

Chapitre XI

Les aides publiques aux familles

PRÉSENTATION

Cette étude s'inscrit dans le prolongement des travaux que la Cour a consacrés à différents volets de la politique familiale au cours des dernières années³⁴⁴ et se propose d'examiner un ensemble d'aides publiques aux familles sous l'angle du bon usage des deniers publics et de la cohérence de leur utilisation. En effet, la politique familiale, au sens du soutien financier public aux familles, est loin de se réduire aux seules prestations familiales versées directement aux familles par les caisses d'allocations familiales ou assimilées.

Ceci suppose au préalable d'avoir identifié les aides qui participent de ce soutien aux familles. Dans les limites des compétences de la Cour et des données disponibles, la présente enquête a retenu dans son champ non seulement les prestations familiales, mais aussi les prestations d'action sociale délivrées par la branche famille, les allègements d'impôt sur le revenu consentis aux familles, les prestations sociales dont le barème tient compte de la taille de la famille (aides au logement³⁴⁵, minima sociaux), certaines prestations versées aux familles par l'Etat (bourses scolaires, supplément familial de traitement des fonctionnaires). Les avantages familiaux de retraite seront aussi brièvement abordés.³⁴⁶

Deux problématiques ont ensuite été privilégiées comme axes d'analyse : la compensation du coût de l'enfant d'une part, la conciliation vie familiale/vie professionnelle d'autre part.

La question de la compensation du coût de l'enfant conduit à apprécier les effets des diverses aides publiques aux familles tant en termes de redistribution horizontale que de redistribution verticale. L'équité horizontale, à savoir la compensation (au moins partielle) de la baisse de niveau de vie des familles résultant de la présence des enfants, de sorte que

344 . Notamment les prestations pour les familles monoparentales, l'allocation d'éducation spéciale, l'assurance vieillesse des parents au foyer (RALFSS 1998), les prestations familiales sous conditions de ressources, les dépenses fiscales et les politiques sociales (RALFSS 2001), la politique d'aide à la petite enfance (RPA 2003), l'action sociale de la branche famille (RALFSS 2006).

345. Les aides personnelles au logement ont fait l'objet d'une étude spécifique dans le rapport public annuel de la Cour publié en février 2007 (pages 386 et s.).

346. Une approche plus extensive encore, qui n'est pas retenue ici, conduirait à prendre en compte l'ensemble des aides financées par les collectivités territoriales, voire une partie des dépenses publiques dont bénéficient à un titre particulier les familles, telles que les dépenses de santé (hors maternité) ou d'éducation notamment le coût de l'école maternelle, dans la mesure où la scolarisation des enfants à trois ans voire dès deux ans représente un service rendu aux familles qui, dans d'autres pays, doivent faire garder leurs enfants de cet âge.

le niveau de vie des familles ne soit pas (trop) éloigné de celui des ménages de même revenu sans enfant, est un objectif historique et constant de la politique familiale. La redistribution verticale s'est imposée progressivement comme une dimension importante de la politique familiale, sinon comme un objectif à part entière, à partir des années 1970, dès lors que, par souci d'économie (pour concentrer les moyens disponibles sur les familles modestes) et d'équité (pour égaliser les taux d'effort des familles), on a convenu de mettre une partie des prestations familiales sous condition de ressources ou de les moduler en fonction inverse du revenu des familles.

A la faveur de la généralisation de l'activité salariée des femmes, la question de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale a pris une importance croissante au cours des dernières années, par rapport à celle du soutien au revenu des familles dont la mère n'a pas d'activité professionnelle³⁴⁷.

Le dernier grand objectif assigné à la politique familiale, à savoir celui d'encourager la natalité pour assurer le renouvellement des générations, apparaît davantage comme un objectif final, dans la mesure où les comportements en termes de fécondité dépendent de multiples facteurs exogènes à la politique familiale. Une compensation jugée satisfaisante du coût de l'enfant et une conciliation plus aisée entre la vie familiale et la vie professionnelle contribuent probablement à encourager la natalité, même s'il serait souhaitable que des études permettent de mieux en préciser l'ampleur.

I - Les contours des aides publiques aux familles

Les prestations familiales versées par la branche famille ne représentent qu'une partie des aides publiques aux familles, qui font intervenir plusieurs décideurs et financeurs et dont le montant total est malaisé à estimer.

347. L'allocation de salaire unique (salariés) et l'allocation de mère au foyer (non-salariés) ont été supprimées en 1977, à l'occasion de la création du complément familial versé sous condition de ressources aux familles de trois enfants et plus.

A – Les aides versées par les caisses d’allocations familiales

Les caisses d’allocations familiales et assimilées (notamment les caisses de la mutualité sociale agricole) versent les prestations familiales, dont la liste figure à l’article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, et des prestations extra-légales dites d’action sociale. En 2005, ces prestations ont représenté respectivement 30,5 Md€ et 3,3 Md€, sur un total de dépenses de la branche famille de 52 Md€³⁴⁸.

En outre, les caisses d’allocations familiales versent pour le compte de tiers (l’Etat ou les départements) des prestations sociales qui ne sont pas réservées aux ménages avec enfants mais dont les conditions d’attribution (plafond de ressources et montant) tiennent compte du nombre de personnes à charge et qui, de ce fait, bénéficient dans des proportions variables aux familles : l’aide personnalisée au logement, le revenu minimum d’insertion et l’allocation adulte handicapé³⁴⁹.

1 – Les prestations familiales

Les prestations familiales recouvrent des prestations d’entretien et des prestations d’aide à la garde des jeunes enfants. Leur champ et leurs règles d’attribution relèvent de l’Etat.

348. Les dépenses de la branche famille recouvrent en outre l’allocation adulte handicapé (5 Md€), des transferts (10,2 Md€) - dont la contribution au fonds national d’aide au logement pour le financement de l’allocation personnalisée au logement (3,5 Md€) - et des charges de personnel et autres charges de gestion courante.

349. Les logiques juridique, financière et comptable ne se recoupent pas, ce qui introduit une certaine complexité : l’allocation de parent isolé constitue une prestation familiale au sens juridique et comptable du terme, mais elle est remboursée à la branche famille par l’Etat ; l’allocation adulte handicapé est versée comme une prestation familiale mais juridiquement n’en est pas une : elle figure dans les comptes de la branche au titre des prestations légales, mais est remboursée par l’Etat ; l’allocation personnalisée au logement et le RMI sont versés pour compte de tiers par les CAF, et ne figurent pas dans les comptes de la branche : cependant, s’agissant de l’aide personnalisée au logement, la branche famille contribue à son financement par le biais d’un transfert. Cette étude ne s’arrête pas à cette complexité, mais s’attache à décrire de manière cohérente l’ensemble des aides publiques aux familles.

Les prestations familiales en 2005³⁵⁰

Prestations attribuées sans condition de ressources (16,3 Md€) :

- les allocations familiales versées à toutes les familles à compter du 2^{ème} enfant (118 € par mois pour deux enfants, 269 € pour trois enfants, 420 € pour quatre enfants ; des majorations de 33 € et 59 € par mois sont allouées respectivement aux enfants de 11 à 16 ans et à ceux de 16 à 18 ans) ;
- le complément de libre choix d'activité³⁵¹ (allocation parentale d'éducation avant 2004) versé aux parents arrêtant ou réduisant leur activité pour s'occuper de leur enfant de moins de 3 ans (522 € par mois à taux plein) ;
- l'allocation de soutien familial, destinée aux personnes recueillant un orphelin et aux familles monoparentales (110 € par mois et par enfant, à taux plein) ;
- l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et l'allocation journalière de présence parentale, destinées aux familles ayant un enfant handicapé ou malade.

Prestations attribuées sous condition de ressources ou modulées en fonction du revenu (14,2 Md€) :

- le complément familial versé aux familles de trois enfants et plus (153 € par mois) ;
- l'allocation de naissance³⁵¹ (841 €) et l'allocation de base³⁵¹ (168 € par mois), versées aux familles ayant un enfant de moins de trois ans ; ces deux prestations formaient avant 2004 l'allocation pour jeune enfant ;
- l'allocation de parent isolé (en moyenne 393 € par mois, 736 € au maximum pour un adulte avec un enfant) ;
- l'allocation de rentrée scolaire (269 € par enfant) ;
- l'allocation de logement familial (en moyenne 221 € par mois pour un enfant à charge, 218 € pour deux enfants, 267 € pour trois enfants) ;
- le complément mode de garde³⁵¹ (cf. tableau page 358)³⁵².

350. Au sens de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale. Source : CNAF.

351. La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) créée au 1^{er} janvier 2004 recouvre sous un même chapeau le complément de libre choix d'activité et les autres prestations liées au jeune enfant.

352. Le complément mode de garde se substitue progressivement, pour les enfants de moins de six ans nés après le 1^{er} janvier 2004, à l'aide à l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) et à l'aide à la garde d'enfant à domicile (AGED).

2 – Les prestations d'action sociale

La branche famille finance des prestations d'action sociale, analysées par la Cour dans le RALFSS 2006, dont la plupart bénéficie directement aux familles. Ces prestations prennent la forme d'aides financières directes (bons-vacances), d'accompagnement social au bénéfice des familles (travail social, aide ménagère) mais surtout de subventions de fonctionnement et d'investissement aux structures collectives d'accueil telles que les crèches ou les centres de loisirs. Ces prestations se sont élevées à 3,5 Md€³⁵³ en 2005, dont 1,8 Md€ pour l'accueil du jeune enfant et 801 M€ pour les loisirs et le temps libre.

3 – Les prestations sociales comportant une dimension familiale

Ciblées sur les titulaires de bas revenus et tenant compte de la situation familiale, l'aide personnalisée au logement et le RMI³⁵⁴ se situent à la frontière de la politique familiale et de la politique sociale. Les compter intégralement dans les aides publiques aux familles conduirait assurément à biaiser l'analyse, puisque ces deux prestations bénéficient pour une large part à des ménages sans enfant. Seule une évaluation sur données individuelles des coûts liés à la modulation des barèmes en fonction du nombre d'enfants permettrait d'estimer la dimension familiale incorporée dans ces deux prestations. Par approximation, on retiendra toutefois parmi les aides aux familles la contribution de la branche famille au financement de l'aide personnalisée au logement³⁵⁵.

