



Projet 2012 - Contribution n°10

Politique familiale :  
d'une stratégie de réparation  
à une stratégie d'investissement social

Pôle « Affaires sociales » de Terra Nova  
et Guillaume MACHER, sociologue



# Sommaire

Préambule et remerciements .....	4
Synthèse politique .....	5
Vademecum .....	8
Introduction .....	12

## PARTIE I ETAT DES LIEUX

1. UN EFFORT PUBLIC IMPORTANT	
2. UNE SEDIMENTATION D'OBJECTIFS EN RENOUVELLEMENT .....	16
3. LE PROBLEME DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT .....	18
4. DES TRANSFERTS INEQUITABLES .....	22
4.1. <i>Malgré des prestations en partie ciblées</i> .....	22
4.2. <i>Un système anti-redistributif du fait du mode de calcul de l'impôt sur le revenu</i> .....	24

## PARTIE II ENJEUX

1. IDENTIFIER LES BESOINS NON SATISFAITS ET DEFINIR LES OBJECTIFS .....	28
1.1. <i>Soutenir les choix conjugaux et familiaux, quels qu'ils soient</i> .....	29
1.2. <i>Mieux partager les tâches éducatives entre les femmes et les hommes : une mise en place effective du principe de coparentalité</i> .....	30
1.3. <i>Accompagner les parents dans l'exercice de leur parentalité</i> .....	31
2. ARTICULER CES OBJECTIFS AVEC CEUX DES POLITIQUES SOCIALES .....	32

## PARTIE III QUELQUES PROPOSITIONS PROGRESSISTES

1. PROMOUVOIR L'ACTIVITE DES MERES ET AMELIORER LA QUALITE DE L'ACCUEIL PAR LE SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE .....	34
1.1. <i>Le service public de la petite enfance, ici et maintenant</i> .....	34
1.2. <i>La réforme du congé parental</i> .....	46
1.3. <i>Bilan financier</i> .....	50
2. RENDRE LES TRANSFERTS PLUS EQUITABLES .....	51

2.1. Réformer le quotient conjugal et familial.....	51
2.2. Les marges dégagées par une réforme des avantages familiaux de retraite.....	57
2.3. Des prestations familiales mieux ciblées.....	59
3. SOUTENIR LES CHOIX CONJUGAUX ET LA PARENTALITE: QUELQUES PISTES DE REFLEXION .....	61
3.1. Maintenir quelques mois le RSA parent isolé et l'allocation de soutien familial pour accompagner la remise en couple.....	61
3.2. Limiter les conflits relatifs au versement de la pension alimentaire.....	62
3.3. Renforcer le soutien à la parentalité.....	63
Conclusion .....	65
Annexe : détail des chiffrages .....	66
Présentation de Terra nova.....	68
Terra nova – déjà parus .....	688

## Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un long travail d'élaboration. Il a bénéficié des débats de haute qualité que nous avons pu mener avec un groupe de personnalités qui ont bien voulu accepter de se réunir régulièrement pour échanger avec nous et nous enrichir de leurs réflexions et de leur expertise. Nos remerciements s'adressent également à Hélène PERIVIER, Thomas PIKETTY, Daniel VASSEUR pour leur relecture attentive et leurs remarques.

Nos travaux ont pu bénéficier d'échanges riches en enseignements. Aussi nous tenons notamment à remercier les personnes suivantes pour le temps qu'elles ont bien voulu nous accorder :

- Jean-Patrick GILLE, secrétaire national du PS à la famille
- Jean-Louis HAURIE, directeur de CAF, élu PS
- Olivier NOBLECOURT, adjoint au Maire de Grenoble
- Olga TROSTIANSKY, adjointe au Maire de Paris

Pôle « affaires Sociales » de Terra Nova  
& Guillaume MACHER

## Synthèse politique

La politique familiale est au service d'objectifs multiples : des objectifs « traditionnels » - soutenir la natalité, compenser le coût de l'enfant, lutter contre la pauvreté - et des préoccupations apparues plus récemment - permettre l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, promouvoir le développement de l'enfant -. La France consacre aujourd'hui environ 5 % du PIB à la politique familiale, soit à peu près 100 Md€, en tenant compte de ses différentes composantes : prestations familiales, fiscalité, aides au logement, etc.

En dépit de certaines réussites, cette politique peine aujourd'hui à atteindre de manière satisfaisante l'ensemble des objectifs.

Tout d'abord, l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle demeure difficile, faute de solution d'accueil adaptée pour de nombreux enfants en bas âge (jusqu'à 3 ans). Cela conduit de nombreuses mères à se retirer durablement du marché du travail, et ce plus particulièrement dans les familles à bas revenus.

Par ailleurs, le système de transferts organisé par la politique familiale est porteur d'effets peu équitables :

- le quotient familial est une exception française, qui bénéficie avant tout aux seules familles imposables, et offre un avantage par enfant bien plus que proportionnel au revenu ;
- le quotient conjugal bénéficie massivement à des couples sans enfants et à des couples aux revenus élevés ; il favorise en outre les couples dont les revenus sont inégalement répartis ;
- les majorations de pensions de retraite soutiennent les parents alors qu'ils ne supportent plus le coût de l'enfant ; elles constituent un avantage d'autant plus grand que leurs bénéficiaires sont aisés.

Le changement proposé est majeur : il s'agit de passer d'une politique encore dominée par un soutien monétaire aux familles, visant, sous des formes parfois très injustes, à compenser un enfant vu comme un coût, à une politique privilégiant les aides concrètes aux familles, sous forme de prestations de services (accueil, aide à la parentalité), de façon à aider les familles selon leurs besoins et au moment où elles en ont besoin, pour promouvoir l'égalité entre parents et le développement de l'enfant.

Les propositions du rapport s'organisent autour de trois axes :

- promouvoir l'activité des mères par la mise en place d'un service public de la petite enfance (SPPE) et par une réforme des congés parentaux ;
- accroître l'équité des transferts de la politique familiale ;

- soutenir les choix conjugaux et la parentalité.

**1 - Les gains attendus de la mise en œuvre d'un SPPE et d'une réforme du congé parental sont multiples** : promotion de l'égalité entre femmes et hommes ; amélioration du taux d'emploi notamment au sein des familles les plus défavorisées ; réduction de la pauvreté des familles ; amélioration des perspectives de développement des enfants issus des classes populaires et réduction des inégalités scolaires et sanitaires.

L'objectif assigné au SPPE est à terme de permettre d'accueillir les deux-tiers des enfants jusqu'à 3 ans, soit 850 000 enfants en plus, ce qui constituerait un renversement par rapport à la situation actuelle. Il ne s'agit toutefois pas de créer 850 000 places d'accueil supplémentaires, mais 300 000, le rôle dévolu à l'accueil dès 2 ans en école maternelle étant central dans le dispositif imaginé. En effet, environ **les deux-tiers de cette cible pourraient être atteints par une reconquête de la scolarisation pré-élémentaire des 2-3 ans**, réduite de moitié depuis dix ans, en rendant obligatoire la scolarisation dès la rentrée de l'année civile des 3 ans et en développant, en fonction des besoins des enfants, des classes passerelles alliant personnels de la petite enfance et personnel enseignant.

Le SPPE reposerait donc sur une diversité des modes d'accueil (école, établissements d'accueil et assistants parentaux<sup>1</sup>), à articuler dans le cadre d'une planification et d'une régulation territoriales. L'inscription de ces derniers dans le service public serait assurée par un conventionnement comportant des engagements réciproques (soutien public à la prise en charge, appui public à l'exercice du métier, tarifs réglementés, rôle du service public dans l'appariement entre offre et demande et règles de priorités...). Si les règles du SPPE devront être définies au niveau national, sa régulation au niveau territorial devra s'appuyer sur les collectivités et la branche famille.

**Le rapport propose également de réformer les prestations en espèces servies après la naissance aux parents** (indemnités de congé maternité post-natal et de congé paternité, complément de libre choix d'activité-CLCA) et de les remplacer par une prestation unifiée, limitée au premier anniversaire de l'enfant et partagée entre les deux parents, chacun pouvant prendre jusqu'à 6 mois de congé. Le niveau de la prestation serait plus élevé que celui du CLCA et tiendrait compte du revenu antérieur. Le partage de ce congé serait garanti par la limitation de durée du congé pour chaque parent, le caractère dégressif dans le temps, une modulation du niveau selon qu'il y a ou non partage effectif et l'instauration d'une obligation minimale de prise de congé par le père, de deux semaines, dans un premier temps.

