attribuant une demi-part supplémentaire pour isolement dès le 1^{er} enfant. Le barème familialisé du RSA et de la prime d'activité accorde également un « bonus » de 0,2 unités de consommation aux familles monoparentales ; les allocations logement traitent également le 1^{er} enfant comme un second adulte au foyer (cf. tableau 10).

Cela se traduit concrètement pour des transferts améliorant le niveau de vie des familles monoparentales et réduisant de façon sensible leur taux de pauvreté, même s'il reste élevé (cf. annexe VII consacrée aux évolutions des configurations familiales). Cela n'épuise toutefois pas le débat sur la manière de prendre en compte ces familles dans les échelles d'équivalence. L'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée ne tient pas spécifiquement compte de la monoparentalité. Certains chercheurs²² considèrent ainsi que le niveau de vie des familles monoparentales est surestimé par les unités de consommation usuelles et par conséquent que leur taux de pauvreté est à l'inverse sous-estimé. La fragilité propre à la situation de monoparentalité, les surcoûts qui peuvent l'accompagner (logement, garde y compris pour des enfants d'âge scolaire), la sur-représentation de ces familles parmi les ménages à faibles ressources, sont de nature à justifier une prise en compte spécifique, le cas échéant avec des échelles d'équivalence distinctes d'une prestation à l'autre.

Les dispositifs socio-fiscaux prennent imparfaitement en compte, les conséquences des séparations. À ce stade, seules les AF et les AL sont partagées en cas de garde alternée. Dans les situations classiques de droits de visite et hébergement, les prestations familiales comme les AL ne sont versées qu'à un seul parent ; les coûts supportés par le parent non gardien ne sont donc pas pris en compte, en particulier en termes de logement. Les prestations sous conditions de ressources se révèlent complexes à adapter à ces situations qui pourraient par ailleurs exiger non pas un partage à montant constant des prestations mais un partage avec un coefficient de majoration afin notamment de prendre en compte les déséconomies d'échelle liées aux séparations (cf. annexe VII consacrée aux évolutions des configurations familiales).

En tout état de cause, l'adaptation du caractère redistributif de la politique familiale aux nouvelles configurations familiales pousse à s'interroger sur l'opportunité d'en faire un objectif en tant que tel.

²² Martin et Périvier, 2018, par exemple.

Annexe III

Tableau 10 : Échelles d'équivalence des prestations sociales

Compo sition du foyer	RSA / PPA non majorés	RSA/PPA majorés	AL	Majoration plafond AB	Majorati on plafond CF	Majorati on plafond CMG	Majorati on montant CMG	Quotient d'impôt sur le revenu
1er adulte du foyer	1	Environ 1,28	1	-	-	-	-	1
1er enfant (foyer monoparental)	0,5	Environ 0,43	0,57	0,32 (par rapport à un couple monoactif avec un enfant)	-	0,4 (par rapport à un couple avec un enfant)	0,3 (par rapport à un couple avec un enfant)	1
2ème enfant (foyer monoparental)	0,3	Environ 0,43	0,30	0	-	0,4 (par rapport au 2ème enfant d'un couple)	0	0,5
3ème enfant (foyer monoparental)	0,4	Environ 0,43	0,42	0	0,22 (par rapport à un couple monoactif avec trois enfants)	0,4 (par rapport au 3ème enfant d'un couple)	0	1
2nd adulte du foyer	0,5	-	0,22	-	-	-	-	1
1er enfant (couple)	0,3	-	0,35	-	-	-	-	0,5
2ème enfant (couple)	0,3	-	0,30	-	-	-	-	0,5
3ème enfant (couple)	0,4	-	0,42	-	-	-	-	1

Source : Direction générale du Trésor.

Notes : les cases indiquant « - » ne correspondent pas à des échelles d'équivalence proprement dites, mais à des majorations de montants ou plafonds applicables à un couple. L'échelle d'équivalence implicite des allocations logement correspond aux points de sortie de l'allocation en termes de niveau de revenu, sous l'hypothèse que le ménage, situé en zone 2, s'acquitte d'un loyer égal au loyer-plafond des allocations.

ANNEXE IV

Conciliation vie privée et vie familiale et accueil du jeune enfant

SOMMAIRE

1. LA CONCILIATION DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA VIE PROFESSIONNELLE À TRAVERS NOTAMMENT L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EST UN OBJECTIF MAJEUR DE LA POLITIQUE FAMILIALE	1
1.1. Un axe majeur de la politique familiale comme dans la plupart des pays européens auxquels la France se compare favorablement au vu des moyens mobilisés	1
1.1.1. <i>La conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle est un axe majeur de la politique familiale.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'accueil des jeunes enfants est un enjeu de la politique familiale dans la plupart des pays européens.....</i>	<i>1</i>
1.2. Cet objectif et les moyens mobilisés visent à améliorer l'accès des femmes au marché du travail.....	2
1.2.1. <i>D'après la littérature, la probabilité de cessation de l'activité professionnelle des mères à la suite de la naissance de leurs enfants dépend notamment de leur niveau de formation et du nombre d'enfants.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>La parentalité a un impact durable sur les parcours de carrière et les inégalités professionnelles entre hommes et femmes.....</i>	<i>3</i>
1.2.3. <i>Les contraintes familiales en particulier la garde d'enfant sont de nature à peser sur la réussite d'une recherche d'emploi.....</i>	<i>6</i>
1.3. Globalement, au regard des analyses en comparaison internationale, la France offre d'assez bons résultats sur le plan de l'intégration des mères au marché du travail.....	7
1.3.1. <i>La France affiche un taux d'emploi des mères de 73% similaire à celui de l'UE et supérieur à celui de l'OCDE (71%).....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>L'écart entre la part de femmes à temps partiel selon qu'elles aient ou non des enfants est en France parmi les plus faibles de l'Union européenne.....</i>	<i>9</i>
2. FONDÉE SUR LE PRINCIPE DU LIBRE CHOIX À LA FOIS POUR LA DÉCISION DE RETOUR À L'EMPLOI ET ENTRE LES DIFFÉRENTS MODES DE GARDE DE L'ENFANT, LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE N'EST PAS PLEINEMENT SATISFAISANTE NI POUR LES PARENTS NI POUR LES ENFANTS.....	11
2.1. Un dispositif de congés parentaux souvent modifié qui accompagne des évolutions sociales.....	11
2.2. Un effort de création de places important en faveur de l'accueil formel du jeune enfant.....	12
2.2.1. <i>L'offre d'accueil formel des enfants est diverse et monte en puissance depuis deux décennies malgré une problématique croissante de ressources humaines et d'attractivité.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>L'offre d'accueil formel a doublé depuis 25 ans tant en individuel qu'en collectif avec de profondes transformations en EAJE dont un développement important du secteur marchand depuis 10 ans.....</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>L'augmentation de l'offre d'accueil du jeune enfant en France peut utilement se comparer avec celle de l'Allemagne.....</i>	<i>24</i>
2.3. Des moyens financiers importants consacrés aux modes d'accueil formels des très jeunes enfants.....	25
2.3.1. <i>Aujourd'hui de l'ordre de 15,4 Mds d'euros, l'effort financier en faveur de l'accueil du jeune enfant s'est renforcé au cours des dix dernières années.....</i>	<i>25</i>

2.3.2.	<i>Les différents modes de garde bénéficient de soutiens financiers très différents de la part des pouvoirs publics.....</i>	27
2.4.	Au total, en France, l'effort en faveur des modes formels de garde se compare avantageusement à la moyenne UE mais est en dessous des pays scandinaves.....	31
2.5.	Une offre d'accueil du jeune enfant qui reste néanmoins insatisfaisante tant au regard des besoins exprimés par les familles qu'au vu des objectifs de développement de l'enfant et d'égalité des chances.....	32
2.5.1.	<i>Le niveau de satisfaction des familles concernant la politique publique de l'accueil du jeune enfant est contrasté selon le mode de garde et inférieur à 50% pour l'accueil collectif.....</i>	32
2.5.2.	<i>Au sein de l'offre formelle de garde, la littérature suggère que c'est l'offre de garde collective qui contribue le plus au développement du jeune enfant.....</i>	33
3.	UN DISPOSITIF COMPLEXE ET INÉGALITAIRE POUR DES RAISONS QUI TIENNENT À LA FOIS À LA STRUCTURE DU SYSTÈME DE PRESTATIONS MONÉTAIRES ET À LA NATURE DE L'OFFRE DE SERVICES.....	34
3.1.	Un dispositif qui est en réalité complexe et inégalitaire.....	34
3.1.1.	<i>Des restes à charge très différenciés pour les familles en fonction des différents modes de garde.....</i>	34
3.1.2.	<i>Par ailleurs, on observe des différences de taux d'activité principalement pour les femmes en situation de monoparentalité ou avec trois enfants ou plus.....</i>	37
3.1.3.	<i>Malgré divers dispositifs de soutien, l'inégalité d'accès aux modes de garde est particulièrement forte en France en comparaison internationale.....</i>	38
3.1.4.	<i>Au-delà des enjeux de gouvernance, l'offre de services d'accueil du jeune enfant paraît inadaptée aux contraintes des personnes à faible revenu, a fortiori lorsqu'elles sont parents isolés.....</i>	47
4.	QUELLES PERSPECTIVES D'ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE FAMILIALE DANS LE CHAMP DE L'OFFRE DE SERVICES ?	48
4.1.	Les diagnostics antérieurs ont formulé des recommandations partiellement et récemment mises en œuvre, notamment par l'ordonnance de mai 2021.....	48
4.2.	Une priorité par la mission : le développement qualitatif et quantitatif de l'offre d'accueil formalisée du jeune enfant notamment à destination des foyers les plus modestes.....	50
4.2.1.	<i>Les nouvelles actions à mettre en œuvre : harmonisation des restes à charge (CMG pour tous) et évolution des congés parentaux.....</i>	50
4.2.2.	<i>Réfléchir à une évolution de la gouvernance permettant de mettre en place dans les territoires de responsabiliser davantage les acteurs et préparer à terme un droit opposable à l'accueil du jeune enfant.....</i>	52

Aux termes de la lettre de mission, il est demandé d'analyser la capacité de la politique familiale à remplir ses objectifs compte tenu des moyens engagés. Parmi ces objectifs figurent la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle pour les jeunes parents et l'accueil du jeune enfant.

1. La conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle à travers notamment l'accueil du jeune enfant est un objectif majeur de la politique familiale

1.1. Un axe majeur de la politique familiale comme dans la plupart des pays européens auxquels la France se compare favorablement au vu des moyens mobilisés

1.1.1. La conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle est un axe majeur de la politique familiale

Dans son annexe I consacrée à la branche famille, le PLFSS précise qu'« au cours des trente dernières années, la conciliation entre vie familiale et professionnelle, permettant notamment d'encourager la participation des femmes à l'activité économique est devenue un axe majeur de la politique familiale ».

Pour sa part, la DREES en 2012 qualifie l'accueil des jeunes enfants d'«axe majeur de la politique familiale française depuis les années 1970 » et le place au cœur de l'objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Cela recouvre aussi un enjeu d'autonomie des femmes et d'égalité femmes-hommes.

En pratique, deux types de dispositifs sont mobilisés : le congé parental et les dispositifs d'aide à l'accueil du jeune enfant.

1.1.2. L'accueil des jeunes enfants est un enjeu de la politique familiale dans la plupart des pays européens

Au sein de l'UE, le développement des modes de garde fait qu'en moyenne plus d'un tiers des enfants de moins de 3 ans sont gardés en dehors de la famille (avec un taux de 59,3%, la France fait donc nettement mieux) et 90% pour les 3 à 5 ans (la France est désormais à près de 100%).

La part des dépenses publiques liées aux services d'accueil au sens large a significativement augmenté dans tous les pays étudiés depuis les années 1980, à l'exception notable de la Suède qui présentait déjà un niveau élevé (2,04% du PIB en 1980 porté à 2,15% du PIB en 2017). En particulier, l'effort consenti en France en la matière est passé de 0,27% du PIB en 1980 à 1,46% en 2019, un niveau nettement plus élevée que la moyenne de l'OCDE qui s'établit à 0,95% (cf. graphique 1).

Le périmètre retenu par l'OCDE pour qualifier les services d'accueil recouvre l'ensemble des dépenses (monétaires ou en nature) à destination des différents modes de garde formels (crèches et dispositifs d'accueil collectifs, garde individuelle effectuée par des professionnels du secteur) et de l'école maternelle jusqu'à 5 ans.

L'augmentation des dépenses publiques en faveur des services d'accueil des jeunes enfants s'accompagne de choix de politiques publiques et de priorités différents selon les pays. En France, près de la moitié des dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant concerne l'école maternelle. Quand la Suède a fait le choix d'un continuum entre 0 et 6 ans, l'école primaire commençant à 7 ans, la France distingue bien, en termes de nature d'offre, de financements et de compétences les modes de garde de 0 à 3 ans et l'école maternelle obligatoire pour les 3-6 ans.

1.2. Cet objectif et les moyens mobilisés visent à améliorer l'accès des femmes au marché du travail

1.2.1. D'après la littérature, la probabilité de cessation de l'activité professionnelle des mères à la suite de la naissance de leurs enfants dépend notamment de leur niveau de formation et du nombre d'enfants

Une étude de 2017 a été spécifiquement menée quant à l'impact de la parentalité sur l'activité professionnelle des femmes¹ sur la base de l'enquête des modes de garde 2013². Il en ressort les enseignements suivants.

D'abord la majorité des mères d'un enfant de moins de trois ans continuent à travailler après la naissance de leurs enfants (après une brève période d'interruption).

Parmi celles qui ont arrêté de travailler, elles sont 70% à indiquer que cela procède d'un choix de leur part. Les raisons associées à l'arrêt de l'activité professionnelles sont :

- ◆ Le souhait de s'occuper de leurs enfants (70% d'entre elles) ;
- ◆ L'intérêt financier à garder l'enfant par elle-même (13% d'entre elles) ;
- ◆ L'inadaptation des horaires d'ouverture des modes de garde (9 % d'entre elles).

Un tiers des femmes indiquent qu'elles auraient préféré s'arrêter pour s'occuper de leurs enfants mais n'ont pas pu le faire en raison des pertes financières associées au retrait du marché du travail et aux conséquences négatives à terme sur leur carrière (notamment pour les femmes en situation de monoparentalité, ou sous contrat à durée déterminée).

La situation de retrait de l'emploi associée à la parentalité concerne davantage les femmes peu diplômées, sous contrat à durée déterminée, salariées dans le secteur privé ou ayant des conditions de travail présentant une forte pénibilité (horaires, effort physique...).

Ensuite, le temps partiel apparaît être un autre moyen de conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle pour les femmes. 70% des femmes en temps partiel estiment l'avoir choisi (ou sont en période de congé parental) pour consacrer plus de temps à l'éducation de leurs enfants (pour 90% d'entre elles). Le besoin de faire garder leur enfant (et sans autre alternative) ne concerne que 5% des femmes. La dimension subie du temps partiel est toutefois plus importante pour les femmes peu qualifiées et les mères isolées.

¹ Continuer, réduire ou interrompre son activité professionnelle : le dilemme des mères de jeunes enfants, Karine Briard, 2017

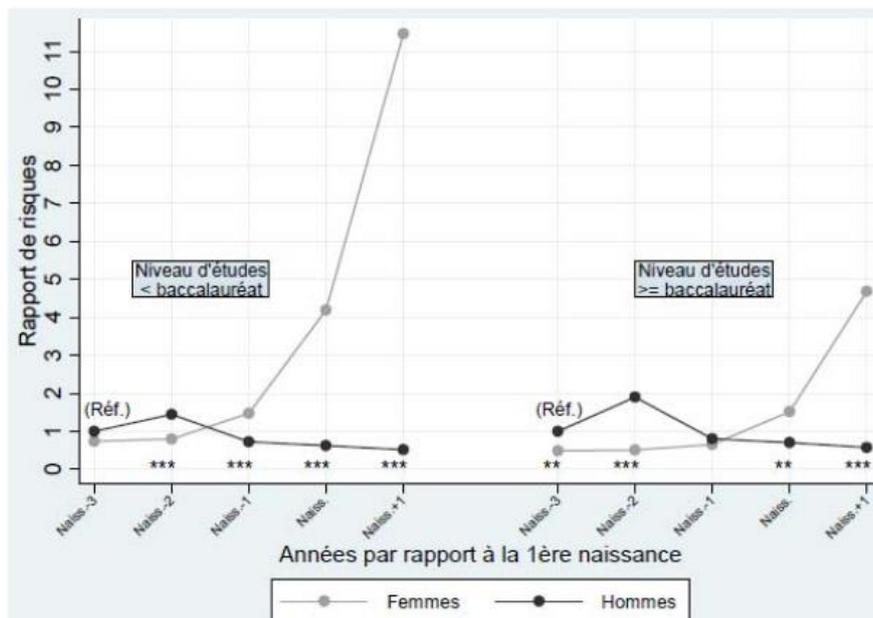
² Cette enquête mode de garde n'a pas été mise à jour depuis par la DREES. Elle devait être mise à jour en 2020 mais la crise sanitaire a eu pour effet de ralentir la réalisation de ces travaux.

Annexe IV

Enfin, la situation des femmes seules paraît singulière plusieurs égards. Les mères de familles monoparentales recourent davantage à des tiers pour assurer la garde de leurs enfants : « 63% des enfants de moins de trois ans vivant uniquement avec leur mère en emploi passent plus de temps avec une autre personne contre 58 % des enfants dont les deux parents sont en emploi » d'après l'article précité. En pratique, elles recourent donc davantage aux services de garde formelle notamment grâce aux aides dont elles disposent (dont la tarification des lieux de garde collectifs)³. Lorsqu'elles arrêtent de travailler, elles évoquent l'inadaptation des modes de garde et des horaires proposés avec leur activité professionnelle dans 14% des cas contre 9% pour les femmes en couple.

La situation des femmes seules fait par ailleurs l'objet de développements dans l'annexe consacrée aux familles monoparentales.

Graphique 1 : Probabilité de devenir inactif au cours de l'année pour chaque année entre 3 ans avant la première naissance et 1 an après en fonction du niveau d'études⁴



Lecture : l'année de la naissance de son premier enfant, pour une femme non diplômée du baccalauréat ayant au moins un enfant à 50 ans, la probabilité de connaître principalement l'inactivité au cours d'une année plutôt que de ne pas connaître cette situation est

Source : Mission d'après DARES.

1.2.2. La parentalité a un impact durable sur les parcours de carrière et les inégalités professionnelles entre hommes et femmes

La situation des femmes sur le marché de l'emploi apparaît nettement moins favorable que celle des hommes puisque leurs salaires est d'environ 20% inférieur à celui des hommes et qu'elles ont tendance à occuper relativement moins de postes de cadres. La question de savoir si cette situation est aggravée par la parentalité peut être en partie appréhendée par les enseignements tirés de la littérature.

³ Villaume, 2015 ; Boyer et Villaume, 2016.

⁴ Rapports de risques, modèle de Cox.

Annexe IV

Pour ce faire, la mission s'est basée notamment sur les travaux réalisés par la DARES en 2018⁵ et l'OCDE⁶. Une multitude de facteurs sont de nature à peser sur les inégalités dans les parcours professionnels entre homme et femme dans la mesure où les femmes s'occupent davantage des jeunes enfants que les hommes : recours plus fort au temps partiel, moindre mobilité professionnelle en particulier en début de carrière....

Le moment de la naissance du premier enfant constitue une des périodes où les inégalités professionnelles entre hommes et femmes se forment. Pour les mères, la probabilité de transition vers une « position adéquate »⁷ décroît à partir de la première naissance et 3 ans plus tard pour les mères diplômées du baccalauréat ayant un seul enfant au cours de leur vie. Pour les diplômées, les inégalités continuent d'augmenter par la suite. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette situation :

- ◆ pour les hommes, la simultanéité entre naissance de leurs enfants et réussite dans la vie professionnelle pourrait s'expliquer par plusieurs raisons : soit parce qu'ils « sont plus actifs dans leur vie professionnelle lorsqu'ils deviennent pères », et consacrent moins de temps aux tâches domestiques et à l'éducation des enfants, soit « parce que la stabilité voire la réussite professionnelle est un préalable à la construction d'une famille »⁸. La littérature estime qu'il est fort probable que les deux effets soient à l'œuvre sans préciser celui qui est le plus déterminant ;
- ◆ pour les femmes, le ralentissement de l'évolution professionnelle observée lors de la naissance de leur premier enfant pourrait procéder de baisse d'activité et/ ou de retraits du marché du travail d'une durée plus ou moins longue. Pour les femmes les moins diplômées (qui n'ont pas eu leur baccalauréat), « la probabilité de devenir inactive est plus importante dès l'année précédant la première naissance »⁹. Cela tend à montrer que pour ces femmes, la perspective de maternité et la maternité elle-même, sont associées à un risque accru de retrait du marché du travail. Il est difficile d'en identifier précisément la cause : cela peut procéder d'un choix voulu des mères qui préfèrent se consacrer à leur vie de famille (ou arrêtent un métier jugé physiquement difficile et peu rémunérateur) et cela peut également procéder du fait que les employeurs ont tendance à ne pas sélectionner ou à prolonger des candidates enceintes ou venant d'avoir un enfant ;
- ◆ on observe par ailleurs que les femmes peu diplômées sont fortement touchées par l'inactivité suivant la naissance de leur premier enfant. Celles-ci sont naturellement touchées par des difficultés plus fortes à trouver un emploi mais sont également davantage en situation de réaliser un arbitrage à court terme favorable à la garde de leur enfant plutôt qu'à la reprise d'un emploi. Ainsi à titre d'exemple, en Seine Saint Denis, seules 44% des mères de un enfant travaillent pour une moyenne nationale de 71%.

Une maternité tardive constituerait un facteur favorable au parcours professionnel des femmes. L'âge médian de parentalité est situé autour de 23 ans pour les non-diplômés du baccalauréat contre 26 ans pour les diplômés. Pour les femmes qui ont leur premier enfant avant 23 ans, on observe une trajectoire professionnelle plus défavorable que pour les autres. La parentalité n'a en revanche aucun effet sur la trajectoire professionnelle suivie par les hommes.

⁵ À quels moments les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes se forment-elles ? (2018, DARES)

⁶ Perspectives de l'emploi : inégalités de genre (2018, OCDE).

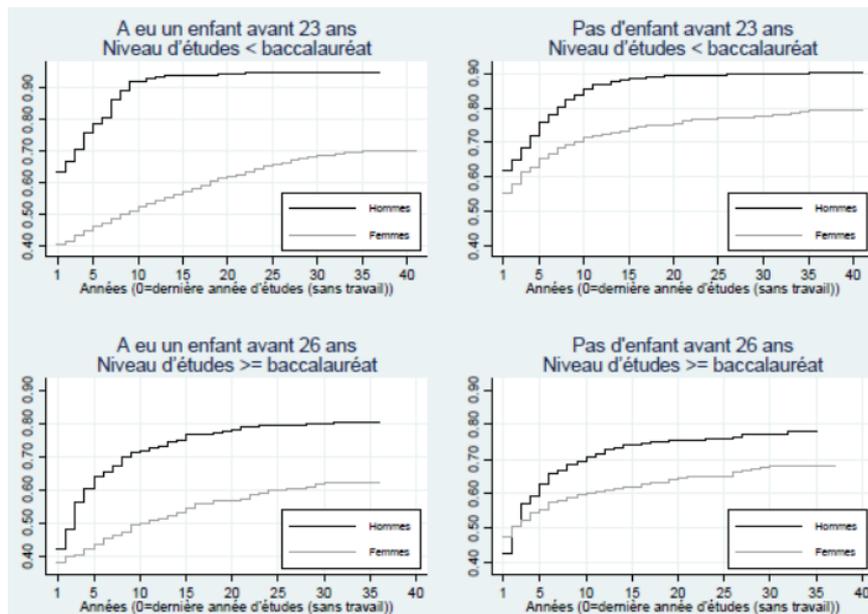
⁷ Calculée comme la position d'emploi moyen observée dans la population en fonction du niveau de formation et de l'expérience professionnelle d'un individu.

⁸ Citations tirées de « À quels moments les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes se forment-elles ? » (2018, DARES).

⁹ *Ibid.*

Annexe IV

Graphique 2 : Proportion d'individus ayant déjà occupé une « position » adéquate selon l'âge au premier enfant



Source : Mission d'après les données DARES. Voir la définition DARES de la position d'emploi adéquate à la note 7 précédente.

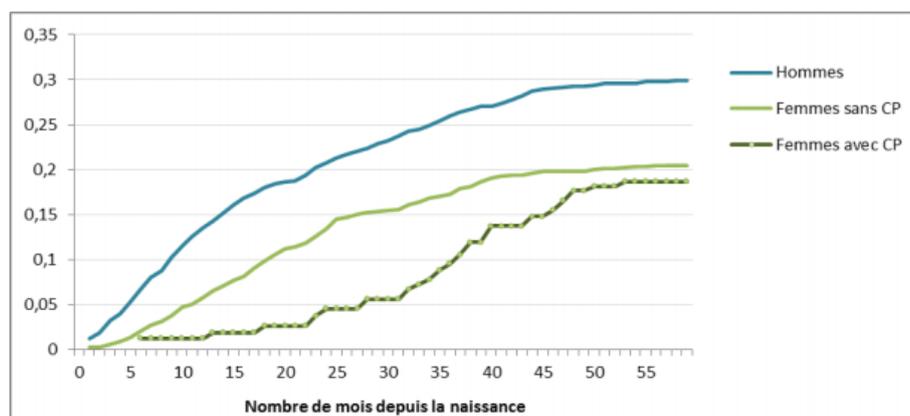
La maternité et la naissance du premier enfant auraient pour les femmes un effet négatif durable sur leur accumulation en capital humain à travers une moindre formation durant cette période.

Dans les mois qui suivent la naissance d'un enfant, on observe que la proportion de mères suivant des formations professionnelles continues est structurellement moins élevée que pour les pères :

- ◆ 24 mois après la naissance, 13 % d'entre elles ont suivi au moins une formation de 18 heures ou plus (ce chiffre atteint 8% pour celles qui ont suspendu leur activité professionnelle), contre 21 % des pères ;
- ◆ cet écart augmente avec le nombre d'enfants : 10 % des mères ont suivi une formation 24 mois après la naissance de leur troisième enfant contre 12 % lorsqu'il s'agit du deuxième enfant et 16 % après le premier enfant.

Le déficit de formation professionnelle des femmes durant la période de maternité n'est pas rattrapé et est sans doute de nature à peser sur leur montée en compétences.

Graphique 3 : Proportion d'hommes et de femmes ayant suivi une formation d'au moins 18 heures



Source : Mission d'après DARES.

1.2.3. Les contraintes familiales en particulier la garde d'enfant sont de nature à peser sur la réussite d'une recherche d'emploi

Un demandeur d'emploi est susceptible d'avoir besoin d'une solution de garde d'enfant pour une durée temporaire (dans le cadre d'entretiens d'embauche ou de période d'immersion...) ou permanent (dans le cadre de la reprise d'emploi). Pôle emploi estime que les difficultés d'accès aux modes de garde pour les enfants des demandeurs d'emploi procèdent d'une faible disponibilité de places en crèche, du coût associé à la garde d'enfant (en particulier l'accueil individuel) et du manque d'informations sur les dispositifs d'aide existants.

La mission s'est basée sur les enseignements tirés par une étude de Pôle emploi « Estimation du nombre de demandeurs d'emploi ayant un frein à la recherche d'emploi résultant de problèmes de garde d'enfant » réalisée en octobre 2019.

1.2.3.1. Environ 220 000 demandeurs d'emploi estiment que les contraintes familiales peuvent être un frein au retour à l'emploi¹⁰

Parmi ce public, il apparaît que 70% ont au moins un enfant en charge. En croisant avec les caractéristiques de ces personnes¹¹, à 80 % des femmes, l'analyse déduit que ces contraintes familiales relèvent principalement de difficulté de garde des enfants à charge.

Au regard du nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues, la part de ceux qui déclarent dans cette étude, être freinés dans leur retour à l'emploi pour des contraintes familiales demeure relativement limitée (autour de 5% d'entre eux). Néanmoins, on peut dire que parmi ceux qui déclarent être freinés dans leur retour à l'emploi, la question de la garde de leur enfant joue un rôle important.

1.2.3.2. Des actions ont été entreprises par Pôle emploi pour répondre à ces difficultés

Différentes aides à la garde d'enfants sont proposées par Pôle emploi. Pôle emploi propose à la fois un accompagnement financier (AGEPI) et une offre de service (à travers les AVIP notamment).

Encadré 1 : Les aides à la garde d'enfant

L'aide à la garde d'enfants pour parents isolés (AGEPI)

L'AGEPI permet d'assurer la couverture du reste à charge des familles pour la garde de leurs enfants. Son champ de bénéficiaires recouvre notamment les demandeurs d'emploi parents isolés non indemnisés et les bénéficiaires des minima sociaux.

L'aide intervient pour tout type de mode de garde (établissement d'accueil du jeune enfant, assistantes maternelles) et dans le cadre d'un retour à l'emploi (CDI, CDD,...) ou d'une entrée en formation.

Son montant pour une activité d'intensité de 15h à 35h/ semaine est de 400 euros pour un enfant puis 60 euros par enfant supplémentaire jusqu'à 520 euros. Pour mémoire, près de 3400 AGEPI ont été attribués en 2019 pour un total de 1,3 M€, ce qui apparaît comme très faible.

¹⁰ Dans deux tiers des cas, ces demandeurs d'emploi relèvent que d'autres freins pèsent sur leur recherche d'emploi.

¹¹ A plus de 70% autour de la trentaine, sexe féminin à 80%, niveau de scolarisation relativement plus élevé et moindre niveau d'ancienneté au chômage que dans l'ensemble de la population des demandeurs d'emploi.

Le recours aux crèches AVIP

Une charte lie la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) et Pôle emploi portant sur les crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip). Ces crèches offrent des places aux jeunes enfants dont les parents sont en recherche d'emploi. En 2019, 104 crèches ont été agréées dans 24 départements pour 1 650 places. En 2020, 300 nouvelles crèches ont été identifiées pour 3 000 places supplémentaires, ce qui porterait le nombre de places de crèche AVIP à 4 650, soit moins de 1 % du total des places de crèches.

Une convention de partenariat a été signée entre Pôle emploi et la CNAF pour renforcer la coopération entre les deux structures et proposer davantage d'accompagnement aux demandeurs d'emploi qui rencontrent des freins liés aux contraintes familiales. Cette convention repose sur trois axes :

- ◆ Axe 1 : Améliorer les réponses aux besoins d'accueil du jeune enfant exprimés par les familles engagées dans un parcours d'insertion professionnelle, et les faire connaître ;
- ◆ Axe 2 : Simplifier la mise en relation entre l'offre et la demande de places en crèches pour tous, notamment pour les demandeurs d'emploi ;
- ◆ Axe 3 : Mieux informer les demandeurs d'emploi sur des dispositifs d'aide à la garde d'enfant afin de contribuer à réduire la charge financière liée à la garde d'enfant.

1.3. Globalement, au regard des analyses en comparaison internationale, la France offre d'assez bons résultats sur le plan de l'intégration des mères au marché du travail

La mise en lumière des taux d'activité et d'emploi des femmes avec ou sans enfants est utilisée dans les PLFSS pour mesurer l'efficacité des dispositifs en place en France. Les indicateurs mobilisés dans le PLFSS sont :

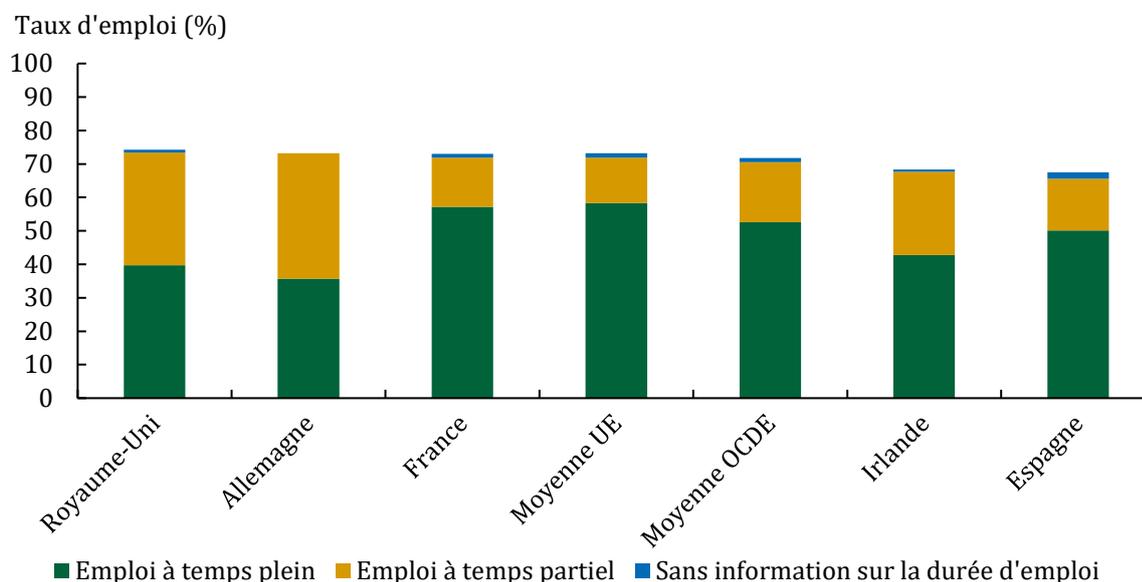
- ◆ taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans en France ;
- ◆ taux d'emploi des 20-64 ans en Europe en 2019 ;
- ◆ taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants ;
- ◆ taux d'activité des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants.

La mission a repris la majorité de ces indicateurs et y a ajouté diverses autres données tirées notamment de l'OCDE et des comparaisons internationales.

1.3.1. La France affiche un taux d'emploi des mères de 73% similaire à celui de l'UE et supérieur à celui de l'OCDE (71%).

Avec un taux d'emploi (**plein et à temps partiel**) des mères de 73% la France se situe au niveau de la moyenne européenne et légèrement au-dessus de celle de l'OCDE (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Taux d'emploi des mères de 15 à 64 ans (2019 ou année la plus récente)



Source : OCDE.

L'annexe I du PLFSS estime qu'en France, les femmes contribuent fortement à l'activité économique et lient ce haut niveau de taux d'emploi et d'activité des femmes à l'effort réalisé « en matière d'offre, de financement et de tarification des différents modes d'accueil des jeunes enfants ».

Cette statistique de taux d'emploi des mères dans la moyenne UE et au-dessus de la moyenne OCDE est, par ailleurs, à lire au regard du taux de fécondité élevé de la France. En effet, avec l'un des taux de fécondité les plus élevés de l'OCDE et le plus élevé de l'UE, la France parvient à maintenir un niveau d'emploi des mères identique ou supérieur à nombre de pays (Royaume-Uni, Espagne, Allemagne) où le taux de fécondité est inférieur à celui de la France.

Il est à noter, qu'avec un taux de fécondité relativement proche (autour de 1,7), le Danemark et la Suède présentent des taux d'emploi des mères très élevés par rapport à la France. Ces bonnes performances scandinaves s'expliquent en partie par le haut niveau de couverture des services d'accueil de la petite enfance. En effet, la littérature suggère¹² que l'offre de garde permettrait d'expliquer un tiers de la hausse du taux d'emploi observée entre le début des années 1980 et 2010. Par ailleurs, le faible taux de chômage et le niveau élevé des salaires jouent également un rôle.

¹² Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD, Olivier Thévenon, OECD, 2013.

Annexe IV

Graphique 5 : Taux d'emploi des mères de 15 à 64 ans en fonction du nombre d'enfant par femme (2018)



*Source : Mission d'après les données OCDE, (*Taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans ayant au moins un enfant (0-14 ans)).*

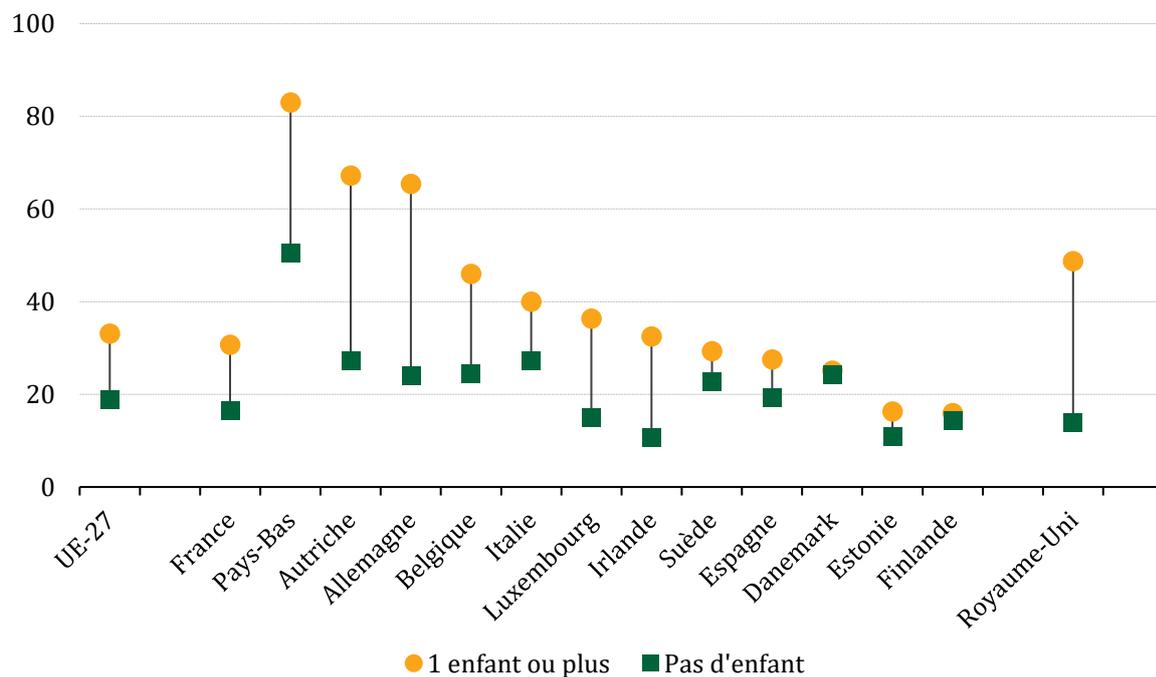
1.3.2. L'écart entre la part de femmes à temps partiel selon qu'elles aient ou non des enfants est en France parmi les plus faibles de l'Union européenne

En France, la part de femmes travaillant à temps partiel est de 30,7 % lorsqu'elles ont un enfant contre 16,4% lorsqu'elles n'en ont pas. Cet écart est beaucoup plus faible que dans d'autres pays. Ainsi en Allemagne seules 24% des femmes sans enfant travaillent à temps partiel contre 64% pour les femmes avec enfant. En revanche, au Danemark ou en Finlande, la différence entre la part de femmes à temps partiel ayant ou non un enfant est quasi-nulle.

Cela suggère que la maternité n'entraîne pas de basculement de manière significative vers le temps partiel. Cette situation suggère que les différents dispositifs mis en place en France (congés parentaux, CMG, dispositifs d'accueil du jeune enfant...) ont un effet positif sur la participation des femmes au marché du travail. En revanche, **le système scandinave (garde de l'enfant par les parents jusqu'à un an puis garantie de place en crèche au-delà) semble encore plus efficace de ce point de vue.**

Annexe IV

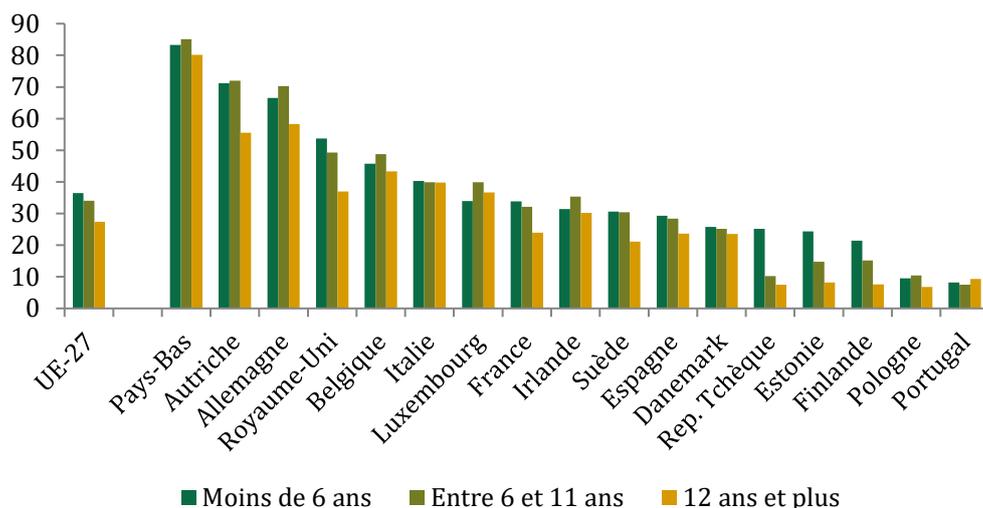
Graphique 6 : Part des femmes (25-49 ans) occupant un emploi à temps-partiel selon la présence ou non d'enfant (en %), 2019



Source : Eurostat, 2020.

Par ailleurs, l'impact sur la nature de l'activité professionnelle (temps partiel ou temps plein) varie en fonction de l'âge de l'enfant. Au sein de l'UE, 37% des mères (entre 25 et 49 ans) ayant un enfant de moins de 6 ans travaillent à temps-partiel. Ce taux passe à 34% lorsque le plus jeune enfant est âgé de 6 à 12 ans et à 27% lorsqu'il a plus de 12 ans. En France, ces taux sont respectivement de 34%, 32% et 24% en 2019.

Graphique 7 : Part des mères (25-49 ans) occupant un emploi à temps-partiel en fonction de l'âge du plus jeune enfant (en %), 2019



Source : Eurostat, 2020.

2. Fondée sur le principe du libre choix à la fois pour la décision de retour à l'emploi et entre les différents modes de garde de l'enfant, la politique familiale française n'est pas pleinement satisfaisante ni pour les parents ni pour les enfants

2.1. Un dispositif de congés parentaux souvent modifié qui accompagne des évolutions sociales

Les rapports les plus récents sur les congés parentaux sont ceux de l'IGAS et du HCFEA en 2019. Sans reproduire leurs analyses et propositions¹³, on peut rappeler que les congés parentaux se situent après le congé de maternité, financé par l'assurance maladie-maternité et les employeurs, publics et privés, institué pour protéger la santé de la femme et de l'enfant. Ils sont d'une durée de 16 semaines (26 semaines à partir du troisième enfant), et en complément du congé de paternité, créé en 2001 avec 11 jours calendaires (18 en cas de naissances multiples, en sus des 3 jours du congé de naissance) et porté par la LFSS 2021 à 25 jours (32 jours pour naissances multiples)¹⁴.

Le congé parental d'éducation, congé parental dans la fonction publique, créé en 1977, permet de suspendre le contrat de travail pendant un an, renouvelable jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Le législateur a supprimé parallèlement les prestations anciennes de « salaire maternel » (allocation de mère au foyer 1939, allocation de salaire unique 1941), avant de créer en 1985 l'allocation parentale d'éducation (APE) pour les mères de trois enfants, puis de deux enfants à compter de 1994. En 2004, l'APE est intégrée dans les prestations d'accueil du jeune enfant (PAJE) et devient le complément de libre choix d'activité (CLCA) puis la prestation partagée d'éducation ou PreParE en 2014.

Objectifs et modalités évoluent progressivement, et selon les époques, entre facilitation de l'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans et retrait temporaire, total ou partiel, du marché du travail de salariées aux rémunérations modestes compte tenu du montant forfaitaire et limité de la prestation, indexée sur les prix de surcroît (397 € mensuels pour la PreParE, non imposable comme toute prestation familiale).

Plus récemment, le congé de paternité vise à renforcer les liens père-enfant et faire évoluer l'implication des pères dans les tâches éducatives et domestiques. Son allongement reste tardif et son recours limité par rapport à d'autres pays. Une réflexion sur les conditions d'un bon développement de l'enfant et investissement de la fonction parentale se développe et fait consensus chez les professionnels de la petite enfance, avec des conséquences potentielles positives pour les parents et la société si la France devait se rapprocher du modèle scandinave, accueil principalement par les deux parents la première année de l'enfant, puis un recours systématique à l'accueil formel voire un droit opposable (voir les rapports « Giampino » et « Cyrulnik »).

¹³ Mission d'évaluation du congé parental d'éducation et de la prestation partagée d'éducation du jeune enfant, IGAS 2018-124R, avril 2019, et Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance, HCFEA février 2019.

¹⁴ Décret 2021-574 du 10 mai 2021 relatif à l'allongement et à l'obligation de prise d'une partie du congé de paternité et d'accueil de l'enfant.

Annexe IV

La Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) permet au parent de cesser son activité professionnelle ou de la réduire afin de s'occuper de son enfant de moins de 3 ans ou moins de 20 ans en cas d'adoption. Elle est versée pour toute naissance intervenue après le 1^{er} janvier 2015 (auparavant complément de libre choix d'activité – Clca) selon les modalités suivantes :

- ◆ dès le premier enfant ;
- ◆ sans condition de ressources ;
- ◆ sous condition de durée minimum de cotisation¹⁵.

La durée de versement est variable en fonction du rang de l'enfant (de 6 mois à 48 mois) et le montant mensuel versé (au 1^{er} avril 2020) est :

- ◆ 400,39 € à taux plein (cessation totale d'activité) ;
- ◆ 258,83 € à taux partiel (durée de travail inférieure ou égale à 50%) ;
- ◆ 149,31 € à taux partiel (durée de travail comprise entre 50% et 80%).

Le montant de la PreParE est majoré à 654,46 € si au moins 3 enfants sont à charge avec cessation complète de l'activité. En 2019, l'effort en faveur de la PreParE a représenté 922M€ (soit une baisse de 55% par rapport à 2013 où elle représentait près de 2 Mds d'euros). Moins de 300 000 familles sont désormais concernées par ce dispositif qui touche essentiellement les mères de famille modestes. Avec 273 000 familles bénéficiaires en 2019, l'effectif concerné est près de moitié de celui avant la réforme de 2014 et la dépense 2020 représente 43 % de la dépense de 2013.

À la suite de la publication en septembre 2020 du rapport de la commission présidée par Boris Cyrulnik « les mille premiers jours de l'enfant », le secrétaire d'État à la famille a annoncé un certain nombre de mesures dont :

- ◆ les parcours « mille jours » en lien avec les CAF ;
- ◆ le doublement à compter du 1^{er} juillet 2021 du congé de paternité de 14 à 28 jours (soit de 11 à 25 jours calendaires en sus des 3 jours du congé de naissance, avec prise obligatoire de 4 jours consécutifs au congé de naissance, les autres jours pouvant être pris dans les quatre mois), intégré dans la LFSS 2021¹⁶.

2.2. Un effort de création de places important en faveur de l'accueil formel du jeune enfant

La politique d'accueil du jeune enfant comporte de nombreux outils pour atteindre plusieurs objectifs.

Ainsi que le note la Cour des Comptes¹⁷, **la politique d'accueil des jeunes enfants** participe à la fois de la politique familiale, de la politique sanitaire et sociale, de la politique de l'emploi, et de la politique éducative et **se fonde sur un principe majeur : la neutralité des pouvoirs publics et le libre choix des parents en matière de mode de garde des jeunes enfants.**

¹⁵ Il faut avoir validé 8 trimestres d'assurance vieillesse durant : (i) les deux dernières années pour le 1^{er} enfant (ii) les quatre dernières années pour deux enfants, (iii) les cinq dernières années à partir du troisième enfant.

¹⁶ Article 73 modifiant le code du travail L1225-35, l'impact est estimé à 400 M€ en année pleine pour la branche famille

¹⁷ Cour des comptes, L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler, 2013.

Annexe IV

Le premier mode de garde à titre principal pendant la semaine des enfants de moins de 3 ans était en 2013 les parents (61%), devant l'assistante maternelle (19 %) et l'accueil formel en EAJE (13 %), selon l'enquête DREES¹⁸.

Pour autant, la part des enfants de moins de 3 ans qui bénéficie d'un mode de garde formel, indicateur suivi annuellement par la CNAF au titre de la COG est en augmentation : il est passé de 47,7% en 2006, première année disponible, à 52,2% en 2011, puis 57,7% en 2016 et 59,3% en 2018. Cela procède de divers facteurs touchant à l'évolution du nombre de places mais également des dynamiques démographiques.

2.2.1. L'offre d'accueil formel des enfants est diverse et monte en puissance depuis deux décennies malgré une problématique croissante de ressources humaines et d'attractivité

Les modes de garde formels se répartissent en deux grandes catégories :

- ◆ les accueils individuels (assistante maternelle et garde à domicile) dont le poids et l'organisation constituent une spécificité française ;
- ◆ les accueils collectifs (crèche et préscolarisation).

Il existe de fait une large palette de modes de garde (cf. encadré ci-dessous).

Encadré 2 : Les modes de garde formels en France du jeune enfant

L'assistante maternelle dont le métier a été réformé par le législateur en 2005 peut accueillir jusqu'à quatre enfants âgés de moins de six ans, à son domicile ou dans une maison d'assistants maternels (MAM). Elle est rémunérée par la famille employeur dans 90 % des cas, sauf si elle travaille dans le cadre d'une crèche familiale.

L'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) comprend plusieurs catégories :

- les crèches collectives accueillent des enfants selon des horaires réguliers. Il peut s'agir de crèches traditionnelles (aussi appelées parfois et dans l'enquête DREES « *crèches de quartier* ») ouvertes de 8 à 12 heures par jour, de crèches du personnel (parfois appelées « *crèches d'entreprises* » ou, le cas échéant « *crèches inter-entreprises* ») implantées sur le lieu de travail des parents, de crèches parentales gérées par les parents ou de « *micro-crèches* » dont la capacité d'accueil est limitée à dix places. De plus en plus, les entreprises privilégient l'achat de berceaux dans des crèches proches du domicile des parents ;
- les haltes garderies pratiquent l'accueil occasionnel, dans la limite des places disponibles ;
- les crèches « multi-accueil » combinent accueil régulier et occasionnel ;
- les crèches familiales regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile et sont rémunérées par la collectivité locale ou l'organisme qui les emploie. Un encadrement professionnel est assuré par le personnel de la crèche ;
- les jardins d'enfants sont des structures d'éveil réservées aux petits de deux à six ans.

La **garde à domicile** permet aux parents de faire garder leur enfant chez eux, en recourant soit à un professionnel employé par leurs soins, soit à un organisme agréé par l'État, entreprise ou association. Elle peut être partagée par plusieurs familles.

¹⁸ Enquête DREES modes d'accueil et de garde du jeune enfant en 2013, voir notamment DREES études et résultats n°896 octobre 2014. Mais, sur la durée de la semaine soit 5 jours de 8h à 19h ou 55 heures par semaine, le second mode de garde est fréquent est important. Ainsi, sur les 61 % d'enfants gardés principalement chez leurs parents, 32% n'ont pas d'autre mode de garde, mais l'autre moitié recourt à un mode de garde secondaire, assistante maternelle (9 %) pour environ 19 h en moyenne, EAJE (8 %) pour environ 14 h, grands-parents (7 %) pour 9h30 environ, et l'école (3 %) pour 15 h. Ainsi la préscolarisation à 2 ans n'apparaît jamais comme mode de garde principal, et concerne 3 % des enfants de moins de 3 ans, donc 9 % des enfants de 2 ans. Les enfants dont le mode de garde principal est l'assistante maternelle ou l'EAJE ne connaissent que ce mode de garde (à 77 % et 70 % respectivement), mais l'EAJE est le mode de garde secondaire notamment pour 14h par semaine de 8 % des enfants.

Annexe IV

Premier mode d'accueil formel du jeune enfant de moins de 3 ans, l'assistante maternelle accueille également des enfants de 3 à 6 ans, voire exceptionnellement au-delà, dans une proportion d'environ 40%¹⁹. La CNAF et la DREES en tiennent compte dans le suivi de l'offre d'accueil formel jusqu'à 3 ans.

Le métier d'assistante maternelle, jusque-là en partie informel, en dehors des crèches familiales, s'est développé avec « les dispositions de la loi du 12 juillet 1992 qui ont modifié le statut des assistantes maternelles, et institué [la prestation familiale ancêtre du complément mode de garde CMG assistante maternelle et intitulée] l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), ont entraîné plus qu'un doublement des effectifs agréés. Cet essor correspond également en partie à la régularisation du travail non déclaré auparavant²⁰. »

Encadré 3 : Loi portant sur les professions d'assistant maternel et d'assistant familial

« La loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 a réformé les règles régissant les professions d'assistant maternel et d'assistant familial, en procédant notamment à une meilleure distinction des deux métiers qui font l'objet de dispositions spécifiques depuis une première loi de 1977. Elle définit les deux professions :

- L'assistant familial²¹ : la personne qui accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile, dans le cadre d'un dispositif de protection de l'enfance, un dispositif médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique.
- L'assistant maternel : la personne qui accueille habituellement et de façon non permanente, à son domicile, des mineurs confiés par leurs parents, directement ou par l'intermédiaire d'un service d'accueil (crèche familiale par exemple) ».

Cette loi réaffirme la nécessité d'obtention d'un agrément préalable pour pouvoir exercer ces professions. Cet agrément est par ailleurs délivré par le président du conseil général (service départemental de protection maternelle et infantile)²². Les services départementaux de PMI organisent pour les personnes ayant demandé l'agrément d'assistante maternelle une formation gratuite de 120 heures, moitié en préalable à l'accueil et dans les 6 mois de la demande, moitié pendant leurs deux premières années d'accueil. À l'issue de cette formation, ils doivent présenter la première épreuve professionnelle du CAP petite enfance, sans que la réussite à cette épreuve soit obligatoire.

¹⁹ Études et résultats n°978 octobre 2016 Les assistantes maternelles gardent 8% d'enfants de plus en 2014 qu'en 2010 : « La part des 6 ans ou plus passe de 4,5 % en 2010 à 6,2 % en 2014, tandis que celle des moins de 3 ans décroît de 61,2 % à 60 %. Une redistribution des places s'effectue en faveur des enfants plus âgés. »

²⁰ Études et résultats DREES n°79 septembre 2000 les travailleurs sociaux en 1998 : 800 000 professionnels reconnus. La DREES y inclut 380 000 assistantes maternelles agréées par les services départementaux de PMI, en notant que 306 000 au lieu de 130 000 en 1988 travaillent pour des particuliers directement, 27 500 dans les crèches familiales, 37 000 pour les départements (ASE), 22 000 les communes, et 10 000 dans le secteur du handicap.

²¹ Il intervient spécifiquement dans le cadre de l'ASE, 49 000 assistants familiaux agréés étaient en activité en 2009. En 2010 a été créé le diplôme d'État d'assistant familial (DEAF) qui fait partie des formations sociales suivies par la DGCS et la DREES.

²² Rapport d'évaluation de mise en œuvre de la loi de 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, DGCS août 2012.

Annexe IV

Le CAP petite enfance, rénové en 2017 sous l'appellation de CAP accompagnant éducatif de la petite enfance (AEPE), demeure le premier niveau de formation pour accéder aux métiers de la petite enfance, en EAJE et à l'éducation nationale (AESH) ou en collectivité locale (ATSEM), notamment, ou exercer comme assistante maternelle, même si ce CAP n'est pas une condition d'exercice. Il s'obtient en un an après le bac, ou un BEP ou un autre CAP, ou en deux ans en lycée professionnel après la troisième, le cas échéant en apprentissage, par la VAE ou en candidat libre. Avec 28 073 diplômés délivrés en 2019 et un taux de réussite de 82 %, le CAP AEPE représente un tiers des CAP des services et 15% de l'ensemble des CAP délivrés en formation initiale. C'est aussi la première certification demandée en VAE, avec une baisse transitoire en 2019 liée au changement de CAP, et environ 2 011 candidats examinés (-45 %), pour 1 448 validations totales et 385 validations partielles²³.

La nécessité de la professionnalisation et d'une meilleure attractivité des métiers de la petite enfance, assistante maternelle ou en EAJE, est exprimée par les professionnels du secteur et portée par les pouvoirs publics depuis deux décennies. En témoigne, parmi d'autres, le plan « métiers de la petite enfance », porté par le secrétariat d'État à la famille en 2008, qui a notamment créé la prime CAF à l'installation comme assistante maternelle (300 à 500 € selon les territoires) et les relais assistantes maternelles (RAM, devenant relais petite enfance depuis l'ordonnance relative aux services aux familles²⁴, environ 3 000 RAM à ce jour). Il a été suivi par un plan d'action pour la petite enfance de novembre 2016, à la suite notamment d'un premier rapport de M^{me} Giampino, qui a largement inspiré l'action des pouvoirs publics sur les formations, notamment, la rénovation du CAP AEPE en 2017. La réingénierie des formations sociales avec adossement à l'université a été publiée en août 2018, notamment pour le DE d'éducateur de jeune enfant (EJE), ces derniers assurant la moitié des directions d'EAJE, à côté d'autres professionnels sanitaires (puéricultrices, médecins dans les grandes structures).

S'agissant de la formation des assistantes maternelles, le rapport Giampino note qu'elle est particulièrement mal connue²⁵, aucune évaluation (même entre départements) n'étant faite de l'action de formation de services de PMI par ailleurs en grande difficulté. S'agissant des personnels des EAJE, le rapport rappelle (page 226) notamment qu'ils emploient près de 120 000 personnes, que des modalités de formation sont prévues par la réglementation et qu'en outre « le personnel des EAJE qui est chargé de l'encadrement des enfants²⁶ doit être constitué, pour 40% au moins de l'effectif, de titulaires du diplôme d'État d'infirmier en puériculture, d'éducateur de jeunes enfants, d'auxiliaire de puériculture, d'infirmier ou de psychomotriciens et, pour 60% au plus de l'effectif, de titulaires d'une qualification définie par arrêté (arrêté du 30 décembre 2000), dont le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) spécialité « petite enfance ». Des conditions particulières sont aussi prévues pour la direction des établissements.

²³ Note d'information DEPP/Éducation nationale n°49 décembre 2020.

²⁴ Ordonnance n°2021-611 du 19 mai 2021.

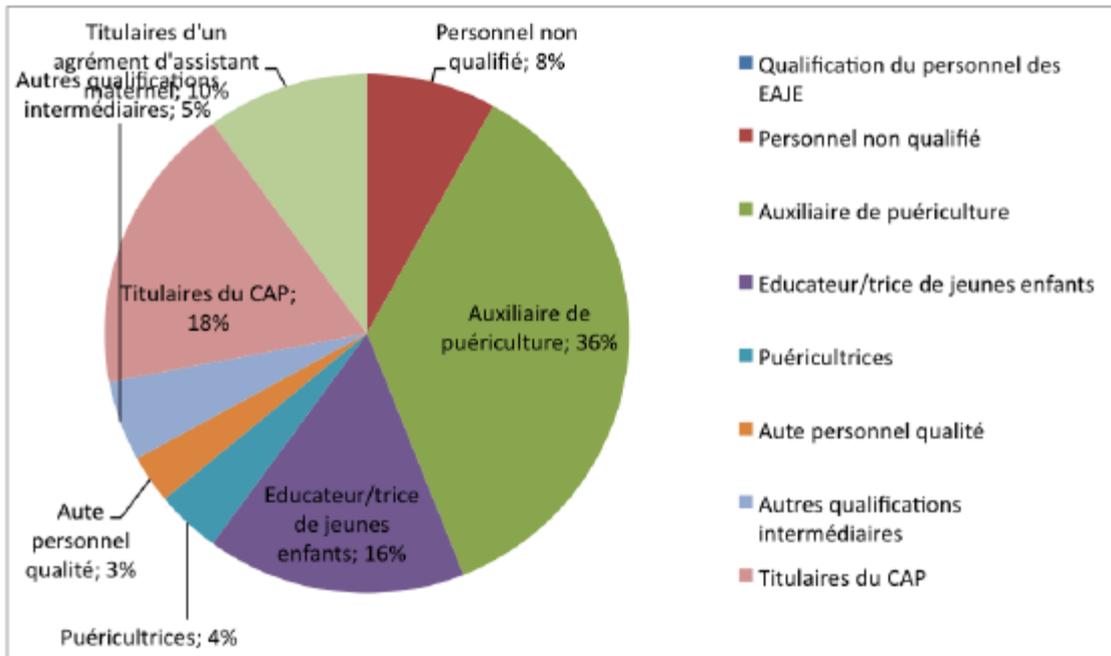
²⁵ Le rapport indique page 171 que « En 2009, il a été fait obligation aux assistant-e-s maternel-le-s de suivre l'enseignement de l'unité 1 du CAP Petite enfance pour valider leur agrément (sans que la validation ne soit obligatoire). L'objectif était d'inciter les assistant-e-s maternel-le-s à acquérir, en fait, la certification dans sa totalité ; d'encourager la montée en compétence et d'établir une passerelle vers d'autres professions de la petite enfance. Si la proportion des assistant-e-s maternel-le-s qui, s'étant présentés à l'examen, l'obtiennent est élevé (de l'ordre de 80 %), reste que la proportion globale des assistant-e-s maternel-le-s qui suivent l'ensemble de la formation du CAP Petite Enfance et le valident n'est pas connue. On connaît le nombre de personnes se présentant à l'examen global (32 000 en 2013) et admises (27 600 la même année). Il y a 8,6% de candidats scolaires et 4,3% en apprentissage, ce qui est faible. »

²⁶ Ces conditions définies par l'article R2324-42 du CSP sont particulièrement complexes, le décret ayant été modifié en 2003, 2007 et 2010 et l'arrêté en 2018 (arrêté du 3 décembre modifiant l'arrêté du 26 décembre 2000).

Annexe IV

Il donne la répartition suivante des personnels en EAJE, selon une enquête 2011 CREDOC-DGCS, qui établit que les auxiliaires de puériculture sont la première qualification en EAJE, à hauteur de 36 % de l'ensemble des personnels, devant les EJE (16 %) et les titulaires du CAP petite enfance. « Les **auxiliaires de puériculture** (niveau III ex-V) accompagnent, dans les maternités, les centres de PMI et les crèches, les apprentissages des nourrissons et des jeunes enfants jusqu'à 3 ans, tout en veillant à leur hygiène et à leur confort. Ils sont 60 000 en exercice dont 99% de femmes, dont près de 40 000 en EAJE (chiffre 2010). »

Graphique 8 : Qualification du personnel des EAJE



Source : Mission d'après enquête Crédoc 2011 pour la Direction générale de la cohésion sociale.

Pour mémoire, d'importants travaux ont récemment été rendus sur ces sujets :

- ◆ le plan de 2016 prévoyait pour sa part un cadre national commun de l'accueil du jeune enfant, qui a été élaboré par le HCFEA²⁷, une simplification des normes d'accueil, des orientations relatives au handicap, à la transition vers l'école, l'insertion par l'emploi et la labellisation de crèches « à vocation d'insertion professionnelle » (AVIP) ;
- ◆ le rapport de la commission présidée par Boris Cyrulnik « les mille premiers jours, là où tout commence » a été publié en septembre 2020.

Sur la base de ces travaux, le secrétariat d'État à la famille et la délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté ont lancé le 6 mai 2021 un plan de formation petite enfance destiné à l'ensemble des professionnels. Un séminaire conjoint CNAF-France stratégie-HCFEA intitulé « premiers pas » a réuni les acteurs entre décembre 2020 et l'été 2021 et « prend appui sur les enjeux du développement de l'enfant et du rôle de son environnement social et familial pour dégager des lignes d'orientation possibles d'une politique publique concertée de la première enfance. »

En 2019, le titre « assistant maternel/garde à domicile » délivré par la branche a été rénové dix ans après sa création et est promu, notamment par l'organisme certificateur, pour valoriser pour les professionnels et les parents employeurs les compétences de ces salariés,

²⁷ Rapport 2019 de Sylviane Giampino sur le pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant

favoriser leurs évolutions professionnelles et mises en relation²⁸. Par décret du 23 octobre 2018, la formation préalable à l'accueil est passée à 80 heures (au lieu de 60), en trois blocs, les titulaires du titre étant dispensés des blocs 1 et 2 (besoins fondamentaux de l'enfant et spécificités du métier d'assistant maternel), et dans le cadre du renouvellement à 5 ans ou 10 ans de l'agrément d'assistant maternel, dispensés de présenter les deux épreuves du CAP AEPE (UP1 et UP3). Ces incitations n'ont pas, à ce stade, produit leurs effets, le titre restant peu connu, des salariés et des employeurs, et le nombre des certifications, non obligatoires, restant à ce jour très en-dessous des besoins de professionnalisation et d'agrément (environ 80 000 agréments annuels pour 400 000 assistants maternels agréés, à comparer à 700 certifications en 2018, VAE comprises).

Enfin, la branche professionnelle s'est structurée et sera dotée en 2021 d'un comité de filière, chargé « de travailler à la mise en place de passerelles pour construire des parcours professionnels et d'aborder la question de la rémunération des professionnels » et le secrétaire d'État aux familles a annoncé la tenue d'une conférence de la famille en septembre 2021, les conférences annuelles de la famille ayant été réunies à partir de 1982 et interrompues en 2007.

2.2.2. L'offre d'accueil formel a doublé depuis 25 ans tant en individuel qu'en collectif avec de profondes transformations en EAJE dont un développement important du secteur marchand depuis 10 ans

Les étapes du développement de l'offre d'accueil peuvent être, en partie, identifiées par les enquêtes et systèmes d'information développés principalement par la CNAF et la DREES. Elles permettent, avec certaines conventions et difficultés qui seront commentées, de reconstituer une série longue depuis 1993 pour l'offre d'accueil collectif. En revanche, les agréments d'assistantes maternelles ne sont disponibles que depuis 1997, les rapports annuels de l'Observatoire national de la petite enfance de la CNAF depuis 2005, ainsi que les statistiques d'activité des assistantes maternelles (en lien avec le service PAJemploi mis en œuvre par les URSSAF). Le développement des micro-crèches n'apparaît qu'à compter de 2010, le décret n°2010-613 du 7 juin 2010 définissant les normes qui leur sont applicables, après 3 ans d'expérimentation.

Entre 1993 et 2008, l'offre globale d'accueil des enfants de moins de 3 ans (hors garde à domicile) est vigoureusement développée en accueil collectif et individuel.

Plus récemment, entre 2008 et 2018²⁹, l'effort s'intensifie en EAJE avec près de 100 000 places nettes créées, dont 40 000 en micro-crèches, et se poursuit en assistantes maternelles et en garde à domicile, avec environ 165 000 places théoriques supplémentaires, compensant le recul jusqu'en 2012 de la préscolarisation à 2 ans (-60 000 enfants supplémentaires); phénomène nouveau, les places théoriques en assistantes maternelles baissent depuis 2014.

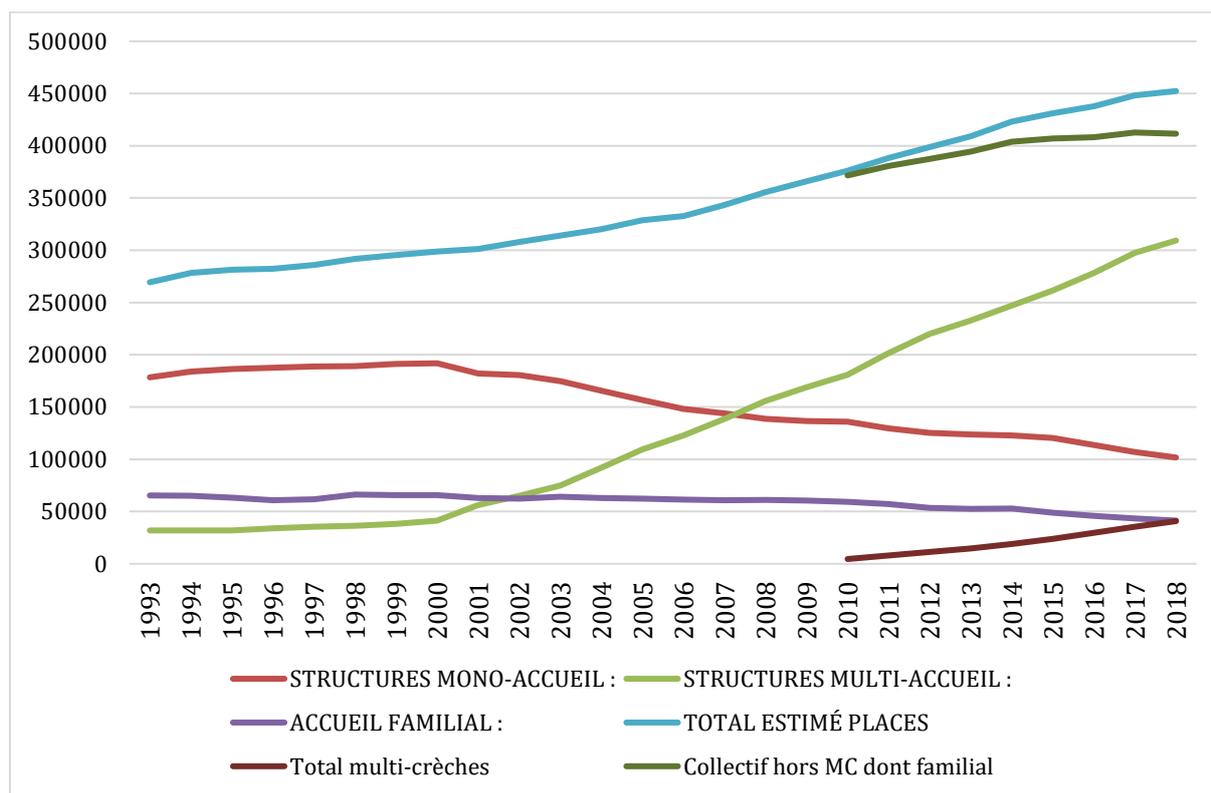
²⁸ Le titre inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP n°34691) représente environ 600 heures de formation, il ne se substitue pas à la formation de 120h du conseil départemental, mais peut en dispenser et la prolonger. Il est accessible soit par la formation initiale ou continue, soit par l'apprentissage ou le contrat de professionnalisation, ou la VAE. Il est situé comme le CAP AEPE ou le DE d'auxiliaire de puériculture au niveau 3 de formations (ancien niveau V CAP-BEP), comprend huit blocs dont deux sont communs aux autres certifications assistant maternel/garde à domicile (CAP AEPE) et deux autres (prévention et sécurité au domicile, entretien du domicile et du linge) aux titres « employé familial », « assistant de vie dépendance ». Le nombre de certifiés en 2018 et 2019, année de rénovation du titre, est de 503 et 220, et par la VAE de 179 et 70.

²⁹ Dernière année couverte par le rapport annuel de l'Observatoire national de l'accueil de la petite enfance (ONAPE rapport 2020),

Annexe IV

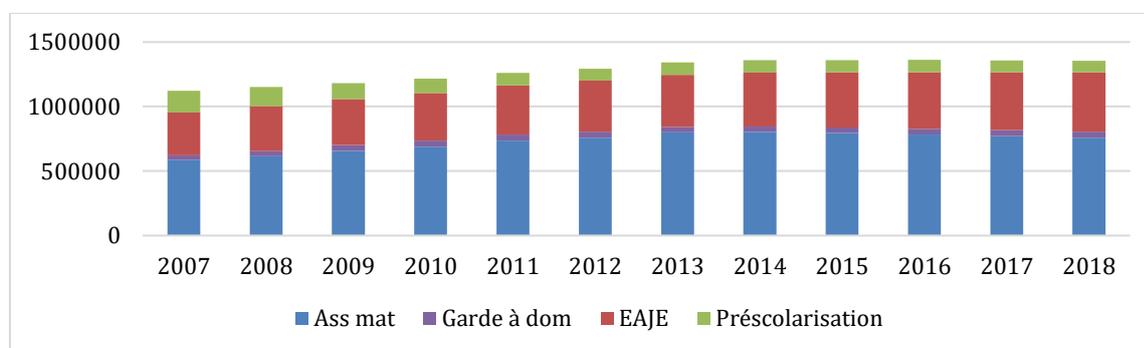
La première date, 1993, correspond au début de l'enquête annuelle DREES auprès des services de PMI sur l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans, et coïncide par ailleurs avec le creux historique des naissances en France en 1994 (708 000 naissances). Pour sa part, la revue de dépenses 2017 sur l'accueil du jeune enfant avait comparé l'offre globale et l'effort public, notamment entre 2008 et 2015. Les deux COG précédentes portaient sur les périodes de 2009 à 2012 et de 2013 à 2017. Enfin, les dernières données publiées par l'ONAPE concernent l'année 2018, première de la COG en cours, sur la période 2018-2022.

Graphique 9 : 25 ans de croissance de l'accueil collectif du jeune enfant de moins de 3 ans



Source : Mission d'après données collectées.

Graphique 10 : Les capacités théoriques d'accueil collectif et individuel des enfants de moins de 3 ans



Source : Mission d'après données collectées.

Les grandes tendances peuvent être résumées sur ces différentes périodes :

- ◆ jusqu'en 2008, l'offre en assistantes maternelles s'organise et se régularise en doublant pratiquement et atteint 614 000 places théoriques ; l'accueil individuel se stabilise à partir de 2014 vers 800 000 places théoriques dont environ 40 000 en garde à domicile ;
- ◆ l'offre en crèches se transforme, 74 000 places sont créées sur la période, soit +27 % en 15 ans, et en moyenne près de 5 000 créations nettes par an (+1,6 %) ; les crèches multi-accueil offrant plusieurs modes de garde se substituent progressivement aux établissements traditionnels mono-accueil, les crèches familiales restent stables ;
- ◆ la scolarisation des enfants de 2 ans, stable vers 250 000 enfants jusqu'en 2001, décroît rapidement ensuite : en 2008, 150 000 enfants seulement sont scolarisés.

Par voie de conséquence, l'offre d'accueil formel pour les enfants de moins de 3 ans s'améliore et progresse d'un point par an depuis 2007. Cet indicateur disponible depuis 2007 a été construit par la CNAF dans le cadre de l'ONAPE et du suivi de la COG :

- ◆ il reste le seul disponible, bien qu'en partie conventionnel : il mêle des composantes de recours (assistante maternelle, garde à domicile, enfants préscolarisés à 2 ans) et les places autorisées en EAJE, pour leur part estimée disponible pour les enfants de moins de 3 ans, rapportées à la population des enfants de moins de 3 ans estimée par l'Éducation nationale ;
- ◆ ces séries sont données de façon provisoire dans le rapport annuel de l'ONAPE, puis révisées globalement dans les rapports suivant, sans indiquer le détail des révisions. Les places théoriques essaient de tenir compte du continuum de recours des familles, entre enfant de moins de 3 ans et de 3 à 6 ans, en complément de l'école, d'une part ; et d'autre part entre un accueil formel de quelques heures par mois (la condition pour bénéficier du CMG est de 16 heures par mois) et un mode de garde principal sur la semaine associé le cas échéant à d'autres modes de garde, ce qui conduit le HCFEA à estimer qu'une place de crèche accueille en moyenne 1,28 enfants³⁰.

Enfin, au sein de l'offre en EAJE, la répartition des places par catégorie de gestionnaire, public ou privé, et par financement, PSU ou PAJE reste approximative selon les sources de données. Avec leurs limites, ces indicateurs repris dans l'annexe I au PLFSS suivent de façon cohérente dans la durée les évolutions de l'offre d'accueil formel. D'après les données collectées, on observe que l'offre formelle pour les enfants de moins de 3 ans progresse d'un point par an depuis 2007.

Depuis les années 2000, le secteur des crèches privées s'est développé en complément des crèches municipales et associatives. La conférence de la famille et l'adoption du crédit impôt famille en 2003 a contribué à son développement. Le crédit impôt famille permet en effet à une entreprise privée de déduire 50% des coûts liés à la création d'une place de crèche pour un enfant de salarié dans la limite de 1 M€. En 2019, plus 12 000 entreprises ont ainsi bénéficié d'un crédit d'impôt de 130 M€. Le développement des crèches privées à but lucratif et en particulier des microcrèches PAJE a pris le relais des crèches publiques et associatives dans le développement des places de crèches.

Les gestionnaires du secteur public (environ 265 000 places) d'une part et du secteur associatif (environ 100 000 places) d'autre part, continuent de gérer l'essentiel des places de crèches en France avec environ 80 % des places de crèches.

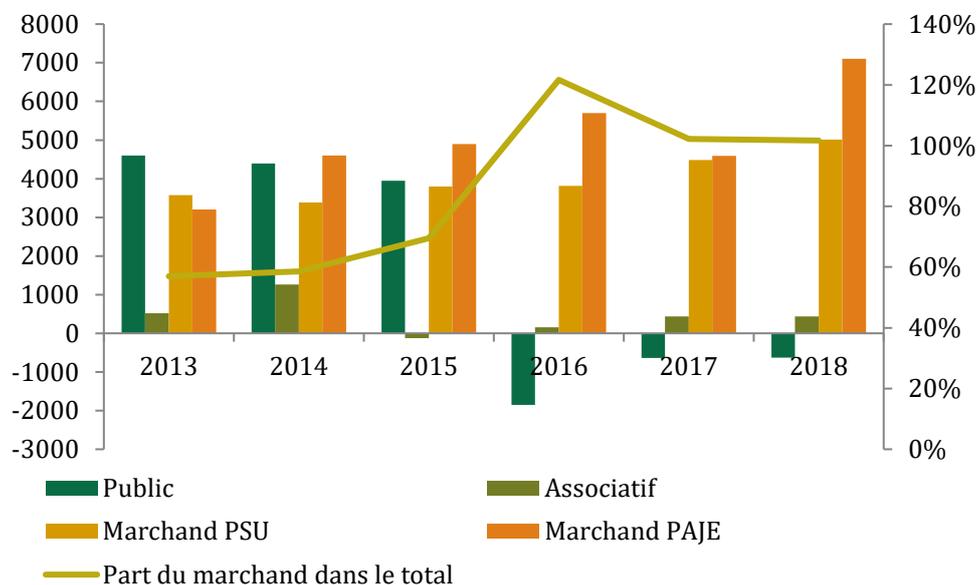
Les gestionnaires du secteur marchand gèrent environ 80 000 places, réparties à parts égales entre des crèches classiques en financement PSU et des micro-crèches PAJE, soit autour de 20% des places de crèche. Le secteur marchand représente aujourd'hui près de 1,5 Md€ de chiffre d'affaires et 25 000 salariés.

³⁰ Rapport HCFEA 2018 l'accueil des enfants de moins de 3 ans tome 2 annexe A.

Annexe IV

La croissance du nombre de places gérées par le secteur marchand a pris le relais du ralentissement de la création de places de crèches dans le secteur public et associatif comme le montre le graphique ci-dessous :

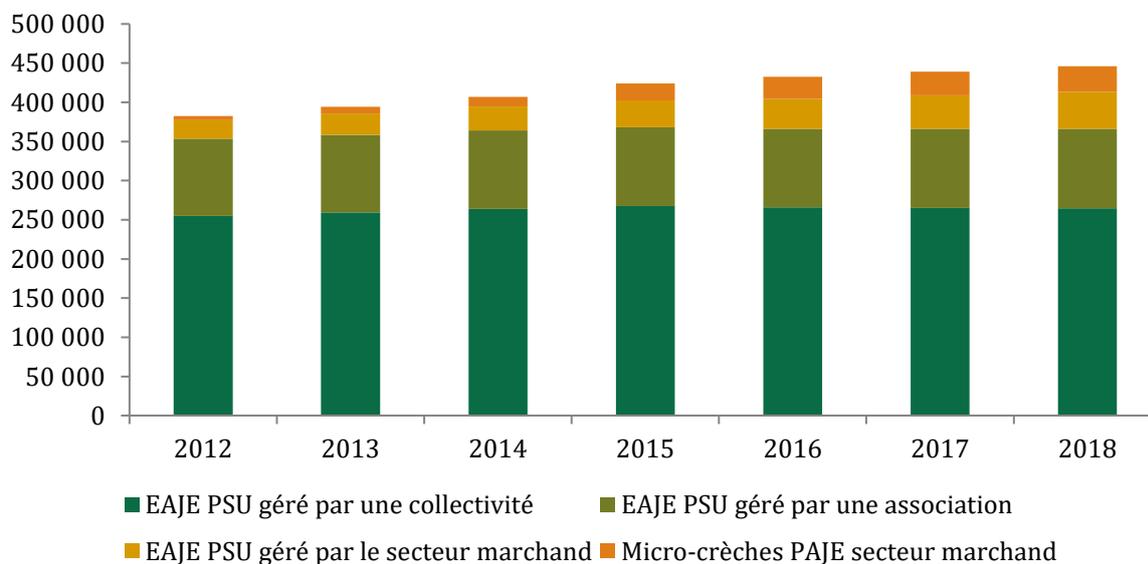
Graphique 11 : La répartition des créations de places par gestionnaire sur les six dernières années



Source : Rapports annuels de l'ONAPE, lettre de l'ONAPE et calculs de la mission CIFAM.

Parmi les places de crèches gérées par le secteur marchand, le segment des micro-crèches PAJE, apparue en 2010, est le plus dynamique puisqu'au cours des années 2017 et 2018. Il a contribué à la création de près de la moitié des places de crèches.

Graphique 10 : Le nombre de places en EAJE par type de financement et de gestionnaire de 2012 à 2018

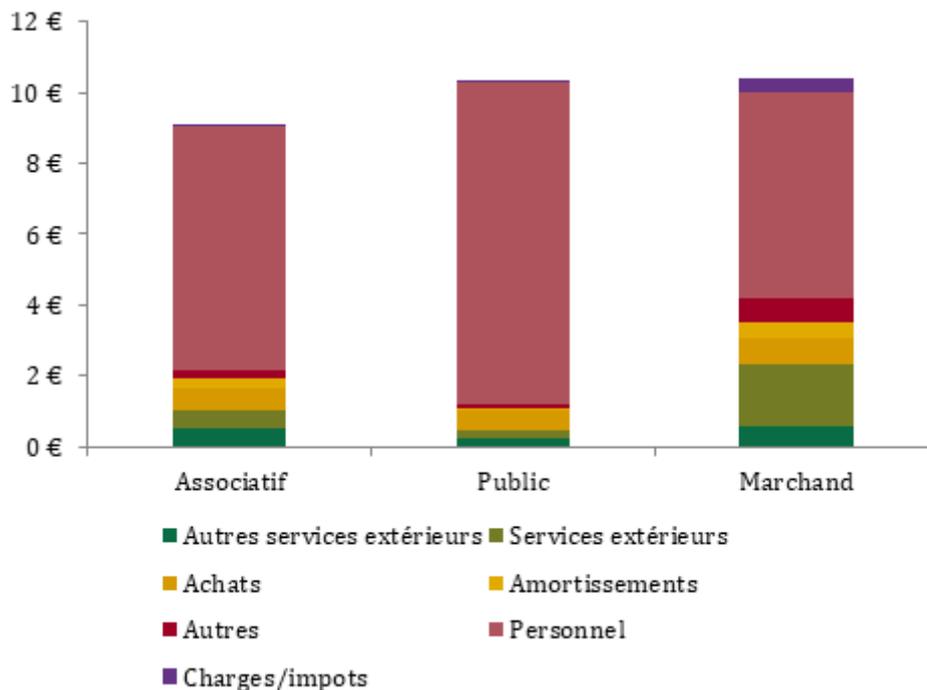


Source : CNAF, ONAPE et repris par le rapport E&Y de 2018.