On relèvera d'ailleurs que l'allocation de logement familiale et l'allocation de parent isolé, bien que juridiquement rangées au nombre des prestations familiales par l'article L. 511-1, ressortissent davantage,

353. Il s'agit du montant total des dépenses d'action sociale des caisses d'allocations familiales, y compris sur ressources propres (source : CNAF, direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche, 2005). Ce montant diffère quelque peu du montant des dépenses consolidées d'action sociale hors opérations de capital cité supra (3,3 Md€), qui sera retenu pour le chiffre global.

354. On laissera de côté l'allocation adulte handicapé, qui relève davantage de la politique du handicap

355. La clef de financement de l'aide personnalisée au logement entre l'Etat et la sécurité sociale repose sur le principe de l'allocation logement virtuelle : ne revient à la charge de la branche famille que le montant d'allocation qu'aurait perçu la famille si l'allocation personnalisée au logement n'avait pas été créée (cf. l'insertion sur les aides personnelles au logement dans le RPA 2006, p. 385 à 406).

depuis la création du RMI et le « bouclage » des aides au logement³⁵⁶, à cette catégorie des prestations sociales comportant une dimension familiale qu'à celle des prestations liées à la présence d'enfants : en effet, en l'absence d'enfant, les ménages bénéficiaires de l'allocation de logement familial ou de l'allocation parent isolé percevraient respectivement l'allocation de logement sociale et le RMI.

B – Les autres aides aux familles

Outre les prestations versées par la branche famille, plusieurs autres types d'aides publiques aux familles financées par l'Etat ou les autres branches de la sécurité sociale seront retenus dans les analyses qui suivent.

1 – La prise en compte de la taille de la famille par la fiscalité

Les allègements fiscaux pour charges de famille concernent principalement l'impôt sur le revenu et, à titre secondaire, la taxe d'habitation (sous forme d'abattements et d'exonérations). Pour s'en tenir à l'impôt sur le revenu, deux types de dispositions fiscales peuvent être distingués : les règles de calcul du nombre de parts, dans le cadre du mécanisme du quotient familial d'une part, les exonérations, réductions ou crédits d'impôt en faveur des familles d'autre part.

S'agissant des règles de détermination du nombre de parts fiscales, l'administration fiscale intègre dans la norme fiscale la part du conjoint et la demi-part attribuée à chaque enfant à charge de moins de 18 ans et comptabilise comme dépenses fiscales les avantages résultant de l'octroi de demi parts ou parts supplémentaires. Selon les estimations de la DGI (sur les revenus 2005), le coût total du quotient familial s'élève à 13,1 Md€, dont 8,8 Md€ au titre de la demi-part de droit commun par enfant et 4,3 Md€ au titre des demi-parts dérogatoires³⁵⁷. Des controverses existent sur le point de savoir s'il convient de considérer la demi-part fiscale de droit commun attribuée à tout enfant de moins de 18 ans comme une aide aux familles ou simplement comme une mesure de

356. Ce bouclage, achevé en 1993, a consisté à étendre progressivement l'allocation de logement sociale aux personnes ayant des ressources modestes et qui étaient laissées en dehors du champ de l'allocation de logement familial et de l'aide personnalisée au logement.

357. Le coût du quotient conjugal est, quant à lui, estimé à 23,9 Md€

justice fiscale ayant pour objet d'adapter la charge fiscale aux capacités contributives des ménages en tenant compte de leur taille³⁵⁸.

En outre, les principales dépenses fiscales en faveur des familles peuvent être estimées entre 3,21 Md€ et 3,45 Md€ sur la base des estimations du ministère des finances sur les revenus 2005³⁵⁹ : exonération des prestations familiales (1 750 M€) et des majorations de pension accordés aux assurés ayant élevé au moins trois enfants (550 M€) ; réduction d'impôt (crédit d'impôt depuis le 1^{er} janvier 2005) pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans (330 M€), réduction d'impôt pour frais de scolarité (380 M€) ; majoration pour enfants de la prime pour l'emploi (220 M€) ; réduction d'impôt liée à l'emploi d'une employée à domicile pour la garde des enfants (entre 80 et 220 M€³⁶⁰).

2 – Les avantages familiaux de retraite

Les régimes de retraite accordent divers avantages aux assurés ayant eu des enfants, communément appelés avantages familiaux de retraite : majorations de pension accordées aux assurés ayant élevé au moins trois enfants, majorations de durée d'assurance -annuités supplémentaires- accordées aux femmes pour chaque enfant, assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), possibilité pour les parents de trois enfants de liquider leur retraite après 15 ans de carrière dans les fonctions publiques et certains régimes spéciaux.

Le coût des avantages familiaux de retraite est difficile à estimer. Celui des majorations de durée d'assurance est pris en charge par les régimes de retraite et mutualisé en leur sein et celui des majorations de pension n'est retracé dans les comptes du fonds de solidarité vieillesse que pour le régime général et les régimes alignés (3,5 Md€ en 2005). L'avantage procuré aux bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer n'est pas aisé à évaluer, car il dépend de leur carrière professionnelle ; seul le montant des cotisations prises en charge par la

358. Une approche intermédiaire retient comme aide aux familles l'allègement d'impôt qui excède le coût économique de l'enfant estimé par l'échelle d'équivalence de l'INSEE : cette était chiffrée à 4,6 Md€ en 2003 (cf. Les aides publiques en direction des familles, Albouy et Roth, 2003).

359. Les allègements fiscaux qui bénéficient aux familles de manière indirecte (par exemple l'exonération du salaire des apprentis ou le régime d'imposition spécial des assistantes maternelles) ne seront pas pris en compte ici.

360. Seule une fraction difficile à estimer des dépenses engagées pour l'emploi d'un salarié à domicile et ouvrant droit à réduction d'impôt correspond à une garde d'enfant(s).

branche famille au titre de l'AVPF et versées au régime général de la branche vieillesse est connu (4 Md€ en 2005³⁶¹). Au total, le conseil d'orientation des retraites évaluait en 2002 l'ensemble de ces avantages à quelque 11,5 Md€ hors cotisations d'AVPF.

3 – Les autres aides publiques directes

Deux autres aides publiques sont versées directement aux familles : le supplément familial de traitement versé aux fonctionnaires, dont le montant est croissant selon le nombre d'enfants et le niveau de traitement, dans la limite d'un plafond ; les bourses d'enseignement secondaire et supérieur attribuées aux familles, sous condition de ressources, par le ministère de l'éducation nationale.

C – L'effort financier global en faveur des familles

Le compte de la protection sociale, compte satellite des comptes nationaux, offre une approche plus économique des aides aux familles que les comptes de la branche famille. Les dépenses retracées dans le risque famille du compte de la protection sociale s'élevaient en 2005 à 39,5 Md€ Mais le périmètre retenu est apparu à la fois trop large et trop étroit par rapport à la présente étude. D'un côté, il inclut les dépenses des régimes d'employeurs, qui débordent le champ des aides publiques aux familles. De l'autre, il exclut non seulement les aides liées à la fiscalité mais aussi toutes les prestations sociales qui se trouvent à l'intersection d'autres risques, telles que les aides au logement (y compris l'allocation de logement familial), les minima sociaux (sauf l'allocation de parent isolé) ou les avantages familiaux de retraite³⁶².

Compte tenu de ces difficultés méthodologiques et de l'absence d'un agrégat statistique adéquat, les aides publiques en faveur des familles, telles que circonscrites dans cette étude, ne peuvent qu'être estimées : cette estimation s'étage entre 69 Md€ et 78 Md€ selon que

361. Sur ce chiffre, cf. rapport de certification des comptes 2006 du régime général de sécurité sociale publié en juin 2007, pp. 86 à 89.

362. En dépit de ces limites, les dépenses retracées dans le risque famille du compte de la protection sociale, auxquelles sont ajoutées les dépenses du risque maternité, soit 45,4 Md€ au total en 2005, constituent l'agrégat statistique retenu dans les comparaisons internationales, notamment par Eurostat, pour évaluer les dépenses sociales en faveur des familles. Sur la base de cet agrégat, la France se situait en 2003, avec 2,6 % du PIB consacré aux dépenses sociales en faveur des familles, dans une position moyenne en Europe, au 7ème rang derrière les pays d'Europe du nord (Danemark, Finlande, Suède), les pays germaniques (Autriche et Allemagne) et le Luxembourg.

l'on intègre ou non le manque à gagner fiscal résultant de la demi-part de droit commun attribuée pour chaque enfant de moins de 18 ans.

Aides publiques en faveur des familles

- prestations familiales au sens de l'article L. 511-1 : 30,5 Md€;
- prestations d'action sociale de la branche famille : 3,3 Md€;
- contribution de la branche famille au financement de l'aide personnalisée au logement : 3,5 Md€;
- prestations d'assurance maladie liées à la maternité : 5,3 Md€³⁶³ ;
- allègements d'impôt liés au calcul du nombre de parts fiscales : 4,3 Md€ à 13,1 Md€;
- dépenses fiscales en faveur des familles : 3,2 Md€ à 3,4 Md€;
- bourses d'enseignement secondaire et supérieur : 1,9 Md€³⁶⁴ ;
- avantages familiaux de retraite : 11,5 Md€;
- cotisations prises en charge par la branche famille au titre de l'AVPF : 4 Md€;
- supplément familial de traitement: 1,3 Md€³⁶⁵.

II - L'évolution des prestations versées par la branche famille

A – Un redéploiement en faveur des prestations ciblées

L'indexation des prestations familiales sur les prix a facilité un redéploiement marqué de la politique familiale des prestations d'entretien général vers des prestations plus ciblées.

1 – Une indexation sur les prix

La plupart des prestations familiales sont définies en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF). Leur évolution dépend donc principalement du nombre des allocataires (et de la taille

363. Source : risque maternité du compte de la protection sociale 2005 (hors allocation de naissance, déjà prise en compte dans les prestations familiales).

364. Source : LFI 2005.

365. Tous agents publics hors grandes entreprises nationales. Source : compte de la protection sociale 2005, DREES.

moyenne des familles) et des conditions de revalorisation de cette base³⁶⁶.