---

<sup>1</sup> S'agissant de la garde à domicile, mode de garde extrêmement coûteux et très concentré sur les classes les plus aisées, il est proposé de supprimer leur éligibilité à la prestation d'accueil du jeune enfant. La déductibilité fiscale, liée à la politique de l'emploi et à la lutte contre le travail dissimulé, devrait être maintenue mais recentrée, en abaissant son plafond.

2 – S’agissant des transferts, le rapport propose tout d’abord une réforme de l’impôt sur le revenu. Le constat des inégalités manifestes de la politique familiale actuelle, qui aide plus les familles aisées que les familles modestes et subventionne l’inégalité des revenus au sein du couple, amène à proposer des évolutions fortes mais justes et justifiées en matière fiscale. Au sein des différentes pistes de transformation du quotient familial et du quotient conjugal, le rapport privilégie :

- une individualisation de l’impôt, chaque membre du couple déclarant et payant séparément son impôt sur le revenu ; les personnes ayant un conjoint à ressources nulles ou faibles pourraient cependant bénéficier d’une réduction d’impôt ;
- le remplacement du quotient familial par un crédit d’impôt ou une réduction d’impôt forfaitaire par enfant. L’avantage fiscal par enfant serait identique quel que soit le revenu des parents. En revanche, un avantage plus important pourrait être maintenu à partir du 3<sup>e</sup> enfant.

**Est également recommandée la fiscalisation et l’extinction progressive des majorations de pensions pour les parents de trois enfants et plus**, dispositif anti-redistributif (le montant est proportionnel aux pensions et donc aux revenus passés) et qui compense le coût de l’enfant bien après que les ménages ont eu à le supporter : l’objectif du rapport est au contraire d’aider les familles lorsqu’elles en ont besoin.

Il est enfin proposé d’améliorer l’indexation des prestations les plus ciblées, de créer une prestation complémentaire pour les enfants de plus de 14 ans, et, dans l’hypothèse où le quotient familial serait remplacé par une réduction d’impôt, l’extension du complément familial aux familles avec un ou deux enfants.

3 – S’agissant de l’accompagnement des choix conjugaux, le rapport préconise un maintien temporaire du RSA parent isolé et de l’allocation de soutien familial pour accompagner la remise en couple, de limiter les conflits relatifs au versement de la pension alimentaire en mettant en place un barème et enfin de renforcer les dispositifs de soutien à la parentalité, par une meilleure articulation et une amélioration de la formation aux métiers de soutien à la parentalité.

\*\*\*

L’ensemble de ces mesures est proposé sans accroissement des charges publiques. Il dégage même des économies, si on prend en compte la suppression progressive des majorations de pensions de retraite pour trois enfants et plus.

La politique familiale ainsi redessinée conserverait sa dimension universelle - pas de mise sous condition de ressources des allocations familiales - et la spécificité française du « bonus » au 3<sup>e</sup> enfant.

Mettre l’enfant et son intérêt au cœur de la politique familiale en facilitant l’accès dès le plus jeune âge à un accueil de qualité favorable à l’égalité des chances, favoriser un meilleur partage des tâches éducatives entre hommes et femmes par une refonte du congé maternité et du congé parental, accroître l’équité des transferts pour lutter contre la pauvreté des enfants, tels devraient être les objectifs d’une politique familiale forte et renouvelée.

# Vademecum

Les propositions présentées sont orientées autour de trois priorités<sup>2</sup>:

- Développer l'offre d'accueil des jeunes enfants et faciliter l'accès des familles à cette offre d'accueil par la mise en place d'un service public de la petite enfance ;
- Aider davantage les familles les plus modestes : si la politique familiale doit conserver une dimension universelle, la lutte contre la pauvreté des enfants est une priorité qui justifie que l'effort global soit réorienté vers les familles les plus modestes ;
- Renforcer le soutien à la parentalité

## **I. Mieux accueillir le jeune enfant, mieux accompagner ses parents :**

***Le service public de la petite enfance (SPPE) : accueillir 67% des enfants de 0 à 3 ans, soit 850 000 enfants :***

***Proposition 1 :*** Offrir la possibilité d'accueil des enfants dès leur deuxième anniversaire dans des « classes passerelles », offrant une transition entre l'accueil collectif et la scolarisation, en fonction du degré de maturité de l'enfant. De tels dispositifs existent déjà de façon expérimentale dans certaines villes. Ils supposent l'association de personnels enseignants et de professionnels de la petite enfance ;

***Proposition 2 :*** Permettre la scolarisation en petite section, dès la rentrée de septembre (ou plus tard dans l'année scolaire si l'autonomie de l'enfant ne le permet pas), des enfants atteignant leur troisième anniversaire dans l'année scolaire ;

***Proposition 3 :*** rendre la scolarisation obligatoire dès la rentrée de l'année civile des 3 ans.

***La création de 300 000 places d'accueil en établissements d'accueil du jeune enfant et auprès d'assistants parentaux, qui remplaceraient les assistantes maternelles ; au-delà de cet objectif quantitatif, un service public d'accueil de la petite enfance de qualité supposerait de :***

---

<sup>2</sup> Ces propositions ont cherché à respecter deux principes structurants de la politique familiale :

- une dimension universelle, nécessaire à son acceptabilité ;
- une progressivité du niveau d'aide en fonction du nombre d'enfants, qui se traduit traditionnellement dans la politique du « troisième enfant ».

**Proposition 4 :** Promouvoir la dimension éducative de l'accueil, quel qu'en soit le mode, en privilégiant l'éveil éducatif et notamment l'acquisition des compétences de langage ;

**Proposition 5 :** Définir au niveau national des règles d'accès et de priorité aux structures collectives et moduler le niveau de financement en fonction de la composition sociale des familles recourant aux structures d'accueil ;

**Proposition 6 :** Offrir aux parents un « parcours d'accueil », reposant sur un bouquet de services publics diversifiés dans leurs contenus et leur mode de gestion et d'organisation (crèche, assistants parentaux, scolarisation), selon les heures de la semaine et l'âge de l'enfant ;

**Proposition 7 :** Mettre en place une « organisation » de l'accès aux modes de garde pour optimiser l'appariement offre / demande et pour mettre en œuvre les principes structurants du service public d'égalité d'accès (définition de systèmes de priorité) ;

**Proposition 8 :** Mettre en place une planification visant à assurer l'adéquation offre / demande, notamment sa bonne répartition géographique, pour orienter le développement de l'offre vers les territoires présentant les besoins les plus importants ;

**Proposition 9 :** Traduire l'inscription des professionnels (structures collectives ou assistants maternels) dans un cadre de service public par un conventionnement fixant des engagements réciproques ;

**Proposition 10 :** Renforcer l'accompagnement des assistants parentaux dans le cadre notamment de relais assistants parentaux (RAP), accroître l'attractivité du métier et la qualité de l'accueil ;

**Proposition 11 :** Articuler service public scolaire et service public de la petite enfance dans une coopération mutuellement gagnante ;

**Proposition 12 :** Redéployer les aides fiscales à la garde vers des aides directes aux structures de garde et aux parents, abaisser à 6 000€ par an le plafond de la réduction d'impôt de la garde à domicile d'enfants de moins de 3 ans et supprimer le complément de mode de garde pour la garde à domicile.

**Le congé jeune enfant : un congé plus court, mieux rémunéré et partagé entre père et mère :**

**Proposition 13 :** Créer un congé jeune enfant fusionnant les indemnités journalières de congé maternité postérieures à la naissance, les indemnités de congé paternité, le complément de libre choix d'activité et le complément optionnel de libre choix d'activité. Ils seraient remplacés par une prestation unique de congé :

- Limitée au premier anniversaire de l'enfant ;
- Partagée en deux prestations de 6 mois, non transférable entre les deux parents ;

- Avec un taux de remplacement dégressif selon le revenu et dans le temps (par exemple, pour un salarié rémunéré au Smic, le taux de remplacement serait de 95% pendant les trois premiers mois suivant la naissance, puis de 75% pour les trois mois suivants ; pour un salarié rémunéré au plafond de la sécurité sociale, ce taux serait de 75% puis 65%) ;
- Le niveau de la prestation pourrait être modulé selon le partage effectif de la prestation entre les deux parents ;
- La prise de deux semaines de congé par les pères serait obligatoire.