Le développement des établissements de crèches du secteur marchand repose sur le modèle économique qu'ils ont su construire. En dépit de coûts plus élevés que leurs concurrents publics (immobilier, taxation), les EAJE du secteur marchand ont des coûts horaires équivalents à ceux du secteur public, et légèrement supérieurs à ceux des crèches associatives grâce à un taux d'occupation budgétaire³¹ supérieur à celui observé dans le secteur public ou associatif. En particulier, ils ont des coûts de main d'œuvre mieux maîtrisés que leurs concurrents, notamment publics, même si le recours à des prestations de services est plus élevé.

La mission a fait le constat que si le modèle économique des crèches à la PSU pouvait être appréhendé, en revanche, il n'existe pas de données suffisamment complètes et exhaustives pour apprécier le modèle économique des micro-crèches à la PAJE.

Graphique 12 : Le coût horaire des différents types de gestionnaire pour des établissements gérés à la PSU



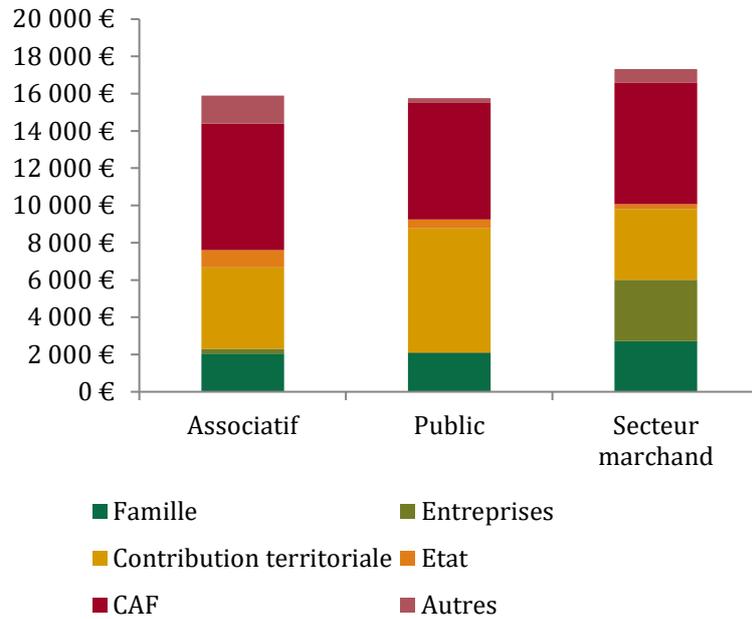
Source : CNAF 2017, calculs Pôle science des données de l'IGF.

Comme leurs homologues publics ou associatifs, les EAJE du secteur marchand à la PSU bénéficient de soutiens publics mais surtout grâce à leur installation dans des zones aisées, ils savent optimiser les concours des entreprises et des familles comme le montre le graphique ci-dessous.

³¹ Le taux d'occupation budgétaire rapporte le nombre d'actes payés par les usagers au nombre d'actes théoriques. Le nombre d'actes théoriques représente le nombre total d'heures d'accueil qui pourrait être effectuée si toutes les places disponibles dans l'établissement étaient occupées pendant l'intégralité du temps d'ouverture proposée dans l'année.

Annexe IV

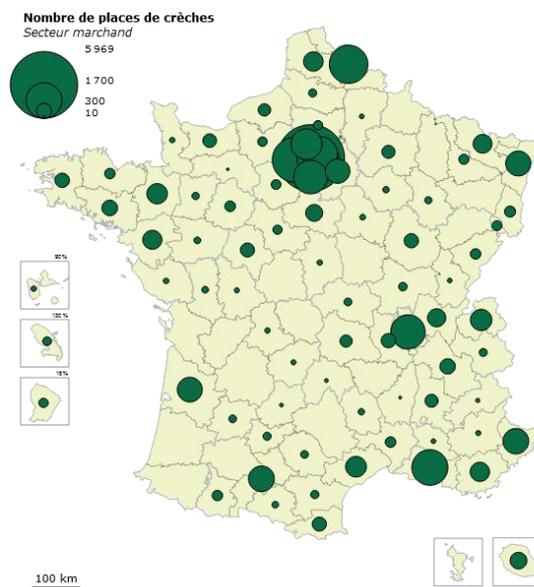
Graphique 13 : Le subventionnement des différents types de gestionnaire pour des crèches « classiques » à la PSU



Source : CNAF 2017, calculs Pôle science des données.

La concentration des crèches gérées par le secteur marchand en PSU en France est encore plus nette que celle de l'ensemble des EAJE. En effet, ces établissements se concentrent dans les aires urbaines et sont presque absents d'une large part des départements français, notamment en zones rurales. En revanche, les EAJE gérés par le secteur marchand, à la PSU, proposent un grand nombre de places en Ile-de-France et dans les métropoles lyonnaise, marseillaise et lilloise. Les micro-crèches gérées par des gestionnaires du secteur marchand et à la PSU sont quant à elles concentrées en région parisienne et dans la métropole lilloise.

Carte 1 : Les EAJE gérés par le secteur marchand en France



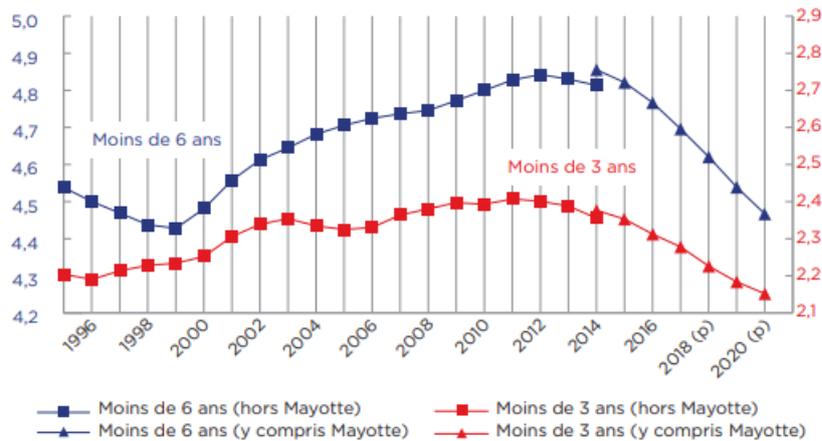
Source : Données CNAF 2016, calculs Pôle science des données de l'IGF.

Annexe IV

Au total :

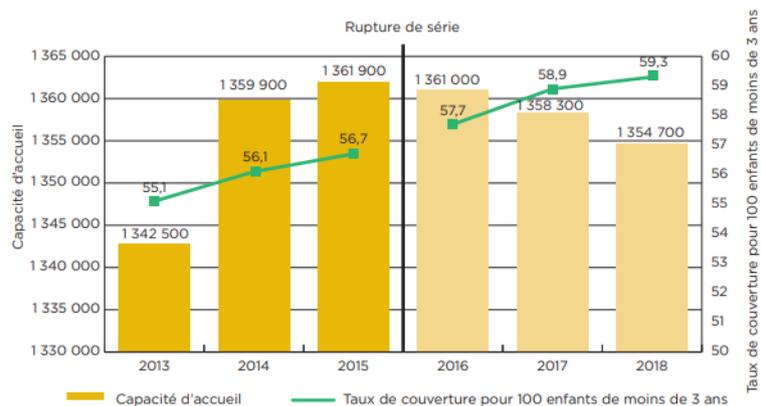
- ◆ l'offre globale atteint ainsi 1 355 000 places d'accueil formel pour un nombre d'enfants de moins de 3 ans, en réduction (de 2,35 millions en 2010 à 2,25 millions en 2018) ;
- ◆ le taux d'accueil poursuit ainsi sa progression, passant de 47,4 places pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2008 à 59,3 places en 2018 dans un contexte d'érosion du nombre de naissances depuis 2010 ;
- ◆ depuis 2015, le nombre de places en accueil formel a atteint un palier car les créations de places en crèche ne compensent plus les baisses du nombre d'assistantes maternelles et le recul de la préscolarisation. La hausse du taux d'accueil résulte donc uniquement de la baisse du nombre de jeunes enfants.

Graphique 14 : Nombre d'enfants de moins de 3 ans



Source : Insee.

Graphique 15 : Capacité d'accueil selon des modes de garde formelle des jeunes enfants et taux de couverture des jeunes enfants par des modes de garde formelle de 2013 à 2018



Source : Observatoire nationale de la petite enfance.

Ainsi, au cours des dernières années, le nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans chacun de ces modes de garde a connu les évolutions suivantes (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Évolution de l'accueil des jeunes enfants selon le mode de garde

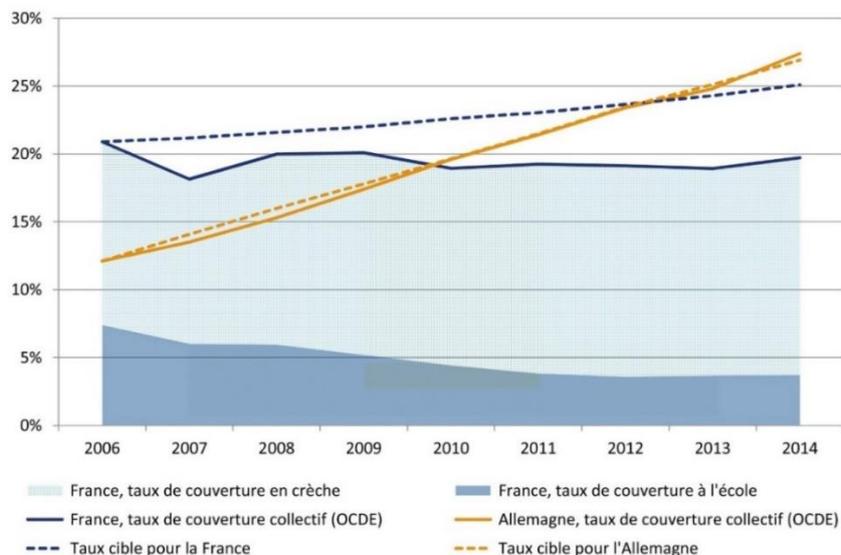
En milliers	2008	2015	2018
Assistantes maternelles	614	796	759
Salariée à domicile	40	42	47
EAJE (crèche)	350	428	460
École maternelle	149	93	89
Total	1 152	1 359	1 355
Taux d'accueil en mode formel	47,4%	56,6%	59,3%

Sources : Observatoire national de la petite enfance, Cour des comptes, calculs de la mission.

2.2.3. L'augmentation de l'offre d'accueil du jeune enfant en France peut utilement se comparer avec celle de l'Allemagne

L'Allemagne a réussi depuis 10 ans à doubler sa capacité d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans. Partant d'un niveau de couverture des structures d'accueil des jeunes enfants inférieur à la plupart des pays européens équivalents, le gouvernement fédéral allemand a mis en place en 2008 un plan de développement de l'offre de places d'accueil et en 2013 un droit opposable à l'accueil en mode de garde public. Le taux de fréquentation des services d'accueil des enfants de moins de trois ans est passé de 14% en 2006 à 29% en 2013.

Graphique 16 : Part des enfants de moins de 3 ans en accueil collectif en France et en Allemagne : objectifs et réalisation, 2006-2015



Source : France stratégie, note d'analyse n° 56, mai 2017.

2.3. Des moyens financiers importants consacrés aux modes d'accueil formels des très jeunes enfants

2.3.1. Aujourd'hui de l'ordre de 15,4 Mds d'euros, l'effort financier en faveur de l'accueil du jeune enfant s'est renforcé au cours des dix dernières années

Estimé par l'Observatoire national de la petite enfance de la CNAF, l'effort financier global en faveur de l'accueil de la petite enfance est significatif : il atteindrait 15,4 Md€ tous financeurs en 2019 (branche famille dont CMG, Prepara et FNAS, État avec les mesures fiscales et collectivités), sous les conventions retenues par l'ONAPE depuis qu'il établit ces données (cf. tableau ci-dessous).

L'effort public d'accueil des enfants de moins de 3 ans s'est ainsi renforcé depuis 2008 :

- ◆ le rapport IGAS-IGF de 2017 notait ainsi que l'effort public ainsi défini a fortement progressé entre 2008 et 2015 (+25%), passant de 12,4 Md€ à 15,4 Md€ pour un nombre d'enfants de moins de 3 ans stable vers 2,35 millions. Les réformes de 2012-15 ont contribué à un redéploiement d'environ 1 milliard d'euros vers le FNAS. L'effort nouveau entre 2008 et 2015 se répartit entre la branche famille pour + 2,0 Md€ dont FNAS +1,4 Md€ et +0,6 Md€ sur les prestations, avec une baisse de -0,6 Md€ du CLCA et une augmentation du CMG de 1,2 Md€, +0,2 Md€ pour l'État et +0,8 Md€ pour les collectivités ;
- ◆ ce montant est toutefois resté stable entre 2015 et 2018, alors que le nombre d'enfants de moins de 3 ans baissait d'un peu moins de 10%.

Le montant moyen par enfant de moins de 3 ans représente ainsi près de 7 000 €. Il varie entre 15 000 € pour un enfant en crèche, 6 000 € pour un enfant gardé par un assistant maternel ou en préscolarisation et beaucoup moins pour un enfant gardé par ses parents.

Annexe IV

Tableau 2 : Les dépenses d'accueil du jeune enfant 2018 (moins de 3 ans) (ONAPE/CNAF 2020, p88)

MODES D'ACCUEIL FORMELS	0 à 3 ans
Accueil individuel	4 976
Prestations monétaires bénéficiant directement aux familles et prise en charge des cotisations¹	4 883
Complément de libre choix du mode de garde pour une assistante maternelle ²	4 531
Complément de libre choix du mode de garde pour une garde à domicile	186
Complément de libre choix du mode de garde en mode prestataire hors micro-crèche ^{2,1}	91
Déduction forfaitaire	75
Soutien à l'accueil individuel pour les familles et les professionnelles	93
Relais assistantes maternelles	90
Aide à l'installation des assistantes maternelles y compris aide au démarrage des maisons d'assistantes maternelles	3
Établissements d'accueil des jeunes enfants⁴	6 931
Dépenses de fonctionnement	6 367
Accueil collectif	2 275
Accueil familial	181
Accueil parental	29
Micro-crèches y compris complément de mode de garde ³	416
Autres lieux d'accueil lieux d'activité ou d'éveil, jardins d'éveil...	1
Contrat enfance, contrat "enfance et jeunesse" et fonds d'accompagnement	723
Fonds publics et territoires, espoir banlieue et de rééquilibrage territorial, bonus mixité sociale et inclusion handicap ⁹	122
Contrat de passage à la Psu, de rattrapage et d'accompagnement adapté	9
Dépenses de fonctionnement des communes ⁵	2 610
Dépenses d'investissement	565
Accueil collectif	15
Autres types d'accueil ⁹	2
Contrat « enfance et jeunesse », fonds de rénovation et accompagnement Psu	28
Plans crèches	291
Dépenses d'investissement des communes ⁵	228
Accueil de loisirs sans hébergement⁴	
École préélémentaire⁶	555
Ministère de l'Éducation nationale	282
Collectivités locales	273
Dépenses fiscales	1 495
Crédit d'impôt pour frais de garde ²	987
Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux ⁷	146
Régime d'imposition des assistantes maternelles agréées ²	247
Crédit impôt famille	115
AUTRES MODES D'ACCUEIL	
Accueil par les familles dans le cas d'une interruption ou réduction d'activité professionnelle	1 362
Complément de libre choix d'activité Clca-PreParE	916
Complément optionnel de libre choix d'activité Colca-PreParE majorée	6
Dépenses Avpf liées à un Clca ou un Colca ⁸	440
TOTAL	15 320

Source : Rapport ONAPE/CNAF 2020 (les notes du tableau donnent de nombreuses précautions de lecture ou d'interprétation).

2.3.2. Les différents modes de garde bénéficient de soutiens financiers très différents de la part des pouvoirs publics

Les modes d'accueil formel du jeune enfant sont soit en individuel, au domicile d'un assistant maternel en emploi direct par les parents ou d'une garde à leur domicile ; soit en collectif dans un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE : crèche ou micro-crèche, halte-garderie, jardin d'enfants, crèche familiale). Dans le premier cas, l'accueil individuel, une prestation intitulée complément de libre choix du mode de garde (CMG) est versée à la famille, qui peut en outre bénéficier de deux crédits d'impôts, pour frais de garde (assistante maternelle) ou salarié à domicile (garde à domicile).

Le montant du CMG varie selon les ressources du ménage³², le nombre d'enfants à charge et l'âge des enfants gardés (le CMG pour l'enfant de 3 à 6 ans est moitié du CMG pour l'enfant de moins de 3 ans). Dans tous les cas, un minimum de 15 % de la rémunération de la personne employée reste à la charge de l'allocataire. Le CMG est calculé par enfant, dans les cas de garde par un assistant maternel agréé, et par famille dans les cas de garde à domicile. Son versement est conditionné à l'exercice d'une activité professionnelle pour l'un au moins des deux membres du couple, sauf pour les étudiants (personnes seules ou couples d'étudiants) et les bénéficiaires de certains minima sociaux (AAH, ASS, RSA). Si l'allocataire est une personne seule et/ou bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés et/ou a des horaires de travail spécifiques, le barème est majoré. Ce **CMG est dit « emploi direct »** : il est versé lorsque la famille emploie une garde à domicile ou un assistant maternel agréé pour la garde d'un enfant de moins de six ans. La famille est employeuse, doit utiliser le service simplifié mis en place par les URSSAF (PAJemploi), et bénéficie d'une exonération de charges sociales de 100% (assistante maternelle) ou 50 % (garde à domicile) qui fait partie de la prestation CMG.

Dans le second cas, l'accueil collectif, l'EAJE est dans 90 % des cas financé par la Prestation de service unique (PSU) versée par la CAF à l'établissement, qui couvre en principe 66% du coût de fonctionnement par place dans la limite d'un plafond et peut être complété par différents financements CAF. Dans 10% des cas, il s'agit d'une micro-crèche³³ dite PAJE qui ne reçoit aucun financement de la CAF et la famille reçoit alors une prestation **CMG dite structure**, attribuée aux personnes qui recourent à un organisme pour assurer la garde de leurs enfants à la condition que l'enfant soit gardé au moins 16h par mois ; elles peuvent également bénéficier du crédit d'impôt frais de garde.

En 2019, 905 000 familles ont bénéficié du CMG pour un montant de 6,4 Md€, dont 816 000 familles en emploi direct pour 5,8 Md€, assistantes maternelles pour 754 000 familles et 5,5 Md€ ou garde à domicile pour 62 000 familles et 270 M€ ; et en CMG structure, 89 000 familles en ont bénéficié pour 560 M€, dont 41 000 familles recourant à un prestataire de garde à domicile et 45 000 familles recourant à une micro-crèche PAJE.

Le REPSS famille donne chaque année les simulations de reste à charge en fonction du revenu des familles et des situations, en tenant compte des crédits d'impôt.

³² La condition de modulation par les ressources distingue les couples et les parents isolés, la LFSS 2102 a majoré les plafonds de ressources de 40 % pour les parents isolés et les bénéficiaires de l'AAH, et la LFSS pour 2018 a majoré les montants du CMG pour parent isolé de 30 %.

³³ Une micro-crèche est un EAJE de 10 places au plus, répondant à des normes plus souples, et financé soit par la PSU (14 % des places ou 7.000 en 2018 selon le rapport ONAPE 2019 page 35) soit par la famille qui reçoit le CMG structure (micro-crèche dite PAJE 41.900 places théoriques pour les moins de 3 ans selon le rapport ONAPE).

Annexe IV

Encadré 4 : Prélèvement à la source - le service Pajemploi

Jusqu'en 2019, les parents du salaire devaient faire l'avance du salaire de l'assistant maternel, contrairement à l'EAJE. Depuis 2019, le versement du CMG par Pajemploi le 4 du mois (au lieu du 8 par la CAF) après déclaration du salaire en fin de mois précédent, et en 2020 dans le cadre du prélèvement à la source la possibilité de déléguer à Pajemploi le versement du salaire à l'assistant maternel, et des impôts et cotisations, le CMG est traité en tiers-payant sans avance de trésorerie des parents, qui restent employeurs de l'assistant maternel et sont prélevés seulement de leur participation.

Les synthèses effectuées par la CNAF sur les dépenses d'accueil du jeune enfant permettent de retracer l'évolution de l'effort financier réalisé par la collectivité (État, branche famille, collectivités locales ; en dépenses de fonctionnement et d'investissement).

Tableau 3 : Les dépenses d'accueil du jeune enfant selon le mode de garde

Année	2005	2008	2015	2018	écart 2018/2005	% 2018/2005
Individuel (CMG)	2701	3700	4949	4976	2275	84%
EAJE	3610	3853	6110	6931	3321	92%
part FNAS fonct	1864	1862	2988	3756	1892	102%
Part FNAS invt	34	102	367	337	303	891%
Part Coll loc fct	1432	1573	2484	2610	1178	82%
part Coll loc invt	280	316	272	228	-52	-19%
Préscolarisation	791	698	542	555	-236	-30%
dont MEN	423	374	273	282	-141	-33%
dont Coll loc	368	325	269	273	-95	-26%
Fiscal	566	1028	1392	1495	929	164%
CI frais garde	240	711	986	987	747	311%
RI emploi dom	151	145	162	146	-5	-3%
exo assmat	140	116	164	247	107	76%
CIF	35	55	80	115	80	229%
réduction/arrêt	5163	3205	2577	1362	-3801	-74%
Congés parental	2738	2257	1788	922	-1816	-66%
AVPF	2425	948	788	440	-1985	-82%
Total effort public (M€)	12831	12484	15570	15319	2488	19%
Enfants France (milliers)	2443	2434	2401	2285	-158	-6%
Coût public par enfant (€)	5253	5130	6485	6706	1453	28%
Part CNAF+Etat	10751	10270	12545	12208	1457	14%
Part Coll loc	2080	2214	3024	3111	1031	50%
part Individuel (M€)	2701	3700	4949	4976	2275	84%
Enfants individuel (millier)	630	652	836	806	176	28%
Coût enfant individuel (€)	4286	5673	5923	6170	1884	44%
part EAJE (M€)	3610	3853	6110	6931	3321	92%
Enfants EAJE (milliers)	347	350	427	459	112	32%
Coût enfant EAJE (€)	10408	10996	14297	15094	4686	45%
Part préscolarisation (M€)	791	698	542	555	-236	-30%
Enfants préscol (milliers)	190	149	94	89	-101	-53%
Coût enfant préscol (€)	4163	4690	5787	6250	2087	50%

Source : ONAPE, Cour des comptes, IGAS-IGF 2017, calculs de la mission.

Ces chiffres, dont le périmètre est propre à celui de l'ONAPE, donnent des ordres de grandeur des dépenses par enfant et par mode de garde et montrent l'importance de l'effort fait par la Nation en faveur de l'accueil du jeune enfant : **0,72% PIB en 2005 et 0,65% en 2018**, soit une baisse en ligne avec la baisse de 6 % sur la période du nombre d'enfants de moins de 3 ans. L'effort par enfant en % du PIB est ainsi resté stable sur la période.

On peut observer que les coûts d'accueil du jeune enfant se hiérarchisent ainsi :

- ◆ La crèche est le dispositif le plus coûteux pour les pouvoirs publics (15 000 € en 2018), plus du double du coût d'une garde par une assistante maternelle ou garde à domicile (6170 €). L'écart est en forte hausse sur la période 2005/2018, passant de 6 000 à 9 000 €. Les crèches coûtent de plus en plus cher en fonctionnement et c'est ce qui explique le recul du nombre de places dans les crèches municipales ;
- ◆ Les coûts affectés à la préscolarisation semblent conventionnels, estimés par ratio par l'éducation nationale, à partir des coûts moyens de maternelle ; la décroissance des effectifs d'enfants de deux ans sur la période et son recentrage sur les quartiers prioritaires en mettant en place un encadrement de qualité différent de celui de la maternelle, et y préparant, rendent les comparaisons peu pertinentes ;
- ◆ Il en est de même pour la garde par les parents, dont la part se réduit, mais n'est aidée qu'en cas de prestation compensant la réduction ou l'arrêt d'activité, dont les effectifs concernés chutent après la réforme créant la PreParE. C'est naturellement le mode de garde le moins coûteux pour l'État.

Par ailleurs, les coûts des modes de garde formels sont en augmentation sur la période 2005/2018, que ce soit en crèche ou pour les assistantes maternelles (+45 ou 44 % par enfant), soit plus que l'inflation +17% sur la période. Cette forte augmentation reflète l'évolution des coûts salariaux dans un contexte de pénurie de ressources humaines et de normes réglementaires strictes vérifiées par les services départementaux de PMI. Les interlocuteurs rencontrés ont mis par ailleurs en avant comme frein important au déploiement de nouveaux modes de garde collectif ou même à leur maintien dans certains territoires la tension sur les métiers qualifiés de la petite enfance, et la faible attractivité du métier d'assistante maternelle. Ainsi, l'effort de la nation se concentre sur les enfants accueillis en crèches qui sont souvent en ville, tandis que les jeunes ruraux bénéficient le plus des assistantes maternelles.

L'effort statistique réalisé par la CNAF depuis 2005 est important, principalement en lien avec la DREES et mobilise plusieurs enquêtes et sources sur un secteur complexe.

Les modes de financement multiples, que le rapport de 2017 détaillait, évoluent en effet régulièrement. La CNAF consolide chaque année les budgets prévisionnels et réalisés par tous les gestionnaires d'EAJE financés par la prestation de service unique qu'elle verse, soit pour environ 12 500 structures publiques et privées gérant 414.000 places d'EAJE. Mais si la PSU est versée directement au gestionnaire, public ou privé, ceux-ci reçoivent aussi différentes subventions de fonctionnement ou d'exploitation des différents niveaux de collectivités, communes, EPCI, département, dont certains viennent de la CNAF, au titre des contrats enfance jeunesse (CEJ) ou désormais des conventions territoriales globales (CTG), des bonus mixité sociale ou territoires et différentes aides à l'investissement.

Les données relatives aux collectivités locales, qui gèrent 60 % des places des EAJE avec financement PSU de la CNAF appellent à ce titre les précautions suivantes :

- ◆ depuis 2005, la CNAF retient les dépenses brutes, en fonctionnement et investissement, des seules communes de plus de 10 000 habitants, extraits de la ventilation fonctionnelle de ces comptes communaux ;
- ◆ elle ne prend pas en compte, par convention depuis 2005, les dépenses des autres strates de collectivités (communes de 3 500 à 10 000 habitants, dont les données ventilées sont pourtant disponibles, ainsi que celles des métropoles, communautés d'agglomérations, et communautés de communes supérieures à 10 000 habitants).

Annexe IV

Comme indiqué par la CNAF, les données des départements, qui sont exceptionnellement gestionnaires (essentiellement dans le 94 avec 77 EAJE et le 93 avec 22 EAJE à ce jour) ne permettent pas de distinguer les EAJE des dépenses plus importantes d'aide sociale à l'enfance, mais cet écart reste marginal. Ce choix statistique compense la difficulté à déterminer les dépenses des gestionnaires du bloc communal, qui selon les choix politiques locaux sont portées soit par un EPCI, soit par un CCAS ou un CIAS, s'il en existe et si cette compétence leur a été confiée, soit directement par la commune. Les données CNAF indiquent que 10 % des places du bloc communal sont gérées par les CCAS ou CIAS.

Tableau 4 : Dépenses d'accueil du jeune enfant par les collectivités

Mode de garde	2006	2011	2015	2019
EAJE				
Dépenses de fonctionnement des communes	1519	1971	2484	2610
Dépenses d'investissement des communes	301	221	272	228
Écoles pré-élémentaires				
Part des collectivités locales	394	230	269	273

Source : ONAPE, Cour des comptes et calculs de la mission.

Ces éléments confirment la forte hausse des dépenses brutes de fonctionnement des EAJE (+72% sur la période 2006/2019, soit +6% par an), sans renseigner sur le reste à charge réel pour le gestionnaire :

- ◆ ce dernier est réputé élevé, bien que la PSU et la participation moyenne des familles couvrent en principe au moins 66 % du fonctionnement annuel, estimé en moyenne nationale par la CNAF à 16 000 € par place en 2018 ;
- ◆ toutefois, cela permet d'expliquer pourquoi malgré une hausse des dépenses des communes de plus de 1 Md€ sur la période, les dépenses d'investissement aient baissé de 73 M€, soit près de 25% de diminution sur la période.

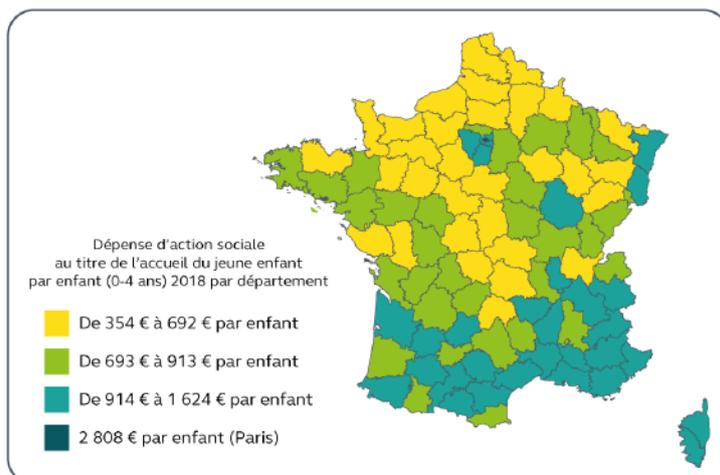
Dans la période récente, comme prévu par la COG et le soutien aux quartiers prioritaires, et particulièrement pendant la crise sanitaire, **la CNAF a fait évoluer ses financements complémentaires à la PSU**, pour réduire ce reste à charge moyen à 20 %, voire 10 % ou moins dans les territoires au plus faible potentiel fiscal, bénéficiant des bonus mixité sociale ou territoires, notamment.

L'effort des communes en fonctionnement et en investissement, net des financements reçus de la CAF (CEJ, CTG, bonus...) concerne tous les gestionnaires de son territoire :

- ◆ sa charge directe ou indirecte au titre de la petite enfance peut peser sur les efforts d'investissement des communes dans le développement de l'offre, dans un contexte de finances locales sous contrainte ;
- ◆ à titre d'exemple, la ville de Paris donne un coût moyen par berceau de 17 000 € par an et ce qui représente pour la ville de Paris un reste à charge de 7 000€ par berceau en déduisant la participation des familles et les financements de la CNAF. Ce montant est probablement beaucoup plus élevé que la moyenne compte tenu de coûts salariaux et immobiliers plus importants à Paris.

Ils montrent également que les communes et les collectivités continuent d'investir en faveur de l'accueil du jeune enfant alors même que ce n'est pas une compétence obligatoire. Toutefois on peut noter des écarts sensibles entre départements : en 2018, les dépenses d'action sociale au titre de l'accueil du jeune enfant par enfant varient dans un rapport de 1 à 8 entre la Mayenne et Paris (352 contre 2 808 €/enfant de moins de 3 ans) comme le montre la carte ci-dessous établie par la Cour des comptes.

Carte 2 : Dépenses d'action sociale au titre du jeune enfant

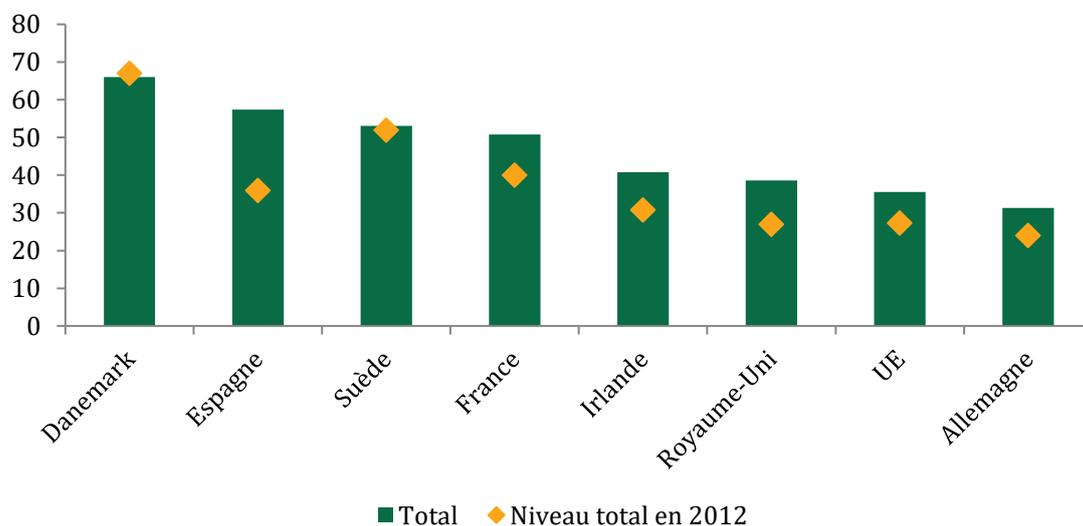


Source : données d'action sociale (Cnaf), données démographiques (Insee), calculs Cour des comptes.

2.4. Au total, en France, l'effort en faveur des modes formels de garde se compare avantageusement à la moyenne UE mais est en dessous des pays scandinaves

Selon les données OCDE (qui recouvrent la maternelle), le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode de garde formel³⁴, c'est-à-dire en dehors du cercle familial, est supérieur en France (51%) à la moyenne européenne (36%) et en augmentation depuis 2012. Toutefois, il intègre l'importance des assistantes maternelles, ce qui constitue une spécificité française.

Graphique 17 : Part des enfants de moins de 3 ans bénéficiant d'un mode de garde formalisé, 2019 (en %)



Source : Mission à partir des données Eurostat 2020.

³⁴ L'indicateur de mode de garde formel de l'OCDE recouvre tous les services organisés tels que les crèches ou les maternelles publiques ou privées et les services de garde fournis par des professionnels rémunérés.

2.5. Une offre d'accueil du jeune enfant qui reste néanmoins insatisfaisante tant au regard des besoins exprimés par les familles qu'au vu des objectifs de développement de l'enfant et d'égalité des chances

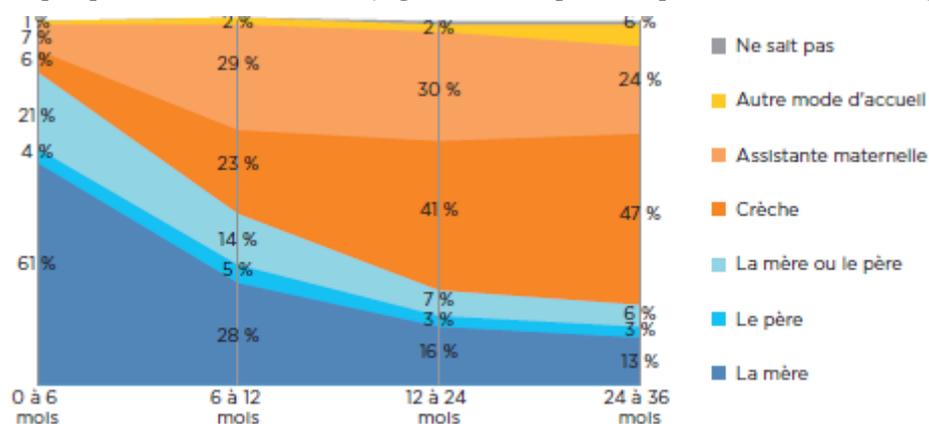
2.5.1. Le niveau de satisfaction des familles concernant la politique publique de l'accueil du jeune enfant est contrasté selon le mode de garde et inférieur à 50% pour l'accueil collectif

Le choix du mode de garde de leur enfant est un sujet essentiel pour les familles. La CNAF procède régulièrement depuis 2011 à une enquête sur leurs attentes et besoins. La dernière édition du baromètre de la petite enfance en 2019 a porté sur un échantillon de 12 000 familles interrogées par voie téléphonique ou électronique³⁵. À la naissance de leur enfant, 32% souhaitent que leur enfant bénéficie d'un accueil en crèche, 29% souhaitent le garder eux-mêmes, 23% souhaitent recourir à une assistante maternelle et 30% n'expriment aucune attente particulière.

En pratique, si 85% des parents ont pu obtenir le mode de garde qu'ils souhaitaient, le taux tombe à 77% pour ceux qui souhaitent recourir à une assistante maternelle **et surtout à 49% pour ceux qui espéraient que leur enfant puisse bénéficier d'une crèche. Ce chiffre explique la forte tension sur les places en crèches, surtout dans les zones en expansion démographique.**

Enfin, les souhaits des parents évoluent au cours de la vie de leur enfant : si le recours aux parents est considéré comme le plus adapté à leur enfant avant 6 mois, les modes de garde formels et notamment collectifs sont préférés dès que l'enfant a plus d'un an.

Graphique 18 : Mode d'accueil jugé comme le plus adapté à l'enfant selon l'âge



Lecture : lorsque l'enfant est âgé de moins de 6 mois, 61% des familles estiment que le mode d'accueil le plus adapté à leur enfant est la garde par la mère, 4% le père, 21% la mère ou le père indifféremment, 6% la crèche, 7% l'assistante maternelle et 1% un autre mode d'accueil.

Source : TMO-régions – enquête baromètre petite enfance, octobre 2019 cité par ONAPE.

³⁵ L'essentiel n°190 CNAF mai 2020.

2.5.2. Au sein de l'offre formelle de garde, la littérature suggère que c'est l'offre de garde collective qui contribue le plus au développement du jeune enfant

Les recherches sur les effets bénéfiques de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) sur l'apprentissage et le développement cognitif ainsi que sur l'égalité des chances et le bien-être de l'enfant³⁶ ont incité les pouvoirs publics à intensifier leur effort financier en la matière.

Ce point est d'autant plus important que les modes de garde formels apparaissent comme les plus bénéfiques pour ces enfants³⁷ et pour leur permettre une meilleure insertion scolaire et réduire ainsi les inégalités. C'est le sens de l'obligation de scolarisation à partir de 3 ans et de l'effort fait en France pour l'enseignement en maternelle, y compris avec des mesures ciblées sur les quartiers prioritaires.

Comme le relève le rapport « Mille premiers jours » remis au secrétaire d'État en charge de l'Enfance et des Familles en septembre 2020, mais aussi les derniers travaux du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'OCDE, ou le rapport Giampino³⁸, les solutions d'accueil dès le plus jeune âge jouent un rôle déterminant en offrant des services éducatifs de qualité avant l'entrée à l'école. En effet, la mise en place précoce de pratiques éducatives conduit à une très large palette de bénéfices pour toute la société.

En particulier, deux études peuvent être citées :

- ◆ l'étude de cohorte EDEN (Étude des Déterminants du développement et de la santé de l'Enfant, 1428 enfants suivis de la grossesse jusqu'à l'âge de 8 ans) met en évidence que les enfants ayant été pendant au moins un an dans un mode d'accueil collectif présentent moins de difficultés à interagir avec d'autres enfants et paraissent plus ouverts avec eux ;
- ◆ l'étude de cohorte ELFE³⁹ (plus de 18 000 enfants suivis depuis leur naissance en 2011 en France métropolitaine) suggère un impact positif sur le développement du langage, du mode de garde collectif où l'enfant peut pratiquer des activités à visée éducative.

Les effets sur le développement cognitif sont d'autant plus forts que les enfants sont issus d'un milieu défavorisé. Le bénéfice relatif apparaît moins fort toutefois sur les aspects comportementaux que pour les enfants issus des milieux les plus aisés.

Pour leur part, les travaux de l'économiste James Heckman⁴⁰, prix Nobel, suggèrent que l'investissement en faveur de la très petite enfance offre un rapport coût bénéfice considérable au regard des montants qui peuvent être dépensés en faveur de la lutte contre le décrochage scolaire au collège ou la lutte contre le chômage.

Or, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'accès des enfants de moins de trois ans à des modes de garde formels est inégalement réparti entre les différentes tranches de revenus. Dans les pays européens de l'OCDE, les enfants de moins de 3 ans appartenant à des familles à bas revenus sont en moyenne un tiers de fois moins susceptibles de bénéficier d'un mode de garde formalisé que ceux de ménages à hauts revenus.

³⁶ Sources : Rapport de la commission des 1 000 premiers jours, 2020 ; OCDE, 2018 ; Browne et Neumann, 2017, OCDE 2015 ; OCDE, 2011.

³⁷ Tarjei Havnes et Magne Mogstad, « No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes », mai 2011.

³⁸ Giampino, S., Développement du jeune enfant – Modes d'accueil, formation des professionnels. 2016. OECD, Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care, 2018: Starting Strong, OECD Publishing.

³⁹ The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence from the French Elfe Cohort, 2020.

⁴⁰ Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy, 2012.

3. Un dispositif complexe et inégalitaire pour des raisons qui tiennent à la fois à la structure du système de prestations monétaires et à la nature de l'offre de services

3.1. Un dispositif qui est en réalité complexe et inégalitaire

3.1.1. Des restes à charge très différenciés pour les familles en fonction des différents modes de garde

Le libre choix laissé aux parents en matière de mode de garde du jeune enfant n'empêche pas les pouvoirs publics d'influer sur les choix des parents au travers des niveaux de subvention accordés et donc des niveaux de reste à charge pour les familles, en tenant compte des crédits d'impôts éventuels et de la complexité des différents dispositifs (CMG, PSU et ses financements complémentaires et bonus).

Comme le montre le graphique 19 établi par la Cour des comptes en 2017 à partir de l'enquête DREES mode de garde 2013, **les enfants des familles les plus modestes (1^{er} quintile - Q1) sont massivement moins concernés par les modes de garde formels**, y compris par les crèches dont les restes à charge sont pourtant limités pour les bas revenus.

Pour ce qui est de l'accueil individuel, « 5% seulement des enfants des familles les plus modestes (Q1) sont accueillis au moins une fois par semaine par un(e) assistant(e) maternel(le) en 2013. C'est 9,2 fois moins que pour les enfants des familles du cinquième quintile (46%)» comme le met en évidence le rapport de l'observatoire national de la petite enfance (ONAPE) en 2019⁴¹. Surtout, seuls 16% des enfants dont les parents sont dans le 1^{er} quintile de revenus sont accueillis en crèche quand cette proportion est de 32% pour les enfants dont les parents sont dans le cinquième quintile.

Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : les niveaux de reste à charge, l'avance des frais pour les modes de garde autres que les crèches, la rareté des crèches sur certains territoires, la priorité souvent donnée aux enfants dont les deux parents travaillent, l'implantation des crèches privées dans les zones les plus aisées, le taux d'activité plus limité des mères à faibles revenus, qui est une condition d'accès au CMG, sauf pour les allocataires du RSA, de l'ASS et de l'AAH.

Si le rapport ONAPE 2019 estime que « l'écart s'est réduit » entre quintiles, entre 2002 et 2013, la mission note cependant que ce n'est pas le cas depuis 2007, les inégalités restant fortes. L'évolution depuis 2013 ne sera connue que par l'enquête mode de garde en cours en 2021. Certaines proportions se sont améliorées lentement entre 2002 et 2013, pour les familles les plus modestes dont le recours aux EAJE a progressé de + 5 points, comme pour l'ensemble des familles, mais marginalement pour le recours aux assistants maternels où les freins demeurent (+ 2 points pour le premier quintile, au lieu de +8 points en moyenne)⁴².

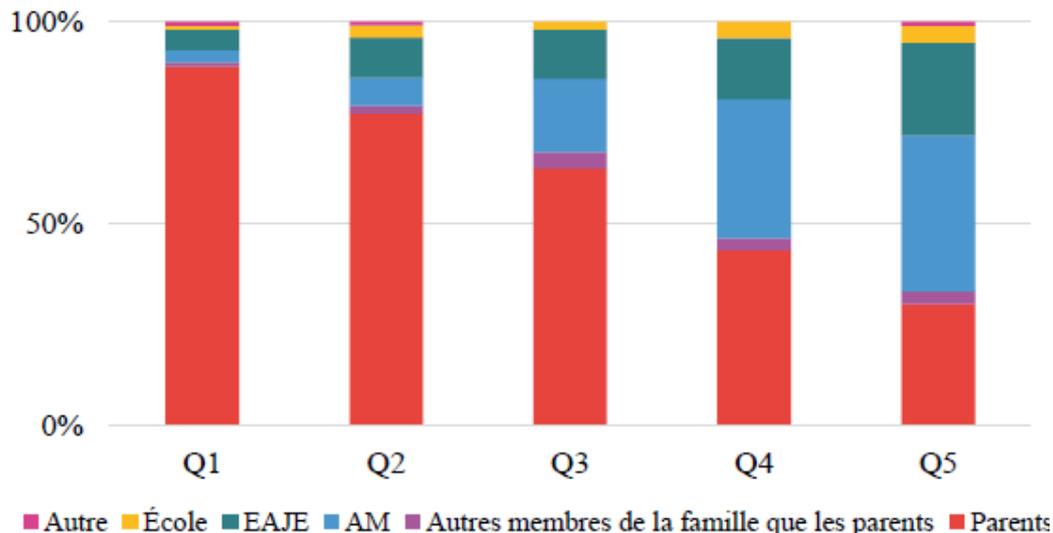
⁴¹ CNAF, Observatoire national de la petite enfance, l'accueil du jeune enfant en 2019.

⁴² Voir le tableau page 50 du rapport ONAPE 2019 comparant les taux de recours des trois enquêtes DREES modes de garde. Ces enquêtes trop rares et indispensables ne rendent pas suffisamment compte d'un continuum entre le mode de garde principal déclaré (sur 55 heures de garde par semaine) et le recours « au moins une fois par semaine » aux modes de garde ; ainsi pour le seul premier quintile, les modes de garde principaux assistants maternels et EAJE sont de 3% et 5 % en 2013 et les taux de recours respectifs de 5 % et 16 %.

Annexe IV

De surcroît, le baromètre « petite enfance » de la CNAF montre que pour les familles monoparentales ou les couples, c'est davantage le statut d'emploi qui détermine le recours que le seul niveau de vie. Ainsi en 2019, les familles monoparentales inactives ou les couples monoactifs ont un recours deux fois plus faible que les mêmes familles en situation d'activité (familles monoparentales actives ou couples bi-actifs) pour la crèche collective ou la micro-crèche (12 % et 2% au lieu de 25-26% et 5-6%) et quatre fois moins important ou plus pour l'assistant maternel ou la garde à domicile (11% et 0% au lieu de 40 à 58% et 4 ou 3 % respectivement⁴³).

Graphique 19 : Répartition de la garde des enfants en fonction du revenu des parents en 2013



Source : Cour des comptes RALFSS 2017 d'après enquête DREES modes de garde 2013.

Dans la mesure où au cours des dernières années, les créations de places de crèches sont surtout le fait d'établissements privés, la situation ne s'est probablement pas améliorée, même si la mise en place du bonus mixité qui vise à compenser pour les EAJE le fait d'accueillir des enfants de parents modestes devrait avoir un impact positif.

Les travaux de la CNAF portant sur des cas types permettent d'approcher les niveaux de reste à charge pour des gardes à temps plein (9 heures par jour et 18 jours par mois) d'un enfant unique de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent en fonction de niveaux de revenus variant de 0,5 à 6 SMIC. Ainsi, 5 modes de garde sont testés : assistant maternel, garde à domicile partagée, établissement d'accueil collectif, garde à domicile simple et micro-crèche PAJE.

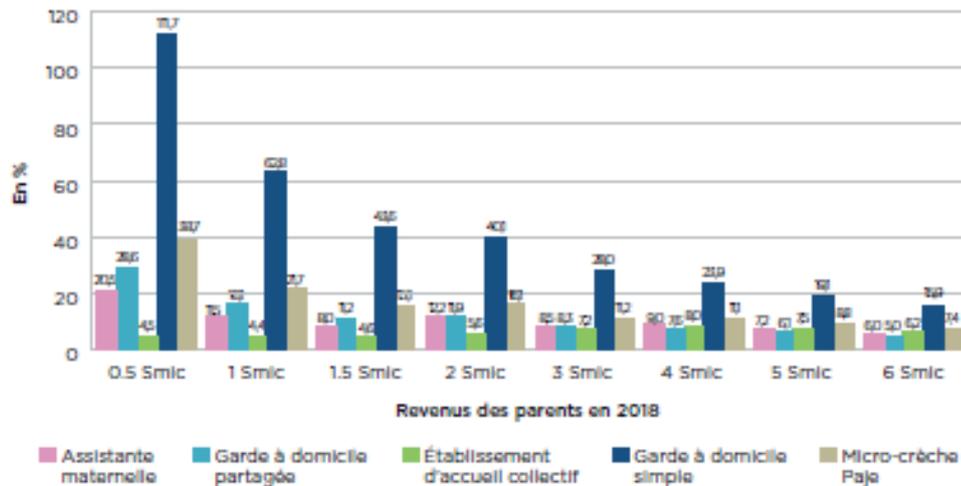
Tableau 5 : Reste à charge en 2019 pour une famille biactive selon le mode d'accueil temps plein choisi (en €/mois) aides fiscales déduites

Mode de garde	0,5 SMIC	1 SMIC	1,5 SMIC	2SMIC	3 SMIC	4 SMIC	5 SMIC	6 SMIC
EAJE	35	61	91	147	269	390	457	457
Assistant maternel	160	160	160	318	318	436	436	436
Garde partagée	224	224	224	310	310	370	370	370
Microcrèche PAJE	302	302	302	421	421	539	539	539
Garde simple	873	873	873	1047	1047	1165	1165	1165

Source : Mission d'après les données ONAPE rapport 2019 pages 94-95.

⁴³ L'essentiel CNAF n°190 2020.

Graphique 20 : Taux d'effort net en 2019 pour une famille biactive selon le mode d'accueil choisi



Source : CNAF, DSS.

Les enseignements qui se dégagent de cette comparaison sont les suivants :

- ◆ le recours à la crèche est le mode de garde le moins cher pour les parents, en particulier si leur revenu est inférieur à 2 SMIC (de 35 à 147 €/mois) alors qu'il est le plus coûteux pour les pouvoirs publics. Même pour les revenus au-dessus de 6 SMIC, le coût d'un EAJE est de 457€/mois, très en-deçà du coût réel qui peut varier entre 8 000 et 17 000€ par an ;
- ◆ le recours à des assistant(e)s maternel(le)s et les gardes partagées est beaucoup plus cher que les crèches pour les ménages les plus modestes : l'écart de prix va de 125 à 171€ par mois entre 0,5 et 2 SMIC. Ce n'est qu'à partir de 3 SMIC que l'écart se resserre (49 €/mois) pour devenir plus favorable aux gardes à domicile à partir de 5 SMIC ;
- ◆ les micro-crèches PAJE sont systématiquement plus chères jusqu'à 6 SMIC ;
- ◆ le mode de garde le plus cher pour les parents est la garde à domicile non partagée qui s'échelonne entre 873 €/mois pour un couple à 0,5 SMIC et 1 165 € pour un ménage à 6 SMIC.

Ces tendances se retrouvent en termes de proportion du revenu familial consacré à la garde de l'enfant de moins de 3 ans :

- ◆ en dehors de la garde à domicile simple qui nécessite un effort important des familles, même à 6 SMIC (16% du revenu), le coût de la garde des enfants n'est vraiment différencié entre modes de garde qu'en-deçà de 3 SMIC, en faveur de l'EAJE. Il représente toutefois un montant estimé entre 4,5 et 5,6% des revenus. Cet écart implique l'importance pour ces familles d'avoir une place en crèche, faute de quoi une cessation d'activité totale ou partielle peut s'imposer ;
- ◆ **au-delà de 3 SMIC, le taux d'effort demandé aux familles est très proche (entre 6 et 8% du revenu) quel que soit le mode de garde :** EAJE/micro-crèche PAJE/ assistant maternel et garde partagée. Les familles vont arbitrer en fonction de la praticité, de la qualité et surtout de l'accès aux différents modes de garde.

3.1.2. Par ailleurs, on observe des différences de taux d'activité principalement pour les femmes en situation de monoparentalité ou avec trois enfants ou plus

Sur des données de 2018 (INSEE), on relève que les taux d'activité entre femmes avec enfants et femmes sans enfant sont statistiquement différents pour :

- ◆ les femmes avec trois enfants ou plus dont le taux d'activité est de 54,7% ;
- ◆ les familles monoparentales avec un taux d'activité de 64,8% (les taux d'activité sont statistiquement significatifs).

Ces taux contrastent avec celui des femmes célibataires dont le taux d'activité est de 71% et avec celui des femmes en couple avec un enfant ou deux enfants (71 et 74% respectivement).

Les pères en revanche ont des taux d'activité indépendants du fait d'avoir ou non des enfants. On peut même noter que les pères de famille ont un taux d'activité légèrement supérieur aux hommes en couple sans enfant (79,2% contre 74,5%). La seule différence notable concerne le taux d'activité des pères de famille monoparentale (59,5% contre 75,8% en moyenne).

Par ailleurs, pour les femmes, le recours au temps partiel augmente avec le nombre d'enfants à charge, alors que ce facteur a peu d'influence sur le travail à temps partiel masculin.

Tableau 6 : Activité et conditions d'emploi selon le sexe et la composition familiale en 2018

	Taux d'activité		Temps complet		Sous-emploi	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Personnes seules	71,4	77,5	78,0	90,1	8,6	4,7
Familles monoparentales	64,8	59,5	70,3	87,9	12,5	6,4
Couples sans enfant	69,1	74,5	74,2	92,0	7,0	2,8
Couples avec enfant(s)	68,7	79,2	68,1	93,8	8,1	2,8
dont : avec un enfant	71,0	79,1	72,4	94,0	7,8	2,7
avec deux enfants	74,1	84,5	68,0	94,4	7,3	2,5
avec trois enfants ou plus	54,7	77,1	59,1	92,2	10,8	3,8
Autres ménages	59,1	69,1	68,1	86,7	12,5	6,4
Ensemble	68,2	75,8	71,2	92,2	8,6	3,5

Source : Mission d'après les données INSEE.

Ces chiffres « statiques » ne permettent pas de savoir si la parentalité a un effet direct sur le taux d'activité des femmes en situation de monoparentalité ou avec trois enfants. Ils permettent seulement de dire que les femmes en situation de monoparentalité ou avec trois enfants ont des taux d'activité nettement plus faibles que celles sans enfants ou avec un ou deux enfants en couple. L'effet de la monoparentalité sur le taux d'activité est étudié davantage en détail dans l'annexe consacrée aux évolutions des configurations familiales.

3.1.3. Malgré divers dispositifs de soutien, l'inégalité d'accès aux modes de garde est particulièrement forte en France en comparaison internationale

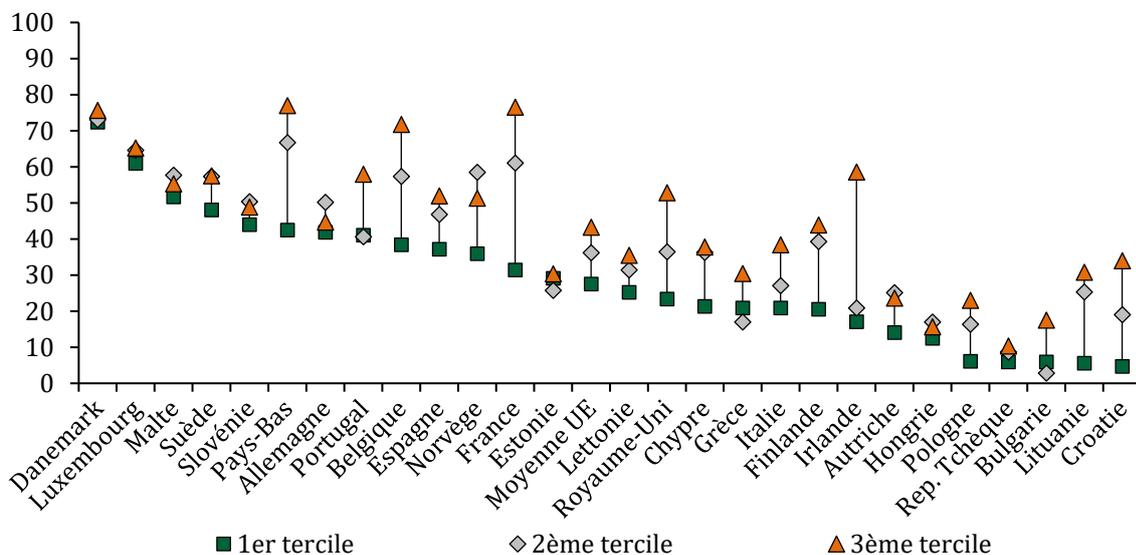
3.1.3.1. Une inégalité dans l'accès aux modes de garde selon les revenus

On peut mesurer cette inégalité d'accès en observant le taux de participation à un mode de garde formel en fonction des déciles. Malgré un niveau de couverture élevé, on observe de fortes inégalités sociales dans l'accès aux modes de garde formels :

- ◆ seuls 31% des enfants de moins de trois ans de familles appartenant au premier tiers de revenus bénéficient d'une garde en dehors du cercle familial alors qu'ils représentent 76% dans le troisième tiers de revenus ;
- ◆ cet écart entre le premier et le dernier tercile est le plus élevé des pays européens de l'OCDE (45 points de pourcentage) devant l'Irlande (41 points de pourcentage) et les Pays-Bas (35 points de pourcentage) et bien supérieur à la moyenne européenne (16 points de pourcentage) ;
- ◆ ainsi les enfants français du troisième tercile de revenus ont un accès aux modes de garde formels meilleur que leurs homologues danois, champion européen de l'accès aux places de crèches.

Ces écarts en faveur des ménages aisés s'expliquent par un plus fort recours de leur part aux modes de garde formels qu'ils soient assistance maternelle ou crèche.

Graphique 21 : Taux de participation à un mode de garde formel⁴⁴ des enfants de moins de 3 ans en % (2017 ou année la plus récente)



Source : OCDE à partir des données EU-SILC.

⁴⁴ L'indicateur de mode de garde formel de l'OCDE recouvre tous les services organisés tels que les crèches ou les maternelles publiques ou privées et les services de garde fournis par des professionnels rémunérés.

3.1.3.2. Des recours aux différents modes de garde très différents en fonction des régions et des territoires

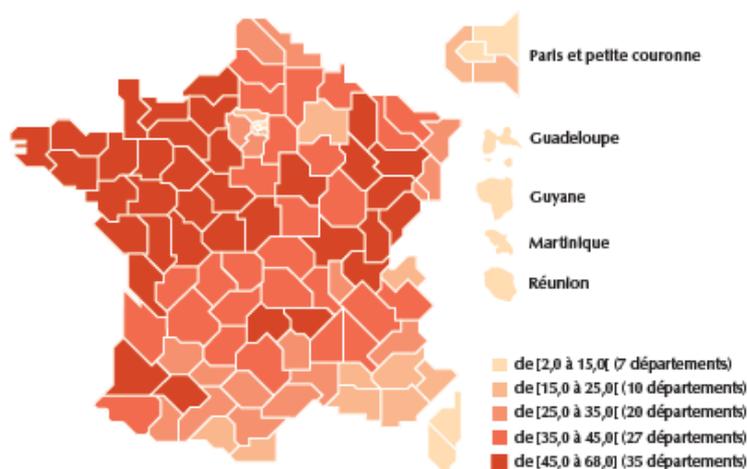
Le recours aux différents modes de garde formels varie fortement d'un département à l'autre en fonction des pratiques locales, de la densité de population, de l'évolution du nombre d'enfants et surtout de l'offre disponible compte tenu des choix de politique territoriale notamment en lien avec les collectivités locales, dont le rôle d'initiative est essentiel.

Le recours aux **assistant(e)s maternel(le)s, premier mode de garde formel**, va de 2 à 67,8 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, la moyenne nationale étant de 33,2 places.

- ♦ Il est supérieur à 45 dans 35 départements du Grand-Ouest (Bretagne, Pays de Loire, Normandie), mais aussi la Franche-Comté, une part de la Région Centre, de la Lorraine, l'Ain, la Saône-et-Loire, le Cantal, la Haute-Loire, les Landes et le Gers.
- ♦ Il est inférieur à 15 places pour 100 enfants dans les DROM, Paris, la Seine-Saint-Denis et la Corse et inférieur à 25 places pour 100 enfants en PACA, Pyrénées orientales, Ariège, Haute-Savoie, Marne, Val-d'Oise, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne.

Héritières des nourrices, les assistantes maternelles sont très nombreuses dans le monde rural où elles permettent aux parents de trouver un accueil pour leurs enfants. Elles sont souvent des épouses d'agriculteurs et d'indépendants, et ont historiquement permis d'apporter des revenus complémentaires à des familles rurales et de contribuer ainsi au recul du chômage et de la pauvreté. Ce modèle est désormais en recul. Leur développement en milieu urbain se heurte à l'exiguïté des logements et à la concurrence d'autres types d'emploi accessibles. Le décalage entre les lieux d'habitation des assistantes maternelles (quartiers populaires) et celui des parents susceptibles d'accéder financièrement à cette offre, est également un problème. Cette difficulté se retrouve tout particulièrement en région parisienne.

Carte 3 : Capacité théorique d'accueil auprès des assistants maternels

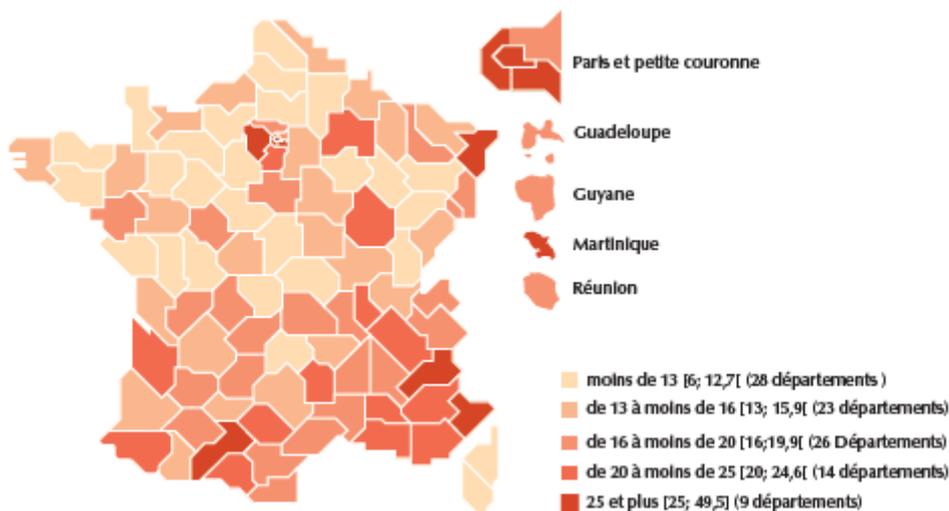


Source : ONAPE.

Les capacités d'accueil en crèche sont comprises entre 6,3 et 49,5 (Paris) pour 100 enfants de moins de 3 ans pour une moyenne nationale de 20,1. En particulier dans la partie septentrionale de la France, 28 départements ruraux ont des capacités inférieures à 13 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. *A contrario*, certains départements franciliens (94, 78, 92 et 75) ont des taux nettement supérieurs à la moyenne nationale (entre 28,9 et 49,5). Enfin, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la seule région avec les DOM dont tous les départements sont au-dessus de la moyenne nationale.

Annexe IV

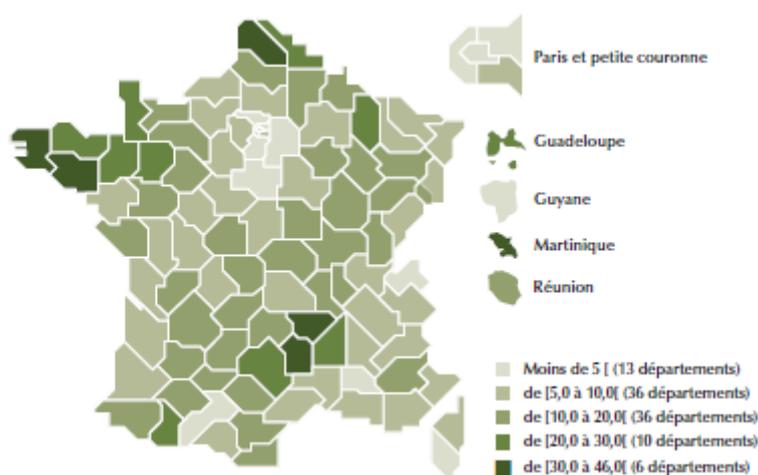
Carte 4 : Capacité d'accueil en crèches



Source : ONAPE.

La scolarisation des enfants de 2 ans est très différenciée selon les départements : elle est supérieure à 30% dans 7 départements : Pas-de-Calais, Finistère, Morbihan, Haute-Loire, Lozère et Martinique. Elle joue ainsi un rôle significatif en Bretagne, Normandie, Pays-de-Loire, dans le Nord-Pas de Calais, et en Auvergne mais aussi dans les Outre-mer en dehors de la Guyane. Elle est également importante dans de nombreux départements de la « diagonale du vide » où elle permet d'optimiser les places de l'Éducation nationale. En revanche, elle est faible (<5% dans 13 départements : Ile-de-France, Loiret, Haute-Savoie, Vaucluse, Haute-Garonne, Corse du Sud), c'est-à-dire des départements à fort développement démographique (en dehors de la Corse).

Carte 5 : Taux de scolarisation des enfants de 2 ans à la rentrée 2019

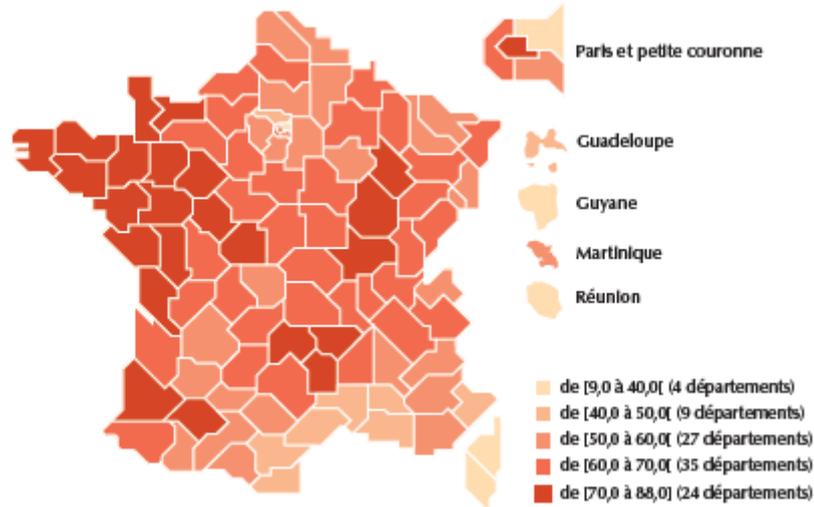


Source : MENJ-DEPP.

Ces éléments expliquent la très forte hétérogénéité d'accueil des enfants de moins de 3 ans en mode de garde formel.

Annexe IV

Carte 6 : Capacité théorique d'accueil en modes formels pour 100 enfants de moins de 3 ans au 31 décembre 2018



Source : Onape

Cette capacité va de 9,2% en Guyane à 87,8% en Haute-Loire pour une moyenne nationale de 59,3%. Les départements des régions Bretagne, Pays-de-Loire, Centre-Val-de-Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Nouvelle-Aquitaine où les assistants maternels sont nombreux (hors Creuse et Lot-et-Garonne) ont des taux supérieurs à la moyenne nationale. En revanche, les départements du pourtour méditerranéen et les DROM ont des taux inférieurs à la moyenne nationale, compris entre 27,2% en Corse et 52,4% dans les Alpes-de-Haute-Provence.

La situation est très contrastée en région Ile-de-France : Paris est dans le quintile le mieux pourvu, les Hauts-de-Seine dans le deuxième, le Val-de-Marne dans le troisième, les Yvelines, l'Essonne et la Seine-et-Marne dans le quatrième et la Seine-Saint-Denis dans le cinquième.

Pour résumer, les capacités d'accueil en modes de garde formels sont très différentes d'un département à l'autre, suivant un rapport qui va presque de 1 à 10. De fortes capacités d'accueil en assistants maternels dans le Grand Ouest et le monde rural. Des crèches surtout en zones urbaines et dans les départements méditerranéens. C'est ainsi que 48% des enfants des communes de moins de 1 000 habitants sont gardés par un(e) assistant(e) maternel(le) contre seulement 17% des enfants des communes de plus de 250 000 habitants. Symétriquement, 29% des enfants des communes de plus de 250 000 habitants vont à la crèche contre 7% des enfants d'une commune de moins de 1 000 habitants.

Les enfants vivant dans le monde rural (communes de moins de 2 500 habitants) sont les moins gardés par leurs parents à titre principal (41%) comparés à ceux vivant dans des communes plus importantes : 46% pour les communes de plus de 2 500 à 5 000 habitants, 48% pour les communes de 5 à 10 000 habitants, 51% pour les communes de 10 à 25 000 habitants, 59% pour les communes de 20 à 50 000 habitants et 62% pour les communes de 50 à 250 000 habitants. Au-dessus de 250 000 habitants, le taux redescend à 50%.

Les enfants issus de familles actives, qu'elles soient mono ou biparentales, bénéficient d'une place de crèche à hauteur de 26%, d'un mode de garde formel à hauteur de 93% pour les familles biparentales et de 74% pour les familles monoparentales.

Enfin, **79% des enfants dans des familles monoparentales inactives ou biparentales ayant au moins un parent inactif sont gardés par leurs parents contre 25% en mode de garde formel.**

3.1.3.3. La politique publique de l'accueil de la petite enfance est au niveau local partagée entre les communes et les départements avec le concours de l'initiative privée

La loi ne prévoit pas de compétence obligatoire pour une des collectivités en matière d'offre de garde du jeune enfant. Seul le département est, en application de l'article L. 1423-1 du code de santé publique « responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance dans les conditions fixées au livre 1^{er} de la deuxième partie⁴⁵. » Comme l'indique le rapport de mars 2019 de la députée Michèle Peyron⁴⁶, « la loi du 23 juillet 1983 a transféré la PMI aux départements (en même temps que l'aide sociale à l'enfance, la polyvalence de secteur, l'aide sociale aux personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées adultes, l'aide médicale et la prophylaxie des maladies vénériennes et de la tuberculose). »

Cependant, on peut noter que :

- ◆ l'article L. 2111-1⁴⁷ précise que : « L'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale participent [...] à la protection et à la promotion de la santé maternelle et infantile qui comprend notamment les modes d'accueil du jeune enfant et les services de soutien à la parentalité » ;
- ◆ l'article L. 112-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit une information annuelle du parlement qui semble imparfaitement remplie depuis plusieurs années⁴⁸.

Pour sa part, le code de l'éducation offre de son côté un autre exemple de service public partagé entre l'Éducation nationale responsable du fonctionnement et de la pédagogie scolaire, et les collectivités locales, communes pour l'école maternelle et préélémentaire, qui disposent de missions en propre et participent par leurs personnels (ATSEM) au fonctionnement quotidien des écoles maternelles.

Or, indépendamment de l'obligation scolaire fixée à 6 ans jusqu'à la loi n°2019-791 du 26 juillet 2019, l'article L. 113-1 du code de l'éducation édictait sinon un droit opposable à la préscolarisation à deux ans, du moins une faculté avec dialogue avec la famille et priorité à certains territoires, qui demeure : « Les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire. »

Il est prévu que tout enfant puisse être accueilli dès l'âge de 3 ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine.

Dans ces classes et ces écoles, les enfants de moins de trois ans sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs d'élèves pour la rentrée.

⁴⁵ L'article L2111-2 précise : « Les services et consultations de santé maternelle et infantile, les activités de protection de la santé maternelle et infantile à domicile, l'agrément des assistants familiaux ainsi que l'agrément, le contrôle, la formation mentionnée à l'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles et la surveillance des assistants maternels, relèvent de la compétence du département qui en assure l'organisation et le financement sous réserve des dispositions des articles L. 2112-7, L. 2112-8, L. 2214-1, L. 2322-6 et L. 2323-2».

⁴⁶ Michèle Peyron, pour sauver la PMI agissons maintenant, rapport présenté avec le concours de l'IGAS n°2018-102R.

⁴⁷ « ... décrit clairement la protection et la promotion de la santé maternelle et infantile comme une mission partagée entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale »

⁴⁸ « Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport récapitulant les dépenses de l'État, des collectivités territoriales, de la branche Famille de la sécurité sociale et d'assurance maternité, ainsi que les dépenses fiscales et les allègements de cotisations et de contributions, concourant à la politique de la famille. Ce rapport comporte également une présentation consolidée de ces dépenses par catégories d'objectifs. Il évalue l'impact et la cohérence d'ensemble des financements apportés par les différents contributeurs. Il est annexé au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ».

Annexe IV

La rédaction en vigueur de l'article L. 113-1 est issue de la loi du 26 juillet 2019 qui a abaissé à 3 ans l'obligation scolaire et fait référence à un plan départemental qui a été renommé schéma départemental de services aux familles par l'ordonnance de mai 2021⁴⁹.

Issue de l'ordonnance de mai 2021, l'article L. 214-5 du CASF structure pour partie la gouvernance des services aux familles en donnant une base législative au comité départemental et au schéma départemental des services aux familles et en ouvrant différentes possibilités d'expérimentations, conformément aux propositions faites notamment par le HCFEA dans son rapport de 2018 sur l'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans.

Encadré 5 : Article L. 214-5 du CASF issu de l'ordonnance de mai 2021

Pour mémoire, cet article s'articule comme suit :

- « Art. L. 214-5. – Il est créé un comité départemental des services aux familles, instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement, au maintien et au développement des services aux familles tels que définis à l'article L. 214-1 ainsi qu'au suivi des améliorations de la qualité en application des chartes mentionnées aux articles L. 214-1-1 et L. 214-1-2. Dans la collectivité de Corse, ce comité est dénommé : "comité des services aux familles de la collectivité de Corse".
- « Le comité départemental des services aux familles est présidé par le représentant de l'État dans le département ou, en Corse, de la collectivité. Les vice-présidents en sont le président du conseil départemental ou, en Corse, le président du conseil exécutif, un représentant des communes et intercommunalités du département et le président du conseil d'administration de la caisse des allocations familiales.
- « La composition du comité est fixée par voie réglementaire. Le comité comprend, notamment, des représentants des collectivités territoriales, des services de l'État, des caisses d'allocations familiales, d'associations, de gestionnaires et de professionnels concernés par les services aux familles, ainsi que des représentants d'usagers et des représentants des particuliers employeurs. « Le comité départemental des services aux familles établit un schéma départemental des services aux familles pluriannuel qui a notamment pour objet d'évaluer l'offre et les besoins territoriaux en matière de services aux familles et de définir des actions départementales selon des modalités prévues par décret. Les travaux du comité permettent de concevoir et de suivre la mise en œuvre de ce schéma départemental.
- « L'activité des comités départementaux des services aux familles fait l'objet d'un suivi national annuel par le ministre en charge de la famille. « Les compétences, les modalités de fonctionnement et de suivi des comités départementaux des services aux familles sont fixées par voie réglementaire.»

Source : Code de l'action sociale et des familles.

⁴⁹ « Dans les classes enfantines ou les écoles maternelles, les enfants peuvent être accueillis dès l'âge de deux ans révolus dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge visant leur développement moteur, sensoriel et cognitif, précisées par le ministre chargé de l'éducation nationale. Cet accueil donne lieu à un dialogue avec les familles. Il est organisé en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer ».

L'offre de crèche procède d'une multitude d'acteurs : initiative privée, communes, départements et monde associatif. En pratique, la répartition des rôles entre collectivités s'articule comme suit :

- ◆ Le bloc communal (communes et leurs CCAS, EPCI et leurs CIAS) joue un rôle majeur en assurant la gestion de 60% des places en crèches PSU et en étant à l'initiative de stratégies de développement de l'offre sur leur territoire ; selon le rapport IGAS-IGF⁵⁰ de 2017, en 2014, 40 % des EPCI disposent de la compétence action sociale et parmi eux, 77 % de la compétence petite enfance. Cependant, faute d'information sur les EPCI concernés, peu de métropoles, communautés d'agglomérations semblent concernées, et les communautés de communes restent très nombreuses. Les visites de la mission en CAF montrent que malgré la volonté de la CNAF de promouvoir la signature des CTG au niveau intercommunal, le choix inverse est fait par des CAF importantes, par réalisme politique et défaut de compétence des EPCI ;
- ◆ les départements jouent un rôle résiduel et en décroissance sauf en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne : à ce titre, le rapport de l'observatoire de la gestion des finances publiques locales (2020) observe que dans certains territoires les conseils départementaux contribuent au financement des EAJE. Le nombre de conseils départementaux qui assurent un tel financement est difficile à établir mais il serait en diminution. Très peu assurent par ailleurs la gestion directe d'EAJE, 162 EAJE soit 1 % selon l'enquête annuelle DREES PMI, dont la majorité dans deux départements franciliens ayant fait historiquement ce choix⁵¹. En outre, les conseils départementaux jouent un rôle de régulateur en ayant la responsabilité de l'octroi des agréments des EAJE et des assistants maternels.

Les schémas départementaux de services aux familles et les dispositifs de contractualisation entre la CNAF et les collectivités locales (communes et désormais EPCI) visent à créer les partenariats propices au développement de l'offre, dans ce contexte de gouvernance éclatée. Toutefois ils se révèlent impuissants à corriger les inégalités territoriales car ils dépendent de la volonté et capacité des collectivités à assumer le cofinancement du développement de l'offre d'accueil. Or certaines sont dans l'impossibilité financière de suivre, d'autres ont d'autres priorités dans un contexte où l'encadrement de la croissance des dépenses locales par le Pacte de Cahors impose des choix drastiques.

Le bonus territorial, encouragé dans son principe par les acteurs de terrain vise à atténuer les inégalités territoriales d'accès en portant dans les territoires prioritaires urbains et ruraux (QPV et ZRR) les financements nationaux CAF jusqu'à 90% ou 100% des charges annuelles, participations familiales comprises, au lieu de 34%, cible générale de la PSU :

- ◆ il a été défini d'abord dans le cadre du déploiement des conventions territoriales globales, en remplacement des contrats enfance jeunesse, par lettre-circulaire CNAF 2020-001 du 16 janvier 2020 ; puis ses modalités ont encore été améliorées dans le cadre du plan rebond petite enfance, défini par lettre-circulaire n° 2021-004 du 17 mars 2021 ;
- ◆ le suivi annuel dans le cadre de la COG et la prise en compte du contexte sanitaire ont en effet conduit la CAF à renforcer son dispositif, en constatant que la cible initiale du bonus CTG soit 90 % des charges ou 10 % de reste à charge pour le gestionnaire ne permettait qu'une atteinte partielle des objectifs de créations de places fixés par la COG 2018-2022 soit 30 000 places.

La CNAF a donc utilisé ses marges de manœuvre dans le cadre du FNAS pour consolider une atteinte de 40 % de ces objectifs d'ici 2022 par le plan rebond. Il est prématuré d'évaluer son impact, les projets de nouvelles places devant être instruits jusqu'en fin 2021.

⁵⁰ Cité par le HCFEA rapport 2018 tome 2 page 184.

⁵¹ Le Val de Marne gère en 2021 77 EAJE et la Seine-Saint-Denis 22 EAJE.

Annexe IV

Un bilan du plan d'investissement accueil du jeune enfant (PIAJE) a été présenté en commission d'action sociale de la CNAF le 16 mars 2021. Il fait état de « décisions de financement au plus bas depuis 7 ans en 2020 », à hauteur de 5 599 nouvelles places en EAJE et 70 M€ au lieu de 7 577 et 101 M€ en 2019, soit 12 500 € et 13 330 € respectivement la subvention par place créée et un taux de subvention de l'ordre de 40%.

Sur ces deux années 2019-2020, les 13 176 places créées et subventionnées comprennent 2 350 places de micro-crèches PAJE (gérées à 89 % par une entreprise de crèche privée, 8 % une association et 3 % une collectivité) répondant aux critères de territoire prioritaire de la circulaire PIAJE de 2020 soit territoire peu couvert (<58%) ou faible potentiel fiscal (<900€) ou répondant à un appel à projet CAF.

En termes de fonctionnement des EAJE en 2020, la crise sanitaire a conduit à une baisse de 30 % des facturations PSU, intégralement compensée par des financements d'urgence. Toutefois, les places en fonctionnement en 2020, avec un léger décalage sur les places décidées et subventionnées, représentent selon la CNAF 9 400 places PSU supplémentaires entre 2017 et 2020 (dont 4 131 places supplémentaires en 2020 ou +0,9 %) soit +2,1 % en 3 ans ou +0,7 % par an, à comparer à un objectif COG 2022 de 30 000 places PSU supplémentaires.

Pour garantir l'atteinte de 40 % de l'objectif COG en 2022, soit +12 000 places PSU supplémentaires sur la durée de la COG, la circulaire plan rebond de mars 2021 mobilise 200 M€, dans le contexte de crise sanitaire peu favorable aux projets. Une enveloppe d'investissement de 52 M€ permet de subventionner jusqu'à 80 % du coût de la place créée dans les territoires les plus prioritaires (couverture <58%, ou QPV-ZRR soit 25 % des places existantes, ou encore crèche AVIP), au lieu de 35 % à 40 % antérieurement. Une enveloppe de fonctionnement de 80 M€ environ permet pour sa part de baisser le reste à charge du gestionnaire de 500 € ou 3 points supplémentaires pour les places nouvelles ou de majorer le bonus territoires de 400 à 800 € pour les places existantes (soit jusqu'à 5 points en diminution du reste à charge). Le reste à charge moyen des gestionnaires PSU étant estimé par la CNAF à 33% en moyenne sur un coût annuel moyen de fonctionnement de 16 000 €, l'enveloppe de fonctionnement permet d'appliquer ces financements plan rebond 2021 à la totalité des places nouvelles entrant en fonctionnement en 2021 ou 2022 (soit environ 3 000 créations PSU supplémentaires par an) et à environ un quart des places PSU existantes, basculant dans le régime des bonus territoriaux associés aux CTG signées en 2021 ou 2022. Ce rythme prolonge les premières signatures de CTG en 2020, qui ont porté sur 16,5 % des places soit environ 70 000 places PSU, sur 418 144 places PSU au total en 2020.