Après avoir augmenté respectivement de 20 % et de 4,8 % au cours des décennies 60 et 70, la base mensuelle des allocations familiales a globalement suivi l'évolution des prix depuis le début des années 1980 et s'est stabilisée en termes réels³⁶⁷. L'indexation de la BMAF est même de droit depuis 1994, la loi disposant que la BMAF doit évoluer conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac, avec une régularisation lorsque les résultats de l'évolution des prix sont connus. Par comparaison, le salaire net moyen et le SMIC net se sont accrus respectivement de 17% et de 34% en termes réels au cours de la même période (1980-2004). Cette divergence s'est traduite par une perte de valeur relative des prestations familiales par rapport aux revenus d'activité, et par une attrition du poids des prestations familiales dans le revenu disponible des ménages.

La stricte indexation de la BMAF sur les prix (sans « coups de pouce ») peut faire l'objet de deux appréciations opposées. Selon la première, l'enrichissement progressif des familles permet légitimement de réduire le montant (en termes réels) des aides destinées à couvrir leurs besoins. Selon la seconde, la revalorisation du montant des prestations devrait tenir compte du fait que le coût de l'enfant élevé dans des conditions sociales standard croît avec le niveau de vie moyen : l'indexation sur les prix, si elle maintient le pouvoir d'achat des prestations, apparaît comme une sous-indexation par rapport à l'évolution du coût de l'enfant.

De leur côté, les recettes de la branche sont majoritairement assises sur la masse salariale, à travers les cotisations et la CSG sur les revenus salariaux. L'écart tendancier de taux de croissance entre les recettes de la branche et les prestations familiales tend donc à dégager, à législation constante, des marges financières.

2 – La montée en charge des prestations ciblées

Au sein des prestations familiales, le poids relatif des prestations générales d'entretien, à savoir les allocations familiales et le complément familial, s'est progressivement effrité : la taille moyenne des familles a reculé et le barème des allocations - en pourcentage de la BMAF - n'a pas

366. Les prestations d'aide à la garde comportent aussi une prise en charge des cotisations sociales des particuliers employeurs, dont le montant évolue comme le SMIC.

367. En euros constants 2005, la BMAF était de 361,37 € en 2005 contre 360,56 € en 1980.

été revalorisé depuis 1985. Le recul de l'âge limite de versement des allocations (de 17 à 20 ans pour les allocations familiales et 21 ans pour le complément familial) n'a fait que freiner cette évolution.

Dans le même temps le poids des prestations ciblées s'est accru, qu'il s'agisse des prestations spécifiques en faveur du jeune enfant (prestation d'entretien du jeune enfant, aides à la garde, aide au retrait d'activité) ou, secondairement, de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation d'éducation spéciale destinée à l'entretien de l'enfant handicapé ou de l'allocation de soutien familial destinée aux familles monoparentales.

Evolution de poids relatif des prestations familiales

En M€

	Montant 1990		Montant 2005	
Entretien général	11 137	66,4%	13 547	50,1%
Scolarité	309	1,8%	1 381	5,1%
Monoparentalité	1215	7,2%	2 043	7,6%
Handicap, invalidité	197	1,2%	560	2,1%
Naissance, jeune enfant	3 909	23,3%	9 494	35,1%
Prestations familiales (hors allocation de logement familial)	16 767	100,0%	27 025	100,0%

Source : CNAF, calculs Cour des comptes

A l'exception de l'allongement de l'âge limite de perception des allocations familiales, les principales modifications de la législation depuis 1990 ont concerné ces prestations ciblées : création de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée en 1991, majoration de l'allocation de rentrée scolaire en 1993, extension de l'allocation parentale d'éducation au 2^{ème} enfant en 1994, versement dès le premier enfant de l'allocation de rentrée scolaire en 1999, réforme de l'allocation d'éducation spéciale en 2002, création de la prestation d'accueil du jeune enfant en 2004.

Le public cible de la politique familiale s'est déplacé des familles nombreuses vers le jeune enfant, quel que soit son rang. Le constat se renforce si l'on tient compte des prestations d'action sociale, qui financent majoritairement des structures collectives d'accueil des jeunes enfants.

Si l'on ne considère que les prestations familiales d'entretien et de garde des enfants, en exceptant l'allocation de logement familial, il apparaît que la politique familiale n'a pas été fortement infléchie, ces dernières années, en faveur des familles à bas revenus : le poids des prestations fortement ciblées (allocation de rentrée scolaire, allocation de parent isolé) s'est certes accru, mais moins que celui des prestations pour jeune enfant, qui sont peu sélectives du fait d'un plafond de ressources très élevé (cf. infra).

Ce constat ne vaut plus, en revanche, si l'on élargit le champ de l'analyse à l'ensemble des prestations sociales bénéficiant aux familles, en prenant en compte non seulement les aides au logement perçues par les familles (allocation de logement familiale et aide personnalisée au logement) mais aussi une partie des montants versés au titre du RMI³⁶⁸.

B – La régulation des dépenses de la branche famille

1 – La nécessité d'un pilotage budgétaire pluriannuel

Si, à législation constante, l'indexation des prestations familiales sur les prix tend à dégager des marges financières, les comptes de la branche famille ont connu une dégradation depuis 2004 qui s'explique essentiellement par la montée en charge des mesures nouvelles liées à la réforme de la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) et par une croissance soutenue des dépenses d'action sociale.

S'agissant des prestations légales, la réforme de la PAJE a été mise en place au 1^{er} janvier 2004 alors même que la croissance des recettes de la branche se ralentissait et son coût a été considérablement sous-évalué : le surcoût de la PAJE par rapport au dispositif préexistant des aides au jeune enfant avait été estimé en 2003 par le Gouvernement à 850 M€ courants annuels en 2007³⁶⁹. Le surcoût effectif s'est élevé à 890 M€ courants dès 2005, à 1 430 M€ en 2006 et devrait atteindre 1 980 M€ courants en 2007, soit plus de deux fois le montant de l'estimation initiale. Une telle défaillance dans la prévision va au-delà de l'incertitude statistique et mérite d'être expliquée. Les dernières estimations de la CNAF évaluent le surcoût annuel de la PAJE en 2010, à l'issue de la

368. Sachant que 39 % des allocataires du RMI sont des ménages avec enfant(s).

369. La montée en charge de la PAJE s'étale sur 6 ans de 2004 à 2010. Néanmoins, l'essentiel de cette montée en charge est concentrée sur la période 2004-2007, dans la mesure où les aides recouvertes par la PAJE concernent surtout les familles ayant des enfants de moins de 3 ans et, secondairement les familles ayant des enfants de 3 à 6 ans.

montée en charge, à 2 350 M€ courants et 1 980 M€ en euros constants 2003³⁷⁰.

S'agissant des prestations extralégales, le dépassement constaté sur le budget du fonds national d'action sociale (FNAS) en 2005³⁷¹ trouve son origine dans les lacunes de pilotage et de régulation de l'action sociale des CAF, analysées par la Cour l'an dernier et qui ont donné lieu à des mesures de redressement qui ne produiront pas leur plein effet avant 2008.

2 – Des arbitrages à expliciter

D'après les prévisions quadriennales figurant dans le PLFSS 2007, la branche famille, après quatre années déficitaires (2004-2007), reviendrait à l'équilibre en 2008 grâce à l'évolution spontanée des recettes et à la fin de la montée en charge de la PAJE. Elle dégagerait ainsi à l'horizon 2010 un excédent de 2 Md€ à 3 Md€

Dans ce contexte, les arbitrages relatifs à l'évolution des dépenses de la branche famille mériteraient d'être explicités. Ces arbitrages ne portent pas seulement sur l'évolution relative des différentes prestations de la branche, à marges financières données, mais aussi, en amont, sur l'affectation des marges financières dégagées par la branche : les prestations familiales de la branche famille ont-elles vocation à croître au même rythme, sur moyenne période, que la masse salariale ou est-il légitime que la branche famille assume la charge de dépenses nouvelles, dont certaines peuvent être considérées comme relevant de la politique familiale dans un sens plus large ? Ainsi, au début des années 2000, après que la branche eût rétabli l'équilibre de ses comptes en 1999, les marges financières dégagées ont été affectées au transfert progressif à la branche famille de la charge des majorations de pension pour enfants supportées depuis 1993 par le fonds de solidarité vieillesse. Ce transfert n'a pas été mené à son terme du fait de la création de la PAJE en 2004 et a été gelé au niveau atteint en 2003, à savoir 60 %.

En vertu de l'ordonnance du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, des objectifs pluriannuels de dépenses et de solde sont désormais fixés dans le PLFSS. Ce texte devient ainsi,

370. L'évaluation en euros constants 2003 neutralise l'effet des revalorisations annuelles du barème de la BMAF et du SMIC qui seraient également intervenues dans l'ancien dispositif des aides au jeune enfant : le surcoût de la PAJE est ainsi évalué toutes choses égales par ailleurs.

371. Le résultat d'exécution du FNAS en 2005 a fait apparaître un dépassement de 240 M€ par rapport au budget initial de 3 181 M€

pour l'Etat, l'instrument du pilotage budgétaire pluriannuel de la branche. Or, la conférence nationale de la famille, rencontre annuelle de nature politique entre le Gouvernement et les mouvements familiaux³⁷², sert souvent de cadre à l'annonce de mesures nouvelles.

La souhaitable clarification des choix financiers semble plaider pour la création d'une instance de prospective, de réflexion et de chiffrage, sur le modèle du conseil d'orientation pour les retraites, instance qui pourrait se substituer à la conférence annuelle de la famille et au haut conseil à la population et à la famille³⁷³.

III - La compensation du coût de l'enfant

La compensation (partielle) du coût de l'enfant est l'un des objectifs historiques de la politique familiale : le principe qui sous-tend est qu'il est légitime que le coût financier que représentent l'entretien et l'éducation des enfants soit partagé entre les familles elles-mêmes et la solidarité nationale, dans la mesure où les enfants représentent l'avenir de la société. De façon usuelle, le coût de l'enfant est défini comme le revenu supplémentaire dont doit disposer une famille avec enfant pour maintenir son niveau de vie inchangé³⁷⁴. Le coût de l'enfant ainsi défini est un coût relatif, supposé proportionnel au revenu de ses parents. A partir de cette définition, trois conceptions de la juste compensation, par la solidarité nationale, du coût de l'enfant en fonction du revenu du ménage sont possibles :

- celle d'une compensation partielle de ce coût relatif de l'enfant par des aides croissantes en fonction du revenu du ménage ;
- celle d'une compensation égale pour tous les enfants, sous forme d'aides indépendantes du revenu ;

372. Cette conférence annuelle est prévue par l'article R 112-1 du code de l'action sociale et des familles.

373. Cet organisme consultatif a été créé par le décret n° 85-1125 du 23 octobre 1985. Ses travaux, sporadiques ces dernières années, portent essentiellement sur les problèmes démographiques et sociaux liés à la famille.