## **II. Des transferts plus équitables et mieux adaptés aux besoins des familles :**

***Réformer la fiscalité pour aider tous les enfants quels que soient les revenus de leurs parents, et traiter plus équitablement les couples :***

***Proposition 14 :*** Remplacer le quotient familial par une réduction d'impôt ou un crédit d'impôt forfaitaire par enfant. Un avantage spécifique pourrait être maintenu pour les enfants de rang 3 et plus (majoration de 30 à 50%). Dans le cas d'une option pour un crédit d'impôt, réaffecter 25% du coût du dispositif au financement du SPPE ; dans le cas d'une option pour une réduction d'impôt, réaffecter 15% supplémentaires au financement de l'extension du complément familial (cf. Infra) ;

***Proposition 15 :*** Individualiser l'imposition des revenus, tout en maintenant pour les couples dans lesquels un conjoint a des ressources très faibles une réduction d'impôt permettant de tenir compte de la faiblesse des revenus du ménage.

***Réformer les droits familiaux de retraite pour aider davantage les familles défavorisées au moment où elles ont des enfants :***

***Proposition 16 :*** Supprimer progressivement les majorations de pensions pour les parents de trois enfants et plus pour les nouveaux retraités, les maintenir à leur valeur actuelle pour les retraités actuels. Les inclure dans l'assiette de l'impôt sur le revenu ;

***Proposition 17 :*** Limiter l'assurance-vieillesse des parents au foyer à trois ans par enfant pour les nouvelles naissances ;

***Proposition 18 :*** Indexer sur l'évolution des salaires l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial et le complément familial ;

***Proposition 19 :*** Créer une prestation complémentaire pour les enfants de plus de 14 ans, sous condition de ressources, ou majorer l'ars de façon significative pour les enfants de plus de 14 ans ;

***Proposition 20 :*** Unifier le montant et le plafond de ressources du complément familial et de l'allocation de base de la PAJE ; en cas de remplacement du quotient familial par une

réduction d'impôt, accorder le complément familial dès le premier enfant et abaisser son plafond de ressources au niveau du revenu médian des familles avec enfant.

### **III. Renforcer le soutien à la parentalité :**

**Proposition 21 :** Maintenir la majoration de RSA liée à l'isolement pendant quelques mois suivant la remise en couple, puis la diminuer progressivement. Le même dispositif pourrait être envisagé pour l'allocation de soutien familial ;

**Proposition 22 :** Fixer un barème public et opposable des pensions alimentaires, dépendant des revenus de chaque parent et du temps passé chez chacun d'entre eux ;

**Proposition 23 :** Coordonner les dispositifs de soutien à la parentalité dans le cadre de comités départementaux, décidant de l'ensemble des subventions à attribuer aux acteurs associatifs du soutien à la parentalité ;

**Proposition 24 :** Créer une filière de formation pluridisciplinaire aux métiers du soutien à la parentalité.

# Introduction

La politique familiale française est traditionnellement plutôt perçue comme une des réussites de notre modèle social, en raison notamment de la coexistence d'un niveau élevé de fécondité (au 2<sup>ème</sup> rang de l'Union européenne en 2008 derrière l'Irlande, selon l'ined) et d'un taux d'activité féminine satisfaisant (66% en 2009).

À la différence de l'assurance maladie ou du système de retraites, dont les déficits répétés ne permettent pas l'inaction, la branche famille de la sécurité sociale est en outre structurellement excédentaire à long terme : les recettes évoluent comme le PIB, alors que les prestations sont indexées sur les prix.

Enfin, la politique familiale est un sujet sensible, qui concerne potentiellement tout le monde, touche au domaine privé du couple et de la famille, et est indissociable d'autres politiques : développement et amélioration de l'emploi, promotion de l'égalité entre hommes et femmes, lutte contre la pauvreté, éducation, santé, logement... Par ailleurs, la famille elle-même est en évolution et oblige à repenser conséquemment la politique familiale.

On peut s'interroger aujourd'hui sur la cohérence d'ensemble d'une politique construite au fil des années par empilements successifs de dispositifs visant à répondre aux priorités nouvelles, sans pour autant que l'architecture d'ensemble des aides aux familles soit revisitée. Les objectifs traditionnels assignés à la politique familiale sont-ils aujourd'hui remplis de façon efficiente ? Face aux évolutions de la famille et des modèles et représentations, quelles doivent être les priorités de demain ?

Ce rapport n'aborde pas les questions relatives au cadre juridique des différentes formes de famille (statut du beau-parent, homoparentalité, gestation pour autrui), mais examine les interventions publiques en faveur des familles.

# PARTIE I

## État des lieux

### 1.

#### Un effort public important

*La France consacre aujourd'hui environ 5% du PIB à la politique familiale, en tenant compte de ses différentes composantes : les prestations familiales, la fiscalité, les aides au logement, les minima sociaux, l'aide sociale des CAF et des collectivités locales, et le cas échéant les droits familiaux de retraite (Tableau 1).*

Les estimations peuvent varier selon le champ et les méthodes privilégiés : de 4,0 à 6,1% du PIB en 2008, soit 78 à 118 Mds€, selon les hypothèses retenues, d'après le Haut Conseil à la Famille (HCF) ; 4,9 % selon Landais et al. (2008)<sup>3</sup>. Se pose en effet la question de savoir où s'arrête la politique familiale dans la mesure où de nombreuses politiques prennent en compte le fait familial : politique du logement, politique de santé, politique des retraites... On peut discuter le rattachement à la politique familiale de la prise en compte du fait familial dans d'autres politiques.

---

<sup>3</sup> Landais et al. (2008), Politiques familiales et droits familiaux de retraite : objectifs, coûts et évaluations, IRES.

Tableau n°1 : les ressources consacrées à la politique familiale par type d'interventions

<b>Montant en Mds€</b>	
<b>Familles avec enfants à charge = de 61,4 à 102,9</b>	
<b>Prestations</b>	<b>De 39 à 46,1</b>
Prestations familiales	32,6
Aides au logement	De 4,6 à 8,1
RMI/API/RSA	De 1,8 à 5,4
<b>Fiscalité</b>	<b>De 4,1 à 29,8</b>
Quotient familial	De 0 à 13
Quotient conjugal	De 0 à 10,5
Autres	De 4 à 6,2
<b>Autres</b>	<b>De 18,3 à 27</b>
<i>Dont Régime maternité</i>	De 3 à 6
<i>Dont Prestations attribuées aux jeunes majeurs</i>	3,5
<i>Dont Aide sociale à l'enfance</i>	De 1 à 6
<b>Familles n'ayant plus d'enfants à charge = 18,5</b>	
<b>Droits familiaux de retraite</b>	<b>16,3</b>
<i>Dont majoration de durée d'assurance</i>	6
<i>Dont bonifications pour 3 enfants et plus</i>	7,5
<b>Dépenses fiscales</b>	<b>2,2</b>
<b>TOTAL = de 78 à 118</b>	

Il s'agit d'un niveau de dépenses significatif, que ce soit en comparaison internationale<sup>4</sup> ou par rapport à d'autres politiques sociales : pour donner quelques ordres de grandeur, la politique de l'emploi mobilise de l'ordre de 4 points de PIB, les dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'ondam s'élèvent à environ 8 points de PIB, les dépenses de retraite à 13 points de PIB et les dépenses de dépendance à 1 point de PIB.

Ce rapport ne part pas d'un *a priori* sur la part de la richesse nationale à attribuer à cette politique, arbitrage qui relève d'une vision plus globale des finances publiques et sociales :

La politique familiale peut apparaître comme un « bon candidat » pour dégager des marges de manœuvre financières pour redéployer des ressources vers d'autres risques, d'autant que

<sup>4</sup> Cf. note du HCF de septembre 2010 : l'investissement de la nation en direction des familles : comparaisons internationales.  
[http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/investissement\\_nation\\_pour\\_familles.pdf](http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/investissement_nation_pour_familles.pdf). Les comparaisons internationales ont toutefois leurs limites : le Danemark n'intègre pas les aides au logement mais les congés maternité et paternité, la Belgique n'intègre pas les congés maternité et paternité.

la branche famille est structurellement en excédent à moyen terme, du fait de l'érosion relative des prestations familiales (momentanément disparu sous l'effet de la crise, cet excédent devrait réapparaître spontanément avant 2020 selon les projections du HCF de septembre 2010). Au cours des années récentes, les PLFSS successifs ont d'ailleurs régulièrement mis à la charge de la branche famille de nouvelles dépenses (avantages retraites, par exemple) et/ou réduit ses recettes (au profit de la CADES, par exemple).