Une dernière enveloppe de 15 M€ est ouverte pour favoriser la création de maisons d'assistants maternels (MAM), jusqu'ici non éligibles au PIAJE (qui finançait par ailleurs les relais assistants maternels ou RAM, à hauteur d'environ 5% des enveloppes PIAJE, les 3 000 RAM existants et leurs coordonnateurs couvrant en moyenne 100 assistants maternels agréés), et qui atteignent 3 500 en 2019 pour 46 000 places.

Les mesures du plan rebond sécurisent au total l'atteinte de 40 % de l'objectif COG 2022 de 30 000 créations de places PSU sur la période de la COG 2018-22, sous réserve d'instruction favorable d'ici la fin de l'année 2021 des projets déposés avant le début de l'été. Financées en mobilisant les marges de manœuvre au sein du FNAS, en sous exécution de 4,8 % en 2020 (soit 276 M€), année marquée par la crise sanitaire, elles préfigurent la poursuite de la trajectoire du FNAS d'ici la fin de la COG en 2022, avec une croissance prévue de l'ordre de 2 % par an, toutes actions confondues, l'accueil du jeune enfant représentant environ 60 % de l'ensemble du FNAS (5,6 à 5,9 Md€), et 80 % avec les financements enfance et jeunesse.

La volonté et l'engagement des différents acteurs, pouvoirs publics, CNAF et CAF ou MSA, collectivités et professionnels se heurtent à ce jour aux grandes inégalités territoriales, d'offre, de ressources humaines et de financement, qu'accentuent leur complexité et leur opacité. La deuxième génération de schémas départementaux de services aux familles va se déployer dans le nouveau cadre posé par l'ordonnance de mai 2021, parallèlement au remplacement progressif des CEJ entre communes et CAF par les CTG. Cependant les termes mêmes de la circulaire de 2020 et la réalité des territoires conduisent souvent les CAF à privilégier la contractualisation (CTG à signer d'ici fin 2022) avec les communes et pas avec les intercommunalités, la libre administration des collectivités conduisant le plus souvent à laisser au niveau communal la gestion des EAJE même quand les communes ont choisi de confier une compétence sociale à l'EPCI.

Ainsi, depuis la loi Notre de 2015, le territoire français est couvert par 1 253 EPCI à fiscalité propre, dont les 21 métropoles, 14 communautés urbaines, 223 communautés d'agglomération, et 995 communautés de communes. Cependant, même dans des zones urbaines à forte population comme la petite couronne francilienne (91, 92, 93 couverts par 5, 4 et 4 EP territoriaux) ou la métropole de Lyon, à statut particulier, les EPCI sont soit sans compétence sociale étendue à la gestion des EAJE, soit inexistantes (la métropole de Lyon se substitue sur son territoire au département du Rhône), conduisant la CAF à prévoir de nombreuses CTG avec les communes ou des EPCI de petite taille. Il en va de même dans des départements plus ruraux comme la Vendée (22 CTG pour 680 000 habitants) ou l'Orne (15 CTG pour 300 000 habitants).

3.1.3.4. La gouvernance actuelle ne paraît pas suffisamment efficace pour apporter une réponse aux enjeux de l'accueil formel des jeunes enfants

Lors de ses entretiens, la mission a constaté que les acteurs s'interrogeaient dans leur grande majorité sur l'éclatement des compétences en matière d'offre d'accueil du jeune enfant, malgré l'engagement et le professionnalisme des acteurs, et les moyens croissants dévolus à ce titre au fonds national d'action sociale de la branche famille et une absence de réflexion prospective sur une gouvernance plus claire et efficace dans l'intérêt de l'enfant, des familles et des financeurs publics. En particulier, le secteur des crèches privées en fort développement reste mal connu de nombreux acteurs publics.

Dans son rapport de 2018, le HCFEA récapitule⁵² les propositions relatives à la gouvernance avancées par de nombreux rapports depuis une quinzaine d'années en soulignant qu'elles sont peu avancées ou documentées sur le plan juridique, concernant les notions complémentaires de service public de la petite enfance, de droit opposable ou de compétence obligatoire.

Sans préjudice d'évolutions plus structurantes (comme la mise en place d'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant), la mission estime que, tout en laissant la seconde génération de schémas départementaux des services aux familles se déployer sous l'égide des comités départementaux instaurés par l'ordonnance de mai 2021 (article L. 214-5 du CASF), les acteurs nationaux et locaux concernés ont intérêt à préparer une structuration plus forte de l'offre d'accueil. Cela s'articulerait en cohérence avec certaines propositions plus paramétriques concernant notamment l'harmonisation des taux de reste à charge pour les familles (réforme dite du « CMG pour tous »).

⁵² Tome 2 annexe D page 203-206.

En pratique, cela pourrait se traduire par un appui plus fort de la CNAF et des CAF à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage aux collectivités. Cet appui de nature technique et opérationnelle pourrait passer par le renforcement des systèmes d'information, la simplification des canaux de financement et la consolidation/centralisation des informations sur les modes d'accueil en une plate-forme unique. Bien qu'historiquement certaines CAF aient géré des EAJE, et qu'il en reste encore 52 dans la branche selon l'enquête DREES 2018 la mission exclut la gestion directe, et estime que cette mission d'ingénierie et maîtrise d'ouvrage pourrait être mise en œuvre par les CAF dans le cadre des schémas départementaux⁵³.

3.1.4. Au-delà des enjeux de gouvernance, l'offre de services d'accueil du jeune enfant paraît inadaptée aux contraintes des personnes à faible revenu, *a fortiori* lorsqu'elles sont parents isolés

Les données précédemment présentées mettent en évidence les inégalités dans l'accès aux services d'accueil du jeune enfant et leur inadaptation pour les personnes à plus faible revenu notamment :

- ◆ en raison de la localisation (couverture géographique) et de l'insuffisance des capacités par rapport aux besoins ;
- ◆ en raison d'amplitude insuffisante des horaires d'ouverture pour les personnes ayant des durées de transport importantes ;
- ◆ en raison de la faiblesse de l'offre adaptée aux parents en horaires décalés (notamment en Ile-de-France) ;
- ◆ en raison des règles interdisant ou limitant la fréquentation intermittente (cas des enfants en garde partagée) ou les arrivées en cours de journée ;
- ◆ en raison de la faible visibilité et de la constante réduction de l'offre d'assistants maternels.

⁵³ Qu'elle est chargée d'assurer, des systèmes d'information sans équivalent qu'elle gère, et des expérimentations qui démarrent en application de l'article 9 de l'ordonnance de mai 2021.

4. Quelles perspectives d'orientations pour la politique familiale dans le champ de l'offre de services ?

4.1. Les diagnostics antérieurs ont formulé des recommandations partiellement et récemment mises en œuvre, notamment par l'ordonnance de mai 2021

Des difficultés de pilotage et de mise en œuvre au niveau local et de réduction des inégalités territoriales et sociales ont été identifiées à l'occasion de la revue des dépenses de juin 2017 sur l'accueil du jeune enfant qui a formulé une vingtaine de propositions. Dès avril 2018, le HCFEA dans son rapport sur l'accueil du jeune enfant formulait constats et propositions assez convergents avec les précédents. D'autres rapports IGAS ou HCFEA ont également porté sur les congés parentaux. L'ensemble de ces propositions n'ont été que partiellement mises en œuvre, mais le plan d'actions relatif à la petite enfance a conduit notamment à la publication de l'ordonnance de mai 2021, qui doit être complétée par un décret, et à différentes annonces dont une conférence de la famille à la mi-septembre 2021.

Encadré 6 : Revue de dépenses sur l'accueil du jeune enfant, juin 2017, IGAS-IGF.

Les différentes COG successives 2009-2012, 2013-17 et 2018-22 ont prévu et partiellement réalisé un développement considérable de l'offre d'accueil formel (crèches et assistants maternels) depuis le début des années 2000.

Dix ans après la réforme de 2004 regroupant sous l'appellation de Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) différents dispositifs de prestation, de congés et de subvention à l'offre d'accueil publique et privée, l'IGAS et l'IGF ont passé en revue l'effort public d'accueil du jeune enfant, entre 0 et 3 ans.

La mission avait relevé notamment :

- des inégalités conséquentes entre territoires, familles et modes de garde, notamment sur le reste à charge ;
- les objectifs quantitatifs avaient été atteints à 62 % pour l'accueil collectif (62 000 places créées en 5 ans pour un objectif de 100 000 places, essentiellement en micro-crèches) ;
- pour l'accueil individuel, les places en assistants maternels diminuaient de 29 000 au lieu d'un objectif de création de 100 000 places, et préconisait que les objectifs de la COG suivante 2018-2022 soient qualitatifs et territorialisés ;
- les insuffisances de la gouvernance : les schémas départementaux de service aux familles étant utiles mais peu structurants, en l'absence de compétence obligatoire des communes, de service public de la petite enfance ou de droit opposable à la garde d'enfant, jugé efficace dans certains pays européens (Suède, Allemagne).

La mission avait formulé 19 recommandations :

- Les 4 premières visaient à mieux réguler le modèle économique des structures privées, en plafonnant à 10.000 € par place d'EAJE les dépenses éligibles au crédit d'impôt famille (CIFAM), (R1, plafond actuel de 500.000 € par entreprise), systématiser le contrôle par les CAF du respect de 30 % d'enfants extérieurs par les employeurs réservataires et informer les communes des places disponibles (R2), transformer les micro-crèches PAJE avec entreprise réservataire en micro-crèches PSU (R3), baisser le plafond d'éligibilité au CMG structure de 10€ à 9€/heure pour ces micro-crèches (R4, le D531-23 n'a pas été modifié sur ce point) : aucune de ces propositions n'a été mise en œuvre ;

Annexe IV

- Les 3 propositions suivantes visaient à renforcer la progressivité des restes à charge des familles et à limiter les écarts entre modes d'accueil : réforme du barème PSU (R5) en revalorisant le plafond de revenus selon les salaires et en portant le taux d'effort de 0,06 à 0,075% (familles de un enfant) et étendre (R6) le barème PSU aux assistants maternels, et en linéarisant le CMG (R7). La première proposition a été mise en œuvre, mais les deux suivantes sont toujours à l'étude, et constituent selon la DSS, la CNAF, la DIPLP et le HCFEA une réforme prioritaire d'équité pour poursuivre le développement des modes de garde formels en répondant aux inégalités sociales et territoriales actuellement constatées : les études menées depuis 2017 permettent à la DSS de proposer une mesure dite « CMG pour tous » soutenue par le HCFEA et la CNAF en PLFSS 2022 dont le coût reste modéré (0,2 Md€) ;
- Les 7 propositions suivantes visaient à renforcer les leviers de pilotage inscrits dans la COG CNAF (R8 orientations stratégiques sur les maisons d'assistants maternels et les micro-crèches PAJE, R9 rendre obligatoire l'information de CAF sur toute modification de l'offre d'accueil et R10 simplifier les financements complémentaires à la PSU en les réservant à des besoins spécifiques) et en renforçant la gouvernance nationale et locale en inscrivant dans la loi les commissions départementales des services aux familles (R11 habilitation à procéder par ordonnance dans les 6 mois intégrée dans la loi ASAP du 7/12/2020 article 99, DGCS), en plaçant les CAF comme responsables opérationnels des schémas départementaux de service aux familles (R12), en instaurant un pilotage national stratégique des services aux familles MSS-CNAF-CCMSA-ADF-AMF-MEN (R13), et en substituant la compétence d'agrément des PMI sur les EAJE par un contrôle des CAF (R14) : toutes ces propositions sont en discussion dans le plan d'action du SE Famille (et de la DGCS) et intégrée à l'ordonnance publiée en mai 2021 (Norma) ;
- Les 5 dernières propositions (R15 à 19) visaient à améliorer la gestion des aides du FNAS, en rendant visible la totalité de la contribution de la branche famille, en limitant à 25 000 € par place l'investissement pris en charge par la CNAF, développant une assistance à maîtrise d'ouvrage limitant les coûts d'investissement, en incitant par la PSU les EAJE à une meilleure gestion, en fléchissant davantage les dotations d'action sociale des CAF.

Source : Revue de dépenses, La politique d'accueil du jeune enfant, 2017.

Comme évoqué plus haut, l'ordonnance de mai 2021 donne un nouveau cadre aux comités et schémas départementaux des services aux familles, dont la deuxième génération doit être adoptée avant le 1^{er} juillet 2022⁵⁴. En cohérence avec ce nouveau cadre, le renforcement du rôle opérationnel des CAF est prévu à l'automne 2021 avec une complétude du portail d'information monenfant.fr sur l'offre d'accueil individuel des assistants maternels, qui est déjà opérationnelle en juin. À ce stade, la mission relève que :

- ◆ la CNAF ne dispose pas à ce jour de bilan des formations de professionnels de la petite enfance qui ont été retardées par la crise sanitaire et ont démarré seulement fin 2020 sur la base du référentiel de formation adopté par le HCFEA ;
- ◆ la branche famille s'est organisée pour développer l'assistance à maîtrise d'ouvrage aux porteurs de projet d'offre d'accueil, dans le cadre de la COG et du plan rebond de 2021.

⁵⁴ Le projet de décret à paraître prévoit que les schémas départementaux des services aux familles sont, en régime de croisière, adoptés par les comités départementaux dans les douze mois suivant les élections municipales : les préfets devant mettre en place les nouveaux CDSF jusqu'au 1^{er} septembre 2021, et les comités disposeront d'un délai au 1^{er} juillet 2022 pour adopter la première génération de schémas issus de l'ordonnance.

4.2. Une priorité par la mission : le développement qualitatif et quantitatif de l'offre d'accueil formalisée du jeune enfant notamment à destination des foyers les plus modestes

Les analyses de la littérature suggèrent que **le développement de l'offre de service et du mode de garde collectif doit devenir une priorité de politique publique**. Dans *Going for Growth* pour la France, l'OCDE⁵⁵ estime que le développement de l'offre de services d'accueil des jeunes enfants à destination des ménages les plus modestes devrait être une priorité majeure de politique publique. Si l'offre d'accueil collective est la plus efficace pour contribuer au développement du jeune enfant, il n'en demeure pas moins l'ensemble des solutions de garde formalisées doivent être encouragées : assistants maternels agréés ou gardes d'enfant à domicile, accueil collectif en établissement d'accueil pour jeune enfant, quel que soit le gestionnaire, ou préscolarisation à deux ans.

Sur le plan pratique, le développement d'une offre formelle d'accueil du jeune enfant est une action ambitieuse qui s'inscrit nécessairement dans la durée et demeure complexe dans un paysage social et institutionnel français enchevêtré. Indépendamment des changements politiques et de la crise sanitaire, il aura fallu presque cinq années pour concrétiser, soit par l'ordonnance de mai 2021, soit par de nouvelles évolutions législatives d'ici fin 2021, le cadre de réforme des services aux familles, de nouvelles possibilités d'expérimentations, une harmonisation des restes à charge des familles, qui elles-mêmes produiront leurs effets sur la durée de la prochaine COG famille 2023-27.

Pour la mission, cette durée doit être mise à profit pour réfléchir et préparer des changements plus profonds par exemple par une évolution très significative de la gouvernance avec la création d'une compétence obligatoire en la matière accompagnée des moyens financiers adaptée. À terme, elle pourrait potentiellement être combinée à un droit à l'accueil du jeune enfant, tel qu'il fonctionne efficacement dans plusieurs autres pays européens, ou tel qu'il fonctionne ou a fonctionné à l'Éducation nationale pour la préscolarisation à deux ans, qui concerne 12 % de cette classe d'âge, et 20 % dans les quartiers prioritaires.

4.2.1. Les nouvelles actions à mettre en œuvre : harmonisation des restes à charge (CMG pour tous) et évolution des congés parentaux

L'harmonisation des restes à charge et les taux d'effort entre assistants maternels et crèches par la réforme dite du « CMG pour tous » est une piste qui peut être étudiée. L'idée de principe avancée par l'IGAS et l'IGF en 2017 et le HCFEA en 2014 puis 2018, est d'étendre au CMG emploi direct d'un(e) assistant(e) maternel(le) le barème PSU de participation familiale, avec un taux d'effort horaire identique à celui appliqué en crèche PSU, pour réduire le reste à charge des familles, notamment monoparentales⁵⁶. Cette réforme a été chiffrée en juin 2021 par la DSS avec différentes options, d'alignement total ou partiel sur le barème PSU.

⁵⁵ Objectif Croissance 2021 (*Going for Growth*).

⁵⁶ Le taux d'effort horaire est fixé en fonction du nombre d'enfants et décroît de 6,2 % pour un enfant à 5,2 % pour deux enfants, 4,1 % pour 3 enfants, à 3,1 % à partir de 3 enfants et 2,1 % à partir de 8 enfants. Les familles monoparentales bénéficient d'une majoration de 40 % de la condition de ressources modulant le taux du CMG (3 taux), d'une majoration de 30 % du montant du CMG, et d'un barème de taux plus favorable, identique à celui d'une famille bénéficiant de l'AEEH. La condition actuelle, défavorable aux familles modestes, imposant un reste à charge d'au moins 15 % et d'un salaire plancher de 705€ serait supprimée.

Annexe IV

La mission note que :

- ◆ l'hypothèse de l'alignement total sur le barème PSU est estimée à 260 M€ soit 5 % de la dépense du CMG direct/assistant maternel, qui est stable à 5,5 milliards d'euros de 2016 à 2019, et 3 à 5 ans de baisse de recours à la PreParE telle qu'elle est constatée depuis la réforme de 2014⁵⁷ ;
- ◆ couplée au développement du tiers payant depuis 2019 par le service Pajemploi+ des URSSAF, cette mesure serait susceptible de faciliter, particulièrement dans les départements ruraux, l'accès des familles modestes aux assistants maternels, dont la rémunération horaire médiane est un peu inférieure au tarif horaire en crèche⁵⁸.

Les horaires atypiques convenus avec un(e) assistant(e) maternel(le) sont couverts depuis 2009 par une majoration de 10 % du CMG et depuis la LFSS 2018 par la majoration de 30 % du CMG pour les parents isolés. Des prestations extra-légales peuvent exister dans certaines CAF.

Pour leur part, l'évolution des congés parentaux et de la PreParE reste en discussion, au-delà de la priorité qui a été donnée en 2021 à l'allongement du congé de paternité. Jusqu'ici, le cadre légal d'expérimentations territoriales couplant insertion par l'emploi, développement de l'offre d'accueil formel, dialogue social avec les employeurs et simplification des différents congés n'a pas été entièrement défini. Aussi, l'orientation exprimée par le HCFEA qui souligne que les expérimentations menées dans le cadre du déploiement progressif du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE)⁵⁹ pourraient incorporer cette dimension des congés parentaux et de la PreParE, apparaissent opportunes.

En tout état de cause, l'évolution de la PreParE pourrait s'articuler autour de deux grands axes à terme dans le but d'assurer un maintien dans l'emploi et de permettre aux mères de concilier celui-ci avec leur vie familiale :

- ◆ 1/ À court terme, une évolution possible du dispositif actuel peut reposer sur une mise sous forte conditions de ressources de la PreParE jusqu'à 3 ans et maintien du droit à CMG et avec une très forte articulation au service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) comme évoqué ci-dessus en cas de formation /recherche d'emploi /création d'activité indépendante ;
- ◆ 2/ À plus long terme, une transformation structurelle vers le modèle des pays scandinaves peut être envisagée. Pour ce faire, un système reposant sur une PreParE uniquement sur la première année et très fortement revalorisée en s'inspirant du paramétrage du congé de maternité (c'est-à-dire proportionnelle et indexée au salaire) sans conditions de ressources. À partir d'un an et jusqu'à 36 mois, le recours à l'offre de garde formalisée, et le développement si possible de l'école avant 3 ans en généralisant l'entrée en cours d'année scolaire seraient ouverts à tous les enfants. Un tel scénario n'est toutefois envisageable que dans le cadre d'un renforcement de l'offre de garde formalisée mobilisant à la fois l'accueil individuel et collectif. Dans ce cas, la PreParE deviendrait une forme de revenu de remplacement.

⁵⁷ La dépense CLCA/PreParE est passée de 2,03 Md€ en 2013 à 0,87 Md€ en 2020 soit une baisse cumulée de 1,15 Md€, la tendance en 2019 et 2020 est de -6% ou -56 M€ par an.

⁵⁸ Pour 2019, selon le rapport ONAPE, le salaire médian d'une AMA s'établit à 3,58 € et le taux horaire médian en crèche PSU à 4,20 €.

⁵⁹ Qui couvre en 2021 31 nouveaux territoires, départementaux pour l'essentiel

4.2.2. Réfléchir à une évolution de la gouvernance permettant de mettre en place dans les territoires de responsabiliser davantage les acteurs et préparer à terme un droit opposable à l'accueil du jeune enfant

4.2.2.1. Capitaliser sur les actions déjà mises en œuvre

La mission considère que jusqu'ici les actions mises en œuvre pour réduire les inégalités sociales et territoriales, sont cohérentes avec les objectifs de la politique familiale et l'efficacité des dépenses publiques associées, particulièrement :

- ◆ l'appel à manifestation d'intérêt de la DIPLP en partenariat avec la CNAF « accueil pour tous » lancé en avril 2021 pour des projets transversaux (accueil collectif et individuel) et coordonnés entre acteurs dans dix territoires⁶⁰ ;
- ◆ la constitution soutenue par le Secrétariat d'État à la famille d'un comité de filière petite enfance regroupant les acteurs sociaux publics et privés concernés (employeurs et syndicats), en vue d'actions de branche (formation, accords de rémunération, perspectives de carrière, promotion des métiers) ;
- ◆ l'attention renforcée depuis 2012 à la préscolarisation à deux ans et la bonne coordination entre les services départementaux de l'Éducation nationale et les acteurs de la petite enfance, notamment dans le cadre des comités départementaux de service aux familles, déterminent le respect de la circulaire de décembre 2012 de l'Éducation nationale dans son organisation spécifique. Les actions conjointes dites de classes passerelles, la « mobilisation de tous les acteurs pour la scolarisation précoce des enfants de moins de 3 ans⁶¹ », et, actuellement en cours, la transformation d'ici 2022 des jardins d'enfants (8 000 places d'EAJE soit 2% de l'offre d'accueil nationale), compte tenu de l'abaissement en 2019 de l'obligation scolaire à 3 ans⁶² ;
- ◆ chaque gestionnaire d'EAJE répondant aux demandes qui lui sont adressées par les familles, les commissions municipales, qui gèrent 60 % des places PSU ont une importance particulière ; le vade-mecum « attribution des places de crèches » de l'AMF de novembre 2018, élaboré à la suite d'une mission interministérielle confiée en juin 2018 à l'AMF constitue une étape intéressante ;
- ◆ en anticipation sur la future COG famille 2023-27, l'ordonnance de mai 2021 lance la nouvelle génération de schémas départementaux de services aux familles qui devront être signés avant le 1^{er} juillet 2022. Le plus souvent, ils conjugueront signature d'une convention territoriale globale (CTG) par l'intercommunalité, les communes demeurant gestionnaires d'EAJE. Les anciens financements dits contrats enfance jeunesse (CEJ) transitant par la commune basculeront progressivement vers les nouveaux financements bonus mixité, handicap et territoires versés aux gestionnaires d'EAJE dans le cadre de la convention territoriale globale (CTG). Une plus grande transparence et un pilotage plus éclairé sont attendus d'ici 2023 dans le cadre du nouveau système d'information de l'action sociale et de la circulaire plan rebond de 2021 qui a simplifié et redéfini ces financements pour tous les gestionnaires, en les déconnectant de la signature politique et stratégique de la CTG.

⁶⁰ Dix-neuf départements prioritaires ont été identifiés dont 3 outre-mer.

⁶¹ Voir les communiqués de presse DGCS 2017 et DGESCO 2016 sur ce thème.

⁶² Voir le rapport conjoint IGESR-IGAS juillet 2020 mission d'expertise sur les jardins d'enfants.

4.2.2.2. *Aller plus loin en mettant en place une gouvernance force d'impulsion pour le développement d'une offre quantitative et qualitative d'accueil formel du très jeune enfant*

À court terme, la mission estime que l'appui technique et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage par la CNAF et le réseau des CAF pourrait être renforcé pour permettre aux collectivités, en particulier les communes, de mieux se saisir du champ de l'accueil du jeune enfant. Un tel renforcement pourrait passer par exemple par :

- ◆ une amélioration des systèmes d'information (consolidation en temps réel de l'ensemble des solutions d'accueil du jeune enfant sur un territoire donné en une plateforme donnée) ;
- ◆ une clarification des circuits de financement en faveur des structures d'accueil du jeune enfant par territoire.

À plus long terme, la mission observe que :

- ◆ la réduction des écarts territoriaux en matière d'accueil du jeune enfant suppose une impulsion d'envergure et une action territoriale forte assortie de moyens humains et financiers ;
- ◆ les pays présentant un taux d'accueil collectif relativement élevé et une augmentation significative des capacités d'accueil ont mis en place une compétence obligatoire des collectivités avec un chef de filât souvent assorti d'un droit opposable à l'accueil du jeune enfant.

Encadré 7 : Le droit opposable à l'accueil du jeune enfant

En **Suède**, les municipalités sont légalement tenues d'offrir une place en accueil collectif à tous les enfants de plus d'un an dont les parents travaillent ou étudient. Cette condition d'activité des parents peut être levée pour les enfants issus de milieu défavorisé ou en situation de handicap. Les municipalités doivent également proposer au moins 15 heures de garde par semaine aux enfants dont l'un ou les deux parents sont au chômage ou en congé parental.

Certains pays européens ont instauré un **droit opposable à un accueil gratuit des jeunes enfants** dans des structures collectives, selon des modalités différentes. Ce modèle n'est pas majoritaire en Europe puisque seuls neuf pays ont instauré un droit opposable à l'accueil du jeune enfant : l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, Malte, la Norvège, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède.

L'Allemagne a instauré en 2013 un droit d'accueil, en crèche ou chez un(e) assistant(e) maternel(le), qui s'applique à tous les enfants âgés de 1 à 3 ans et qui prévoit le dédommagement par les autorités locales des parents qui n'obtiennent pas de place. Au **Royaume-Uni**, un droit opposable à un accueil gratuit s'applique à partir des 2 ans de l'enfant.

Source : Mission.

Il est à noter que cette réflexion, proposée par de nombreux rapports suscite des oppositions et incompréhensions, devant l'ampleur des changements et transitions qu'elle peut imposer, selon les choix juridiques à opérer. La mission recommande qu'elle soit portée en étudiant les conditions de sa mise en œuvre potentiellement sur la durée de la prochaine COG famille

ANNEXE V

Incohérences et effets de bord

SOMMAIRE

1. LA PRISE EN COMPTE DES RESSOURCES DES MÉNAGES N'EST PAS HARMONISÉE ENTRE LES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS ET ENGENDRE DES EFFETS DE SEUIL.....	2
1.1. Les bases ressources prises en compte dans le calcul diffèrent selon les prestations ce qui nuit à la lisibilité du système	2
1.1.1. <i>Le traitement des prestations familiales dans les bases ressources des autres prestations sociales n'est pas homogène</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>L'hétérogénéité de ces barèmes est de nature à générer des difficultés pour les allocataires</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>En particulier, le traitement socio-fiscal des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial (ASF) est différent et engendre des incohérences.....</i>	<i>13</i>
1.1.4. <i>Les travaux sur le revenu universel d'activité et ceux du Conseil d'État ont vocation à harmoniser davantage les bases ressources.....</i>	<i>14</i>
1.1.5. <i>Les périodes de référence et de révision des prestations diffèrent également selon leurs objectifs.....</i>	<i>17</i>
1.1.6. <i>La part familiale du barème des allocations logement est plus favorable que celle du RSA et de la prime d'activité</i>	<i>21</i>
1.2. La variabilité des aides aux familles en fonction des revenus crée des effets de seuil.....	22
1.2.1. <i>Les conditions de ressources des différentes prestations familiales, complexes et nombreuses, peuvent nuire à la lisibilité et au pilotage de cette politique publique.....</i>	<i>22</i>
1.2.2. <i>Certaines prestations familiales sont particulièrement marquées par des effets de seuils ou des difficultés d'articulation</i>	<i>26</i>
1.2.3. <i>Un raisonnement en « équilibre général » montre que l'évolution d'aides aux familles selon leurs niveaux de revenu ne paraît pas suivre de logique cohérente.....</i>	<i>29</i>
2. LES VARIATIONS DES AIDES AUX FAMILLES NE SONT PAS TOUJOURS COHÉRENTES AVEC LES COÛTS SUPPORTÉS PAR LES MÉNAGES.....	31
2.1. Les échelles d'équivalence ne reflètent pas correctement les « coûts » associés à la présence d'enfant ou à la monoparentalité	31
2.1.1. <i>Les échelles d'équivalence constituent des outils indispensables à la politique familiale mais présentent des imperfections en matière de calcul du coût de l'enfant.....</i>	<i>31</i>
2.1.2. <i>Les modalités d'appréciation du « coût » de l'enfant diffèrent entre les prestations familiales et les dispositifs fiscaux</i>	<i>34</i>
2.2. L'évolution des transferts socio-fiscaux selon le rang et l'âge de l'enfant ne traduisent pas toujours les variations de coûts pour les familles.....	37
3. LE SYSTÈME SOCIO-FISCAL DE SOUTIEN AUX FAMILLES PEUT ENTRAÎNER DES EFFETS DE BORD SUR LES INCITATIONS À L'ACTIVITÉ DES MÉNAGES ET SA COMPLEXITÉ NUIT À SON EFFICACITÉ ET À SA LISIBILITÉ POUR LES BÉNÉFICIAIRES	40

Annexe V

La politique familiale française repose sur un système socio-fiscal complexe : ses nombreux dispositifs engendrent, dans l'appréciation des ressources et les barèmes des prestations, des effets non désirés qui sont présentés dans cette annexe.

La mission y distingue trois composantes pour en analyser les interactions :

- ◆ le **volet fiscal**, qui comprend principalement l'impôt sur le revenu, dont le barème tient compte de la présence d'enfants (quotient familial), et différentes aides fiscales, une part familialisée de la taxe d'habitation, en cours de suppression pour les résidences principales, et des réductions ou crédits d'impôts ;
- ◆ les **prestations familiales**, légales ou extra-légales (relevant selon le cas du fonds national des prestations familiales ou du fonds national d'action sociale de la CNAF) sont appréciées selon la même base ressources (revenu imposable n-2) mais avec de multiples conditions de ressources et de modulation des aides ;
- ◆ les **prestations de solidarité**, c'est-à-dire les allocations logement, la prime d'activité et les minima sociaux, principalement¹ le RSA, sont appréciées selon des bases ressources différentes, dont l'harmonisation est l'une des dimensions des travaux en cours sur le Revenu universel d'activité (RUA).

Toutefois la construction historique des dispositifs sociaux aux objectifs complémentaires mais différents, principalement entre prestations de solidarité, prestations familiales, et impôt sur le revenu, et de leurs réformes successives, a abouti à un système complexe à décrire, comprendre ou partager avec les allocataires, ainsi qu'à piloter, compte tenu de nombreux effets de bord ou incohérences non maîtrisés.

Incontestablement, les prestations familiales opèrent une compensation des charges de famille et une redistribution puissantes mais inachevées (cf. annexe III relative à la redistribution), laissant en particulier sous le seuil de pauvreté un enfant sur cinq, sans amélioration depuis deux décennies, particulièrement dans les familles monoparentales et chez les couples ayant trois enfants et plus. Le barème des allocations logement notamment et, à un moindre degré, celui du RSA et de la prime d'activité, tiennent compte de la composition familiale, et redistribuent près de 5 milliards d'euros aux familles pauvres et modestes des quatre premiers déciles de niveau de vie. En revanche, l'effet redistributif des seules prestations familiales trouve ses limites dans la mesure où les prestations familiales sont sauf exception dans la base ressources du RSA et de la prime d'activité. Pour les mêmes ménages, toute revalorisation des prestations familiales est compensée par une baisse du RSA ou de la prime d'activité.

Sans prétendre traiter l'ensemble des questions ouvertes par le chantier du RUA, ni anticiper sur le rapport de synthèse que Fabrice Lengart, DREES, remettra à l'automne au Gouvernement, la mission essaie de situer les enjeux qui lui sont attachés, en notant que le RUA devrait couvrir les prestations de solidarité, dont les allocations logement, mais pas les prestations familiales. La mission propose des principes, notamment de base ressources harmonisée, susceptibles de rendre le système socio-fiscal plus lisible et de renforcer l'efficacité des prestations de solidarité en matière d'insertion et de lutte contre la pauvreté, au côté de prestations familiales elles-mêmes plus lisibles et efficaces, au regard d'objectifs de politique familiale clarifiés et réaffirmés.

¹ Les autres minima sociaux (ASS, ASPA, ASI) ne sont pas pris en compte dans les travaux de la mission, mais le seront dans les travaux du RUA et sont détaillés par la DREES (panorama des minima sociaux).

1. La prise en compte des ressources des ménages n'est pas harmonisée entre les différents dispositifs et engendre des effets de seuil

1.1. Les bases ressources prises en compte dans le calcul diffèrent selon les prestations ce qui nuit à la lisibilité du système

On appelle base ressources d'une prestation la définition des ressources entrant ou non dans le calcul de l'accès ou du montant de la prestation. Chaque base ressources est associée à une période de référence, qui peut être glissante, et une fréquence de révision ou renouvellement. Elle est appréciée soit personnellement, soit au niveau d'un couple, avec ou sans enfant.

Pour prendre par exemple la base ressources de l'impôt sur le revenu : ce dernier est apprécié sur l'année civile n-1, et son montant est connu au printemps de l'année n, en fonction des ressources imposables. La déclaration conjointe est obligatoire pour les couples mariés et pacsés, non séparés. Les organismes sociaux prennent en revanche en compte les situations de couple qui lui sont déclarées.

1.1.1. Le traitement des prestations familiales dans les bases ressources des autres prestations sociales n'est pas homogène

Les bases ressources diffèrent entre les prestations familiales et les prestations de solidarité. Le calcul des prestations familiales repose essentiellement sur les revenus imposables, comme pour les allocations logement. Le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité, de par leur nature de complément différentiel de revenu, reposent quant à eux sur un périmètre de revenus plus large recouvrant la quasi-totalité des ressources perçues par le foyer, qu'elles soient imposables ou non. Le tableau 1 ci-après compare le traitement des ressources dans les bases des principales prestations, en mentionnant les périodes de référence ou de renouvellement qui sont traitées plus loin. Il y ajoute également pour comparaison la base ressources de la complémentaire santé solidaire, qui est une couverture complémentaire santé, attribuée notamment à tous les bénéficiaires du RSA.

Le constat de complexité, partagé par tous les acteurs et experts, et par la population, est au cœur de la réflexion du Revenu universel d'activité (RUA) (cf. *infra*).

Les revenus d'activité ou de remplacement, les autres revenus et les différentes prestations ne sont pas prises en compte de manière homogène dans le calcul des prestations sociales :

- ◆ les allocations familiales générales sont prises en compte intégralement dans les assiettes de ressources du RSA et de la prime d'activité. De même pour le montant non majoré du complément familial ;
- ◆ *a contrario*, la base ressources des allocations logement n'intègre aucune prestation familiale (cf. tableau 1 : prise en compte des différentes ressources dans les bases ressources du rsa, de la prime d'activité, des allocations logement et prestations familiales

type de revenus pris en compte	revenu de solidarité active et prime d'activité (rsa et pa)	allocation logement (al) et prestations familiales (pf)	allocation adultes handicapés (aah)	allocation de solidarité aux personnes âgées (aspa) et allocation supplémentaire d'invalidité (asi)	complémentaire santé solidaire (c2s)
revenus d'activité	net perçu	imposable (net)	net catégoriel	brut	imposable

Annexe V

type de revenus pris en compte	revenu de solidarité active et prime d'activité (rsa et pa)	allocation logement (al) et prestations familiales (pf)	allocation adultes handicapés (aah)	allocation de solidarité aux personnes âgées (aspa) et allocation supplémentaire d'invalidité (asi)	complémentaire santé solidaire (c2s)
revenus de remplacement (indemnités journalières chômage, retraite)	net perçu	imposable (net)	imposable	brut	imposable
revenus immobiliers/ fonciers	déduction des charges n'augmentant pas le patrimoine	imposable	imposable	3% de la valeur vénale	3% de la valeur vénale
revenus financiers	perçu	imposable	imposable	3% de la valeur du capital/placement	3% de la valeur du capital/placement
allocations familiales	avant crds	-	-	-	oui sauf ars aeeh paje
aspa	perçu	-	perçu	-	avec abattement
asi	perçu	-	perçu	-	-
al	via le forfait logement	-	-	-	forfait logement
ass	perçu	imposable	perçu	-	imposable-
aah et compléments	perçu	-	-	seulement aah perçue par le conjoint sauf s'il est titulaire d'un avantage vieillesse ou invalidité	avec abattement
rsa et prime d'activité	-	-	-	-	-
période de référence et renouvellement	trimestre	année n-2 (al 12 mois glissant+ révision trimestrielle depuis 2021)	année (n-2)	trimestre ou année précédente	année

source : mission à partir du panorama des minima sociaux et prestations sociales de la drees, édition 2020 et d'après la fiche périmètre concertation rua novembre 2019 phase 3 page 72.

la référence du tableau 1 au net catégoriel équivaut au caractère imposable, net selon le cas des 10 % de déduction pour les revenus d'activité ou de remplacement, ou des frais déductibles réels. pour l'ensemble de la colonne allocations logement, et pour la base ressources des prestations familiales, les revenus pris en compte sont donc toujours les revenus imposables auxquels sont appliqués le barème d'ir (nets et non bruts pour les revenus d'activité et de remplacement).

Annexe V

tableau 2 : montant mensuel forfaitaire du rsa et montant mensuel réellement versé pour un ménage sans revenu d'activité, selon sa composition familiale

<i>nombre d'enfant(s)</i>	personne seule				couple			
	0	1	2	3	0	1	2	3
montant forfaitaire du rsa (en euros)	560	840	1 008	1 231	840	1 008	1 175	1 399
rsa (y compris prime de Noël) réellement perçu (en euros)	505	631	546	341	724	864	904	791

champ : france métropolitaine au 1er janvier 2020.

source : drees, panorama des minima sociaux et prestations sociales, édition 2020.

- ◆) ;
- ◆ les aides « ponctuelles » (primes à la naissance et à l'adoption ou allocation de rentrée scolaire) ou dédiées à une dépense (CMG) sont en général exclues des bases ressources des prestations de solidarité. Les revalorisations exceptionnelles de certaines aides ont également pu être exclues de la base ressources afin d'éviter de minorer le montant perçu du RSA et de prime d'activité (PPA), c'est notamment le cas des revalorisations de l'allocation de soutien familial (ASF) et du complément familial (CF) intervenues en 2013 dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPPIS).

Des échanges de données entre CNAF et DGFIP au service d'une plus grande automatisation de gestion des aides visent depuis 2002 à contrebalancer la complexité des bases ressources, au moins pour les gestionnaires, et à réduire des démarches complexes pour les allocataires. Dans la cadre du Centre national de transfert des données fiscales et d'une convention du 17 septembre 2002 entre la CNAF et la DGFIP, les données étaient utilisées aux fins de vérification ou pour les seules prestations sous conditions de ressources. Pour simplifier la vie de 9 millions d'allocataires, la CNAF a supprimé en 2008 la déclaration de ressources, pour ses allocataires déjà connus. La base ressources commune aux prestations familiales et allocations logement, était historiquement déclarée dans un formulaire² unique, qui reste ponctuellement utilisé pour les allocataires nouveaux ou inconnus. Depuis la réforme de 2015, qui a introduit à compter du 1^{er} juillet 2015 une modulation des allocations familiales, les échanges de données avec la DGFIP permettent de récupérer automatiquement les ressources de l'année civile n-2 de plus de 90% des allocataires³, et d'appliquer les conditions de ressources ou de modulation pour l'ensemble des prestations familiales. La réforme des allocations logement au 1^{er} janvier 2021 a rendu plus contemporaines leur période de référence, désormais douze mois glissants, révisés par trimestre, grâce au nouveau dispositif de ressources mensuelles (DRM), créé par la LFSS 2019 et alimenté principalement par les déclarations sociales nominatives (DSN) des employeurs et autres organismes.

² Le Cerfa en vigueur n°1142306 date de 2013.

³ Selon le rapport IGAS-IGF 2017 sur la COG Famille, « pour les déclarations annuelles de ressources, le taux de dématérialisation, déjà élevé, a peu progressé : il est passé de 86,7 % en 2013 à 92,5 % en 2015 » et « les travaux menés en commun entre la Cnaf et la DGFIP pour l'amélioration des échanges sur les ressources des allocataires ont de leur côté permis de diminuer légèrement la part des allocataires non trouvés dans les échanges avec la DGFIP, qui est passé de 15,2 % en 2014 à 12,8 % en 2016. » (Annexe V bilan de la dématérialisation pages 111-114).

En particulier, l'intégration des allocations familiales dans la base ressources du RSA minore la prise en compte par cette prestation de la composition du ménage. En effet, le supplément forfaitaire du RSA lié à la présence d'un enfant ne se répercute qu'en partie sur le montant du RSA réellement versé car la hausse en parallèle des prestations familiales augmente les ressources du ménage prises en compte dans le calcul du RSA et donc minore le montant versé.

Par exemple, dans le cas d'un couple sans revenu d'activité avec un enfant, le montant forfaitaire du RSA augmente de 167 euros à l'arrivée d'un deuxième enfant mais le montant de RSA effectivement perçu n'augmente que de 40 euros⁴. La déconnexion entre l'évolution du montant forfaitaire de RSA et celle du montant réellement perçu, en fonction du nombre d'enfants, est encore plus marquée pour les familles monoparentales⁵. À partir du deuxième enfant, le montant forfaitaire de RSA continue de croître mais, une fois tenu compte des prestations incluses dans l'assiette des ressources du RSA, le montant mensuel de RSA réellement versé décroît (cf. tableau 2). Cela explique que la majoration des prestations familiales aux familles modestes en 2013 (ASF et CF) se soit accompagnée d'une non prise en compte de ces dernières dans les bases ressources du RSA et de la PPA, afin de garantir leur pleine portée pour les familles.

Tableau 1 : Prise en compte des différentes ressources dans les bases ressources du RSA, de la prime d'activité, des allocations logement et prestations familiales

Type de revenus pris en compte	Revenu de solidarité active et prime d'activité (RSA et PA)	Allocation logement (AL) et prestations familiales (PF)	Allocation adultes handicapés (AAH)	Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	Complémentaire santé solidaire (C2S)
Revenus d'activité	Net perçu	Imposable (net)	Net catégoriel	Brut	Imposable
Revenus de remplacement (indemnités journalières chômage, retraite)	Net perçu	Imposable (net)	Imposable	Brut	Imposable
Revenus immobiliers/ fonciers	Déduction des charges n'augmentant pas le patrimoine	Imposable	Imposable	3% de la valeur vénale	3% de la valeur vénale
Revenus financiers	Perçu	Imposable	Imposable	3% de la valeur du capital/placement	3% de la valeur du capital/placement
Allocations familiales	Avant CRDS	-	-	-	Oui sauf ARS AEEH PAJE
ASPA	Perçu	-	Perçu	-	Avec abattement
ASI	Perçu	-	Perçu	-	-

⁴ Source : DREES.

⁵ Compte tenu notamment de l'ASF de 116€, dont 80% est dans la base ressources et 20 % ne l'est pas. Dans le barème RSA le premier enfant de plus de 3 ans pour un parent isolé représente 282 € et les suivants 226 €, en montant forfaitaire avant déduction du forfait logement (68 € supplémentaires déduits). Voir le détail des prestations (logement, ARS) dans le tableau 3 du panorama DREES des minimas sociaux.

Annexe V

Type de revenus pris en compte	Revenu de solidarité active et prime d'activité (RSA et PA)	Allocation logement (AL) et prestations familiales (PF)	Allocation adultes handicapés (AAH)	Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	Complémentaire santé solidaire (C2S)
AL	Via le forfait logement	-	-	-	Forfait logement
ASS	Perçu	Imposable	Perçu	-	Imposable-
AAH et compléments	Perçu	-	-	Seulement AAH perçue par le conjoint sauf s'il est titulaire d'un avantage vieillesse ou invalidité	Avec abattement
RSA et prime d'activité	-	-	-	-	-
Période de référence et renouvellement	Trimestre	Année n-2 (AL 12 mois glissant+ révision trimestrielle depuis 2021)	Année (n-2)	Trimestre ou année précédente	Année

Source : Mission à partir du panorama des minima sociaux et prestations sociales de la DREES, édition 2020 et d'après la fiche périmètre concertation RUA novembre 2019 phase 3 page 72.

La référence du tableau 1 au net catégoriel équivaut au caractère imposable, net selon le cas des 10 % de déduction pour les revenus d'activité ou de remplacement, ou des frais déductibles réels. Pour l'ensemble de la colonne allocations logement, et pour la base ressources des prestations familiales, les revenus pris en compte sont donc toujours les revenus imposables auxquels sont appliqués le barème d'IR (nets et non bruts pour les revenus d'activité et de remplacement).

Tableau 2 : Montant mensuel forfaitaire du RSA et montant mensuel réellement versé pour un ménage sans revenu d'activité, selon sa composition familiale

Nombre d'enfant(s)	Personne seule				Couple			
	0	1	2	3	0	1	2	3
Montant forfaitaire du RSA (en euros)	560	840	1 008	1 231	840	1 008	1 175	1 399
RSA (y compris prime de Noël) réellement perçu (en euros)	505	631	546	341	724	864	904	791

Champ : France métropolitaine au 1er janvier 2020.

Source : DREES, Panorama des minima sociaux et prestations sociales, édition 2020.

L'analyse de la minoration du montant effectif de RSA ne traduit toutefois pas la situation du revenu global de l'allocataire qui voit son montant de prestations familiales et son revenu disponible après redistribution augmenter avec le nombre d'enfants dans le foyer⁶. Par conséquent, cette analyse en « équilibre partiel » de la minoration du RSA par l'augmentation des prestations familiales illustre essentiellement les risques en matière de lisibilité du système socio-fiscal, et en particulier du RSA, pour les bénéficiaires.

⁶ Voir le tableau 3 page 53 du panorama DREES des minima sociaux qui donne le détail des prestations reçues pour chaque cas-type.

1.1.2. L'hétérogénéité de ces barèmes est de nature à générer des difficultés pour les allocataires

La lisibilité du système socio-fiscal français de politique familiale est fragilisée par le foisonnement des dispositifs.

Les entretiens menés par la mission, notamment dans quatre CAF, et de nombreux experts soulignent la complexité pour les assurés, renvoyés désormais systématiquement à des simulateurs en ligne, même pour les prestations familiales, tant pour le calcul des prestations que leurs conditions de ressources. Ces outils fiables et pédagogiques sont utilisés également par les agents des caisses, qui estiment cependant que deux tiers des erreurs constatées (15 % des dossiers selon la CAF de Bobigny) proviennent d'erreurs de déclaration des allocataires, le plus souvent involontaires, et plus fréquentes, comme d'ailleurs le non-recours, dans les prestations de solidarité, RSA et prime d'activité, qui font l'objet d'une déclaration trimestrielle de ressources. Ambition forte de la CNAF, l'accompagnement 100% numérique et 100% personnalisé, l'a aussi conduit à réaliser en 2020 350 000 entretiens approfondis avec les allocataires, dans le cadre des rendez-vous des droits, seuls à même de prendre en compte l'ensemble des droits et prestations de la personne, voire des organismes sociaux dont elle a besoin dans son parcours.

En comparaison des autres principaux pays européens, la France se caractérise en outre par un nombre élevé d'instruments de politique familiale. Sur le seul champ des prestations monétaires, 5 allocations⁷ à caractère général sont recensées en France contre 2,3 en moyenne au sein des pays OCDE. Dans les pays étudiés, deux ou trois types d'allocations peuvent en général être observées (cf. tableau 3) : des allocations familiales générales reposant sur une logique universelle et une aide spécifique aux familles modestes et/ou aux familles monoparentales. À l'inverse, la France se distingue par des prestations poursuivant à la fois des objectifs spécifiques et parfois pluriels (aides aux familles modestes, aide renforcée aux familles nombreuses, aide à la garde d'enfants, aide aux familles monoparentales...).

Sur le champ fiscal, on retrouve au moins 3 instruments en France (quotient familial, crédit d'impôt garde d'enfant, crédit d'impôt pour salarié à domicile), qui se cumulent avec les prestations financières, contre 0 à 2 au plus dans le reste des principaux pays européens, qui parfois ne sont pas cumulables avec les prestations financières.

⁷ Les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Tableau 3 : Comparaison des prestations monétaires à caractère général servies aux familles et de leurs paramètres en 2019

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/Revalorisation
Allemagne	<p>1. Allocation familiale (<i>Kindergeld</i>)</p> <p>L'allocation familiale (<i>Kindergeld</i>) est versée mensuellement sous forme de remboursement d'impôt et est ouverte jusqu'à 18 ans avec la possibilité d'une prolongation à 25 ans. Il s'agit d'une prestation forfaitaire, sans condition de ressources, dont le montant est échelonné selon le nombre d'enfants.</p> <p>Elle est ouverte dès le premier enfant et s'élève mensuellement à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 204€ pour le premier enfant ; ◆ 204€ pour le deuxième enfant ; ◆ 210€ pour le troisième ; ◆ 235€ pour le quatrième et pour chaque enfant supplémentaire. 	N	N	Ne peuvent pas être cumulées avec le bénéfice des abattements fiscaux liés aux charges de famille.	Les prestations familiales allemandes sont revalorisées par la loi de manière discrétionnaire.
	<p>2. Complément pour enfant à charge (<i>Kinderschutzlag</i>)</p> <p>Ce complément à destination des familles précaires s'élève à 185€ par enfant et par mois.</p>	O Les revenus et le patrimoine sont pris en compte dans le barème.	N	Ce complément ne peut être cumulé avec l'allocation chômage.	

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/ Revalorisation
	<p>3. Allocation « paquet éducation » à destination des familles précaires (<i>Bildungspaket</i>)</p> <p>L'allocation « paquet éducation » peut être versée pour les enfants scolarisés, jusqu'à 25 ans, et dont les parents sont bénéficiaires de l'allocation chômage ou d'un minima social. Ce « paquet éducation » se décompose en plusieurs volets qui ont vocation à financer des services spécifiques et son montant varie en fonction du coût réel ou estimé du service financé. Ces services peuvent couvrir par exemple : le soutien scolaire, le matériel scolaire à hauteur de 150€ par an ou encore la cantine scolaire.</p> <p>4. Avance sur pension alimentaire (<i>Unterhaltsvorschuss</i>)</p> <p>En l'absence de pension alimentaire, ce supplément est versé aux familles monoparentales jusqu'aux 17 ans de l'enfant et s'élève à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 165€ par mois pour les enfants de moins de 6 ans ; ◆ 220€ par mois pour les enfants de 6 à 11 ans ; ◆ 293€ par mois pour les enfants de 12 à 17 ans. <p>Les parents d'enfants de 12 à 17 ans doivent être en activité et bénéficier d'un revenu du travail d'au moins 600€.</p>	0	N	Seuls les bénéficiaires de l'allocation chômage ou d'un minima social sont éligibles à cette allocation.	
Espagne	<p>1. Allocations familiales (<i>Prestaciones familiares</i>)</p> <p>Les allocations familiales sont versées, sous condition de ressources, aux familles ayant des enfants de moins de 18 ans et s'élèvent à 29€ par mois (majorées à 49€ en cas de grande précarité).</p> <p>Le plafond de ressources permettant d'être éligible à la prestation est modulé en fonction du nombre d'enfants, ce qui n'est pas le cas du montant de l'allocation.</p>	0	N	Aucune.	Pas de revalorisation automatique mais une revalorisation annuelle est prévue par la loi.

Annexe V

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/ Revalorisation
	<p>2. Allocation pour naissances ou adoptions multiples</p> <p>Cette allocation est versée sans condition de ressources et son montant est forfaitaire selon le nombre d'enfants nés ou adoptés en même temps (entre 3 600 € pour deux enfants à 10 800 € pour quatre enfants et plus).</p>	N	N		
France	<p>1. Allocations familiales</p> <p>Les allocations familiales sont versées aux familles d'au moins deux enfants âgés de moins de 20 ans. Le bénéfice des allocations familiales n'est pas sous condition de ressources mais leur montant est modulé en fonction des revenus du ménage selon un barème divisé en trois tranches. Elles sont majorées lorsque l'enfant atteint l'âge de 14 ans, à l'exception de l'aîné d'une famille de deux enfants.</p>	N	N ⁸	Intégrées dans la base ressource du RSA et de la prime d'activité.	Revalorisation une fois par an, au 1 ^{er} avril, conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac.
	<p>2. Complément familial</p> <p>Le complément familial est versé, sous condition de ressources, aux familles ayant au moins trois enfants à charge âgés de 3 à 21 ans.</p>	0		Le complément familial (hors majoration) entre dans la base ressources du RSA et de la prime d'activité.	

⁸ Les prestations familiales françaises ne sont pas imposables mais sont soumises à la CRDS.

Annexe V

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/ Revalorisation
	<p>3. Allocation de rentrée scolaire L'allocation de rentrée scolaire (ARS) est versée sous conditions de ressources pour tout enfant scolarisé et âgé de 6 à 18 ans. Le montant versé varie en fonction de l'âge de l'enfant (2021 après CRDS) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 370,31 €, pour un enfant de 6 à 10 ans ; ◆ 390,74 € pour un enfant de 11 à 14 ans ; ◆ 404,28 €, pour un enfant de 15 à 18 ans. 	O		Aucune.	
	<p>4. Allocation de soutien familial L'allocation de soutien familial (ASF) est versée, sans condition de ressources, pour élever un enfant privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents ou pour compléter une pension alimentaire fixée, dont le montant est faible. Elle peut être versée à titre d'avance en cas de pension alimentaire impayée. Le montant de l'allocation est égal à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 155,40 € lorsque l'enfant est orphelin de père et de mère, ou dans une situation assimilée ; ◆ 116,57 € lorsque l'enfant est orphelin de père ou de mère, ou dans une situation assimilée. 	N		L'ASF entre dans la base du RSA et de la prime d'activité.	

Annexe V

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/ Revalorisation
	<p>5. Allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant L'allocation de base (AB) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) est versée, sous condition de ressources, à compter du mois suivant la naissance de l'enfant jusqu'à ses 3 ans. Pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} avril 2018 l'AB à taux plein est attribuée en cas de ressources inférieures ou égales à 27 165 € et s'élève à 172,60 €. L'allocation de base à taux partiel, fixée à 86,30 €, est servie lorsque les ressources ne dépassent pas 32 455 €.</p>	0		L'AB entre dans la base des ressources du RSA et de la prime d'activité.	
Irlande	<p>1. Allocations familiales (Child benefit – Sochar Linbh) L'allocation est versée mensuellement aux parents d'enfants de moins de 16 ans (17 ans s'ils sont toujours scolarisés) sans condition de ressources et s'élève à 140€ par mois et par enfant.</p> <p>2. Allocation pour les familles monoparentales (One-Parent family payment - An Íocaíocht Theaghlaigh Aontuismitheora) Cette allocation est versée sous condition de ressources aux familles monoparentales dont le cadet est âgé de moins de 7 ans.</p>	N	N	Aucune.	Pas d'indexation sur l'inflation ni revalorisation automatique.
Suède	<p>1. Allocations familiales (Barnbidrag) Les allocations familiales suédoises sont versées aux familles ayant des enfants de moins de 16 ans à charge (au-delà elle est remplacée par une bourse d'études pour les enfants scolarisés). Leur montant équivaut environ à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 120€ par mois pour le premier enfant ; ◆ 130€ par mois pour le deuxième ; 	N	N	Aucune.	Revalorisation sur décision du Parlement.

Annexe V

Pays	Prestation et description	Condition de ressources (O/N)	Imposition (O/N)	Interaction avec d'autres composantes du système socio-fiscal	Indexation/ Revalorisation
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 180€ par mois pour le troisième ; ◆ 250€ pour le quatrième ; ◆ 300€ pour le cinquième et suivants. 				
	<p>2. Avance sur pension alimentaire (Underhållsstöd)</p> <p>Cette prestation a vocation à pallier l'absence de pension alimentaire, pour les enfants de moins de 18 ans. Elle est une avance que l'État récupère auprès du parent tenu de verser la pension. Son montant est modulé en fonction de l'âge de l'enfant et va de 155€ par mois pour les enfants de moins de 10 ans à 204€ pour les plus de 15 ans.</p>	N	N	Celle prestation entre dans la base ressources des allocations d'assistance sociale.	
Royaume-Uni	<p>1. Allocations familiales (Child benefit)</p> <p>Les allocations familiales sont versées aux familles ayant au moins un enfant de moins de 16 ans à charge. Leur montant mensuel équivaut environ à 96€ pour l'aîné de la famille et 64€ pour les autres enfants.</p> <p>Elle n'est pas sous condition de ressources mais pour les ménages dépassant un certain plafond, son bénéfice donne lieu à une taxation supplémentaire (<i>High Income Child Benefit Charge</i>).</p>	N	N	Aucune.	Les allocations familiales (<i>Child benefit</i>) étaient indexées sur un panier de biens (<i>Retail Price Index</i>). À partir de 2011, elles sont indexées sur l'indice des prix à la consommation (IPC) mais cette indexation est depuis, régulièrement gelée par le gouvernement.

Source : Mission à partir des données OCDE, modèle « tax-benefit » ; UNICEF, 2020 et MISSOC, 2020.

1.1.3. En particulier, le traitement socio-fiscal des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial (ASF) est différent et engendre des incohérences

Dans certains cas, la prise en compte différenciée de l'allocation de soutien familial (ASF) et des pensions alimentaires peut inciter les parents isolés à ne pas réclamer une pension alimentaire. La perception de l'ASF plutôt que d'une pension alimentaire peut être plus favorable au parent isolé dans la mesure où la prestation ASF n'est pas intégrée dans la base ressources des aides au logement contrairement aux pensions alimentaires reçues, qui sont imposables, la pension versée étant déductible pour le parent non gardien. Les pensions alimentaires fixées par le juge aux affaires familiales en cas de séparation (divorce, rupture de PACS ou d'union libre) sont en outre versées jusqu'à l'autonomie des enfants, même si la personne se remet en couple.

Encadré 1 : L'Allocation de soutien familial (ASF)⁹

L'allocation de soutien familial est une prestation versée par les caisses aux orphelins ou parents isolés, à défaut de pension alimentaire fixée ou reçue : elle n'est donc pas imposable, comme toutes les prestations familiales. Selon un rapport récent du HCFEA¹⁰, ces différences de montant, de conditions, et de traitement social et fiscal, souvent mal comprises, soulèvent des « incohérences » et « nécessitent une réforme ». Les données 2019 de la CNAF indiquent que l'ASF est versée à environ 800 000 familles et concerne 1,3 millions d'enfants. Parmi ceux-ci, moins de 1 % sont concernés par l'ASF à taux plein (orphelins notamment). Et parmi ceux concernés par l'ASF à taux partiel de 116,11 € mensuels, seuls 7,5 % sont concernés par l'ASF recouvrable quand le parent non gardien ne verse pas la pension alimentaire fixée, et 6,3 % par l'ASF différentielle, quand la pension alimentaire fixée est inférieure au montant de l'ASF à taux partiel et complétée par l'ASF dite différentielle pour la porter à ce niveau. La majorité des prestations ASF versées correspondent aux cas où aucune pension alimentaire n'est fixée et où le parent est dans l'incapacité de s'acquitter de son obligation d'entretien (44,3 %), ainsi que lorsque l'enfant est orphelin d'un des deux parents (16,8 %).

Source : Mission.

Les études de la CNAF réalisées en lien avec la CAF de Bordeaux, notamment grâce aux outils en développement de datamining depuis 2017, montrent un non-recours élevé et volontaire : presque un parent isolé sur deux pourrait bénéficier de l'ASF mais ne le demanderait pas pour éviter tout litige avec l'autre parent. La possibilité d'intermédiation par la CAF, soit par accord entre les parents séparés, soit à la demande du juge aux affaires familiales, est mise en œuvre par la branche famille depuis début 2021.

La définition stricte de l'isolement du parent et la perte de l'ASF en cas de remise en couple est souvent mal ressentie : le parent isolé perd le bénéfice de l'ASF s'il se remet en couple (condition de « vivre seul »), ce qui n'est pas le cas si le parent isolé est bénéficiaire d'une pension alimentaire. Plus de 90 % des ASF (116,11 €) sont versées à des mères isolées pauvres ou modestes, dans les quatre premiers déciles de niveau de vie. Les situations sont traitées de façon différenciée entre les parents isolés bénéficiaires ou non d'une pension alimentaire. Cette condition stricte d'isolement crée des risques de fraudes à l'isolement (quand un parent isolé ne déclare pas qu'il vit avec un nouveau conjoint) et donne lieu à des contrôles à domicile qui peuvent être mal perçus par les allocataires.

⁹ Voir l'annexe VII pour plus de détails.

¹⁰ *Les ruptures de couples avec enfants mineurs*, HCFEA, janvier 2020.

La mise en place en 2016 d'une ASF « différentielle » a permis de corriger certains biais de cette allocation notamment le fait qu'il était préférable pour les juges de ne pas fixer de pension alimentaire si celle-ci, au regard des revenus du conjoint, était inférieure à l'ASF. L'allocation différentielle versée permet de compléter la pension alimentaire à hauteur de l'ASF¹¹.

Tableau 4 : Prise en compte des pensions alimentaires dans les différentes prestations

Prestation ou catégorie de prestations	Prise en compte des pensions alimentaires	Prise en compte de l'ASF
Aides personnelles au logement	Prise en compte des pensions alimentaires de l'année civile N-1 déclarées par l'allocataire. À défaut de déclaration par le bénéficiaire, sont pris en compte à titre provisoire lors du réexamen de ses droits : <ul style="list-style-type: none"> ◆ pour les pensions alimentaires versées, un montant nul ; ◆ pour les pensions alimentaires reçues, les dernières ressources connues deux ans avant la date d'ouverture ou de réexamen du droit. 	ASF non prise en compte
Revenu de solidarité active et prime d'activité	Actuellement sont prises en compte pour RSA-PPA les pensions alimentaires reçues au cours des trois derniers mois, mais pour le parent versant la pension, s'il relève aussi du RSA-PPA, elle n'est pas déduite de son revenu.	ASF prise en compte à 80%
Prestations familiales	Prise en compte du revenu net fiscal de l'année N-2 (récupéré automatiquement auprès de l'administration fiscale via le flux CNTDF), donc la pension reçue est imposable et la pension versée déductible.	ASF non prise en compte

Source : Direction de la sécurité sociale.

1.1.4. Les travaux sur le revenu universel d'activité et ceux du Conseil d'État ont vocation à harmoniser davantage les bases ressources

Il a été demandé à la mission de réfléchir à « *la rationalisation des périmètres et des définitions des ressources prises en compte pour les différentes prestations, en proposant des pistes de simplification des règles actuelles* ». S'agissant des seules prestations familiales, leur base ressources (revenu imposable) est déjà harmonisée ; la question se pose donc d'une éventuelle harmonisation entre prestations familiales, allocations logement, RSA et prime d'activité, et le cas échéant allocation adultes handicapés, qui est traitée d'une part par les travaux du RUA et d'autre part un groupe de travail en cours du Conseil d'État sur les bases ressources des prestations sociales.

¹¹ LFSS 2016 article 44, décret n°2016-842 du 24 juin 2016 et arrêté du 27 octobre 2016.

Annexe V

La concertation dans le cadre du revenu universel d'activité (RUA) a abouti notamment à un constat de différences liées aux objectifs et à l'histoire de chaque catégorie de prestations, sans cohérence d'ensemble et avec parfois des effets contradictoires liés à la complexité des dispositifs.

Le socle du projet de RUA est centré sur le RSA, la prime d'activité et les allocations logement réperandant à :

- ◆ l'objectif de soutien financier et d'insertion des ménages les plus modestes, soit 1,9 millions d'allocataires du RSA ;
- ◆ l'incitation à l'activité, pour 2,6 millions d'allocataires de la prime d'activité ;
- ◆ l'aide au logement, couvrant le besoin primordial d'accès et le maintien dans le logement, qui concerne un quart des familles (6,5 millions), pour 13,5 millions de personnes bénéficiaires.

Le tableau 5 ci-dessous donne pour ces trois prestations l'effectif des allocataires, celui des bénéficiaires, dont les enfants couverts, et la part des allocataires ayant des enfants, ainsi que leur répartition entre parents isolés, couples avec enfants et ménages recomposés.

Ce socle sera complété le cas échéant des autres aides sociales, sous forme de suppléments spécifiques (handicap pour 1,1 million de bénéficiaires de l'AAH, 0,6 millions de personnes âgées bénéficiaires de l'ASPA et de l'ASV, 0,4 million de chômeurs en fin de droit bénéficiant de l'ASS...).

Tableau 5 : Présentation des effectifs des principales prestations de solidarité incluses dans le périmètre du RUA

Prestation de solidarité	Allocataires en millions	Bénéficiaires en millions	dont enfants	Part des allocataires avec enfants	dont parents isolés	Part des enfants dans les bénéficiaires
RSA	1,9	3,8	1,7	45%	33%	45%
Prime d'activité	2,6	5,1	2,1	70%	23%	41%
Allocations logement	6,5	13,5	4,8	51%	21%	36%

Source : DREES et RUA fiche périmètre novembre 2019. Il y a peu de recoupement entre RSA et prime d'activité selon la DREES (10 %), en revanche les allocataires RSA et prime d'activité le sont très souvent d'allocations logement.

La mission a donc centré son attention sur la façon dont les prestations familiales seraient traitées dans la base ressources éventuelle du futur RUA. Il convient de rappeler que les bases ressources des allocations logement, des prestations familiales et de l'impôt sur le revenu sont identiques : elles prennent en compte les seuls revenus imposables, dans les mêmes conditions que celles de l'IR, hormis pour le statut conjugal et la période de référence, et sans circularité : un surcroît de prestations familiales ne modifie ni l'IR ni l'allocation logement puisque les prestations familiales ne sont pas imposables et n'entrent pas dans la base ressources.

Ce constat ne peut être reproduit pour la prime d'activité, le RSA, ou l'AAH, minimas sociaux qui ont pour principe de porter le revenu à un minimum cible : différentes prestations sociales (ASPA, ASI) et les prestations familiales, non imposables, sont prises en compte et entrent dans la base ressources du RSA-prime d'activité notamment.

Les prestations familiales, les allocations logement et la prime d'activité ne sont soumises ni à l'IR, ni à l'impôt qu'est la CSG (part déductible de l'IR et part non déductible), mais sont soumises à l'imposition de toute nature que constitue la CRDS de 0,5 %. La CRDS est précomptée par les CAF et caisses de MSA lors du versement des prestations, et reversée directement à l'ACOSS. C'est la raison pour laquelle les CAF donnent aux allocataires dans leurs documents d'information les montants des prestations familiales nets de CRDS. Il n'est pas certain que ce choix du législateur soit parfaitement cohérent et la mission note que la base ressources RSA-prime d'activité prend en compte le montant des prestations familiales avant CRDS (cf. tableau 1), autre choix qui sera sans doute interrogé par le Conseil d'État et le chantier RUA. Si les allocations logement sont à ce jour prises en compte dans la base ressources RSA-PPA par un forfait, et si la prime d'activité, par construction, ne l'est pas, l'harmonisation éventuelle des bases ressources devra prendre en compte cette différence de traitement.

S'agissant des prestations familiales, il convient de noter que si les prestations CF et ASF figurent dans la base ressources RSA-prime d'activité, un traitement spécifique mais complexe a été réservé aux mesures issues du plan pauvreté de 2012-17 : ainsi, la majoration de 50 % du CF sous condition de ressources spécifique (soit +87 €) et la majoration de 25 % de l'ASF (soit +23 €) ne sont pas prises en compte dans la base ressources RSA-prime d'activité, afin de ne pas priver les bénéficiaires de l'effet de ces mesures (et d'éviter sur ces montants toute circularité). C'est par ailleurs le cas des prestations familiales considérées comme exceptionnelles, les primes de naissance et d'adoption, l'allocation de rentrée scolaire, qui ne sont pas prises en compte dans la base ressources RSA-prime d'activité. Une modification du barème du RSA¹² et de la prime d'activité, pour la part tenant compte de la composition familiale, pourrait produire un effet voisin, alternativement au partage complexe évoqué.

Les différences demeurent également sur le statut conjugal. L'IR impose une déclaration commune pour les seuls couples mariés ou pacsés, les CAF appréciant ensemble les revenus des concubins pour les différentes prestations sociales dont les prestations familiales, seules les allocations logement pouvant bénéficier à des colocataires non concernés par un lien familial.

La mission note donc que le chantier du RUA vise à refonder, en lui donnant davantage de cohérence et simplicité, l'architecture des prestations sociales, en priorité RSA-prime d'activité et allocations logement, en redéfinissant, après avis du Conseil d'État, la ou les bases ressources. Ce mouvement apparaît cohérent avec leur alimentation automatique et contemporaine par le dispositif des ressources mensuelles (DRM), qu'elle soit n-1 pour l'impôt sur le revenu, ou n-1 avec révision trimestrielle comme pour les allocations logement depuis 2021, ou encore trimestrielle pour RSA-prime d'activité. Pour les prestations familiales, elle demeure à ce jour l'année civile n-2.

La base ressources des principales prestations sociales gagnerait à être commune, si cette convergence est possible, aussi simple que possible et proche de celle de l'impôt sur le revenu, soit n-1 au statut conjugal près, avec prise en compte des seuls revenus imposables à l'IR pour la base ressources des prestations familiales.

¹² Ainsi, comme évoqué, pour un parent isolé, le premier enfant représente 282 € dans le montant forfaitaire du RSA montant plus élevé que pour les enfants suivants 226 €. Augmenter le premier montant de 23 € aurait eu le même effet pour les bénéficiaires du RSA que de sortir de la base ressources du RSA les 23 € de revalorisation de l'ASF. Mais les allocataires de l'ASF sont un peu plus nombreux (800 000) que les parents isolés au RSA (630 000).

Annexe V

La base ressources des principales prestations sociales gagnerait à être harmonisée ou commune, au moins pour celles où cette convergence est possible, aussi simple que possible et proche de celle de l'impôt sur le revenu, soit l'année civile n-1, au statut conjugal près, avec prise en compte des seuls revenus imposables à l'IR pour la base ressources des prestations familiales.

Si apparaissait pour l'ensemble des prestations de solidarité retenues dans le RUA une notion harmonisée de revenu social de référence (RSR), elle se déduirait ou se différencierait du revenu fiscal de référence (RFR). Le RFR comprend en principe l'ensemble des revenus imposables ou non, dont les heures supplémentaires exonérées, revenus fonciers ou de capitaux mobiliers nets, cotisations à un plan épargne retraite populaire (Perp)/Prefon le cas échéant.

Le revenu social de référence (RSR) s'en distinguerait d'une part par le statut conjugal (concubins outre les couples mariés ou pacsés), et d'autre part par les revenus pris en compte (car il comprendrait les revenus sociaux non imposables, dont actuellement les PF), et enfin par la période de référence (n-1, avec ou sans actualisation trimestrielle comme pour les AL depuis 2021).

Selon l'objectif recherché, le revenu social de référence ne devrait pas être identique au RFR, même pour les parents isolés et les couples mariés et pacsés, car il comprend les prestations non imposables. Pour les autres couples, il devrait se déduire par addition de leurs RFR respectifs, et des prestations non imposables.

À ce stade, et sans connaître l'aboutissement de la réflexion du Conseil d'État, introduire un nouveau concept harmonisé de Revenu social de référence, alors que les références fiscales sont très utilisées par les services sociaux et publics locaux, apparaît comme un élément de réflexion complémentaire pour le chantier RUA, mais probablement lointain et incertain.

1.1.5. Les périodes de référence et de révision des prestations diffèrent également selon leurs objectifs

Jusque fin 2020 pour les prestations familiales et allocations logement, les revenus imposables de l'année civile n-2 étaient pris en compte, connus par les CAF automatiquement et annuellement par transfert des données fiscales de la DGFIP ; **depuis début 2021, la base ressources des allocations logement est rendue « contemporaine », c'est-à-dire appréciée sur les 12 derniers mois, automatiquement et sans déclaration de l'allocataire**, dans le cadre du nouveau dispositif de ressources mensuelles (DRM), alimenté par la déclaration sociale nominative (DSN) des employeurs et le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (PAS), et **actualisée tous les trimestres**. Seuls les revenus des indépendants et certains revenus (fonciers, placements) demeurent appréciés selon la même référence que les prestations familiales (année n-2 sans changement).

Ainsi les aides au logement restent en 2021 versées le 5 de chaque mois et, à titre d'exemple, les allocations de janvier à mars 2021 ont été calculées automatiquement sur les ressources de décembre 2019 à novembre 2020, puis celles d'avril à juin 2021 calculées sur les ressources de mars 2020 à février 2021, etc.

Cette automatisation de la récupération des revenus est, par ailleurs, susceptible d'être étendue au RSA et à la prime d'activité, indépendamment de la réforme du RUA. Pour le RSA et la prime d'activité, l'automatisation devrait être une simplification considérable pour l'assuré, puisqu'à ce jour les ressources sont appréciées sur le trimestre précédant la demande, puis révisées trimestriellement, selon des données complexes déclarées chaque trimestre par l'allocataire. Un message lui est adressé sur *mon compte caf* (mobile ou caf.fr) lui rappelant qu'il doit fournir sa déclaration trimestrielle de ressources. La CNAF estime que 61 % des déclarations RSA-prime d'activité sont erronées. La simplification et l'harmonisation des bases ressources, le remplacement des déclarations trimestrielles par une récupération mensuelle à la source, permettent aux caisses de renforcer un accompagnement 100 % personnalisé et devraient simplifier les démarches des allocataires, réduire les erreurs et indus pour les allocataires et les caisses. Pour le RSA et la prime d'activité, déjà soumises à déclaration et révision trimestrielle, la simplification par la suppression de la déclaration trimestrielle et la récupération automatique d'informations estimées plus fiables, devraient l'emporter sur l'ajustement d'un mois du trimestre de référence : mieux vaut, semble-t-il, des données fiables sur trois mois M-1 à M-3 qu'une déclaration moins fiable sur M à M-2, et le mois de délai de disponibilité des données du DRM joue en sens inverse du changement de période des allocations logement (passées de N-2 année civile à M-2 à M-13 pour les revenus connus par le DRM).

Pour les prestations familiales, l'enjeu est celui de la récupération de ressources plus fraîches que les ressources n-2 déjà récupérées automatiquement auprès de la DGFIP, avec environ 8 % seulement d'allocataires CAF non connus de la DGFIP. Le caractère plus contemporain des ressources serait porteur d'équité et de simplification, et de réduction d'indus également.

Les pouvoirs publics et le législateur auront, pour les prestations familiales d'une part et pour le RSA et la prime d'activité, deux choix indépendants à faire :

- ◆ pour RSA et prime d'activité, choisir selon la charge des services informatiques et gestionnaires CAF et MSA, le moment d'une simplification majeure permettant de supprimer la déclaration trimestrielle de ressources de plus de 4 millions d'allocataires RSA et prime d'activité, soit au plus tôt le 1^{er} janvier 2023, en lien avec une éventuelle réforme du RUA, quel qu'en soit le calendrier, si ce chantier majeur de système d'information peut être préparé dans ce court délai après évaluation de la mise en œuvre de la réforme des allocations logement ;
- ◆ **pour les prestations familiales, choisir entre deux logiques voisines à affiner et évaluer :**
 - l'une consistant à retrouver une harmonisation entre prestations familiales et allocations logement, en appliquant les nouvelles règles logement aux prestations familiales, soit les ressources des 12 derniers mois précédant la demande ou l'évènement (naissance, âge de l'enfant, rentrée scolaire) avec actualisation éventuelle tous les trimestres suivants (ce qui introduirait plus d'instabilité et moins de lisibilité pour les familles pour des aides d'un montant plus faible que le RUA) ; les ressources sont appréciées automatiquement de la façon la plus contemporaine, mais peuvent induire des révisions trimestrielles positives ou négatives, modulation des allocations familiales ou arrêt ou reprise des prestations sous conditions de ressources AB et CF ;
 - une autre logique, moins contemporaine mais plus stable, identique à celle de la complémentaire santé solidaire (C2S), consiste à maintenir pour un an le droit à prestation familiale, et à le réviser non pas chaque trimestre, mais annuellement, soit à date fixe soit à date d'anniversaire de l'évènement.

Annexe V

L'année 2021 est, dans la charge administrative de la CNAF et de ses services informatiques, consacrée à la montée en charge et au rodage du nouveau dispositif de ressources mensuelles (DRM), créé par la LFSS pour 2019. Le prélèvement à la source a en effet conduit à généraliser progressivement une déclaration sociale nominative mensuelle pour tous les employeurs et tous les organismes sociaux, alimentant une base de données unique facilitant tant le recouvrement social et fiscal, pour l'impôt sur le revenu, la CSG et la CRDS, et l'ensemble des cotisations sociales, que la récupération automatisée et mensuelle des ressources de toutes nature. Seuls les revenus des travailleurs indépendants échappent à ce jour à cette déclaration mensuelle et ne sont connus que plus tardivement par la déclaration fiscale, ainsi que certaines ressources (pensions alimentaires reçues et versées, tutelle).

Encadré 2 : Garanties entourant le dispositif de ressources mensuelles (DRM) – article L.133-5-3 du code de la sécurité sociale

La LFSS 2019 a ainsi complété l'article L.133-5-3 du code de la sécurité sociale et défini les garanties attachées à ce nouveau dispositif :

« II bis.- Tout organisme versant des sommes imposables autres que des salaires transmis via la déclaration prévue au I ainsi que tout organisme versant des prestations sociales, y compris au titre de la protection sociale complémentaire, non imposables, dont la liste est fixée par décret, adresse mensuellement à un organisme désigné par décret une déclaration sociale nominative comportant pour chacune des personnes attributaires de ces sommes et prestations, et après information de celles-ci, les informations relatives à ces versements. Cette déclaration est effectuée par voie électronique selon des modalités fixées chaque année par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

« Les données de cette déclaration servent uniquement au recouvrement des cotisations sociales, des contributions sociales et de certaines impositions, à la vérification de leur montant, à l'ouverture et au calcul des droits des assurés en matière de prestations sociales ainsi qu'à l'accomplissement, par les administrations et organismes destinataires, de leurs missions.

« La transmission de cette déclaration permet d'accomplir les formalités déclaratives prévues à l'article 87-0 A du code général des impôts. » ;

« Les données issues de cette déclaration sont conservées pendant la durée nécessaire à l'ouverture et au calcul des prestations, dont la liste est fixée par décret, et pour la gestion desquelles ces données sont utilisées. »

La LFSS a ainsi défini les principes de cette base de données, autorisée par la CNIL selon les décrets n°2019-969, 1541 et 1572 des 18 septembre, et 30 décembre 2019 pour les deux derniers décrets :

« V.- Une base des ressources commune aux organismes de sécurité sociale est créée le 1^{er} janvier 2019 et utilisée par ces organismes jusqu'à la date mentionnée au B du VI pour l'attribution de prestations ou leur calcul, en fonction des ressources des assurés ou allocataires.

Cette base contient les données relatives aux ressources des personnes pouvant demander ou percevant l'une de ces prestations, issues des déclarations mentionnées à l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale et nécessaires pour la détermination des droits et le calcul de ces prestations.

Les personnels des organismes de sécurité sociale sont destinataires des seules données strictement nécessaires à l'exercice de leurs missions pour les allocataires relevant de leur champ de compétence, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques est l'identifiant utilisé. Les données sont opposables aux bénéficiaires des prestations pour la gestion desquelles la base de ressources mensuelles est utilisée. En cas d'erreur constatée par une personne sur les données issues de cette base, la rectification est opérée par la personne ayant assuré le versement et la déclaration des ressources concernées en application de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.

Les personnes dont les données figurent dans la base mentionnée au présent V en sont individuellement informées.

Les personnes demandant ou bénéficiant d'une prestation pour laquelle les données sur les ressources figurant dans la base prévue au présent V sont utilisées ne peuvent faire valoir le droit d'opposition à ce traitement de données.

La base mentionnée au présent V est supprimée à la date mentionnée au B du VI. »

Source : Code de la sécurité sociale.

Annexe V

Cette base de données alimentée par les déclarations sociales nominatives (DSN) a été utilisée en 2019 pour le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) et le portail numérique des droits sociaux (PNDS), et son utilisation pour les allocations logement a été décalée au 1^{er} janvier 2021 en raison de la crise sanitaire.

Tableau 6 : Période de référence et fréquence de renouvellement des principales prestations sociales

Prestations	Période de référence	Réexamen des ressources
Allocations logement (AL) (<i>avant réforme</i>)	Année N-2	Annuel
Allocations logement (AL) (<i>après réforme</i>)	Douze mois glissants : M-2 à M-13	Trimestriel
Revenu de solidarité active (RSA)	Trois derniers mois précédant la demande (moyenne mensuelle sur le trimestre de référence pour la PA et le RSA)	Trimestriel
Prime d'activité (PPA)		
Toutes prestations familiales sauf ASF et CMG (AF, CF, ARS, AB-PAJE)	Année N-2	Annuel
Complémentaire santé solidaire (C2S)	Douze mois glissant précédant la demande	Annuel (attribuée pour un an)

Source : Mission.

L'introduction de la contemporanéisation des ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales apparaît donc opportune. Elle donne davantage de cohérence aux paramétrages des dispositifs et s'inscrit dans une logique de juste prestation correspondant mieux à la situation courante des ménages.