374. Le niveau de vie est exprimé en équivalents -adultes ou unités de consommation-grâce à une échelle dite d'équivalence qui permet de prendre en compte les économies d'échelle réalisées du fait de la mutualisation de certaines dépenses. L'échelle utilisée actuellement par l'INSEE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation, chaque adulte supplémentaire ou enfant de plus de 14 ans pour 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3.

- celle d'une compensation décroissante en fonction du revenu, pour égaliser les taux d'effort, sous forme d'aides attribuées sous condition de ressources ou modulées en fonction inverse du revenu.

L'examen des différentes aides concourant à la compensation du coût de l'enfant montre que la politique familiale française emprunte à ces différentes logiques.

Par ailleurs, le système français se caractérise structurellement par un niveau de compensation du coût de l'enfant croissant avec la taille de la famille : les allocations familiales ne sont versées qu'à compter du 2^{ème} enfant et sont majorées à compter du 3^{ème} enfant, un complément familial est versé sous condition de ressources aux familles d'au moins 3 enfants, une demi-part supplémentaire de quotient familial est attribuée à compter du 3^{ème} enfant).

A – Les effets redistributifs des aides aux familles

1 – La superposition des logiques de compensation

a) Les aides croissantes en fonction du revenu

Le quotient familial

Le mécanisme fiscal du quotient familial repose sur le principe que le coût de l'enfant, supposé proportionnel au revenu du foyer, obère la capacité contributive de ce foyer et qu'une manière de compenser ce coût est d'adapter la charge fiscale à la taille de la famille. Chaque membre du foyer est censé recevoir une fraction du revenu familial (correspondant à la part ou à la demi-part fiscale qui lui est dévolue) et acquitter l'impôt sur cette fraction. Compte tenu de la progressivité du barème, ce mécanisme garantit qu'un ménage avec enfant(s) et un ménage sans enfant ayant le même niveau de vie avant impôt (mesuré en rapportant le revenu global du ménage au nombre de parts fiscales) supporteront le même niveau d'imposition et conserveront donc le même niveau de vie après impôt. Le quotient familial vise ainsi à assurer l'équité fiscale au regard des charges de famille.

L'hypothèse selon laquelle le coût de l'enfant est proportionnel au revenu du foyer quel que soit le niveau de revenu est sujette à contestation. Cette hypothèse semble robuste pour la majorité des ménages, dont les modes de vie sont standards, mais peu réaliste, en revanche, aux extrémités de la distribution des revenus. Le plafonnement de l'économie d'impôt procurée, par demi-part, par le mécanisme du

quotient familial répond de fait à cette critique. Le niveau pertinent de ce plafonnement reste toutefois une question ouverte.

Le choix français a été celui de la neutralité fiscale à l'égard de la taille des familles. On peut relever que le système du quotient familial instauré en 1948 constitue une spécificité française : les autres pays occidentaux accordent généralement aux familles, pour compenser les charges dues aux enfants, des abattements sur le revenu imposable ou des réductions d'impôt ou des crédits d'impôt qui s'imputent directement sur l'impôt à payer.

Les autres aides

Certaines prestations directes aux familles s'inspirent de la logique de compensation partielle du coût de l'enfant. Le supplément familial versé aux agents publics, conçu à l'origine comme un sursalaire familial, croît ainsi en fonction du montant du traitement, dans les limites d'un plafond. La majoration de pension attribuée aux assurés ayant eu trois enfants ou plus s'inscrit également dans cette logique, puisqu'elle est proportionnelle au montant de la pension.

b) Les aides indépendantes du revenu

Les prestations familiales de montant forfaitaire et versées sans condition de ressources, à savoir principalement les allocations familiales, l'allocation parentale d'éducation (remplacée par le complément de libre choix d'activité pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004), les allocations de soutien familial et d'éducation spéciale relèvent d'une logique de compensation normée du coût de l'enfant, indépendante du niveau de revenu de ses parents. On peut assimiler à cette logique les réductions d'impôt en faveur des familles qui s'imputent sur l'impôt à payer (ou, mieux, les crédits d'impôt, les réductions d'impôt ne bénéficiant par construction qu'aux ménages imposables). L'ensemble de ces aides assure une compensation d'autant plus élevée du coût de l'enfant que le niveau de revenu est bas : en ceci, elles contribuent à opérer une certaine redistribution verticale. En outre, ces aides peuvent, de fait, bénéficier davantage aux familles modestes : il en va ainsi des allocations familiales, dans la mesure où les familles nombreuses ont un niveau de vie inférieur, en moyenne, à celui des familles d'un ou deux enfants, mais aussi de l'allocation parentale d'éducation, dont les allocataires sont majoritairement situés dans le bas de la distribution des revenus.

c) Les aides décroissantes en fonction du revenu

Les prestations dont le montant est décroissant en fonction du revenu assurent, de manière beaucoup plus marquée que les aides forfaitaires précitées, une compensation du coût de l'enfant d'autant plus élevée que le niveau de revenu est bas. Ces aides sont plus ou moins sélectives et plus ou moins favorables aux familles nombreuses. Les prestations familiales stricto sensu sous condition de ressources sont assez peu sélectives du point de vue des plafonds³⁷⁵ : elles excluent les familles aisées plutôt qu'elles ne sont ciblées sur les plus modestes. Les plafonds de ressources sont indexés depuis 1997³⁷⁶ sur les prix, ce qui se traduit par un effritement du nombre de bénéficiaires du fait de l'élévation générale du niveau de vie. Les aides à la garde n'excluent aucune famille mais leur montant (forfaitaire) décroît par palier selon trois tranches de revenus.

Les aides au logement, dont le montant décroît rapidement en fonction du revenu (le nombre d'enfants jouant à la fois sur le montant de l'aide et sur le niveau de revenu où l'aide s'annule) ainsi que, par hypothèse, les minima sociaux, sont en revanche des aides très ciblées sur les familles à bas revenus.

2 – Une compensation relativement équitable

Les aides aux familles assurent une compensation raisonnable du coût de l'enfant, au sens où elles permettent d'atténuer significativement la perte de niveau de vie engendrée par la présence d'enfants. Cette compensation est en outre relativement équitable, dans la mesure où elle est plus marquée pour les familles à bas revenus. Elle présente cependant quelques insuffisances.

a) La compensation du coût de l'enfant selon le niveau de revenu

Le fait d'avoir des enfants se traduit toujours par une baisse de niveau de vie et les familles ont en moyenne un niveau de vie plus faible que les ménages sans enfant. Le système des transferts (impôt sur le

375. Les plafonds de ressources du complément familial, de l'allocation pour jeune enfant et de l'allocation de base de la PAJE sont relevés en cas de couple biactif et majorés pour chaque enfant à charge. Le plafond de ressources de l'allocation de rentrée scolaire n'est en revanche pas majoré en cas de double activité.

376. Avant 1997, les plafonds du complément familial et de l'allocation pour jeune enfant étaient révisés en fonction de l'évolution de la masse salariale, le plafond de l'allocation de rentrée scolaire était indexé sur le SMIC.

revenu et prime pour l'emploi, aides au logement, prestations familiales) compense largement ce coût dans le cas des familles les plus modestes, puisque le niveau de vie de ces familles est proche de celui des couples sans enfant. Ce résultat est obtenu par la conjonction des allocations familiales et des prestations sous condition de ressources. Le coût de l'enfant est même légèrement surcompensé pour ces familles, lorsqu'il a moins de trois ans. A mesure que l'on grimpe dans l'échelle des revenus, le degré de compensation diminue, mais le système d'aides associant les allocations familiales universelles progressives en fonction du nombre d'enfants et le quotient familial, même plafonné, permet de limiter significativement la baisse du niveau de vie des familles, notamment celles de trois enfants et plus.

b) La compensation du coût du premier, voire du 2^{ème} enfant

La politique familiale française reste marquée par l'inspiration nataliste originelle et par le traitement préférentiel réservé au 3^{ème} enfant depuis la fin des années 1970. Le coût du premier, à un degré moindre celui du 2^{ème} enfant, est peu compensé, sauf lorsque l'enfant a moins de trois ans, alors même que les familles d'un ou deux enfants sont devenues les plus fréquentes.

Pour les familles d'un ou deux enfants allocataires du RMI, le barème du RMI respecte globalement l'échelle d'équivalence de l'INSEE, ce qui leur permet de bénéficier d'un niveau de vie équivalent à celui des ménages sans enfant. A l'inverse, les familles d'un ou deux enfants dont le revenu initial se situe entre 1 SMIC et 1,5 SMIC subissent une perte de niveau de vie sensible par rapport aux ménages sans enfant de même niveau de revenu, compte tenu de la forte dégressivité des aides au logement et de la faible majoration pour enfant de la prime pour l'emploi (34 €). Du strict point de vue de la juste compensation du coût de l'enfant, cette situation pourrait justifier une aide ciblée sur les familles modestes d'un ou deux enfants.

c) La compensation du coût croissant de l'enfant avec l'âge

Une deuxième insuffisance du système tient au fait que la croissance du coût de l'enfant à mesure qu'il avance en âge, réalité pourtant bien étayée par les constatations empiriques, est peu prise en compte par les prestations familiales. Deux questions méritent toutefois d'être distinguées : la compensation du coût de l'adolescent et celle du coût du jeune adulte.

La faible modulation des aides aux familles en fonction de l'âge des enfants entre 6 et 18 ans (s'agissant des prestations, seules les

allocations familiales sont majorées à 11 et 16 ans, de 9 % et 16 % respectivement ; la réduction d'impôt pour frais de scolarité est modulée en fonction du niveau de scolarité) a un impact important sur le niveau de vie des familles qui comptent en leur sein des adolescents. Les études de l'INSEE et de la CNAF relatives à la pauvreté chez les enfants font apparaître que le taux de pauvreté, après transferts, des 15-17 ans est plus élevé que celui des enfants de moins de 3 ans et des enfants de 3-14 ans (12 % contre respectivement 5 % et 7 % à 9 %), alors que le taux de pauvreté mesuré à partir du revenu avant transferts est relativement homogène selon les tranches d'âge (de 22,5 % à 24,5 %).