Il convient cependant de garder à l'esprit :

- Que cet excédent structurel se réalise au prix d'une érosion relative des transferts envers les familles, notamment les plus modestes, du fait de l'indexation des prestations et barèmes sur les prix, ce qui signifie que pour garder un même niveau de soutien relatif aux familles, des rattrapages périodiques seraient nécessaires ;
- Que la politique familiale ne peut être vue uniquement comme un coût mais également comme un « investissement », au sens où des dépenses (bien orientées) en direction des familles peuvent conduire à maintenir, augmenter le potentiel de croissance du pays (hausse de la population, de l'emploi féminin, de la qualification, etc.). L'effort en direction de la politique familiale peut être lu comme un redéploiement de la protection sociale de la réparation des risques vers la prévention. La notion d'investissement social ne peut toutefois s'appliquer à l'ensemble des interventions relevant de la politique familiale.

Il serait donc dangereux et peu efficace d'aborder les évolutions souhaitables de la politique familiale du seul point de vue d'une limitation des dépenses qui lui sont consacrées, dans l'objectif de redéployer des moyens en direction d'autres branches de la protection sociale.

Il apparaît préférable de proposer une rénovation de la politique familiale qui s'appuie sur une réorientation de ses priorités, et une évolution de ses outils, souvent nés au lendemain de la seconde guerre mondiale, vers des instruments plus adaptés à la société du XXI<sup>e</sup> siècle et à ses défis.

## 2.

### Une sédimentation d'objectifs en renouvellement<sup>3</sup>

Pour cela, il est utile de revenir dans un premier temps sur les différents objectifs de la politique familiale et d'examiner comment ils sont remplis.

On distingue traditionnellement *quatre grands objectifs de la politique familiale*<sup>5</sup> :

- *Encourager ou soutenir la natalité* en permettant aux personnes d'avoir le nombre d'enfants qu'elles désirent. La définition d'un niveau optimal de fécondité n'est pas immédiate ; plutôt que de cibler un niveau de fécondité, les autorités publiques peuvent veiller à faire en sorte que le nombre d'enfants se rapproche du nombre d'enfants désiré par les familles. Cet écart n'est cependant pas facile à évaluer ;

- *Compenser les charges liées à la présence d'enfants au sein des familles* : l'objectif est d'organiser une redistribution horizontale afin d'égaliser le niveau de vie des couples avec enfants à celui des couples sans enfants, ou du moins de réduire les écarts. Cet objectif pose la question de l'évaluation du coût de l'enfant, dont les estimations alimentent la littérature depuis de nombreuses années ;

- *Lutter contre la pauvreté*, afin de réduire les inégalités de chance entre enfants dues aux écarts de revenu entre parents. Cet objectif peut être soutenu pour deux raisons principales, énoncées dans le rapport du CERC de 2004 : « *la plupart des courants de philosophie politique s'accordent pour dire qu'en matière de justice sociale, il est du devoir de la société de compenser ou de corriger les inégalités subies, à tout le moins, par les personnes qui ne portent aucune responsabilité dans la situation qu'elles connaissent. Ceci s'applique aux enfants plus qu'à toute autre personne. La seconde raison tient aux conséquences de la pauvreté éprouvée dans l'enfance sur les devenir à l'âge adulte. Si le thème est encore peu étudié en France, un nombre impressionnant de travaux étrangers souligne que la pauvreté éprouvée dans l'enfance accroît les risques de la connaître à l'âge adulte* ». Rappelons qu'en 2008, 17,3 % des enfants vivent dans des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté. 38 % d'entre eux appartiennent à une famille monoparentale ;

---

<sup>5</sup> Conseil d'orientation des retraites (2008), *Les droits familiaux et conjugaux de retraites*

- *Aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle.* Le fait de ne pouvoir concilier maternité et activité peut amener un certain nombre de mères à devoir choisir entre travail et enfants. Dans les faits, il s'agit donc d'aider les mères à demeurer sur le marché du travail. Plusieurs raisons peuvent justifier cette intervention. L'activité engendre un revenu et ainsi une autonomie, condition à l'égalité réelle entre hommes et femmes, et d'autant plus importante dans un contexte de séparations fréquentes. Par ailleurs, la hausse des taux de participation des femmes au marché du travail est un objectif en soi, promu par la stratégie de Lisbonne comme marge de progrès de la croissance potentielle de l'économie. Cette promotion de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle peut également apparaître, plus récemment, comme un levier de maintien de la fécondité : en effet, depuis le début des années quatre-vingt, les pays dans lesquels la fécondité est la plus élevée sont aussi ceux dans lesquels les femmes participent davantage au marché du travail. Au-delà de l'effet quantitatif, faciliter le maintien ou le retour à l'emploi des mères doit permettre l'amélioration ou le maintien de leurs compétences professionnelles.

D'autres objectifs sont parfois aujourd'hui ajoutés à la liste précédente. Il s'agit notamment de l'objectif d'autonomie des jeunes adultes ou l'objectif d'égalité entre hommes et femmes, par exemple en matière de répartition des activités domestiques (par l'instauration des congés parentaux réservés aux pères par exemple).

La loi inscrit également le développement de l'enfant comme objectif de la politique familiale, dans le cadre d'une vision de la politique familiale comme un investissement pour l'avenir. L'investissement dans l'éducation, le soutien à la parentalité et la protection de l'enfance relèvent de cet objectif.

Dans un contexte d'évolution des situations familiales (divorces, résidences alternées, parents isolés, familles recomposées, unions hors mariage, homoparentalité...), la politique familiale doit également avoir pour objectif transversal de s'adapter à ces réalités nouvelles, en prenant en compte de nouvelles questions, comme celles liées au statut des beaux-parents, au partage des aides entre deux foyers en cas de résidence alternée (rendu possible pour les allocations familiales en cas de résidence alternée dans la LFSS pour 2007)... Une autre question transversale en lien avec les objectifs de la politique familiale tient à la nature des aides apportées aux familles : aides en nature (structures d'accueil...), aides financières, aides en temps (droits à congés...), aides immédiates ou différées (droits familiaux)...

### 3.

## Le problème de l'accueil du jeune enfant

Malgré une forte croissance de l'effort public consacré à l'accueil du jeune enfant (7,7 Mds € en 2005, 9,75 en 2009<sup>6</sup>) à la suite de la mise en place de la PAJE, des difficultés importantes demeurent du fait des carences de l'offre.

Pour les 2,4 millions d'enfants de moins de 3 ans, pour lesquels l'accès à l'école n'est pas garanti ce qui suppose une garde complète et non « de complément » et malgré des progrès des modes d'accueil formel entre 2002 et 2007<sup>7</sup>, la garde est principalement assurée par les parents (64 % à titre principal, 33 % exclusivement).

Tableau n° 2 Mode d'accueil principal des enfants de moins 3 ans

	2002	2007
Parents	70%	63%
Assistants maternelles	13,5%	18%
Structures accueil collectif (hors école)	8,5%	10%
Garde à domicile	1,5%	2%
Autres (autres membres de la famille, école)	6,5%	7%

Source : DREES, Études et résultats, n° 678, « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 ».

L'accès aux modes d'accueil est très différent selon les catégories socioprofessionnelles (CSP) :

- La prise en charge par les parents est très majoritairement le fait des CSP défavorisées : si elle concerne 91% des enfants dans les 20% de ménages les plus défavorisés (1<sup>er</sup> quintile de revenus) et 65% des enfants dont la mère est ouvrière, et encore 42% des enfants des employées, elle ne concerne que 31% des enfants dans les 20% des ménages les plus favorisés (dernier quintile de revenus), et 18%

<sup>6</sup> Ces dépenses n'incluent pas le CLCA et le COLCA (2,2 Mds €). Cet effort public se répartit entre près de 4 Mds € de complément de mode d'accueil de la PAJE, 4 Mds € d'établissements d'accueil de jeunes enfants, 800 millions de scolarisation et 1,1 Md € d'aides fiscales.