Plusieurs périodes de référence et rythmes d'actualisation peuvent être envisagés. Dans le cas d'une prise en compte du revenu n-1 avec le maintien d'une seule actualisation annuelle, elle permettrait de générer des économies budgétaires de l'ordre de 250 millions d'euros d'après la DSS. Dans un scénario de prise en compte des revenus sur douze mois glissants avec une actualisation trimestrielle, sur le modèle des allocations logement réformées, la contemporanéisation des prestations familiales permettrait une économie de l'ordre de 350M€ d'après la CNAF. Ces chiffres constituent des premières estimations à considérer avec prudence du fait notamment de difficultés d'estimation de possibles majorants (ouvertures de droits nouveaux par exemple).

Il convient de noter aussi qu'une actualisation infra-annuelle des prestations familiales risque d'engendrer plus d'instabilité des aides versées que dans le cas des allocations logement (dont les remontées de terrain mi-2021 sont difficiles pour les caisses et les allocataires qui perçoivent mal le changement de période et le nouveau rythme trimestriel de révision) ou des minima sociaux qui présentent davantage de garanties différentielles ou une dégressivité des aides permettant un lissage des effets de seuil (et sont déjà déclarées et révisées trimestriellement).

La contemporanéisation des bases ressources a également pour avantage de réduire les indus. Ces derniers représentent entre 2 et 3% du montant des prestations servies par la branche famille¹³.

¹³ Un rapport IGAS IGF de juillet 2013 estime que ces indus représentent un montant de 2 milliards d'euros en 2012.

Pour les revenus des indépendants, en l'attente d'une réforme de l'assiette de leurs cotisations sociales, prévue dans la réforme des retraites, car la DSN et son extension couplent déclaration et informations sur les cotisations et ressources, les ressources appréciées restent celles de l'année civile n-2 connues et transmises par la DGFIP. Leur contemporanéisation reste donc spécifique pour l'ensemble des prestations familiales, et de solidarité.

La mission recommande en tout état de cause de privilégier la stabilité de la relation de service avec les allocataires, leur information préalable avant un nouveau changement majeur qui ne leur est pas lisible, d'une part et d'autre part la sécurité des systèmes d'information et leurs contraintes d'adaptation, quelle que soit l'évaluation qui sera faite de la réforme 2021 des allocations logement et de son adaptation éventuelle.

1.1.6. La part familiale du barème des allocations logement est plus favorable que celle du RSA et de la prime d'activité

Sans préjuger des travaux actuellement en cours du Conseil d'État et du RUA, la mission a réfléchi sur la cohérence des conditions de ressources des seules prestations familiales, avec leurs conditions d'indexation, sujet peu documenté jusqu'ici, essentiellement par le HCFEA.

La mission note que la part tenant compte du nombre d'enfants dans les allocations logement, le RSA et la prime d'activité ou les aides relatives au handicap, est significative, estimée par la DREES (compte de l'enfance) à 5,8 Md€ en 2017, dont principalement 4,1 Md€ pour les allocations logement, soit 25 % de leur montant, et 1,6 Md€ pour RSA-prime d'activité et AAH, soit 5 % de leur montant. Ces estimations, liées au compte de l'enfance ne sont pas produites annuellement par la DREES.

Pour les allocations logement, les conditions de ressources et de loyer, ainsi que les montants d'allocation, tiennent compte du nombre de personnes à charges, avec 36 % d'enfants parmi les bénéficiaires, majorant les besoins de logement adapté des ménages concernés, ce qui se traduit par une majoration moyenne de 25 % des allocations logement selon la DREES.

Pour le RSA et la prime d'activité, et l'AAH, d'autres barèmes, échelles d'équivalence et conditions de ressources sont appliquées. Pour une composition familiale assez voisine, avec une part d'enfant parmi les bénéficiaires de l'ordre de 40% pour RSA et prime d'activité, leurs barèmes semblent moins favorables aux familles, avec une majoration d'environ 5 % du RSA et de la prime d'activité, selon l'estimation DREES.

Sans préjuger des réformes éventuelles proposées dans le cadre du RUA, la mission note que ces parts de prestations tenant compte de la taille du ménage obéissent à des objectifs spécifiques (taille du logement, incitation à l'activité, handicap) dont la cohérence avec la politique familiale est difficilement appréciable. Elles représentent une part limitée de l'effort public en faveur des familles, soit sur les 80 Md€ et 3,6 points de PIB selon le périmètre OCDE 5 % pour les allocations logement et 2% pour les autres prestations (activité et handicap).

1.2. La variabilité des aides aux familles en fonction des revenus crée des effets de seuil

1.2.1. Les conditions de ressources des différentes prestations familiales, complexes et nombreuses, peuvent nuire à la lisibilité et au pilotage de cette politique publique

Les prestations familiales sont en général soumises à des conditions de ressources, pour leur accès et/ou leur modulation, qui varient d'une prestation à l'autre pour des enjeux, notamment budgétaires, de ciblage plus ou moins resserré des prestations (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Principales prestations familiales selon leur conditionnalité/modulation selon les ressources.

Prestation	Présentation indépendante des ressources (O/N)	Prestation modulée suivant les ressources (O/N)	Prestation sous condition de ressources (O/N)
Allocations familiales (AF)	N	O ¹⁴	N
Complément familial (CF)	N	O ¹⁵	O
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	N	N	O
Allocation de soutien familial (ASF)	O	N	N
Primes de naissance/adoption	N	N	O
Allocation de base (AB)	N	O	O
Complément de libre choix du mode de garde (CMG)	N	O	N
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	O	N	N
Allocation journalière de présence parentale (AJPP)	O	N	N

Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale 2021.

Depuis le 1^{er} juillet 2015, la modulation des allocations familiales (AF) concernent les 11 % de familles les plus aisées, avec deux taux de modulation (50 % et 25 %,) qui concernent chacun la moitié de ces familles. Les allocations familiales, et les suppléments versés entre 14 ans et 20 ans, demeurent universelles, sous cette réserve près.

Pour les prestations sous condition de ressources, le bénéfice de la prestation est en général supprimé au-dessus du plafond de ressources fixé¹⁶.

¹⁴ Les AF sont modulées en fonction des ressources depuis le 1^{er} juillet 2015.

¹⁵ Le CF et l'AB de la PAJE sont modulés en fonction des ressources depuis le 1^{er} avril 2014. Ils étaient auparavant seulement sous condition de ressources.

¹⁶ Seul le CF prévoit un différentiel dans ce cas. En revanche, une AF forfaitaire est accordée à 96 000 familles pour un an, lorsque l'aîné de 3 enfants atteint 20 ans, compensant environ un tiers de la perte d'allocation (20,2 % de forfait au lieu de 41 % de BMAF pour le troisième enfant et 16 % de majoration soit 57 %).

Deux prestations comportent à la fois une condition de ressources et une condition de modulation : l'allocation de base de la PAJE pour enfant de moins de 3 ans, et le complément familial versé aux familles de 3 enfants d'au moins 3 ans. Ces deux prestations ont depuis le 1^{er} avril 2021, le même montant et en théorie la même condition de ressources pour une famille de 3 enfants, bien que les deux prestations s'excluent mutuellement¹⁷.

Les prestations sans condition de ressources sont l'ASF, l'AAEH, l'AJPP, la PrePare et le CMG, ce dernier étant toutefois modulé.

Enfin, les conditions de ressources varient selon le nombre d'enfants mais sont de deux types :

- ◆ celles du CF et de la PAJE (AB et primes à la naissance/adoption) ont une condition de ressources plus élevée pour les couples bi-actifs et les parents isolés que pour les couples mono-actifs ;
- ◆ celle de l'ARS ne distingue pas ces deux situations (comme la condition de modulation des allocations familiales), ce qui est défavorable pour les couples bi-actifs, mais pas nécessairement pour les parents isolés.

À titre d'exemple pour un couple avec un enfant le plafond de ressources s'élevait, au 1^{er} avril 2020, à 2 000 euros nets par mois pour l'ARS contre près de 3 000 euros nets par mois pour l'AB de la Paje. Cette disparité des plafonds de ressources s'explique par les objectifs différents que peuvent poursuivre les prestations. Elle donne lieu à une hétérogénéité des taux d'exclusion des prestations sous condition de ressources, c'est-à-dire la part des familles exclues car au-dessus du plafond de ressources. Ce taux d'éviction est particulièrement marqué pour l'allocation de rentrée scolaire pour laquelle il atteint 54,3% (cf. tableau 8). L'hétérogénéité des plafonds de ressources participe à la complexité des prestations familiales.

¹⁷ Identité de montant (41,65% de la BMAF ou 171,91 € au 1/4/2021) pour l'AB à taux plein et le CF non majoré, l'AB à taux partiel étant de moitié (20,825 % BMAF) et le CF majoré de moitié supérieur au CF non majoré (62,475 % BMAF). Une famille de 3 enfants bénéficiant du CF (entre 3 et 21 ans) qui voit l'arrivée d'un quatrième enfant repasse à l'AB pour 3 ans, ce qui pose la question abordée plus loin de la perte en cas de CF majoré.

Annexe V

Tableau 8 : Taux d'exclusion des prestations familiales sous condition de ressources

Prestation	Plafond des revenus mensuels nets au 1 ^{er} avril 2020 ¹⁸	Taux d'exclusion (en %)
Allocation de base de la PAJE	Pour un couple avec deux revenus ou un parent isolé : <ul style="list-style-type: none"> ◆ 2 965 € nets par mois pour un enfant et 449€ supplémentaires pour le deuxième et 538€ à partir du troisième, pour l'AB à taux plein ; ◆ 3 542 € nets par mois pour un enfant et 536 € supplémentaires pour le deuxième enfant et 643 € à partir du troisième enfant, pour l'AB à taux partiel. Pour un couple avec un seul revenu : <ul style="list-style-type: none"> ◆ 2 244€ nets par mois pour un enfant et 449€ supplémentaires pour le deuxième et 538€ à partir du troisième, pour l'AB à taux plein ; ◆ 2 680€ nets par mois pour un enfant et 536 € supplémentaires pour le deuxième enfant et 643 € à partir du troisième enfant, pour l'AB à taux partiel. 	26,5
Complément familial (3 enfants et plus)	3 952 € pour un couple avec deux revenus ou un parent isolé et 3 231€ pour un couple avec un seul revenu.	25,7
Allocation de rentrée scolaire	2 091€ nets par mois pour le premier enfant et 483€ supplémentaires par enfant.	54,3

Source : Mission à partir des données CNAF.

Ces taux d'exclusion¹⁹ diffèrent aussi de manière importante selon la configuration familiale des ménages. Ainsi, sur l'allocation de rentrée scolaire par exemple 81% des couples avec un enfant n'en bénéficient pas du fait de ressources supérieures au plafond, alors qu'ils ne sont que 23% pour les familles monoparentales avec un enfant et 52% en moyenne sur l'ensemble des familles (cf. tableau 9).

¹⁸ Pour l'AB, les plafonds correspondent à ceux appliqués pour un enfant né à partir du 1er avril 2018.

¹⁹ Le taux d'exclusion correspond à la part des familles ne bénéficiant pas de la prestation du fait de revenus dépassant le plafond de ressources.

Annexe V

Tableau 9 : Taux d'éviction des prestations du fait des ressources par configuration familiale (2019)

Configuration familiale	ARS	AB	CF
Couple avec 1 enfant	81,29%	34,22%	Non éligible
Couple avec 2 enfants	75,87%	30,58%	Non éligible
Couple avec 3 enfants et plus	41,73%	19,01%	29,79%
Famille monoparentale avec 1 enfant	22,87%	13,64%	Non éligible
Famille monoparentale avec 2 enfants	16,84%	8,73%	Non éligible
Famille monoparentale avec 3 enfants et plus	8,06%	5,03%	5,49%
Tous types de familles	54,32%	26,58%	25,65%

Note de lecture : En 2019, parmi les couples avec un enfant scolarisé âgé de 6 à 18ans, éligibles à l'ARS, 81 % n'en bénéficient pas en raison de leurs ressources trop élevées. Toutes configurations familiales confondues, ce taux d'éviction est de 54 %. Parmi les couples avec un enfant de moins de 3 ans, éligibles à l'AB, 34 % n'en bénéficient pas en raison de leurs ressources trop élevées. Parmi les couples ayant au moins 3 enfants de 3 à 21 ans, éligibles au CF, 30 % n'en bénéficient pas en raison de leurs ressources trop élevées. Pour les ménages avec plus d'une famille, le terme de famille renvoie à la définition de la Cnaf concernant les prestations familiales. Il s'agit donc des conjoints cohabitant et de leurs enfants à charge également cohabitant.

N.B : Les allocations familiales (AF) et le Complément de libre choix du mode de garde (CMG) ne sont pas des prestations sous condition de ressource. Il n'y a donc pas d'éviction du fait des ressources.

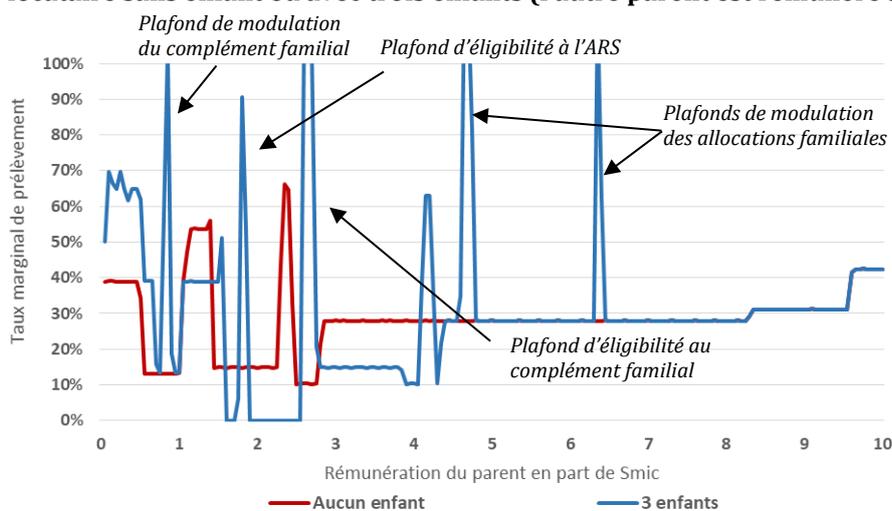
Source : Insee DGFIP et Cnaf, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee Drees Cnaf, modèle Ines 2019. Champ : France métropolitaine, tous régimes, personnes vivant dans un ménage ordinaire.

Les plafonds de ressources des prestations familiales, variables selon la prestation, sont à l'origine de nombreux effets de seuil (cf. graphique 1).

Le graphique 1 présente les taux marginaux de prélèvement c'est-à-dire les variations de revenu disponible rapportées aux variations de rémunération (nette de cotisations sociales), pour un prélèvement à la source de 0,05 Smic de rémunération brute (sans tenir compte des effets d'inertie liés aux délais d'actualisation des ressources retenues pour le calcul des aides). Ces effets de seuil correspondent aux différents plafonds de ressources qui pour la plupart des dispositifs ne présentent pas de dégressivité linéaire.

Certaines prestations ont des dispositifs de lissage mais qui ne permettent pas toutefois de réduire suffisamment ces effets de seuil. À titre d'exemple, le barème du complément familial a un dispositif de lissage permettant que chaque euro supplémentaire de revenu n'entraîne qu'une baisse d'un euro de la prestation.

Graphique 1 : Taux marginaux de prélèvement²⁰ en fonction des revenus du parent, pour un couple locataire sans enfant ou avec trois enfants (l'autre parent est rémunéré au Smic)



Note : Les enfants sont âgés de 6 ans en présence d'un seul enfant, de 6 et 8 ans en présence de deux enfants, de 6, 8 et 9 ans en présence de trois enfants, et de 6, 8, 9 et 10 ans en présence de quatre enfants. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond). Les éventuelles indemnités de congé parental (PrePare) et les prestations et crédits d'impôt destinés à compenser les dépenses de garde d'enfant ne sont pas pris en compte.

Source : calculs DGTrésor, sur législation applicable fin 2021.

On observe donc que pour les familles de trois enfants, les différents plafonds de ressources des prestations auxquelles elles sont éligibles entraînent des « soubresauts » importants de leur revenu disponible lorsque leur rémunération augmente, ce qui est moins le cas pour un couple sans enfant (cf. graphique 1). Ceci s'explique par l'importance des aides sous condition de ressources dont bénéficient les familles nombreuses (complément familial notamment) et plus généralement par l'ampleur des prestations familiales dont elles bénéficient.

1.2.2. Certaines prestations familiales sont particulièrement marquées par des effets de seuils ou des difficultés d'articulation

En particulier, les familles bénéficiaires du complément de mode de garde (CMG) sont soumises à des effets de seuil liés à sa faible modulation aux revenus. Le barème du CMG est divisé en trois tranches de revenus à partir desquels le montant mensuel maximal de la prise en charge est modulé (cf. tableau 10).

Près de 60% des allocataires du CMG bénéficient du montant intermédiaire²¹. La valeur du CMG diminue avec les revenus du ménage mais de façon non linéaire entraînant un effet de seuil important notamment au-dessus de la première tranche (cf. tableau 11).

La proposition de linéariser le CMG est dans le débat public depuis plusieurs années (elle a été par exemple recommandée par le HCFEA dans son rapport de 2013²²) et a vocation à rendre croissant le taux d'effort des familles avec les ressources et ainsi lisser les effets de seuil (cf. graphique 2).

²⁰ Variation de revenu disponible rapportée à la variation de rémunération (nette de cotisations sociales), pour un prélèvement à la source de 0,05 Smic de rémunération brute (sans tenir compte des effets d'inertie liés aux délais d'actualisation des ressources retenues pour le calcul des aides).

²¹ Données CNAF au 30/6/2019 58 % pour le CMG emploi direct dont 61 % pour l'emploi direct assistances maternelles et 23,5 % pour l'emploi direct à domicile.

Annexe V

Tableau 10 : Montant du CMG applicables en 2020, selon le niveau de ressources

Ressources annuelles	Montant mensuel maximal de la prise en charge	
	Pour un enfant de moins de 3 ans	Pour un enfant de 3 à 6 ans
Inférieures ou égales à 21 087 €	470,23 €	235,12 €
Comprises entre 21 087 € et 46 861 €	296,51€	148,27€
Supérieures à 46 861	177,88	88,94€

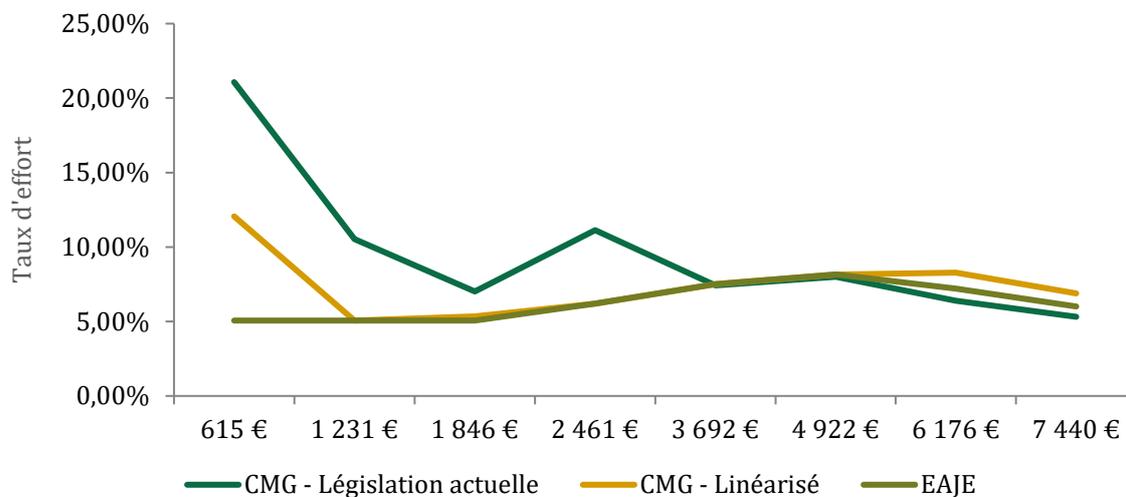
Source : CNAF.

Tableau 11 : Mesure des effets de seuil dans le barème du CMG pour un couple avec un enfant de moins de trois ans

Variation de revenus des ménages	Écart de prestation service en euros par mois	Plafond de ressources en euros par mois	Écart de prestation rapporté au plafond (en %)
Passage de la première à la deuxième tranche du barème CMG	- 174	1 757	-9,9
Passage de la deuxième à la troisième tranche du barème CMG	-119	3 905	-3,0

Source : Mission à partir des données CNAF.

Graphique 2 : Effet de la linéarisation du CMG sur les taux d'effort des familles



Hypothèses : 162 heures de garde (18 jours de 9 heures), 1 seul enfant à charge gardé.

Source : Direction des statistiques, des études et de la recherche, CNAF

L'articulation entre l'allocation de base de la Paje et le complément familial majoré est très complexe. Le montant du complément familial majoré est supérieur à celui de l'allocation de base à taux plein de la Paje. Or, lors de l'arrivée au foyer d'un enfant de moins de trois ans, les familles bénéficiaires du complément familial majoré (56 % des familles bénéficiant du CF) voient cette prestation remplacée par l'allocation de base à taux plein, qui est pourtant d'un montant plus faible. À titre d'illustration, une famille avec trois enfants qui bénéficie du complément familial majoré touche environ 258 € pour cette prestation. À l'arrivée d'un quatrième enfant, cette prestation est remplacée par un droit à l'AB à taux plein pour un montant de 172 €²³.

Pour répondre aux difficultés d'articulation de ces deux dispositifs, l'option la plus simple semble être de laisser ces familles au CF majoré. Outre un transfert (indifférent) entre ces deux prestations, le maintien au CF majoré augmente de 86 € mensuels pendant 3 ans les prestations servies, hors base ressources du RSA ou de la prime d'activité. Il concerne un effectif limité, correspondant à une partie des naissances de rang 4 ou plus (7,3 % des naissances soit 50 000 par an environ), celles qui surviennent après les 3 ans du précédent enfant, parmi les familles remplissant les conditions de ressources du CF majoré. La mission l'estime à 10% des entrées actuelles à l'AB des familles de 3 enfants et plus, soit environ 15 000 naissances par an, pour un surcoût estimé à 50 M€²⁴.

Le non-cumul du complément familial et de la PréPaje pose également des difficultés d'articulation. Depuis janvier 2018, sous certaines conditions de ressources notamment, il est possible de prolonger le bénéfice de la PréPaje de la Paje au-delà des trois ans de l'enfant, jusqu'à son entrée en école maternelle pour dans des cas particuliers tels que les naissances multiples ou en cas d'adoption.

Dans ces situations où la PréPaje peut être versée au-delà des trois ans de l'enfant, elle ne peut pas être cumulée avec le complément familial dont bénéficient les familles nombreuses. Or, la PréPaje et le CF répondent à des objectifs différents qui peuvent être perçus comme complémentaires : alors que le CF est une prestation d'entretien des enfants destinées aux familles nombreuses, la PréPaje a pour objectif de compenser la perte de revenus liée à la cessation ou la réduction de l'activité professionnelle.

²³ Données sur le barème en vigueur au 1er avril 2021.

²⁴ Par rapport à la situation actuelle, 15.000 familles par an conservent pendant 3 ans la différence de 86€ entre CF majoré et AB, soit 3100 € sur 36 mois et 15.000x3.100€=46,5 M€.

1.2.3. Un raisonnement en « équilibre général » montre que l'évolution d'aides aux familles selon leurs niveaux de revenu ne paraît pas suivre de logique cohérente

Si l'effet global du système socio-fiscal demeure peu sensible aux revenus des ménages, certains effets de seuils peuvent néanmoins être identifiés.

La Direction générale du Trésor a fourni à la mission une analyse sur le périmètre des aides légales et nationales couvrant :

- ◆ les prestations d'entretien de l'enfant : allocations familiales générales, complément familial, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), allocation de rentrée scolaire, allocation de soutien familial ;
- ◆ la prise en compte de la présence d'enfant par les prestations sociales RSA, prime d'activité et allocations logement ;
- ◆ la prise en compte de la présence d'enfant par les dispositifs fiscaux : quotient familial, réductions d'impôt pour frais de scolarité, abattement pour charges de famille de la taxe d'habitation.

Dans le périmètre d'analyse de la DG Trésor sont donc exclus les droits familiaux de retraite, les aides à la garde, les prestations d'action sociale, les aides versées au titre du handicap de l'enfant et les aides qui peuvent être versées par les employeurs et les collectivités territoriales.

Sur ce périmètre, les estimations de la DG Trésor montrent que le bénéfice des prestations légales à destination des ménages les plus modestes (prestations familiales modulées ou sous condition de ressources et majoration des prestations sociales pour charge d'enfant) est relativement comparable à l'avantage tiré du quotient familial et des crédits d'impôts liés à la présence d'enfants pour les familles les plus aisées.

Les gains liés à la présence d'un enfant (correspondant à l'écart de revenu disponible entre un couple avec enfant et un couple sans enfant, à niveau de revenu d'activité donné) résultent de plusieurs dispositifs qui se superposent et évoluent ainsi en fonction du revenu.

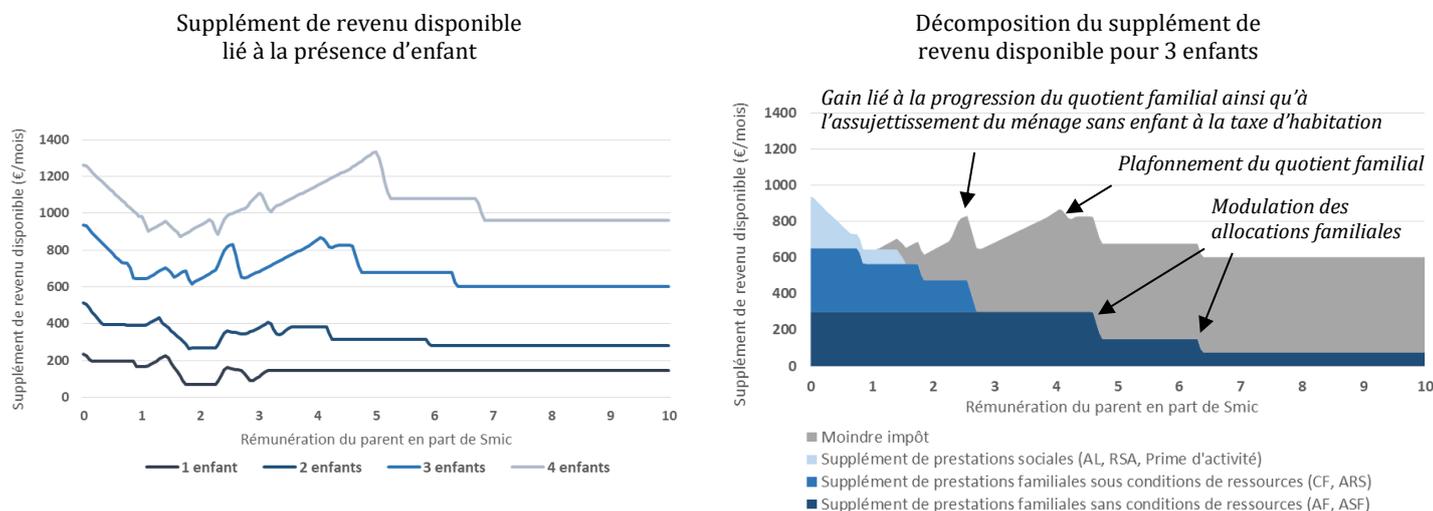
Des effets de seuil peuvent être identifiés et se traduisent par des « soubresauts » du supplément mensuel de revenu disponible à certains niveaux de revenus (cf. graphique 3). À titre d'exemple, pour un couple locataire avec trois enfants (par rapport à un couple sans enfant), un sursaut de revenu disponible s'observe lorsque le revenu du parent est compris entre 2 et 3 smic (l'autre parent étant rémunéré au Smic) du fait d'une hausse des gains fiscaux liés à la présence d'enfant (hausse progressive de l'avantage tiré du quotient familial, non-assujettissement du couple avec trois enfants à la taxe d'habitation alors qu'un couple sans enfant au même niveau de revenu l'est), puis intervient une baisse du revenu disponible liée à une perte du complément familial faisant suite à la hausse de revenu précitée.

Les « soubresauts » de gains liés à la présence d'enfant s'observent également lorsque le revenu du parent est situé aux alentours de 4 smic (l'autre parent étant toujours rémunéré au Smic), quelle que soit la composition familiale. Ces saccades résultent *(i)* du plafonnement de l'avantage tiré du quotient familial *(ii)* de l'assujettissement à la taxe d'habitation du couple avec enfant (l'assujettissement du couple sans enfant intervenant à un niveau de revenu plus faible), et enfin *(iii)* de la modulation à la baisse du montant de l'allocation familiale.

Ces effets de seuil sont d'autant plus importants pour les familles nombreuses de plus de trois enfants. Pour ces familles, les suppléments d'aides liés à la présence d'enfant décroissent d'abord jusqu'à 3 Smic de revenus, puis croissent jusqu'à 6 Smic avant de décroître à nouveau. Compte tenu de l'ensemble des effets à l'œuvre il est difficile d'identifier précisément les raisons, toutefois, ces soubresauts plus marqués pour les familles nombreuses peuvent s'expliquer par la plus forte amplitude des aides dont elles bénéficient, engendrant potentiellement davantage de seuils (plafonds de complément familial qui ne concernent que les ménages de 3 enfants ou plus et plafonds d'allocation familiale dont le montant est plus élevé à compter du troisième enfant que pour le second).

Les vibrations de revenus disponibles observées viennent également du fait que la politique familiale française repose sur un levier social et un levier fiscal sans que l'articulation entre ces deux leviers ne soit toujours assurée.

Graphique 3 : Supplément mensuel de revenu disponible lié à la présence d'enfant, en fonction des revenus du parent, pour un couple locataire (l'autre parent est rémunéré au Smic)



Lecture : les transferts socio-fiscaux versés à un ménage locataire composé d'un conjoint inactif (abscisse à 0) en couple avec un conjoint rémunéré au Smic (soit un revenu total du ménage s'élevant également au Smic) sont majorés d'environ 940€ (respectivement 240€) en présence de trois enfants (resp. d'un seul enfant) de 6 à 10 ans, par rapport à un couple sans enfant (graphique de gauche). Dans le détail (graphique de droite), la majoration de transferts socio-fiscaux induite par la présence de trois enfants de 6 à 10 ans se décompose en un supplément de prestations sociales d'environ 280€, un supplément de prestations familiales sous conditions de ressources d'environ 350€ et un supplément de prestations familiales sans conditions de ressources d'environ 300€.

Source : calculs DGTrésor, sur législation applicable fin 2021. Les enfants sont âgés de 6 ans en présence d'un seul enfant, de 6 et 8 ans en présence de deux enfants, de 6, 8 et 9 ans en présence de trois enfants, et de 6, 8, 9 et 10 ans en présence de quatre enfants. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond).

Cette situation montre que la complexité du système affecte sa pilotabilité en « équilibre général » et sa lisibilité. Cette complexité et l'imbrication des dispositifs socio-fiscaux de la politique familiale rend également plus difficile l'anticipation d'éventuels effets de bord d'une réforme systémique ou paramétrique.

En effet, les dispositifs sociaux d'une part et fiscaux d'autre part ne suivent pas toujours la même logique. À titre d'exemple :

- ◆ le plafonnement de l'avantage tiré du quotient familial intervient en général à des niveaux de revenus plus élevés que ceux correspondant au palier de la deuxième tranche des allocations familiales (c'est-à-dire le niveau de revenus à partir duquel elles commencent à être divisées par deux). Pour les familles monoparentales, c'est en général l'inverse puisque la division par deux des allocations familiales intervient à des niveaux de revenus plus élevés que le plafonnement du quotient familial ;
- ◆ le calcul de l'avantage tiré du quotient familial ne dépend pas de l'âge de l'enfant contrairement au calcul des allocations familiales qui prévoit une majoration à partir des 14 ans de l'enfant (cf. sous-partie 2.2).

2. Les variations des aides aux familles ne sont pas toujours cohérentes avec les coûts supportés par les ménages

2.1. Les échelles d'équivalence ne reflètent pas correctement les « coûts » associés à la présence d'enfant ou à la monoparentalité

2.1.1. Les échelles d'équivalence constituent des outils indispensables à la politique familiale mais présentent des imperfections en matière de calcul du coût de l'enfant

La mesure du coût de l'enfant est nécessaire dès lors que la politique familiale poursuit un objectif de redistribution horizontale consistant à compenser, au moins en partie, la charge liée à la présence d'enfant. De même, dans un objectif de redistribution verticale et de réduction des inégalités, il s'avère indispensable de pouvoir mesurer ces dernières et donc de pouvoir déterminer le niveau de revenus qui assure un même niveau de vie pour toutes les configurations familiales.

Les échelles d'équivalence permettent de mesurer et comparer les niveaux de vie et servent de base au calcul de certains prélèvements et certaines prestations. Elles attribuent à chaque membre du ménage un nombre d'unités de consommation (UC), représentant la consommation de cet individu par rapport à celle du premier adulte du ménage. Elles permettent notamment de tenir compte des économies d'échelle liées au fait de vivre à plusieurs, de certains effets de seuil à la venue d'un nouvel enfant (nécessitant un nouveau logement ou une nouvelle voiture) et des différences de dépenses pour un enfant par rapport à celle d'un adulte. Le « coût » de l'enfant peut dès lors être calculé comme les sommes supplémentaires nécessaires à un ménage pour maintenir son niveau de vie après l'arrivée d'un enfant.

Ces échelles d'équivalence font l'objet de discussions académiques sans qu'un consensus clair ne puisse être dégagé. Deux grandes approches existent pour estimer les coûts engendrés par la présence d'un enfant :

- ◆ une méthode empirique qui repose soit sur des estimations à partir des données de dépense des familles, soit sur une approche subjective de celles-ci quant à leur aisance financière ;
- ◆ une méthode dite normative qui s'appuie sur le calcul de budgets types par catégorie de famille. Ces budgets types sont appelés « budgets de référence » et permettent de calculer le coût de l'enfant à partir de besoins considérés essentiels. Dans cette approche, le coût de l'enfant est indépendant du revenu du ménage.

Les échelles d'équivalence « classiques » reposent sur une méthode empirique. Plusieurs d'entre elles existent dans la littérature académique et attribuent des unités de consommation différentes aux enfants (cf. tableau 12). Dans ces échelles d'équivalence, les coûts directs et encore plus les coûts indirects liés à la présence d'enfant (comme l'impact sur la carrière professionnelle des mères) demeurent difficiles à mesurer.

De plus, ces échelles d'équivalence reposent sur l'idée que le coût de l'enfant est proportionnel aux revenus de la famille. Or, il n'existe pas de consensus académique pour affirmer que tel est le cas et dans quel sens il varie²⁵. Néanmoins, si l'hypothèse selon laquelle le coût de l'enfant est fonction du revenu des parents est incertaine voire discutable, ne pas la poser reviendrait à définir autant d'échelle que de niveaux de vie.

Tableau 12 : Comparaison des échelles d'équivalence « classiques » par configuration familiale

Configuration familiale	Échelle de l'OCDE modifiée		Échelle d'Oxford		Échelle des bas revenus de la CNAF		Échelle en racine de N
Personne seule	1		1		1		1
Couples							
Couple sans enfant	1,5		1,7		1,5		1,41
Âge des enfants	Moins de 14 ans	Plus de 14 ans	Moins de 14 ans	Plus de 14 ans	Moins de 14 ans	Plus de 14 ans	Pas de distinction d'âge
Couple avec 1 enfant	1,8	2,0	2,2	2,4	1,8	2,0	1,73
Couple avec 2 enfants	2,1	2,5	2,7	3,1	2,1	2,5	2,00
Couple avec 3 enfants	2,4	3,0	3,2	3,8	2,4	3,0	2,23
Familles monoparentales (FMP)							
FMP avec 1 enfant	1,3	1,5	1,5	1,7	1,5	1,7	1,41
FMP avec 2 enfants	1,6	2,0	2,0	2,4	1,8	2,2	1,73
FMP avec 3 enfants	1,9	2,5	2,5	3,1	2,1	2,7	2,00

Source : Martin, 2015.

²⁵ À titre d'exemple, Ekert et Trognon (1991) montrent que ce coût est décroissant avec le revenu, et à l'inverse, Wittwer (1993) conclut qu'il est fortement croissant.

Les échelles d'équivalence les plus partagées n'appréhendent pas toujours correctement les surcoûts liés à la présence d'enfant. L'Insee utilise l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée dans laquelle le coût de l'enfant ne dépend pas de son rang ni de la composition de la famille. L'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée prend uniquement en compte l'âge de l'enfant et pondère son coût en conséquence : un enfant représente 0,3 UC lorsqu'il a moins de 14 ans et 0,5 UC au-delà (contre 1 UC pour un adulte).

Tableau 13 : Comparaison du nombre d'unités de consommation dans le barème RSA et prime d'activité avec l'échelle d'équivalence OCDE modifiée, par configuration familiale

	Barème RSA/PPA	Échelle OCDE modifiée ²⁶
Personne seule	1	1
Couple	1,5	1,5
Couple +1 enfant	1,8	1,8
Couple +2 enfants	2,1	2,1
Couple +3 enfants	2,5	2,4
Famille monoparentale avec 1 enfant	1,5	1,3
Famille monoparentale avec 2 enfants	1,8	1,6
Famille monoparentale avec 3 enfants	2,2	1,9

Source : Mission d'après CNAF.

Le RSA et la PPA ont un barème très proche de l'échelle de l'OCDE modifiée alors que ce ne devrait pas être le cas dès lors que ces prestations ne couvrent pas les coûts de logement. En effet, on observe que les barèmes sont très similaires hormis la prime de 0,2 pour les familles monoparentales, et la majoration du barème à l'œuvre à partir du troisième enfant (deuxième enfant pour les familles monoparentales). Or, ces prestations ont vocation à couvrir les dépenses hors-logement²⁷ et ce alors que l'échelle d'équivalence retenue pour construire le barème comprend l'ensemble des dépenses (donc les dépenses de logement également). Les dépenses de logement ont une élasticité aux revenus entre 0,3 et 0,4 alors que les principaux postes de dépenses ont une élasticité supérieure à 0,5 ou à 0,6 (hors communication). La part du poste logement est importante dans les dépenses (entre 20 et 30%) et ces dépenses de logement bénéficient de fortes économies d'échelle²⁸. Au total, les dépenses de logement paraissent surpondérées dans le coefficient d'équivalence de l'échelle OCDE modifiée sur laquelle repose en grande partie le barème du RSA et de la PPA. **Cette situation est de nature à minorer dans ces prestations la prise en compte du surcoût lié à la présence d'un enfant** : dès lors que les dépenses de logement sont intégrées implicitement dans l'échelle d'équivalence du RSA et de la prime d'activité (puisque elle est calquée sur celle de l'OCDE modifiée) on minore le surplus de revenu nécessaire pour maintenir un même niveau de vie avec une personne en plus dans le foyer (puisque les dépenses de logement reposent sur de fortes économies d'échelle).

La majoration de l'unité de consommation attribuée aux enfants de plus de 14 ans dans l'échelle d'équivalence OCDE modifiée ne fait pas consensus dans les travaux économétriques. Les coûts des jeunes enfants (moins de 4 ans) est selon certaines études plus élevé que celui des enfants en âge scolaire, lequel est plus faible que celui des enfants au collège²⁹. Cette majoration à 14 ans a toutefois été reprise dans le barème des allocations familiales.

²⁶ Pour des enfants de moins de 14 ans.

²⁷ Qui sont couvertes par les allocations logement en cas de location.

²⁸ D'après les informations collectées par la mission auprès de la CNAF.

²⁹ Hourriez et Olier, 1997 et Martin, 2015.

Les échelles d'équivalence classiques n'apparaissent pas adaptées aux évolutions du fait familial. L'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée par exemple ne fait pas de distinction en fonction de la configuration familiale. En effet, un enfant représente le même niveau d'UC selon qu'il soit dans une famille monoparentale ou non. Par conséquent, elle ne prend pas suffisamment en compte les « déséconomies » d'échelle liées aux séparations ni le fait que les foyers monoparentaux doivent davantage externaliser certaines activités comme la garde d'enfant et tend donc à surestimer le niveau de vie des familles monoparentales.³⁰ La mesure de la pauvreté par les échelles d'équivalence classiques apparaît déconnectée du « ressenti » de celle-ci pour les foyers monoparentaux qui se déclarent, toutes choses égales par ailleurs, davantage en difficulté financière que les couples³¹.

Pour augmenter le coût des enfants pour les parents isolés dans ses études sur les revenus des allocataires, la Cnaf retient depuis 1997 une échelle d'équivalence qui, à partir de l'échelle OCDE modifiée, ajoute 0,2 unité de consommation aux familles monoparentales.

Des travaux récents³² montrent également qu'il faudrait intégrer un coefficient pour prendre en compte l'impact sur le niveau de vie d'être parent non gardien de son enfant, situation qui n'est pas intégrée dans les échelles d'équivalence classique. Ce coefficient aurait vocation à mieux traduire les surcoûts liés par exemple aux situations résidences alternées ou de droit de visite avec hébergement.

Les coefficients d'échelle d'équivalence correspondent pour un niveau de vie donné, au coefficient multiplicateur qu'il faut appliquer aux revenus d'une personne seule pour avoir le même niveau de vie pour toutes les autres configurations familiales. Ce postulat de l'existence d'un tel coefficient peut être discuté : il suppose une uniformité des niveaux de vie au sein d'un même foyer mais aussi que ce coefficient ne dépende pas du niveau de revenu.

Malgré ces imperfections, les échelles d'équivalence constituent des outils indispensables de la politique familiale dans la poursuite d'objectifs de redistribution horizontale et verticale. L'échelle de l'OCDE modifiée ne fait pas consensus par la validation empirique des coefficients qu'elle propose mais par une forme de « consensus d'experts » international. Elle permet d'assurer une comparabilité dans le temps et dans l'espace des niveaux de vie des ménages.

2.1.2. Les modalités d'appréciation du « coût » de l'enfant diffèrent entre les prestations familiales et les dispositifs fiscaux

Le système du quotient familial implique nécessairement que le coût de l'enfant est croissant avec les ressources des parents.

À l'inverse, un crédit d'impôt crée une échelle d'équivalence implicite qui décroît lorsque le revenu augmente.

Dans un raisonnement en « équilibre général », l'échelle d'équivalence implicite utilisée par le modèle socio-fiscal français est croissante par rapport au revenu sur une grande partie de l'échelle puisqu'il attribue 0,3 unité par enfant pour les prestations sociales et 0,5 au niveau de l'impôt sur le revenu des classes moyennes.

³⁰ Périvier et Martin, 2015.

³¹ Insee Références, édition 2015, dossier, *Aisance financière des ménages*.

³² Martin, 2017 ; Badji, 2016.

L'échelle d'équivalence implicite sur laquelle repose le quotient familial diffère de celle de l'OCDE modifiée (cf. tableau 14). Au regard de l'échelle d'équivalence OCDE modifiée, les demi-parts supplémentaires de quotient familial attribuées à partir du troisième enfant ou aux parents isolés ne semblent pas justifiées dans la mesure où elles ne correspondent pas à un nombre supplémentaire d'UC.

Par conséquent, l'échelle d'équivalence implicite au système du quotient familial est approximativement conforme à l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée pour les couples sans enfant et des familles avec un et deux enfants mais s'avère plus favorable pour les familles nombreuses et les familles monoparentales.

Les demi-parts supplémentaires pour les parents isolés et les familles nombreuses peuvent se justifier au regard de l'objectif de redistribution verticale de la politique familiale dans la mesure où ces familles sont en moyenne plus pauvres que le foyer médian français. Néanmoins, au regard du principe d'équité fiscale horizontale sur lequel repose le quotient familial, il n'est pas certain que ces demi-parts supplémentaires viennent compenser une surcharge réelle ou traduire une dégradation de la capacité contributive de ces ménages.

À titre d'exemple, deux demi-parts supplémentaires prennent en compte l'isolement du parent :

- ◆ Une demi-part supplémentaire (ou quart de part en cas de résidence alternée) accordée aux parents isolés ayant des enfants à charge dont le coût s'élève en 2019 à 686M€ pour 1,9 millions de bénéficiaires ;
- ◆ Une demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusive, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans dont le coût s'élève en 2019 à 611M€ pour 1,2 millions de bénéficiaires.

L'échelle d'équivalence implicite au système du quotient familial ne distingue pas les unités de consommation en fonction de l'âge de l'enfant, contrairement aux allocations familiales qui reprennent la majoration aux 14 ans de l'enfant de l'échelle d'équivalence OCDE modifiée. Le système du quotient familial semble donc plus favorable, en proportion, aux familles avec de jeunes enfants puisqu'il surestime leur coût en l'alignant sur celui de l'ensemble des enfants.

Tableau 14 : Comparaison du nombre de parts du quotient familial et du nombre d'UC dans l'échelle OCDE modifiée

Composition familiale	Quotient familial (nombre de parts) ³³	Échelle de l'OCDE (nombre d'UC) – enfants de moins de 14 ans	Échelle de l'OCDE (nombre d'UC) – enfants de plus de 14 ans
Personne seule	1,0	1,0	
Couple	2,0	1,5	
Couple +1 enfant	2,5	1,8	2,0
Couple +2 enfants	3,0	2,1	2,5
Couple +3 enfants	4,0	2,4	3,0
Couple +4 enfants	5,0	2,7	3,5
Famille monoparentale avec 1 enfant	2,0	1,3	1,5
Famille monoparentale avec 2 enfant	2,5	1,6	2,0
Famille monoparentale avec 3 enfants	3,5	1,9	2,5
Famille monoparentale avec 4 enfants	4,5	2,2	3,0

Source : Mission.

Le « coût » de l'enfant n'est pas abordé de la même manière dans le système fiscal d'autres pays européens. En effet, si le quotient familial en tant que modalité de calcul de l'impôt sur le revenu est une spécificité française³⁴, des dispositifs fiscaux à destination des familles existent dans d'autres pays européens, notamment les pays d'Europe continentale (Allemagne, Belgique) et prennent le plus souvent la forme de crédits d'impôt ou d'abattements forfaitaires. En revanche, les pays scandinaves (Suède, Danemark, Norvège, Islande, Finlande) n'utilisent pas ou peu le levier fiscal dans le cadre de leurs politiques familiales.

Dans les pays³⁵ accordant un avantage fiscal égal par enfant, quel que soit le revenu des parents (réduction d'impôt ou crédit d'impôt), le bénéfice est proportionnellement supérieur pour les ménages les moins aisés (notamment dans le cas de crédit d'impôt qui bénéficie même aux ménages non imposables) opérant ainsi une redistribution verticale au sein des familles par le levier fiscal. Le crédit d'impôt s'appuie implicitement sur l'idée que le coût relatif de l'enfant (tout du moins le coût que la puissance publique doit légitimement compenser) est décroissant avec le revenu. Dans les pays³⁶ où l'avantage fiscal est croissant avec le revenu (abattement sur le revenu imposable ou quotient familial), la redistribution est horizontale et bénéficie proportionnellement davantage aux ménages les plus aisés.

Un rapprochement des parts de quotient familial des unités de consommation telles qu'estimées par l'Insee entrainerait une augmentation de l'impôt de l'ordre de 2Mds€ selon une estimation de la DG Trésor effectuée pour le HCFEA en 2011 (périmètre des seules demi-parts liées à l'isolement). Une estimation de l'OFCE (Allègre, 2012) sur les données fiscales datant de 2009 chiffre ce rapprochement à 3,9Mds€ sur un périmètre plus large couvrant la suppression de la demi-part supplémentaire pour le troisième enfant (500M€), la suppression de la demi-part supplémentaire parents isolés (750M€), la suppression demi-part supplémentaire personnes seules ayant élevées seules un enfant (700M€) et l'alignement de la part attribuée aux enfants de moins de 14 ans à 0,3 unité (1 980M€).

³³ Prise en compte seulement des demi-parts au troisième enfant et pour les parents isolés ayant à charge un enfant.

³⁴ En Europe, seuls le Luxembourg et le Portugal appliquent une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu proche du quotient familial français.

³⁵ Il s'agit par exemple du Royaume-Uni, de l'Italie, de l'Autriche ou de la Belgique.

³⁶ Il s'agit par exemple de la France, de l'Allemagne ou encore de l'Espagne.

2.2. L'évolution des transferts socio-fiscaux selon le rang et l'âge de l'enfant ne traduisent pas toujours les variations de coûts pour les familles

Le système socio-fiscal de soutien à la famille est fortement progressif en fonction du rang de l'enfant sans qu'il ne soit possible d'affirmer un lien clair avec l'évolution des coûts supportés par la famille.

En particulier, l'arrivée du troisième enfant entraîne pour les familles un surplus d'aides (augmentation des allocations familiales et attribution d'une demi-part supplémentaire de quotient familial) qui n'est pas toujours justifié par un surcoût pour les familles plus important en proportion que pour les enfants précédents. Ainsi, les transferts liés au troisième enfant sont en général deux fois plus importants que ceux liés au deuxième alors que certaines études estiment le « surcoût » du troisième enfant entre 8% et 22%³⁷.

À l'inverse, les transferts versés au titre du second enfant ne sont pas systématiquement plus élevés que ceux versés au titre du premier, notamment du fait d'une possible neutralisation des allocations familiales par un moindre montant de RSA et de prime d'activité. Cette situation analysée ici au prisme de la redistribution horizontale doit également être regardée selon l'un des objectifs sous-jacents de la politique de la famille – le soutien à la natalité qui conduit à offrir un surplus important de compensation au troisième enfant et celui de redistribution verticale dans la mesure où les familles nombreuses ont en moyenne un niveau de vie inférieur au niveau de vie médian.

La prise en compte de l'âge de l'enfant ne poursuit pas toujours une logique cohérente.

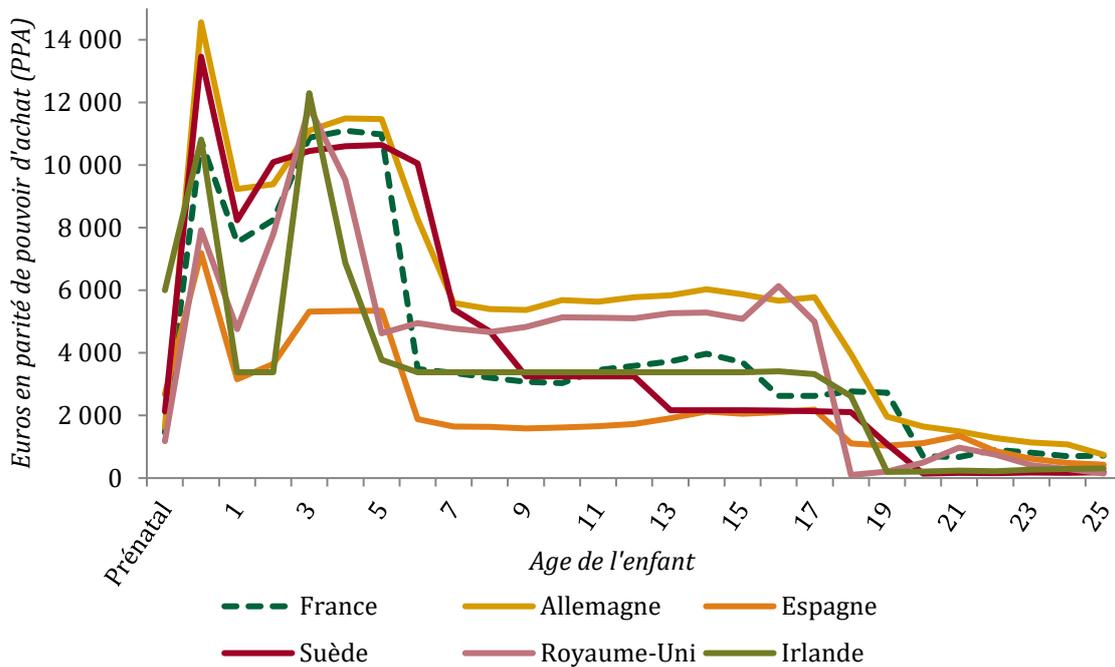
L'âge de l'enfant est pris en compte de différentes manières : versement d'une allocation dédiée dans le cas du jeune enfant (PAJE), majorations de montant (pour ce qui est des allocations familiales) ou réductions d'impôt pour frais de scolarité. La prise en compte de l'âge de l'enfant se fait donc de manière disparate selon les prestations et sans présenter toujours une logique claire liée à un surcoût. À titre d'exemple, alors que la scolarisation est devenue obligatoire à l'âge de 3 ans, l'ARS n'est versée qu'à partir de 6 ans.

Plus généralement, l'analyse des aides tout au long de la vie de l'enfant dans les principaux pays européens (cf. graphique 4) suggère que les dépenses publiques familiales (qui incluent l'école maternelle mais pas les dépenses d'éducation pour les plus de 6 ans) connaissent un pic à la naissance avant de diminuer aux 2 ans de l'enfant puis à nouveau entre les 5 et 6 ans de l'enfant. La baisse observée à partir de 6 ans correspond généralement à l'entrée de l'enfant à l'école primaire dont le coût est exclu de l'agrégat politique familiale de l'OCDE. Entre 6 et 18 ans, la dépense publique hors éducation s'établit à un niveau plus bas en France qu'au Royaume-Uni ou qu'en Allemagne. La France se caractérise également par le maintien d'un faible reliquat de dépenses publiques hors éducation après les 19 ans de l'enfant, qui en première analyse pourrait correspondre à des dispositifs fiscaux.

L'agrégat retenu pour le graphique 4 correspond à l'agrégat OCDE de la politique familiale recouvrant l'ensemble des dépenses publiques sociales, fiscales et de services (école maternelle incluse) à destination des familles (cf. annexe I comparaisons internationales).

³⁷ Source : Périvier et Martin (2015). D'autres travaux montrent qu'au milieu des années 1990, les économies d'échelle augmentaient avec la taille de la famille, conduisant même à un coût de l'enfant décroissant avec le nombre d'enfants (Hourriez et Olier, 1998).

Graphique 4 : Dépenses publiques familiales (agrégat OCDE y compris école maternelle)³⁸ par âge de l'enfant en euros PPA (2015 ou année la plus récente)



Source : Mission à partir des données OCDE.

La majoration des allocations familiales à 14 ans repose sur l'augmentation dans l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE du nombre d'unités de consommation à cet âge (cf. sous-partie 2.1). Néanmoins, cette majoration n'intervient pas pour l'aîné d'une famille de deux enfants. Les majorations pour âge sont concentrées sur les familles nombreuses : d'après les estimations du HCFEA³⁹ 52% des familles qui les perçoivent en métropole ont quatre enfants ou plus. À l'inverse, le quotient familial n'opère pas de distinction en fonction de l'âge de l'enfant. Des réductions d'imposition viennent toutefois s'ajouter au quotient familial pour les enfants scolarisés (61€ pour un enfant au collège, 153 € au lycée et 183 € dans l'enseignement supérieur).

L'interaction des dispositifs d'aide, complexe et peu lisible, ne garantit pas une évolution cohérente des aides en fonction de l'âge des enfants et les prestations ciblées sur les jeunes enfants ne permettent pas toujours un surplus d'aide, en contradiction avec leur objectif. Dans les premiers déciles de revenus, l'allocation de base de la Paje est neutralisée par de moindres montants de RSA et de prime d'activité (la Paje étant incluse – comme les allocations familiales – dans la base ressource de ces prestations). Pour les familles nombreuses, les transferts peuvent même être plus faibles en présence d'enfants de moins de trois ans qu'en présence d'enfants plus âgés, dès lors que le complément familial, bénéficiant aux familles modestes avec au moins trois enfants de plus de trois ans, n'est pas intégralement retenu dans la base ressources du RSA et de la prime d'activité (cf. graphique 5 et graphique 6).

³⁸ Transferts sociaux et fiscaux et services en nature (accueil des jeunes enfants et école maternelle), hors dépenses d'éducation (cf. partie 1 pour le périmètre de l'agrégat OCDE).

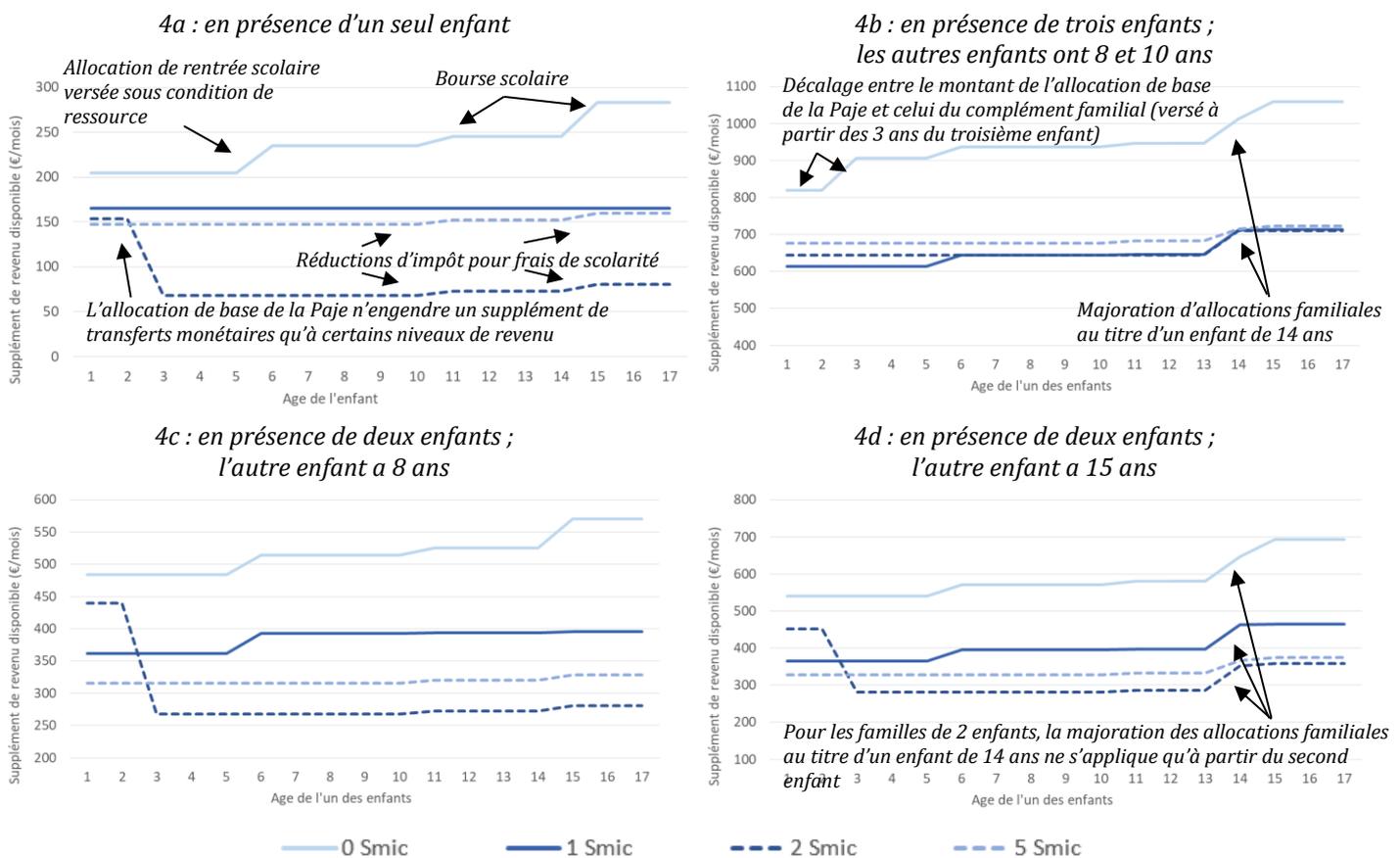
³⁹ HCFEA, *Les aides aux familles*, 2013.

De plus, l'âge de « sortie » des prestations est variable entre les différents dispositifs du système socio-fiscal de la politique familiale. Elle intervient à :

- ◆ 20 ans pour les allocations familiales sauf pour les familles de trois enfants et plus qui peuvent bénéficier d'une allocation forfaitaire lorsque l'aîné atteint l'âge de 20 ans ;
- ◆ 21 ans pour le CF ;
- ◆ jusqu'à 25 ans pour le quotient familial (si l'enfant poursuit des études supérieures).

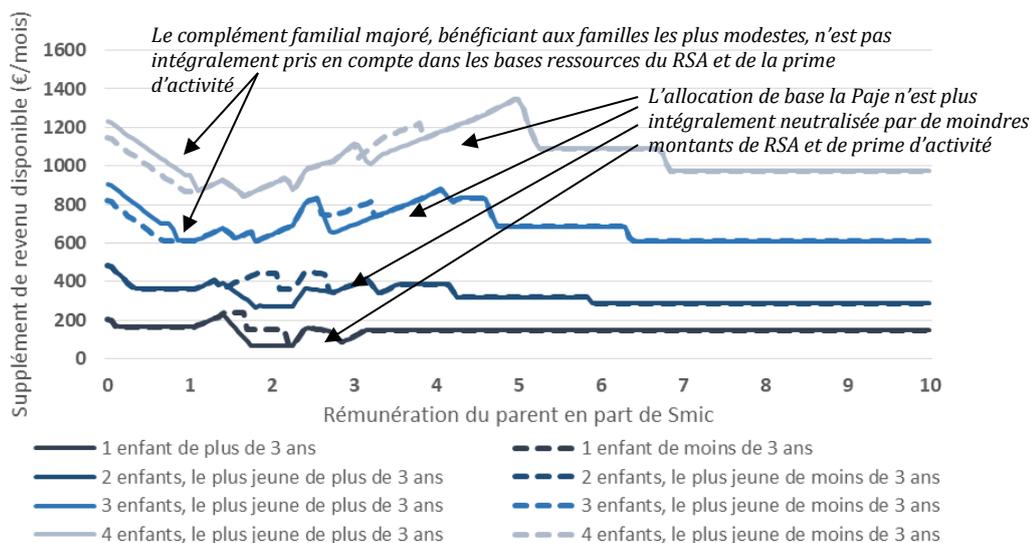
Ces différents âges de sortie peuvent se justifier par l'objectif poursuivi par chacun des dispositifs. Il n'en demeure pas moins que la complexité de ce système socio-fiscal engendre des profils de soutien selon l'âge des enfants avec des effets de seuil difficiles à anticiper pour les ménages (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Supplément mensuel de revenu disponible lié à la présence d'enfants, en fonction de l'âge de l'un des enfants et des revenus du parent, pour un couple locataire (l'autre parent est rémunéré au Smic)



Source : calculs DGTresor, sur législation applicable fin 2021. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond). Ce graphique tient compte des bourses scolaires du collège et du lycée. Les éventuelles indemnités de congé parental (PrePare) et les prestations et crédits d'impôt destinés à compenser les dépenses de garde d'enfant sont en revanche exclues.

Graphique 6 : supplément mensuel de revenu disponible liée à l'âge du jeune enfant (sans tenir compte des aides à la garde) en fonction des revenus du parent, pour un couple locataire (l'autre parent est rémunéré au Smic)



Source : calculs DGTrésor, sur législation applicable fin 2021. L'enfant le plus jeune a 2 ou 4 ans ; les éventuels enfants plus âgés ont entre 6 et 10 ans. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond). Les éventuelles indemnités de congé parental (PrePare) et les prestations et crédits d'impôt destinés à compenser les dépenses de garde d'enfant ne sont pas pris en compte.

3. Le système socio-fiscal de soutien aux familles peut entraîner des effets de bord sur les incitations à l'activité des ménages et sa complexité nuit à son efficacité et à sa lisibilité pour les bénéficiaires

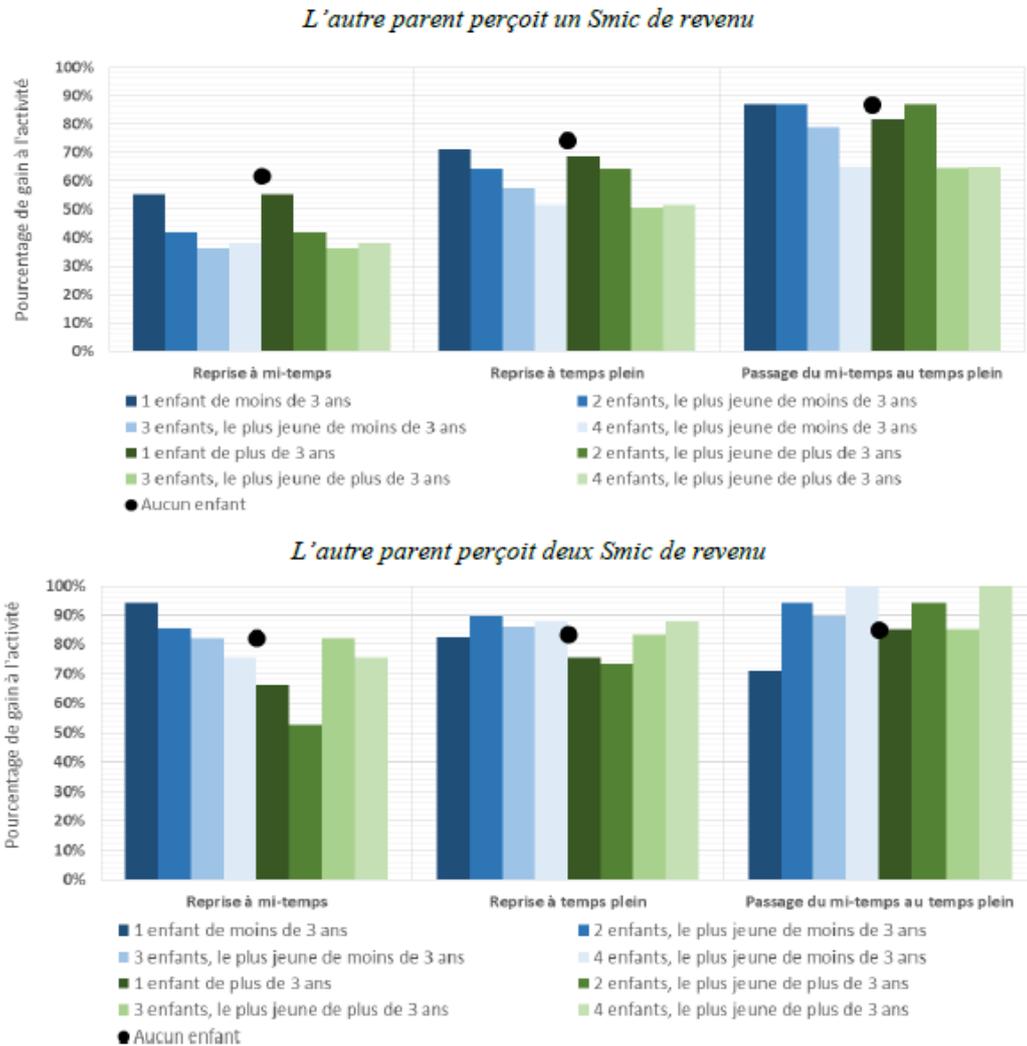
Le gain à l'activité pour les parents les plus modestes est en partie minoré par la dégressivité des prestations familiales et du supplément enfant des allocations logement. D'après les estimations de la Direction générale du Trésor, le gain monétaire à l'activité par rapport à un couple sans enfant est en général plus important lorsque le ménage avec enfant gagne trois Smic. À l'inverse, la dégressivité des aides sous conditions de ressources a tendance à réduire le gain à l'activité des ménages les plus modestes notamment du fait d'effets de seuil de certaines prestations (cf. graphique 7).

Les couples avec enfants gagnant trois Smic et imposables ont en particulier un gain monétaire lors du passage du mi-temps au temps plein plus important que les couples sans enfant, à l'exception des couples avec un enfant de moins de trois ans. Il convient de noter que le modèle développé par la DG Trésor ne prend pas en compte les restes à charge liés à la garde d'enfants ni les crédits d'impôt liés à ces coûts de garde ce qui peut modifier le profil de gain à l'activité des parents d'enfants de moins de trois ans.

Pour les ménages les plus modestes, les aides aux familles tendent à décroître en fonction du revenu et à partir d'un SMIC elles se réduisent fortement ce qui provoque un moindre gain à l'activité, notamment du fait de la dégressivité des prestations de solidarité familiarisées (en particulier de l'allocation logement).

Afin de préserver un gain monétaire à l'activité et éviter les désincitations au retour au travail, il est nécessaire de raisonner en « équilibre général » des prestations afin de prendre en compte les effets de bord que les dispositifs peuvent avoir les uns sur les autres. En effet, si un dispositif de lissage des plafonds est mis en place sur une prestation, l'insertion de celle-ci dans un système complexe risque d'en annuler les effets.

Graphique 7 : Gain monétaire à l'activité⁴⁰ d'un parent rémunéré au Smic, en fonction des revenus de l'autre parent et du nombre d'enfants, pour un couple locataire (sans tenir compte des frais de garde en présence d'un jeune enfant).



Lecture : pour un couple locataire biactif avec deux enfants de 6 et 8 ans (le conjoint percevant un Smic de revenu), le gain lié à la reprise d'activité à hauteur d'un Smic à temps plein représente 64% du supplément de rémunération nette (avant impôt), contre 74% en l'absence d'enfant.

Note : les enfants sont âgés de 6 ans en présence d'un seul enfant, de 6 et 8 ans en présence de deux enfants, de 6, 8 et 9 ans en présence de trois enfants, et de 6, 8, 9 et 10 ans en présence de quatre enfants. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond). Le reste à charge lié à la garde des enfants, ainsi que les éventuelles indemnités de congé parental (PrePare) et les prestations et crédits d'impôt destinés à compenser le coût de la garde ne sont pas pris en compte.

Source : calculs de la Direction générale du Trésor, sur législation applicable fin 2021.

⁴⁰ Variation de revenu disponible du ménage, rapportée à la variation de rémunération (nette de cotisations sociales) liée à la reprise d'activité ou l'augmentation de la quotité travaillée (sans tenir compte des effets d'inertie liés aux délais d'actualisation des ressources retenues pour le calcul des aides).

Les incohérences et effets de seuil provoqués par le système socio-fiscal de soutien aux familles nuisent à son efficacité et sa lisibilité par les bénéficiaires.

D'une part, le système des prestations familiales est perçu par les Français comme opaque et complexe. Si ce sujet n'est pas nouveau⁴¹, il a indéniablement pris de l'ampleur au cours de la période récente. Les enquêtes CREDOC montrent ainsi que :

- ◆ Entre 1995 et 2015, le sentiment qu'il est difficile de savoir comment les prestations familiales sont calculées est partagé par 7 à 8 Français sur dix ;
- ◆ Depuis 2018, cette proportion dépasse le seuil de 80% (83%) et atteint 84% en 2020.

Les Français expriment une attente de simplification : 70% pensent qu'il est bon de les simplifier et moins d'un quart considère comme utile l'existence d'un foisonnement de dispositifs. Certains publics de bénéficiaires sont plus favorables à l'existence de dispositifs différenciés : travailleurs indépendants (45%), jeunes et des étudiants qui sont respectivement 42% et 45%, parents de familles nombreuses (39%).

Un sondage d'opinion de la DREES en 2018 montrait qu'en 2014, 71 % des Français avaient une connaissance « assez précise » des allocations familiales mais que cette part avait chuté à 54% en 2018⁴².

D'autre part les multiples effets de seuil et de bord ont pour conséquences :

- ◆ des inéquités incompréhensibles pour les allocataires et des incohérences qui génèrent de la défiance et de l'incertitude ;
- ◆ des incitations paradoxales ou non désirées (arbitrage emploi/non emploi, choix de mode de garde, évolution de la configuration familiale...) ;
- ◆ une très grande difficulté tant à assurer le pilotage paramétrique du système qu'à le réformer, en raison des interactions entre les dispositifs, susceptibles de neutraliser ou d'amplifier les effets d'une décision concernant une prestation particulière ».

Dans ce contexte, la stabilité présente toutefois des avantages en matière d'anticipations des ménages et de maintien de la qualité de service des CAF, les modifications structurelles de dispositifs ayant un impact négatif sur la charge de travail de celles-ci se traduisant par une performance dégradée.

⁴¹ Dès 1996, le responsable du bureau de la prévision de la CNAF, dénonçait la complexité des dispositifs de prestations familiales « *Les prestations familiales sont d'une rare complexité. Dotées de multiples objectifs, elles ont des impacts, pas toujours aisément repérables, sur des domaines éloignés du fait familial. Par ailleurs, leur nombre, leurs règles d'attribution et de calcul, opaques à force de foisonnement, rendent le système illisible. Les familles ne le comprennent plus, ce qui risque à terme d'avoir des effets dévastateurs sur la cohésion sociale.* » Afsa Cédric. La complexité en question : les prestations familiales sont-elles simplifiables ? Économie & prévision, n°122, 1996-1. Les politiques familiales, sous la direction de Jean-Claude Ray. pp. 47-58.

⁴² Sans qu'il soit possible de tracer un lien direct de cause à effet, peut être sous l'effet de la modulation des montants en fonction des revenus intervenus avec la réforme de 2015.

ANNEXE VI

Pistes de simplification de la politique familiale

SOMMAIRE

1. DES RÉFORMES SYSTÉMIQUES PERMETTRAIENT UNE SIMPLIFICATION RADICALE DE LA POLITIQUE FAMILIALE AU PRIX D'EFFETS DE BORD DIFFICILES À ANTICIPER ET D'UN RISQUE DE DÉSTABILISATION DES ANTICIPATIONS DES MÉNAGES.....	2
1.1. Sur le champ des prestations monétaires, quels que soient les paramètres retenus, une allocation unique ouverte dès le premier enfant entraînerait, à coût constant, d'importants transferts entre ménages	2
1.1.1. <i>Des scénarios de fusion des allocations familiales, de l'allocation de base et du complément familial, versée dès le premier enfant, ne paraissent pas à ce stade présenter un rapport coûts/bénéfices satisfaisant notamment au regard de leurs puissants effets anti-redistributifs.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>La création d'une « allocation familiale unique à points » présente l'avantage de la lisibilité et de la pilotabilité mais génère des risques importants d'effets de bord et de perte de confiance dans le système.....</i>	<i>9</i>
1.2. Une réforme de très grande ampleur consisterait à fusionner les aides aux familles, à la fois dans le champ social et fiscal.....	10
1.2.1. <i>Une aide unique forfaitaire par enfant, indépendante des revenus du ménage, constituerait une simplification systémique et un recentrage de la politique familiale sur son objectif de redistribution horizontale.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Un scénario de remplacement des allocations familiales et du quotient familial par une aide à l'enfant et une réduction d'impôt, étudié par la DREES, se rapproche de ce scénario de base</i>	<i>13</i>
1.2.3. <i>Une réforme de grande ampleur du quotient familial nécessiterait une refonte du mode de calcul de l'impôt sur le revenu sans qu'une simplification de l'ensemble du dispositif socio-fiscal ne soit assurée</i>	<i>14</i>
1.2.4. <i>Un scénario alternatif de remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt forfaitaire par enfant existe et engendrerait des transferts massifs.....</i>	<i>15</i>
2. DES RÉFORMES PLUS PARAMÉTRIQUES PEUVENT ÊTRE ENVISAGÉES À COURT TERME POUR CONTRIBUER À LA SIMPLIFICATION DE L'ARCHITECTURE DES PRESTATIONS FAMILIALES	17
2.1. Une optimisation locale de certaines prestations et de leur articulation est nécessaire.....	18
2.1.1. <i>Le complément familial majoré et l'allocation de base de la Paje : une fusion ou à tout le moins une harmonisation.....</i>	<i>18</i>
2.1.2. <i>Faire évoluer la PréPare.....</i>	<i>19</i>
2.1.3. <i>La « linéarisation » du CMG permettrait de réduire les restes à charge des familles modestes et de clarifier son fonctionnement</i>	<i>19</i>
2.2. La rationalisation paramétrique de l'architecture des dispositifs fiscaux	21
2.3. Simplifier en facilitant la compréhension des aides	22

Annexe VI

Pour mémoire, la politique familiale française poursuit plusieurs objectifs, explicites ou implicites :

- ◆ soutien à la natalité et redistribution horizontale visant la compensation du « coût » de l'enfant ;
- ◆ redistribution verticale en soutien aux familles modestes ;
- ◆ conciliation de la vie professionnelle et personnelle et égalité entre les femmes et les hommes.

La politique familiale s'est construite au fil des réformes par sédimentation de dispositifs socio-fiscaux qui poursuivent ces différents objectifs, séparément ou de manière simultanée. Le foisonnement qui caractérise aujourd'hui la politique familiale française donne lieu à une complexité et entraîne des incohérences et des effets non désirés, décrits dans l'annexe V.

Si cette complexité de la politique familiale peut s'expliquer par **la volonté de s'adapter aux situations individuelles des bénéficiaires et accompagne en partie la diversification des configurations familiales**, force est de constater qu'elle pèse sur :

- ◆ un risque accru de **non-recours** aux prestations monétaires et/ou sur la constitution des **indus et créances** liés à la génération d'erreurs de renseignement et de traitement ;
- ◆ **la confiance des ménages dans le système socio-fiscal du fait de l'opacité telle que** ressentie par les citoyens : en ce sens, l'enquête CREDOC indique qu'en 2020 84% des Français considèrent qu'il est difficile de savoir comment les prestations familiales sont calculées. Cette opinion est partagée par les allocataires de ces dernières qui sont 87% à relever leur opacité. Sa complexité contribue pour partie à une forme de défiance à l'endroit de la politique familiale et sociale : selon le baromètre de la DREES de 2019, 74% des Français considèrent que « beaucoup de personnes perçoivent des allocations alors qu'elles n'y ont pas droit »¹ ;
- ◆ **la pilotabilité du système** affaiblie par les difficultés d'articulation entre les différents dispositifs sociaux et fiscaux de politique familiale et de solidarité.

Cependant une simplification de la politique de la famille ne peut se faire qu'au risque d'un calibrage moins fin sur les situations individuelles et est de nature à générer des coûts de transition d'autant plus importants que la réforme serait ambitieuse².

Dès lors peut se poser la question de l'opportunité d'engager une simplification de l'ensemble du système socio-fiscal au regard du rapport coût/ bénéfice qui y est associé.

¹ DREES, *L'opinion des Français sur la pauvreté et l'exclusion, Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2020.

² Outre les impacts massifs en termes de systèmes d'information et de gestion, une gestion en « stock/flux » consistant à n'appliquer les nouvelles règles qu'en cas de primo ouverture des droits ou réouverture en cas d'interruption permet d'amortir les perdants mais fait perdurer un double système dans la phase de transition.

En tout état de cause, une telle réflexion sur la simplification du dispositif socio-fiscal actuel doit prendre en compte au moins deux éléments de contexte majeurs :

1/ L'analyse de l'impact redistributif consolidé de l'ensemble des dispositifs socio-fiscaux est, après les réformes de 2014, proche, après les deux premiers déciles, d'une logique de redistribution à dominante horizontale avec une courbe en U aplatie ;

2/ La stabilité a une vertu et une valeur en soi essentielle en matière de politique de la famille :

- ◆ elle permet de consolider l'accès aux droits : les bénéficiaires connaissent les dispositifs et y recourent d'une part et le gestionnaire, la CNAF, concentre ses efforts sur la garantie d'un accès effectif et efficace aux guichets de prestations. Les chercheurs rencontrés par la mission notamment à l'INED³ ont mis l'accent sur l'importance à se concentrer sur l'application et la mise en œuvre des règles existantes et à ne pas perturber le système existant déjà complexe ;
- ◆ elle consolide l'environnement social de confiance dans la durée en donnant la possibilité aux ménages d'ancrer leurs anticipations sur la politique familiale à venir⁴ et en conséquence de garantir dans la durée un soutien et un accompagnement dans la parentalité.

La simplification des prestations familiales nécessite, par ailleurs, de prendre en considération leur articulation avec les dispositifs fiscaux liés à la politique familiale, et plus largement, avec les autres segments de la protection sociale. À ce titre, les réflexions autour du revenu universel d'activité (RUA) ayant vocation à fusionner les prestations de solidarité (RSA, PPA et AL) peuvent représenter un moment opportun pour réfléchir à une simplification, en miroir, de la politique familiale.

Au total, la présente annexe avance ainsi plusieurs scénarios de simplification de la politique familiale pouvant être regroupés en deux catégories :

- ◆ des réformes systémiques d'une part ;
- ◆ des réformes plus paramétriques d'autre part.

1. Des réformes systémiques permettraient une simplification radicale de la politique familiale au prix d'effets de bord difficiles à anticiper et d'un risque de déstabilisation des anticipations des ménages

1.1. Sur le champ des prestations monétaires, quels que soient les paramètres retenus, une allocation unique ouverte dès le premier enfant entraînerait, à coût constant, d'importants transferts entre ménages

La fusion des prestations familiales monétaires au sein d'une allocation unique a le mérite de simplifier l'architecture des dispositifs sociaux de la politique familiale en réduisant, selon le périmètre retenu, leur nombre et en harmonisant leurs barèmes. Une allocation unique améliorerait donc la lisibilité et la pilotabilité de la politique familiale pour les ménages et porterait des effets bénéfiques en matière de gestion pour les CAF.

Cette allocation unique pourrait être ouverte dès le premier enfant, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui des allocations familiales à la différence d'autres prestations familiales comme notamment l'allocation de base de la Paje versée jusqu'aux 3 ans de l'enfant.

³ Laurent Toulemon

⁴ Olivier Thévenon 2014 Évaluer l'impact des politiques familiales sur la fécondité CNAF Informations sociales.

Annexe VI

Pour rappel, l'Insee⁵ estime, en 2017, à 3,7 millions le nombre de familles avec un enfant de moins de 18 ans, soit 45% du total des familles avec enfant(s) de moins de 18 ans. En matière de descendance finale estimée, parmi les 10% de femmes les moins aisées (inférieur au premier décile de niveau de vie de l'Insee), 23% auraient seulement un enfant contre 17% parmi les 10% de femmes les plus aisées (au-delà du neuvième décile de niveau de vie) (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Descendance finale estimée, selon le décile de niveau de vie (en %)

Décile de niveau de vie de l'Insee	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants ou plus
Inférieur au D1	16,9	23,0	26,1	19,4	14,6
D1 à D2	20,1	23,5	29,1	17,7	9,6
D2 à D3	26,8	24,0	27,8	14,4	7,0
D3 à D4	26,1	24,9	32,4	12,2	4,4
D4 à D5	27,4	22,4	33,2	12,4	4,6
D5 à D6	19,4	19,5	42,0	15,8	3,3
D6 à D7	13,1	18,9	48,5	16,3	3,2
D7 à D8	13,3	17,2	48,7	16,5	4,3
D8 à D9	11,9	18,8	48,8	17,2	3,3
Supérieur à D9	8,3	17,0	52,0	19,8	2,9

Lecture : parmi les 10 % de femmes les plus aisées (au-delà du 9^e décile de niveau de vie, D9), 52 % auraient 2 enfants, si elles avaient, tout au long de leur vie féconde, la même fécondité que celle observée entre 2012 et 2017 et qu'elles restaient à chaque âge dans le même décile de niveau de vie. Cette descendance est ainsi fictive.