L'insuffisante compensation du coût de l'adolescent peut être mise en balance avec la compensation relativement généreuse du coût du jeune enfant. Indépendamment des frais de garde, le coût d'entretien du jeune enfant est en effet couvert par une prestation spécifique, l'allocation pour jeune enfant, renommée allocation de base de la PAJE depuis 2004. Cette allocation bénéficie aujourd'hui à 90 % des parents d'un enfant de moins de trois ans. Le plafond de ressources a été relevé de 37 % en 2004. La modulation de ce plafond en fonction de la configuration familiale est en outre plus favorable que celui qui résulterait de l'application de l'échelle d'équivalence de l'INSEE. Cette prestation se cumule, à compter du 2^{ème} enfant, avec les allocations familiales.

Des aménagements à la marge du système des prestations pourraient améliorer utilement la compensation du coût des adolescents. Le montant de l'allocation de rentrée scolaire pourrait être réduit pour les élèves de 6 à 10 ans et accru pour les enfants de 16 à 18 ans, quitte à être en outre modulé en fonction du type de filière. Les majorations pour âge des allocations familiales pourraient être fusionnées et fixées à 14 ans (cet âge présenterait l'avantage de correspondre à l'âge adulte retenu par les échelles d'équivalence) ou à 16 ans. Un aménagement plus substantiel du système consisterait à relever le montant de cette majoration pour âge. Cette revalorisation pourrait être attribuée sous condition de ressources, dans un souci non seulement d'économie mais aussi de justice : en effet, il paraît équitable de réserver cette aide aux familles qui ne bénéficient pas d'une augmentation normale de leurs revenus au cours du cycle de vie (effet de carrière) leur permettant d'assumer le coût croissant de leurs enfants plus âgés.

La question de la compensation du coût du jeune adulte est plus complexe. La prise en charge des jeunes adultes par les prestations familiales a été reculée jusqu'à 20 ans pour les allocations familiales et 21 ans pour le complément familial et les aides au logement. Un forfait de 70 € a aussi été institué pour pallier le fait que lorsque l'aîné d'une famille de deux enfants atteint 20 ans, la famille ne reçoit plus

d'allocations au titre du cadet. Dans un souci d'harmonisation, le relèvement à 21 ans de la limite d'âge des allocations familiales pourrait être envisagé. Toutefois, une telle mesure ne pourrait raisonnablement être prise qu'à l'issue d'une réflexion plus globale sur l'autonomie des jeunes adultes faisant masse de l'ensemble des aides publiques en leur faveur, notamment les aides publiques à la vie étudiante qui déborde le cadre de cette étude.

3 – Une réduction des inégalités de niveau de vie et de la pauvreté

Les aides aux familles ont non seulement pour effet de réduire l'écart de niveau de vie entre les familles et les ménages sans enfant ayant le même niveau de revenu initial (redistribution horizontale), mais aussi de réduire les inégalités de niveau de vie entre les ménages (redistribution verticale) et d'améliorer le niveau de vie des familles à bas revenus (réduction de la pauvreté).

Selon les études macroéconomiques tendant à mesurer la contribution relative des différents transferts (sociaux et fiscaux) à la réduction des inégalités de niveau de vie³⁷⁷, la dimension familiale des prestations sociales contribuerait à hauteur de 32 % à la réduction de ces inégalités. Les seules prestations familiales y contribueraient à hauteur de plus de 25 %, contre 19,4 % pour les aides au logement et 18,4 % pour les minima sociaux.

Les transferts aux familles permettent aussi de réduire sensiblement le taux de pauvreté monétaire des familles, comme le montre le tableau ci-après :

377. Cf. les études sur les effets redistributifs des aides aux familles menées par la DREES ou la DGTPE, par exemple Etudes et résultats n° 408, DREES, juin 2005. Ces études ne prennent en compte que les prestations monétaires directes et les aides fiscales, à l'exclusion des aides qui ne peuvent être modélisées (action sociale, avantages familiaux de retraite, prestations en nature). D'autre part, elles retiennent comme hypothèse que le coût de l'enfant est proportionnel au revenu des parents.

Incidence des transferts sociaux sur la pauvreté des familles*En %*

Taux de pauvreté ³⁷⁸	Avant transferts	Après transferts
Couple 1 enfant	5	4,6
Couple 2 enfants	6,5	5,4
Couple 3 enfants	14,7	6,1
Couple 4 enfants et plus	44,5	17,5
Familles monoparentales	33	15,4

Source : *Calculs DREES, d'après données INSEE 2003*

Après transferts, le taux de pauvreté demeure cependant élevé parmi les familles très nombreuses (quatre enfants et plus) et les familles monoparentales. Bien qu'il compense significativement le coût des enfants, le système ne réussit pas à prémunir de la pauvreté les familles nombreuses qui ne disposent, avant redistribution, que d'un faible revenu initial, notamment parce qu'un seul des deux conjoints est actif³⁷⁹. Le niveau de vie relatif des familles très nombreuses est particulièrement affecté par l'indexation du barème des allocations familiales sur les prix, ainsi que par la montée du poids relatif de la CSG, impôt individuel et non familial, par rapport à l'impôt sur le revenu. Les familles monoparentales, en majorité de faible taille (57 % des familles monoparentales ne sont composées que d'un enfant, 29 % de deux enfants), pâtissent en outre du fait que le système des prestations familiales ne compense guère le coût du premier et du 2^{ème} enfant (cf. supra).

B – Certaines dépenses pourraient être réexaminées

Le réexamen au regard des critères d'efficience ou d'équité de certaines aides compensant le coût de l'enfant pourrait permettre de dégager des économies ou d'opérer des redéploiements, dans une perspective de maîtrise des dépenses publiques.

378. Le taux de pauvreté est défini comme le pourcentage des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 50% du niveau de vie médian.

379. Le taux d'activité des femmes est encore de 56 % pour les femmes ayant trois enfants, il tombe à 39 % puis 25 % pour les femmes ayant respectivement quatre et cinq enfants.

1 – .Les allocations familiales

Il pourrait sembler expédient de mettre les allocations familiales sous condition de ressources ou de les faire évoluer dans le sens d'une plus grande modulation en fonction du revenu, que ce soit pour desserrer la contrainte budgétaire de la branche famille et/ou pour tenir davantage compte de la diversité des niveaux de vie des familles, à nombre d'enfants donné, ce que ne permet pas aujourd'hui le caractère uniforme des allocations familiales. De fait, les allocations familiales versées pour deux enfants et trois enfants ne pèsent plus que d'un faible poids dans le revenu des familles aisées : elles ne représentent par exemple respectivement que 2 % et 4,4 % du revenu après impôt d'une famille ayant un revenu initial de l'ordre de 6 SMIC. En comparaison, pour un revenu de l'ordre du SMIC, les allocations familiales pour deux et trois enfants représentent respectivement 11 % et 24,8 % du revenu après impôt.

Les allocations familiales ont déjà été brièvement mises sous condition de ressources en 1997-1998. Compte tenu des plafonds alors retenus (3 811 €-25 000 F- nets mensuels, majorés de 1 067 €-7 000 F- en cas de double activité du ménage et de 762 €-5 000 F- par enfant à charge à partir du 3^{ème}), cette mesure a eu pour effet d'exclure quelque 310 000 familles du bénéfice des allocations. Elle a permis d'économiser environ 600 M€ Mais cette réforme a été rapportée dès 1999, en raison des oppositions suscitées et remplacée par un abaissement d'un tiers de l'économie maximale d'impôt procurée par demi-part de quotient familial. Elle rompait en effet avec le principe d'universalité des allocations familiales, qui n'avait jamais été mis en cause depuis 1945, en dépit des fortes évolutions ayant marqué par ailleurs le système des prestations familiales. Cette question de principe reste ouverte même si elle relève à l'évidence d'un choix fondamental que la Cour peut simplement rappeler.

Une certaine modulation des allocations familiales en fonction du revenu constituerait une évolution moins radicale. Une telle réforme se heurte toutefois à de fortes objections. Des considérations symboliques et politiques fortes s'attachent à ce qu'une compensation du coût soit égale pour tous les enfants, de quelque famille qu'ils soient issus. En outre, une fois le principe d'une modulation des allocations familiales admis, les paramètres mêmes d'une telle modulation (tranches de revenus, montants) risqueraient d'être modifiés régulièrement, au gré des contraintes budgétaires et des autres priorités politiques. Enfin, s'il s'agit d'accroître, grâce aux économies ainsi réalisées, les aides aux familles modestes, il est permis de douter qu'un tel effort au demeurant légitime

doive être financé par les seules familles aisées, et non par tous les contribuables aisés, y compris ceux qui n'ont pas d'enfant.

Une alternative pourrait être de fiscaliser ces allocations. L'exonération de l'impôt sur le revenu de l'ensemble des prestations familiales, y compris celles qui sont attribuées sans condition de ressources, fait en effet question sur le plan des principes, dans la mesure où l'impôt sur le revenu a vocation à faire masse de tous les revenus du ménage, y compris les revenus de transfert. Un des principaux obstacles à la fiscalisation des prestations familiales (ou de certaines d'entre elles) reste qu'elle rendrait imposables un grand nombre de familles qui ne le sont pas aujourd'hui et qui bénéficient à ce titre de divers avantages connexes.

2 – Les aides ne relevant pas de la branche famille

a) *Les dispositions relatives au calcul du nombre de parts fiscales*

Le mécanisme du quotient familial n'assure l'équité fiscale que pour autant que les parts fiscales correspondent aux unités de consommation. Au-delà, les parts fiscales supplémentaires attribuées sont bien constitutives d'une aide aux familles, qui demande à être justifiée. Sous cet aspect, le barème fiscal actuel apparaît quelque peu éloigné de l'échelle d'équivalence de l'INSEE, du fait qu'il attribue une demi-part supplémentaire à partir du 3^{ème} enfant. Le coût de cette disposition est évaluée à 500 M€ par la DGI. Sa suppression irait dans le sens de l'équité fiscale³⁸⁰.