<sup>7</sup> DREES, Études et résultats, n° 678, « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 ».

des enfants de cadres. Les inégalités sont encore plus grandes entre personnes sans emploi et personnes dans l'emploi : 80% des enfants d'allocataires de minima sociaux, 92% des enfants dont au moins un parent est sans emploi, sont gardés par leurs parents ;

- Le recours à un mode d'accueil formel est, de manière symétrique, d'autant plus développé que les ménages sont favorisés : 21% des enfants d'ouvrière contre 73% des enfants de cadres, 63% des enfants du dernier quintile contre 7% des enfants du premier quintile ;
  - o Au sein des modes de gardes, de fait, la garde à domicile est réservée aux ménages du dernier quintile (90% des enfants gardés à domicile en sont issus), et très concentrée sur l'Ile-de-France ;
  - o Le recours à un assistant maternel ne concerne que 2% des ménages du premier quintile contre 37% des ménages du dernier quintile ;
  - o Même l'accueil collectif, bien qu'étant le mode le plus accessible aux ménages défavorisés, est davantage utilisé par les CSP favorisées : ainsi, seulement 5% des enfants d'ouvrière et des enfants des deux premiers quintiles sont accueillis en crèche, contre 16% des enfants des deux derniers quintiles et 21% des enfants de cadres.

De ce point de vue, le développement du recours aux modes de garde entre 2002 et 2007 a surtout profité aux CSP favorisées : ainsi, la prise en charge par les parents a été stable dans les deux premiers quintiles, mais a reculé de 14 points dans les deux derniers.

Au total, la CSP détermine davantage les « choix » des parents que la composition de la famille : le taux de garde par la famille varie moins entre les ménages avec un enfant (56%) et les ménages avec 3 enfants et plus (85%) qu'il ne varie entre CSP.

Cette situation s'explique principalement par les carences de l'offre d'accueil.

Selon les données annexées aux lois de financement de la sécurité sociale, il existe 47 places de garde théoriquement disponibles pour 100 enfants<sup>8</sup>. Ce chiffre est largement trompeur, car l'intégralité de cette offre théorique n'est pas affectée aux enfants de moins de trois ans, mais peut également bénéficier à des enfants plus âgés. En outre, certaines places, comme les haltes-garderies, n'offrent pas un accueil à temps plein.

Cet indicateur apporte toutefois trois enseignements intéressants :

- La hausse du nombre de places dans des établissements d'accueil du jeune enfant ou auprès d'assistants maternels est en partie annulée par la réduction très nette de la scolarisation avant trois ans ;
- Cette carence globale est aggravée par des inégalités géographiques fortes : s'agissant de l'accueil collectif, le nombre de places pour 100 enfants de moins de trois ans est de 11 en moyenne, mais il varie entre 3 et 32 selon les départements. Tous modes de garde

---

<sup>8</sup> Ce chiffre correspond à une capacité théorique d'accueil, calculée en rapportant le nombre total d'enfants de moins de trois ans (2 433 595) au nombre de places disponibles par les modes de gardes formels (accueil collectif, crèches familiales, crèches parentales, assistants maternels, salariés à domicile, écoles préélémentaire), soit 1 152 489 (source : DREES, CNAF, INSEE et ministère de l'Éducation nationale).

confondus, le nombre de places pour 100 enfants est compris entre 57 et 77 dans un quart des départements, mais entre 24 et 39 dans un autre quart de départements du Nord et de l'arc méditerranéen. L'inégale répartition géographique aggrave les difficultés d'accès : le coût horaire des assistants maternels est supérieur de 25%, dans les départements où l'offre est faible (moins de 18 assistants maternels par enfant de moins de 3 ans), à celui des départements où elle est plus abondante (plus de 41 assistants maternels par enfant de moins de 3 ans).

Le coût de l'accueil d'enfant explique également les difficultés d'accès des ménages. Un accueil complet coûte, après prestations mais avant crédit d'impôt, près de 270€ par mois, que ce soit en crèche ou en assistant maternel<sup>9</sup> ; cette moyenne peut traduire des coûts très variables, notamment du fait des disparités de tarifs des assistants maternels. Le fait que le crédit d'impôt réduise ce coût de près d'un tiers, à près de 190€ par mois, solvabilise peu les ménages les moins aisés, qui doivent faire l'avance de ces dépenses pendant plus d'un an avant de bénéficier du crédit d'impôt. La progressivité des tarifs des crèches ou la dégressivité de la PAJE réduisent peu le taux d'effort des ménages les plus défavorisés : ainsi, pour un ménage dont le niveau de vie mensuel par unité de consommation est inférieur à 1100€, le reste à charge mensuel est d'environ 170 € avant crédit d'impôt et 110€ après, soit une part substantielle du revenu (15% avant crédit d'impôt, 10% après).

Les conséquences de cette situation sont connues, notamment sur l'activité des femmes, qui décroît fortement avec le nombre d'enfants. Si la France est bien placée, au niveau européen, en termes d'activité globale des femmes adultes, ce niveau est bien moins bon pour les mères de trois enfants et plus : pour les femmes ayant au moins un enfant de moins de trois ans, le taux d'activité des femmes s'élève à 77,1% lorsqu'elles n'ont qu'un enfant, mais n'est que de 64,5% avec 2 enfants, et tombe à 39,5% à partir de 3 enfants<sup>10</sup>. L'effet d'hystérèse du retrait du marché du travail est établi : 27% des allocataires d'un congé de libre choix d'activité de rang 2 ou plus à taux plein (cessation d'activité jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, à partir du deuxième enfant) ne reprennent pas d'activité à l'issue du congé ; lorsqu'elles en retrouvent, elles sont bien plus souvent en emploi précaire (44%) que si elles avaient poursuivi ou seulement réduit leur activité (16%)<sup>11</sup>. Dans le cas du CLCA « de rang 1 » (congé limité à six mois lors de la naissance du premier enfant), la réduction ou cessation d'activité ne se traduit par une précarité accrue de l'emploi mais accroît le recours au temps partiel féminin.

---

<sup>9</sup> DREES, *Études et résultats*, « Les dépenses pour la garde des jeunes enfants en 2007 », n° 695, juin 2009.

<sup>10</sup> Programme de qualité et d'efficience « famille », annexé à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

<sup>11</sup> DREES, « L'activité des mères de jeunes enfants depuis la mise en place du CLCA », *Études et résultats* n° 726, mai 2010.

La limitation de l'activité des femmes constitue une perte de croissance potentielle, aggravée par la dégradation de capital humain que représente la perte d'employabilité des mères qui se retirent du marché du travail. Elle est d'autant plus préjudiciable qu'elle touche davantage des catégories de population déjà en difficulté sur le marché du travail (femmes, personnes sans emploi et peu qualifiées). Elle est donc complètement à rebours des politiques de croissance structurelle tendant à accroître la population active.

Cette situation aggrave les inégalités professionnelles entre hommes et femmes, se traduisant pour ces dernières par des carrières interrompues, des moindres progressions salariales et des retraites plus basses, et, au-delà, les inégalités de statut, en maintenant les femmes sans activité dans une situation de sujétion objective, et en perpétuant une représentation stéréotypée des tâches et des rôles.

Elle accroît les difficultés d'insertion professionnelle des personnes sans emploi, éloignées du marché du travail ou à faible revenu, et peut contribuer à rendre durables les situations de pauvreté des familles.

Enfin, les difficultés d'accès à des modes d'accueil pour les enfants de familles défavorisées retardent leur socialisation, les pénalisant fortement dans leurs chances de réussite scolaire. Les carences des modes d'accueil pénalisent non seulement les parents, mais aussi les enfants, dans leur bien-être actuel et dans leur développement.

## 4.

### Des transferts inéquitables

#### 4.1. MALGRE DES PRESTATIONS EN PARTIE CIBLEES

Contrairement à beaucoup d'autres pays qui ont une aide unique pour tous les enfants, la France a un système plus complexe d'aides, qui vise à tenir compte de façon fine de la diversité des besoins des familles, en modulant l'aide selon la taille ou la structure de la famille, son revenu, ou encore l'âge de l'enfant.