Champ : femmes de 15 à 50 ans, France métropolitaine.

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Échantillon démographique permanent.

Tableau 2 : Répartition des familles d'un enfant par ressources en 2018⁶

Décile	Borne de revenus basse du décile	Borne de revenus haute du décile	Un enfant de moins de 3 ans	Un enfant de 3-20 ans	Ensemble des familles avec un seul enfant
D1	-	10 200	68 258	314 848	383 105
D2	10 200	18 600	55 766	321 880	377 646
D3	18 600	25 800	64 673	339 451	404 124
D4	25 800	33 000	79 474	266 302	345 775
D5	33 000	40 200	124 385	280 752	405 137
D6	40 200	46 200	83 586	274 624	358 210
D7	46 200	53 400	81 216	281 165	362 380
D8	53 400	63 600	76 000	277 698	353 698
D9	63 600	85 200	64 158	299 007	363 165
D10	85 200	-	47 876	263 909	311 785
Ensemble	-	-	745 391	2 919 635	3 665 026

Champ : France métropolitaine, familles avec enfant de moins de 20 ans dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : effectifs ERFs 2018, répartition selon les déciles : DSS/EPF/6C.

⁵ Champ : France hors Mayotte, familles avec au moins un enfant de 0 à 17 ans (en âge révolu). Source : Tableaux de l'économie française, édition 2020.

⁶ NB : Les déciles de revenus ont été construits en répartissant l'ensemble des familles avec enfant, quelle que soit leur composition, en parties d'effectifs quasiment égaux autour de 10 seuils de revenus. Les unités de consommation au sein des différentes configurations familiales ne sont pas prises en compte.

Annexe VI

Si en moyenne, le taux de pauvreté des couples avec un enfant est inférieur (9,1%) à la moyenne nationale (14,8%), celui des familles monoparentales avec un enfant est lui bien supérieur (22,7%) même s'il demeure inférieur à celui des familles monoparentales avec deux enfants ou plus (41,8%)⁷.

La DREES estimait en 2018, sur les données 2016, que sur les 3 millions de ménages avec un seul enfant à charge âgé de moins de 20 ans, seuls 3% ne perçoivent aucune aide sous forme de prestation familiale⁸ ou d'avantage lié au quotient familial (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Aide perçue⁹ par les ménages avec un seul enfant à charge, âgé de moins de 20 ans (2016)

Aide perçue	Nombre de ménages (en milliers)	En %	dont couples	dont familles monoparentales	Revenu disponible moyen (en euros par mois)	dont prestations familiales et avantage du QF (en euros par mois)
Ensemble	3 080	100,0	2 196	884	3 370	131
Pas de QF ni prestations familiales (hors aides à la garde)	87	2,8	71	15	3 710	0

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec un enfant à charge de 0 à 20 ans, hors ménages complexes.

Source : Modèle Ines 2016, calculs DREES.

La création d'une allocation au 1^{er} enfant peut donc répondre à plusieurs objectifs selon le calibrage qui pourra en être fait : redistribution verticale, redistribution horizontale, soutien à la natalité, lutte contre la précarité des familles monoparentales.

1.1.1. Des scénarios de fusion des allocations familiales, de l'allocation de base et du complément familial, versée dès le premier enfant, ne paraissent pas à ce stade présenter un rapport coûts/bénéfices satisfaisant notamment au regard de leurs puissants effets anti-redistributifs

La fusion de l'allocation de base (AB) de la Paje, des allocations familiales et du complément familial (CF) pour créer une allocation unique ouverte au premier enfant procède d'une volonté de simplifier l'architecture des prestations familiales et également de celle de compenser le coût du premier enfant tout au long de sa vie et non plus seulement de 0 à 3 ans comme le fait l'AB aujourd'hui.

Plusieurs scénarios d'allocations versées dès le premier enfant pourraient être envisagés à partir d'une fusion des allocations familiales et de l'AB voire du CF. Pour ce faire, la mission s'est notamment basée sur les simulations produites par la direction de la sécurité sociale. La mission en restitue ci-après les principaux points.

⁷ Source : Insee -DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018.

⁸ Hors aides à la garde. Ces ménages peuvent toutefois être bénéficiaires des prestations de solidarité comme le RSA ou la prime d'activité.

⁹ Ensemble des prestations familiales (hors aides à la garde) et avantage lié au quotient familial.

Annexe VI

Une première catégorie d'option consisterait à conserver l'universalité des allocations familiales : une allocation de 66 euros (à taux plein) serait versée au premier enfant et modulées à 50% et 25% selon trois tranches de revenus. Ce montant pourrait ou non être majoré à 14 ans (majoration à 99 euros à taux plein). Dans le système actuel, les allocations familiales sont majorées à 14 ans mais seulement pour le deuxième enfant, l'aîné d'une fratrie de deux enfants ne peut donc en bénéficier. En cas d'ouverture des allocations familiales dès le premier enfant il est donc possible d'imaginer un scénario où la majoration pour âge serait appliquée à tous les enfants ou un scénario où elle ne le serait qu'à partir du deuxième enfant en cohérence avec la règle actuelle.

Graphique 1 : Montants des allocations familiales à taux plein selon la taille de la fratrie et hors majoration pour âge (option 1)



Source : Direction de la sécurité sociale.

Tableau 4 : Ménages « perdants » à la réforme (option 1)

Situation avant réforme	Effectifs	Répartition	Effet AB (€ par mois)	Effet AF (€ par mois)	Effet total (€ par mois)
1E <3 ans bénéficiaires AB taux plein	517 000	6%	-172	66	-106
1E <3 ans bénéficiaires AB taux partiel	87 000	1%	-86	66	-20
2E <3 ans bénéficiaires AB taux plein	516 000	6%	-172	0	-172
2E <3 ans bénéficiaires AB taux partiel	50 000	1%	-86	0	-86
3 E+ < 3ans bénéficiaires AB taux plein	362 000	4%	-172	0	-172
3 E+ < 3ans bénéficiaires AB taux partiel	35 000	0%	-86	0	-86
Ensemble des perdants	1 567 000	18%			

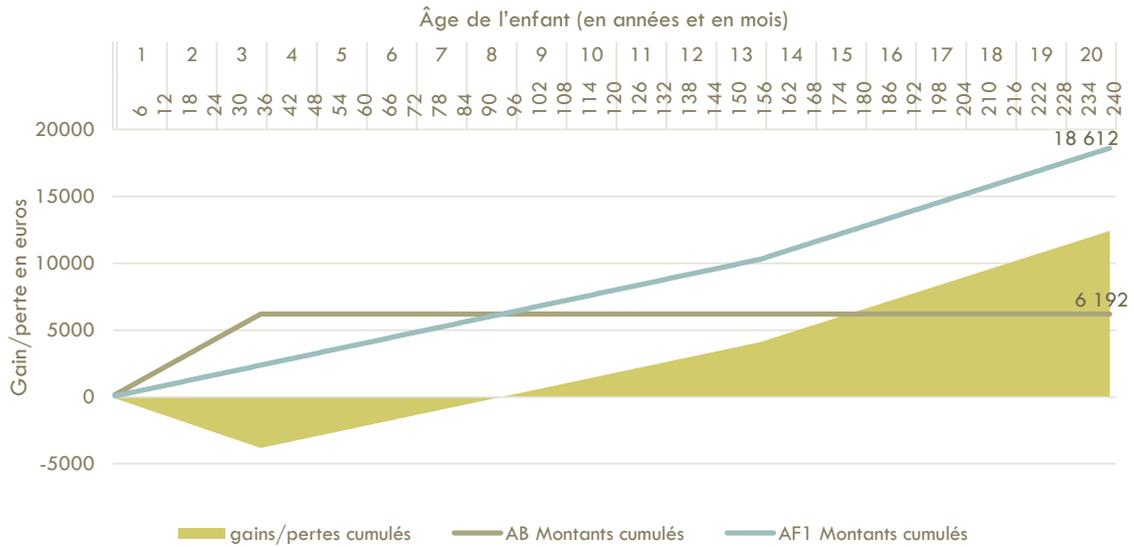
Source : Direction de la sécurité sociale.

Dans cette option, l'AB versée aux enfants de moins de trois ans dès le premier enfant et qui s'élève aujourd'hui à 172 euros par mois à taux plein (et 86 euros par mois à taux partiel) serait remplacée par une allocation de 66 euros par mois pour le premier enfant qui elle serait versée jusqu'aux 20 ans de l'enfant. Les familles avec un enfant, éligibles à l'AB, supporteront donc une perte sur les trois premières années de l'enfant (le montant de la nouvelle allocation étant inférieur à celui de l'AB) et un gain de 66 euros sur le reste du « cycle de vie » pour lequel jusque-là elles n'étaient pas éligibles aux allocations familiales.

À titre d'exemple, le graphique 2 présente les effets de cette option n°1 de remplacement de l'AB par une allocation de 66€, majorée à 14 ans, pour une famille d'un enfant. Dans cette configuration, sur les 20 ans pendant lesquelles l'enfant serait à la charge des parents, la famille avec un enfant recevrait 18 612 € d'allocations familiales cumulées contre 6 192 € d'AB dans le système actuel, soit un gain total de près de 12 500 €.

Annexe VI

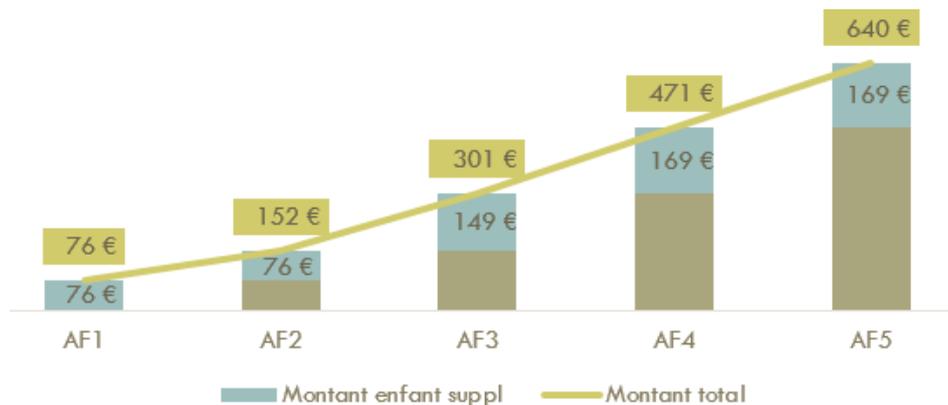
Graphique 2 : Effets cumulés de la mesure pour une famille avec un enfant (option 1)



Source : Direction de la sécurité sociale.

Une deuxième catégorie d'option consisterait à verser l'allocation familiale au premier enfant uniquement sous condition de ressources. Le barème actuel de l'AB pourrait alors être retenu : les seuils de modulation seraient construits selon les mêmes modalités que ceux de l'AB actuellement (taux plein pour les AF100%, taux partiel pour les AF50%, pas d'AF au premier enfant au-delà de ces plafonds). Ce scénario permettrait de dégager des économies importantes pour la branche famille estimées à 1,1Md€ par la DSS (option n° 2). À coût constant pour la branche famille (option n° 3), le montant de l'allocation familiale au premier enfant sous condition de ressources selon le barème de l'AB pourrait être plus élevée que dans les options n°1 et n°2 (76 euros à taux plein pour les moins de 14 ans et 109 euros pour les plus de 14 ans, avec également un relèvement des AF au deuxième enfant de 132 à 152€).

Graphique 3 : Montant des allocations familiales à taux plein selon la taille de la fratrie et hors majoration pour âge (option 3)



Source : Direction de la sécurité sociale.

Annexe VI

Tableau 5 : Ménages « perdants » à la réforme (option 3)

Situation avant réforme	Effectifs	Répartition	Effet AB (€ par mois)	Effet AF (€ par mois)	Effet total (€ par mois)
1E <3 ans bénéficiaires AB taux plein	517 000	6%	-172	76	-96
1E <3 ans bénéficiaires AB taux partiel	87 000	1%	-86	38	-48
2E <3 ans bénéficiaires AB taux plein	516 000	6%	-172	20	-152
2E <3 ans bénéficiaires AB taux partiel	50 000	1%	-86	20	-66
3 E+ < 3ans bénéficiaires AB taux plein	362 000	4%	-172	0	-172
3 E+ < 3ans bénéficiaires AB taux partiel	35 000	0%	-86	0	-86
Ensemble des perdants	1 567 000	18%			

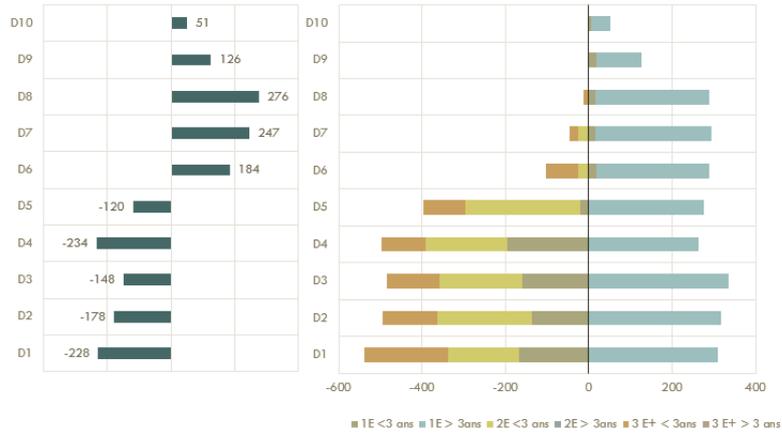
Source : Direction de la sécurité sociale.

Au total, quel que soit le scénario retenu, la création d'une allocation au premier enfant dans le cadre d'une suppression de l'allocation de base entraîne, à coût constant, d'importants transferts entre ménages au détriment notamment des familles nombreuses, et de celles aux revenus faibles et moyens, en particulier dans le scénario qui attribue l'allocation au 1^{er} enfant selon les critères actuels de modulation des allocations familiales, moins sélectifs que ceux de l'allocation de base.

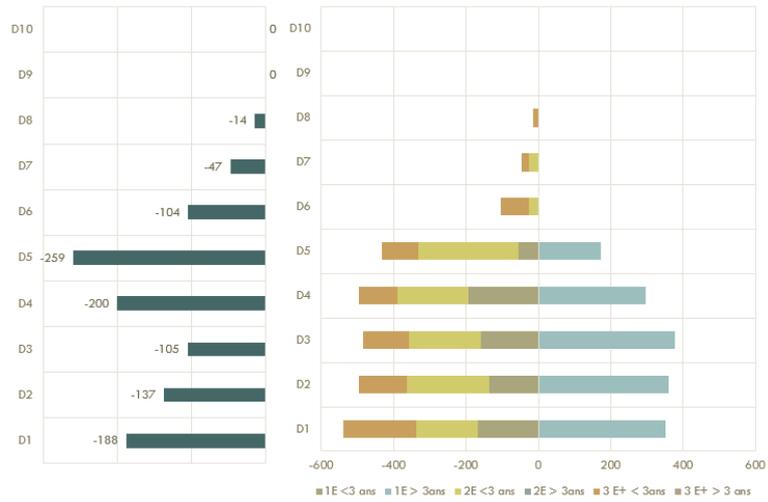
Annexe VI

Graphique 4 : Impacts macroéconomiques des scénarios d'AF au premier enfant (année de mise en œuvre)

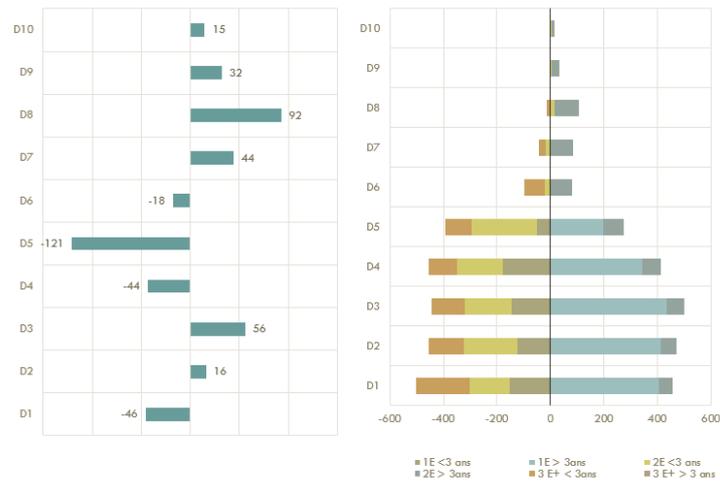
Option 1 :



Option 2 :



Option 3 :



Source : Direction de la sécurité sociale.

1.1.2. La création d'une « allocation familiale unique à points » présente l'avantage de la lisibilité et de la pilotabilité mais génère des risques importants d'effets de bord et de perte de confiance dans le système

Un scénario d'« allocation familiale unique à point » (AFUP) est en cours d'exploration et de réflexion par la Direction du budget. Celle-ci regrouperait l'intégralité des prestations familiales d'entretien, hors aides à la garde : les allocations familiales (AF), le complément familial (CF), l'allocation de base (AB) de la PAJE, l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS). Ce périmètre représente en 2019 une dépense publique de 22Md€.

Dans le système actuel, les allocations familiales ne sont ouvertes qu'à partir du deuxième enfant et sont versées jusqu'aux 20 ans de l'enfant. À l'inverse, l'ARS, l'AB et l'ASF sont déjà versées dès le premier enfant.

Cette AFUP serait ouverte dès le premier enfant et jusqu'à 18 ans et donnerait une valeur relative par point au nombre d'enfant, à leur âge et au niveau de revenu des bénéficiaires (cf. tableau 6). Elle combinerait donc, comme le système actuel, objectifs de redistribution horizontale et verticale.

Tableau 6 : Hypothèses de paramétrage des points de l'AFUP

1. Nombre d'enfants	1	2	3	4	5
Points "Nombre enfants"	0,5	1,0	2,0	2,5	3,0
2. Âge de l'enfant	0-2 ans	3-5 ans	6-11 ans	12-15 ans	16-18 ans
Points "Âge de l'enfant"	1,00	1,25	1,50	1,75	2,00
3. Ressources du foyer	0-700 €	700-1461 €	1461-4763 €	4763-8000 €	8000 et +
Point "Ressources"	1,50	1,25	1,00	0,50	0,25

Source : Direction du budget.

La valeur forfaitaire du point pourrait être modulée, des simulations à hauteur de 60 euros ayant par exemple été menées. Un mécanisme de bonification à destination des familles monoparentales pourrait également être envisagé pour mieux prendre en compte l'évolution des modes de vie familiaux.

Ce scénario d'AFUP, tel que calibré à ce stade, présente l'avantage de simplifier l'architecture des prestations familiales et d'en améliorer la pilotabilité mais entraîne des transferts des familles nombreuses et monoparentales vers les familles d'un enfant. La valeur du point pourrait être fixée de manière discrétionnaire et selon la valeur retenue, cette réforme pourrait générer différents montants d'économies voire aucune. Pour une valeur forfaitaire du point à 60 euros, la Direction du budget estime que cette réforme pourrait générer environ 2,5Md€ d'économies si elle était appliquée aux bénéficiaires actuels. Cette réforme, dans les hypothèses présentées en tableau 6, conserve la « prime » actuelle au troisième enfant. Elle instaure une progressivité linéaire de l'aide en fonction de l'âge de l'enfant (0,25 point de plus par tranche d'âge).

Annexe VI

Pour autant, en première analyse, ce scénario de réforme radicale des prestations familiales paraît présenter divers inconvénients à ce stade. Dans le scénario faisant 2,5 Md€ d'économies, elle créerait de nombreux « perdants », du fait de l'abaissement de l'âge limite de versement des allocations familiales de 20 ans à 18 ans par exemple : une majorité de jeunes de 18 à 20 ans dépendent de l'aide financière de leurs parents ; cette modification supposerait donc que soit traitée la question des jeunes de plus de 18 ans. Au 1^{er} janvier 2021, près de 2,4 millions de jeunes ont entre 18 et 20 ans¹⁰. De nombreux transferts entre ménages sont, par ailleurs, à prévoir et demeurent difficiles à anticiper, notamment des familles nombreuses vers les familles à un enfant. Des scénarios alternatifs, à dépenses constantes, permettraient probablement pour partie, d'atténuer certains effets négatifs en termes de redistribution.

Tableau 7 : Effets de la réforme par configuration familiale

Pertes individuelles	Famille monoparentale (1 enfant) au SMIC	Famille monoparentale (2 enfants) au SMIC	Couple (2 enfants) à 1,3 SMIC	Couple (4 enfants) à 1,3 SMIC
Total prestations familiales	288 €	567 €	335 €	810 €
AFUP	225 €	270 €	195 €	304 €
Effet de la réforme	-63 €	-297 €	-140 €	-506 €

Source : Direction du budget.

Enfin, cette réforme étant fondée sur une valeur de point risque, si celui-ci est fixé de manière discrétionnaire, de peser sur les anticipations de la stabilité du système qu'en ont les citoyens.

1.2. Une réforme de très grande ampleur consisterait à fusionner les aides aux familles, à la fois dans le champ social et fiscal

Ces scénarios constituent des réformes radicales du système actuel qui n'ont pas été examinés de manière approfondie par les administrations contrairement aux scénarios précédents et qui ne sont pas réalisables à court ou moyen terme.

1.2.1. Une aide unique forfaitaire par enfant, indépendante des revenus du ménage, constituerait une simplification systémique et un recentrage de la politique familiale sur son objectif de redistribution horizontale

L'introduction d'une aide forfaitaire universelle par enfant, unifiant le système socio-fiscal familial en fusionnant quotient familial et prestations familiales d'entretien, dont le montant serait indépendant des revenus des parents aurait pour avantage :

- ◆ d'éliminer les effets de seuil (décrits dans l'annexe IV) ;
- ◆ de simplifier la gestion des CAF dès lors qu'elles n'auraient plus besoin de connaître les ressources du foyer pour verser cette allocation.

¹⁰ Entre 18 ans et 20 ans révolus. Champ : France métropolitaine. Source : Insee, estimations de population (résultats provisoires à fin février 2021).

Annexe VI

Cette allocation forfaitaire unique (qui pourrait prendre la forme d'une allocation versée par les CAF ou celle d'un crédit d'impôt), par enfant, serait neutre au regard de son rang (une variante est présentée ci-après) et de la configuration familiale dans laquelle il évolue. Elle serait ainsi également plus à même de s'adapter au développement des configurations familiales multiples. Dès lors que l'allocation est forfaitaire et associée à l'enfant, sans prise en compte des revenus des parents, elle serait plus simple à gérer dans les cas de séparations ou de familles recomposées.

Ce scénario repose sur un recentrage de la politique familiale sur un pur objectif de redistribution horizontale. Il devrait s'inscrire en complément d'un revenu universel d'activité (RUA) fusionnant les prestations de solidarité, avec un barème prenant en compte la composition familiale de manière suffisamment forte pour compenser la disparition de prestations familiales sous conditions de ressources. Il convient toutefois de noter qu'actuellement les prestations familiales sous conditions de ressources touchent pour une part des familles au-dessus des seuils d'éligibilité des prestations de solidarité ayant vocation à être fusionnées au sein du RUA, et opèrent ainsi une redistribution verticale entre familles à revenus moyens et familles des derniers déciles.

Il convient de noter également que ce scénario allocation forfaitaire par enfant supprimerait la progressivité actuelle des aides sociales et fiscales selon le rang de l'enfant, ce qui au regard de l'objectif de soutien à la natalité apparaît contradictoire et conduirait à des transferts massifs. Cette réforme constituerait un scénario de rupture qui engendrerait un grand nombre de familles perdantes et devra intégrer l'exigence constitutionnelle de prise en compte des capacités contributives des ménages dans le calcul de l'impôt.

Le montant par enfant devrait donc probablement être modulé selon la configuration familiale du ménage (rang de l'enfant et éventuellement isolement).

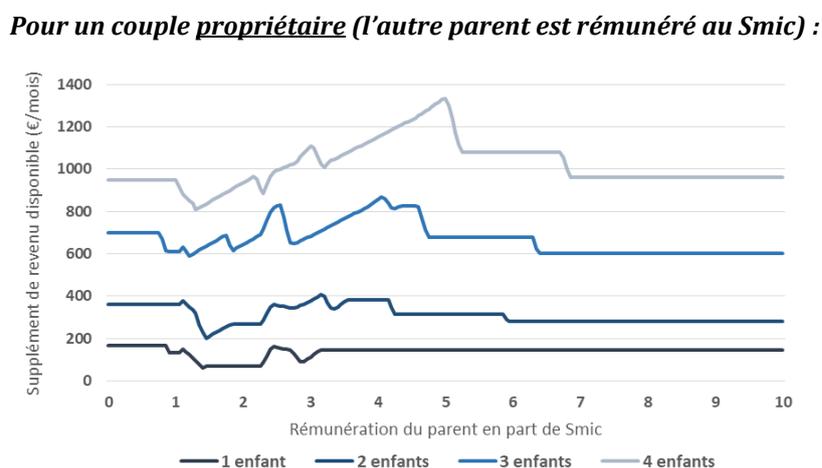
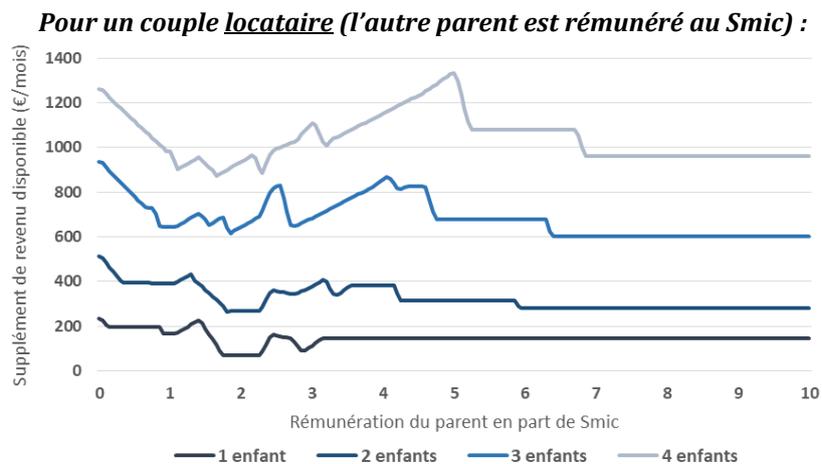
Ce scénario repose sur une vision en « équilibre général » de la politique familiale actuelle intégrant tant les prestations monétaires que les dispositifs fiscaux de soutien aux familles, au premier rang desquels le quotient familial. Ce scénario repose sur le constat selon lequel le système actuel s'avère peu sensible aux variations de revenus, notamment pour les familles avec moins de trois enfants : en masse, la perception d'aides sous condition de ressources et la familialisation du calcul des prestations de solidarité pour les familles les plus modestes est relativement comparable à l'avantage tiré par les familles plus aisées du quotient familial (cf. graphique 5).

Par ailleurs, ce schéma ne prend pas en compte les problématiques de redistribution verticale, il pourrait donc, en fonction de la structure des prestations de solidarité (minima sociaux, prime d'activité, allocations logement) et le cas échéant du RUA, intégrer une modulation selon les revenus. L'impact de ce scénario sur la réduction de la redistribution verticale devrait donc être corrigé le cas échéant en articulation étroite avec les prestations de solidarité.

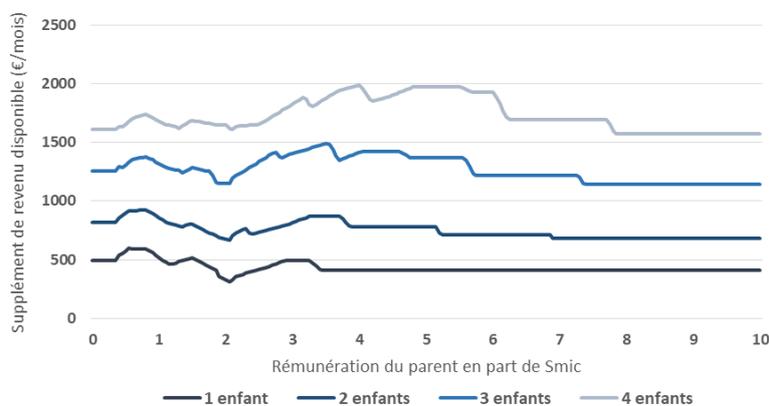
Ces deux modulations (selon la configuration familiale et les ressources) pourraient rendre ce scénario de rupture plus réaliste.

Annexe VI

Graphique 5 : Supplément mensuel de revenu disponible lié à la présence d'enfant, en fonction des revenus du parent



Pour un parent isolé locataire avec ASF et majoration pour isolement du RSA et de la prime d'activité :



Source : calculs DGTrésor, sur législation applicable fin 2021. Les enfants sont âgés de 6 ans en présence d'un seul enfant, de 6 et 8 ans en présence de deux enfants, de 6, 8 et 9 ans en présence de trois enfants, et de 6, 8, 9 et 10 ans en présence de quatre enfants.

1.2.2. Un scénario de remplacement des allocations familiales et du quotient familial par une aide à l'enfant et une réduction d'impôt, étudié par la DREES, se rapproche de ce scénario de base

Ce scénario, exploré par la DREES en 2018¹¹, repose sur une volonté d'harmonisation du « continuum » socio-fiscal d'aides aux familles en supprimant le quotient familial et les AF pour les remplacer par une nouvelle aide à l'enfant, prestation universelle versée dès le premier enfant, qui se transformerait en réduction d'impôt forfaitaire à mesure que les revenus augmentent. Au début de la distribution des revenus, les ménages ne toucheraient que l'aide à l'enfant, puis dès lors qu'ils sont imposables, une combinaison d'aide monétaire et de réduction d'impôt et enfin uniquement la réduction d'impôt lorsque celle-ci dépasse le montant de l'aide monétaire. Ce scénario permettrait de consolider une situation actuelle où la conjonction du quotient familial plafonné et des prestations d'entretien offre un niveau d'aide par enfant quasi-constant pour le premier et le deuxième enfant.

La DREES souligne dans ce scénario les éventuels effets de bord et notamment les « perdants » que cela créerait : dans la mesure où les montants actuels d'allocations familiales et de quotient familial réunis atteignent un maximum pour des revenus intermédiaires (ménages imposables en tranche 1 des AF donc en bénéficiant à taux plein), le remplacement par une réduction d'impôt forfaitaire engendrerait nécessairement des pertes nettes pour ces ménages (exemple : couple avec 3 enfants gagnant autour de 5 Smic).

En l'absence de micro-simulations effectuées par la mission, le chiffrage de ce scénario se heurte à divers potentiels effets de bord que la DREES soulignait également en 2018 :

- ◆ si l'aide à l'enfant reste prise en compte dans les bases ressources RSA et prime d'activité, comme pour les AF actuellement, l'ouverture de cette dernière aux familles les plus précaires de un enfant ne se traduirait pas nécessairement par une progression de leur revenu, sauf à modifier le barème du RSA et de la prime d'activité pour garantir à ces familles un gain équivalent ;
- ◆ dans ce scénario de transformation du quotient familial en réduction d'impôt, la DREES pose l'hypothèse que cette réduction d'impôt s'appliquerait avant les autres réductions d'impôt dont le foyer peut bénéficier pour différents motifs (ce qui est aujourd'hui le cas du quotient familial qui s'applique avant toute réduction d'impôt). Dans cette hypothèse, pour les ménages aux revenus intermédiaires bénéficiant d'une combinaison de réduction d'impôt et d'aide à l'enfant, la réduction d'impôt vient mécaniquement réduire l'aide à l'enfant dès que le ménage est imposable. Or, dans la situation actuelle, les ménages rendus non imposables par le quotient familial bénéficient tout de même des allocations familiales généralement à taux plein.
- ◆ l'incertitude juridique demeure au regard des exigences constitutionnelles de prise en compte des capacités contributives, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne permettant pas de définir la forme que celle-ci est susceptible de prendre.

¹¹ Ce scénario a été exploré par la DREES dans le cadre de la mission conduite par Olivier Noblecourt sur la lutte contre la pauvreté des enfants.

1.2.3. Une réforme de grande ampleur du quotient familial nécessiterait une refonte du mode de calcul de l'impôt sur le revenu sans qu'une simplification de l'ensemble du dispositif socio-fiscal ne soit assurée

Le quotient familial constitue un mode de calcul de l'impôt intrinsèquement lié à la progressivité de celui-ci et aux exigences constitutionnelles d'appréciation des facultés contributives à l'échelle du foyer. La prise en compte des charges de famille est une obligation déduite par le Conseil constitutionnel du principe d'égalité devant les charges publiques¹². L'avantage tiré du quotient familial a néanmoins été plafonné à plusieurs reprises par la loi depuis 1981, et la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne traite pas de la forme que le principe d'égalité devant les charges publiques serait susceptible de prendre (quotient familial ou autre).

Le quotient familial représente un levier majeur de la politique familiale, estimé à 12Md€ en 2019 pour 7 millions de foyers, opérant une redistribution horizontale consistant en une compensation des charges de famille en fonction du nombre d'enfants, quel que soit le décile de revenus du foyer considéré. Le tableau 8 montre que près de 20% du coût budgétaire du quotient familial est concentré sur les 10% de foyers fiscaux ayant le revenu fiscal de référence le plus élevé.

Tableau 8 : Répartition du quotient familial par déciles de revenu fiscal de référence (RFR), revenus 2018

Borne inférieure du montant de RFR (en €)	Borne supérieure du montant de RFR (en €)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires	Coût budgétaire du QF en émission (en M€)
0	18 929	683 161	279
18 929	23 418	683 161	811
23 418	29 839	683 161	871
29 839	34 533	683 161	824
34 533	39 468	683 161	1 108
39 468	44 969	683 161	1 389
44 969	52 492	683 161	1 254
52 492	63 763	683 161	1 362
63 763	86 129	683 161	2 012
86 129	-	683 161	2 328
Total		6 831 613	12 238

Source : DGFIP, fichier définitif des revenus 2018, LF 2019.

Le quotient familial bénéficie principalement à des familles avec deux enfants qui constituent 40% des foyers fiscaux bénéficiaires et concentrent 44% du coût associé au quotient familial. Les familles avec un enfant constituent elles près de la moitié des foyers fiscaux bénéficiaires (46%) mais ne représentent que 29% du total du coût du quotient familial. Les familles de trois enfants quant à elles représentent une proportion du coût total plus importante (21%) que leur part dans le nombre de foyers bénéficiaires du quotient familial (12%) ce qui s'explique notamment par la demi-part fiscale supplémentaire accordée à partir du troisième enfant (cf. tableau 9).

¹² CC, décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 ; CC, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013.

Annexe VI

Tableau 9 : Répartition du quotient familial par nombre d'enfants à charge, revenus 2018

Nombre d'enfants	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires	Coût budgétaire du QF en émission (en M€)
1	3 125 373	3 525
2	2 736 021	5 411
3	793 930	2 607
4	138 642	533
Plus de 4	37 647	162
Total	6 831 613	12 238

Source : DGFiP, fichier définitif des revenus 2018, LF 2019.

Les scénarios de simplification de grande ampleur de la politique familiale, en particulier la mise en place d'une allocation par configuration familiale, doivent s'articuler avec le quotient familial. Dans le système actuel, l'articulation entre les dispositifs sociaux de prestations familiales et les dispositifs fiscaux n'est pas parfaitement assurée entraînant des incohérences, notamment au niveau de revenus se situant à la jonction de la sortie de l'éligibilité des prestations sociales d'une part et l'imposabilité d'autre part (cf. annexe V).

Le système de quotient familial apparaît comme unique en son genre au niveau européen¹³; d'autres pays, comme l'Allemagne, pratiquent des abattements de montants d'impôts, en prévoyant des règles d'articulation avec les prestations monétaires. Ainsi, à titre de comparaison, dans certains pays européens les prestations familiales monétaires (type allocations familiales) ne peuvent pas être cumulées avec une baisse de l'imposition, c'est notamment le cas de l'Allemagne où seul le régime le plus favorable entre la perception d'allocations familiales et le bénéfice d'un abattement fiscal est retenu pour chaque ménage.

1.2.4. Un scénario alternatif de remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt forfaitaire par enfant existe et engendrerait des transferts massifs

Le remplacement du quotient familial (hors part isolement) par un crédit d'impôt¹⁴ forfaitaire par enfant aurait de forts effets redistributifs : l'OFCE a estimé en 2012, dans l'hypothèse d'un crédit d'impôt fixé à 635 euros par an¹⁵, que ces transferts représenteraient 3,5Md€ entre les 50% des ménages les plus aisés vers les 50% des ménages les moins aisés (cf. graphique 6). Il est à noter que ces estimations procèdent d'un chiffrage réalisé par l'OFCE en 2012, soit avant le plafonnement des effets du quotient familial intervenu en juin 2013. Si les montants exacts des transferts seraient en 2021 sans nul doute différents, il peut être légitimement supposé¹⁶ que la « tendance » générale des transferts resterait celle identifiée par l'OFCE.

¹³ En Europe, seuls le Luxembourg et le Portugal appliquent une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu proche du quotient familial français.

¹⁴ Contrairement à une réduction d'impôt, un crédit d'impôt peut également bénéficier aux ménages non imposables.

¹⁵ Montant calculé par l'OFCE sur la base du coût total du quotient familial (9Md€) divisé par le nombre d'enfants de moins de 18 ans en France métropolitaine (15 millions) en 2012.

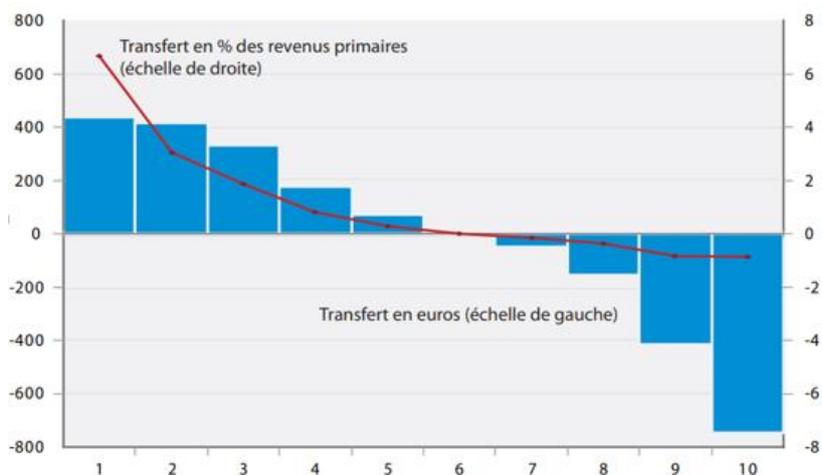
¹⁶ L'indice de Gini avant transfert n'a pas sensiblement évolué en France entre 2011 et 2021.

Annexe VI

Dans cette hypothèse d'un crédit d'impôt fixé à 635 euros par an, l'OFCE estime que les ménages du premier décile gagneraient en moyenne 400€ par an et ceux du dernier décile perdraient environ 800€/ an. Ces transferts représenteraient toutefois une faible proportion du revenu des ménages du dernier décile (moins de 2%).

L'importance de ces transferts repose sur l'hypothèse du niveau qui sera donné au crédit d'impôt. Le système d'un crédit d'impôt présente toutefois l'avantage de simplifier la prise en compte du fait familial par le système fiscal puisqu'il consiste en la déduction de l'impôt dû par le foyer d'un montant forfaitaire selon le nombre d'enfants à charge.

Graphique 6 : Transferts moyens liés au remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt forfaitaire par enfant à charge par décile de niveau de vie



Source : OFCE, Allègre, 2012.

Dans ce scénario, les transferts entre configurations familiales différentes sont faibles bien que l'OFCE estime que les familles monoparentales et les familles nombreuses seraient plutôt gagnantes malgré la perte des demi-parts supplémentaires.

Le remplacement du QF par un crédit d'impôt génère toutefois un risque de dérapage budgétaire, d'autant plus si celui-ci est cumulable avec les prestations familiales. À la différence d'une réduction d'impôt, un crédit d'impôt est en effet versé à l'ensemble des ménages qu'ils soient imposables ou non. Les ménages qui aujourd'hui ne tirent pas d'avantage du quotient familial, c'est-à-dire ceux qui seraient non imposables avec ou sans ce système, pourraient bénéficier du crédit d'impôt.

Le quotient familial étant aujourd'hui une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu n'est modifiable dans ses paramètres que par la loi, ce qui a l'avantage de le rendre stable et prévisible pour les contribuables. Par contre les montants correspondants sont inconnus des bénéficiaires, d'où une perception partielle chez beaucoup de citoyens sur la manière dont les ménages sont aidés, car centrée sur les prestations sociales. **Une ligne supplémentaire dans l'avis d'imposition retraçant le montant de la réduction associée en euro avant et après quotient familial, permettrait de rendre plus visible l'impact de ce dernier.**

Tableau 10 : Évaluation d'un scénario de fusion des dispositifs sociaux et fiscaux de la politique familiale

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Plus grande lisibilité de la politique familiale dans son ensemble ; ◆ Pilotabilité du système au regard de l'objectif de redistribution horizontale et possiblement de soutien à la natalité selon les modalités retenues ; ◆ Harmonisation des échelles d'équivalence et des barèmes. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Moindre logique de redistribution verticale vers les premiers déciles avec des risques de pertes de revenus ; ◆ Déstabilisation du système de grande ampleur qui présente des risques d'effets de bord et de perturbations des anticipations des ménages et des coûts importants de mise en œuvre ; ◆ Risques juridiques associés à une refonte du quotient familial.

Source : Mission.

En tout état de cause, une réforme systémique de simplification de la politique familiale risquerait de déstabiliser l'environnement de confiance des ménages alors même que la stabilité du système est souhaitée par les Français¹⁷ et constitue un gage en matière de natalité¹⁸.

Une réforme systémique de simplification est également de nature à créer de nombreux « perdants » qui ne pourraient être compensés sans risquer un dérapage budgétaire important.

2. Des réformes plus paramétriques peuvent être envisagées à court terme pour contribuer à la simplification de l'architecture des prestations familiales

Des réformes paramétriques peuvent corriger certains effets de seuil et participent à une plus grande lisibilité du système notamment des règles d'attribution et de calcul des prestations familiales. Elles pourraient également contribuer à renforcer certains objectifs de fond poursuivis par cette politique comme soutenir les familles les plus modestes, mieux prendre en compte de l'évolution des configurations familiales ou encore limiter les effets de seuil défavorables aux familles.

La mission présente ici des réformes de nature paramétrique n'ayant pas nécessairement vocation à fusionner des dispositifs ou les transformer radicalement. En effet, compte tenu des éventuels coûts de transition associés à l'instabilité, toute réforme à « mi-chemin » risquerait de présenter un rapport coût/ bénéfice défavorable.

Pour mémoire, en matière de politique de la famille, la stabilité a une valeur en soi :

- ◆ elle permet de consolider l'accès aux droits : les chercheurs rencontrés par la mission notamment à l'INED¹⁹ ont mis l'accent sur l'importance de se concentrer sur l'application et la mise en œuvre des règles existantes et à ne pas perturber le système existant déjà complexe ;
- ◆ elle consolide l'environnement social de confiance.

¹⁷ D'après l'enquête CREDOC 2020, seuls 16% des Français considèrent qu'il faudrait changer radicalement l'orientation du système de protection sociale alors que 45% pensent qu'il faut le réformer progressivement et 34% le préserver tel quel.

¹⁸ O. Thévenon, *Évaluer l'impact des politiques familiales sur la fécondité*, 2014.

¹⁹ Laurent Toulemon par exemple.

2.1. Une optimisation locale de certaines prestations et de leur articulation est nécessaire

2.1.1. Le complément familial majoré et l'allocation de base de la Paje : une fusion ou à tout le moins une harmonisation

L'articulation entre l'allocation de base de la Paje et le complément familial majoré est très complexe. Le montant du complément familial majoré est supérieur à celui de l'allocation de base à taux plein de la Paje. Or, lors de l'arrivée au foyer d'un enfant de moins de trois ans, les familles bénéficiaires du complément familial majoré (56 % des familles bénéficiant du CF) voient cette prestation remplacée par l'allocation de base à taux plein, qui est pourtant d'un montant plus faible. À titre d'illustration, une famille avec trois enfants qui bénéficie du complément familial majoré touche environ 260 € pour cette prestation. À l'arrivée d'un quatrième enfant, cette prestation est remplacée par un droit à l'AB à taux plein pour un montant de 172 €²⁰.

Pour corriger cette situation, plusieurs options ont été mises en avant par la CNAF et en particulier celle de mettre en œuvre un montant majoré d'AB à taux plein pour les familles sous le seuil du plafond de ressources du CF majoré dont le montant permettrait de garantir le même montant que précédemment perçu au titre du CF majoré. Cette mesure garantirait une continuité de droits entre le CF et de l'AB :

- ◆ pour les familles qui bénéficiaient d'un montant de CF majoré (62,48 % de la Bmaf), l'arrivée d'un nouvel enfant permettra le maintien de ce niveau de prestation avec une AB de 62,48 % de la Bmaf ;
- ◆ pour les familles qui bénéficiaient d'un montant de CF de base (41,65 % de la Bmaf), l'arrivée d'un nouvel enfant permettra le maintien de ce niveau de prestation avec une Ab de 41,65 % de la Bmaf.

Une autre mesure possible pourrait être d'aligner le montant de l'AB à taux plein sur celui du CF majoré pour les familles de 3 enfants et plus, ce qui aurait pour avantage de ne pas créer une tranche supplémentaire d'AB comme dans l'option précédente.

Le scénario le plus simple consisterait toutefois à maintenir au complément familial majoré les familles accueillant un 4^{ème} enfant, sans bascule dans l'AB.

Le maintien au CF majoré augmente de 86 € mensuels pendant 3 ans les prestations servies, hors base ressources du RSA ou de la prime d'activité. Il concerne un effectif limité, correspondant à une partie des naissances de rang 4 ou plus (7,3 % des naissances soit 50 000 par an environ), celles qui surviennent après les 3 ans du précédent enfant, parmi les familles remplissant les conditions de ressources du CF majoré. La mission l'estime à 10% des entrées actuelles à l'AB des familles de 3 enfants et plus, soit environ 15 000 naissances par an, pour un surcoût estimé à 50 M€²¹.

²⁰ Données sur le barème en vigueur au 1er avril 2020.

²¹ Par rapport à la situation actuelle, 15.000 familles par an conservent pendant 3 ans la différence de 86€ entre CF majoré et AB, soit 3100 € sur 36 mois et 15.000x3.100€=46,5 M€.

2.1.2. Faire évoluer la PréPare

Un scénario de réforme de la PréPare est développé dans l'annexe IV.

Une correction paramétrique peut être envisagée pour répondre à l'incohérence de certains cas particuliers liée à l'impossibilité de cumuler le complément familial et la PréPare.

Depuis janvier 2018, sous certaines conditions de ressources notamment, il est possible de prolonger le bénéfice de la PréPare de la Paje au-delà des trois ans de l'enfant, jusqu'à son entrée en école maternelle pour dans des cas particuliers tels que les naissances multiples ou en cas d'adoption.

Dans ces situations où la PréPare peut être versée au-delà des trois ans de l'enfant, elle ne peut pas être cumulée avec le complément familial dont bénéficient les familles nombreuses. Or, la PréPare et le CF répondent à des objectifs différents qui peuvent être perçus comme complémentaires : alors que le CF est une prestation d'entretien des enfants destinée aux familles nombreuses, la Prépare a pour objectif de compenser la perte de revenus liée à la cessation ou la réduction de l'activité professionnelle.

2.1.3. La « linéarisation » du CMG permettrait de réduire les restes à charge des familles modestes et de clarifier son fonctionnement

Le barème du CMG est divisé en trois tranches de revenus à partir desquels le montant mensuel maximal de la prise en charge est modulé (cf. tableau 11).

Près de 60% des allocataires du CMG bénéficient du montant intermédiaire²². La valeur du CMG diminue avec les revenus du ménage mais de façon non linéaire entraînant un effet de seuil important notamment au-dessus de la première tranche (cf. tableau 12).

La proposition de linéariser le CMG est dans le débat public depuis plusieurs années (elle a été par exemple recommandée par le HCFEA dans son rapport de 2013²³) et a vocation à rendre croissant le taux d'effort des familles avec les ressources et ainsi lisser les effets de seuil (cf. graphique 7).

Tableau 11 : Montant du CMG applicables en 2020, selon le niveau de ressources

Ressources annuelles	Montant mensuel maximal de la prise en charge	
	Pour un enfant de moins de 3 ans	Pour un enfant de 3 à 6 ans
Inférieures ou égales à 21 087 €	470,23 €	235,12 €
Comprises entre 21 087 € et 46 861 €	296,51€	148,27€
Supérieures à 46 861	177,88	88,94€

Source : CNAF.

²² Données CNAF au 30/6/2019 58 % pour le CMG emploi direct dont 61 % pour l'emploi direct assistances maternelles et 23,5 % pour l'emploi direct à domicile.

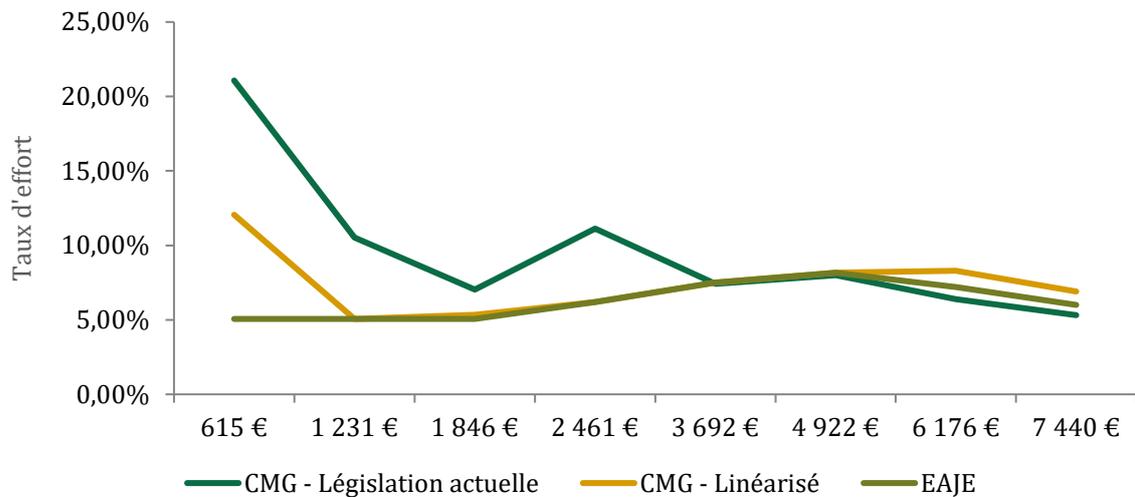
Annexe VI

Tableau 12 : Mesure des effets de seuil dans le barème du CMG pour un couple avec un enfant de moins de trois ans

Variation de revenus des ménages	Écart de prestation service en euros par mois	Plafond de ressources en euros par mois	Écart de prestation rapporté au plafond (en %)
Passage de la première à la deuxième tranche du barème CMG	- 174	1 757	-9,9
Passage de la deuxième à la troisième tranche du barème CMG	-119	3 905	-3,0

Source : Mission à partir des données CNAF.

Graphique 7 : Effet de la linéarisation du CMG sur les taux d'effort des familles



Hypothèses : 162 heures de garde (18 jours de 9 heures), 1 seul enfant à charge gardé.

Source : Direction des statistiques, des études et de la recherche, CNAF

De plus, le CMG laisse des restes à charge importants aux foyers modestes, notamment dans le recours à un assistant maternel alors même qu'il s'agit de l'offre d'accueil la plus développée. La Direction de la sécurité sociale étudie un scénario d'alignement du taux d'effort des familles recourant à un assistant maternel sur ceux observés en crèche. Ce scénario, présenté plus en détail dans l'annexe III relative à l'accueil du jeune enfant, est estimé à 260M€ pour la branche famille.

2.2. La rationalisation paramétrique de l'architecture des dispositifs fiscaux

Malgré des incohérences dans le système socio-fiscal (cf. annexe V), l'harmonisation de l'échelle d'équivalence implicite au quotient familial sur celle des prestations familiales n'est pas entièrement souhaitable. La définition des parts de quotient familial calquée sur l'échelle d'équivalence OCDE-INSEE entraînerait une augmentation de l'impôt pour de nombreux ménages puisqu'elle reviendrait notamment à supprimer la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant (moment où l'écart entre les deux échelles d'équivalence se creuse – cf. tableau 13). Cette harmonisation affecterait également les parents isolés, dès lors que le quotient familial prend en compte cette situation en leur accordant un avantage supplémentaire à charges de famille équivalentes (demi-part supplémentaire), alors que l'échelle d'équivalence de type OCDE-INSEE ne se prête pas à une modulation de l'aide fiscale en faveur des familles monoparentales²⁴.

En outre, il est souligné que les effets d'une réforme du mécanisme du quotient familial sur la base d'une échelle d'équivalence de type OCDE doivent être appréciés au regard de l'ensemble des aides existantes, fiscales et sociales. En effet, de nombreuses aides sociales, mais aussi des dispositifs fiscaux sont fonction du revenu fiscal de référence par part de quotient familial. Les modifications du calcul du quotient familial nécessiteraient de revoir l'ensemble de ces dispositifs sociaux et fiscaux afin d'éviter les effets de bord pour les ménages.

Tableau 13 : Comparaison du nombre de parts du quotient familial et du nombre d'UC dans l'échelle OCDE modifiée

Composition familiale	Quotient familial (nombre de parts)	Échelle de l'OCDE (nombre d'UC) – enfants de moins de 14 ans	Échelle de l'OCDE (nombre d'UC) – enfants de plus de 14 ans
Personne seule	1,0	1,0	
Couple	2,0	1,5	
Couple +1 enfant	2,5	1,8	2,0
Couple +2 enfants	3,0	2,1	2,5
Couple +3 enfants	4,0	2,4	3,0
Couple +4 enfants	5,0	2,7	3,5
Famille monoparentale (FMP) + 1 enfant	2,0	1,3	1,5
FMP +2 enfants	2,5	1,6	2,0
FMP +3 enfants	3,5	1,9	2,5
FMP +4 enfants	4,5	2,2	3,0

Source : Mission.

Par ailleurs, afin de visibiliser l'apport du quotient familial pour les ménages bénéficiaires, le montant de ce dernier pourrait figurer dans l'avis d'imposition.

²⁴ Cette échelle d'équivalence est d'ailleurs pointée par des chercheurs et par la CNAF comme prenant mal en compte les déséconomies d'échelle pesant sur les familles monoparentales, d'où des ajustements de barème apportés à certaines prestations familiales.

Une simplification de l'architecture du quotient familial est toutefois possible par une rationalisation des majorations qui ne sont pas accordées au titre des charges de famille courantes.

À ce titre, la suppression progressive de la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls et ayant eu à titre exclusive, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans²⁵ pourrait être envisagée, la prise en compte de l'isolement étant déjà opérée à travers la demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés²⁶.

Créée en 1945, la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu, en vivant seuls, la charge d'enfant pendant au moins cinq ans concerne 1 148 609 bénéficiaires en 2019 pour un montant de 611M€ (cf. tableau 14). Cette demi-part n'est pas liée à une charge courante, celle-ci étant déjà couverte par la demi-part supplémentaire dont bénéficient les parents isolés.

Tableau 14 : Demi-parts supplémentaires de quotient familial liées à l'isolement

Libellé de la dépense fiscale	N° de la dépense	Nombre de bénéficiaires 2019	Réalisation Coût 2019 (M€)	Prévision Coût 2020 (M€)	Prévision Coût 2021 (M€)
Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	110110	1 896 574	686	695	675
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusive, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	110102	1 148 609	611	645	570

Source : Évaluations des Voies et moyens – Tome II annexées au PLF pour 2021.

2.3. Simplifier en facilitant la compréhension des aides

Lors des visites réalisées dans le réseau des CAF, diverses difficultés rencontrées par les bénéficiaires ont été relayées à la mission. La compréhension du mécanisme de calcul des aides et des informations à renseigner par les bénéficiaires gagnerait à être améliorée.

Les difficultés rencontrées sont de deux types :

- ◆ le mode de calcul des aides avec des périmètres de base ressources différents selon les aides (APL vs. autres prestations) et la prise en compte des ressources « contemporaines » pour les APL contre l'année N-2 pour les autres prestations ;
- ◆ l'appréhension de certains termes comme « le changement de situation » et « le revenu net catégoriel » et informations à renseigner dans le CERFA de demande de prestation.

L'ensemble de ces difficultés sont de nature à générer des indus et moindres perçus. Les indus constituent un enjeu majeur pour la CNAF puisqu'ils représentent jusqu'à 3 Mds/ an.

²⁵ Articles 195-1-a,b,e et 197-I-2 du code général des impôts. Numéro de dépense fiscale 110102.

²⁶ Article 194-II du code général des impôts. Numéro de dépense 110110.

Annexe VI

Pour répondre à ces difficultés, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

- ◆ la contemporanéisation de l'ensemble des aides à travers deux types d'options :
 - l'une consistant à retrouver une harmonisation entre prestations familiales et allocations logement, en appliquant les nouvelles règles logement aux prestations familiales, soit les ressources des 12 derniers mois précédant la demande ou l'évènement (naissance, âge de l'enfant, rentrée scolaire), sans pour autant procéder à une actualisation tous les trimestres ce qui semble moins justifié dans le cas des prestations familiales et introduirait de la complexité et une perte de lisibilité pour les familles pour un bénéfice budgétaire limité. Les effets à court terme de la réforme de contemporanéisation du calcul des allocations logement, qui suscite de nombreuses interrogations des bénéficiaires auprès des CAF, témoignent de la sensibilité de la démarche ;
 - une autre logique, moins contemporaine mais plus stable, identique à celle de la complémentaire santé solidaire (C2S), consistant à maintenir pour un an le droit à prestation familiale, et à le réviser non pas chaque trimestre, mais annuellement, soit à date fixe soit à date d'anniversaire de l'évènement (naissance de l'enfant par exemple).
- ◆ La simplification du CERFA de demande des prestations familiales.

ANNEXE VII

**Politique familiale et nouvelles
configurations familiales (familles
monoparentales, séparations, familles
recomposées...)**

SOMMAIRE

1. L'ÉVOLUTION DES CONFIGURATIONS FAMILIALES : PRÉSENTATION	1
1.1. État des lieux des configurations familiales.....	2
1.1.1. <i>Les familles composées d'enfants vivant avec leurs deux parents demeurent la forme familiale majoritaire.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>L'augmentation du nombre de familles monoparentales est une évolution majeure du fait familial en France.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Depuis les années 1980, la France connaît également un nombre croissant d'enfants vivant dans une famille recomposée avec une stabilisation depuis les années 2010.....</i>	<i>4</i>
1.1.4. <i>La part des enfants en résidence alternée a doublé entre 2010 et 2020 et concerne 3,4% des enfants mineurs en 2020.....</i>	<i>4</i>
1.2. De fortes différences géographiques et une situation de précarité importante....	5
1.2.1. <i>La répartition géographique de la monoparentalité :.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>La monoparentalité n'est une situation ni figée ni homogène.....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Les familles monoparentales constituent une population particulièrement fragile au regard du marché de l'emploi.....</i>	<i>7</i>
1.2.4. <i>Les enfants vivant dans des familles monoparentales sont davantage exposés à la pauvreté.....</i>	<i>9</i>
2. UN EFFORT FINANCIER CROISSANT ET CONSÉQUENT EN FAVEUR DES FAMILLES MONOPARENTALES, DANS LE CADRE DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES ET DE DROIT COMMUN	10
2.1. Le système socio-fiscal prend en compte la monoparentalité à travers l'éligibilité et les modulations des montants et des plafonds des prestations générales	10
2.2. La création de dispositifs spécifiques aux familles monoparentales.....	15
2.3. Un soutien efficace apporté aux familles monoparentales accru depuis dix ans qui a permis d'améliorer leurs conditions de vie	19
2.3.1. <i>Le système socio-fiscal français a des effets redistributifs puissants au bénéfice des familles monoparentales.</i>	<i>19</i>
2.3.2. <i>Le niveau de vie des familles monoparentales s'est amélioré sous l'effet du soutien apporté en dépit d'un contexte économique défavorable.....</i>	<i>20</i>
3. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES FAMILLES MONOPARENTALES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL SUPPOSE UNE AMÉLIORATION DE LEUR ACCOMPAGNEMENT SOCIO-PROFESSIONNEL ET DE LEUR ACCÈS À L'OFFRE DE SERVICES DANS SA DIVERSITÉ	22
3.1. L'enjeu du retour à l'emploi des mères isolées et du renforcement des dispositifs coordonnés d'accompagnement.....	22
3.2. Un accès des familles monoparentales aux modes de garde formels à améliorer, y compris pour les enfants de 6 à 10 ans	25

4. LE SYSTÈME SOCIO-FISCAL APPARAÎT COMPLEXE ET IMPARFAITEMENT ADAPTÉ AU TRAITEMENT DES SÉPARATIONS ET À L'ÉVOLUTION DES FORMES FAMILIALES.....	26
4.1. L'accompagnement à l'accès aux droits des familles séparées : un renforcement en cours, notamment en ce qui concerne les pensions alimentaires.....	27
4.2. Le cadre socio-fiscal du traitement des séparations et des familles monoparentales et ses incohérences.....	29
4.2.1. <i>La prise en compte fiscale des CEEE et les mesures spécifiques aux familles monoparentales correspondent à près de l'ordre de 2,5 Md€ de moindres prélèvements sur les ménages concernés.....</i>	<i>29</i>
4.2.2. <i>L'impact du traitement socio-fiscal des CEEE sur le revenu des ménages et sa comparaison en cas de perception de l'ASF.....</i>	<i>31</i>
4.2.3. <i>Des scénarios d'adaptation du régime socio-fiscal des CEEE et de l'ASF à approfondir.....</i>	<i>34</i>
4.3. Nécessité et difficultés d'une évolution vers un partage des prestations.....	36
4.3.1. <i>Une diversification des configurations familiales qui pose la question de l'opportunité des modalités de l'adaptation des prestations à cet état de fait.....</i>	<i>36</i>
4.3.2. <i>Les pistes de scénario de partage de prestations.....</i>	<i>38</i>

1. L'évolution des configurations familiales : présentation

Ces 30 dernières années sont marquées par la diversification des modèles familiaux, même si le modèle de familles avec enfant vivant avec leurs deux parents demeure le modèle majoritaire : on observe des mariages moins nombreux et plus tardifs avec un développement en parallèle des unions libres et des PACS (96% des couples étaient mariés en 1975 contre 73% en 2015)¹ ; près de 60 % des naissances ont lieu désormais hors mariage ; les unions sont moins durables avec une montée des taux de divorces et de séparations ; la part des familles monoparentales, issues très majoritairement de séparations, s'est fortement accrue ; les familles recomposées issues de remises en couple représentent désormais 10 % des familles ; les gardes alternées progressent rapidement même si elles restent minoritaires. Ces évolutions sont générales mais sont différenciées suivant les territoires.

Encadré 1 : Définitions des notions de familles monoparentale et recomposée

Au sens de l'INSEE, les **familles monoparentales** correspondent à un parent vivant avec au moins un enfant mineur, sans conjoint vivant dans le même logement, ni d'autres personnes partageant ce dernier. Pour la CNAF, les familles monoparentales sont définies comme les personnes vivant seules et assumant la charge d'un ou plusieurs enfants de moins de 20 (moins de 21 ans pour le complément familial et les allocations logement, 25 ans pour le RSA). L'administration fiscale prévoit des dispositions spécifiques pour les « parents isolés », définis comme vivant seuls avec au moins un enfant à charge. L'INSEE définit une **famille recomposée** comme un couple avec au moins un enfant qui n'est pas celui des deux membres du couple.

Source : Mission à partir de l'Insee.

Les configurations familiales sont ainsi à la fois plus diverses et plus évolutives. Toutefois, le modèle « classique » de la famille où les enfants vivent avec leurs deux parents demeure le modèle majoritaire et ce quel que soit l'âge des enfants. (cf. graphique 1) : 72% des enfants de moins de 18 ans vivent avec leurs deux parents.

Ces évolutions des modèles familiaux vont, par ailleurs, de pair avec une transformation du rôle des femmes et des hommes au sein des familles, une activité professionnelle des femmes généralisée, une participation plus importante des pères à l'éducation des enfants. Ces évolutions des configurations familiales ont des impacts socio-économiques et sur les conditions de vie des familles, différenciés selon les milieux sociaux. La politique familiale s'adapte progressivement à ces transformations : elle est depuis longtemps neutre face au statut des familles (couples mariés ou pas), prend en compte désormais fortement la monoparentalité mais s'est moins adaptée aux différentes manières de faire famille après séparation (modalités de garde, recompositions familiales).

En 2013², 65% des jeunes adultes de 18 à 24 ans habitent chez leurs parents tout ou partie de l'année, ce taux de cohabitation est de 46,1% pour les 18 à 29 ans. D'après les données d'Eurostat, la part des 18-24 ans vivant chez leurs parents atteint en France 72% en 2019, en augmentation depuis les années 2000 mais demeurant à niveau inférieur à la moyenne européenne (81%). Les pays nordiques présentent quant à eux les taux de cohabitation des 18-24 ans les plus faibles de l'UE : 54% en Suède, 44% en Finlande et 36% au Danemark.

¹ 227 000 mariages en 2019 contre 334 000 mariages en 1980, auxquels se sont ajoutés 209 000 PACS ; âge moyen de 36,1 ans pour les femmes et 38,6 ans pour les hommes. Les naissances hors mariage ont progressé : à la fin des années 1990, 27 % des enfants de l'UE15 (hors Allemagne et Suède) naissaient hors mariage, contre 41 % en 2012.

² Dernière Enquête logement de l'Insee disponible.

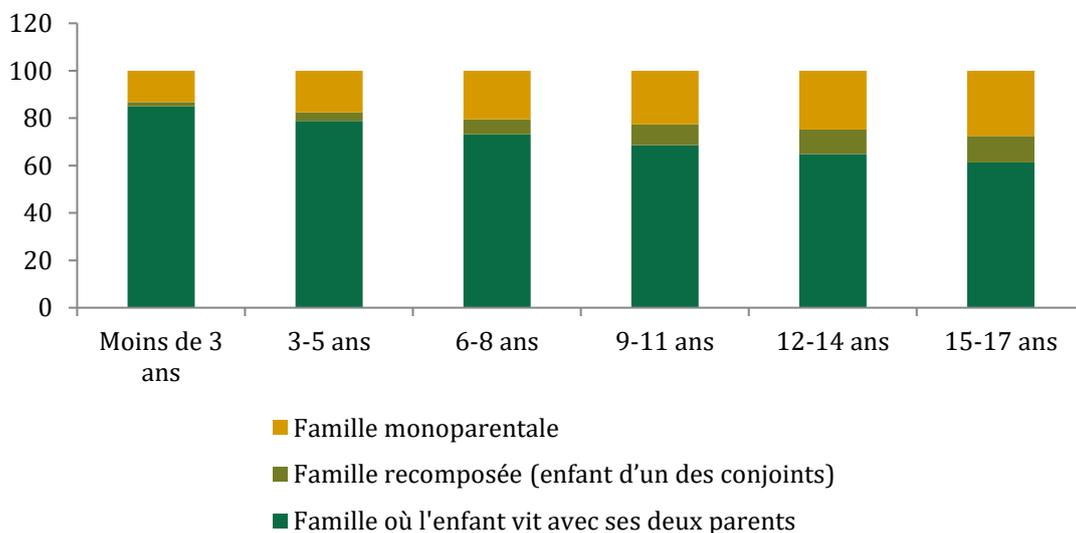
1.1. État des lieux des configurations familiales

1.1.1. Les familles composées d'enfants vivant avec leurs deux parents demeurent la forme familiale majoritaire

En France en 2018, 72% des enfants de moins de 18 ans vivent avec leurs deux parents, 21% vivent dans une famille monoparentale (86% d'entre eux vivant avec leur mère) et 11% vivent dans une famille recomposée (7% avec un parent et un beau parent et 4% avec leurs 2 parents)³.

Plus les enfants sont âgés, moins ils sont susceptibles de vivre avec leurs deux parents. Alors que 13% des enfants de moins de trois ans vivent dans une famille monoparentale et 8% dans une famille recomposée, ces proportions s'élèvent respectivement à 27% et 12% pour les enfants âgés de 15 à 17 ans (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Part des enfants vivant dans les types de famille selon l'âge de l'enfant, 2018



Source : Insee, enquête annuelle de recensement 2018. Champ : France hors Mayotte, enfants mineurs vivant en famille.

1.1.2. L'augmentation du nombre de familles monoparentales est une évolution majeure du fait familial en France

En 2017, selon la définition de l'INSEE, la France compte 1,9 million de familles monoparentales avec au moins un enfant mineur (23% des familles ayant au moins un enfant) contre 1 million en 1990 (12%), principalement constituées de mères cheffes de famille (83% de ces familles).

Les causes de la monoparentalité ont également évolué : alors que le veuvage était à l'origine pour 55% des familles monoparentales en 1962, ce sont aujourd'hui les ruptures d'union qui constituent les premières causes de monoparentalité.

³ Source : Insee.

Annexe VII

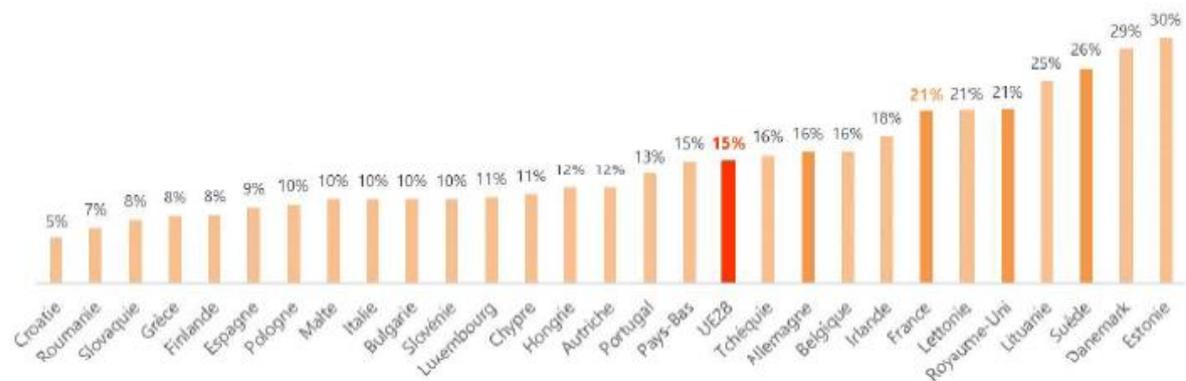
Ces familles comptent en France moins d'enfants que la moyenne (1,8 en moyenne). Dans 48 % d'entre elles, seul un enfant vit au domicile, contre 36 % de l'ensemble des familles, et un tiers des familles monoparentales comptent 2 enfants, contre la moitié des autres familles. Par ailleurs 200 000 d'entre elles vivent avec d'autres adultes (un ascendant comme un grand parent le plus souvent) dans des ménages dits « complexes ».

La monoparentalité concerne tous les milieux sociaux même si les familles monoparentales sont surreprésentées parmi les familles à bas revenus : 47 % appartiennent aux deux premiers déciles de revenus, 37 % aux déciles 3 à 5, et 17 % aux déciles 6 à 10.

Cette expansion de la monoparentalité depuis les années 1980 est visible dans la plupart des pays européens dans une proportion plus forte en France et dans les pays d'Europe du Nord. En France en 2018, 22,5% des enfants vivent dans une famille monoparentale (+13% par rapport au début des années 2000), alors qu'ils représentent en moyenne 16,7% au sein de l'UE (cf. graphique 2).

Si les mères cheffes de famille demeurent le modèle prépondérant des familles monoparentales, la part de celles structurées autour du père est passée de 10% en 1996 à 15% en 2012 en moyenne dans l'UE.

Graphique 2 : Pourcentage d'enfants de moins de 25 ans vivant dans une famille monoparentale en 2019 dans les pays de l'UE-28

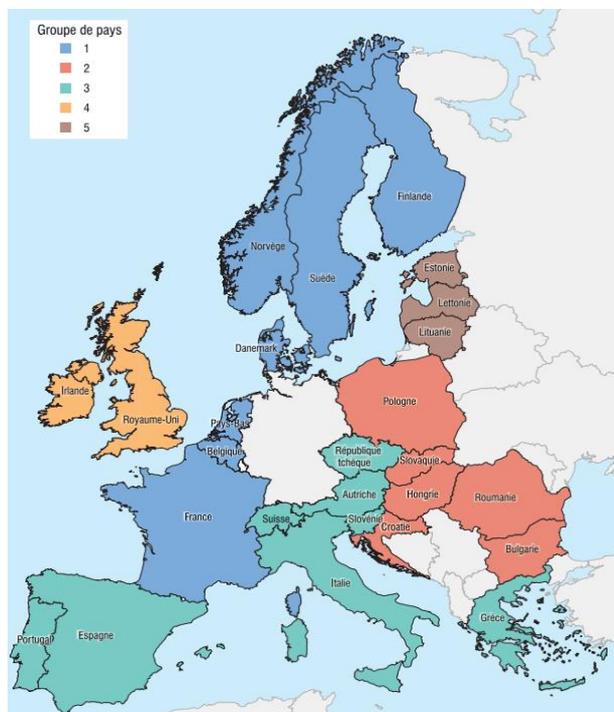


Source : Eurostat.

Annexe VII

La France fait partie d'un groupe de pays (pays scandinaves, Belgique, Pays-Bas) caractérisé par un niveau relativement élevé de monoparentalité (de 15% à 25%) et une expansion des unions libres et des naissances hors mariages (cf. figure 1). Ce groupe se distingue notamment de celui de la Grande Bretagne et de l'Irlande, marqué également par un taux élevé de monoparentalité, mais concernant des mères plus jeunes et des familles plus nombreuses.

Figure 1 : Répartition des pays européens par groupes homogènes



Source : Insee, Eurostat EU-SILC

1.1.3. Depuis les années 1980, la France connaît également un nombre croissant d'enfants vivant dans une famille recomposée avec une stabilisation depuis les années 2010

La part des enfants vivant dans une famille recomposée (couple avec au moins un enfant n'est pas celui de l'un des deux conjoints) a doublé depuis 1985. Les familles recomposées représentent 9% des familles en 2018, une proportion stable depuis 2011. Ces familles recomposées comptent en moyenne plus d'enfants (2,4 enfants par famille contre 1,9 en moyenne dans l'ensemble des familles). Dans 53% des cas, ces familles recomposées comportent un ou des enfants nés des deux conjoints ainsi que des enfants nés d'une précédente union.

1.1.4. La part des enfants en résidence alternée a doublé entre 2010 et 2020 et concerne 3,4% des enfants mineurs en 2020.

Ainsi, en 2020, 480 000 enfants mineurs vivent en résidence alternée soit plus un dixième des enfants dont les parents sont séparés. Par ailleurs sans être en résidence alternée, un nombre significatif d'enfants vivent régulièrement chez leur autre parent (25 % selon l'enquête Famille logement INSEE INED 2011).

Annexe VII

Les situations de résidence alternée concernent davantage des cadres ou professions intermédiaires (57%) et les taux d'emploi des mères d'enfants en garde alternée (89%) sont supérieurs à celui des mères vivant dans une famille dite « traditionnelle » (77%). Le taux de chômage des parents d'enfants alternants est moindre (8 % des mères, 5 % des pères) que celui des autres parents de familles monoparentales ou recomposées (respectivement 18 % et 11 %). Les mères d'enfants alternants sont toutefois plus susceptibles d'être à temps partiel que les pères de ces mêmes enfants (19% contre 5%).

Au domicile maternel, 73 % des enfants en résidence alternée vivent dans une famille monoparentale et 27 % dans une famille recomposée. Outre les frais d'entretien supplémentaires que la résidence alternée entraîne, des frais de transport peuvent exister lorsque les deux domiciles parentaux sont éloignés. Seuls 37% des enfants alternants ont leurs deux parents qui résident dans la même commune.

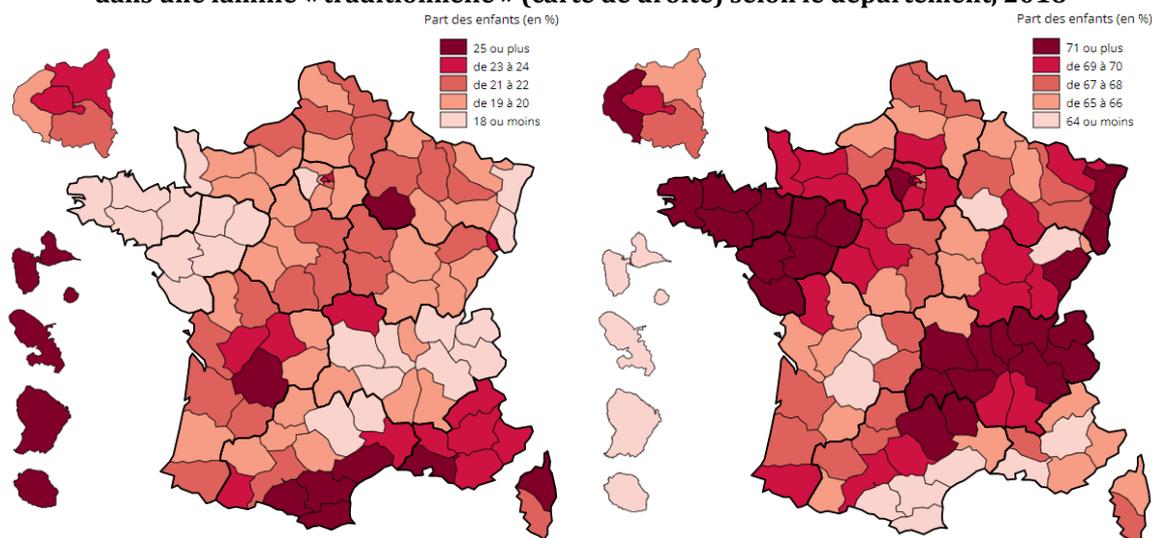
La situation de garde alternée ne concerne en général pas les enfants en très bas âge de moins de 4 ans : seuls 4,2% des enfants de moins de 4 ans ayant des parents séparés sont en résidence alternée et les enfants alternants sont âgés en moyenne de 11 ans⁴.

1.2. De fortes différences géographiques et une situation de précarité importante

1.2.1. La répartition géographique de la monoparentalité :

La monoparentalité est particulièrement répandue en Outre-mer. En Guadeloupe et en Martinique, plus de la moitié des enfants vivent dans une famille monoparentale. Les familles monoparentales, quel que soit l'âge de l'enfant, représentent en moyenne 24,5% des ménages en Guadeloupe, Martinique, Guyane et à La Réunion contre 9,8% de l'ensemble des ménages en France (hors Mayotte). La part des enfants vivant dans une famille monoparentale est ainsi plus élevée en Outre-mer et également dans les départements du pourtour méditerranéen (cf. figure 2).

Figure 2 : Part des enfants mineurs vivant dans une famille monoparentale (carte de gauche) et dans une famille « traditionnelle » (carte de droite) selon le département, 2018



Source : Insee, enquête annuelle de recensement, 2018. Champ : France hors Mayotte, enfants mineurs vivant en famille.

⁴ Insee Première, mars 2021.

Encadré 2 : Les familles monoparentales issues de l'immigration

Les enquêtes Famille et logements de 2011 et Trajectoires et origines de l'INED et l'INSEE de 2008, font ressortir des spécificités parmi les familles monoparentales issues de l'immigration, dans un contexte d'évolution de la population immigrée (féminisation des migrations, provenance croissante d'Afrique subsaharienne et d'Asie). Si globalement, la part des femmes immigrées en situation de monoparentalité diffère peu de celle des femmes non immigrées (17 %), leur part est sensiblement plus forte parmi les familles monoparentales de nouveau-nés (13% versus 6 %). Les femmes d'origine sub-saharienne sont les plus concernées par la monoparentalité (35 % vivent seules avec leurs enfants ; 26 % de monoparentalité parmi les familles de nouveaux nés). Ces familles sont aussi plus nombreuses : 29% ont à charge 3 enfants ou plus (15 % en moyenne pour les familles monoparentales). Elles cumulent les facteurs de vulnérabilité : moindre diplôme, emplois à temps partiel (36 % contre 27% pour les familles monoparentales non immigrées), chômage plus élevé (27 % contre 16 %), mal logement (20 % ont été sans domicile fixe) et 2/3 vivent sous le seuil de pauvreté.

Source : Mission à partir de Profils, parcours et expériences des familles monoparentales immigrées. INED – Dossier d'étude 212 CNAF 2020.

1.2.2. La monoparentalité n'est une situation ni figée ni homogène

Des analyses disponibles, il ressort que la monoparentalité n'est pas figée et constitue un passage dans un parcours de vie, plus ou moins long selon les familles. Il est difficile d'estimer le temps passé en monoparentalité, ces situations évoluant du fait de remises en couple, du départ des enfants du foyer, avec parfois des alternances d'épisodes de vie en couple et en situation de monoparentalité. Les estimations peuvent varier dans le temps et selon les sources et les méthodes utilisées.

La CNAF estime à 54 mois l'ancienneté moyenne dans le statut de famille monoparentale parmi ses allocataires (en septembre 2020)⁵. La Cour des comptes dans sa récente enquête sur les aides aux familles monoparentales⁶ estime, à partir de données fiscales 2004 -2019 transmises par la DGFIP, l'ancienneté moyenne en monoparentalité continue à 3,1 ans et à 3,7 ans en « monoparentalité discontinue » ; elle évalue la médiane à 2 ans. Cette estimation fait ressortir des situations de monoparentalité contrastées, courtes pour une majorité de contribuables et durables pour une minorité (20 % présentent une monoparentalité de plus de 5 ans).