En revanche, la demi-part attribuée aux contribuables vivant seuls ayant élevé des enfants³⁸¹ ne semble pouvoir se prévaloir d'aucune justification convaincante. Introduite après-guerre pour soutenir les veuves de guerre, cette disposition a été généralisée à toutes les personnes vivant seules. Il s'agit d'un avantage différé, sans lien avec des charges de famille effectives. Le montant de l'économie d'impôt est plafonné à 844 €. Le coût total de cette dépense fiscale ne s'en élevait pas moins à 1,5 Md€ en 2005.

380. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les échelles d'équivalence résultent d'estimations statistiques sujettes à réévaluation.

381. Aux termes de l'article 195 du CGI, le revenu imposable des contribuables célibataires, divorcés ou veufs n'ayant pas d'enfant à leur charge est divisé par 1,5 lorsque ces contribuables a) vivent seuls et ont un ou plusieurs enfants majeurs ou faisant l'objet d'une imposition distincte b) vivent seuls et ont eu un ou plusieurs enfants qui sont morts, à condition que l'un d'eux au moins ait atteint l'âge de 16 ans ou soit décédé par suite de faits de guerre.

La possibilité laissée au jeune adulte percevant l'allocation de logement sociale d'être rattaché fiscalement au foyer de ses parents (et de compter pour une demi-part dans le calcul du quotient familial) jusqu'à 21 ans ou, s'il est étudiant, jusqu'à 25 ans, pourrait aussi être remise en cause.

b) Les majorations de pension

Les majorations de pension accordées aux assurés ayant eu trois enfants ou plus constituent une aide différée, qui pourrait légitimement être mise en balance avec une meilleure compensation des charges effectives que subissent les familles nombreuses lorsque les enfants sont encore présents au sein du foyer³⁸². En tout état de cause, son montant devrait être forfaitisé ou plafonné. En outre, l'exonération fiscale de la majoration de pension pour enfants n'apparaît nullement comme le complément nécessaire de cette mesure et pourrait être remise en cause³⁸³. Son coût est de l'ordre de 500 M€

c) Le supplément familial de traitement

Le supplément familial de traitement versé aux agents publics (616 M€ pour les seuls agents de l'Etat, 1,3 Md€ pour l'ensemble des agents publics hors grandes entreprises nationales) fait aujourd'hui double emploi avec les allocations familiales qui leur sont versées ; il est toutefois inclus dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. A la différence des prestations d'action sociale ou des aides à la garde d'enfants qu'un employeur public ou privé peut légitimement verser à ses salariés, le supplément familial de traitement constitue une véritable prestation d'entretien, dont le montant croît qui plus est en fonction du

382. Deux raisons sont avancées pour justifier ces majorations : d'une part, elles viendraient compenser le fait que les assurés ayant eu plusieurs enfants ont, toutes choses égales par ailleurs, un niveau de pension plus faible que les autres, car la charge d'enfant(s) qu'ils ont supportée a obéré leur capacité d'épargne au cours de leur vie active et freiné la carrière de la mère ; d'autre part, elles rétribueraient la contribution que les parents de nombreux enfants ont apportée à l'équilibre futur des régimes de retraite.

383. La Cour a déjà formulé cette recommandation à plusieurs reprises : RALFSS 2000 page 512, RALFSS 2004 page 389, rapport particulier de 2003 sur les pensions civiles de l'Etat page 162.

traitement³⁸⁴. Sa transformation sous la forme d'un montant forfaitaire, à nombre d'enfants à charge donné, pourrait donc être légitimement examinée.

IV - La conciliation vie professionnelle/vie familiale

L'objectif de favoriser la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale s'est progressivement imposé comme l'un des principaux objectifs de la politique familiale à partir des années 1970 et a pris deux formes opposées que résume la formule du libre choix : l'aide au retrait temporaire d'activité et l'aide à la garde des enfants. Ce volet de la politique familiale vise d'abord à répondre à des préférences individuelles et à accompagner l'évolution des comportements sociaux. Il participe aussi de la politique de l'emploi dans un sens d'ailleurs équivoque : le développement des aides à la garde conduit à stimuler l'offre de travail des femmes, à la fois en incitant les mères de jeunes enfants à poursuivre ou reprendre leur activité et en créant des emplois dans un secteur économique très féminisé. L'aide au retrait d'activité freine au contraire l'activité féminine, temporairement ou durablement, selon la capacité des femmes à se réinsérer sur le marché du travail. Indirectement, ce volet de la politique familiale participe aussi de la politique de réduction de la pauvreté, dans la mesure où l'absence de revenu salarial féminin peut être un facteur de pauvreté pour certaines familles.

S'il est permis de penser que cette orientation de la politique familiale a facilité le développement de l'activité féminine tout en favorisant le maintien d'un taux de fécondité supérieur (2) à celui de la plupart des autres pays européens, il est plus difficile d'apprécier ses résultats quantitatifs en matière d'offre de garde. La croissance des aides publiques à la garde a certes permis de satisfaire des besoins de garde croissants mais l'évaluation des besoins non satisfaits reste hasardeuse. La demande n'est pas toujours exprimée et les enquêtes révèlent que le retrait d'activité est souvent contraint par l'absence de mode de garde alternatif disponible et financièrement accessible. C'est pourquoi la présente analyse se limite à examiner l'efficacité des dépenses croissantes consacrées à l'objectif de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale et la rationalité du système formé par ces aides.

384. Il se compose d'un élément fixe et d'un élément proportionnel au traitement brut qui varient en fonction du nombre d'enfants à charge, dans la limite de montants plancher et plafond. Pour deux enfants, son montant varie pour les fonctionnaires de l'Etat entre 72 € et 108 € mensuels ; pour trois enfants, entre 178 € et 275 € mensuels.

A – Un effort financier important

1 – Les différents types d'aide

Le système actuel des aides à la garde recouvre à la fois des aides à la garde rémunérée, individuelle ou collective (employée à domicile assistante maternelle et établissement d'accueil de jeunes enfants) et une aide à la garde familiale, sous la forme du complément de libre choix d'activité. Contrairement aux aides à la garde rémunérée, l'aide à la garde familiale n'est toutefois pas systématique et toutes les familles ayant un enfant de moins de trois ans ne peuvent y prétendre, dès lors que le bénéficiaire du complément de libre choix d'activité est soumis à des conditions d'activité antérieure.

La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) créée au 1^{er} janvier 2004 recouvre plusieurs prestations qui se substituent, pour les enfants nés après cette date, aux différentes prestations préexistantes destinées au jeune enfant :

- l'allocation de naissance et l'allocation de base versée jusqu'aux trois ans de l'enfant se substituent à l'allocation pour jeune enfant ;
- le complément de libre choix d'activité se substitue à l'allocation parentale d'éducation ;
- le complément mode de garde remplace à la fois l'allocation pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) et l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED).

a) Les aides à la garde individuelle rémunérée

Plusieurs mesures récentes ont contribué à solvabiliser davantage la garde individuelle rémunérée. La création de la PAJE en 2004 s'est traduite par une revalorisation du montant de l'aide versée aux familles ayant recours à une assistante maternelle agréée³⁸⁵.

385. On ne parle ici que du complément destiné à couvrir une partie du salaire net versé par les parents à l'assistante maternelle, sachant que les cotisations patronales sont par ailleurs prises en charge par la branche famille dans la limite d'un salaire journalier équivalent à 5 SMIC horaires.

Comparaison du complément mode de garde de la PAJE par rapport à l'aide à l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)

En €

Montants 2004	Tranche de revenu inférieur/aide maximale	Tranche de revenu intermédiaire/aide médiane	Tranche de revenu supérieure/aide minimale
Tranches de revenus AFEAMA (€an)	<13 131	<18 055	>18 055
Montant de l'aide (€mois)	207	163	135
Tranches de revenus CMG -PAJE (€an)	<14 349	<31 887	>31 887
Montant de l'aide (€mois)	354	253	152

Source : CNAF (pour un couple avec un enfant de moins de trois ans)

La réforme de la PAJE a en outre étendu le complément mode de garde (CMG) aux allocataires de l'aide à la garde à domicile (AGED) qui jusqu'alors ne bénéficiaient que de la prise en charge d'une partie des cotisations patronales dans la limite d'un plafond. Cette réforme s'est traduite par une revalorisation du montant total de l'aide (prise en charge des cotisations sociales et complément cumulés) pour tous les ménages. Le montant maximal de l'aide par trimestre était de 535 € sous l'empire de l'ancien dispositif ; ce montant est désormais un plancher, servi à tous les ménages et le montant de l'aide peut aller jusqu'à 736 € par mois pour les ménages situés dans la tranche inférieure de revenus.

Comparaison du complément de mode de garde de la PAJE par rapport à l'aide à la garde à domicile (en incluant la prise en charge des cotisations sociales)

En €

Montants 2004	Plafond de ressources/aide maximale	Plafond de ressources/aide médiane	Plafond de ressources/aide minimale
Plafond de ressources annuel pour l'AGED	36 006	sans	sans (en cas de cumul avec l'APE à taux partiel)
Montant mensuel de l'aide	535	357	178
Plafond de ressources annuel pour le CMG-PAJE	14 349	31 887	sans
Montant mensuel de l'aide	736	635	534

Source : CNAF (pour un couple avec un enfant de moins de trois ans)

La croissance des prestations d'aide à la garde (effet prix et effet volumes conjugués) s'est en conséquence accélérée à partir de 2004.

Evolution du montant des aides à la garde

En M€

	2001	2002	2003	2004	2005
Aide à la garde par une assistante maternelle (AFEAMA puis PAJE)	1 871	2 065	2 168	2 403	2 942
Aide à la garde à domicile (AGED puis PAJE)	129	116	113	124	172

Source : CNAF

La garde à domicile a en outre fait l'objet de mesures complémentaires de soutien dans le cadre de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne : les particuliers employeurs d'une personne à domicile bénéficient d'une réduction de 15 points des cotisations patronales lorsque ces cotisations sont assises sur le salaire réel, dans le cadre du chèque emploi service universel ; les entreprises ont la possibilité d'abonder le chèque emploi service universel au bénéfice de leurs salariés (le CESU dit préfinancé) et de déduire cet abondement au titre du crédit d'impôt famille créé en LFI 2003.