##### *Prestations attribuées sans condition de ressources:*

- Les allocations familiales versées à toutes les familles à compter du 2<sup>ème</sup> enfant (126 € par mois pour deux enfants, puis 161€ pour les enfants suivants ; une majoration de 62€ est accordée pour les enfants de plus de 14 ans ;
- Le complément de libre choix d'activité 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 familles monoparentales et aux personnes recueillant un orphelin (110 € par mois et par enfant, à taux plein) ;
- Le complément mode de garde, versé aux familles recourant à une assistante maternelle ou une garde à domicile pour l'accueil de leur enfant âgé de moins de six ans ; ce complément est versé à toutes les familles, mais son montant est modulé selon le niveau de revenu des parents.

<b>TOTAL 2011, en Mds€</b>	<b>21,46</b>
<b>Allocations familiales (AF)</b>	12,41
<b>Complément de libre choix d'activité (CLCA)</b>	2,21
<b>Allocation de soutien familial (ASF)</b>	1,26
<b>Complément de libre choix du mode de garde (CMG)</b>	5,58

*Prestations attribuées sous condition de ressources :*

- Le complément familial versé aux familles de trois enfants et plus (153 € par mois), sous une condition de ressources excluant moins de 25% des familles éligibles ;
- L'allocation de naissance (841 €) et l'allocation de base (168 € par mois) de la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant), versées aux familles ayant un enfant de moins de trois ans, sous une condition de ressources très peu sélective (seules un peu plus de 10% des familles dépassent le plafond de ressources) ;
- L'allocation de rentrée scolaire (269 € par enfant), beaucoup plus ciblée (45% des familles en dessous du plafond de ressources) ;
- L'allocation de logement familial, et l'aide personnelle au logement versée aux familles.

<b>TOTAL 2010, en Mds€</b>	<b>16,72</b>
<b>Prime PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant)</b>	0,65
<b>Allocation de base (AB) Paje</b>	4,3
<b>Complément familial (CF)</b>	1,64
<b>Allocation de rentrée scolaire (ARS)</b>	1,53
<b>Allocation de logement à caractère familial (ALF)</b>	4,46
<b>Aide personnelle au logement (APL)</b>	4,14

En dépit de sa sophistication, le système de prestations familiales présente des défauts :

- Faiblesse des prestations pour les familles avec un enfant, du fait notamment du versement des allocations familiales à partir du deuxième enfant et du complément familial à partir du troisième ;
- Prestations indifféremment versées à toutes les familles, ou avec des conditions de ressources peu sélectives ;
- Erosion relative des prestations du fait de l'indexation sur les prix, qui conduit à une baisse du niveau de vie relatif des familles les plus modestes, et à une augmentation de la pauvreté des enfants ;
- Faible prise en compte des différences de coût de l'enfant selon les âges, en particulier du coût des adolescents, pris en compte de manière uniforme, et pour les seules familles de deux enfants ou plus.

## 4.2. UN SYSTEME ANTI-REDISTRIBUTIF DU FAIT DU MODE DE CALCUL DE L'IMPOT SUR LE REVENU

La familialisation de l'impôt sur le revenu vise à tenir compte de l'impact de la composition familiale sur la capacité contributive du ménage, conformément aux principes constitutionnels. Elle est opérée à travers :

- La mutualisation des revenus du ménage, notamment ceux des deux conjoints ;
- La division du revenu imposable par un nombre de parts : une part par conjoint, une demi-part par enfant, une demi-part supplémentaire par enfant à partir du troisième enfant (ou dès le premier enfant pour les parents isolés).

Le quotient familial (attribution de parts par enfant) constitue une modalité de prise en compte du fait familial dans l'imposition des revenus unique en Europe. Les autres pays européens, soit ne tiennent pas compte de la composition du ménage, soit le font par un abattement soit par un crédit ou une réduction d'impôt.

Il constitue un élément extrêmement anti-redistributif de notre système fiscal et de notre politique familiale<sup>12</sup> : non seulement cet avantage ne bénéficie qu'aux ménages imposables, mais, en outre, du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu et de la division d'assiette opérée par le quotient familial, le montant de l'avantage par enfant suit une pente encore plus forte que celle de l'impôt sur le revenu, malgré un plafonnement introduit en 1981. Le plafond, de 2301€ par demi-part pour l'imposition 2010 des revenus 2009, est suffisamment élevé pour réduire de façon significative l'imposition des ménages les plus aisés : pour un couple avec deux enfants, le plafonnement du quotient familial ne produit d'effets qu'à partir d'un revenu supérieur à 6 SMIC, soit 76 000 €.

Tableau n°3 : effets du quotient familial

		Deux parents gagnant 13000€ (SMIC)	Deux parents gagnant 25000€ (1,9 SMIC)	Deux parents gagnant 50000€ (3,80 SMIC)	Deux parents gagnant 75000€ ou plus (5,7 SMIC)
Avantage par enfant en plus en € et en % du revenu du ménage	Jusqu'au deuxième enfant	279€ (1,1%)	659€ (1,3%)	2301€ (2,3%)	2301€ (1,5%)
	Troisième enfant	80€ (0,4%)	1159€ (2,3%)	4107€ (4,1%)	4602€ (3,1%)
	Quatrième enfant	36€ (0,1%)	328€ (0,7%)	1320€ (2,6%)	4602€ (3,1%)
Avantage total pour une famille de 4 enfants, en € et en % du revenu du ménage		672€ (2,6%)	2806€ (5,6%)	10029€ (10%)	13806€ (9,2%)

Source : Module de simulation de l'impôt sur le revenu en ligne [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr)

<sup>12</sup> Cf. également *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXI<sup>e</sup> siècle* par Landais, Piketty et Saez, Le Seuil, 2011.

*Note de lecture : pour un ménage dont les deux parents gagnent 50 000€, l'impôt sur le revenu est réduit de 4602€ s'ils ont deux enfants, soit 2301€ par enfant, soit 2,3% du revenu imposable du ménage.*

Jusqu'à deux enfants, l'avantage par enfant est multiplié par plus de 8 entre un ménage de deux salariés au SMIC et un ménage dont les deux actifs gagnent 50 000€.

Au-delà, la demi-part supplémentaire par enfant à partir du 3<sup>e</sup> enfant accroît très fortement les gains pour les ménages les plus aisés, alors que l'avantage est « limité » par le taux marginal d'imposition pour les autres ménages. C'est ainsi que l'avantage par enfant décroît dès le troisième enfant pour le ménage au SMIC, et à partir du 4<sup>e</sup> enfant pour les ménages dont les actifs gagnent moins de 75 000€ par an.

Non seulement l'avantage par enfant croît avec le revenu en valeur absolue, mais il croît aussi en part relative du revenu.

Au total, cet effet se traduit par une « courbe en U » : le montant des transferts par enfant (en tenant compte des prestations familiales et dispositifs fiscaux) décroît avec le revenu des parents jusqu'à un certain point (du fait de prestations sous conditions de ressources ou modulées en fonction des ressources), puis augmente très fortement avec le revenu, pour dépasser le niveau d'aide en faveur des ménages les plus pauvres (du fait du quotient familial et du crédit d'impôt pour garde à domicile). Pour les enfants de moins de trois ans, la courbe n'est pas en U mais tout simplement en pente ascendante : le niveau des transferts par enfant croît avec le revenu des parents. Cette forme d'anti-redistribution est très spécifique à la politique familiale française et totalement inique.

S'agissant du quotient conjugal, il fait l'objet de plusieurs types de critiques :

- Il pénaliserait l'activité des femmes, en taxant beaucoup plus fortement les revenus du deuxième actif du ménage que ne le ferait un système d'impôt individualisé<sup>13</sup> ;
- Il bénéficie très largement aux couples les plus aisés : plus de la moitié de l'avantage en impôt lié au quotient conjugal bénéficie aux ménages du dernier décile de niveau de vie, et les trois quarts aux ménages des trois derniers déciles ;
- 70% du gain lié au quotient conjugal bénéficie à des couples sans enfant à charge.

Il s'agit d'ailleurs d'un système assez peu répandu dans ces modalités dans les pays de l'OCDE.

---

<sup>13</sup> Il faut toutefois souligner que cet effet, s'il était avéré, ne concernerait par construction que les catégories de ménages ayant des revenus suffisamment élevés pour que l'imposition puisse avoir un effet incitatif : or, ces CSP sont précisément celles où l'activité féminine est la plus élevée. Dès lors, si le quotient conjugal a un impact sur l'activité des femmes, cet impact doit être ramené à sa juste proportion, celle d'une minorité de ménages, et d'un élément secondaire dans les freins à l'activité des femmes, par rapport aux freins résultant par exemple des difficultés d'accès aux solutions d'accueil du jeune enfant.