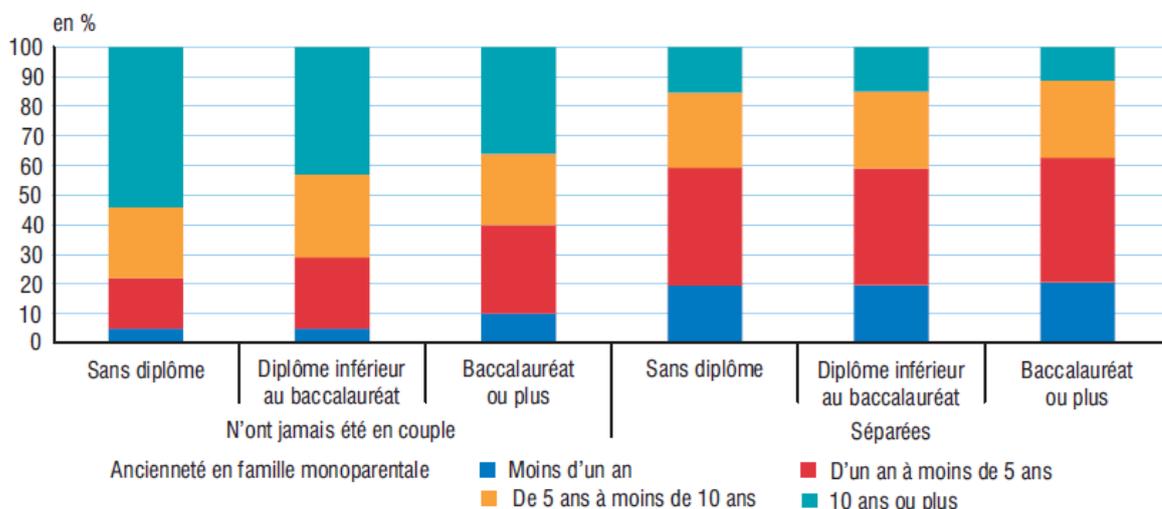
Des données plus anciennes de l'INSEE, de 2011, apportent plus de détails en fonction du profil des familles. Les familles identifiées comme monoparentales lors de l'enquête l'étaient en moyenne pendant 66 mois : 19 % depuis moins d'un an, 39 % de 1 à 5 ans, 25 % de 5 à 10 ans et 17 % pour plus de 10 ans⁷. Les situations dans lesquelles le parent n'a jamais été en couple sont les plus longues (10 ans). Le taux de renouvellement de ces familles était estimé à 16 % (avec pour les parents ayant quitté ce statut, une remise en couple dans la moitié des cas, le départ des enfants du foyer ou l'atteinte de leur majorité). Les durées sont plus longues pour les parents les moins diplômés.

⁵ La CNAF ne connaît que les familles allocataires ayant à charge des enfants répondant aux critères d'âge des prestations, soit de l'ordre de 80 % des familles monoparentales au sens de l'INSEE.

⁶ Les aides aux familles monoparentales, Observations définitives S2021-1148.

⁷ INSEE Première mars 2015.

Graphique 3 : Ancienneté de la monoparentalité des mères séparées ou n'ayant jamais été en couple selon le diplôme



Source : INSEE, données 2011.

Si la monoparentalité pose, quelle que soit sa durée, des questions spécifiques d'organisation et de niveau de vie des familles concernées, les situations de monoparentalité touchant durablement des familles cumulant les facteurs de vulnérabilité (pauvreté, niveau de diplôme, nombre d'enfants) apparaissent comme celles présentant les enjeux les plus forts en termes de politique publique.

Par ailleurs la réalité et le vécu des situations de monoparentalité peuvent être très différents en cas de monoparentalité sans second parent, ou avec des parents séparés.

1.2.3. Les familles monoparentales constituent une population particulièrement fragile au regard du marché de l'emploi

Il ne s'agit pas ici d'établir un lien de cause à effet entre la situation de monoparentalité en tant que telle et une intégration plus difficile au marché de l'emploi mais de mettre en évidence que les personnes en situation de monoparentalité présentent en général un plus grand niveau de précarité.

Les familles monoparentales, tout particulièrement les mères isolées, sont fortement exposées au chômage et sont davantage confrontées à des contraintes spécifiques de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle. En 2015, les mères isolées ont un taux d'activité proche de celui des mères en couple (78% contre 80%) mais leur taux d'emploi est sensiblement plus faible (64 % des mères isolées sont en emploi contre 73 % pour les mères en couple)⁸. Leur taux de chômage est sensiblement plus élevé (15% contre 7% des mères en famille « traditionnelle » et 10% pour les mères en famille recomposée).⁹

Au total, d'après l'enquête emploi de l'Insee de 2018, les familles monoparentales ont un taux de chômage près de deux fois plus élevé que la moyenne des familles (17% contre 9%) (cf. tableau 1).

En 2019, selon l'INSEE, 35,4 % des enfants vivant en famille monoparentale appartiennent à une famille où aucun parent n'est en emploi contre 5,9 % dans les « familles traditionnelles ».

⁸ Femmes et hommes, l'égalité en question, édition 2017 - Insee Références.

⁹ Couples et familles, édition 2015 - Insee Références.

Les mères isolées actives sont aussi plus susceptibles d'occuper des emplois précaires. Les mères isolées travaillent plus souvent en temps partiel subi (42 %), deux fois plus que les femmes en couple. En 2018, 13% des mères isolées sont en sous-emploi au sens de l'Insee¹⁰ alors qu'elles ne sont que 8% pour les mères en couple. Enfin, les femmes seules sont sur-représentées dans les catégories socioprofessionnelles d'ouvrières (9 % enquête emploi 2012) et employées (52 % contre 42 % pour les mères en couple) ; 23 % relèvent des professions intermédiaires (29 % mères en couple) et 13 % des cadres (19 % mères en couple)¹¹.

Les parents isolés sont souvent moins diplômés que l'ensemble de la population, en particulier les mères célibataires. 45% des mères de familles monoparentales et des mères en familles recomposées ont un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat alors qu'elles sont 29% pour les mères en couple.

Au total, les familles monoparentales en 2018 ont un taux d'activité légèrement plus faible que l'ensemble des familles mais un taux d'emploi nettement plus faible du fait d'un taux de chômage sensiblement plus élevé. **Le décrochage concerne les familles monoparentales ayant un enfant de moins de 3 ans et celles ayant deux enfants ou plus ; l'écart est moins fort dans le cas d'enfant unique de plus de trois ans** (cf. tableau 1).

La situation relative des mères isolées en termes d'emploi semble s'être améliorée moins vite en France depuis 2012 que dans d'autres pays européens : le taux d'emploi des mères isolées a progressé de seulement 1% en France entre 2012 et 2019, du fait d'un contexte macro-économique globalement moins favorable, alors qu'il s'est amélioré de 12% en moyenne dans l'UE et 11% en moyenne dans l'OCDE¹². Ainsi alors que la France présentait un taux d'emploi des mères célibataires équivalent à la moyenne européenne en 2012, il est en 2019 près de 5 points inférieur.

Tableau 1 : Situation comparée des familles monoparentales par rapport à l'emploi, 2018

Type de famille et nombre enfants mineurs	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage
Couples avec enfants et familles monoparentales	80	73	9
Familles monoparentales	77	64	17
Famille monoparentale 1 enfant de moins de 3 ans	60	43	28
Famille monoparentale 1 enfant de plus de 3 ans	83	72	14
Famille monoparentale 2 enfants ou plus dont 1 enfant de moins de 3 ans	45	30	34
Famille monoparentale 2 enfants ou plus de plus de 3 ans	78	65	17

Source : Mission à partir des données de la DG Trésor, enquête emploi 2018.

Pour expliquer la situation dégradée des familles monoparentales sur le marché du travail, rares sont les travaux qui permettent de faire la part entre d'un côté les effets tenant aux caractéristiques individuelles de ces familles (niveau de diplômes, CSP, âge), et de l'autre les effets propres de la monoparentalité rendant plus difficile la conciliation entre vie familiale et

¹⁰ Une personne en sous-emploi est définie par l'Insee comme toute personne active occupée au sens du BIT qui soit travaille à temps partiel, souhaitant travailler davantage et est disponible pour le faire, soit travaille à temps partiel ou à temps complet mais ont travaillé moins que d'habitude pendant la semaine de référence en raison de chômage partiel. Source : Insee, enquête Emploi.

¹¹ Source : DREES, 2015, Les familles monoparentales depuis 1990.

¹² OCDE, Base de données Famille, indicateur LMF1.3 *Activité des mères selon la situation de famille*.

vie professionnelle. Une analyse économétrique de l'OFCE¹³ présente les enseignements suivants en comparant des mères isolées à des mères en couple, à niveau de diplôme, nombre d'enfants et présence d'un enfant de moins de 3 ans identiques. Les mères isolées paraissent avoir une plus grande probabilité d'être au chômage et en temps partiel subi que les mères en couple. Dans les départements à chômage élevé, le taux d'activité des mères isolées est plus faible que celui des mères en couple, comme si confrontées à un marché du travail défavorable, elles renonçaient à chercher un emploi ; par contre leur taux d'activité est plus élevé dans les départements à faible chômage.

On peut donc en déduire que les familles monoparentales sont pénalisées, d'abord par leurs caractéristiques vis-à-vis du marché de l'emploi aggravées par leur situation de monoparentalité, ce qui appelle des actions sur les deux registres : les aider à une meilleure conciliation entre vie professionnelle et responsabilités familiales d'une part, améliorer leur employabilité de l'autre.

Un niveau de diplôme élevé nuance quelque peu les écarts sur le marché du travail entre les familles monoparentales et les autres. En effet, parmi les femmes à haut niveau de diplôme, les mères isolées ont un taux d'emploi inférieur de 5 points à celui des mères en couple contre près de 9 points inférieurs tous niveaux de diplômes confondus.¹⁴

1.2.4. Les enfants vivant dans des familles monoparentales sont davantage exposés à la pauvreté

Alors que le taux de pauvreté des enfants est de 21% pour l'ensemble des compositions familiales, il est de 40,5% pour les enfants vivant dans une famille monoparentale (Insee, 2018).

La relative plus grande pauvreté des familles monoparentales est une caractéristique commune à la plupart des pays européens et touche en particulier les familles monoparentales nombreuses dont le niveau de vie est en moyenne inférieur d'environ 40% à celui de l'ensemble des familles de leurs pays. Près de la moitié des familles monoparentales nombreuses vivent sous le seuil de pauvreté de leurs pays. Les mères célibataires et ayant connu une maternité précoce, phénomène qui se retrouve notamment dans les îles britanniques, se caractérisent également par un niveau de pauvreté plus élevé (40%) et un éloignement du marché du travail.

L'Insee estime que la perte de niveau de vie directement imputable à la rupture d'unions (divorces, ruptures de Pacs ou d'unions libres) est de l'ordre de 20% pour les femmes et de 3% pour les hommes¹⁵. Les effets de perte de niveau de vie liée à la séparation sur des situations déjà précaires peuvent ainsi faire basculer des familles dans une situation de pauvreté ou augmenter l'intensité de cette dernière.

En proportion, les familles monoparentales et recomposées connaissent également plus de précarité du logement. 23%¹⁶ des enfants des familles monoparentales vivent dans un logement surpeuplé, 16% des enfants des familles recomposées et 10% de ceux des familles dites « traditionnelles ».

¹³ Étude sur la situation économique et sociale des parents isolés, Hélène Périvier OFCE

¹⁴ OCDE, Base de données Famille, indicateur LMF1.3 *Activité des mères selon la situation de famille*.

¹⁵ Source : Insee Références, édition 2015 – Dossier – *Les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite d'un divorce ou d'une rupture de Pacs*.

¹⁶ Source : Insee Première, *En 2018, 4 millions d'enfants mineurs vivent avec un seul de leurs parents au domicile*, janvier 2020.

2. Un effort financier croissant et conséquent en faveur des familles monoparentales, dans le cadre des dispositifs spécifiques et de droit commun

2.1. Le système socio-fiscal prend en compte la monoparentalité à travers l'éligibilité et les modulations des montants et des plafonds des prestations générales

Les familles monoparentales représentent une part croissante des allocataires des prestations servies par les CAF : 29 % en 2019 contre 23 % en 2000, et près de la moitié des familles allocataires avec un seul enfant.

On note notamment que les familles monoparentales représentent presque la moitié des bénéficiaires de l'ARS et 28 % des bénéficiaires du complément familial (même si peu d'entre elles ont 3 enfants et plus¹⁷) ce qui s'explique notamment par leur plus grande exposition à la pauvreté.

¹⁷ Le complément familial est versé, sous condition de ressources, aux familles de trois enfants et plus.

Tableau 2 : Familles allocataires des CAF selon leur nombre d'enfants, entre 2000 et 2019 (effectifs en milliers).

Nombre d'enfants	Familles monoparentales (FM)				Ensemble des familles					Part des FM (en %)		
	2000	2005	2010	2019	Croissance annuelle moyenne (en %)	2000	2005	2010	2019	Croissance annuelle moyenne (en %)	2000	2019
1 enfant	730	860	920	970	1,5	1 820	1 980	2 060	2 000	0,5	40	48
2 enfants	430	540	590	700	2,5	2 730	3 070	3 140	3 260	0,9	16	21
3 enfants et plus	210	240	250	300	2,0	1 430	1 450	1 460	1 500	0,3	15	20
Total	1 380	1 640	1 770	1 970	1,9	5 980	6 500	6 660	6 760	0,7	23	29

Source : Mission à partir des calculs Direction de la sécurité sociale (DSS) sur données CNAF.

Tableau 3 : Familles allocataires des CAF selon la prestation servie, entre 2000 et 2019 (effectifs en milliers)

Allocation	Familles monoparentales (FM)				Ensemble des familles					Part des FM (en %)	
	2008	2019	Évolution (en %)	2008	2019	Évolution (en %)	2008	2019	Évolution (en %)	2008	2019
ARS	1 140	1 430	26	2 900	3 030	4	2 900	3 030	4	39	47
AF	870	1 080	24	4 650	4 940	6	4 650	4 940	6	19	22
ASF	690	780	13	705	790	12	705	790	12	98	99
AB	290	300	3	1 850	1 570	- 15	1 850	1 570	- 15	16	19
CF	190	242	27	820	880	7	820	880	7	23	28
CMG	50	90	80	700	880	26	700	880	26	7	10

Source : Mission à partir des calculs Direction de la sécurité sociale (DSS) sur données CNAF.

Les familles monoparentales représentent en 2019 21% des bénéficiaires de la prime d'activité et 31 % des allocataires du RSA dont 23,5 % des allocataires du RSA non majoré (soit 400 000 allocataires du RSA non majoré et 211 000 du RSA majoré). Du fait de leur plus grande précarité, les familles monoparentales, représentent la majorité des familles allocataires du RSA.

La monoparentalité est prise en compte dans l'appréciation des ressources d'éligibilité pour certaines prestations familiales. Certaines prestations font l'objet d'un système de double plafond en faveur des familles monoparentales :

- ◆ Le complément familial ;
- ◆ La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) comprenant l'allocation de base (AB), la prime à la naissance (PN) et le complément de libre choix de mode de garde (CMG)

Pour le CF, l'AB et la PN, le plafond de ressources appliqué aux familles monoparentales est similaire à celui d'un couple avec deux revenus.

Pour le CMG, le plafond de ressources est majoré à hauteur de 40% pour les familles monoparentales. Le coût de cette majoration du plafond de ressources est estimé 50 M€ en 2019. Cette majoration du plafond permet de faire bénéficier du CMG une part plus importante des familles monoparentales, 90% d'entre elles se situent dans la tranche 1 du plafond de ressources du CMG.

Au total, ces mécanismes de modulation du plafond de ressources d'éligibilité permettent donc d'élargir le champ des familles monoparentales bénéficiaires à ces dispositifs pour en toucher un plus grand nombre.

Des modulations du montant des prestations légales sont également appliquées aux familles monoparentales :

- ◆ Sur les prestations familiales :
 - le CMG : en plus de la majoration du plafond de ressources, le montant versé aux familles monoparentales est majoré de 30% depuis 2018. Le coût de cette majoration est estimé à 40M€¹⁸ ;
 - l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ;
 - l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) : majoré de l'ordre de 20 à 40 % selon le niveau du complément pour le parent isolé ;
- ◆ pour le RSA : les parents isolés peuvent bénéficier du RSA majoré jusqu'aux trois ans de leur enfant ou pendant un an après la séparation pour le parent ayant la charge d'un enfant de plus de 3 ans. Il s'élève à 943,28 € pour un seul enfant à charge. En dehors de ces situations, le RSA est calculé en fonction du nombre de personnes dans le ménage sans prise en compte spécifique de la monoparentalité : les familles monoparentales avec un enfant perçoivent ainsi le même montant qu'un couple au RSA sans enfant (848,02€) et les familles monoparentales avec deux enfants qu'un couple avec un enfant ;
- ◆ pour la prime d'activité : la majoration pour parent isolé est versée selon les mêmes conditions que le RSA majoré (moins de 3 ans de l'enfant ou un an après la séparation) et s'élève à 128,4 % du montant forfaitaire de base ; en dehors de cas, la PPA est calculée en fonction du nombre de personnes au foyer sans prise en compte spécifique de la monoparentalité.

La durée de versement des prestations peut aussi être allongée, c'est le cas notamment de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PrePare) qui est versée pendant six mois supplémentaires en cas de monoparentalité.

¹⁸ Direction du budget.

En matière fiscale, deux dispositifs fiscaux prennent en compte l'isolement dans le calcul du quotient familial :

- ◆ (i) une demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, est accordée aux parents isolés (dépense fiscale n° 110110). Cette dépense fiscale concerne principalement des parents isolés ayant des enfants à charge en résidence exclusive (78% du coût de la dépense fiscale – cf. tableau 5) ;
- ◆ (ii) une demi-part supplémentaire est attribuée aux contribuables vivant seuls et ayant eu par le passé à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans (dépense fiscale n° 110102). Cette demi-part supplémentaire constitue un avantage fiscal différé puisqu'elle est versée alors que l'enfant n'est plus à la charge du parent.

Ces deux mesures fiscales représentent un coût budgétaire en 2019 de 1,3Md€. Le coût budgétaire associé à la demi-part accordée aux parents isolés connaît une dynamique importante puisqu'il a plus que doublé entre 2001 et 2019 (cf. tableau 4). À l'inverse, le coût associé à la demi-part supplémentaire attribuée aux contribuables vivant seuls et ayant eu à charge des enfants pendant au moins cinq ans¹⁹ a nettement reculé depuis le début des années 2010 passant de 1 510M€ en 2004 à 611M€ en 2019 du fait notamment d'une baisse du nombre de bénéficiaires (passant de 2,3 millions de foyers fiscaux à 0,8 million soit -67% sur la période).

¹⁹ Dépense fiscale n°110102.

Annexe VII

Tableau 4 : Évolution du coût budgétaire de la dépense fiscale liée à la demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés (numéro de dépense fiscale 110110)

Année budgétaire	Coût budgétaire (DF n° 11 01 10) (en M€) (1)	Nombre de foyers bénéficiaires théoriques (en millions)	Nombre de foyers bénéficiaires effectifs ²⁰ (en millions)	En % des bénéficiaires théoriques
2001 (revenus 2000)	280	ND	ND	ND
2002	280	ND	ND	ND
2003	330	1,264	ND	ND
2004	310	1,250	ND	ND
2005	360	1,500	ND	ND
2006	370	1,360	ND	ND
2007	365	1,412	0,617	43,7 %
2008	390	1,414	0,634	44,8 %
2009	420	1,436	0,594	41,4 %
2010	380	1,430	0,652	45,5 %
2011	410	1,410	0,644	45,7 %
2012	430	1,460	0,704	48,2 %
2013	500	1,482	0,698	47,1 %
2014	565	1,519	0,633	41,7 %
2015	590	1,522	0,587	38,6 %
2016	580	1,500	0,556	37,0 %
2017	600	1,375	0,572	41,6 %
2018	670	1,760	0,641	36,4 %
2019 (revenus 2018)	689	1,897	0,647	34,1 %

Source : DGFIP, Direction de la législation fiscale à partir des Voies et moyens annexés aux PLF 2003 à PLF 2021.

Tableau 5 : Décomposition de la dépense fiscale n°110110 en fonction de la nature de la résidence (alternée ou exclusive)

Contribuables célibataires ou divorcés ayant coché la case T ²¹	Nombre de bénéficiaires théoriques	dont bénéficiaires réels	Coût 2019 (imposition des revenus de 2018)
avec uniquement des enfants en résidence alternée	248 991	165 556	153 M€
avec au moins un enfant à charge en résidence exclusive ou une personne invalide à charge	1 364 390	481 427	536 M€
Total	1 896 574 ²²	646 983	689 M€

Source : DGFIP, Direction de la législation fiscale, Simulation logiciel Orison – fichier exhaustif des revenus 2018.

²⁰ Simulations logiciel Orison sur la base des fichiers échantillons des revenus 2007 à 2015 et des fichiers exhaustifs à compter des revenus 2016.

²¹ La DLF indique que « les foyers "bénéficiaires" dénombrés dans les documents budgétaires correspondent aux contribuables qui, ayant coché la case T dans la déclaration d'impôt sur le revenu, sont identifiés comme parents isolés. Il s'agit de bénéficiaires théoriques. ».

²² La différence entre la somme des deux types de foyers et le nombre total de bénéficiaires provient d'erreurs déclaratives : 283 000 contribuables célibataires ou divorcés ont coché la case T sans avoir d'enfant ou de personne autre à charge.

2.2. La création de dispositifs spécifiques aux familles monoparentales

Ayant son origine dans l'allocation orphelin, l'allocation de soutien familial (ASF) a été créée par la loi n° 84-1171 du 22 décembre 1984 (art. L.523-1 à 3 du code de la sécurité sociale). L'ASF dite à **taux partiel** est versée, sans condition de ressources, aux parents assumant seuls la charge d'un enfant privé de l'aide de l'un de ses parents (99 % des bénéficiaires). Elle est versée, sous condition d'isolement, jusqu'aux 20 ans de l'enfant, à hauteur de 116€ par mois et par enfant.

L'ASF à taux partiel est due pour des enfants relevant de situations de monoparentalité différentes, et est selon, les cas, recouvrable ou pas.

Encadré 3 : Les différents cas de versement de l'ASF aux familles monoparentales

- ◆ Parent élevant seul un enfant dont l'autre parent est décédé ;
- ◆ Parent élevant seul ou en couple un enfant recueilli (montant majoré à 154,63€) ;
- ◆ Parent élevant un enfant non reconnu par l'autre parent ;
- ◆ En cas de parents séparés, lorsque l'un des parents ne remplit pas ou remplit partiellement, son obligation d'entretien :
 - si le montant de la pension alimentaire a été fixé à un niveau inférieur à l'ASF, le parent créancier peut percevoir l'ASF dite différentielle (complément pour atteindre le montant de 116€) ;
 - si la pension alimentaire fixée n'est pas payée ou incomplètement, l'ASF est versée à titre d'avance recouvrable, les CAF procédant à la récupération de la pension due.
- ◆ Lorsque l'autre parent est dit « hors d'état » de payer une pension alimentaire (pas d'adresse connue, insolvabilité, incarcération, RSA ou AAH, plainte ou condamnation pour violences intrafamiliales...), la CAF verse l'ASF après vérification de la situation (renouvelée chaque année) ;
- ◆ Lorsqu'aucune pension n'a été fixée, l'ASF (non recouvrable) est versée pendant 4 mois en l'attente de l'engagement d'une démarche devant le juge pour faire fixer une pension.

Source : Mission.

L'ASF à temps partiel bénéficie en 2020 à :

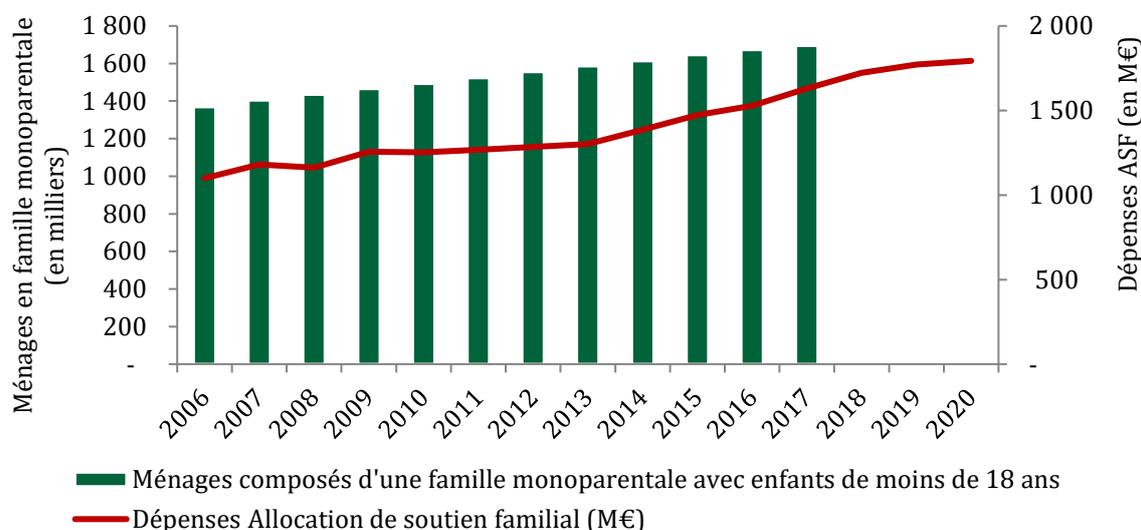
- ◆ 540 000 enfants dont le parent non gardien est hors d'état ou sans pension alimentaire fixée ;
- ◆ 347 000 enfants dont la filiation n'est pas établie ;
- ◆ 180 000 orphelins de l'un des deux parents ;
- ◆ 85 000 enfants dont le parent non gardien ne paie pas la pension alimentaire (ASF recouvrable) ;
- ◆ 96 000 concernés par une pension alimentaire dont le montant est inférieur à l'ASF (ASF différentielle) ;
- ◆ 41 000 dont le parent gardien bénéficie de l'ASF pendant 4 mois en l'attente de la fixation d'une CEEE notamment suite à une demande de RSA et autres cas.

L'ASF a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle de +25% entre 2014 et 2018. L'impact cumulé de cette revalorisation sur les finances publiques a été évalué à plus de 341 M€ en 2019.

En 2020, 804 000 familles monoparentales (1,3 millions d'enfants) bénéficient de l'ASF, en augmentation de 5,7% entre 2009 et 2019. Les dépenses au titre de cette prestation sont en constante progression depuis le début des années 2000 et représentent en 2020 **1 790M€** (+63% depuis 2006) (cf. graphique 4). L'ASF bénéficie à 40% des familles monoparentales allocataires de la CAF.

Elle demeure caractérisée par un taux de non-recours relativement élevé. Selon le rapport de Christine Cloarec-Le Navour et Julien Damon²³, l'ASF seule représenterait 27% des cas de non recours dans les 11 CAF engagées dans l'expérimentation de *data mining* en termes de repérage du non recours soit la deuxième allocation de la CAF concernée après la prime d'activité. Dans le cadre d'une enquête menée à l'échelle de la CAF de la Gironde sur le non-recours aux prestations sociales en 2018, l'ASF est estimée être la troisième prestation la plus concernée par ce phénomène. La problématique du non-recours à l'ASF est toutefois difficile à appréhender car le bénéficiaire de l'ASF suppose de prouver que l'ex-conjoint soit n'est pas en situation de verser une pension alimentaire soit n'assure pas le versement de la pension prévue, ce qui peut être de nature à générer des contentieux entre les conjoints et expliquer une part de non recours délibéré.

Graphique 4 : Évolution des dépenses liées à l'allocation de soutien familiale et du nombre de ménages en familles monoparentales, 2006 -2020 (ou année la plus récente)



Source : Mission à partir des données DSS et INSEE.

Une **aide à la garde d'enfants pour parents isolés (AGEPI)**, mise en place par Pôle emploi, peut être versée aux parents isolés ayant un ou plusieurs enfants de moins de 10 ans à charge et reprenant une activité ou une formation, s'ils ne perçoivent pas par ailleurs d'indemnités chômage. Son montant s'échelonne entre 170€ et 520€ en fonction du temps de travail et du nombre d'enfants à charge. Cette aide reste toutefois à ce stade marginale (de l'ordre de 3 000 bénéficiaires).

De plus, certaines collectivités territoriales mettent en place des dispositifs financiers ou de service à destination des familles monoparentales. À titre d'exemple, la ville de Paris attribue une aide au logement aux parents isolés, sous condition de ressources (entre 128 € et 150 € par mois).

²³ Rapport au Premier ministre de Christine Cloarec-Le Navour et Julien Damon, *La juste prestation pour des prestations et accompagnement ajustés*, septembre 2018.

Annexe VII

Au total, l'effort socio-fiscal en faveur des familles monoparentales est significatif et peut être estimé à près de 3,3 Mds d'euros (cf. tableau 6). Il convient de noter qu'il s'agit d'une estimation basse car elle n'inclut pas le coût des majorations de RSA et de prime d'activité, les majorations d'aides versées au titre du handicap de l'enfant ainsi que l'ensemble des aides versées par les collectivités territoriales et les aides versées par Pôle emploi (AGEPI).

Tableau 6 : Estimation des coûts des dispositifs socio-fiscaux en faveur des familles monoparentales en 2019²⁴

Dispositif en faveur des familles monoparentales	Estimation du coût en millions d'euros
Majoration de 40% du plafond de CMG	50
Majoration de 30% du montant de CMG	40
Majoration de plafond du CF ²⁵	70
Majoration de plafond de l'AB	40
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans (IR)	611
Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés (IR)	689
Allocation de soutien familial (ASF)	1 771
Total	3 271

Source : Mission à partir des données DB, DSS et Évaluations des voies et moyens annexées au PLF 2021.

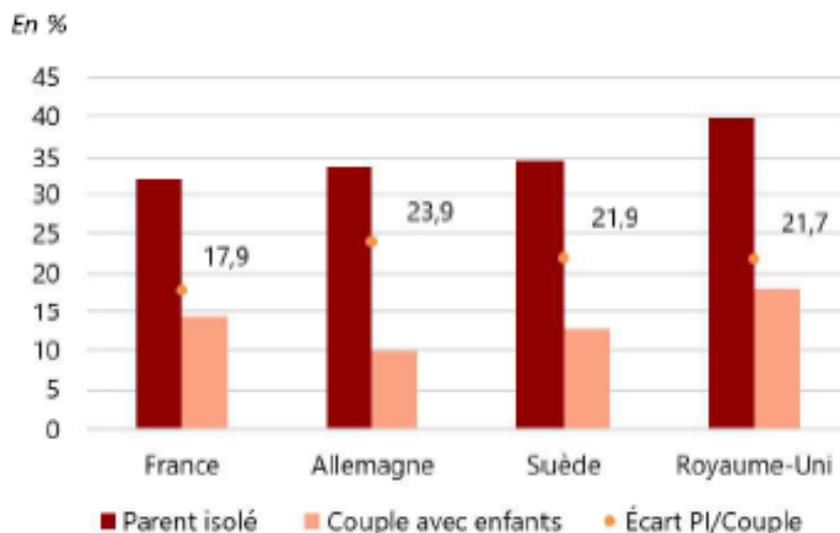
La monoparentalité est donc prise en compte par l'ensemble du système socio-fiscal français d'une façon plus complète que dans d'autres pays européens, comme en atteste une analyse comparative effectuée en 2020 entre la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède²⁶. À revenu avant transfert identique, la situation des familles monoparentales est toujours plus favorable qu'aux couples en France après impact du système socio-redistributif, sauf pour les familles monoparentales les plus aisées. Si le taux de pauvreté des familles monoparentales est proche en France de celui de l'Allemagne et de Suède (autour de 30 à 35 % contre 40 % au RU), l'écart de taux de pauvreté entre ces familles et les couples avec enfants est plus faible en France (18 points contre 24 en Allemagne et 22 en Suède).

²⁴ Hors majorations de RSA et de prime d'activité, allongement de la durée de la PréPare, dispositifs pour enfants handicapés, aides versées par les collectivités territoriales et Pôle Emploi.

²⁵ Pour le CF et l'AB, les données utilisées afin d'estimer le coût de la majoration de plafond pour les parents isolés datent de 2016. La modification des plafonds entre 2016 et 2019 n'est pas prise en compte dans ces estimations et peut biaiser le résultat.

²⁶ « La prise en compte de la monoparentalité dans les systèmes socio-fiscaux européens », Comptes de la sécurité sociale, septembre 2020.

Graphique 5 : Part des familles en risque de pauvreté selon la situation parentale



Source : EU-SILC, 2018.

Au-delà de ces approches agrégées, l'analyse de cas types fait ressortir que les prestations familiales constituent toutefois un apport très différencié pour les familles monoparentales (comme pour l'ensemble des familles), selon le nombre d'enfant :

- ◆ **les familles monoparentales les plus aidées sont celles ayant des enfants de moins de 3 ans** (bénéfice de l'AB et le cas échéant du RSA ou de la prime d'activité majorés) ainsi que les familles à partir de 2 et surtout 3 enfants (AF et CF) ;
- ◆ les familles monoparentales à ressources modestes ayant un seul enfant, de plus de 3 ans (qui correspondent à la configuration la plus fréquente) ne bénéficient en termes de prestations familiales que de l'ARS (de l'ordre de 400 € par an) et le cas échéant de l'ASF (115€ par mois), en l'absence de pension alimentaire. S'ajoutent, comme pour tous les ménages modestes, la prime d'activité et/ou le RSA. Avec l'AF dès le 1^{er} enfant et CF pour l'enfant unique de 3 à 6 ans, les DOM sont dans une situation un peu différente. Ce constat peut interroger sur l'opportunité d'une AF au 1^{er} enfant sous conditions de ressources, bénéficiant aux familles monoparentales et couples modestes, au-delà des 3 ans de l'enfant.

2.3. Un soutien efficace apporté aux familles monoparentales accru depuis dix ans qui a permis d'améliorer leurs conditions de vie

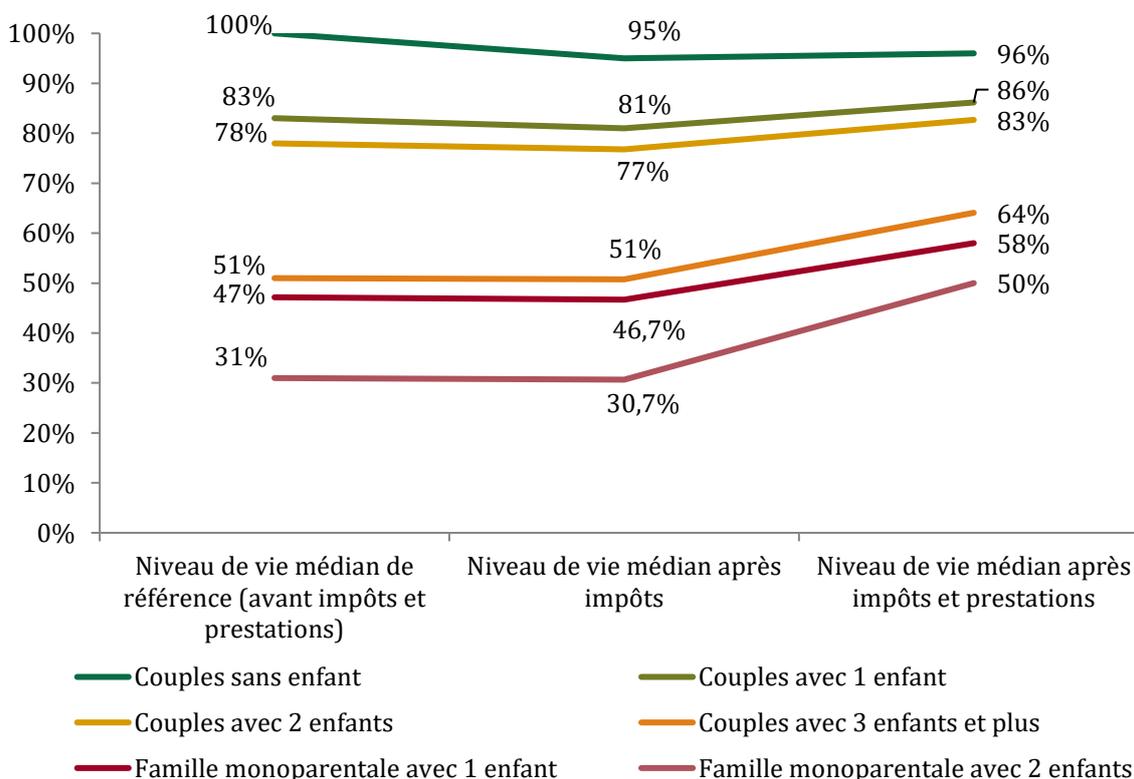
2.3.1. Le système socio-fiscal français a des effets redistributifs puissants au bénéfice des familles monoparentales.

Le surplus d'aide lié à la présence d'enfant est globalement plus important pour les familles monoparentales.

Le graphique 6 montre que dans les familles monoparentales avec deux enfants ou plus, le niveau de vie médian avant impôts et prestations sociales correspond à 31% de celui des couples sans enfant et à 50% après. C'est pour ces ménages que le système socio-fiscal opère la plus forte redistribution puisque l'écart entre la proportion de niveau de vie avant et après impôts et prestations est de +11 points pour les familles monoparentales avec un enfant, +13 points pour les couples avec trois enfants et plus, +5 points pour ceux avec deux enfants et +3 points pour ceux avec un enfant (cf. graphique 6).

Les prestations familiales en particulier jouent un rôle central dans l'augmentation du niveau de vie des familles monoparentales avec au moins 2 enfants à charge puisqu'elles contribuent pour l'essentiel à la réduction des écarts avec les couples sans enfant.

Graphique 6 : Effet de l'impôt et des prestations sociales sur le niveau de vie médian selon le type de ménage, 2019.

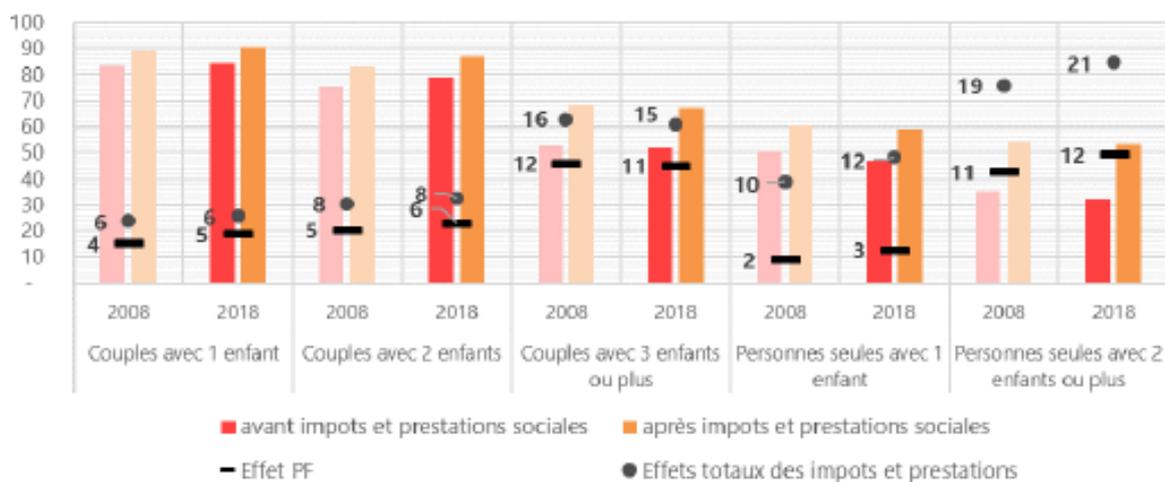


Note de lecture : le niveau de vie médian des personnes au sein de chaque configuration familiale est rapporté à un référentiel 100 qui est le niveau de vie médian de référence au sein des couples sans enfant (29 210 € par UC, après cotisations et contributions sociales mais avant impôts et prestations, correspond ici à 100).

Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) 2021, Insee et Drees.

Les familles monoparentales sont celles qui entre 2008 et 2018 ont vu les effets totaux du système socio-redistributif le plus s'accroître en leur faveur (cf. graphique 7). Toutefois, compte tenu de la baisse relative du niveau de vie avant transfert de ces familles, cet effort supplémentaire a surtout compensé cette dernière. Le revenu médian d'une famille monoparentale de 2 enfants représentait, avant transfert, de l'ordre de 35 % de celui d'un couple sans enfant en 2008 et 31 % en 2018, et après transfert de l'ordre de 50 %. Pour atteindre ce même niveau les effets totaux des prestations et des impôts sont passés de 19 à 21 points sur la période.

Graphique 7 : Effet du système socio-redistributif sur le revenu médian des ménages entre 2008 et 2018 selon la configuration familiale



Lecture : les personnes seules avec deux enfants ou plus ont vu en 2018 leur niveau de vie après impôts et prestations passer d'un peu plus de 30 % de celui d'un couple sans enfants à un peu plus de 50 % soit 21 points d'effets totaux des impôts et prestations dont 12 liés aux prestations familiales, contre respectivement 19 et 11 points en 2008.

Source : Comptes de la sécurité sociale – juin 2020.

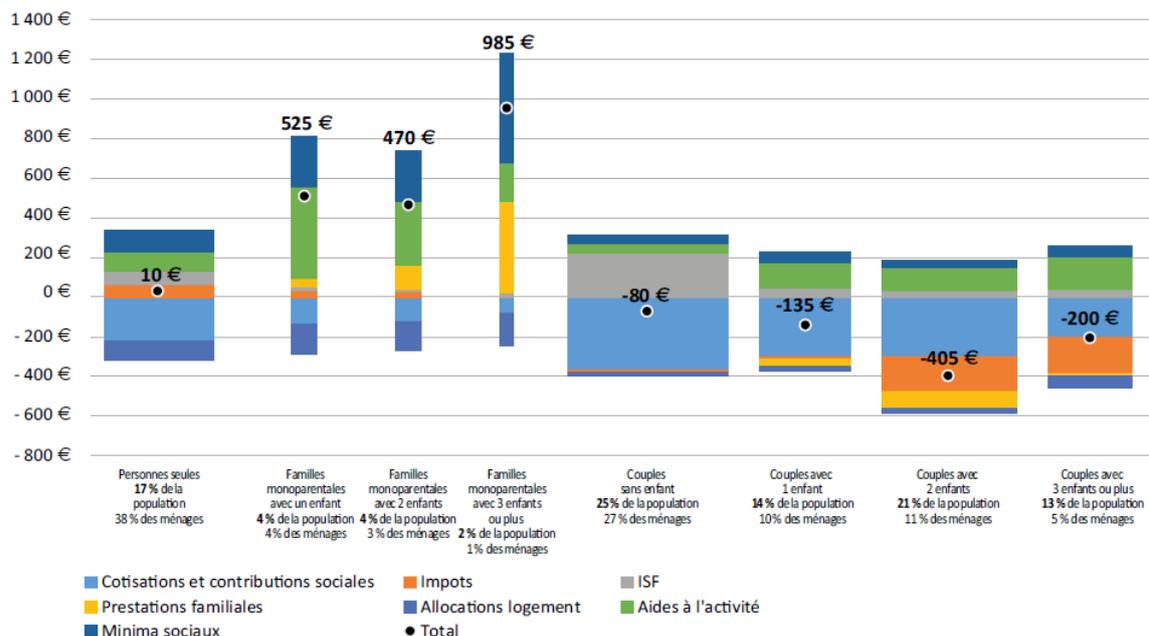
Tant la précarité économique à laquelle sont exposées les familles monoparentales que les adaptations du système socio-fiscal à leurs spécificités conduisent à un effort relatif plus important en leur faveur.

2.3.2. Le niveau de vie des familles monoparentales s'est amélioré sous l'effet du soutien apporté en dépit d'un contexte économique défavorable

D'après les estimations de l'OFCE pour l'UNAF, le niveau de vie annuel des familles monoparentales avec un enfant a augmenté de 525 euros par an entre 2008 et 2018 sous l'effet de mesures socio-fiscales au premier rang desquelles la création de la prime d'activité qui a représenté un supplément de revenu de 460 euros par an par unité de consommation pour ces familles. Ce supplément de revenu dont ont bénéficié les familles monoparentales sur la période est croissant avec le nombre d'enfant puisqu'il représente 470 euros par an pour les familles monoparentales avec deux enfants et 985 euros par an et par unité de consommation pour celles avec trois enfants ou plus. Pour cette dernière catégorie, la revalorisation sur 5 ans de 25 % l'allocation de soutien familial et 50 % du complément familial pour les familles nombreuses sous le seuil de pauvreté a représenté un supplément de revenu de 460 euros (cf. graphique 8).

Selon l'étude de l'OFCE pour l'UNAF, ce supplément de revenus pour les familles monoparentales a plus que compensé les effets négatifs qu'elles ont connu sur marché du travail entre 2008 et 2018. Au total sur la période les familles monoparentales avec un enfant ont connu un gain de niveau de vie de 255€, 45€ pour celles avec deux enfants et 895 € pour celles avec trois enfants et plus (graphique 9). Le système redistributif a donc dû être encore plus fortement mobilisé pour compenser la dégradation de la situation de ces familles avant redistribution, et tenter de réduire davantage les écarts entre ces dernières et les autres ménages. Cela renforce l'importance de l'enjeu d'accès à l'emploi des familles monoparentales pour une amélioration durable de leur situation.

Graphique 8 : Effets des mesures socio fiscales intervenues entre 2008 et 2018.

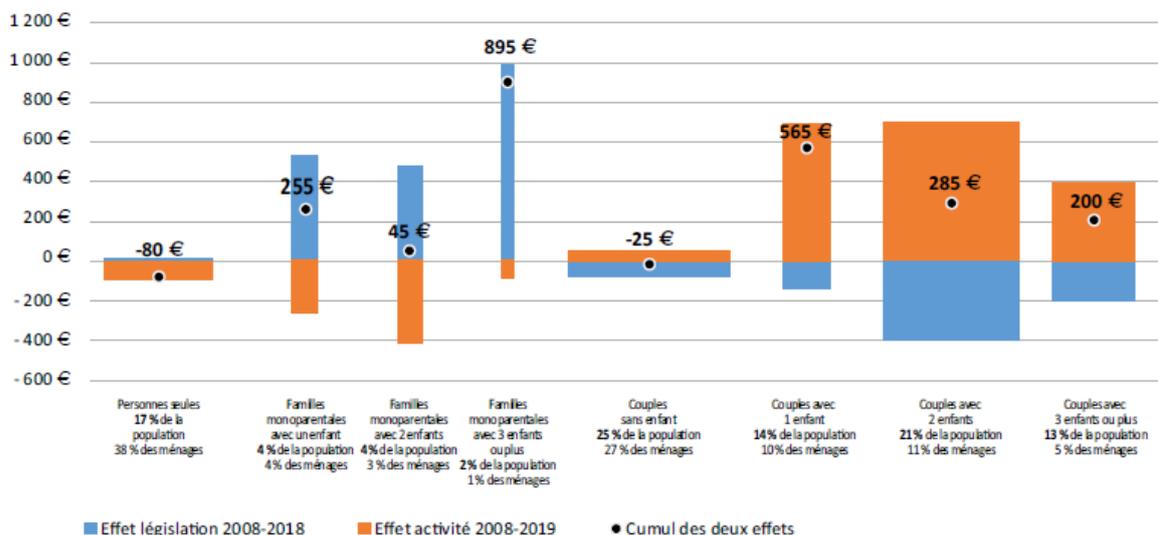


Lecture : Les ménages composés d'une personne seule ont vu leur niveau de vie s'accroître en moyenne de 10 euros sous l'effet des mesures socio fiscales mises en œuvre entre 2008 et 2018. Les largeurs des barres sont proportionnelles au poids démographique des individus vivant dans la catégorie de ménages considérés.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Enquête OFCE pour l'UNAF, 2020 ; Insee, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 et 2016 (actualisée 2008 et 2018), Enquête Patrimoine 2014-2015, Enquête Budget de famille 2011 ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018.

Graphique 9 : Cumul des effets « activité » (évolutions sur le marché du travail) et « législation » (évolutions du système socio-fiscal) entre 2008 et 2018.



Lecture : Les ménages composés d'une personne seule ont vu leur niveau de vie amputé en moyenne de 80 euros sous l'effet cumulé des mesures socio-fiscales mises en œuvre entre 2008 et 2018 et des évolutions du marché du travail. Les largeurs des barres sont proportionnelles aux poids démographiques des individus vivant dans la catégorie de ménages considérés.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Enquête OFCE pour l'UNAF, 2020 ; Insee, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 et 2016 (actualisée 2008 et 2018), Enquête Patrimoine 2014-2015, Enquête Budget de famille 2011 ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018.

Des efforts significatifs sont donc faits en termes d'appui financier en faveur des familles monoparentales qui se caractérisent par un taux de pauvreté avant transferts très élevé. Ces transferts sont nécessaires mais pas suffisants pour sortir à eux seuls une part de ces familles de la pauvreté, compte tenu d'un positionnement face à l'emploi défavorable. Cela implique donc de faire de l'amélioration de leur situation en matière d'emploi, une priorité partagée des acteurs publics concernés, pour aller plus loin dans le recul de la pauvreté.

3. L'amélioration de la situation des familles monoparentales sur le marché du travail suppose une amélioration de leur accompagnement socio-professionnel et de leur accès à l'offre de services dans sa diversité

3.1. L'enjeu du retour à l'emploi des mères isolées et du renforcement des dispositifs coordonnés d'accompagnement

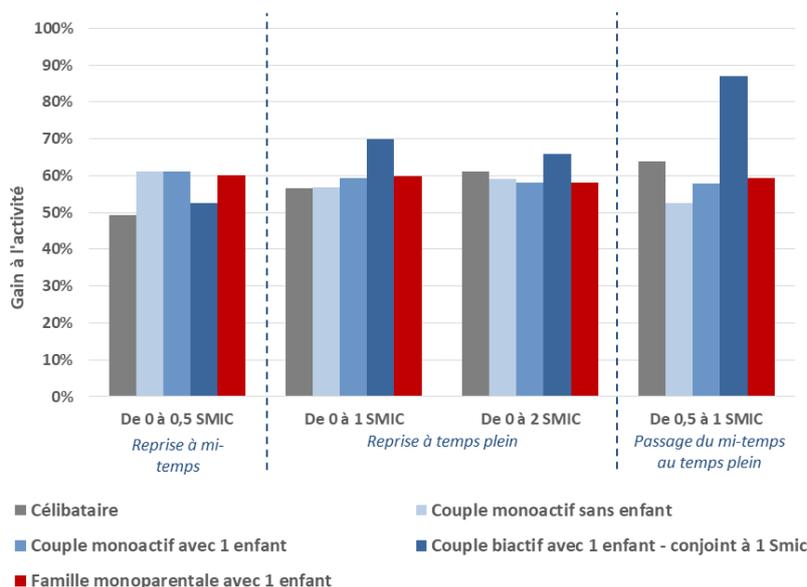
Si le système redistributif a un impact important sur le niveau de pauvreté des familles monoparentales, il ne peut compenser à lui seul les conséquences d'un accès dégradé à l'emploi (chômage et/ou sous-emploi). Par ailleurs, il convient d'éviter des effets pervers conduisant à un trop faible gain à l'emploi.

Annexe VII

Selon la DG Trésor, le système socio-fiscal, à revenus donnés, semble garantir des incitations à l'activité relativement homogènes selon les configurations familiales et la prime d'activité, qui prend en compte la composition familiale, a également renforcé l'incitation à l'emploi. La DG Trésor précise toutefois que les familles monoparentales font face à des taux marginaux de prélèvements²⁷ plus élevés en moyenne que les couples avec enfant, notamment en raison du fait qu'elles sont davantage touchées par le chômage et la pauvreté et bénéficient donc plus souvent des prestations sociales.

Les freins à l'emploi (difficultés d'accès et coût d'un mode de garde) peuvent s'avérer encore plus pénalisants dans le cas des familles monoparentales et comme pour les autres ménages, les gains peuvent être réduits par des dépenses complémentaires (transports) et dans certains cas la perte d'aides locales (très diverses selon les collectivités).

Graphique 10 : Gain de revenu disponible lié à la reprise d'activité, en pourcentage de la hausse de rémunération nette, pour différentes configurations familiales



Note : le gain à l'activité correspond à la variation de revenu disponible du ménage, rapportée à la variation de rémunération (nette de cotisations sociales) liée à la reprise d'activité (sans tenir compte des effets d'inertie liés aux délais d'actualisation des ressources retenues pour le calcul des aides). Le ménage est locataire et bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond). L'éventuel enfant est âgé de deux ans. L'enfant en famille monoparentale est gardé exclusivement par le parent ; le foyer monoparental perçoit l'allocation de soutien familial (ASF) en l'absence de versement d'une pension alimentaire par l'autre parent. Le parent isolé bénéficie de la majoration de RSA et de prime d'activité pour isolement. Le revenu disponible du ménage est calculé sans tenir compte des éventuelles indemnités de congé parental (PrePare) ou des prestations et crédits d'impôt destinés à compenser les dépenses de garde d'enfant.

Source : calculs DG Trésor sur législation applicable fin 2020, hors aides exceptionnelles versées en 2020 en réponse à la crise.

²⁷ Variation de revenu disponible rapportée à la variation de rémunération (nette de cotisations sociales), pour un prélèvement à la source de 0,05 Smic de rémunération brute (sans tenir compte des effets d'inertie liés aux délais d'actualisation des ressources retenues pour le calcul des aides).

Le principal enjeu d'un accès amélioré des familles monoparentales à l'emploi et d'une amélioration durable de leur situation, passe par un accompagnement efficace. Cela suppose des réponses articulées, susceptibles de prendre en compte les différentes dimensions nécessaires : accompagnement social pour lever les freins sociaux (accès aux droits, au logement, aux soins si nécessaires), accès à un mode de garde (y compris pour les enfants d'âge scolaire non autonomes), démarches de recherche d'emploi assorties d'un accès à la formation en tant que de besoin.

Cet accompagnement concerne des acteurs différents : les CAF et les services sociaux (accès aux droits, aux modes de garde), le service public de l'emploi (emploi et formation), les départements pour l'insertion des familles bénéficiaires du RSA majoré. Or l'articulation de ces différents acteurs, confrontés à un traitement de masse de leurs publics respectifs, reste imparfaite et les réponses insuffisamment synchronisées (pas de crèche par exemple quand se présente une offre d'emploi).

S'agissant des allocataires du RSA, la transformation en 2009 de la prestation familiale d'Allocation parent isolée en RSA majoré assorti d'un volet insertion, a produit des évolutions dans l'accompagnement, qui restent toutefois imparfaites et on manque d'une étude récente qui ferait le point sur l'accompagnement des familles en RSA majoré et les bascules vers une prise en charge au RSA, de longue durée.

Encadré 4 : Orientation et contractualisation des familles monoparentales bénéficiaires du RSA

S'agissant de l'ensemble des familles monoparentales au RSA, on observe un peu moins d'orientations vers Pôle emploi que la moyenne (35 % au lieu de 41 %) et 41 % de suivis par les services du département, à dominante sociale.

Le contenu des contrats d'insertion fait ressortir des objectifs plus présents qu'en moyenne et que pour les allocataires en couple avec enfants, en matière de formation (14 %) et d'emploi (37 % plus 5 % au titre de la création d'entreprise). On note également beaucoup plus d'actions qu'en moyenne, en matière de soutien à la parentalité et de modes de garde (35 % des cas) ainsi qu'en termes accès aux soins (30 %) et de logement (18 % des contrats). La cible du retour à l'emploi est donc présente mais conjuguée à des cibles sociales.

Le contenu des contrats ne préjuge toutefois pas de la mise en œuvre effective des cibles prévues, dans un contexte par ailleurs d'érosion des dépenses d'insertion des départements.

Source : Mission à partir de l'enquête annuelle 2019 de la DREES sur l'orientation et le suivi des allocataires du RSA²⁸ et du panorama des minima sociaux et prestations sociales 2020.

Des expériences et dispositifs incitatifs existent pour progresser dans cette voie :

- ◆ une implication de Pôle emploi à travers les dispositifs d'appui à l'accès aux modes de garde (AGEPI), les partenariats CNAF/Pôle emploi pour développer les crèches AVIP et les autres actions conjointes favorisant l'accès des demandeurs d'emploi à un mode de garde ;
- ◆ des dispositifs de suivi spécifiques des allocataires du RSA majoré et des familles monoparentales et des partenariats départements/communes pour faciliter l'accès des allocataires du RSA aux modes de garde ;
- ◆ le doublement prévu de la prestation d'« accompagnement global » des allocataires du RSA qui articule suivi par les services de Pôle emploi et par un travailleur social relevant du département, et dont les familles monoparentales bénéficient (28 % des accompagnements) ;
- ◆ au sein des expérimentations du service public de l'insertion (SPIE), des expérimentations, encore peu nombreuses, prévues par des départements retenus pour la contractualisation.

²⁸ Minima sociaux et prestations sociales, édition 2020, DREES.

Ces initiatives restent toutefois insuffisamment développées, et de façon très inégale selon les territoires. Leur changement d'échelle suppose des priorités encore plus clairement affichées au niveau national pour les opérateurs tête de réseau (Pôle emploi et CNAF) et des partenariats encore plus affirmés avec les départements sur ce registre, dans le cadre du SPIE, afin de donner des points d'appui solides aux coopérations entre professionnels de terrain. Un appel à projet thématique dans le cadre du SPIE axé sur les familles en PrEPare peu qualifiées et les familles monoparentales allocataires du RSA pourrait venir soutenir et capitaliser des initiatives en ce domaine.

3.2. Un accès des familles monoparentales aux modes de garde formels à améliorer, y compris pour les enfants de 6 à 10 ans

Selon l'enquête Modes de garde de 2013, le mode de garde principal en semaine en crèche pour les familles monoparentales s'élève à 15 % au lieu de 13 % pour les couples. Par contre elles recourent moins aux assistantes maternelles (10 % contre 21 % pour les couples) et plus à la garde par les parents (66 % contre 60 % pour les couples). Elles recourent ainsi globalement moins aux modes de gardes formels, tout comme les familles aux plus faibles revenus et les familles ayant au moins un parent au chômage ou inactif, catégories au sein desquelles elles sont sur-représentées.

L'enquête du baromètre Petite enfance 2019 (données déclaratives) semble attester d'un moindre recours aux modes de gardes formels, y compris pour les familles monoparentales actives qui recourent plus à l'aide d'un autre membre de la famille et moins aux assistantes maternelles que les familles biparentales actives. En comparaison de l'ensemble des familles, les familles monoparentales actives recourent toutefois davantage aux EAJE.

Tableau 7 : Mode de garde utilisé selon les caractéristiques des familles²⁹

	Père ou mère	Autre membre de la famille	Un EAJE	Une microcrèche	Une assistante maternelle	Une garde à domicile
Ensemble des familles	51%	8%	18%	4%	29%	2%
Familles monoparentales inactives/biparentales avec un parent inactif	79%	6%	12%	2%	11%	0%
Familles monoparentales actives	16%	20%	25%	5%	40%	4%
Familles biparentales actives	12%	8%	26%	6%	58%	3%

Source : Enquête baromètre petite enfance, octobre 2019.

Les restes à charge qui demeurent élevés pour les assistantes maternelles ou salariés à domicile rendent ces types de mode de garde de facto difficiles d'accès pour les familles monoparentales, malgré la majoration des plafonds de ressources et du montant du CMG pour ces dernières. Ceci restreint les possibilités d'accès à un mode de garde formel, d'autant plus fortement que l'offre d'EAJE est localement sous contrainte. Une réforme du CMG, égalisant les restes à charge en cas de recours à une ASMAT ou à un EAJE pour les familles modestes, renforcerait les solutions pour les familles monoparentales en emploi ou recherche d'emploi.

²⁹ Le total est supérieur à 100% car les familles peuvent donner plusieurs réponses si elles recourent à plusieurs modes d'accueil.

Les modes de garde collectifs, qui sont les plus accessibles financièrement aux familles monoparentales, sont globalement peu adaptés aux contraintes horaires qui pèsent sur les mères isolées (horaires atypiques notamment). L'adaptation des modes de gardes formels à ces situations suppose un travail fin conduit territorialement pour développer des solutions mixtes (EAJE/assistantes maternelles, crèches familiales, multi-accueil...), encore embryonnaires. Les contraintes familiales posées par ces horaires dépassent par ailleurs les seuls enfants de moins de 3 ans, mais aussi ceux d'âge scolaire trop jeunes pour être laissés seuls. Les problèmes de garde pour les familles monoparentales se posent au-delà des 3 ans de l'enfant, jusqu'aux 10 ans de l'enfant, et peut là encore obérer les conditions d'emploi des parents isolés. Cela interroge sur l'opportunité d'une adaptation du CMG dans le cas de familles monoparentales pour réduire les coûts de garde pour les 6-10 ans aussi.

4. Le système socio-fiscal apparait complexe et imparfaitement adapté au traitement des séparations et à l'évolution des formes familiales

La diversification des modèles familiaux marquée par l'accroissement des séparations, des familles monoparentales et des recompositions familiales est un état de fait qui pose des problèmes d'adaptation au système socio-fiscal, avec la question préalable, qui relève d'un choix politique et collectif, de savoir jusqu'où il apparait légitime pour l'État d'aller dans la prise en compte de ces évolutions. Les débats autour de la garde alternée (son impact pour les enfants, l'opportunité d'en faire ou pas le mode de garde de référence) en sont une illustration.

Ces évolutions font ressortir trois enjeux de fond : amortir les effets de séparations sur la situation socio-économique des familles et des enfants sans se substituer aux obligations parentales d'entretien et d'éducation, favoriser la coparentalité et le maintien des liens entre les enfants et leurs deux parents par-delà la séparation conjugale et enfin traiter en équité ces nouvelles configurations familiales à la fois par rapport à leurs propres besoins et aussi aux autres familles.

Si des nouvelles réponses émergent, comme l'agence de recouvrement des impayés (ARIPA), on note trois enjeux importants :

- ◆ L'accès aux droits des familles en cours de séparation ou séparées (et notamment l'accès aux pensions alimentaires et à l'ASF) ;
- ◆ Le traitement socio-fiscal des séparations et ses effets de bord notamment entre ASF et les pensions alimentaires ;
- ◆ La question du partage des prestations en cas de garde partagée et en particulier de garde alternée.

4.1. L'accompagnement à l'accès aux droits des familles séparées : un renforcement en cours, notamment en ce qui concerne les pensions alimentaires

Chaque année de l'ordre de 200 000 familles avec 380 000 enfants mineurs se séparent, avec des impacts majeurs, notamment sur l'organisation de la vie des enfants (droit d'hébergement et de garde), le niveau de vie des ménages et leurs droits sociaux. Des difficultés multiples les accompagnent, – économiques, éducatives, de charge mentale – mais aussi du manque de temps pour soi, une vulnérabilité accrue au travail. Ces séparations, qu'elles soient pacifiques ou conflictuelles, sont donc toujours des moments complexes dans la vie des familles, d'où **des enjeux d'accompagnement, pour conseiller, éviter les ruptures de droits et le cas échéant prévenir les conflits**. À noter que la fragilisation des situations induite par la séparation concerne, dans le cas des ménages à faibles ressources, aussi bien le parent gardien que l'autre parent. Selon des chiffres déjà anciens de 2012, 73 % des divorces et des séparations conduisent à une résidence chez la mère, contre 7 % chez le père, 17 % en garde alternée et 3 % chez un tiers.

Les RDV des droits comme l'opération de *data mining* faite dans 5 CAF pivot ARIPA (agence de recouvrement des impayés de pension alimentaires) en septembre 2020, confirment les besoins d'accompagnement d'une part et l'intérêt de démarches actives auprès des allocataires pour réduire le non recours à l'ASF.

Un « parcours Séparations » doit être généralisé en 2021 dans l'ensemble des CAF après avoir été expérimenté dans plusieurs d'entre elle. Il consiste dans une mise à disposition ou prise de contact avec les familles en voie de séparation, pour proposer des RDV collectifs et/ou individuels afin d'exposer les différents aspects de la séparation en termes de droits et d'offre de services (pensions alimentaires et recours à l'ARIPA, prestations CAF, ressources en termes de médiation familiale ...). Les CAF visitées par la mission semblent mobilisées pour sa mise en œuvre, et soulignent un bon retour sur les Rdv individuels (plus que sur les RDV collectifs). Cette démarche semble particulièrement positive et mérité d'être menée à bien.

Les pensions alimentaires présentent un enjeu spécifique, à la fois au moment de la séparation et dans la durée du fait des impayés ; leur paiement fait l'objet de changements importants et progressifs avec la mise en place et le développement des missions de l'ARIPA.

L'article 371-2 du Code Civil qui s'applique quel que soit statut du couple dispose que « chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent ainsi que des besoins de l'enfant ». La contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant (CEEE ou pension alimentaire) est l'une des concrétisations de ce devoir, sachant qu'on peut se séparer de son conjoint mais qu'on reste toujours parent, avec les droits et devoirs qui s'y attachent. Cette obligation dépasse la majorité et même les 20 ans de l'enfant et peut aller jusqu'à son autonomisation.

Toutefois toutes les séparations ne s'accompagnent pas d'une CEEE soit du fait d'un accord pour s'en passer (contribution en nature par exemple) soit d'une insolvabilité du parent non gardien, soit en raison d'une conflictualité de la séparation qui dissuade le parent gardien de la demander. La CEEE peut être fixée dans le cadre d'une procédure judiciaire, ou devant notaire ou rendue exécutoire par la CAF.

Annexe VII

Lorsqu'elle existe, la CEEE, de 190 € en moyenne³⁰, représente en moyenne 18 % du revenu fiscal du parent bénéficiaire. Toutefois selon 20 % des débiteurs et 40 % des créanciers, le versement de la CEEE est non systématique, fragilisant ainsi encore davantage la situation du parent gardien. Il y a donc un enjeu majeur à inciter au versement d'une CEEE en cas de séparation, à s'assurer de son bon versement et à apporter une aide financière aux familles qui en sont dépourvues. Sur ces trois volets, les CAF apportent leur soutien via l'ASF d'une part et l'ARIPA de l'autre.

L'ASF intervient dans plusieurs cas de figure en articulation avec le versement d'une CEEE : en cas d'insolvabilité du parent non gardien, vérifiée par la CAF ; en l'attente de la demande et mise en place d'une CEEE (4 mois après le signalement de la séparation ou un mois après la demande de RSA, sous peine d'une minoration de ce dernier de 92€) ; en cas d'impayés de CEEE (ASF recouvrable) et enfin depuis 2016 lorsqu'une CEEE est fixée en-deçà du montant de l'ASF (ASF dite différentielle).

Les CAF incitent ainsi fortement les allocataires à faire valoir leurs droits à CEEE dans le cadre de l'accès à l'ASF et au RSA, et aussi de la mission de conseil de l'ARIPA. Elles sont impliquées également dans le recouvrement des impayés de CEEE : historiquement au titre de l'ASF recouvrable (avec une gestion mutualisée depuis 2014), et depuis la création de l'ARIPA en 2017 en cas de défauts de paiement, y compris sans lien avec une demande d'ASF. Une nouvelle étape est franchie depuis 2021 avec un rôle possible d'intermédiation du paiement des pensions, en prévention des impayés, exercé à la demande de l'un des deux parents ou sur décision du juge (lorsqu'il est saisi).

Encadré 5 : l'ARIPA, une offre de services multidimensionnelle.

L'ARIPA (agence de recouvrement des impayés et d'intermédiation des pensions alimentaires) repose sur un centre national d'appui et 24 caisses pivots. Elle a plusieurs missions :

- ◆ L'information et l'orientation des parents séparés en matière d'accès aux droits, grâce à une plateforme téléphonique et un site dédié ;
- ◆ La gestion de l'ASF en substitution ou complément d'une CEEE ;
- ◆ L'aide au recouvrement des impayés de pensions alimentaires ;
- ◆ L'aide à la fixation d'une pension alimentaire dans le cadre d'un accord amiable, sur la base d'un barème national et avec la possibilité de donner force exécutoire à l'accord ;
- ◆ L'intermédiation financière entre les parents pour prélever et reverser la pension, sur décision judiciaire ou dans le cadre d'une procédure amiable (depuis le début 2021).

Source : Mission.

Depuis 2018, les procédures de recouvrement ont progressé sensiblement (116 M€ d'impayés récupérés en 2020, 84 000 familles concernées), avec une amélioration des taux de recouvrement (72 %) et surtout une baisse des délais de traitement (25,5 jours au lieu de 62 en 2018). La montée en puissance de l'intermédiation, qui constitue une réforme majeure ne fait que commencer (34 000 procédures en mai 2021) ; elle suppose à la fois une connaissance par les familles concernées de cette nouvelle offre de services des CAF et une appropriation de ces possibilités par les professionnels du droit (juges, notaires et avocats) qui justifierait d'une campagne de communication importante, en complément de l'information apportée dans le cadre du « parcours séparation ».

Pour plus de lisibilité pour les familles, il conviendrait que **le barème indicatif de 2010 mis à disposition des juges et celui utilisé par les CAF depuis 2018 dans son rôle de conseil sur la fixation du montant des CEEE, puissent converger en prenant en compte l'évaluation de la mise en œuvre du barème CNAF, dont le HCFEA a pointé dans son rapport de 2020 le caractère rigoureux pour les parents débiteurs les plus modestes.** Une évaluation

³⁰ Etudes et résultats n° 1179 janvier 2021, DREES.

Annexe VII

récente de l'ARIPA³¹ pointe également les risques de déstabilisation de parents non gardiens très modestes soumis à des procédures de recouvrement d'impayés puissantes, sur la base de CEEE non adaptées à l'évolution de leur capacité contributive (périodes de chômage, emplois précaires...) et dont l'ajustement ne peut être décidé que par le juge. À ce titre un assouplissement des conditions d'ajustement du montant de la pension, notamment en cas d'intermédiation financière assurée par les CAF, gagnerait à être étudié.

Les évolutions en cours vers un paiement plus systématique des CEEE et un traitement plus efficace des impayés vont dans le bon sens. **Toutefois, avec des CEEE de 190€ en moyenne, l'amélioration du recouvrement des pensions est nécessaire mais pas suffisante, pas plus que l'ASF fixée à 116 € par enfant, pour compenser l'impact structurel des séparations sur le niveau de vie des familles monoparentales et la fragilisation de certaines.**

Par ailleurs, vu le haut niveau de conflictualité de certaines séparations, qui pèse sur les enfants et la possibilité d'une coparentalité effective, l'implication du FNAS et des collectivités locales dans le développement des dispositifs de médiation familiale et des espaces de rencontre parents-enfants sur décision judiciaire.

4.2. Le cadre socio-fiscal du traitement des séparations et des familles monoparentales et ses incohérences

4.2.1. La prise en compte fiscale des CEEE et les mesures spécifiques aux familles monoparentales correspondent à près de l'ordre de 2,5 Md€ de moindres prélèvements sur les ménages concernés

La Cour des comptes dans son enquête sur les aides aux familles monoparentales en date de 2021³² a, entre autres, analysé, les aspects fiscaux du traitement de la monoparentalité et des séparations. Les chiffres qui suivent sont tirés du rapport d'observations définitives dont la mission a eu communication.

Encadré 6 : Calcul de la majoration du nombre de parts pour enfants en résidence alternée selon la présence d'enfants en résidence exclusive comptés à la charge du foyer

Dans le cas d'une garde partagée, la majoration du quotient familial ouvre droit pour chaque parent à la moitié de celle à laquelle ouvrirait droit un enfant dont le parent assurerait seul la charge. Selon ce principe, le calcul de la majoration est calculé comme suit :

- ◆ 0,25 part pour les deux premiers enfants et 0,5 à compter du 3^{ème} enfant lorsque le contribuable n'assume la charge exclusive ou principale d'aucun autre enfant ;
- ◆ 0,25 pour le 1^{er} enfant et 0,5 part à compter du deuxième, lorsque le contribuable assume la charge exclusive ou principale d'un autre enfant ;
- ◆ 0,5 part pour chacun des enfants lorsque le contribuable assume la charge exclusive ou principale d'au moins deux autres enfants.

Source : Mission.

³¹ Dossier d'étude de la CNAF n° 214 - Étude évaluative de l'offre de service d'appui au recouvrement de l'ARIPA - Christian Laubressac et al 2020.

³² Les aides aux familles monoparentales S2021-1148.

S'agissant du quotient familial, les **contribuables ayant la garde principale ou exclusive d'un enfant bénéficiant de 0,5 part de quotient familial supplémentaire (ou 0,25 pour chacun des parents en cas de garde alternée) qui s'ajoute aux parts de droit commun au titre d'enfants à charge** (0,5 par enfant jusqu'à deux enfants et 1 part supplémentaire par enfant à compter du 3ème enfant).

Cette demi ou quart de part spécifique aux parents isolés représente 689 M€ en 2019 et concerne près de 647 000 ménages à titre effectif (et les autres pour des sommes non significatives). Ce traitement spécifique peut se justifier par les déséconomies d'échelle liées à la situation de monoparentalité. Toutefois l'avantage fiscal qui représente en moyenne 1 825€ est fortement concentré (le dixième décile des foyers bénéficiaires³³ représente près de 50 % de l'avantage fiscal lié à la demi part, les deux derniers déciles, 70 %), en particulier du fait d'un plafonnement du QF à 3 660€ par enfant pour les familles monoparentales contre 1 551€ pour les couples. Une harmonisation progressive et partielle de ce plafond, pourrait être recherchée au titre de l'efficience de la dépense fiscale et de l'équité.

De plus, les contribuables vivant seuls et ayant eu la charge d'un enfant à titre principal ou exclusif, pendant 5 ans en vivant seuls, bénéficient également d'une demi-part supplémentaire (611M€). On compte près de 760 000 bénéficiaires effectifs, avec un avantage fiscal réparti de façon nettement moins concentrée que la demi-part pour les parents isolés³⁴. Cet avantage, possiblement motivé par l'impact de la monoparentalité sur le niveau de vie dans la durée, semble discutable si l'on considère que la priorité devrait être donnée à des aides et avantages fiscaux orientés vers les familles ayant encore à charge des enfants.

S'agissant des CEEE qui sont considérées comme un transfert monétaire, les montants versés sont déduits du revenu imposable³⁵, sans plafond de déductibilité, et ceux perçus, sont intégrés à ce dernier. Certaines spécificités voire incohérences peuvent être notées :

- ◆ **8,2 Md€ de pensions alimentaires sont déclarées versées ce qui correspond à une masse totale d'avantage fiscal de 1,8Md€. En retranchant les recettes d'impôts liés à la taxation des pensions déclarées (0,3Md€), la DGFIP estime que la déductibilité fiscale des pensions engendre une perte théorique de recettes fiscales de 1,5Md€³⁶.** Cet avantage fiscal est fortement concentré : les ménages appartenant au dernier décile qui représentent 20 % des ménages concernés par le versement d'une pension alimentaire, pèsent pour 48% de l'impact fiscal correspondant (cf. tableau 8). La forte concentration de l'avantage fiscal et son montant, pourraient justifier une réflexion sur le plafond de déductibilité.
- ◆ **La DGFIP observe un décalage de 3 Md€ entre les sommes déclarées comme versées (8,2 Md€) et celles déclarées comme perçues (5,2Md€) ce qui appellerait, a minima, des contrôles de cohérence par les services fiscaux, qui devraient être facilités à compter de 2021, grâce à une évolution du service de déclaration en ligne.**

³³ 39 984€ de revenu fiscal de référence ; les ménages dont le revenu est supérieur à 58 000€ concentrent 127 M€ d'avantage fiscal.

³⁴ 104M€ au titre des contribuables ayant un revenu imposable inférieur à 18 000€, 302M€ pour des contribuables ayant un revenu imposable inférieur à 29 000€ et 205M€ pour les contribuables ayant un revenu imposable supérieur à 29 000€.

³⁵ Sauf dans le cas de la garde alternée qui fait par ailleurs l'objet d'un partage de la demi part attachée à la situation de monoparentalité.

³⁶ Différence entre 1,8 Md€ d'avantage fiscal lié au versement d'une CEEE et 0,3 M€ de recettes générées par la perception d'une pension alimentaire).

Annexe VII

- ◆ Par ailleurs, lorsque la CEEE prend la forme d'une contribution directe à la participation à certaines dépenses elle n'est ni rajoutée ni déduite des ressources des parents et en cas de résidence alternée, si une CEEE est versée par l'un des parents, elle est considérée comme une participation aux dépenses, et donc ne donne pas lieu à déduction fiscale. Ces particularités de traitement, même si elles sont d'une portée relativement limitée, interrogent sur leur cohérence.

Tableau 8 : Foyers versant une pension alimentaire répartis par décile et avantage fiscal engendré sur les revenus 2018

Déciles	Nombre de foyers fiscaux concernés (en milliers)	Part de foyers fiscaux concernés (en %)	Montant total des pensions alimentaires versées (en millions d'euros)	Part du total des pensions versées (en %)	Masse totale de l'avantage fiscal par décile (en millions d'euros) ³⁷	Part du total l'avantage fiscal (en %)
D1	30	1,6	236	2,9	2	0,1
D2	63	3,3	238	2,9	3	0,2
D3	116	6,1	338	4,1	14	0,8
D4	166	8,7	487	5,9	59	3,3
D5	181	9,5	521	6,4	95	5,3
D6	207	10,9	658	8,0	107	6,0
D7	226	11,9	806	9,8	154	8,6
D8	248	13,0	979	11,9	220	12,3
D9	278	14,6	1 257	15,3	275	15,4
D10	387	20,4	2 691	32,8	863	48,2
Total	1 902	100	8 210	100	1 792	100

Source : DGFIP. Ces données concernent les foyers ayant déclaré avoir versé une pension (cases 6GI, 1GJ, 1EL, 1EM, 1GP et 1GU de la rubrique 6 de la déclaration nationale 2042). Elles tiennent compte de toutes les pensions alimentaires.

Des ajustements du cadre fiscal des séparations et de la prise en compte des familles monoparentales (remise en cause de la demi part pour les ex-parents isolés et plafonnement du montant de CEEE déductible pris en compte) pourraient être défendables en termes d'efficacité de la dépense fiscale et intéressants en termes de redéploiement vers d'autres mesures permettant d'ajuster le système socio-fiscal à l'évolution des configurations familiales (cf. *infra*). Ils sont toutefois sensibles dès lors qu'ils touchent à l'impôt sur le revenu et aux classes moyennes et supérieures qui pourraient y être assujetties.

4.2.2. L'impact du traitement socio-fiscal des CEEE sur le revenu des ménages et sa comparaison en cas de perception de l'ASF

La CEEE est considérée comme un transfert de revenus du parent non gardien vers le parent gardien³⁸. Elle est donc rajoutée aux ressources du parent gardien et déduite des ressources du parent non gardien dans le calcul de l'impôt. **La CEEE est intégrée également aux ressources prises en compte pour le calcul des prestations sociales (RSA, PA, PF, AL) du parent créancier ; elle est déduite des ressources du parent débiteur pour le calcul des**

³⁷ Hors déduction de l'impôt résultant de la taxation des pensions déclarées, soit 0,3Md€ d'après les estimations de la DGFIP.

³⁸ Le Canada ne considère pas la pension alimentaire comme un transfert de revenu mais comme une dépense interne au ménage de chaque parent, au titre de son obligation d'entretien, non prise en compte dans le calcul de l'IR.

Annexe VII

AL et des PF dont il pourrait être allocataire mais pas de la base du RSA et de PPA, ce qui constitue une asymétrie de traitement difficilement compréhensible et qui produit une réduction du montant du RSA et de l'AL à la fois pour le parent gardien et pour le parent débiteur.

Surtout la prise en compte de la CEEE dans les transferts sociaux et le revenu imposable réduit l'apport de cette dernière au niveau de vie du parent gardien et des enfants, de façon d'autant plus sensible que ses revenus sont faibles (impact sur la base ressources des AL, de la PPA ou du RSA) et que la CEEE est basse du fait du faible niveau de ressources du parent débiteur. Dans nombre de cas, l'apport de la CEEE est nul voire négatif compte tenu de la réduction induite des prestations de solidarité (cf. tableau 9). Une étude récente de l'OFCE indique que dans le cas d'un parent gardien disposant d'un revenu inférieur ou égal au SMIC le taux marginal effectif de prélèvement en cas de perception d'une pension alimentaire est de 100 % ; lorsque son revenu des équivalent à 3 SMIC, le taux marginal effectif de prélèvement est de 10 %³⁹. Cela apparaît comme contre-productif en termes de niveau de vie des enfants, à l'encontre de l'objectif même d'une pension alimentaire, et semble particulièrement dommageable au moment où des efforts sont déployés pour renforcer le paiement des pensions alimentaires, à travers l'ARIPA.

Tableau 9 : Impact de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux en fonction du niveau de revenu d'activité

Niveau des rémunérations des deux parents	Cas 1 : deux parents au D1 mère : 1 180€ nets père : 1 280€ nets			Cas 2 : deux parents au Q1 mère : 1 360€ nets père : 1 510€ nets			Cas 3 : deux parents au salaire médian mère : 1 670€ nets père : 1 900€ nets			Cas 4 : deux parents au Q3 mère : 2 200€ nets père : 2 600€ nets			Cas 5 : deux parents au D9 mère : 3 110€ nets père : 3 730€ nets		
	Nombre d'enfants	*	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2
Montant de la CEEE	98 €	168 €	219 €	129 €	221 €	288 €	182 €	310 €	405 €	277 €	471 €	615 €	429 €	731 €	954 €
Δ Revenu disponible du parent non gardien (père)	0 €	11 €	30 €	25 €	32 €	32 €	61 €	86 €	105 €	58 €	86 €	106 €	129 €	219 €	286 €
Δ Revenu disponible du parent gardien (mère)	-130 €	-216 €	-274 €	-165 €	-285 €	-282 €	-182 €	-299 €	-190 €	-188 €	-172 €	-132 €	-60 €	-116 €	-127 €
Δ Somme des revenus disponibles	-130 €	-206 €	-244 €	-139 €	-252 €	-249 €	-121 €	-212 €	-85 €	-130 €	-86 €	-26 €	69 €	103 €	159 €

Note : les parents sont locataires dans le secteur privé en zone 2 et le parent non gardien à un droit de visite « classique », soit un quart de temps.

Lecture : dans le cas de deux parents au salaire médian, la CEEE s'élève à 310 € pour 2 enfants, et l'impact sur le revenu disponible du parent gardien du fait de la baisse des prestations et la hausse de l'impôt est de 299€.

Source : Les ruptures de couples avec enfants mineurs, HCFEA 2020.

L'ASF, notamment recouvrable, en tant que prestation familiale, est quant à elle non imposable et partiellement prise en compte dans les bases ressources du RSA et de la PPA.