Enfin, les avantages fiscaux relatifs à la garde d'enfant ont été modifiés à plusieurs reprises au cours des dernières années. Le plafond des dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a été relevé progressivement de 6 900 € à 12 000 € (majoré de 1 500 € par enfant à charge) par les LFI 2003 à 2005 ; la LFR 2006 a en outre transformé la réduction en crédit d'impôt pour les dépenses liées à la garde d'enfant à domicile. S'agissant de la garde à l'extérieur du domicile, la réduction d'impôt au titre des frais encourus a été transformée en crédit d'impôt par la LFI 2005, et le taux du crédit d'impôt a été porté de 25 % à 50 % par la LFI 2006.

b) Les aides à la garde en structure collective

Les dépenses d'action sociale de la branche famille en faveur de l'accueil du jeune enfant ont doublé en cinq ans, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : la montée en puissance des contrats enfance, qui ont fait l'objet d'un intérêt croissant de la part des communes ; la réforme du financement des crèches et haltes-garderies par les CAF sous forme de prestation de service ; la succession à partir de 2000 des plans crèches, qui ont accéléré la création de nouvelles places d'accueil. Les dépenses d'action sociale en faveur du temps libre ont également doublé sur la même période ; ces dépenses recouvrent en partie les subventions aux centres de loisirs sans hébergement, qui remplissent, au moins jusqu'à 6 voire 8 ans, une fonction de garde aux heures périscolaires.

Evolution du montant des dépenses d'action sociale*En M€*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses d'action sociale pour l'accueil du jeune enfant	920	981	1 203	1 242	1 545	1 849
Dépenses d'action sociale en faveur du temps libre	418	445	509	569	667	801

Source : CNAF, DSER, ventilation fonctionnelle des dépenses 2005

c) L'aide au retrait ou à la réduction d'activité

L'allocation parentale d'éducation a été créée en 1985 et visait les personnes réduisant ou interrompant leur activité professionnelle à l'occasion de la naissance d'un troisième enfant. L'ouverture du droit à cette aide dès le 2^{ème} enfant en 1994 a eu un impact important sur les comportements d'activité des femmes. En 2004, plus de 20 points séparaient le taux d'activité des mères ayant deux enfants en bas âge de celui des mères n'en ayant qu'un (55 % contre 75 %). Entre 1993 et 2003, l'effectif des allocataires de l'allocation parentale d'éducation est passé de 154 000 à 563 000. A l'occasion de la réforme de la PAJE en 2004, les modalités de cette prestation, renommée complément de libre choix d'activité, ont été modifiées. Le bénéficiaire de l'aide a été ouvert dès le premier enfant, pour une durée de six mois. En outre, le montant de l'aide à taux réduit, servie aux personnes réduisant leur activité à 50 % ou 80 %, a été revalorisé de 15 % et cette aide à taux réduit est désormais cumulable avec le complément de garde à taux plein. En sens contraire, les conditions d'activité requises pour être éligible ont été légèrement durcies³⁸⁶. Elles restent cependant relativement aisées à remplir, dans la mesure où dès le 2^{ème} enfant, les périodes de chômage et celles de perception du complément de libre choix d'activité (ou de l'allocation parentale d'éducation) sont assimilées à des périodes de cotisation.

2 – Des dépenses peu efficaces*a) Les modes de garde individuels : un effet d'aubaine*

La réforme de la PAJE s'est traduite par une baisse sensible du taux d'effort des familles ayant recours à une assistante maternelle agréée

386. Il faut désormais avoir travaillé deux ans dans les cinq ans précédant la naissance pour l'enfant de rang trois, deux ans dans les quatre ans pour l'enfant de rang deux et deux ans dans les deux ans pour le premier enfant.

(le taux d'effort rapporte le reste à charge au revenu disponible). Celle-ci a profité à tous les revenus, du fait de l'élargissement des tranches de revenus inférieure et intermédiaire et de la revalorisation des montants d'aide pour les trois tranches :

Taux d'effort selon le niveau de revenu en cas de garde par une assistante maternelle

En %

	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	5 SMIC
Taux d'effort en 2002	28,5%	15,2%	10,3%	6,2%
Taux d'effort en 2005	12,6%	10,6%	7,0%	6,0%

Source : *Etudes CNAF DSER, novembre 2002 et octobre 2006*³⁸⁷

Lors de la réflexion menée en 2003 dans le cadre des travaux préparatoires à la conférence annuelle de la famille, le scénario privilégié consistait à harmoniser les taux d'effort des ménages en cas de recours à une assistante maternelle agréée et à les faire converger vers le taux d'effort constaté dans les crèches, soit environ 12 %, ce qui devait conduire à diminuer le montant de l'aide pour certaines tranches de revenus³⁸⁸. L'objectif prioritaire, dans cette hypothèse, était de rendre ce mode de garde accessible aux ménages de revenus moyens et inférieurs, en diminuant leurs taux d'effort, qui restaient jusque là dissuasifs. Cette solution n'a pas prévalu : le montant de l'aide a été accru pour tous les ménages.

Dans le cas de l'aide à la garde à domicile, la réforme avait pour objectif de rendre ce mode de garde plus attractif pour les ménages aux revenus intermédiaires et d'inciter les ménages de revenus supérieurs recourant à un emploi non déclaré à régulariser leur situation. Après la mise sous condition de ressources de l'AGED en 1998, un reflux du nombre de bénéficiaires avait en effet été constaté, ce qui laissait supposer qu'une partie des emplois de garde à domicile correspondants n'étaient plus déclarés.

A la suite de la mise en place du complément mode de garde et de la revalorisation des avantages fiscaux, le taux de recours des familles aux modes de garde individuelle semble s'être accru : de l'ordre de 10 %

387. Les taux d'effort sont calculés sur la base de l'accueil à temps complet (20 jours par mois) d'un enfant de moins de trois ans, pour une famille d'un enfant, la rémunération nette de l'assistante maternelle étant de 3 SMIC horaires/j en 2002 et 3,5 SMIC horaires/j en 2005 (pour tenir compte de la croissance des salaires moyens pratiqués par les assistantes maternelles).

388. Cf. rapport du groupe de travail « Prestation d'accueil du jeune enfant », 2003.

pour le recours à une assistante maternelle et de 45 % pour le recours à l'aide à domicile (mais ce pourcentage s'applique à une base beaucoup plus réduite). Dans le cas du recours à une assistante maternelle, la hausse du taux de recours aurait concerné particulièrement les familles de la tranche inférieure de revenu³⁸⁹. La réforme semble donc, sur ce point, avoir produit des effets qui devront être confirmés dans la durée.

Il reste que pour la masse des ménages qui recouraient déjà à l'AGED et à l'AFEAMA³⁹⁰, cette réforme s'est traduite par des effets d'aubaine, dans la mesure où le montant de l'aide s'est accru pour tous les ménages, fût-ce de manière différenciée, et que les tranches de revenus ont été élargies dans un sens favorable aux bénéficiaires.

b) Un accroissement limité du parc de places en crèches

Le montant des aides financières de la branche famille aux structures d'accueil collectif des jeunes enfants sous forme de subventions de fonctionnement et d'aides au développement a crû de 85,8 % entre 2001 et 2005, alors que le nombre de places agréées n'augmentait dans le même temps que de 18,6 %, soit une hausse du coût moyen de la place d'accueil collectif pour la branche famille de 56,7 %. Ce résultat s'explique certes, pour partie, par la réforme de la subvention de fonctionnement (dite prestation de service unique) versée aux structures d'accueil petite enfance, qui s'est traduite par une augmentation du niveau de subvention de l'heure de crèche par la branche famille, au profit des gestionnaires et surtout des parents. Mais il s'explique aussi, comme la Cour l'a montré, par une gestion inefficace des contrats enfance³⁹¹. Ce constat a conduit la CNAF à engager une réforme de ces contrats en juillet 2006.

c) L'extension de l'allocation parentale d'éducation à des publics peu prioritaires

La substitution du complément de libre choix d'activité à l'allocation parentale d'éducation en 2004 s'est notamment traduite par une revalorisation de l'aide au retrait partiel d'activité. L'un des objectifs déclarés de cette mesure était de rendre plus attractif le retrait partiel

389. Cf. « La PAJE après 18 mois de montée en charge », CNAF-DSER, octobre 2005.

390. Il s'agit des ménages de même profil, et non des mêmes ménages, puisque la PAJE s'est substituée progressivement à l'AFEAMA et à l'AGED pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004.

391. Voir le rapport sur la sécurité sociale de septembre 2006, pp. 272 à 280.

d'activité pour les femmes peu qualifiées, dont un retrait trop prolongé du marché du travail risquait de dégrader durablement l'employabilité. Or, de fait, la réforme de l'allocation parentale d'éducation a surtout profité aux femmes qualifiées³⁹² : le complément de libre choix d'activité d'une durée de six mois accordé pour le premier enfant tient lieu de congé de maternité prolongé et le complément de libre choix d'activité à temps partiel leur permet de ne pas interrompre leur carrière.

B – La recherche d'une plus grande rationalité

1 – Le niveau de financement des modes de garde rémunérés

Le niveau de financement public de l'ensemble des modes de garde (établissement d'accueil collectif, assistante maternelle agréée, garde à domicile) mériterait d'être réexaminé à la lumière de plusieurs critères : la maîtrise des dépenses publiques, l'équité et la cohérence.

Il semble rationnel de tenir compte du coût relatif pour la collectivité des différents modes de garde dans l'affectation des fonds publics consacrés à la garde des enfants, même s'il est aussi légitime de tenir compte des préférences des familles pour tel ou tel mode de garde. De ce point de vue, le libre choix du mode de garde ne saurait constituer un objectif raisonnable, si l'on entend par là que le taux d'effort des familles devrait être égalisé pour tous les modes de garde, indépendamment de leur coût respectif pour la collectivité.

Coût pour la collectivité des différents modes de garde

Mode de garde	Coût total mensuel (€)	Coût mensuel pour la collectivité		
		1 SMIC	3 SMIC	5 SMIC
Assistante maternelle sal/j = 2,75 SMIC horaire	667	558	521	444
Assistante maternelle sal/j = 3,5 SMIC horaire	819	689	610	522
Assistante maternelle sal/j = 5 SMIC horaire	1 124	865	762	659
Crèche	1 296	1 225	1 059	932
Garde à domicile	2 124	750	771	972
Garde à domicile partagée	1 063	604	625	730

Source : CNAF, DSER

392. Cf. étude de la CNAF « Réduire son activité pour garder son enfant », 2006, non encore publiée.

Aujourd'hui, les taux d'effort des familles en cas de recours aux différents modes de garde ne reflètent pas la hiérarchie des coûts pour la collectivité, retracée dans le tableau précédent.