**La prise en compte de la situation de couple dans l'imposition dans les pays de l'OCDE (source : Taxing Wages, Country details 2009, OCDE)**

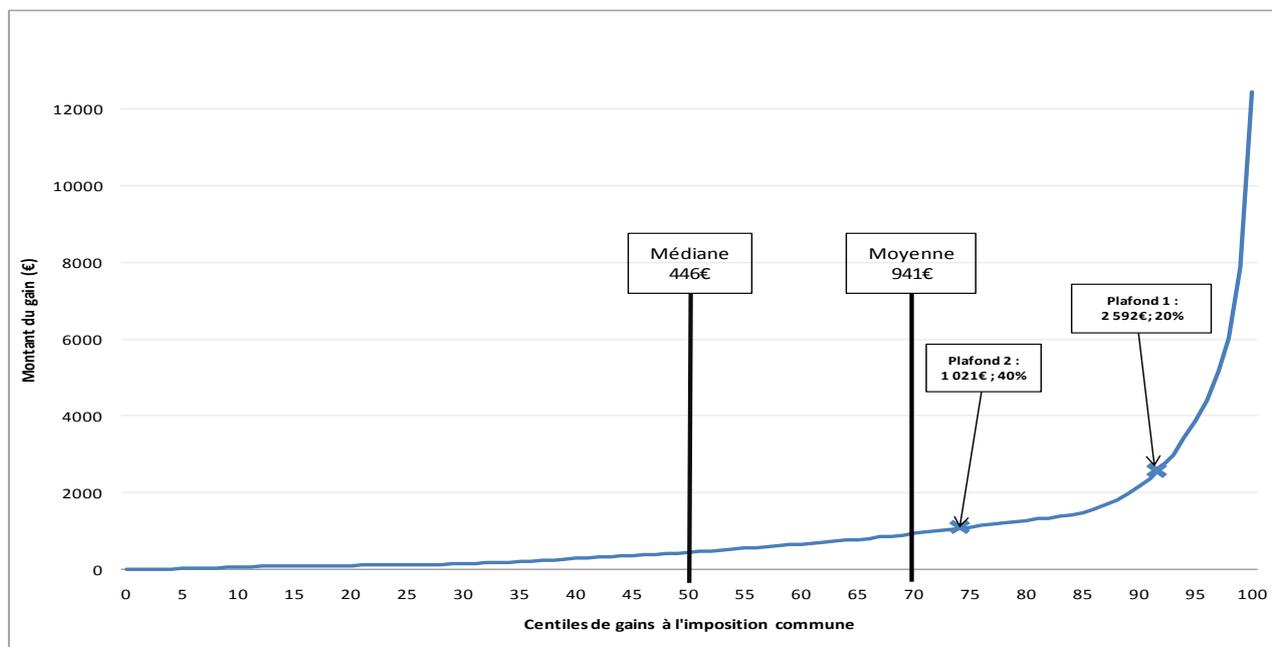
La prise en compte de la situation de couple dans l'imposition est très variable d'un pays à l'autre. Ainsi, parmi les pays de l'OCDE, on peut trouver des pays :

- qui ont une imposition conjointe et un quotient conjugal semblable à celui de la France : Luxembourg, Portugal et Suisse ;
- qui ont un système d'imposition séparée « pur », c'est-à-dire sans prise en compte du conjoint : Autriche, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Turquie, Royaume-Uni ;
- qui ont un système d'imposition séparée avec abattements ou crédits pour les deux conjoints, quelle que soit leur situation, et possibilité de report de cet avantage sur le conjoint au plus fort revenu s'il ne bénéficie pas entièrement à l'autre : Belgique, Islande ;
- qui ont un système d'imposition séparée, mais avec des mécanismes d'abattements ou de crédits d'impôt lorsque le conjoint gagne moins qu'une certaine somme : Australie, Canada, République Tchèque, Japon, Corée, République Slovaque ;
- qui ont un système d'option donnant le choix entre l'imposition commune ou l'imposition séparée (option libre ou sous conditions). Ainsi, la Norvège, la Pologne, l'Espagne, ont un système d'imposition séparée avec option pour une imposition commune. Inversement, l'Allemagne, l'Irlande et les États-Unis ont conservé un système d'imposition jointe, mais laissent le choix aux contribuables d'opter pour la taxation séparée dans certaines circonstances.

NB : Cette présentation ne tient pas compte de réformes fiscales ayant eu lieu depuis 2009.

Le quotient conjugal peut conduire à réduire l'impôt de manière considérable : le gain est croissant avec le niveau de revenu du couple et l'écart entre les revenus des deux conjoints. Il peut dépasser 1000 € par mois pour les ménages les plus aisés avec un seul revenu, comme le montre le tableau suivant, cité par le HCF.

**Graphique 1 : Distribution des gains à l'imposition commune**



Champ : ensemble des couples mariés et pacsés qui ont un gain à l'imposition commune par rapport à une imposition séparée

Note : Les centiles sont effectués sur la sous-population gagnante à l'imposition conjointe (par rapport à une imposition séparée) et représentent les centiles de gains générés par le quotient conjugal.

Lecture : Les couples mariés ou pacsés faisant partie des 5% qui bénéficient le plus de l'imposition commune gagnent plus de 4 000€ par le mécanisme du quotient conjugal.

Source : *Modèle Saphir, basé sur ERFS 2007 vieillie 2009, législation 2009, DG Trésor.*

Le coût de ces dispositifs est évalué entre 5 et 7 Mds € pour le quotient conjugal, et entre 10 et 14 Mds€ pour le quotient familial.

## PARTIE II

# Enjeux

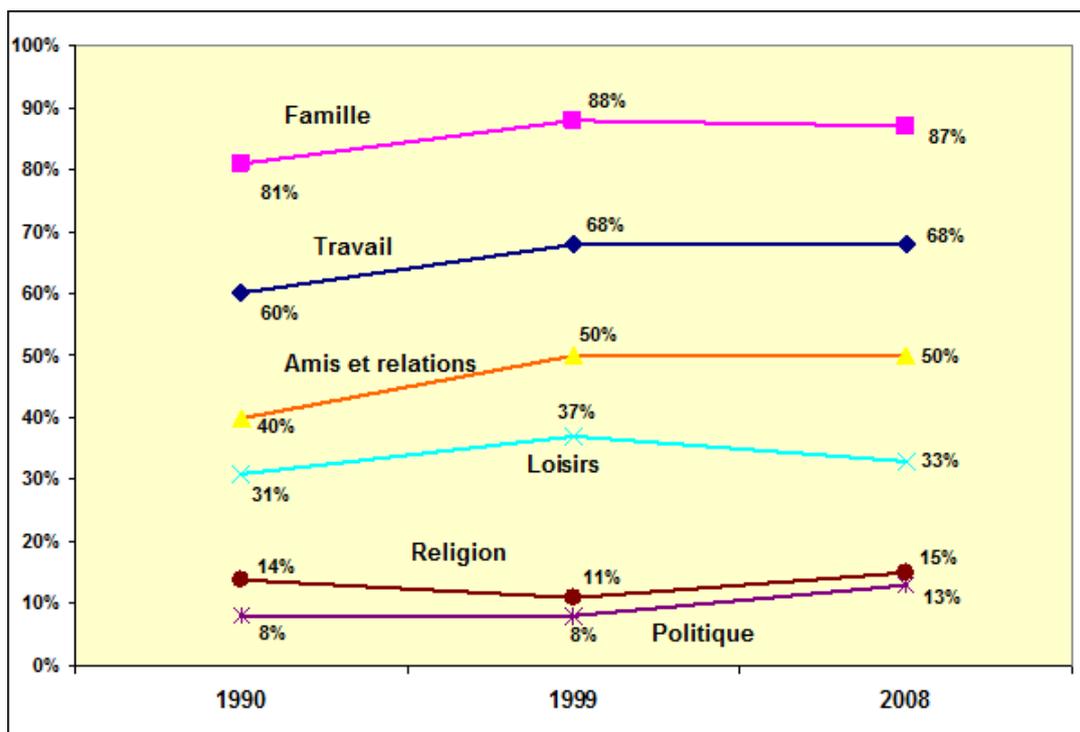
### 1.