Tableau 10 : Traitement comparé des CEEE et de l'ASF dans les bases ressources socio-fiscales

	Base ressources CEEE		Base ressources ASF
	Parent gardien	Parent non gardien	Parent gardien
Impôt revenus	Oui (ajoutée)	Oui (déduite)	Non
PF	Oui (ajoutée)	Oui (déduite)	Non
AL	Oui (ajoutée)	Oui (déduite)	Non
RSA	Oui	Non	Oui (jusqu'à 92€)
PPA	Oui	Non	Oui (jusqu'à 92€)

Source : Mission.

³⁹ Hélène Périvier et Muriel Pucci, Soutenir le niveau de vie des parents isolés ou séparés en adaptant le système socio-fiscal, OFCE Policy brief n° 91, 14 juin 2021.

Annexe VII

À revenus identiques et montant équivalent, la perception d'une CEEE s'avère moins favorable sur le niveau de vie du foyer du parent gardien que l'ASF du fait de ce traitement socio-fiscal différencié.

Tableau 11 : Revenu disponible des parents gardiens percevant l'ASF ou une CEEE (avec deux enfants et un droit de visite classique), en euros

Type de revenu	Parent créancier rémunéré au niveau du 1 ^{er} décile			Parent créancier rémunéré au salaire médian		
	Avec CEEE du montant de l'ASF (1)	Avec ASF (2)	Écart (1) -(2)	Avec CEEE du montant de l'ASF (1)	Avec ASF (2)	Écart (1) -(2)
Revenus d'activité	1 180	1 180	0	1 670	1670	0
Pension alimentaire reçue	231	0	231	231	0	231
ASF	0	231	- 231	0	231	- 231
Prestations familiales	192	192	0	192	192	0
Aides au logement	238	305	- 67	95	162	- 67
RSA et prime d'activité	166	212	- 46	45	24	21
Impôt sur le revenu	0	0	0	0	0	0
Revenu disponible	2 007	2 120	- 113	2 233	2 279	- 46

Note : hypothèse d'une CEEE au même montant que l'ASF

Lecture : avec deux enfants, lorsque le salaire du parent gardien est dans le 1^{er} décile, le revenu disponible de ce dernier est de 113€ moins élevé si il perçoit une CEEE qu'en cas de perception d'une ASF de même montant du fait d'une baisse de 67 € de ses aides au logement et 46€ de son RSA ou PPA.

Source : Les ruptures de couples avec enfants mineurs, HCFEA 2020.

Cet écart de traitement s'explique par la nature différente de l'ASF qui constitue une prestation familiale contribuant à l'entretien de l'enfant, attribuée sous stricte condition d'isolement du parent allocataire, pour assurer une aide socle par enfant en l'absence de CEEE (orphelin, enfant non reconnu, père hors état) mais aussi en substitution temporaire d'une CEEE à recouvrer (ASF recouvrable). Cette différence de régime peut effectivement induire une hausse temporaire de revenu en cas de perception de l'ASF recouvrable, suivie par une baisse une fois la CEEE recouvrée et rétablie dans son paiement.

Le dispositif actuel présente donc de nombreuses différences de traitement voire incohérences, comme le pointe le rapport du HCFEA⁴⁰ : « Les parents créanciers d'une CEEE et ceux bénéficiaires d'une ASF sont traités de manière différente, de même que les parents créanciers de la CEEE et ceux qui en sont débiteurs. En outre la CEEE n'est pas considérée de la même manière par le système socio-fiscal en cas de résidence alternée et en cas de droits de visite et d'hébergement».

⁴⁰ Les ruptures de couples avec enfants mineurs, synthèse et propositions. HCFEA janvier 2020.

Certains effets sont particulièrement défavorables aux parents ayant des revenus modestes :

- ◆ Le versement d'une CEEE conduit à une baisse des prestations du parent créancier (AL, RSA, prime d'activité et le cas échéant des prestations familiales sous conditions de ressources) qui peut être supérieure au montant de la CEEE ;
- ◆ La CEEE perçue est prise en compte dans la base ressources du parent créancier allocataire du RSA ou de la prime d'activité mais non déduite de celle du parent débiteur qui serait bénéficiaire du RSA ou de la prime d'activité. Cette asymétrie se traduit par une baisse de ressources des deux parents en cas de paiement d'une CEEE. En pesant doublement sur les ressources du parent débiteur (via le paiement de CEEE et le calcul de RSA ou de la prime d'activité), elle peut contribuer à accroître les situations d'insolvabilité ou d'impayés ;
- ◆ Le nouveau barème des CEEE utilisé par l'ARIPA pour homologuer les conventions de séparation conduit à une augmentation des CEEE, y compris pour les parents non gardiens modestes, ce qui peut accentuer l'impact des incohérences du traitement socio-fiscal⁴¹.

4.2.3. Des scénarios d'adaptation du régime socio-fiscal des CEEE et de l'ASF à approfondir

Face à cette situation, des scénarios très contrastés ont été proposés d'une part par le HCFEA et d'autre part par la Cour des Comptes, avec des objectifs différents : s'agissant du HCFEA il s'agit d'améliorer l'impact des CEEE sur le niveau de vie des parents gardiens ; s'agissant de la Cour des comptes d'éviter les distorsions de traitement entre parents percevant une CEEE et parent percevant l'ASF en substitution d'une CEEE. La mission n'a pas pu produire de scénarios alternatifs chiffrés, avec des interactions du régime socio-fiscal qui posent des questions complexes d'équité entre familles monoparentales, entre parents séparés et entre familles séparées et familles « classiques ».

Le HCFEA dans son rapport de 2020 plaide pour, à long terme, considérer la CEEE non pas comme un transfert mais comme une contribution du parent non gardien aux dépenses assurées par le parent gardien au bénéfice des enfants, donc sans prise en compte socio-fiscale, selon le modèle québécois.

En l'attente d'une telle « révolution », **l'un des scénarios étudiés par le HCFEA consiste à ne pas toucher au régime fiscal des CEEE (versées et perçues) mais à améliorer le rendement des CEEE pour les parents gardiens à ressources modestes en réduisant certaines incohérences dans l'articulation aux prestations.** Il s'agirait d'abattre le montant de CEEE pris en compte dans la base ressources du RSA, de la PPA et des allocations logement (et du futur RUA), à hauteur du montant de l'ASF par enfant (115€) et en parallèle de ne plus prendre en compte l'ASF dans les bases ressources du RSA et PPA (actuellement l'abattement applicable s'élève à 23€) ; le traitement socio-fiscal du parent non gardien serait sans changement⁴².

⁴¹ La HCFEA dans ses rapports de 2014 souligne la forte progressivité du barème de 2010 selon le nombre d'enfants, difficilement soutenable en cas de faibles revenus ; celui de 2020 pointe le caractère encore plus exigeant du barème de 2018 utilisé par la CNAF.

⁴² L'OFCE dans le policy brief n° 91 précité propose un scénario proche : d'une part neutraliser l'ASF dans la base ressources du RSA et de la PPA, ce qui est évalué à un coût de 475 M€ et d'autre part appliquer un abattement à hauteur de l'ASF sur la CEEE dans les bases de prestations sociales, ce qui est évalué à 490 M€. Ce scénario réduirait le taux de pauvreté des familles monoparentales 4,5 points et de sortir de la pauvreté 140 000 enfants.

Ce scénario ne ferait aucun perdant et 640 000 parents gagnants, dont 600 000 appartenant aux 40 % de ménages les plus modestes et réduirait le taux de pauvreté des familles monoparentales. Il représente un effort budgétaire de 910 M€. La mission suggère que son financement pourrait être gagé en partie par un ajustement du cadre fiscal applicable aux ex-familles monoparentales et par un plafonnement du montant de CEEE déductible. Le montant de la réforme pourrait également être réduit en abattant la CEEE et l'ASF déductible des bases ressources des prestations de solidarité d'un montant inférieur à celui de l'ASF (92€ ou 60€ si l'on veut réduire de moitié le coût) ; la réforme perdrait en cohérence mais gagnerait en faisabilité financière.

La Cour des comptes qui pointe le caractère hybride de l'ASF préconise pour sa part de « distinguer une allocation versée en remplacement, en avance ou en complément de la pension alimentaire en lien avec l'ARIPA, de celle constitutive d'une prestation liée à la situation d'orphelin ou d'enfant non reconnu en lui donnant un nom différent ». L'aide accordée dans le premier cas (soit actuellement le champ de l'ASF remboursable, de l'ASF versée pour parent non gardien hors état, de l'ASF en l'attente de la mise en place d'une CEEE et de l'ASF différentielle) verrait son traitement socio-fiscal assimilé à celui des CEEE et donc rendue imposable et intégrée aux bases ressources des prestations familiales.

Cette proposition qui permet d'harmoniser le traitement socio-fiscal de la CEEE et ASF n'a toutefois pas fait l'objet de simulations quant à son impact sur le niveau de vie des familles concernées, sachant que 70 % des allocataires de l'ASF appartiennent aux 2 premiers déciles de revenus avant redistribution. Elle aboutirait très probablement à réduire les ressources de ces familles, sans que soit améliorée la situation des foyers qui perçoivent une CEEE sans en tirer bénéfice sur leur niveau de vie. Elle aurait donc principalement une portée budgétaire (réduction des prestations versées et dans certains cas augmentation de l'impôt sur le revenu).

En outre il peut apparaître contestable d'étendre le champ de ce traitement socio-fiscal à des parents gardiens dans l'impossibilité de bénéficier de l'appui de l'autre parent (parent considéré hors d'état après vérification par la CAF, ASF différentielle, attente de fixation d'une pension). Cibler la mesure sur l'ASF récupérable uniquement aurait une portée limitée puisque les montants de CEEE recouverts permettent de rembourser tout ou partie de l'ASF versée et sont intégrés aux bases ressources et au revenu imposable.

Par ailleurs si la condition d'isolement exigible dans le cas de l'ASF est conforme au modèle français de familialisation des prestations sociales et familiales et peut apparaître comme une contrepartie à l'absence de condition de ressources à l'ASF, elle est difficilement comprise par les allocataires, le nouveau conjoint du parent gardien n'étant pas nécessairement en mesure ni désireux de contribuer aux besoins du ou des enfants de son nouveau compagnon. Surtout cette condition d'isolement peut apparaître discutable dans le cas de l'ASF recouvrable qui fonctionne comme une simple avance, et encore plus si le régime socio-fiscal de l'ASF était aligné sur celui des CEEE comme évoqué ci-dessus.

Des ajustements dans les conditions de versement de la prestation pourraient être prévus pour rendre le dispositif plus efficace. La plus prioritaire à court terme, consisterait à étendre la possibilité de versement de 4 mois d'aide, aux procédures amiables visant à obtenir la fixation d'une CEEE (médiation familiale, demande de titre exécutoire devant une CAF), sachant qu'actuellement seule la saisine de l'autorité judiciaire est reconnue. Mériterait d'être expertisé en cas d'intermédiation, le versement l'ASF de façon automatique⁴³ en cas d'attribution d'une aide différentielle et au premier impayé, pour intervenir le plus rapidement possible.

⁴³ Une ouverture de droits automatique existe déjà au bénéfice des allocataires du RSA, pour 4 mois, le temps d'engager la procédure de fixation d'une CEEE ou d'obtenir une dispense du conseil départemental.

Les mesures préconisées par la mission sont, notamment dans la perspective de création éventuelle du RUA :

- ◆ approfondir les scénarios de neutralisation partielle des CEEE dans les bases ressources des allocataires des AL, PPA et RSA et intégrer cette réflexion aux travaux relatifs au RUA ;
- ◆ déduire les CEEE versées par les parents allocataires du RSA ou de la PPA, de leur base ressources et inciter au paiement de pensions alimentaires même modestes, et complétées par l'ASF différentielle ;
- ◆ chiffrer l'impact d'une suppression progressive de la demi-part accordée aux parents seuls ayant élevé seuls un enfant pendant au moins 5 ans et le plafonnement du montant déductible de CEEE (à un seuil élevé).

En tout état de cause la réforme de l'ARIPA doit être consolidée afin de permettre une montée en puissance de l'intermédiation financière qui, à court terme, nécessite une stabilisation de son cadre.

4.3. Nécessité et difficultés d'une évolution vers un partage des prestations

4.3.1. Une diversification des configurations familiales qui pose la question de l'opportunité des modalités de l'adaptation des prestations à cet état de fait

En 2018, 21 % dans une famille monoparentale et 11% en famille recomposée, soit 4,31 millions d'enfants qui ne vivent pas avec leurs deux parents. Selon les données fiscales, 400 000 vivent en garde alternée, et cette dernière verrait son poids augmenter dans le flux des séparations (de l'ordre de 16 %).

Les contextes de séparations avec droits de garde et d'hébergement bousculent le système socio-fiscal :

- ◆ Le coût de l'enfant pèse sur deux foyers alors que le système socio-fiscal est conçu historiquement pour compenser le coût de l'enfant pour un seul foyer et repose sur le principe d'unicité de l'allocataire (article R.513-1 du code de la sécurité sociale⁴⁴) ;
- ◆ Les parents séparés peuvent avoir des ressources et des conditions de vie différentes (remise en couple ou pas) ;
- ◆ Au sein d'un foyer recomposé, les intérêts des membres peuvent être différents (participation ou pas du nouveau conjoint aux dépenses de l'enfant de sa nouvelle compagne ; versement ou pas d'une CEEH pour un autre enfant).

Des études tendent à montrer que la somme des dépenses pour un enfant présent dans deux foyers est plus importante qu'avant la séparation du fait des économies d'échelle⁴⁵, y compris en cas de garde « classique ». Des études recommandent ainsi de prendre en compte la situation multi résidentielle de l'enfant et de revoir les échelles d'équivalence.

⁴⁴ Article R.513-1 du code de la sécurité sociale : « [...] En cas de divorce, de séparation de droit ou de fait des époux ou de cessation de vie commune des concubins et si l'un et l'autre ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des membres du couple au foyer duquel vit l'enfant ».

⁴⁵ Martin H. et Périvier H. Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales revue éco 2018/2 ; France stratégie document de travail Comment partager équitablement le coût des enfants après la séparation ? N° 2015/03 /juin Mahdi Ben Jelloul et Pierre -Yves Cusset.

Or à ce stade, le partage de droit des prestations est très limité : il ne s'applique qu'en cas de garde alternée pour les seules allocations familiales en cas de garde alternée (depuis 2007) et son extension aux allocations logement (AL), introduite par ordonnance en 2019 n'est pas encore effectivement appliquée⁴⁶. Les AL font en effet encore l'objet d'un partage au cas par cas, sur demande exprès de l'un des deux parents.

Les autres prestations familiales sont versées dans leur intégralité à un seul parent et aucun partage prévu dans le cas dans les autres situations de garde. Si les parents peuvent décider de partager une partie des prestations familiales sur une base amiable, au-delà de ces dispositions, ce partage reste très marginal : 44 535 familles partagent les allocations familiales (AF) et d'autres prestations, 41 892 seulement les AF et 46 660 partagent les AF tout en recevant des AF au titre d'autres enfants.

Dans le même temps, les contentieux pour faire reconnaître au parent non gardien ou en garde alternée, l'ouverture du droit aux prestations familiales, se développent. La Cour de cassation s'est prononcée dans un avis rendu le 26 juin 2006 pour la mise en place d'un dispositif d'allocataire par alternance en cas de résidence alternée, en fonction des règles particulières à chaque prestation. Le Conseil d'État a considéré, dans un arrêt du 21 juillet 2017, que les enfants en situation de garde alternée doivent être pris en compte pour la détermination de l'aide au logement de chacun des deux parents, pour la période cumulée d'accueil de l'enfant au domicile. Le défenseur des droits a également émis un avis sur ce point en juin 2020 recommandant le partage des prestations en cas de garde alternée.

Le statu quo semble donc difficilement tenable dans la durée, du fait de la tension croissante entre les réalités des familles et les règles applicables, même si l'ajustement des règles introduira probablement plus de complexité dans un système déjà complexe. **Les évolutions doivent contribuer à faciliter l'exercice effectif d'une co-parentalité après la séparation, dans des conditions équitables et soutenables.**

L'évolution des configurations familiales pose la question de l'adaptation de la politique familiale à ces situations et suppose de s'interroger sur sa nécessaire adaptation et plasticité à l'ensemble des configurations familiales. Le cas échéant, la prise en compte pleine et entière des évolutions des configurations familiales pourrait conduire à un bouleversement radical du système socio-fiscal soit à travers une individualisation des droits sociaux soit, sur le modèle du Canada, à travers la prise en compte des communautés d'intérêt dans un cadre familialisé, en reconnaissant des « pseudo-foyers » composés des parents et frères et sœurs de même lit et prenant en compte les ressources des parents diminuées de celles affectées aux enfants d'un autre lit. Si ces scénarios semblent des perspectives à ce stade théoriques et lointaines, une extension à court-moyen terme, du partage des prestations, semble possible et souhaitable, sous certaines conditions et avec des points de vigilance.

Le partage des prestations comporte des risques réels et importants :

- ◆ **de réduction des droits sous deux formes :** diminution du montant des prestations pour certains parents qui bénéficient aujourd'hui de la qualité d'allocataire unique pour leurs enfants en résidence alternée (la mère en général) ou réduction du montant global des prestations versées à la fois au père et à la mère dès lors que l'un des conjoints a des revenus supérieurs aux plafonds de ressources de certaines prestations ;
- ◆ **des dépenses supplémentaires pour la branche famille potentiellement importantes** si l'on devait neutraliser tout ou partie des pertes précitées ;
- ◆ des adaptations du dispositif de gestion des prestations par les CAF (SI, complexité potentiellement plus grande de la gestion des droits) qui impliquent une montée en charge par étape.

⁴⁶ Ordonnance n°2019-770 du 17 juillet 2019 et décret n° 2019-772 du 24 juillet 2019.

Cette adaptation, si elle devait se faire, devrait compte de plusieurs principes :

- ◆ prendre en compte les déséconomies d'échelle liées aux dépenses fixes et indivisibles présentes dans chaque foyer, ce qui revient à reconnaître qu'un enfant présent dans deux foyers « coûte » plus cher, conformément à la littérature économique. Un « poids » total de l'enfant supérieur peut donc induire un « poids » par parent supérieur à 0,5 dans les coefficients de répartition des prestations. Ne pas le faire conduirait à un appauvrissement des parents gardiens, actuellement bénéficiaires des prestations ;
- ◆ ajuster les règles de partage, en fonction de la nature de chaque prestation ;
- ◆ traiter à ce stade prioritairement la garde alternée même si le sujet se pose aussi dans le cas de droits d'hébergement « traditionnels »⁴⁷ qui porte sur un quart du temps de l'enfant.

4.3.2. Les pistes de scénario de partage de prestations

La DSS et la CNAF travaillent à des scénarios en cas de garde alternée, dont l'impact budgétaire n'est pas chiffré à ce stade des travaux, mais dont s'est inspirée la mission.

Ils consistent dans des règles de partage différenciées en fonction de l'objet et la nature de chaque prestation familiale :

- ◆ un partage sur la base d'un coefficient supérieur à 0,5 (entre 0,6 et 0,75) pourrait être appliqué pour les prestations d'entretien, pour prendre en compte les frais fixes (achat de mobilier, de jeux, d'un « fond de vêtements » ...) : AF, le complément familial, l'AB ;
- ◆ l'ARS pourrait faire l'objet d'un partage à 0,5 ou d'un taux légèrement majoré pour tenir compte de dépenses fixes (bureau...) ou difficiles à partager (transports...), d'autant qu'elle s'adresse à des familles très modestes et pour moitié monoparentales ;
- ◆ le partage du CMG pourrait se faire au prorata des dépenses effectivement supportées par chaque parent, qui peuvent être différenciées en fonction des contraintes organisationnelles propres à chacun ;
- ◆ l'octroi d'une PréPare ne pourrait se faire qu'à taux partiel, sans possibilité d'accès à la PréPare à taux plein puisque l'enfant passe la moitié de son temps chez l'autre parent.

Les allocations logement appellent par ailleurs un traitement spécifique, compte tenu des enjeux en termes de conditions d'accueil et de vie des enfants concernés et du poids de ces dépenses dont le caractère est largement fixe. On peut estimer que la taille du logement est peu élastique par rapport au temps de résidence ; un coefficient de 1 devrait être retenu en cas de garde alternée pour permettre des conditions d'accueil conformes à l'intérêt de l'enfant ; un coefficient minoré pourrait être appliqué au parent non gardien en cas de garde classique (0,7 par exemple), mais en maintenant un coefficient de 1 pour le parent gardien⁴⁸.

⁴⁷ Un WE sur 2, la moitié des vacances et de plus en plus un jour en semaine.

⁴⁸ L'OFCE dans le policy brief précité n°91 préconise d'accorder aux parents qui hébergent leurs enfants au moins 25 % du temps, la moitié des suppléments d'aide au logement dont ils bénéficieraient si ils en avaient la garde principale et chiffre la mesure à moins 100 M€.

ANNEXE VIII

Enjeux associés à l'allocation de rentrée scolaire

SOMMAIRE

1. L'ARS, VERSÉE DEPUIS 1974 SOUS FORTE CONDITION DE RESSOURCES, REPRÉSENTE 2 MILLIARDS D'EUROS EN 2019	1
1.1. Un dispositif d'aide ancien destiné à aider les familles à assumer le coût de la rentrée scolaire.....	1
1.2. L'ARS est la prestation familiale associée à la plus forte condition de ressources	1
1.3. L'ARS touche 3,1 millions de familles et 5,1 millions d'enfants, soit près de la moitié des enfants scolarisés, avec une forte représentation des familles à faibles ressources.....	3
1.4. L'effort financier consacré à ce dispositif a tendanciellement cru pour atteindre 2 Md€ en 2019.....	4
1.5. Un dispositif revalorisé ponctuellement notamment en contexte de crise.....	6
2. ENJEUX AUTOUR DE L'UTILISATION ET DE CALIBRATION DU DISPOSITIF	6
2.1. Les comparaisons internationales suggèrent que l'ARS constitue dans une certaine mesure une singularité française.....	6
2.2. Les dépenses des familles bénéficiaires paraissent s'orienter principalement vers les frais associés à la rentrée scolaire.....	7
2.3. Le dispositif de l'ARS ne s'adresse pas aux enfants de 3 à 6 ans dont l'instruction est rendue obligatoire.....	8
2.4. La calibration de la compensation financière est très peu sensible à l'âge des enfants et ne paraît pas refléter parfaitement le coût réel de la rentrée scolaire	8
2.5. Le montant n'est pas dépendant de la filière d'orientation générale ou professionnelle choisie par l'enfant.....	9
2.6. D'autres instruments permettent d'accompagner les familles dans les dépenses associées à la scolarisation des enfants	10
2.7. La suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité pour l'enseignement secondaire pourrait constituer une piste opportune pour dégager des marges de manœuvre budgétaires.....	10
3. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION POURRAIENT CONCERNER L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DES BÉNÉFICIAIRES ET LA MEILLEURE ADAPTATION DES MONTANTS AUX COÛTS RÉELS DE LA RENTRÉE SCOLAIRE	12
3.1. Une ouverture de l'ARS pour les enfants entre 3 ans et moins de 6 ans	12
3.2. Une évolution du barème de l'allocation pour mieux prendre en compte la réalité des coûts associés la rentrée scolaire	12
3.2.1. <i>Les estimations existantes du coût de la rentrée scolaire</i>	12
3.2.2. <i>Les scénarios chiffrés</i>	12

4. DES ÉVOLUTIONS TOUCHANT AUX MODALITÉS DE VERSEMENT N'APPARAISSENT PAS OPPORTUNES	14
4.1. La création d'un chèque de rentrée n'apparaît pas souhaitable.....	14
4.2. Ni la modulation du montant selon les territoires ni le transfert de l'ARS aux collectivités ne paraissent justifiés	14

Annexe VIII

Aux termes de la lettre de mission, il est demandé d'analyser les enjeux associés à l'allocation de rentrée scolaire (ARS). La mission doit notamment mesurer « l'adéquation de l'ARS à son objectif de compensation des frais liés à la scolarisation de l'enfant, et plus globalement au pic de dépenses auquel sont confrontées les familles avec enfants au moment de la rentrée, au regard des coûts constatés en fonction de l'âge de l'enfant. »

1. L'ARS, versée depuis 1974 sous forte condition de ressources, représente 2 milliards d'euros en 2019

1.1. Un dispositif d'aide ancien destiné à aider les familles à assumer le coût de la rentrée scolaire

L'allocation de rentrée scolaire a pour objectif d'aider les familles à assumer le coût associé à la rentrée de leurs enfants âgés de 6 à 18 ans. Définie par l'article L543-1 et suivants du code de sécurité sociale¹, l'allocation de rentrée scolaire est un dispositif ancien qui a été créé en 1974². L'ARS s'inscrit dans le champ des dispositifs de compensation des charges liées à la présence d'enfants (redistribution horizontale) et, en raison de la conditionnalité de son versement, dans celui de l'aide aux familles vulnérables (redistribution verticale).

L'allocation de rentrée scolaire a vocation à accompagner les familles dans les dépenses de la rentrée scolaire. L'école étant gratuite en France, elle permet de réduire les inégalités d'accès aux fournitures que peuvent subir les enfants issus des familles les plus modestes. En ce sens, elle peut être perçue par certaines associations représentatives des familles comme un dispositif au service de l'école gratuite.

1.2. L'ARS est la prestation familiale associée à la plus forte condition de ressources

La condition de ressources de l'ARS dépend à la fois des ressources du ménage et du nombre d'enfants, mais c'est la seule prestation sous condition de ressources qui ne distingue pas les parents isolés et couples biactifs des couples avec un seul salaire. Pour 2021, les plafonds retenus détaillés dans le tableau 1 ci-dessous conduisent donc à couvrir selon la CNAF³ 46 % des familles ayant des enfants remplissant la condition de scolarisation, mais 81 % des familles monoparentales, 46 % des ménages complexes et 29 % des couples, avec enfants remplissant les conditions. Les familles bénéficiant de l'ARS sont pour 47 % des couples, 41 % des familles monoparentales et 12 % des ménages complexes ou familles recomposées.

Tableau 1 : Plafonds de ressources 2019, en fonction de la situation familiale au 31 juillet 2021

Nombre d'enfants à charge	Plafond
1	25 319 €
2	31 162 €
3	37 005 €
Par enfant en plus	5 843 €

Source : Mission d'après les données CNAF.

¹ Articles L 543-1 et suivants, R 543-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

² Article 14 de la loi de finances rectificative pour 1974 (no 74-643 du 16 juillet 1974).

³ Données enquête revus fiscaux et sociaux 2017 actualisée pour 2019, données de micro-simulation INES 2019 communiquées par la CNAF.

Annexe VIII

Par ailleurs, afin d'éviter les effets de seuil, il a été créé un dispositif de lissage. En pratique, dans le cas où les ressources d'un ménage sont légèrement supérieures aux plafonds de ressources, il est possible de bénéficier d'une ARS dite différentielle⁴.

Le calcul se fait sur les ressources de l'année N-2, comme pour les autres prestations familiales.

Par ailleurs, **le taux de couverture de l'ARS découlant de la condition de ressources était déjà de 45 % en 2010 et est restée stable**, contrairement aux prévisions faites dans le rapport 2013 de Bertrand Fragonard⁵ ; la part croissante des familles monoparentales dans l'ensemble des familles et parmi les bénéficiaires de l'ARS sur la période peut expliquer ce constat.

Les montants de l'ARS dépendent de l'âge des enfants et sont, comme l'ensemble des prestations familiales calculées en fonction de la BMAF, revalorisés en fonction de l'inflation (prix hors tabac).

Tableau 2 : Montants après CRDS de l'ARS en 2021

Âge	Montant
6-10 ans	370,31 €
11-14 ans	390,74 €
15-18 ans	404,28 €

Source : Mission d'après les données CNAF.

Par ailleurs, dans le cas où l'enfant est confié par le juge des enfants à l'aide sociale à l'enfance ou à un service ou établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé⁶ l'allocation de rentrée scolaire prévue n'est pas versée aux parents. Elle alimente un compte d'épargne ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Le versement de l'ARS repose sur les modalités suivantes :

- ◆ l'opérateur de versement est la CAF ou la MSA ;
- ◆ le versement est :
 - automatique pour les enfants de 6 à 15 ans⁷ et il n'y a pas de démarche à accomplir pour l'obtenir dans la mesure où le versement se fait directement pour les familles déjà allocataires des autres aides et qui remplissent les conditions spécifiques de l'ARS ;
 - conditionné à la présentation d'une preuve de scolarisation ou de formation en apprentissage pour les enfants de 16 à 18 ans.
- ◆ le versement a lieu en août afin de permettre aux familles d'anticiper les frais associés à la rentrée scolaire ;
- ◆ la prime n'est versée qu'à un seul parent et ne peut être partagée à l'inverse d'autres allocations familiales.

⁴ Le plafond augmenté correspond au plafond ARS ; de base, majoré du montant de l'allocation. Le montant de l'ARS différentielle correspond, lui, à la différence entre le plafond augmenté et ses ressources.

⁵ Fiche 13 page 104 Rapport les aides aux familles 2013, Bertrand Fragonard président du Haut conseil de la famille. Le taux de couverture est défini comme la proportion parmi les familles remplissant les autres conditions (âge et nombre des enfants) de celles ayant droit à la prestation car remplissant la condition de ressources. Son complément, utilisé en 2013, le taux d'éviction est défini dans ce rapport comme « la proportion de familles n'ayant pas droit à la prestation du fait de la condition de ressources », parmi les familles éligibles par ailleurs. Le total du taux de couverture et du taux d'éviction est par construction égal à 100%.

⁶ En application de l'article 375-3 du code civil, disposition en vigueur depuis 2016.

⁷ Avant la rentrée 2014, le versement de l'ARS était conditionné à la justification de cette scolarisation ; pour les 16-18 ans une simple déclaration en ligne de scolarisation est désormais requise.

L'évolution du plafond de ressources est indexée sur l'évolution des prix à la consommation des ménages hors les prix du tabac. La Confédération syndicale des familles observe que le coût réel de la rentrée scolaire est susceptible d'évoluer d'une année sur l'autre par exemple de l'ordre de 6% entre 2020 et 2019. Pour autant, cette évolution est davantage due à un changement du panier de biens qu'à une augmentation naturelle des prix des biens scolaires plus forte que celle de l'inflation. La CSF estime au regard des chiffres de l'INSEE que le panier de la rentrée scolaire suit globalement l'évolution des prix de l'inflation.

Son montant est fixé par décret et revalorisé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture.

La mission ne dispose pas d'études spécifiques permettant d'évaluer le niveau de non-recours à ce dispositif. Pour autant, la DSS considère que le caractère automatique du versement aux familles bénéficiaires des allocations familiales facilite fortement l'accès au dispositif.

1.3. L'ARS touche 3,1 millions de familles et 5,1 millions d'enfants, soit près de la moitié des enfants scolarisés, avec une forte représentation des familles à faibles ressources

L'ARS touche près de la moitié des familles ayant des enfants scolarisés, soit **3,1 millions de familles allocataires en 2019**. L'ARS est le deuxième dispositif du champ de la politique de la famille en nombre de bénéficiaires après les allocations familiales. Ce sont près de 5,1 millions d'enfants qui bénéficient de l'ARS. Les enfants de 6 à 10 ans représentent presque 45% des enfants bénéficiaire contre 33% pour les enfants de 11 à 14 ans et 22% pour ceux de 15 à 17 ans.

Tableau 3 : Ventilation des bénéficiaires de l'ARS par âge (2018)

Age des enfants	Effectifs (en milliers)	Répartition (en %)
6 - 10 ans	2 263	43,9%
11 - 14 ans	1 707	33,1%
15 - 17 ans	1 168	22,7%
autres	13	0,2%
Ensemble des enfants	5 151	100%

Source : Dossier statistique des prestations familiales, 2020.

Le nombre de bénéficiaires a augmenté :

- ◆ le nombre de familles bénéficiaires tous régimes confondus est passé de 2,977 millions en 2012 à 3,104 millions en 2018 ;
- ◆ le nombre d'enfants bénéficiaires est passé de 4,854 millions en 2012 à 5,155 en 2018.

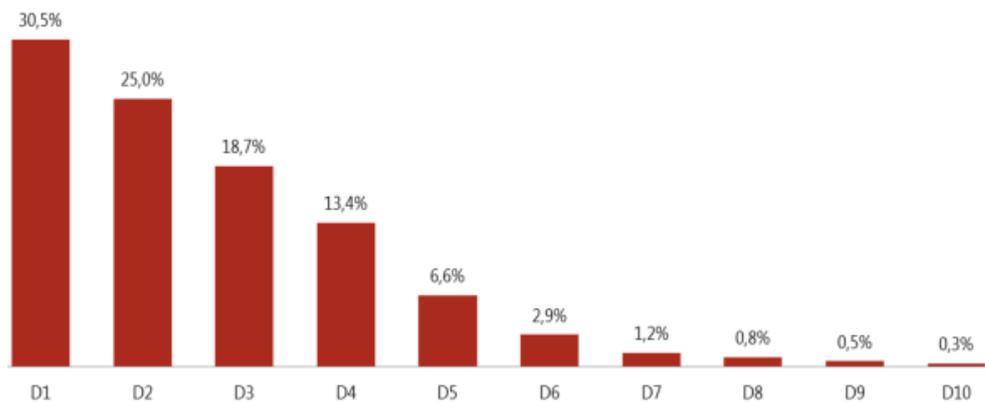
Tableau 4 : Évolution des bénéficiaires de l'ARS

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de familles bénéficiaires (tous régimes, en milliers)	2 977	3 049	3 089	3 128	3 103	3 113	3 104
Evolution annuelle	-0,7%	2,4%	1,3%	1,3%	-0,8%	0,3%	-0,3%
Nombre d'enfants bénéficiaires (tous régimes, en milliers)	5 056	5 115	5 195	5 268	5 251	5 335	5 337
Evolution annuelle	0,7%	1,2%	1,6%	1,4%	-0,3%	1,6%	0,0%
Nombre de familles bénéficiaires (champ CAF, en milliers)	2 861	2 939	2 984	3 028	2 999	3 005	2 998
Evolution annuelle	-0,6%	2,7%	1,5%	1,5%	-1,0%	0,2%	-0,2%
Nombre d'enfants bénéficiaires (champ CAF, en milliers)	4 854	4 925	5 012	5 094	5 072	5 151	5 155
Evolution annuelle	0,8%	1,5%	1,8%	1,6%	-0,4%	1,6%	0,1%

Source : Dossier statistique des prestations familiales, 2020.

L'ARS est un dispositif qui bénéficie principalement aux familles les plus modestes. Ainsi, **plus de la moitié de ses bénéficiaires (55,5 %) se situent dans les deux premiers déciles de niveau de vie** et sept familles sur huit (87,7%) dans les quatre premiers déciles de niveau de vie, soit les ménages définis par l'INSEE comme pauvres ou modestes.

Graphique 1 : Répartition des bénéficiaires de l'ARS selon leur décile de revenu avant redistribution (chiffre de 2016)



Source : Dossier statistique des prestations familiales, 2020.

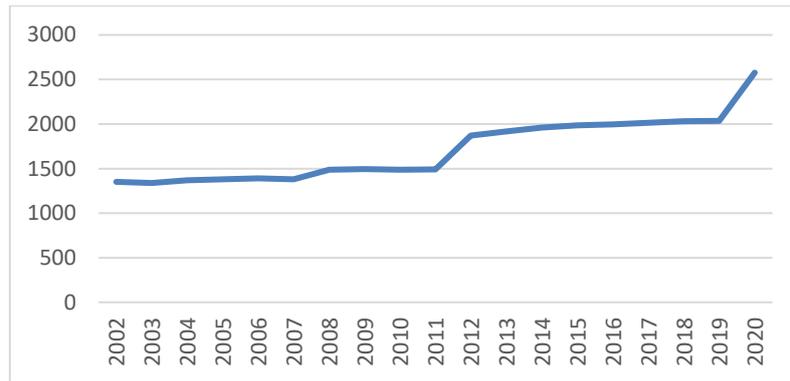
1.4. L'effort financier consacré à ce dispositif a tendanciellement cru pour atteindre 2 Md€ en 2019

Les montants consacrés ont augmenté significativement de 1,3 Mds d'euros en 2002 à 2 Mds d'euros en 2019 et 2,5 Mds d'euros en 2020. Au total, le poids de l'ARS dans la branche famille est passé d'environ 4% en 2002 à 8% en 2020.

Cette tendance croissante de l'ARS s'explique, outre les revalorisations annuelles depuis 2002, d'une part par deux réformes successives en 2008 et 2012 et d'autre part une revalorisation exceptionnelle en 2020 et par la stagnation des dépenses de la branche famille ; la réforme de 2008 a introduit la modulation de l'ARS selon trois taux et trois classes d'âge, à enveloppe faiblement augmentée (+106 M€ ou +8%) ; la décision de l'été 2012 a augmenté l'ARS de 25 %, soit +380 M€, modification pérenne. La majoration exceptionnelle de 100 € en 2020 est analysée plus loin.

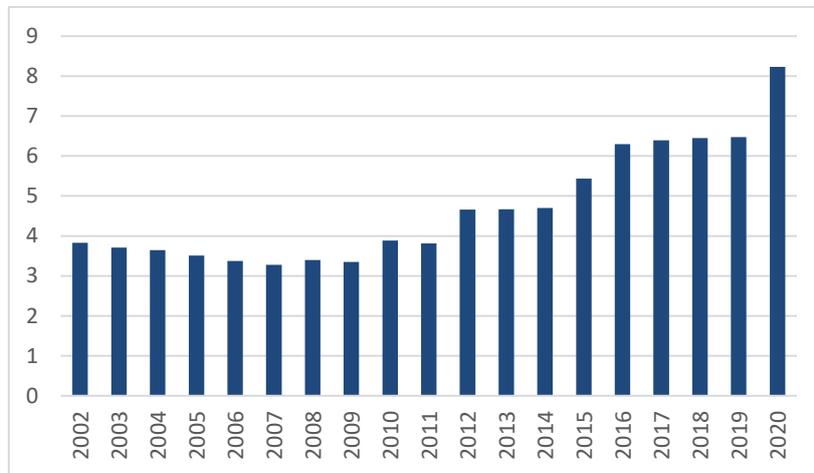
Annexe VIII

Graphique 2 : Évolution de l'ARS (millions d'euros)



Source : Mission d'après les données CNAF.

Graphique 3 : Proportion de l'ARS dans les prestations « d'entretien »



Source : Mission d'après les données CNAF.

1.5. Un dispositif revalorisé ponctuellement notamment en contexte de crise

L'ARS a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle de 100 euros pour la rentrée de septembre 2020⁸.

Le tableau 5 récapitule l'impact financier de cette revalorisation. Cette revalorisation a par ailleurs été justifiée par le contexte de crise économique (et les baisses de revenus qui y sont associées) et par les dépenses supplémentaires potentielles liées à la rentrée 2020 (matériels de protection sanitaire, outils numériques permettant de faire travailler les enfants à distance).

Tableau 5 : Éléments chiffrés sur le versement de la prime exceptionnelle

Métropole			
Nombre de familles bénéficiaires de l'ARS	Nombre d'enfants bénéficiaires de l'ARS	Montant de l'ARS versé	Montant lié à la revalorisation
2 816 459	4 853 001	2 317 245 309	485 300 100
Départements d'outre-mer			
Nombre de familles bénéficiaires de l'ARS	Nombre d'enfants bénéficiaires de l'ARS	Montant de l'ARS versé	Montant lié à la revalorisation
172 681	290 636	139 628 552	29 063 600

Source : Mission d'après les éléments transmis par la DSS.

Par ailleurs, l'allocation de rentrée scolaire a été augmentée de 25% en 2012. L'allocation de rentrée scolaire étant une prestation annuelle ou exceptionnelle, et non mensuelle, partage avec la prime de naissance (ou d'adoption) de ne pas être incluse dans la base ressources du RSA et de la prime d'activité. Les revalorisations de 2012 et de 2020, comme la totalité de la prestation, n'ont pas été compensées par une baisse du RSA ou de la prime d'activité de ces familles.

2. Enjeux autour de l'utilisation et de calibration du dispositif

2.1. Les comparaisons internationales suggèrent que l'ARS constitue dans une certaine mesure une singularité française

L'analyse des dispositifs en place dans les pays de l'OCDE suggère que l'aide à la rentrée scolaire n'existe que dans une minorité de pays.

En Allemagne, on retrouve le dispositif de paquet éducatif. Ouvert aux familles les plus vulnérables, celles qui bénéficient des aides au chômage ou d'un minima social, ce paquet éducatif recouvre plusieurs volets :

- ◆ le financement de services spécifiques : soutien scolaire, matériel scolaire (150€/an en 2019 : 100€ à la rentrée et 50€ au deuxième semestre) ;
- ◆ le transport scolaire avec reste à charge de 5€/mois ;
- ◆ la cantine scolaire ;
- ◆ les sorties scolaires et les activités culturelles.

Elle est par ailleurs ouverte jusqu'à 25 ans.

En Israël, une « Study Grant » est versée en une fois à la rentrée pour les enfants entre 6 et 14 ans. La population éligible est plus restreinte qu'en France puisqu'elle recouvre les familles monoparentales, les familles très nombreuses (de plus de 4 enfants) et les orphelins.

⁸ Décret n° 2020-985 du 5 août 2020 relatif à la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire en 2020.

Annexe VIII

Au Luxembourg, une allocation de rentrée scolaire est versée à partir de 6 ans et au-delà dans l'enseignement primaire ou secondaire aux enfants des familles bénéficiaires des allocations familiales. Le montant est relativement plus faible qu'en France puisqu'il se situe à 115 euros/ an entre 6 et 12 ans puis à 235 euros/an pour les enfants de plus de 12 ans. Le versement s'effectue en une fois ou à rythme mensuel.

En Pologne, une allocation de rentrée dite « Good start » a été récemment introduite en 2019. Versée à la rentrée en 1 fois pour les 7-20ans, elle n'est pas soumise à conditions de ressources et représente en montant 65 euros par an. Il est prévu un supplément scolaire mensuel sur les mois de septembre à juin au sein de l'allocation familiale générale.

On retrouve également un financement spécifique destiné à compenser les frais de scolarité en Belgique et en Bulgarie⁹.

Au total, l'analyse des dispositifs mis en œuvre à l'étranger suggère que ce type de dispositif est peu utilisé et, le cas échéant, les montants associés (*modulo* les parités de pouvoir d'achat) sont relativement plus faibles qu'en France.

2.2. Les dépenses des familles bénéficiaires paraissent s'orienter principalement vers les frais associés à la rentrée scolaire

La mission ne dispose d'aucune étude récente analysant les postes de dépense vers lesquels les ménages bénéficiaires de l'ARS allouent l'aide qu'ils touchent.

Pour autant, des études ont été menées en 2014 et en 2002.

En 2014, une étude de la CNAF montrait que 95 % des bénéficiaires déclaraient utiliser l'ARS pour l'achat de fournitures scolaires et 40 % pour les services liés à l'école (frais de cantine, de transport, etc.).

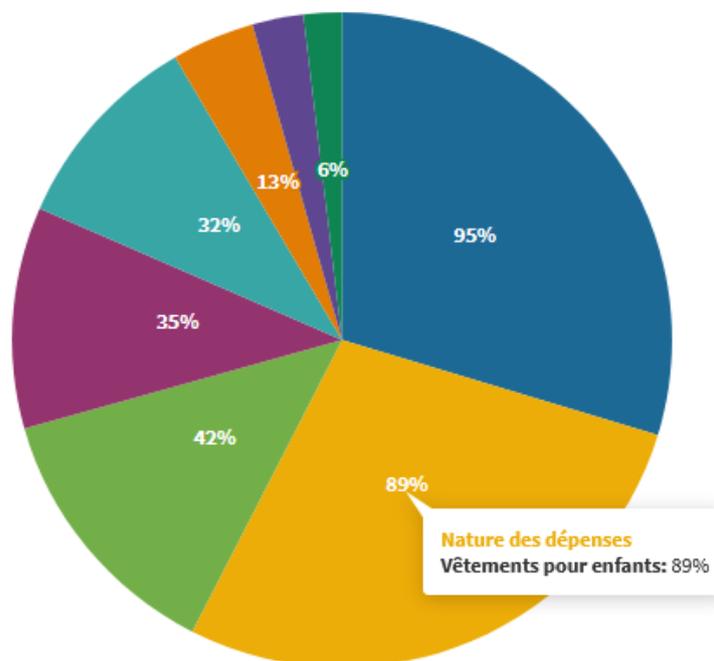
En 2002, la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a réalisé une enquête en lien avec dix caisses d'allocations familiales (CAF) concernant près de 10 000 allocataires. Les résultats de cette enquête suggéraient que près de 90% des allocataires utilisaient l'ARS sur deux postes de dépenses : l'achat de matériel scolaire d'une part et l'achat de vêtements d'autre part. Les autres postes de dépense renvoyaient aux frais de cantine, de transport ou d'assurance scolaire ou encore l'achat d'articles de loisirs pour l'enfant, dans des proportions comparables.

Au total, ces études concluaient donc que dans les dépenses liées à l'ARS l'intérêt supérieur de l'enfant primait.

⁹ La prise en compte de la scolarisation des enfants dans les prestations versées aux familles : comparaison européenne (note CNAF, 2021).

Graphique 4 : Ventilation des postes de dépenses liées à l'ARS

■ Fournitures scolaires ■ Vêtements pour enfants ■ Cantine, assurance, transport...
■ Affaires de sport ou de loisir ■ Activités extra-scolaires ■ Mobilier de bureau ■ Équipement informatique
■ Autres dépenses liées à la rentrée



Source : Mission d'après l'étude de la CNAF/ Opinionway.

2.3. Le dispositif de l'ARS ne s'adresse pas aux enfants de 3 à 6 ans dont l'instruction est rendue obligatoire

L'ARS cible les ménages dont les enfants ont *a minima* 6 ans. Or, l'instruction a été rendue obligatoire dès l'âge de 3 ans par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 modifiant les articles L131-1 et suivants du Code de l'éducation.

La rentrée scolaire à l'école maternelle génère des coûts de fourniture non négligeables pour les familles. Ces coûts étaient estimés ainsi en 2015¹⁰ à environ 30 euros pour les seules dépenses de papeterie et accessoires de rentrée, de cartables, de vêtement de sport scolaire. La Confédération syndicale des familles estime pour sa part que le coût réel de la rentrée pour les enfants en maternelle serait de l'ordre de 40 à 50 euros.

D'après la DSS, près de 1,3 million d'enfants de 3 à 6 ans pourraient être éligibles à l'ARS si celles-ci leur était ouverte.

2.4. La calibration de la compensation financière est très peu sensible à l'âge des enfants et ne paraît pas refléter parfaitement le coût réel de la rentrée scolaire

Les montants, nets de CRDS, versés au titre de l'ARS sont très peu différenciés selon l'âge de l'enfant. Pour un enfant de 6 à 10 ans à l'école primaire le montant est de 370,31 € contre :

- ◆ 390,74 € pour un enfant de 11 à 14 ans (donc au collège) ;
- ◆ 404,28 € pour un enfant de 15 à 18 ans (donc au lycée).

¹⁰ D'après la note d'information « Les dépenses des familles pour la scolarisation des enfants » (septembre, 2015).

Annexe VIII

Les écarts sont donc respectivement de 20 € entre un enfant du primaire et un enfant du collège et 14 € entre un enfant du collège et un enfant du lycée soit une modulation de l'aide de seulement 10% entre un élève du CP et du lycée.

Or, la Confédération syndicale des familles estime que ces écarts ne reflètent pas ceux observés réellement dans les dépenses des familles. Elle estime que l'écart atteint en réalité 160% entre un élève du CP et du lycée. Aux termes de sa dernière étude sur le coût réel de la rentrée pour 2020, la Confédération syndicale des familles relève les dépenses suivantes :

- ◆ en CP entre 170 et 180 euros en moyenne ;
- ◆ au collège : en sixième 407 euros et en quatrième 388 euros ;
- ◆ au lycée : en seconde générale de 420 euros, en seconde pro industrielle 695 euros, et en seconde pro sanitaire 400 euros.

En outre, il peut être observé que le calibrage est fonction de l'âge et non fonction de la classe de l'enfant¹¹ ce qui ne permet pas nécessairement de bien prendre en compte les situations de redoublements où un enfant de 15 ans reste au collège mais commence à bénéficier des montants de l'ARS de ceux associés au lycée pour un enfant qui n'a pas redoublé.

Il est par ailleurs à noter qu'au Luxembourg, comme évoqué plus haut, le choix a été fait de moduler plus fortement le montant selon l'âge de l'enfant avec un écart de 120 euros entre l'allocation dispensée pour les enfants de 6 à 12 ans et ceux de 13 à 16 ans.

2.5. Le montant n'est pas dépendant de la filière d'orientation générale ou professionnelle choisie par l'enfant

Le montant de l'ARS reste le même selon que l'enfant est inscrit en filière générale ou en filière professionnelle autour de 420 euros pour l'année 2021.

Or, la Confédération syndicale des familles et Familles de France¹² soulignent que les dépenses associées à la rentrée scolaire en filière professionnelle sont bien supérieures à celles relevées dans les filières générales avec :

- ◆ 420 euros en seconde générale ;
- ◆ 695 euros en seconde professionnelle sanitaire. La CSF note que le coût réel de la rentrée scolaire en seconde professionnelle est très dispersé selon la spécialité choisie.

Cet écart procède du fait que l'achat de matériel et de fourniture est plus cher dans ces filières.

Il est à noter qu'une prime d'équipement de 340 euros a été mis en place à destination des lycées des filières professionnelles mais elle n'est offerte qu'aux titulaires de bourse d'une part et qu'en première année de baccalauréat professionnel.

¹¹ Ceci relève du souci de simplification de la délivrance de l'aide, automatique ou par déclaration pour les 16-18 ans, plébiscitée par les CAF.

¹² Enquête rentrée scolaire en 6^{ème} 2018 – 2019 (2018, Familles de France).

2.6. D'autres instruments permettent d'accompagner les familles dans les dépenses associées à la scolarisation des enfants

Deux principaux instruments peuvent être cités :

- ◆ le dispositif de réduction d'impôt forfaitaire (sur le revenu des parents) pour les collégiens, lycéens et étudiants de l'enseignement supérieur ;
- ◆ les bourses sous conditions de ressources et fonction du nombre d'enfants et de la classe dans laquelle ils sont. Ces bourses sont versées à rythme trimestriel. Les familles qui en bénéficient sont les plus modestes.

Tableau 6 : Montant de la bourse du collège selon les revenus et nombre d'enfants à charge

Nombre d'enfants à charge	Ressources annuelles 2020	Montants trimestriels de la bourse 2021-2022
1	Moins de 3 013 €	153 €
	Entre 3 013 € et 8 538 €	98 €
	Entre 8 538 € et 15 795 €	35 €
2	Moins de 3 708 €	153 €
	Entre 3 708 € et 10 509 €	98 €
	Entre 10 509 € et 19 440 €	35 €
3	Moins de 4 403 €	153 €
	Entre 4 403 € et 12 479 €	98 €
	Entre 12 479 € et 23 085 €	35 €

Source : Mission.

Tableau 7 : Plafond des revenus 2020 (avis d'imposition 2021) à ne pas dépasser pour toucher une bourse trimestrielle

Nombre d'enfant à charge	Bourse d'échelon 1 147 €	Bourse d'échelon 2 181 €	Bourse d'échelon 3 213 €	Bourse d'échelon 4 246 €	Bourse d'échelon 5 278 €	Bourse d'échelon 6 312 €
1	18 828 €	14 904 €	12 658 €	10 209 €	6 345 €	2 480 €
2	20 276 €	16 261 €	13 808 €	11 136 €	7 050 €	2 963 €
3	23 171 €	18 970 €	16 110 €	12 993 €	8 460 €	3 927 €

Source : Mission.

L'allocation de rentrée scolaire est en soi destinée à aider pour la rentrée. Les bourses du collège et du lycée, rénovées et rétablies en 1998, sont davantage destinées à appuyer les familles dans les frais tout au long de l'année.

2.7. La suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité pour l'enseignement secondaire pourrait constituer une piste opportune pour dégager des marges de manœuvre budgétaires

Parallèlement à l'allocation de rentrée scolaire, il existe un dispositif de réduction d'impôt destiné à accompagner financièrement la scolarisation des enfants au collège, au lycée et dans l'enseignement supérieur.

Il s'agit de la réduction d'impôt accordée au titre des frais de scolarité des enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures, définie par l'article 199 quater F du CGI (Code général des impôts) et créée en 2002.

Annexe VIII

Forfaitaire, le montant de la réduction d'impôt forfaitaire ne tient pas compte des dépenses associées aux frais de scolarité (dépenses d'inscription, achat de matériel...) et est fonction de la nature de l'établissement fréquenté par l'enfant (collège, lycée ou établissement d'enseignement supérieur...).

Tableau 8 : Montant de la réduction d'impôt forfaitaire pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (collège, lycée) et supérieur

	par enfant
Collège	61 euros
Lycée	153 euros
Enseignement supérieur	183 euros

Source : Mission.

Aux termes du PLF 2020, cette réduction d'impôt, pour la seule part concernant l'enseignement secondaire :

- ◆ atteint 173 millions d'euros en 2018 avec une prévision à 173 millions d'euros en 2019 et 175 millions d'euros en 2020 ;
- ◆ concerne 2,3 millions de ménages bénéficiaires.

Les familles qui bénéficient de cette aide sont celles qui paient l'impôt sur le revenu, représentant en moyenne 40% des ménages ; les familles non imposables, les plus modestes, n'en bénéficient pas. Par ailleurs, son montant semble très décalé par rapport aux coûts d'une rentrée scolaire, et probablement sans effet levier pour les familles concernées.

En tout état de cause, la suppression de cette réduction d'impôt forfaitaire pourrait dégager des marges de manœuvre budgétaires pour financer une réforme de l'ARS en l'étendant aux enfants de 3 à 6 ans.

3. Les perspectives d'évolution pourraient concerner l'élargissement du champ des bénéficiaires et la meilleure adaptation des montants aux coûts réels de la rentrée scolaire

3.1. Une ouverture de l'ARS pour les enfants entre 3 ans et moins de 6 ans

Comme évoqué plus haut, l'élargissement de l'ARS aux enfants de 3 à 5 ans apparaît opportune à double titre : (i) la scolarisation est devenue obligatoire pour les enfants à partir de 3 ans¹³ et (ii) la rentrée scolaire occasionne des frais pour les familles.

Plusieurs pistes peuvent être explorées :

- ◆ en appliquant à ces enfants un montant de prestation identique à celui qui est versé aux enfants âgés de 6 à 10 ans, le coût budgétaire d'une telle mesure serait de 475 millions d'euros (chiffrage DSS) ;
- ◆ en appliquant un montant de 80 euros, le cout budgétaire serait de 105 millions d'euros ;
- ◆ en appliquant un montant de 50 euros proche du coût réel de la rentrée scolaire selon les travaux de l'Éducation nationale précités, le coût budgétaire serait de 65 millions d'euros.

3.2. Une évolution du barème de l'allocation pour mieux prendre en compte la réalité des coûts associés la rentrée scolaire

3.2.1. Les estimations existantes du coût de la rentrée scolaire

Une partie des chiffrages ci-dessous visent à prendre en compte les coûts différenciés de scolarité en fonction de l'âge de l'enfant ; ils s'appuient en particulier sur les estimations de coûts effectués par la confédération syndicale des familles et communiqués à la mission . Aux termes de sa dernière étude sur le coût réel de la rentrée pour 2020, la Confédération syndicale des familles relève les dépenses suivantes : en CP entre 170 et 180 euros en moyenne ; au collège : en sixième 407 euros et en quatrième 388 euros ; au lycée : en seconde générale de 420 euros, en seconde professionnelle industrielle 695 euros, et en seconde professionnelle sanitaire 400 euros ; le coût réel de la rentrée scolaire en seconde professionnelle est très dispersé selon la spécialité choisie. L'Union nationale des associations familiales (UNAF), estime des budgets normatifs, indiquant non pas la dépense constatée mais une « dépense décente » : 402 € pour les 6-13ans et 700 € pour un adolescent).¹⁴

La crise COVID a montré par ailleurs l'importance d'un équipement informatique pour assurer la continuité de la scolarité, en montrant les carences dans certaines familles et l'intérêt d'un équipement dédié spécifiquement aux enfants (l'équipement familial pouvant être utilisé pour le télétravail des parents).

3.2.2. Les scénarios chiffrés

Les deux scénarios d'évolution de l'allocation de rentrée scolaire - l'un ayant la préférence de l'IGF (tableau 9) et l'autre de l'IGAS (tableau 9 bis) – sont présentés ci-après.

¹³ Dans les faits 97 % des enfants de 3 ans étaient déjà scolarisés, 99,6 % des enfants de 4 ans et 100 % des enfants de 5 ans.

¹⁴ Une étude sur le cout de la rentrée scolaire pour les familles par âge, par niveau et par type de filières pourrait opportunément être commandée par les ministères concernés, pour compléter les analyses de la CSF.

Annexe VIII

L'IGF a simulé les perspectives d'évolution suivantes : (i) la meilleure adaptation des montants aux coûts réels de la rentrée scolaire compte tenu du fait que les montants actuels ne paraissent pas refléter ceux observés réellement dans les dépenses des familles et (ii) l'élargissement de l'ARS aux enfants de 3 à 5 ans qui pourrait être justifié compte tenu du fait que la scolarisation est devenue obligatoire pour les enfants à partir de 3 ans. Ces scénarios auraient pour effet une baisse de la dépense de 300 à 400 millions d'euros, par rapport à la dépense 2019 de 2Md€.

Tableau 9 : Simulation de l'effet de calibrations plus adaptées au coût réel de la rentrée scolaire

Âge	Nombre de bénéficiaires (en milliers) ¹⁵	Montant (en euros) ¹⁶	Coût global
Sans étendre aux 3 à 5 ans			
6-10 ans	2 263	200	1,626 Mds
11-14 ans	1 707	400	
15-18 ans	1 168	420	
En étendant aux 3 à 5 ans			
3-5 ans	1 300	50	1,691 Mds
6-10 ans	2 263	200	
11-14 ans	1 707	400	
15-18 ans	1 168	420	

Source : Mission

Pour sa part l'IGAS estime que le reprofilage de cette aide au ciblage très social¹⁷, ne saurait se traduire par une baisse des moyens qui lui sont consacrés et que l'intérêt d'un reprofilage du barème peut ne pas être à la mesure de l'impact en termes de gagnants/perdants, compte tenu de la sensibilité de cette prestation, très repérée par les familles.

L'IGAS recommande le versement de l'ARS de 3 à 5 ans à 80 € en lien avec la scolarité obligatoire, une stabilité des montants en-dessous de 15 ans pour ne pas induire de pertes pour les familles et une revalorisation à hauteur de 450 € pour la tranche des 15-18 ans, avec, le cas échéant une majoration de 50 € pour les élèves de l'enseignement professionnel et technologique. Ce scénario qui correspond à un surcoût de l'ordre de 188 M€ pourrait être financé par la suppression de la réduction d'impôt « frais de scolarité » (200M€).

Tableau 9 bis : Simulation de l'effet d'autres montants de l'ARS

Tranche âge	Effectifs	Montants actuels (euros)	Dépenses (M €)	Extension à 3 ans	Montants proposés
3-6 ans	1300	0€	0	80,00 €	
6-10 ans	2263	370,31 €	842		370,31 €
11-14 ans	1707	390,74 €	670		390,74 €
15-18 ans	1168	404,28 €	475		450,00 € (soit 45,72 € de plus)
Coût total en M€			1987	105	2041
Montant filières techniques/professionnelles					500,00 €
Surcoût en M€					29
Coût avec filières tech/pro en M€					2070
Economie (-) ou Surcoût (+) en M€				105	83

Les surcoûts s'entendent par rapport au montant 2021 théorique (2 Md€ en 2019) ; Le scénario avec extension à 3 ans a un surcoût de 105+83=188 M€.

¹⁵ Sur la base des chiffres de l'année 2018 présentés plus haut et estimation DSS pour les enfants de 3 à 5 ans.

¹⁶ Montant proposé/ hypothèses de calcul sur la base de l'estimation du coût réel de rentrée des associations. Pour la maternelle, voir notamment la note d'information « Les dépenses des familles pour la scolarisation des enfants » (septembre, 2015).

¹⁷ 59,5 % des bénéficiaires de l'ARS appartiennent aux 2 1ers déciles de revenus, 77,8 % aux trois 1ers déciles.

4. Des évolutions touchant aux modalités de versement n'apparaissent pas opportunes

4.1. La création d'un chèque de rentrée n'apparaît pas souhaitable

La transformation du dispositif de l'ARS en un « chèque » utilisable pour les dépenses de rentrée scolaire fait l'objet d'interrogations récurrentes. La mise en place de ce type de dispositifs est censée permettre de cibler l'utilisation des montants de l'ARS sur les dépenses liées à la rentrée scolaire et éviter toute dépense qui ne relèverait pas de l'intérêt supérieur de l'enfant. Une réforme de l'ARS en ce sens, indépendamment des réserves de principe que peut susciter sa connotation paternaliste, ne paraît ni justifiée ni souhaitable pour plusieurs raisons.

D'abord alors que le coût de gestion de l'ARS actuelle est considéré comme étant relativement limité en raison de l'automatisme de la procédure d'attribution¹⁸, la production et la distribution de chèques et la mise en place d'un système de partenariats avec les magasins emporterait un surcoût administratif.

Ensuite, l'automatisme du versement de l'aide fait que les familles n'ont quasiment aucune démarche à effectuer auprès de la CAF. L'instauration d'un paiement sous la forme d'un chèque achat introduirait de nouvelles démarches administratives auprès des guichets de la CAF. En outre, la DSS alerte sur l'effet stigmatisant d'une telle mesure avec un risque de non-recours accru¹⁹.

Par ailleurs, de manière plus générale, la DSS estime que les aides affectées sont des outils moins efficaces que les transferts financiers en raison de l'effet distorsif sur les prix que peuvent avoir les aides affectées ou du risque de « surconsommation » des biens ciblés. Au total, ce type de mesure peut avoir pour conséquence une augmentation des prix et une captation de l'aide par les vendeurs²⁰.

4.2. Ni la modulation du montant selon les territoires ni le transfert de l'ARS aux collectivités ne paraissent justifiés

En réponse à un questionnaire de la Cour des comptes, la DSS a analysé l'opportunité de moduler l'ARS selon les territoires d'une part et d'en transférer la compétence de versement aux collectivités d'autre part.

Au regard de l'objectif recherché par la prestation de compensation des coûts associés à la rentrée scolaire et de la relative équivalence des prix des fournitures scolaires et des vêtements, des frais de transport ou d'inscription au sport, il n'y a pas de raisons de moduler le montant selon les territoires. L'analyse des travaux menés par l'INSEE sur ces sujets confirme par ailleurs la faible dispersion des prix de ces biens sur le territoire national. *A contrario*, comme l'indique la DSS, une telle modulation pourrait produire des disparités entre territoires et des « iniquités » de traitement.

¹⁸ Les coûts directement liés aux personnels sont généralement parmi les principaux postes de dépenses.

¹⁹ Des études ont montré que les aides octroyées sous forme de bons emportent un risque de non-recours plus élevé que lorsqu'elles sont octroyées sous forme financière. La DSS s'appuie sur la littérature produite sur ces éléments. (Diane Whitmore Schanzenbach, « Experimental estimates to the barriers of food stamp enrolment », Institute for research on poverty, Septembre 2009).

²⁰ « Les allocations logement, comment les réformer ? », Bozio et alii, CEPREMAP 2015.

Annexe VIII

En outre, le transfert de la compétence de versement aux collectivités s'accompagnerait d'un transfert opérationnel de la fonction de guichet aujourd'hui assurée par les CAF et les caisses de la MSA. Or, la bonne connaissance du dispositif par les équipes de ces structures et l'investissement dédié à l'automatisation du versement permettent d'en assurer une bonne gestion et lisibilité auprès des familles bénéficiaires. Les collectivités ne disposent d'ailleurs pas des données leur permettant d'identifier au préalable les publics éligibles ce qui générerait pour ces derniers des démarches administratives.

ANNEXE IX

Enjeux associés à l'accès aux droits et à la gouvernance

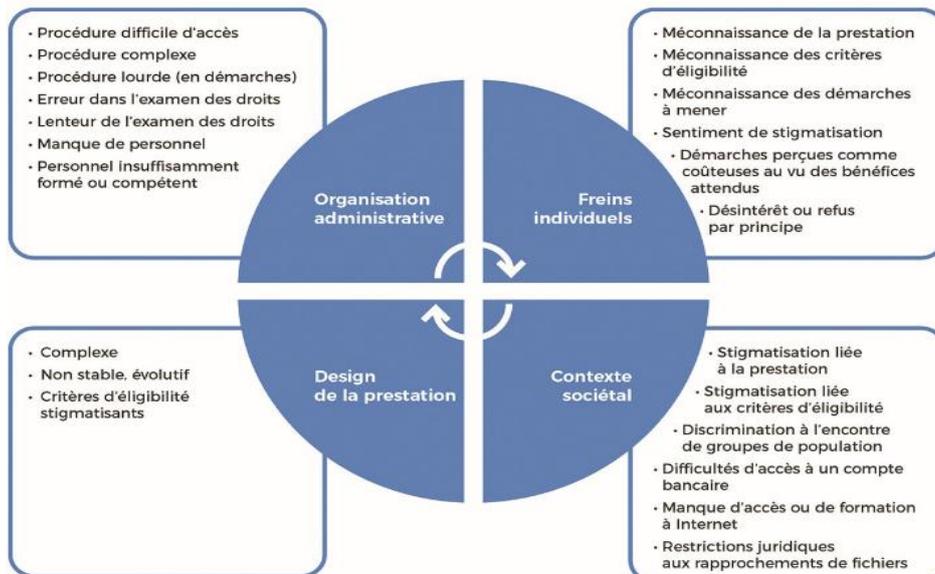
SOMMAIRE

1. LES PRESTATIONS FAMILIALES, DES DISPOSITIFS PERÇUS COMME COMPLEXES ET MOINS BIEN CONNUS QU’AUPARAVANT PAR LES FRANÇAIS	1
2. L’ACCÈS AUX AIDES EST UN ENJEU MAJEUR POUR LA CNAF	3
2.1. Pour améliorer la qualité de service et lutter contre le non-recours, une série d’actions ont été développées au cours des deux dernières COG	3
2.2. La mise en place des rendez-vous des droits de la CNAF et de parcours dits « attentionnés » montre la voie dans l’amélioration de l’accès aux droits et la lutte contre le non-recours	8
La LFSS 2019 a créé la Complémentaire santé solidaire (CSS ou C2S) en fusionnant au 1 ^{er} novembre 2019 les deux dispositifs antérieurs : CMU complémentaire (CMU-c créée en 2000) couvrant 5,8 millions de personnes dont 80 % des allocataires du RSA et leurs familles, et aide à la complémentaire santé (ACS réformée mi-2015) couvrant avec des prestations voisines mais une participation financière 1,3 millions de personnes supplémentaires.....	12
2.3. Au global, le niveau de recours aux prestations familiales, réputé élevé sauf exceptions (ASF, Prepare), reste peu documenté	14
2.4. Parmi les prestations familiales délivrées par les CAF, l’allocation de soutien familial et la Paje connaissent un niveau de recours plus limité.....	15
2.5. La prestation partagée d’éducation de l’enfant a, pour sa part, fait l’objet d’évaluation directe quant à son niveau de recours	17
2.6. Au-delà du recours aux droits, la garantie d’un accès et d’un traitement des droits rapide et de qualité sur le territoire est un enjeu important pour la CNAF et son réseau	18
3. ENJEUX ASSOCIÉS À LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA FAMILLE	19
3.1. Les COG fournissent un cadre pluriannuel traduisant les engagements respectifs de l’État et de la CNAF.....	19
3.2. Jouant un rôle d’analyse et de réflexion, le HCFEA est une entité indépendante dont la force d’impulsion pourrait sans doute être renforcée	19
3.3. La documentation budgétaire prévue par les lois organiques et de financement, bien que substantielle côté finances sociales avec le rapport d’évaluation famille, n’intègre pas le volet fiscal et reste moins riche que pour la branche maladie.....	20
3.4. La gouvernance famille reste inaboutie entre la CNAF et la CCMSA malgré le caractère universel de la branche et l’intégration financière totale des régimes agricoles	23

1. Les prestations familiales, des dispositifs perçus comme complexes et moins bien connus qu'auparavant par les Français

Les causes du non recours à un dispositif donné sont connues et identifiées. À ce titre le rapport « Le non-recours aux prestations sociales » (2020) fait référence aux travaux internationaux menés sur le sujet et liste les causes du non-recours en quatre niveaux :

Graphique 1 : Déterminants génériques de non recours à un dispositif



Source : « Le non-recours aux prestations sociales » 2020.

Le système des prestations familiales et de logement est perçu comme étant opaque et complexe par les Français, dont un échantillon est interrogé chaque année par la DREES¹. Si ce sujet n'est pas nouveau², les Français dénoncent cela de manière croissante :

- ◆ entre 1995 et 2015, le sentiment qu'il est difficile de savoir comment les prestations familiales sont calculées est partagé par 7 à 8 Français sur dix ;
- ◆ depuis 2018, cette proportion dépasse le seuil de 80% (83%) et atteint 84% en 2020.

¹ Le baromètre annuel d'opinion DREES interroge 3 000 personnes en face à face. Voir l'ensemble des publications sur le site de la DREES. Selon ce baromètre, « En 2018, la majorité des Français semblent approuver cette réforme de modulation des allocations familiales selon le revenu, puisqu'ils sont moins d'un quart à penser qu'il ne faut pas différencier leur montant selon le revenu. C'était déjà le cas en 2014, avant la réforme. Près de la moitié des Français sont même favorables à aller plus loin en réservant les allocations familiales aux ménages dont les revenus sont inférieurs à 6 000 euros par mois. La modulation liée à la réforme de 2015 a cependant fait reculer la connaissance de cette prestation, probablement devenue plus complexe. Même si 98 % des Français ont entendu parler des allocations familiales, en 2018, seulement 56 % disent savoir précisément qui peut en bénéficier. C'était le cas de 71 % des Français en 2014. »

² Dès 1996, le responsable du bureau de la prévision de la CNAF, dénonçait la complexité des dispositifs de prestations familiales : « Les prestations familiales sont d'une rare complexité. Dotées de multiples objectifs, elles ont des impacts, pas toujours aisément repérables, sur des domaines éloignés du fait familial. Par ailleurs, leur nombre, leurs règles d'attribution et de calcul, opaques à force de foisonnement, rendent le système illisible. Les familles ne le comprennent plus, ce qui risque à terme d'avoir des effets dévastateurs sur la cohésion sociale. »

Annexe IX

Les Français formulent une demande de simplification : 70% pensent qu'il est bon de les simplifier et moins d'un quart considèrent comme utile l'existence d'un foisonnement de dispositifs. Certains publics de bénéficiaires sont plus favorables à l'existence de dispositifs différenciés : travailleurs indépendants, (45%), jeunes et étudiants qui sont respectivement 42% et 45%, parents de famille nombreuse (39%).

Le baromètre annuel d'opinion de la DREES montrait qu'en 2014, 71 % des Français avaient une connaissance « assez précise » des allocations familiales mais que cette part avait chuté à 56% en 2018³.

³ Études et résultats DREES n°1126 octobre 2019 Pour un français sur deux la politique familiale devrait aider en priorité les familles modestes.

2. L'accès aux aides est un enjeu majeur pour la CNAF

2.1. Pour améliorer la qualité de service et lutter contre le non-recours, une série d'actions ont été développées au cours des deux dernières COG

Sans avoir pour objet de préparer une revue en la matière de la COG en cours 2018-22, travaux qui seront menés par les inspections générales ultérieurement, ni passer en revue la COG précédente 2013-17 des indications utiles en matière de qualité de service et de lutte contre le non-recours peuvent être tirées des actions de ces deux COG, pilotées et suivies par la CNAF et la DSS

Ainsi l'annexe V du rapport d'octobre 2017 fait un bilan de la dématérialisation :

- ◆ Elle relève ses « objectifs nombreux et ambitieux » ;
- ◆ Elle souligne « des progrès importants dans la dématérialisation des échanges avec les allocataires mais plus limités dans les échanges de données avec les partenaires », et « des perspectives de gains importants en matière de productivité du réseau mais qui semblent plutôt liés à l'automatisation des traitements qu'à la seule dématérialisation ».

Peuvent par ailleurs en être extraits trois fiches de la COG qui fait de la qualité de service et de la lutte contre le non-recours un double objectif majeur. Leur détail souligne la complexité et la diversité des partenaires et processus impliqués, et le degré de maturité variable, parfois très récent, des actions : nombre de télé-procédures ou simplifications n'ont été créées ou largement déployées qu'entre 2013 et 2017, et nombre d'actions sont encore en cours dans la COG actuelle 2018-22, dont les indicateurs de suivi sont partiellement disponibles en 2021.

Encadré 1 : Synthèse des fiches de la COG sur la qualité de service et la lutte contre le non-recours

La fiche n° 6 « Favoriser l'accès aux droits et lutter contre le non recours aux prestations sociales et familiales » comportait deux actions portant sur la dématérialisation des échanges d'information : le développement de services dématérialisés, adaptés aux différents profils de publics pour permettre de formuler en ligne les demandes de prestations (action 8), et le développement des échanges dématérialisés avec les partenaires pour avoir une connaissance anticipée des changements de situations (action 11 renvoyant à la fiche n°12).

La fiche thématique n°11 « Améliorer la compréhension des droits par l'allocataire en contribuant à la simplification des procédures et de la réglementation » prévoit ainsi :

- l'instauration d'une procédure dématérialisée de déclaration de grossesse en ligne par le médecin traitant à la CPAM avec transmission de l'information à la caf (action 1) ;
- la systématisation de l'accès des caf au fichier FICOPA de la DGFIP permettant de supprimer la demande de RIB papier à l'allocataire (action 2) ;
- la création d'une téléprocédure de demande de RSA (action 4) ;
- la création d'une téléprocédure pour la demande de complément de libre choix d'activité (COLCA) du CMG (action 5) ;
- la généralisation du déploiement d'Idéal auprès des bailleurs (action 12 recoupant l'action 4 de la fiche n°8) ;
- l'amélioration des échanges avec la DGFIP sur les ressources des allocataires (action 13).

La fiche n°12 « faciliter les démarches de l'allocataire en renforçant les synergies avec les partenaires » porte plus particulièrement sur les échanges de données avec les partenaires en prévoyant notamment :

- la participation de la Cnaf aux travaux conduits par la DSS avec le Ministère de la Justice et l'Agence nationale *des titres sécurisés* (ANTS) pour l'accès des organismes de sécurité sociale aux données d'état civil, dans le cadre du projet Comedec (action 1) ;

Annexe IX

- le recueil dématérialisé des déclarations de grossesse auprès de l'assurance maladie (action 2 identique à l'action n°1 de la fiche 11) ;
- la transmission dématérialisée aux services départementaux de PMI des informations relatives à la grossesse (action 3) ;
- le développement des échanges dématérialisés avec le système d'information du ministère de l'intérieur sur les titres de séjour (AGDREF) avec l'intégration dans le portail NIMS d'une icône de consultation, l'extension du périmètre des informations accessible et la mise en place d'un web service pour automatiser la consultation (actions 7 et 8) ;
- la mise en place un accès aux portails de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) (action 9) ;
- le développement des échanges dématérialisés avec les services des départements sur la gestion du RSA (action 10) ;
- le développement des échanges dématérialisés avec la branche maladie :
 - la transmission automatisée aux CPAM des demandes de CMU-complémentaire des bénéficiaires du RSA via l'outil informatique d'instruction @RSA (action 11) ;
 - pour la connaissance des droits des bénéficiaires du RSA et de l'AAH à invalidité (action 12) et indemnités journalières (action 13) ;
 - pour le signalement aux Caf des périodes d'hospitalisation des bénéficiaires du RSA ou de l'AAH le développement des échanges dématérialisés avec les organismes de retraite, pour le passage à la retraite des bénéficiaires du RSA et de l'AAH (CNAVTS action 15 et CDC action 16) ;
- la dématérialisation des échanges avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour la transmission des demandes et décision concernant l'AAH et l'AAEH (action 17) ;
- l'enrichissement des échanges dématérialisés avec Pôle emploi (actions 18 et 19) ;
- la généralisation du déploiement du service web Ideal (action 20 reprenant l'action 4 de la fiche n°8), le développement d'une offre extranet pour les bailleurs privés pour le signalement des changements de situation (action 22 reprenant l'action 5 de la fiche n°8) ;
- la mise en place d'échanges avec la plate-forme Orthi (outil de repérage de l'habitat indigne) du ministère chargé du logement (action 22) ;
- la dématérialisation des mutations inter-régimes Cnaf / MSA (action 25) ;
- la mise en place d'un portail permettant l'accès direct des agents des services de la DGFIP à des renseignements concernant les allocataires redevables de créances publiques (action 26) ;
- la réalisation des études juridiques et techniques en vue de l'accès aux données de la déclaration sociale nominative (DSN).

Au cours de la COG 2013-17, on observe un progrès très net de la dématérialisation, qui peut être mesuré par le taux de pièces dématérialisées avec télé-procédure, passé de 36,8 % en 2013 à 72 % en 2016. Ce mouvement considérable s'est poursuivi pendant la COG actuelle, dont certains éléments d'évaluation ou de suivi détaillé sont disponibles ; il est notamment facilité par la mise en œuvre sur la période de la déclaration sociale nominative (DSN) par les employeurs et du prélèvement à source (PAS) sur le champ fiscal, complété du prélèvement à la source des autres revenus (PASRAU), qui aboutissent en 2021 à la disponibilité du dispositif de ressources mensuelles (DRM) piloté par la DSS.

Ainsi, s'agissant des allocations logement qui représentent la moitié des allocataires de la branche famille, toutes prestations confondues (6,5 millions sur 12,5 millions de personnes bénéficiant d'au moins une prestation servie par les CAF), la contemporanéisation de son mode de calcul a été mise en place. Ainsi, **la déclaration annuelle de ressources n-2**, initialement adressée sous forme papier ou dématérialisée avec le formulaire Cerfa commun « prestations familiales et allocations logement », a **été remplacée pour la plupart des allocataires par une transmission directe d'informations entre la DGFIP et la CNAF** pour l'ensemble de ses allocataires dans le cadre du Centre national de transfert de données fiscales (CNTDF).

Ces deux mouvements de dématérialisation et de transfert de données entre partenaires sont complémentaires, le CNTDF fournissant les éléments de vérification et de lutte contre la fraude, massivement appliqués par la CNAF. Dans le cadre du récent principe « dites-le nous une fois », la déclaration, même dématérialisée, n'est pas nécessaire lorsque les caisses récupèrent les informations souhaitées auprès de la DGFIP. De même la lecture automatique ou optique de documents (LAD), massivement déployée dans la branche famille, s'applique aux « pièces papier » transmises comme aux pièces dématérialisées. Les télé-procédures récupérant une information d'emblée numérique alimentent en revanche directement les outils de liquidation automatique, quand ils existent.

Encadré 2 : Extrait du rapport d'octobre 2017 sur la dématérialisation de la télé-procédure

Le taux global de dématérialisation des pièces afférentes à une démarche pour laquelle une téléprocédure existe est ainsi passé de 36,8 % en 2013 à 72 % en 2016, bien au-delà de la cible fixée à 40 %. Ce taux se décline entre les différentes téléprocédures de la façon suivante :

- pour les déclarations annuelles de ressources, le taux de dématérialisation, déjà élevé, a peu progressé : il est passé de 86,7 % en 2013 à 92,5 % en 2015 ;
- pour les déclarations trimestrielles de ressources, le taux de dématérialisation est passé de 46,8 % en 2013 à 68,9 % en 2016 ;
- pour les changements de situation, le taux de dématérialisation est passé de 46,3 % en 2013 à 77,8 % en 2016 ;
- pour les demandes d'allocations logement, le taux de dématérialisation est passé de 24,4 % en 2013 à 61,4 % en 2016.

Au 1^{er} janvier 2021, la base ressources des allocations de logement est devenue « contemporaine » en application de la LFSS 2021, et, sauf exception (revenus des indépendants, revenus financiers et fonciers), appréciée automatiquement et sans déclaration par la CNAF dans le cadre du DRM, sur la base de revenus annuels n-1 et d'une actualisation trimestrielle.

Cette réforme, lourde en gestion d'après les interlocuteurs rencontrés lors des visites des caisses, mobilise la branche en 2021 mais est porteuse de simplification, de qualité de service dans l'objectif d'une « juste prestation »⁴ et de la lutte contre le non-recours, sous réserve d'une évaluation qui sera menée en 2021 et 2022 sur les allocations logement. Après cette évaluation, l'extension du DRM sera proposée au législateur d'abord en ce qui concerne le RSA et la prime d'activité (avec la même période de référence n-1 et actualisation trimestrielle), puis les prestations familiales (avec une période de référence à déterminer).

S'agissant des « travaux menés en commun entre la Cnaf et la DGFIP pour l'amélioration des échanges sur les ressources des allocataires », le rapport d'octobre 2017 notait qu'ils « ont de leur côté permis de diminuer légèrement la part des allocataires non trouvées dans les échanges avec la DGFIP, qui est passée de 15,2 % en 2014 à 12,8 % en 2016 ».

⁴ Et ce alors que la réduction des indus est un enjeu majeur pour la CNAF. Ces derniers représentent 2 à 3 Mds d'euros/an – la contemporanéisation devrait permettre de réduire le montant des indus tout en facilitant leur détection.

Au global, la transformation ou « la révolution numérique » en cours a un effet puissant sur la gestion de la branche famille :

- ◆ La relation de service avec l'utilisateur vise, pour la CNAF, deux objectifs complémentaires tenant compte de la situation réelle et sociale de l'utilisateur : « 100% dématérialisé et 100% personnalisé » ;
- ◆ La dématérialisation des demandes⁵ s'appuie notamment sur la création de portails dédiés et de simulateurs de droits pour les prestations familiales relevant de la CAF ;
- ◆ L'accès aux aides repose parallèlement sur un accompagnement personnalisé, par téléphone ou physique, dans les lieux d'accueil des CAF ou dans les maisons France Services, par les personnels des CAF, d'accueil ou travailleurs sociaux, ou avec l'aide des organismes partenaires, associations, collectivités, CCAS, services sociaux des départements.