A la suite de la réforme de la PAJE, les taux d'effort des familles de revenu moyen et inférieur ont dûment baissé en cas de recours à une assistante maternelle, qui reste le mode de garde le moins coûteux pour la collectivité. En revanche, les taux d'effort des familles ayant recours à une crèche semblent excessivement bas au regard du coût collectif de ce mode de garde et du privilège que peut représenter de fait une place de crèche dans un contexte de rareté de l'offre. Selon les calculs de la direction de la sécurité sociale, intégrant les effets de cette réforme et des dernières mesures fiscales relatives aux frais de garde à l'extérieur du domicile, le taux d'effort des familles recourant à une structure d'accueil collective serait descendu à 4,3 % pour une famille ayant un revenu d'un SMIC, et respectivement à 6,4 % et 5,5 % pour un niveau de revenu de trois SMIC et de six SMIC³⁹³. Les familles recourant à une structure d'accueil collectif conventionnée avec la CNAF ont notamment bénéficié, à la suite de la mise en place de la prestation de service unique, d'une réduction du montant de leur participation financière, du fait de la généralisation du barème de la CNAF dans l'ensemble des structures, y compris dans les haltes-garderies, et de l'abandon du système du forfait journalier au profit d'une tarification à l'heure consommée. Il pourrait être légitime de relever le montant des participations familiales, afin que les familles acquittent une part plus substantielle du coût de fonctionnement des structures. Deux options semblent possibles : relever uniformément le tarif de l'heure facturée, en maintenant la proportionnalité du barème actuel ou modifier le barème pour passer à un système progressif en fonction des revenus des usagers.

Il importe aussi, dans un souci de maîtrise des dépenses, que le niveau de financement public des différents modes de garde soit modulé en fonction du niveau de revenu des ménages y recourant. De ce point de vue, le niveau de financement public de la garde à domicile, toutes aides publiques confondues, peut sembler excessif, dès lors que ce mode de garde bénéficie pour une large part aux ménages situés dans le dernier décile de la distribution des revenus : à partir d'un niveau de revenu de 5 SMIC, le coût pour la collectivité d'un enfant gardé à domicile est supérieur à celui d'un enfant gardé en crèche, comme le montre le tableau précédent. De fait, dans le cas de la garde à domicile, la politique d'aide aux familles est surdéterminée par d'autres priorités de politique publique, à savoir le développement de l'emploi peu qualifié (pour les personnes employées pour garder les enfants à domicile, aucune

393. Source : programme de qualité et d'efficacité « famille », PLFSS 2007.

qualification particulière n'est exigée) et la lutte contre le travail non déclaré.

La rationalisation du financement public des modes de garde suppose enfin de veiller à l'articulation de l'ensemble des types d'aides (aides directes et aides fiscales), notamment des différents plafonds, de manière à éviter les effets de seuil.

2 – Les aides au retrait d'activité

a) *Le renforcement des incitations à la reprise d'activité*

Le complément de libre choix d'activité peut engendrer des effets pervers pour ses bénéficiaires : en éloignant durablement les femmes les moins qualifiées du marché du travail, l'aide contribue à dégrader leur employabilité et à hypothéquer leur retour à l'emploi. Cet effet pervers vaut surtout pour les mères de trois enfants et plus, qui occupaient des emplois peu qualifiés et précaires avant leur premier enfant et qui n'ont pas repris d'activité professionnelle entre les naissances successives. Pour les bénéficiaires du complément de libre choix au titre du deuxième enfant, les effets pervers sont moins documentés : les études menées par la DREES³⁹⁴ font apparaître que les femmes qui retournent sur le marché du travail après un complément de libre choix de trois ans pris à la naissance de leur 2^{ème} enfant ne connaissent pas un taux de chômage plus élevé ; elles semblent cependant davantage confrontées à des conditions d'emploi moins favorables (temps partiel court et « subi », emplois à durée déterminée, postes moins qualifiés).

Une aide plus courte et mieux rémunérée, dite complément optionnel de libre choix d'activité, a été créée en juillet 2006 pour inciter les bénéficiaires du complément de libre choix au titre de leur troisième enfant à reprendre plus rapidement une activité. Ce nouveau dispositif ne semble pas rencontrer le succès escompté, notamment parce que le congé court à compter de la naissance et non de la fin du congé de maternité, plus long pour le 3^{ème} enfant.

D'autres solutions plus contraignantes ont été envisagées, telles que le raccourcissement de la période de perception de l'aide ou la dégressivité de l'aide. Ces réformes supposent toutefois un desserrement de la contrainte d'offre de garde, sous peine d'engendrer à leur tour des effets pervers. En effet, il ressort des enquêtes de la CNAF qu'un certain nombre de ménages modestes recourent au complément de libre choix faute de solution d'accueil disponible ou financièrement abordable. A

394. Cf. Etudes et résultats, n° 399, mai 2005.

tout le moins, un resserrement des conditions d'activité antérieure requises pour être éligible à l'aide³⁹⁵ permettrait d'éviter qu'un enchaînement des congés ne conduise à éloigner durablement les femmes peu qualifiées du marché du travail. Des incitations financières à la reprise d'activité ciblées sur les publics les plus éloignés de l'emploi pourraient également être envisagées.

Des effets pervers analogues entachent l'allocation parent isolé : en effet, la différence de revenu (nette du forfait logement) entre l'allocation de parent isolé et le RMI (de 90 € par mois pour une personne seule avec un enfant à 155 € pour une personne seule avec 3 enfants), combinée avec l'absence de lien entre le versement de la prestation et l'insertion du bénéficiaire, peut jouer le rôle d'une aide implicite au retrait d'activité et inciter les mères isolées de jeunes enfants à se consacrer à leur éducation pendant leurs trois premières années au lieu de chercher à reprendre une activité, en leur offrant un revenu intermédiaire entre un revenu d'insertion (RMI) et un revenu salarial. Une récente mission conjointe de l'IGF et de l'IGAS a recommandé, sur la base de ce constat, d'aligner le montant de l'allocation de parent isolé sur celui du RMI au bout d'un an, parallèlement à la mise en place d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion.

b) Une attribution plus sélective de l'AVPF

Le champ des bénéficiaires de l'assurance vieillesse parent au foyer a été progressivement élargi depuis sa création en 1972. Depuis 1990, le nombre de bénéficiaires s'est stabilisé à environ 1,6 millions de personnes. L'assurance vieillesse des parents au foyer bénéficie aujourd'hui aux parents qui ne travaillent pas ou interrompent leur activité pour élever des enfants et qui sont allocataires soit du complément familial soit de l'une des prestations spécifiques au jeune enfant, sous un plafond de ressources relativement élevé qui n'exclut que 20 % des bénéficiaires potentiels. In fine, l'assurance vieillesse parent au foyer peut donc bénéficier à des retraités ayant eu une carrière bien rémunérée (les revenus faibles au moment de la naissance ne préjugent pas des revenus par la suite). En outre, elle se cumule avec les majorations de durée d'assurance accordées par les régimes de retraite. Cette aide pourrait être attribuée de manière plus sélective.

395. A l'heure actuelle, la période pendant laquelle le complément de libre choix d'activité a été perçu au titre du 2^{ème} enfant est ainsi validée comme une période d'activité pour l'éligibilité du complément au titre du troisième enfant.

SYNTHÈSE

La politique familiale, au sens des aides financières publiques au bénéfice des familles, transite par de multiples canaux. A s'en tenir aux prestations d'entretien au sens large versées par la branche famille et l'Etat, aux aides fiscales en faveur des familles et aux prestations sociales tenant compte du nombre d'enfants, le constat est celui d'un système relativement équilibré du point de vue de l'objectif de compensation du coût de l'enfant, grâce à la combinaison d'un impôt sur le revenu familialisé, de prestations familiales universelles ou faiblement modulées et de prestations plus ciblées. Ce système permet en effet de limiter sensiblement la baisse de niveau de vie subie par l'ensemble des familles du fait de la présence des enfants. Des insuffisances subsistent néanmoins, liées à la faible compensation du coût du premier, voire du deuxième enfant, et au surcoût des adolescents par rapport aux enfants plus jeunes (que les évolutions récentes ont privilégiés). Le système permet aussi de réduire les inégalités de niveau de vie entre ménages et le taux de pauvreté des familles, sans pouvoir cependant sortir de la pauvreté toutes les familles, notamment les familles très nombreuses et les familles monoparentales dont les revenus d'activité avant transferts sont insuffisants.

Ce constat ne signifie pas que des aménagements ne soient pas souhaitables au regard du bon usage des deniers publics : plusieurs dépenses fiscales en faveur des familles devraient être remises en cause, de même que les majorations de pension pour enfants ou encore les modalités actuelles du supplément familial de traitement versé aux agents publics.

Du point de vue de l'objectif de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, il apparaît que l'effort financier important réalisé ces dernières années n'a pas été aussi efficace qu'il aurait pu l'être, engendrant des effets d'aubaine ou se traduisant par une utilisation peu rationnelle ou sous - optimale des fonds. Le niveau de financement public des différents modes de garde mériterait d'être réexaminé.

Une meilleure hiérarchisation des objectifs de la politique familiale et une clarification des arbitrages financiers apparaissent souhaitables, de même qu'un meilleur pilotage pluriannuel des dépenses de la branche famille, compatible avec l'évolution des ressources.

RECOMMANDATIONS

37. Réexaminer les demi-parts dérogatoires attribuées dans le cadre du mécanisme du quotient familial.

38. Réexaminer l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite pour enfants ainsi que de certaines prestations familiales sans condition de ressources.

39. Mieux prendre en compte la progression du coût de l'enfant avec l'âge dans les majorations des allocations familiales et dans l'allocation de rentrée scolaire.

40. Harmoniser le niveau de financement public des différents modes de garde.

41. Forfaitiser le supplément familial de traitement versé aux agents publics.