Il est à noter par ailleurs que le « taux d'informations entrantes par voie dématérialisée hors partenaires » fait par ailleurs l'objet d'un indicateur dédié de pilotage du réseau des CAF. Il a évolué favorablement comme en témoigne les tableaux ci-dessous.

Tableau 1 : Taux d'informations entrantes par voie dématérialisée hors partenaires de la CNAF

	Résultat 2018	Résultat 2019	Résultat 2020
Moyenne nationale	56,3%	61,9%	71,0%

Source : Mission d'après les données transmises par la CNAF.

Entre 2018 et 2020, la majorité des téléprocédures existantes sont massivement utilisées, à plus de 90 %, et leur taux de dématérialisation progresse de 12 points en deux ans, passant de près de 78 % à près de 90 %. Parallèlement, le taux de liquidation automatique, permis par ces téléprocédures et le système d'information, progresse également de 13 points, de 45 % à près de 58 % et permet à la branche de dématérialiser 22 millions de pièces supplémentaires en deux ans, soit un tiers de plus.

Sont ainsi dématérialisées à plus de 90 % les demandes de prime d'activité, les déclarations trimestrielles liées au RSA et à la prime d'activité, et les demandes d'allocation logement des étudiants (primo-demande, renouvellement et conservation du logement), ainsi que la plupart des déclarations de situation (familiale ou professionnelle, grossesse ou situation d'un enfant, changement d'adresse). Six télé-procédures ont un taux de dématérialisation intermédiaire, entre 68 % (demande de RSA) et 83 % (certificat de scolarité qui peut servir pour l'ouverture de l'ARS), dont les demandes d'allocation logement non étudiant (70 %) et de CMG (78 %). Trois télé-procédures sont inutilisées ou très peu (entre 0 et 8 %), sans doute mal connues ou récentes en 2020, l'envoi des quittances de loyer, la demande de garantie de ressources, les demandes complémentaires de prime d'activité pour les indépendants.

La fédération des associations de solidarité (FAS) comme le Secours catholique⁶ insistent sur la mise en difficultés d'une partie des publics par la généralisation des procédures numériques, et en conséquence l'importance de conserver un accueil physique et un accompagnement personnalisé à bonne échelle au sein des CAF. La période COVID qui a vu la fermeture des espaces d'accueil numérique et le développement des RDV téléphoniques, à la satisfaction des allocataires, pourrait poser les premiers jalons d'une évolution des pratiques au-delà de la crise.

⁵ La fracture numérique qui fait qu'environ 10% des Français déclarent ne pas avoir accès à Internet et 20% à avoir des difficultés à y trouver des informations fait que la dématérialisation ne peut être considérée comme l'unique levier de lutte contre le non-recours (Défenseur des droits, 2017).

⁶ « Non-recours : une dette sociale qui nous oblige », Secours catholique, Caritas France et ODENORE, 2021.

Tableau 2 : Évolution des taux de dématérialisation et de liquidation automatique selon la nature des pièces

Nature de pièces	2018			2019			2020		
	Pièces arrivées	Taux de dématérialisation	Taux de liquidation automatique	Pièces arrivées	Taux de dématérialisation	Taux de liquidation automatique	Pièces arrivées	Taux de dématérialisation	Taux de liquidation automatique
Déclaration trimestrielle RSA	9 191 831	85,2%	73,8%	10 109 310	90,6%	75,7%	11 090 817	95,5%	76,6%
Déclaration de situation	8 018 531	78,1%	0,0%	23 629 672	93,8%	1,6%	17 634 930	94,2%	4,4%
Déclaration Trimestrielle PPA	12 725 513	94,8%	85,5%	16 478 470	96,2%	86,3%	17 714 434	97,7%	89,4%
Déclaration situation familiale	639 638	97,2%	25,7%	900 806	98,3%	41,4%	989 944	99,1%	37,8%
Déclaration situation professionnelle	2 915 679	99,1%	62,2%	5 291 693	99,6%	55,9%	7 403 295	99,8%	48,5%
Déclaration de changement d'adresse	2 965 700	94,7%	28,4%	3 635 683	98,2%	47,9%	3 723 152	98,8%	71,5%
Déclaration de situation de grossesse	215 508	97,2%	0,0%	276 426	98,1%	0,0%	303 566	98,2%	0,0%
Relevé d'identité bancaire	3 192 258	34,8%	28,9%	3 378 827	41,8%	32,9%	2 956 619	51,6%	37,2%
Déclaration de situation d'un enfant	1 060 190	98,4%	32,3%	1 472 441	99,0%	40,1%	1 635 743	99,5%	41,2%
Garanties de ressources	124 422	0,0%	73,1%	126 372	0,0%	73,3%	123 991	1,1%	75,5%
Conservation logement étudiant	626 513	99,4%	85,7%	655 122	99,4%	86,2%	653 588	99,4%	85,2%
Certificat scolarité ou poursuite d'études	1 111 871	72,6%	63,7%	1 081 689	76,5%	68,2%	1 017 979	83,1%	71,7%
Justification de revenus	2 594 648	69,9%	16,1%	2 624 605	62,5%	23,8%	2 271 905	69,9%	25,5%
Quittance de loyer ou attestation en tenant lieu	3 830 459	14,5%	58,2%	3 610 580	8,3%	71,9%	2 602 686	0,4%	89,7%
Réclamation de l'allocataire	358 305	83,4%	0,3%	869 095	93,7%	0,4%	1 203 079	95,5%	0,3%
Demande PPA	830 164	87,4%	23,8%	2 297 592	91,0%	24,5%	1 071 854	92,0%	25,9%
Demande aide au logement	2 020 594	57,6%	2,4%	2 003 063	61,6%	1,9%	1 905 924	70,4%	3,4%
Demande d'aide au logement étudiant	240 349	99,4%	14,6%	335 609	99,4%	11,0%	379 010	99,9%	12,4%
Demande Complémentaire PPA non-salariés	31 804	0,1%	0,0%	54 785	0,0%	0,0%	40 596	7,7%	0,0%
Demande complément libre choix mode de garde	270 816	73,5%	67,7%	364 263	53,0%	46,1%	365 776	78,0%	57,1%
Demande de RSA	908 199	54,1%	4,1%	848 482	58,6%	3,8%	890 834	68,4%	3,3%
Déclaration annuelle de ressources du foyer	4 409 010	69,9%	40,3%	5 189 973	75,5%	49,8%	4 859 392	80,0%	47,5%
Demande AL Étudiant Primo Demandeur	449 927	100,0%	0,0%	415 048	99,9%	9,4%	406 960	100,0%	10,4%
Total général	63 382 685	77,7%	45,1%	90 088 546	85,2%	51,0%	85 397 816	89,6%	57,7%

Source : Mission d'après les données transmises par la CNAF.

2.2. La mise en place des rendez-vous des droits de la CNAF et de parcours dits « attentionnés » montre la voie dans l'amélioration de l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours

Les CAF cherchent à graduer leur accueil physique, pour concilier accueil de masse et réponses plus personnalisées. Trois niveaux de services sont définis :

- ◆ 1^{er} niveau : 80 % des flux, accueil des allocataires sur l'espace numérique avec l'appui d'accompagnateurs ;
- ◆ 2^{ème} niveau : accueil par un spécialiste des prestations sur RDV ou en urgence (le suivi COG 2020 recense à ce titre 2 millions de rendez-vous dont la moitié au téléphone) ;
- ◆ 3^{ème} niveau : accès à un travailleur social, sur RDV ou en urgence orientée par un agent d'accueil (les rendez-vous des droits avec un travailleur social ont atteint près de 350 000 en 2020 et sont également suivis dans le cadre de la COG).

À ces trois niveaux s'articulent des « parcours attentionnés » qui correspondent à des moments de vie clefs pour les familles : naissance, décès, séparation. Ces parcours attentionnés, déclinés par les CAF en fonction de leur contexte territorial, conjuguent repérage des allocataires concernés, mises à disposition de ces derniers d'information, proposition de réunions collectives ou de RDV individuels, orientation vers l'offre de services existant sur le territoire.

Les rendez-vous des droits ont été créés en 2014⁷ dans le cadre de la COG, sur le modèle des « rendez-vous prestations » mis en place par la MSA depuis 2007. Afin d'examiner et favoriser l'accès à l'ensemble des droits sociaux, relatifs aux prestations servies par les CAF, prestations de solidarité, allocations logement, AAH et prestations familiales, mais aussi d'autres droits sociaux (bénéfice de la Complémentaire santé solidaire CSS, qui a fusionné CMU-c et aide à la complémentaire santé ACS, ASPA, ASS, chèque énergie, aides locales CCAS, etc...), un RV des droits associant un travailleur social est proposé à différentes catégories d'allocataires. La CNAF indique que 20 à 25 % de ces rendez-vous sont acceptés par les personnes, mais que seule la réalisation et le suivi des RV acceptés sont tracés par le système d'information de l'action sociale famille (Gesica).

Plusieurs évaluations de ce dispositif ont été publiées :

- ◆ La CNAF a publié⁸ les résultats d'une évaluation externe qu'elle a fait réaliser, avec une enquête téléphonique auprès de 5 000 bénéficiaires des rendez-vous des droits en France métropolitaine, selon les trois modes d'accès ou parcours principaux, demande de RSA, parcours spécifique (après un évènement difficile, décès, séparation, perte d'emploi...), et autres rendez-vous.
- ◆ La DREES a publié en avril 2018 une nouvelle évaluation des résultats de cette enquête⁹. Elle nuance cependant ce constat en précisant que « Cette enquête ne permet cependant pas d'établir un effet du *rendez-vous des droits* « toutes choses égales par ailleurs » car il n'existe pas de contrefactuel et de possibilité d'anticiper ce qu'auraient fait ces personnes si elles n'avaient pas bénéficié de ce rendez-vous. Pour mesurer un tel effet, la DREES mène actuellement une expérimentation en partenariat avec l'École d'économie de Paris, la CNAF et Pôle emploi, dont les résultats seront disponibles fin 2018. »

⁷ Définis par circulaire CNAF du 30 avril 2014.

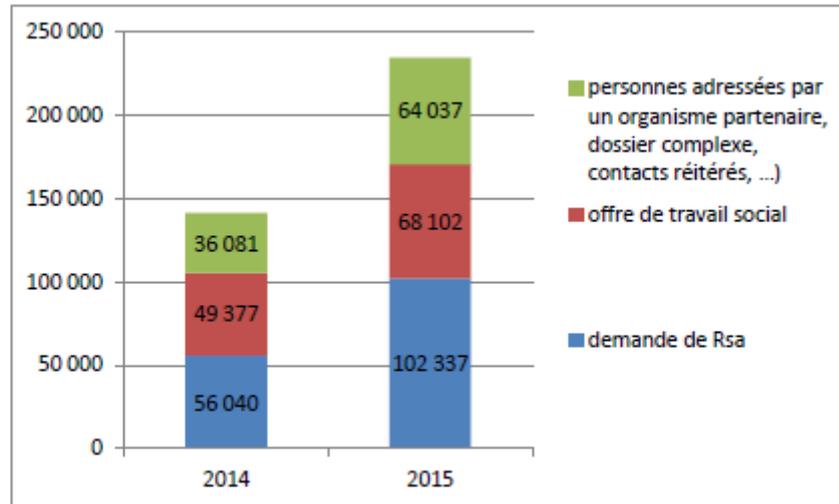
⁸ En 2017 dans sa revue l'essentiel (n° 168).

⁹ Études et résultats DREES n°1058 intitulée : « Lutte contre le non-recours : 63 % des personnes pouvant bénéficier d'une prestation sociale y accèdent après un rendez-vous des droits ».

Annexe IX

- ◆ Le rapport IGAS-IGF de 2017 sur la COG famille saluait par ailleurs la mise en place du rendez-vous des droits et montrait que les objectifs de 100 000 rendez-vous ont été atteints et dépassés pour atteindre environ 287 000 rendez-vous en 2016. On observe par ailleurs que le « point d'entrée » dans le dispositif du rendez-vous des droits se fait à 40% par le biais de la demande de RSA.

Graphique 2 : Points d'entrée dans le rendez-vous des droits



Source : Mission.

En pratique, les rendez-vous des droits progressent de 13 % en 2020 après 5% en 2019, pour atteindre 345 216 rendez-vous dans la branche, ce qui témoigne d'une dynamique sachant que cette procédure reste très ciblée par rapport au nombre d'allocataires de la CNAF et dépend de son acceptation. Ils étaient stables en 2017 et 2018.

Cependant, aux termes des évaluations déjà réalisées, il apparaît que ce rendez-vous peut être amélioré :

- ◆ 50 % des bénéficiaires de ces rendez-vous indiquent avoir obtenu de nouvelles prestations, avec en moyenne des droits ouverts à 1,4 prestation ;
- ◆ un bilan plus étayé serait à établir pour préciser notamment le type des rendez-vous des droits réalisés, le taux de non-recours détecté et le nombre de prestations ouvertes, non sur la base de données déclaratives d'un échantillon mais en mobilisant le système d'information sur les prestations.

Il semble difficile, au vu des éléments communiqués, d'estimer dans quelle mesure les rendez-vous des droits se substituent à des entretiens préexistants ou constituent une avancée, sur les plans qualitatifs et quantitatifs. Notamment, la définition de l'indicateur pose question : à partir de quand considère-t-on que l'on dépasse le rendez-vous prestation pour entrer dans le cadre du rendez-vous des droits ?

Les rendez-vous des droits visent à informer les bénéficiaires potentiels et à faciliter leur accès aux dispositifs. En pratique, ils permettent aux agents de la CAF d'étudier l'éligibilité des personnes – notamment après une demande de RSA – à d'autres dispositifs et à ses droits connexes. En particulier, ces derniers concernent particulièrement les prestations familiales notamment pour des familles monoparentales. Sont évoqués les dispositifs de l'allocation de soutien familial, la prestation d'accueil du jeune enfant (prime à la naissance, allocation de base et complément de libre choix du mode de garde, prestation partagée d'éducation de l'enfant).

Annexe IX

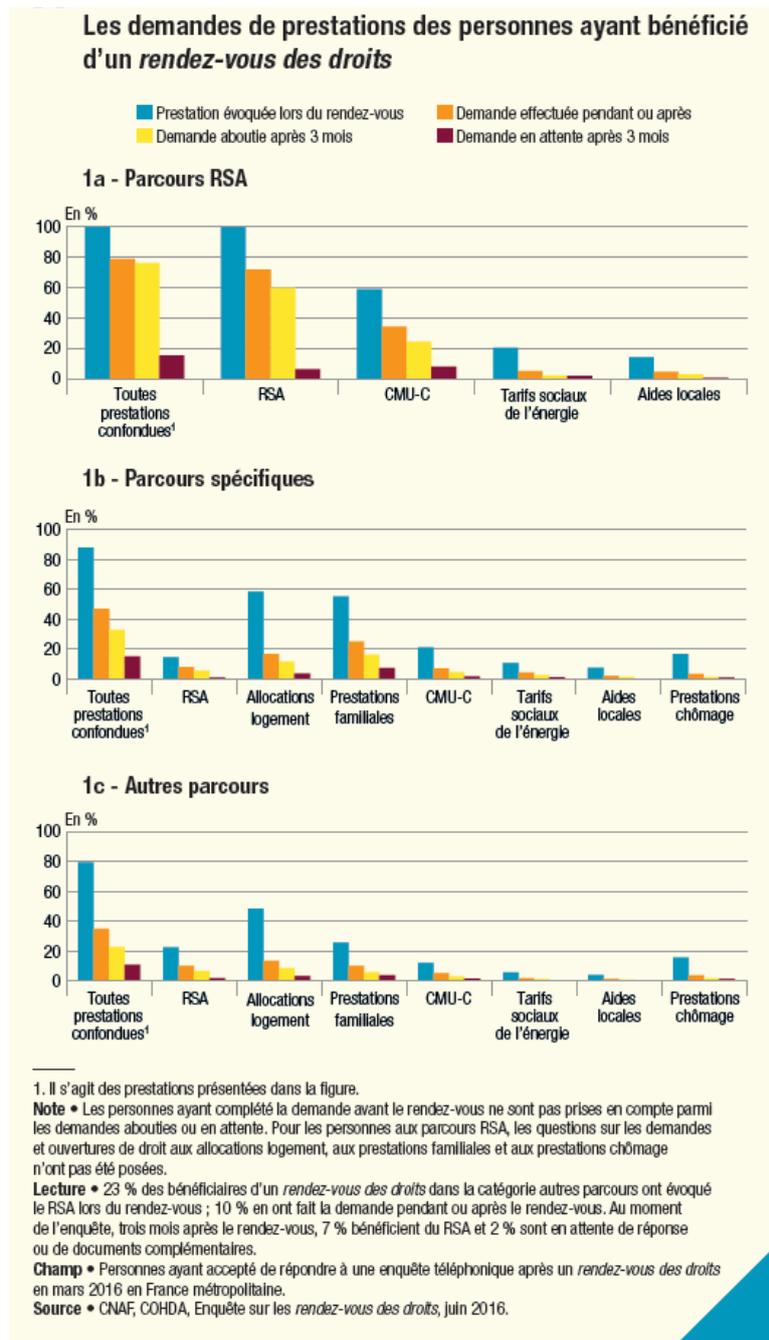
Le dossier DREES sur le non-recours n°57 de juin 2020 reprend les conclusions de la publication DREES de 2018 sans y ajouter de nouveaux éléments, hormis l'expérimentation droits élargis en lien avec Pôle emploi (dossier DREES n°47 de janvier 2020). Il n'indique pas les actions décidées à la suite de cette expérimentation, si le contexte sanitaire l'a permis en-dehors des études de data-mining accès au droit qui se poursuivent comme prévu par la COG 2018-22 (fiche n°8 accès aux droits, action 1.1 développer le data mining, action 1.2 consolider le RV des droits)¹⁰.

Le bilan de la COG actuelle et de sa fiche n°8 relative à l'accès aux droits établira, avec des indicateurs qui ne sont pas précisés dans la COG, comment la consolidation des RV des droits peut s'articuler avec les outils de data mining, en termes de repérage du non-recours chez les allocataires et les non allocataires (seuls 42 % des personnes couvertes par l'expérimentation nationale avec Pôle emploi étaient connus des CAF), d'acceptation du rendez-vous des droits et d'ouvertures de droits subséquentes, dans les 3 mois (l'essentiel n°168) ou les 6 mois (études de data mining), soit après rendez-vous des droits soit après sollicitation suite à un repérage par data mining (selon les différents canaux, téléphonique, SMS, courriel ou SMS+courriel).

Le taux d'ouverture de droits auprès de la branche famille apparaît néanmoins relativement limité puisqu'après rendez-vous il est de seulement 20,7 % en 2020 (27 % en 2018 et 2019).

¹⁰ « Une enquête spécifique a été réalisée en 2016 à la demande de la Cnaf pour étudier l'incidence de ces rendez-vous pour les bénéficiaires, que ce soit en matière d'information, d'accompagnement ou d'ouverture de droits. D'après cette enquête, en moyenne, en mars 2016, 63 % des personnes informées qu'elles pouvaient bénéficier d'au moins un droit lors du rendez-vous en ont ouvert un dans les trois mois. Parmi l'ensemble des rendez-vous, quatre personnes sur dix ont ouvert un droit à la suite de l'entretien. C'est le cas de trois quarts de celles dont la demande de RSA était en cours d'instruction, d'un tiers de celles reçues après un événement difficile et de moins d'un quart des personnes dans d'autres situations. En revanche, pour une personne sur cinq, au moins une des démarches administratives évoquées pendant le rendez-vous n'a pas été poursuivie. »

Graphique 3 : Les demandes des prestations des personnes ayant bénéficié du rendez-vous des droits



Source : DREES 2018, études et résultats 1058.

Encadré 3 : Le recours à la complémentaire santé solidaire, un droit mal connu à faire progresser notamment pour les familles

Les rendez-vous des droits portent aussi largement sur des droits plus larges que la seule branche famille : l'un des problèmes de non-recours les plus fréquents est l'accès à la couverture santé solidaire (ex-CMU) récemment rénovée et instruite par les CPAM.

La LFSS 2019 a créé la Complémentaire santé solidaire (CSS ou C2S) en fusionnant au 1^{er} novembre 2019 les deux dispositifs antérieurs : CMU complémentaire (CMU-c créée en 2000) couvrant 5,8 millions de personnes dont 80 % des allocataires du RSA et leurs familles, et aide à la complémentaire santé (ACS réformée mi-2015) couvrant avec des prestations voisines mais une participation financière 1,3 millions de personnes supplémentaires¹¹.

À compter de la date du 1^{er} novembre 2019, sans changement de droits pour les bénéficiaires, la totalité des bénéficiaires de la CMU-c sont devenus ceux de la CSS sans participation financière. Ceux ayant un contrat ACS en cours (pour un an) ont eu le choix de le conserver ou de basculer dans la CSS avec participation financière (CSS P) qui offre en échange d'une cotisation fonction de l'âge (8€ à 40 € mensuels) les mêmes prestations que la CSS sans participation financière (ex-CMU). Comme la CMU-c, la CSS est gérée au choix du bénéficiaire ou de chacun des membres de son foyer, soit par sa CPAM, dans 92 % des cas, soit par un organisme complémentaire choisi parmi ceux offrant un contrat CSS, dans 8 % des cas (données fonds CSS fin 2019).

Les demandes de CSS sont instruites par les CPAM, avec un formulaire de demande de 7 pages, une condition de ressources spécifique, sur les douze mois précédant la demande et fonction du nombre de personnes composant le foyer (conjoint ou enfant, sans distinguer les parents isolés). La base ressources est spécifique et proche de celle du RSA et de la prime d'activité, comprenant toutes les ressources perçues, prestations familiales comprises (sauf celles non comprises dans la base ressources du RSA, prestations exceptionnelles de type ARS ou prime de naissance).

Les allocataires du RSA, dont la demande de prestation a été instruite par les CAF et caisses de MSA, remplissent nécessairement la condition de ressources pour la CSS et ne doivent pas de nouveau déclarer leurs ressources dans leur formulaire de demande à la CPAM, qui reste théoriquement nécessaire dans la mesure où il traduit le choix de l'organisme gérant la CSS, assureur maladie complémentaire (mutuelles institution de prévoyance, compagnie d'assurances) ou le plus souvent la CPAM. Selon le dernier rapport 2019 du fonds CMU, le choix de la CPAM a progressé régulièrement, passant de 85 % fin 2012 à 87 % fin 2015 puis 92 % fin 2019

Ainsi sur les 1,9 millions d'allocataires du RSA, 80 % seulement font la demande et bénéficient de la CSS, pour eux et leur famille, pour des motifs éventuellement légitimes mais pas toujours¹². Le non-recours à la CSS est certain, comme le non-recours au RSA ou à la prime d'activité, et ils se cumulent. Le rapport 2019 du fonds CSS (ex-CMU) estime que «60 % des bénéficiaires de la CMU-c sont constitués des familles d'allocataires du RSA en 2019, et bénéficient d'un accès facilité à cette couverture. Pour les primo-demandeurs du RSA, la demande de CMU-C est en principe transmise directement par la CAF à la CPAM concernée si l'allocataire n'en bénéficie pas déjà. Les demandes initiales ou de renouvellement de CMU-C ne font pas non plus l'objet d'un examen des ressources pour les allocataires du RSA socle. En application de la LFSS pour 2019, les allocataires du RSA bénéficient, depuis le 1^{er} avril 2019, d'un renouvellement automatique de leur couverture CMU-C. »

Le rapport 2021 du comité d'évaluation de la stratégie pauvreté présidé par M. Louis Schweitzer, indique pour le volet santé, que « les deux mesures de la Stratégie pour améliorer l'assurance et améliorer le recours aux soins – la mise en place de la complémentaire santé solidaire (CSS - mesure 2.1), et le renouvellement automatique de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) pour les allocataires du RSA (mesure 2.2) – ont été mises en place¹³.

¹¹ Dont les ressources sont situées entre le plafond de ressources de la CMU-c et 1,35 fois ce plafond.

¹² Les études sur le non-recours publiées sur le site du fonds CSS, notamment Odenore 2016 et Credoc 2018, montrent que jouent les facteurs d'illettrisme, d'expérience antérieure de la CMU-c, de crainte de la discrimination, le renoncement devant une démarche jugée complexe, la méconnaissance de la possibilité de suspendre une complémentaire d'entreprise ou de garder pendant un an la CSS en cas de sortie du RSA ou du plafond de ressources.

¹³ L'article L. 861-5 du code de la sécurité sociale, applicable à compter du 1^{er} novembre 2019, indique in fine : « Le droit à la protection complémentaire en matière de santé mentionnée à l'article L. 861-3 est renouvelé automatiquement à l'issue d'une période d'un an pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation

Annexe IX

Cette dernière a été adaptée¹⁴ avec la crise du coronavirus *via* la prolongation automatique des contrats de CSS pour prévenir la rupture de droits. » L'objectif défini pour la CSS était d'améliorer le taux de recours de 3 points en 2019 « pour les anciens éligibles à l'ACS », 6 points en 2020 et 9 points « au global » en 2021, avec un impact budgétaire prévu à 145 M€ en 2020. 175 M€ en 2021 et 205 M€ en 2022 (cumul 2019-22 de 525 M€). Pour le renouvellement, la DIPLP a indiqué au comité d'évaluation (rapport 2020) que « le non recours concerne tout particulièrement l'accès aux droits en matière de santé : la complexité des démarches décourage les allocataires potentiels, au risque qu'ils renoncent aux soins. Dès 2019, la CMU-c et l'ACS pourront être demandées de manière dématérialisée et les allocataires du RSA dont la situation n'a pas évolué verront leurs droits à la CMU-c renouvelés automatiquement (objectif quantitatif : 669 000 foyers concernés).

À ce jour, en l'absence de rapport 2020 ou de données sur un exercice marqué tant par la crise sanitaire que par la mise en œuvre concrète de la réforme de la CSS et le transfert des missions du fonds CSS, l'évaluation du recours effectif à la CSS, avec ou sans participation financière, n'est pas disponible. Les éléments publiés par le fonds CSS à l'été 2020 (rapport 2019 et lettre références n°79) indiquent en février 2020 une légère baisse des effectifs CSS (5,76 millions -2,4 %) par rapport aux effectifs CMU-c du 1^{er} novembre 2019 (5,9 millions), et une baisse plus marquée des effectifs CSS P et ACS (1,18 millions dont 0,36 CSS P soit 30 %, les contrats ACS étant en extinction progressive depuis le 1^{er} novembre 2019) par rapport aux effectifs ACS du 1^{er} novembre 2019.

Quelles que soient les difficultés de la période considérée, période de réforme et de crise, et de l'évaluation concomitante, les efforts de communication auprès des usagers et organismes, et la mobilisation des réseaux CPAM et CAF, parfaitement décrits dans le rapport 2019 du fonds CSS, il n'est nullement certain que les objectifs attendus en matière de recours soient atteints avant 2022. Les années 2020 et 2021 voient en effet l'extinction des contrats ACS au 1^{er} novembre 2020, et le démarrage d'une nouvelle liste d'organismes complémentaires s'engageant dans la CSS, se substituant aux précédents dans le dispositif CMU-c/ACS. Cette complexité devient d'ailleurs résiduelle, puisque dès avant réforme de la CSS, le choix d'un assureur complémentaire avait déjà baissé à 8%.

Par ailleurs, le virage numérique, « 100% numérique et 100% personnalisé » s'impose aussi aux deux réseaux CPAM et CAF, particulièrement en période de crise sanitaire : en 2020, le taux d'utilisation du téléservice demande de RSA bondit de 10 points, de 58,6 % à 68,4 % (indicateur COG famille ; pour la prime d'activité, il était déjà à 91 % en 2019 et n'a progressé que d'un point à 92 %). Il devient dès lors absurde que pour 60 % des bénéficiaires de la CSS, les familles d'allocataires du RSA, gérés à 92 % environ par leur CPAM, les téléservices RSA ou prime d'activité et CSS ne soient pas conjoints d'une part et généralisés, avec une base ressources unique¹⁵, et pour tous les bénéficiaires un renouvellement automatique, en droit et en fait, de la CSS et de son gestionnaire (la CPAM dans 92 % des cas), sauf changement explicite de choix. L'objectif fixé par la stratégie pauvreté (et atteint sous réserve d'évaluation pour les seuls bénéficiaires du RSA et de l'ASPA, soit environ 60 %) pourrait être étendu à l'ensemble des bénéficiaires de la CSS. Cet objectif cohérent avec la lutte contre le non-recours semble atteignable en 2022.

mentionnée à l'article L. 815-1 ou d'une des allocations mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse, dès lors qu'ils continuent de bénéficier de l'une de ces allocations. Le montant de leur participation est déterminé, le cas échéant, à chaque renouvellement. »

¹⁴ En sus de la disposition précédemment citée (RSA, ASPA), l'adaptation et le renouvellement automatique pour 3 mois porte sur tous les bénéficiaires de la CSS. L'article 1 de l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 prévoit les modalités de prolongation des contrats ACS et de la CSS (sans ou avec participation financière) : « (i) - Les contrats ACS en cours au 12 mars 2020 et expirant avant le 31 juillet 2020 sont prorogés jusqu'au 31 juillet, sans modification de leurs conditions tarifaires. Ces contrats restent éligibles au bénéfice du crédit d'impôt accordé aux organismes complémentaires gestionnaires du dispositif (...) (ii) - Les personnes dont le droit à la CSS (sans ou avec participation financière) arrive à expiration entre le 12 mars et le 31 juillet 2020 bénéficient d'une prolongation de leur droit de trois mois à compter de sa date d'échéance. Ces règles visent à éviter toute rupture de droit. Ainsi, dès que cela est possible, l'ouverture d'un droit à la Complémentaire santé solidaire pour douze mois, dans les conditions de droit commun, doit être privilégiée. (...) » (lettre références n°79 fonds CSS).

¹⁵ Actuellement, si la demande RSA et CSS est conjointe, le RSA est attribué pour 3 mois sous condition des ressources des 3 derniers mois, et révisé trimestriellement, la CSS étant attribuée pour 12 mois sous condition des ressources des 12 derniers mois. L'extension du DRM (nouveau dispositif utilisé en 2021 pour les seules allocations logement) au RSA, prime d'activité, à la CSS et aux prestations familiales serait cohérent et simplifierait demandes et instructions, automatisées, la CSS restant attribuée pour un an, indépendamment de prestations révisées trimestriellement.

2.3. Au global, le niveau de recours aux prestations familiales, réputé élevé sauf exceptions (ASF, Prepare), reste peu documenté

Les évaluations du niveau de recours à l'ensemble des prestations sociales se développent depuis plusieurs années, avec les travaux de l'Observatoire du non-recours aux droits (Odenore, créé en 2003) et de la DREES, mais celles spécifiques aux prestations familiales demeurent limitées :

- ◆ les alertes concernant le non-recours aux allocations familiales, qui sont attribuées d'une façon très automatisée dès que la naissance de l'enfant est établie, paraissent limitées d'une part ;
- ◆ les efforts de la branche famille depuis 2007 pour la MSA (rendez-vous des prestations) et depuis 2014 pour la CNAF (rendez-vous des droits), ainsi que la littérature sont concentrés sur les minima sociaux comme le RSA et la prime d'activité, sur les allocations logement ou certaines prestations particulières (ASF, PreParE) d'autre part.

La direction de la sécurité sociale et la CNAF estiment que le taux de non recours aux prestations familiales est réputé peu élevé (hors ASF cf. ci -après) en raison de « l'information très précoce de la CAF sur la naissance à venir d'un enfant, dès la déclaration de grossesse » permettant à ces dernières d'être proactives et de la large automatisation du processus d'ouverture et renouvellement des droits.

Cependant, l'analyse des déclarations de grossesse montre des marges de progrès en matière de connaissance et de réduction du non recours. Actuellement, l'exhaustivité de la déclaration effectuée au plus tard au troisième mois de grossesse, et le respect de ce calendrier, ne sont pas vérifiés. Seuls les professionnels libéraux procèdent par télétransmission avec la carte du professionnel de santé et la Carte vitale de la mère : or ils ne couvrent que 40 % des naissances, et les professionnels hospitaliers et des centres de santé utilisent un Cerfa papier à trois volets (un pour la CPAM, un pour la CAF, un pour la PMI). La production des actes d'état civil établissant la naissance de l'enfant n'est plus exigée depuis peu : une déclaration sur l'honneur suffit et peut être transmise sur caf.fr. L'exhaustivité de cette étape n'est pas systématiquement vérifiée par l'attribution du NIR aux nourrissons dans le cadre du Système national de gestion des identités (SNGI), géré par la CNAV, ni pour les enfants nés en France, pour lesquels l'attribution du NIR est en principe immédiate, ni pour les enfants nés hors de France, à leur arrivée sur le territoire. Or, les mineurs doivent être couverts par les deux branches universelles, maladie et famille, et l'éventuelle irrégularité du séjour de leurs parents ne peut y faire obstacle et ne s'applique pas aux mineurs. Enfin la disponibilité des ressources des parents est obtenues par la CAF soit par le centre national de transfert des données fiscales soit par déclaration des parents. Au total, la CAF dispose d'éléments vérifiés permettant de verser les prestations familiales sans autre demande des allocataires (allocations familiales, prestation d'accueil du jeune enfant hors CMG, ARS).

Il est à noter que d'autres études menées par des associations caritatives suggèrent que le niveau de non-recours aux prestations familiales serait relativement élevé. Dans une étude qualitative de 2017, le Secours Catholique¹⁶ estime que le non-recours aux allocations familiales est important dans la population qui s'adresse à l'association (de l'ordre de 20 à 25 %), en précisant qu'au sein de celle-ci en 2016 « seuls 69 % des ménages français ou étrangers en règle avec au moins deux enfants de moins de 20 ans à charge touchent des allocations familiales. »

¹⁶ Rapport annuel du secours catholique la pauvreté en France, et plus récemment « Non-recours : une dette sociale qui nous oblige », Secours catholique, Caritas France et ODENORE, 2021.

En tout état de cause, il n'existe pas d'études exhaustives permettant d'analyser et d'estimer le taux de non recours des prestations familiales stricto sensu (hors ASF), réputé peu élevé donc non prioritaire sur d'autres prestations sociales, dont l'ASF :

- ♦ en juin 2020 la DREES indique dans son rapport sur le non-recours aux prestations sociales, s'agissant du risque famille (fiche 4) que « le recours aux prestations familiales n'a pas fait l'objet d'estimation, en dehors de premiers chiffreages pour les prestations accompagnant l'absence d'activité ou le temps partiel des parents d'enfants de moins de trois ans ayant travaillé antérieurement ; des travaux sont en cours pour compléter cette première approche. En revanche, deux enquêtes de la DREES renseignent sur le recours au congé de paternité. » ;
- ♦ la DREES¹⁷ dressant un état des lieux des connaissances du niveau de recours aux prestations sociales rappelait les difficultés associées à l'estimation précise du niveau de recours pour un dispositif donné en raison du manque de données et des publics restreints auprès desquels les analyses par échantillon sont menées y compris par les associations.

En cohérence avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté de 2018, les objectifs fixés par la COG pour la période 2018-2022 et par la LFSS 2019¹⁸, la branche famille mène un plan d'action renforcé pour mieux connaître le non-recours aux prestations que servent les CAF, et le réduire, notamment en développant, avec son centre national d'appui au *data mining* (CNAD) basé sur le site de la CAF de la Gironde¹⁹, les outils de système d'information à construire pour faciliter les rendez-vous des droits et lutter contre le non-recours de façon documentée.

La mission recommande que des évaluations spécifiques soient menées, quantitatives et qualitatives, sur le taux de recours aux prestations familiales stricto sensu (hors ASF déjà identifiée et étudiée), en mobilisant les outils disponibles au-delà du seul fichier des allocataires CAF ou MSA (SNGI, RNCPS,...) ou en construisant des requêtes adaptées.

2.4. Parmi les prestations familiales délivrées par les CAF, l'allocation de soutien familial et la Paje connaissent un niveau de recours plus limité

L'ASF fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics car elle concerne les familles monoparentales en rupture familiale avec leur conjoint et donc en situation de vulnérabilité potentielle. M^{me} Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, soulignait en séance en 2020 au Parlement : « Nous souhaitons voir progresser le taux de recours à l'allocation de soutien familial. Cette aide, dont peuvent bénéficier les familles qui subissent des impayés de pension alimentaire en raison de l'insolvabilité du parent débiteur, est en effet aujourd'hui peu demandée. Elle sera versée dès qu'une difficulté de paiement se fera jour. ».

Les enseignements tirés de l'initiative des « rendez-vous des droits » de la CAF²⁰ confirment le faible taux de recours à l'ASF. En effet, un quart des personnes en parcours spécifique ouvrent un droit à l'ASF ou à la Paje après le rendez-vous. Parmi les bénéficiaires du rendez-vous, 18 % des familles monoparentales ouvrent un droit à l'ASF à la suite de l'entretien.

¹⁷ Le non-recours aux prestations sociales, dossier DREES n°57 juin 2020.

¹⁸ Article 50 explicitant à l'article L223-1 du code de la sécurité sociale la mission de la CNAF.

¹⁹ Initiée en 2017 et réalisée au printemps 2018, sur un échantillon représentatif de 17 500 dossiers avec accompagnement personnalisé des allocataires répartis dans 10 CAF.

²⁰ DREES études et résultats 1058, avril 2018 : Lutte contre le non-recours : 63% des personnes pouvant bénéficier d'une prestation y accèdent après un rendez-vous des droits. Cette évaluation porte sur les 250 000 rendez-vous des droits effectués en 2016, nettement au-dessus de l'objectif fixé par la COG 2013-17.

Annexe IX

L'étude de data mining précédemment évoquée a permis de mettre en évidence un niveau de non-recours estimé à environ 8 % de l'ensemble des allocataires, et 10 % de ces dossiers, avec des problématiques identifiées prioritairement sur la prime pour l'activité (6% des dossiers soit la moitié du non recours des allocataires), **l'allocation de soutien familial (3 % des dossiers soit un quart du non-recours identifié)**, le RSA et les allocations logement (2 % des dossiers) et d'autres allocations non précisées (1% des dossiers). Sur la base de cette étude, la CNAF estime « qu'entre 7,5 % et 8,2 % des allocataires de la branche Famille ne recouraient pas à tous leurs droits²¹ », mais ce taux concerne majoritairement les prestations d'activité et les allocations logement servies par les CAF, l'ASF dont le contexte de séparation et de litige potentiel avec l'autre parent est spécifique, et **très minoritairement les prestations familiales hors ASF (moins de 1% des allocataires)**, bien que la CNAF mène ses études sur sa base d'allocataires, et minorant sans doute le non-recours de personnes éligibles qu'elle n'identifie pas comme allocataires.

Il est à noter que la CNAF a mené au dernier trimestre 2017 une action spécifique en partenariat avec Pôle emploi en direction de demandeurs d'emploi en début ou fin de droits, dont 42 % n'étaient pas connus des CAF ; cette expérimentation avec un groupe témoin a été évaluée par la DREES²². L'expérience des rendez-vous des droits élargis a concerné 55 000 demandeurs d'emploi dans l'ensemble des départements français, échantillon constitué de façon aléatoire et stratifiée selon les situations et revenus des personnes. 25 000 personnes ont été contactées selon différents modes et leur situation a été comparée avec celle des 30 000 personnes non contactées. 21 % des personnes contactées ont participé à cette expérimentation, qui selon la DREES « augmente d'un tiers la part des demandeurs d'emploi en début ou fin de droit ouvrant un nouveau droit dans les six mois. »

L'expérimentation du data mining d'accès aux droits se poursuit dans la branche famille. Une lettre réseau a été adressée en décembre 2018 par la CNAF à l'ensemble des CAF, donnant les résultats de la première étude et des indications méthodologiques, en priorisant les prestations les plus concernées par le non-recours, prime d'activité, allocation de soutien familial, allocation logement et RSA, PrePare. Sur l'année 2020, plus de 100 000 allocataires ont été contactés après un repérage d'une absence de prime pour l'activité dans leur dossier par data mining et 7,5 % ont par la suite ouvert un nouveau droit, d'un montant moyen de 215 € mensuels. Ce premier retour ne dispose pas encore d'un retour complet sur 6 mois, comme l'expérimentation initiale de 2018, qui a atteint 40% d'ouverture de droits toutes prestations confondues sur les dossiers identifiés en non-recours, avec un droit ouvert moyen de 192 € mensuels. Les canaux testés (SMS, téléphone, courriel) et leurs taux d'ouverture de droits sont intéressants, ainsi que le public concerné : 30 % des ouvertures de droits concernent des entrepreneurs et travailleurs indépendants, qui ne représentent 5,5 % des allocataires de la prime d'activité. Le téléphone apparaît deux fois plus efficace pour ouvrir les droits (14%), mais le courriel seul, le SMS, ou SMS et courriel sont efficaces et proches (5,7%, 7 % et 8,4 % respectivement).

Ces actions sont complémentaires et permettent à la CNAF d'affiner ses modes de contact et actions de lutte contre le non-recours, en cohérence avec les objectifs COG 2018-22.

²¹ Sur un échantillon de personnes déjà connues de la branche Famille, ce qui veut dire qu'il s'agit donc d'un minorant du non recours limités aux personnes déjà bénéficiaires de certaines aides de la CAF.

²² Les rendez-vous des droits des CAF : quels effets sur le non-recours ? janvier 2020, dossiers DREES n°47.

Annexe IX

La crise sanitaire de 2020-21 est venue profondément modifier et perturber la relation de service des CAF, avec des adaptations fortes qui ont permis des réponses proactives des CAF et des indicateurs COG améliorés malgré les difficultés d'accès ou de contact :

- ◆ les délais d'aboutissement des démarches relatives aux prestations légales et aux minimas sociaux ont été réduits de 4 et 3 jours et près d'un quart respectivement entre 2019 et 2020, malgré des taux d'appels traités en dégradation de 5 points sur 2019 et 11 points sur 2018. Le délai moyen d'un certificat de mutation entre CAF en cas de déménagement est également réduit d'un quart, de 20,2 jours à 14,6 jours en 2020 ;
- ◆ la dématérialisation a contribué à ces résultats, avec des taux d'utilisation des téléservices en forte augmentation, à 68,4 % pour le RSA (+9,8 points), les allocations logement à 80,3 % (+6,7 points), la PAJE à 78 %. La prime d'activité était déjà très demandée en ligne et progresse à 92% de téléservices (+1 point). Globalement le taux d'informations dématérialisées entrantes pour les CAF bondit en 2020 à 71 % (+9 points) et le taux de liquidation automatique s'améliore à 26,2 % (+ 2 points).

2.5. La prestation partagée d'éducation de l'enfant a, pour sa part, fait l'objet d'évaluation directe quant à son niveau de recours

Un rapport du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA, 2019) fournit des estimations sur le nombre de parents éligibles à la PreParE. Environ 40 000 mères seraient éligibles au dispositif mais n'en feraient pas la demande.

Tableau 3 : Approche du niveau de non recours à la PreParE

Perception du CLCA/PreParE :	Emploi à temps partiel							
	NON				OUI			
Ancienneté dans l'entreprise	Effectifs	Moins d'un an dans l'entreprise	De 1 à 5 ans dans l'entreprise	Plus de 5 ans dans l'entreprise	Effectifs	Moins d'un an dans l'entreprise	De 1 à 5 ans dans l'entreprise	Plus de 5 ans dans l'entreprise
Ensemble	196 000	25%	35%	40%	245 000	5%	18%	78%
<i>Sous-champ des mères de deux enfants ou plus dont un enfant a moins de 3 ans qui occupent un temps partiel dont la durée permet l'accès au CLCA ou à la PreParE (temps partiel inférieur ou égal à 80 %) :</i>								
Au moins deux enfants ou plus dont un enfant de moins de 3 ans	93 000	25%	34%	41%	220 000	4%	14%	82%
		23 000	31 000	39 000				

Non-recours potentiel à la prestation

Source : Rapport HCFEA (2019, février). Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance.

2.6. Au-delà du recours aux droits, la garantie d'un accès et d'un traitement des droits rapide et de qualité sur le territoire est un enjeu important pour la CNAF et son réseau

La question de l'accès aux droits (délais et qualité de service) sur l'ensemble du réseau est un enjeu important pour la CNAF et pour le pilotage de son réseau. En effet on observe une relative dispersion dans les indicateurs de gestion selon les CAF. À titre d'exemple, cette hétérogénéité est visible sur différents indicateurs :

- ◆ le délai moyen des démarches légales pour les prestations familiales atteint 12,1 jours en 2020, 16 jours en 2019 et 16,7 jours en 2018. Cette moyenne de 12,1 jours en 2020 cache une dispersion entre CAF puisque les délais selon les CAF s'étalent entre 6,2 jours et 17,5 jours²³ pour un écart-type de 2,5 ;
- ◆ le délai moyen de traitement des certificats de mutation en cas de changement de résidence et donc de caisse s'établit au niveau national à 14,6 jours en 2020 mais atteint 28,8 jours dans une CAF et est limité à seulement 4,6 jours dans une autre. Au total, l'écart-type relevé est très élevé à hauteur de 5,6 sur cet indicateur ;
- ◆ le taux de réclamations traitées dans le délai de 10 jours²⁴ atteint en moyenne nationale 80,6% mais évolue fortement selon les caisses avec une dispersion allant de 40% à 100%.

La dispersion de ces indicateurs peut s'expliquer par des problématiques différentes et un volume d'activité associé très hétérogène selon les territoires, sans adaptation des moyens des CAF en conséquence même si des effectifs référence indicatifs, intégrant des critères de modulation ont été définis. En tout état de cause, les interlocuteurs de la CNAF rencontrés par la mission mettent l'accent sur l'enjeu associé à l'homogénéisation du traitement des bénéficiaires sur l'ensemble du réseau.

Par ailleurs la mise en place de la contemporanéisation des allocations logement depuis le début de l'année induit des difficultés de mise en œuvre dans les CAF qui pèsent à ce stade sur les délais de traitement des autres prestations, le « niveau d'antériorité » (c'est-à-dire les délais de traitement et les stocks de demandes à traiter) se situant pour les premiers mois de 2021 au niveau d'il y a 10 ans.

Au total, la mission recommande que les indicateurs de qualité de service par CAF soient rendus publics, notamment dans le rapport annuel d'activité de la CNAF. Ils sont aujourd'hui affichés dans les accueils des CAF dans le cadre d'une démarche de qualité et transparence des services publics animée par la DITP depuis 2018 et cette transparence vis-à-vis des usagers est légitime : les indicateurs nationaux de délai de traitement sont disponibles sur le site national caf.fr et l'utilisateur est renvoyé sur le site local de sa CAF ou dans ses lieux d'accueil pour connaître ceux de sa CAF. **La CNAF publie de nombreuses données en open data, mais pas celles relatives à la qualité de service dans chaque CAF, tels qu'ils sont suivis dans le cadre de la COG et du pilotage du réseau.** Outre que ces données sont accessibles au sens juridique et faciles à diffuser, la mission estime que leur diffusion publique est légitime et devrait être portée dans le cadre de la prochaine COG notamment.

²³ Hors une caisse d'outre-mer dont le délai moyen des démarches légales est de 25,6 jours.

²⁴ Nombre de réclamations traitées dans les délais / nombre total de réclamations reçues

3. Enjeux associés à la gouvernance de la politique de la famille

3.1. Les COG fournissent un cadre pluriannuel traduisant les engagements respectifs de l'État et de la CNAF

Les COG offrent un cadre de référence pluriannuel entre l'État et les caisses nationales, les conventions d'objectifs et de gestion prévues par le code de la sécurité sociale. Elles sont déclinées avec chacune des CAF sous forme de conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion (CPOG) et alimentent le dialogue de gestion entre la caisse nationale et le réseau, ainsi que celui entre la CNAF et la DSS. En application de l'article L 227-1 du code de sécurité sociale, elles sont présentées au CA pour avis et signées pour la CNAF par la présidente du CA et par le directeur général.

Le suivi des COG est assuré par la direction de la sécurité sociale, en lien sur certains sujets avec la direction générale de la cohésion sociale. Pour leur part, la direction de la sécurité sociale et la direction du budget assurent le suivi de la CNAF dans sa dimension budgétaire et financière.

3.2. Jouant un rôle d'analyse et de réflexion, le HCFEA est une entité indépendante dont la force d'impulsion pourrait sans doute être renforcée

Placé auprès du premier Ministre, le HCFEA est chargé²⁵ : « d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle. ». À ce titre, il est amené à réaliser divers travaux et publications lesquels procèdent soit d'une saisine du Premier Ministre ou des ministres compétents, soit d'une autosaisine dans le cadre de son programme de travail. Le Haut conseil regroupe trois conseils thématiques (conseil de la famille, conseil de l'enfance et de l'adolescence, conseil de l'âge) qui mobilisent les acteurs des différents champs couverts.

Encadré 4 : Missions du HCFEA aux termes de l'article L142-1 CASF

« Dans le cadre de ses missions, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge :

- 1° Formule des propositions et des avis et réalise ou fait réaliser des travaux d'évaluation et de prospective sur les politiques de son champ de compétences, au regard des évolutions démographiques, sociales, sanitaires et économiques ;
- 2° Formule 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, au regard notamment des engagements internationaux de la France, dont ceux de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;
- 3° Formule toute proposition de nature à garantir, à tous les âges de la vie, le respect des droits et la bientraitance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques ;
- 4° Mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences ;
- 5° Donne un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, d'adaptation de la société au vieillissement et de la bientraitance, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant et peut en assurer le suivi ;
- 6° Favorise les échanges d'expérience et d'informations entre les différentes instances territoriales sur les politiques qui le concernent. »

²⁵ À la suite de la loi d'adaptation de la société au vieillissement, qui a modifié en 2015 l'article L142-1 du CASF et fusionné plusieurs instances spécialisées antérieures.

Annexe IX

Les interlocuteurs institutionnels et associatifs rencontrés par la mission ont souligné l'apport des travaux conduits par la HCFEA. Au vu des enjeux politiques et sociaux associés à la politique familiale, et de la densité des travaux techniques et scientifiques menés par la CNAF, les administrations et différents organismes d'études ou de recherche nationaux ou internationaux, il apparaît à la mission souhaitable que le HCFEA unique organisme consultatif indépendant en matière de politique familiale puisse poursuivre et renforcer encore le travail de documentation, réflexion et de débat public qu'il est chargé d'animer.

La mission souligne l'intérêt d'un approfondissement de ses travaux à l'avenir portant sur :

- ◆ l'analyse des objectifs de la politique de la famille et leur adaptation au regard des grandes évolutions démographiques (baisse de la fécondité...) et sociétales (évolutions des structures de vie familiales à l'œuvre) dans le prolongement des travaux déjà produits ; les travaux portant sur les enjeux associés à la fécondité pourraient opportunément être menés par le COR et le HCFEA ;
- ◆ l'appréhension transversale de la politique de la famille dans toutes ses dimensions à la fois fiscale et sociale, de transferts monétaires comme d'offre de services et également dans ses articulations avec les autres politiques publiques contribuant à la vie des familles (éducation, logement, justice, emploi et insertion...) ce qui constitue déjà l'une des caractéristiques des travaux du HCFEA.

Ces travaux peuvent être menés dans le cadre du mandat imparti au HCFEA.

La mission préconise que les travaux du HCFEA, auquel participe l'INSEE, sur la démographie, la natalité et la fécondité, puissent être menés avec le COR. Par ailleurs, afin d'appréhender la totalité du champ de la politique de la famille dans sa dimension sociale et fiscale, il apparaît opportun que la Direction de la législation fiscale soit intégrée au HCFEA (le décret prévoit 13 représentants des ministères et caisses) avec mandat de développer l'information existante.

3.3. La documentation budgétaire prévue par les lois organiques et de financement, bien que substantielle côté finances sociales avec le rapport d'évaluation famille, n'intègre pas le volet fiscal et reste moins riche que pour la branche maladie

Encadré 5 : L'article LO 111-4 du code de sécurité sociale

« III. Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes :

1° Présentant, pour les années à venir, les programmes de qualité et d'efficacité relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ; ces programmes comportent un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours. Cette annexe comprend également un programme de qualité et d'efficacité relatif aux dépenses et aux recettes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2° Présentant, pour les années à venir, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes des régimes obligatoires de base disposent pour les atteindre, tels qu'ils sont déterminés conjointement entre l'État et les organismes nationaux des régimes obligatoires de base et indiquant, pour le dernier exercice clos, les résultats atteints au regard des moyens de fonctionnement effectivement utilisés ;

3° Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cours et des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de la sécurité sociale mises en œuvre au cours de cette même année ».

Annexe IX

Cette documentation budgétaire est relativement riche. Néanmoins :

- ◆ il n'existe pas de document budgétaire unique couvrant à la fois le champ fiscal et social de la politique de la famille ;
- ◆ la branche famille ne réalise pas un exercice annuel de propositions concernant ses charges et ses produits, tel que l'assurent depuis 2005, en application de la loi n°2004-810 du 13 août 2004, la CNAM et, formellement, la CCMSA.

Si un tel rapport annuel charges et produits famille était produit, ce travail d'études et de propositions suppose de mobiliser la CNAF et la CCMSA voire de renforcer dans le cadre des négociations de la COG, les ressources humaines directes ou d'études qu'elles pourraient y consacrer. Au regard des enjeux démographiques, financiers, fiscaux et sociaux de la politique familiale et des prestations servies pour le compte de l'État et des départements, il ne paraît pas disproportionné en mobilisant les moyens nécessaires de réaliser annuellement cet exercice susceptible d'alimenter le débat public, en lien avec le HCFEA, et d'éclairer tant le conseil d'administration de la CNAF et de la CCMSA, que le parlement et le gouvernement.

Il n'apparaît d'ailleurs pas que les missions d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), facultatives mais créées depuis la loi de 2004 potentiellement pour l'ensemble des branches et renouvelées par chaque assemblée, investissent fortement les enjeux liés à la branche famille ou à la politique familiale, orientant leurs travaux thématiques sur des sujets relevant exclusivement de l'assurance maladie et de la santé ou de la gouvernance des acteurs (GHT, ARS). Sans doute l'équilibre des travaux et compétences avec les deux commissions des affaires sociales entre-t-il en jeu.

Il n'apparaît pas non plus que ni la loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ni celle n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale n'aient prévu un regard ou une information d'ensemble sur les dispositifs fiscaux et sociaux de soutien à la politique familiale, alors même qu'elle est prévue par l'article L112-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le législateur a en effet prévu depuis 2007 une information annuelle du parlement sur l'ensemble des dépenses socio-fiscales contribuant à la politique de la famille qui semble imparfaitement remplie depuis plusieurs années²⁶ : « Article L112-1 : Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport récapitulant les dépenses de l'État, des collectivités territoriales, de la branche Famille de la sécurité sociale et d'assurance maternité, ainsi que les dépenses fiscales et les allègements de cotisations et de contributions, concourant à la politique de la famille. Ce rapport comporte également une présentation consolidée de ces dépenses par catégories d'objectifs. Il évalue l'impact et la cohérence d'ensemble des financements apportés par les différents contributeurs. Il est annexé au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.».

La CNAF pourrait avoir pour mission de rendre public chaque année un rapport de propositions sur ses charges et produits. La loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie a confié pour mission à la CNAM de produire chaque année un rapport d'analyse et de propositions sur ses charges et produits, qui ne lie pas le gouvernement, mais alimente un débat public et documente également les innovations et expériences internationales. L'esprit de cette disposition, tel que présenté ci-dessous par le site de l'assurance-maladie et conforme à la loi et à l'expertise accumulée par la CNAM depuis 2005 pourrait être transposé utilement à la branche famille, même si ses ressources, l'expertise et certaines de ses missions

²⁶ La rédaction de l'article L112-1 CASF est issue de la loi n°2007-1824 du 25/12/2007 : parallèlement, à compter du PLFSS 2008 et pour les PLFSS suivants le programme qualité efficacité famille documentait de façon détaillée les objectifs de la politique familiale et ses indicateurs de suivi. Cependant le PQE 2009 ne fait pas référence à l'article L112-1 du CASF dans sa dernière version mais détaille les dépenses État et collectivités locales estimées par la CNAF (cf. rapport ONAPE) et donne les indications suivies annuellement sur l'effet redistributif de l'impôt sur le revenu et certaines dépenses fiscales. Il n'est pas précisé si cette annexe très substantielle au PLFSS est également considérée comme annexée au PLF et répondant en totalité aux objectifs d'information du parlement prévus par l'article L112-1.

Annexe IX

sont spécifiques, et sans rapport avec celles de la branche maladie, notamment les pouvoirs réglementaires du DG de l'UNCAM et ses missions relatives aux conventions des professionnels libéraux. De même l'objectif national des dépenses d'assurance maladie est une construction qui n'est pas transposée dans les autres branches, alors que plusieurs rapports ont déjà proposé une transposition sous forme d'objectif national des dépenses de l'assurance famille (ONDAF).

Encadré 6 : Le rapport Charges et produits de l'Assurance Maladie

« Depuis 2005, chaque année, en amont de la discussion du projet de loi de finance de la Sécurité sociale (PLFSS), l'Assurance Maladie présente son rapport Charges et produits au gouvernement et au Parlement. Celui-ci répertorie les pistes possibles d'évolution des dépenses et des recettes de la branche Maladie. À partir d'analyses réalisées sur l'évolution des dépenses et des pratiques et en s'appuyant sur les recommandations françaises et internationales, le rapport Charges et produits cherche à documenter des pistes concrètes pour assurer le respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) et garantir le maintien d'un système de santé solidaire, performant et soutenable. Les propositions du rapport répondent toutes à une double finalité : identifier des pistes d'économies chiffrées tout en garantissant la meilleure qualité des soins possible. C'est le sens du « juste soin au juste coût ». À des fins prospectives, le rapport s'attache également à défricher de nouvelles thématiques ou modalités d'actions, en s'inspirant de l'analyse d'innovations conduites en régions ou dans d'autres pays. »

Sans transposer la création en 2004 de l'UNCAM, qui se réduit aujourd'hui aux deux caisses CNAM et CCMSA, et compte tenu de l'intégration financière des dépenses famille de la CCMSA aux comptes de la CNAF²⁷, un article transposé pourrait s'envisager ainsi : « La CNAF transmet, avant le 15 juin de chaque année au ministre chargé de la sécurité sociale et au Parlement des propositions relatives à l'évolution des charges et des produits de la Caisse nationale des allocations familiales au titre de l'année suivante et aux mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie. Ces propositions tiennent compte des objectifs de la politique familiale et des missions de service public confiées à la branche famille. Elles sont transmises après avis de son conseil d'administration et en lien avec la Caisse centrale de mutualité sociale agricole. »

Encadré 7 : Mandat donné à l'UNCAM depuis la loi assurance maladie de 2004 et transposable à la branche famille (article L. 111-11 du code de la sécurité sociale)

« L'Union nationale des caisses d'assurance maladie transmet avant le 15 juin de chaque année au ministre chargé de la sécurité sociale et au Parlement des propositions relatives à l'évolution des charges et des produits de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, de la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs indépendants non agricoles et de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole au titre de l'année suivante et aux mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie. Ces propositions tiennent compte des objectifs de santé publique. Les propositions de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie sont soumises, préalablement à leur transmission, à l'avis du conseil [de l'UNCAM] mentionné à l'article L. 182-2-2. »

²⁷ Cette intégration financière, ancienne s'agissant des prestations légales, est plus récente (2016) s'agissant de l'action sociale, et elle est totale, contrairement aux dépenses maladie dont seul le solde des gestions techniques remonte à la CNAM : aucune dépense famille n'est prise en charge par la CCMSA, qui verse les prestations familiales légales et extra-légales pour le compte de la CNAF, qui consolide dépenses et recettes dans ses comptes.

3.4. La gouvernance famille reste inaboutie entre la CNAF et la CCMSA malgré le caractère universel de la branche et l'intégration financière totale des régimes agricoles

En matière de gouvernance, il n'apparaît pas que toutes les conséquences aient été tirées de l'intégration financière des dépenses famille de la CCMSA au sein de la branche famille et des comptes de la CNAF, et de l'évolution des prestations servies par les 101 CAF et les 35 caisses de MSA, y compris depuis 2016 les prestations familiales extra-légales, et les prestations de logement et de solidarité servies pour le compte de l'État et des départements aux ressortissants des régimes agricoles (salariés et non-salariés agricoles).

D'une part, les compétences et systèmes d'information nécessaires pour gérer l'ensemble des prestations familiales, de logement et de solidarité, pour 440 000 familles et environ 3,3 % de la population nationale paraissent difficilement pouvoir être réunis au sein de la CCMSA, au vu de la taille critique et de la gestion de priorités SI des différentes caisses nationales, et de la différence de ressources avec la branche famille du régime général. D'autre part, l'évolution des métiers et de la société, de la protection sociale, en termes de cumul ou d'exercices successifs d'activités, de mobilité professionnelle et géographique, de composition et d'évolution des familles, avec des couples mixtes entre le régime agricole et le régime général, militent pour une communication entre SI et un adossement aux outils créés par la CNAF qui n'a pas été développé à ce jour.

Enfin, les relations partenariales avec les collectivités, associations, professionnels de l'enfance et de la jeunesse justifient en matière d'action sociale et de services aux familles, particulièrement l'accueil du jeune enfant, une action plus intégrée de la branche famille, les systèmes d'information et outils financiers et juridiques ne pouvant être maintenus avec sécurité et déclinés avec la même profondeur à l'échelle de 3 % de la population, même si les régimes agricoles ont des spécificités et disparités géographiques bien comprises.

Le rapport IGAS-IGF-CGEDD d'avril 2021 relatif à la COG 2016-20 de la CCMSA indique que les dossiers famille et solidarité-logement pour les ressortissants des deux régimes agricoles sont traités par 716 ETP dans 26 sites de production sur 35 caisses de MSA en métropole²⁸.

Enfin, indépendamment de l'articulation de leurs réseaux et actions, il n'existe pas pour la branche famille une gouvernance de type UNCAM pour la branche maladie, qui fédérerait davantage les avis au parlement et au gouvernement, les travaux techniques et les participations aux chantiers nationaux et inter-régimes, et l'action territoriale. À cet égard, l'ordonnance de mai 2021 désigne le président de la CAF comme vice-président du comité départemental des services aux familles et indique que les services des CAF et caisses de MSA participent au comité départemental (quatre membres désignés conjointement par les directeurs concernés) : la signature des caisses de MSA à côté des CAF n'est donc pas formellement prévue.

²⁸ Outre-mer, dans les 5 DROM, seul le régime des non-salariés agricoles (NSA) existe et en l'absence de caisses de MSA, ce sont les organismes du régime général CGSS et CAF dans les 4 DROM historiques et la caisse de sécurité sociale de Mayotte qui versent les prestations familiales ou de logement et solidarité aux NSA. Par exception au droit national, les salariés agricoles des 5 DROM sont au régime général.

ANNEXE X

Personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS	1
2. ADMINISTRATIONS CENTRALES	1
2.1. Ministère de l'Économie, des finances et de la relance	1
2.2. Ministère des Solidarités et de la santé.....	1
2.3. Autres ministères et administrations	1
3. CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)	2
3.1. Conseil d'administration	2
3.2. Direction générale et directions thématiques.....	2
3.3. Agence de recouvrement et de l'intermédiation des pensions alimentaires (ARIPA).....	2
3.4. Réseau des caisses d'allocations familiales (CAF).....	2
3.4.1. CAF du Cher	2
3.4.2. CAF des Hauts-de-Seine	3
3.4.3. CAF du Rhône.....	3
3.4.4. CAF de la Seine-Saint-Denis.....	3
4. CAISSE CENTRALE DE MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (CCMSA)	3
5. AUTRES OPÉRATEURS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	3
5.1. Caisse des dépôts et consignations (CDC)	3
5.2. Pôle emploi	3
6. ORGANISMES CONSULTATIFS	3
6.1. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)	3
6.2. Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS).....	4
7. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	4
7.1. Associations de collectivités territoriales.....	4
7.1.1. Assemblée des départements de France (ADF).....	4
7.1.2. Association des maires de France (AMF).....	4
7.1.3. Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS).....	4
7.1.4. Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS).....	4
7.2. Communes	4
7.2.1. Argenteuil.....	4
7.2.2. Montmorency.....	4
7.2.3. Sèvres.....	4
7.2.4. Paris.....	5

8. EXPERTS ET CHERCHEURS	5
9. ASSOCIATIONS.....	5
9.1. Union nationale des associations familiales (UNAF).....	5
9.2. Confédération syndicale des familles (CSF).....	5
9.3. Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)	5
10. JURIDICTIONS.....	6
10.1.. Conseil d'État	6
10.2.. Cour des comptes.....	6
11. AUTRES.....	6

1. Cabinets

- ◆ M^{me} Sarah Sauneron, cabinet du ministre des Solidarités et de la santé ;
- ◆ M^{me} Delphine Champetier, cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Comptes publics ;
- ◆ M. David Blin, cabinet du secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles.

2. Administrations centrales

2.1. Ministère de l'Économie, des finances et de la relance

- ◆ M^{me} Amélie Verdier, directrice, M. Arnaud Wieber, sous-directeur, M^{me} Marie Chanchole, sous-directrice, M. John Houldsworth, adjoint à la sous-directrice, direction du budget ;
- ◆ M. Pierre Chavy et M. Remi Le Tennier, bureau des collectivités territoriales, direction du budget ;
- ◆ M. Jean Fournier et M^{me} Charlotte Légrésy, bureau solidarité insertion, direction du budget ;
- ◆ M. Samuel Menard, M^{me} Karine Ishii, M Baptiste Royer et M Adrien Perret, bureau retraites et redistribution, direction générale du trésor ;
- ◆ M^{me} Marie-Astrid de Barmon, sous-directrice, M. Alexandre Lapierre, bureau C1, direction de la législation fiscale ;
- ◆ M. Philippe Gac ; M^{me} Catherine Privez, M^{me} Nathalie Viault, bureau CL2A, direction générale des finances publiques ;

2.2. Ministère des Solidarités et de la santé

- ◆ M. Franck Von Lennep, directeur et M Denis Le Bayon, sous-directeur, direction de la sécurité sociale ; Mmes Anne-Claire Horel, 6^{ème} sous-direction, Nina Vassilieff, Caroline Lefebvre, 2^{ème} sous-direction ;
- ◆ M. Fabrice Lengart, directeur DREES, Mme. Céline Marc, sous-directrice ;
- ◆ M. Jérôme Jumel, adjoint à la directrice Direction générale de la cohésion sociale, chef du service des politiques sociales et médico-sociales ; M. Jean-François Pierre, bureau enfance jeunesse ; Jean-Robert Jourdan, sous-directeur des professions sociales, de l'emploi et des territoires SD 4, Axel Essid, adjoint au sous-directeur ; Jean Dherot, SD1.

2.3. Autres ministères et administrations

- ◆ M. Jean-François de Montgolfier, directeur, direction des affaires civiles et du sceau, ministère de la justice ;
- ◆ M^{me} Karine Delamarche, sous-directrice, direction générales des collectivités, ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités ;
- ◆ M. Xavier Niel, M. Guillaume Leforestier, direction générale des collectivités locales ;
- ◆ M. Eric Trottmann, conseiller social régional, ambassade de France à Stockholm ;
- ◆ M. Pierre Pérard, attaché social, ambassade de France à Copenhague.

3. Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

3.1. Conseil d'administration

- ◆ M^{me} Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration ;
- ◆ M. Jean-Marie Attard, représentant de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ;
- ◆ M. Philippe Chognard, représentant de la CPME ;
- ◆ M^{me} Béatrice Gruau-Racine, représentante du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- ◆ M. Michel Pezas, représentant de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- ◆ M. Joël Raffard, représentant de la Confédération générale du travail (CGT) ;
- ◆ M. Jacques Rimeize, représentant de Force ouvrière (FO).

3.2. Direction générale et directions thématiques

- ◆ M. Vincent Mazauric, directeur général ;
- ◆ M^{me} Agnès Basso-Fattori, directrice générale déléguée chargée de la direction du réseau ; M. Marc Le Floc'h, directeur adjoint du réseau ;
- ◆ M. Frédéric Marinacce, directeur général délégué chargé des politiques familiales et sociales ; M. Frédéric Vabre, M^{me} Pauline Domingo, chefs de département ;
- ◆ M. Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche ; M^{me} Florence Thibault, directrice adjointe de la direction des statistiques, des études et de la recherche.

3.3. Agence de recouvrement et de l'intermédiation des pensions alimentaires (ARIPA)

- ◆ M^{me} Aurélie Schaaf, directrice ;
- ◆ M^{mes} Barbora Brlayova et M^{me} Brigitte Aubard.

3.4. Réseau des caisses d'allocations familiales (CAF)

3.4.1. CAF du Cher

- ◆ M. Jérémie Audoin, directeur ;
- ◆ M^{me} Nathalie Thouvenot, directrice adjointe ;
- ◆ M^{me} Garand directrice comptable et financière ;
- ◆ M. Frédéric Blum, responsable des relations clients ;
- ◆ M^{me} Stéphanie Fargeas, manager réseaux et projets ;
- ◆ M^{me} Sandra Erroussi, pilotage offre de travail social ;
- ◆ M^{me} Sylvie Willems responsable du pôle offre globale de services ;
- ◆ M^{me} Gwenaëlle Robichon manager de production.

Annexe X

3.4.2. CAF des Hauts-de-Seine

- ◆ M^{me} Caroline Gugenheim, directrice ;
- ◆ M. Davie Quairel, directeur comptable et financier ;
- ◆ M. Fred Latour, directeur adjoint chargé de l'offre de service prestations et action sociale.

3.4.3. CAF du Rhône

- ◆ M^{me} Véronique Henri Bougreau, directrice ;
- ◆ M^{me} Claire Fournaux, directrice adjointe ;
- ◆ M^{me} Françoise Canard, directrice comptable et financière ;
- ◆ M. Heikel Abdelmoula, sous-directeur des prestations ;
- ◆ M^{me} Sandrine Roulet, sous-directrice action sociale.

3.4.4. CAF de la Seine-Saint-Denis

- ◆ M. Pascal Delaplace, directeur ;
- ◆ M. Bernard.de Ryck, directeur général adjoint ;
- ◆ M^{me} Aminata Maiga, Directrice des prestations et service à l'allocataire ;
- ◆ M. Romain Gardelle, sous-directeur du développement territorial ;
- ◆ M^{me} Corinne Lorenzi, directrice comptable et financière ;
- ◆ M^{me} Ludivine Baubry, attachée de direction.

4. Caisse centrale de Mutualité sociale agricole (CCMSA)

- ◆ M. Nicolas Bondonneau, directeur des politiques sociales ;
- ◆ M^{me}. Pascale Goeury, directrice famille-digitalisation-relation de service.

5. Autres opérateurs et établissements publics

5.1. Caisse des dépôts et consignations (CDC)

- ◆ M^{me} Mélanie Pavros, directrice de cabinet de M. Olivier Sichel.

5.2. Pôle emploi

- ◆ M. Paul Bazin, directeur général adjoint.

6. Organismes consultatifs

6.1. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

- ◆ M^{me} Sylviane Giampino, présidente du HCFEA ;
- ◆ M. Bertrand Fragonard, président du Conseil de l'âge, vice-président du HCFEA ;

Annexe X

- ◆ M. Michel Villac, président du Conseil de la famille, vice-président du HCFEA ;
- ◆ M^{me} Laurence Rioux, secrétaire générale.

6.2. Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)

- ◆ M. Dominique Libault, président.

7. Collectivités territoriales

7.1. Associations de collectivités territoriales

7.1.1. Assemblée des départements de France (ADF)

- ◆ M. Jean-Michel Rapinat, directeur en charge des politiques sociales.

7.1.2. Association des maires de France (AMF)

- ◆ M^{me} Clotilde Robin, co-présidente du groupe de travail petite enfance de l'AMF.

7.1.3. Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS)

- ◆ M^{me} Anne Troadec, présidente ;
- ◆ M. Roland Giraud, vice-président.

7.1.4. Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)

- ◆ M^{me} Mathilde Roy, vice-présidente et maire adjointe d'Amiens ;
- ◆ M^{me} Florence Angier, chargée de mission.

7.2. Communes

7.2.1. Argenteuil

- ◆ M. Georges Mothron, maire d'Argenteuil ;
- ◆ M. Patrick Lemoine, directeur général des services.

7.2.2. Montmorency

- ◆ M. Maxime Thory, maire de Montmorency.

7.2.3. Sèvres

- ◆ M. Cédric Sirugue, directeur général des services de la mairie de Sèvres ;

Annexe X

- ◆ M^{me} Sandrine Fissoune, directrice Éducation, famille, enfance et jeunesse ;
- ◆ M^{me} Fabienne Malfitano, directrice Cohésion sociale et Centre communal d'action sociale (CCAS).

7.2.4. Paris

- ◆ M. Xavier Vuillaume, directeur des familles et de la petite enfance ;
- ◆ M^{me} Sophie Fady-Cayrel, directrice adjointe des familles et de la petite enfance ;
- ◆ M^{me} Julia Carrer, sous-directrice de la protection maternelle et infantile (PMI) ;
- ◆ M. Clément Porte, chef du service financier et juridique de la direction des familles et de la petite enfance.

8. Experts et chercheurs

- ◆ M. Julien Damon, conseiller scientifique EN3S ;
- ◆ M. André Matthieu, économiste, INSEE ;
- ◆ M^{me} Magali Mazuy, chercheure et M. Laurent Toulemon, chercheur, Institut national d'études démographiques (INED) ;
- ◆ M. Henri Sterdyniak, économiste, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- ◆ M. Pierre-Yves Cusset, France stratégie ;
- ◆ M^{me} Karine Briard, Direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques (DARES) ;
- ◆ M. Willem Adema et M. Olivier Thévenon, chercheurs, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;
- ◆ M^{me} Muriel Pucci-Porte, chercheure, Université Paris I Panthéon Sorbonne.

9. Associations

9.1. Union nationale des associations familiales (UNAF)

- ◆ M^{me} Marie-Andrée Blanc, présidente ;
- ◆ M^{me} Guillemette Leneveu, directrice générale.

9.2. Confédération syndicale des familles (CSF)

- ◆ M^{me} Charlotte Barre et M. Johan Jousseau.

9.3. Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

- ◆ M. Pascal Brice, président ;
- ◆ M^{me} Maëlle Léna, chargée de mission famille.

10. Juridictions

10.1. Conseil d'État

- ◆ M. Philippe Josse, conseiller d'État ;
- ◆ M. Alexis Goin, auditeur au Conseil d'État ;

10.2. Cour des comptes

- ◆ M^{me} Martine Latare, conseillère maître ;
- ◆ M. Vincent Chevrier, rapporteur.

11. Autres

- ◆ M. Florent de Bodman, directeur de l'association 1001 mots ;
- ◆ M^{me} Catherine Dampière, directrice de l'association Arppe en Berry ;
- ◆ M^{me} Véronique Bied Chareton ancienne directrice de la législation fiscale.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les Ministres

Paris, le 11 JAN. 2021

Nos références : CP-MEFI-D21-00615

Note à l'attention de

**Madame Marie-Christine LEPETIT,
Cheffe de l'Inspection générale des finances**

et de

**Madame Nathalie DESTAIS,
Cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales**

Objet : Mission de revue des dépenses engagées dans le champ social comme dans le champ fiscal au soutien de la politique familiale

La politique de soutien aux familles constitue l'un des piliers essentiels de notre système de protection sociale. Les enjeux financiers de la politique familiale varient selon le périmètre retenu, le compte de l'enfance de la DREES évaluant ainsi les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants entre 63 et 107 milliards d'euros en 2017, soit entre 2,7 % et 4,7 % du PIB. Les montants ainsi mobilisés contribuent à soutenir la natalité en agissant en faveur de toutes les familles, notamment le plus modestes, en vue d'assurer une compensation des charges liées à l'éducation et l'entretien de l'enfant, de favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle notamment par l'offre de modes d'accueil du jeune enfant et la proposition de congés indemnisés, et d'accompagner la parentalité.

Si ces politiques de soutien aux familles sont marquées par leur ancienneté au sein de notre système de protection sociale et de notre système fiscal (des lois sur les assurances sociales de 1928 et 1930 à la loi de 1945 instituant le quotient familial), elles ont été également caractérisées par leur adaptabilité, notamment devant le renforcement de l'importance des objectifs de soutien aux familles en situation de pauvreté, avec par exemple la création du complément familial, et de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, à travers le développement depuis la fin des années 1970 des aides à l'accueil individuel ou collectif du jeune enfant.

Après une période 2012-2017 marquée par un renforcement du ciblage relatif des prestations familiales sur les familles les plus modestes et une réduction de l'avantage maximal du quotient familial, les derniers exercices se sont caractérisés par une consolidation de notre politique familiale et par une attention forte portée aux mille premiers jours de l'enfant (objectifs de créations de places

en crèches et campagne de formation des professionnels de la petite enfance sur la base d'une charte nationale de la qualité d'accueil du jeune enfant, allongement du congé de paternité et d'accueil de l'enfant etc.), aux enfants en situation de handicap (mise en place d'un bonus inclusion sociale au sein des établissements d'accueil du jeune enfant, majoration du CMG au titre des enfants ouvrant droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, etc.) et à la situation des familles monoparentales (majoration du CMG pour les parents isolés, mise en place du service public des pensions alimentaires).

Des travaux et rapports importants ont par ailleurs été remis sur la politique familiale au sens large (notamment le rapport de la mission d'information sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle, rendu public en 2020) ou plus ciblé (rapport de la commission sur les mille premiers jours de l'enfant, remis en 2020) ou sur des prestations spécifiques (notamment les rapports de l'IGAS et du Haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge sur le congé parental indemnisé). Le HCFEA achèvera également au premier semestre 2021 un état des lieux des évolutions de la politique familiale sur les quinze dernières années.

Ce panorama mérite d'être complété par une analyse transversale de l'efficacité des moyens financiers engagés au titre de la politique familiale au regard des objectifs de compensation des charges de famille, de soutien aux ménages avec enfants en situation de pauvreté, de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (en relais et le cas échéant en approfondissement de la revue de dépenses « petite enfance » menée en 2017) et de soutien à la parentalité. La mission pourra également interroger l'exhaustivité des objectifs assignés à la politique familiale, notamment la pertinence de remettre explicitement en avant les objectifs de natalité, alors que le lien entre générosité des aides aux familles et natalité sont discutés, ou son rôle d'accompagnement des ruptures familiales au travers de la mise en place récente de l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires.

Cette analyse couvrira à titre principal l'ensemble du champ des prestations familiales, les dispositifs fiscaux (au premier chef le quotient familial mais aussi des dispositifs plus spécifiques comme la demi-part fiscale supplémentaire pour les parents isolés), ainsi que les aides personnelles au logement en tant qu'elles bénéficient aux familles, et le RSA et la prime d'activité en tant qu'ils prennent en compte la présence d'enfants au foyer, en vous appuyant sur les travaux pilotés par Fabrice Lenglard sur le revenu universel d'activité. La mission s'attachera pour chacun des dispositifs sous revue à analyser sa contribution à l'atteinte des objectifs de la politique familiale, son efficacité au regard des sommes mobilisées à cette fin et les éventuelles adaptations à leur apporter. Elle pourra utilement mobiliser les enseignements des comparaisons internationales disponibles sur le champ de la politique familiale.

À titre subsidiaire et complémentaire des missions ciblées qui seront lancées par le Gouvernement début 2021 dans le champ des services aux familles et notamment de l'accueil du jeune enfant et du congé parental, cette analyse couvrira également l'action sociale mobilisée par la branche famille et les politiques de soutien à la parentalité.

La mission s'efforcera également de dégager des pistes de simplification de l'architecture générale des dispositifs de soutien aux familles, notamment dans le champ des prestations familiales.

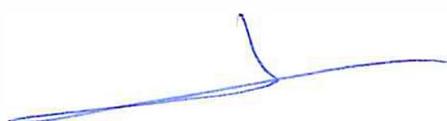
Au sein de ce cadre général, elle apportera une attention particulière aux items suivants, de manière non exclusive, en dégageant pour chacun d'entre eux en tant que nécessaire des pistes d'évolution et en expertisant leur faisabilité technique :

- la possibilité de simplifier, non spécifiquement dans un objectif d'économies générales mais de rationalisation de l'action publique, l'architecture des dispositifs généraux de soutien monétaire aux familles, en particulier des trois grandes prestations générales d'entretien que sont les allocations familiales, le complément familial et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ; cette approche globale pourra également couvrir le quotient familial. Les enjeux en matière de redistribution pourront utilement être étudiés ;

- la cohérence de la prise en compte par les dispositifs sociaux et fiscaux de la situation des familles monoparentales ;
- l'adaptation de notre système de prestations sociales aux évolutions des formes de famille, et notamment aux situations de séparation induisant une garde alternée des enfants, pour lesquelles aujourd'hui un partage des prestations entre les parents n'est possible que de manière très partielle, pour les allocations familiales ;
- la rationalisation des périmètres et des définitions des ressources prises en compte pour les différentes prestations, aides et dispositifs précités, qu'il s'agisse des prestations familiales ou des autres prestations sociales, minima sociaux et aides au logement, en proposant des pistes de simplification des règles actuelles ;
- le questionnement de la logique transversale actuelle d'indexation des plafonds et des montants de l'ensemble des prestations familiales sur l'inflation, en interrogeant ce modèle prestation par prestation ;
- l'adéquation de l'allocation de rentrée scolaire à son objectif de compensation des frais liés à la scolarisation de l'enfant et plus globalement au pic de dépenses auquel sont confrontées les familles avec enfants au moment de la rentrée scolaire, au regard notamment des coûts constatés en fonction de l'âge de l'enfant.

Dans l'accomplissement de ses travaux, la mission pourra s'appuyer autant que nécessaire sur les services du ministère des solidarités et de la santé, en particulier la direction de la sécurité sociale, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques et la direction générale de la cohésion sociale, ainsi que sur les services du ministère de l'économie, des finances et de la relance, en particulier la direction générale du trésor et la direction générale des finances publiques. Elle pourra solliciter également l'appui des services de la caisse nationale des allocations familiales et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole.

Nous souhaitons pouvoir disposer de votre rapport au plus tard le 1^{er} juillet 2021, afin de pouvoir pleinement en tenir compte en tant que de besoin dans l'élaboration des lois financières pour l'année 2022.



Olivier VERAN
Ministre des Solidarités
et de la Santé



Adrien TAQUET
Secrétaire d'État
chargé de l'Enfance et des
familles



Olivier DUSSOPT
Ministre délégué
chargé des Comptes
publics