## Identifier les besoins non satisfaits et définir les objectifs

Certains besoins prioritaires sont aujourd'hui mal satisfaits : il s'agit donc de bien les identifier afin d'y répondre le plus efficacement possible. Mais se limiter à cela reviendrait à continuer à empiler des politiques face aux demandes sociales, au risque d'aboutir à un édifice sans aucune cohérence d'ensemble et répondant mal à chaque objectif. Afin de veiller à cette cohérence, il semble utile de revenir sur les évolutions récentes de la famille qui nous semblent significatives.

La famille connaît un double mouvement de privatisation et de publicisation : alors qu'elle se recentre sur les relations entre ses membres, qu'elle se « désinstitutionnalise » à certains égards, elle est, concomitamment, l'objet d'une attention et d'une intervention croissante des pouvoirs publics.

Cette attention portée à la famille se comprend d'autant plus que celle-ci est incontestablement la valeur n°1 des français.



Source : Arval, Enquête valeur 2008

Si un discours politique sur la famille se justifie donc pleinement, il convient de préciser les contours d'un tel discours du point de vue des forces progressistes. Selon nous, celui-ci devrait affirmer la promotion des trois tendances suivantes :

- La prédominance de l'amour et de la dimension relationnelle dans les liens familiaux ;
- L'égalisation des conditions de l'homme et de la femme ;
- Le recentrage sur l'intérêt de l'enfant.

Favoriser ces tendances se traduit par un ensemble d'objectifs politiques explicites.

### 1.1. SOUTENIR LES CHOIX CONJUGAUX ET FAMILIAUX, QUELS QU'ILS SOIENT

Le choix de du célibat ou de la mise en couple, de la séparation ou de la « recomposition » sont des modalités d'envisager et de vivre sa vie sentimentale qui sont toutes légitimes en ce qu'elles sont l'expression de l'autonomie des individus dans leur diversité. Il incombe aux pouvoirs publics de soutenir ces choix quand leur coût enferme les individus dans une situation qu'ils ne désirent pas : une situation de couple quand ils n'ont pas les moyens d'assumer financièrement leur séparation ; une situation de célibat, au moins affichée, lorsqu'ils craignent de ne plus percevoir les allocations liées à leur situation « d'isolement ». Ces éléments militent en faveur des réaménagements proposés en matière de quotient conjugal (cf. 3.1.2.1) et de RSA parent isolé (3.2.1).

Pour des raisons analogues, la natalité n'a à être ni encouragée ni découragée par les pouvoirs publics. En revanche, dès lors qu'un couple décide de devenir parent, pour la première fois, comme pour les suivantes, il peut être soutenu afin d'assurer à chaque enfant un niveau de vie décent.

Les parcours conjugaux conduisent de plus en plus souvent à ce que l'on qualifie désormais de recomposition familiale, et donc à la multiplication des situations de beau-parentalité. Dans l'intérêt de l'enfant, on pourrait supposer qu'il est préférable que les beaux-parents assument un rôle éducatif. Il serait plus facile pour les beaux-parents de le faire s'ils bénéficiaient d'une certaine reconnaissance institutionnelle. Cela peut aller jusqu'à la création d'un statut juridique, sachant qu'un tel statut entraînerait la possibilité pour le beau-parent de demander un droit de garde. Il convient de veiller à ce que ce droit ne contrevienne pas à l'intérêt de l'enfant, notamment en ce qu'il peut provoquer des déplacements nombreux de l'enfant entre plusieurs domiciles.

En tout état de cause, ce rapport ne se prononce pas sur l'opportunité de la création d'un tel statut : un autre groupe Terra Nova dédié a vocation à le faire.

## 1.2. MIEUX PARTAGER LES TACHES EDUCATIVES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE MISE EN PLACE EFFECTIVE DU PRINCIPE DE COPARENTALITE

L'inégalité entre hommes et femmes dans l'accomplissement des tâches ménagères reste considérable. Celle-ci s'accroît encore avec l'arrivée d'enfants dans le couple et se déporte sur le temps consacré par chaque parent à l'enfant. Cette situation amène encore trop souvent les femmes à reléguer leur carrière professionnelle.

En cas de séparation, les effets d'une telle distribution des rôles se font sentir brutalement : Les femmes seules avec leur enfant, si elles ont « mis entre parenthèse » (arrêté ou choisi le temps partiel notamment) leur activité professionnelle, se retrouvent confrontées à des difficultés économiques sérieuses. La proportion élevée de « familles monoparentales » pauvres s'explique en partie par la condition des femmes avant la séparation.

On peut par ailleurs faire l'hypothèse que l'implication des pères avant la séparation aura des conséquences sur leur présence auprès de l'enfant (présence matérielle, affective et éducative) après la séparation.

Ces éléments plaident également en faveur de la création d'un service public de la petite enfance (cf. 3.1.1) et d'un réaménagement des prestations en cas de cessation d'activité. L'intérêt de l'enfant, s'il n'est pas commode à définir, a justifié nombre d'évolution du droit de la famille, et notamment ce qui a été évoqué précédemment quant à la coparentalité. En effet, le législateur a considéré qu'il était dans l'intérêt de l'enfant de limiter la liberté des

pères et des mères en exigeant que le couple parental subsiste malgré la dislocation du couple conjugal. Afin d'atténuer les tensions liées à cette situation, nous proposons la fixation d'un barème clair et universel pour la pension alimentaire (chapitre 3.2.2.1).

### 1.3. ACCOMPAGNER LES PARENTS DANS L'EXERCICE DE LEUR PARENTALITE

Les normes concernant la famille ont largement pris la forme de recommandations/prescriptions d'ordre psychologique. Celles-ci sont nombreuses et parfois divergentes. La logique de la transmission entre générations n'a pas disparu mais elle doit désormais s'articuler avec une autre logique éducative : celle de l'écoute de l'enfant que l'on enjoint à « devenir lui-même », c'est-à-dire à faire ses expériences et à exprimer sa singularité.

L'articulation de ces deux logiques, verticale et horizontale, n'est pas évidente. Et si cette famille contemporaine est, à certains égards, plus démocratique et donc offre un cadre plus propice à l'épanouissement de chacun de ses membres, elle est aussi plus « fatigante ». En effet, les parents sont davantage sollicités, ils doivent plus qu'avant expliciter leurs décisions, voire parfois accepter de les négocier avec leur enfant. Ainsi, il arrive que les parents, quels qu'ils soient, éprouvent un certain désarroi. Les pouvoirs publics n'ont pas vocation à fournir de nouvelles prescriptions mais peuvent accompagner les parents de diverses manières.

Pour ces raisons, il nous semble opportun de revoir la coordination des acteurs institutionnels et associatifs de soutien à la parentalité (chapitre 3.2.3.1), de proposer une filière de formation pluridisciplinaire de ces métiers (chapitre 3.2.3.2), et d'offrir un service public de la petite enfance et de l'enfance à horaires décalés (chapitre 3.1.1)

## 2.

### Articuler ces objectifs avec ceux des politiques sociales

Une fois posés les objectifs d'une politique familiale renouvelée, un second enjeu concerne l'articulation de la politique familiale avec d'autres politiques sociales, que ce soit l'égalité entre hommes et femmes, la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances ou l'accroissement du taux d'emploi global. S'assurer de la cohérence entre la politique familiale et les objectifs de ces différentes politiques apparaît crucial. Pour ne prendre que quelques exemples, un dispositif tel que le CLCA, qui vise à permettre aux jeunes parents d'interrompre leur activité professionnelle en présence de jeunes enfants, est-il cohérent avec tous les dispositifs visant à augmenter les taux d'emploi (RSA, par exemple), sauf à accepter que les jeunes mères à bas revenus ne soient pas censées travailler ? De la même façon, comment concilier les objectifs d'égalité entre hommes et femmes avec les dispositifs tels que le CLCA dont on sait qu'ils sont très largement utilisés par les mères, sauf à rendre le partage du congé entre parents obligatoire ou très incitatif, comme dans certains pays ?

Une question de partage se pose également entre politique familiale et politique scolaire : le taux de scolarisation des 2-3 ans a diminué de 27 % entre 2003 et 2007 (-29 % dans le public, -18 % dans le privé). Ce sont donc 63 335 enfants qui ont dû être pris en charge par d'autres moyens : ce chiffre correspond à la quasi-totalité des places créées auprès des assistantes maternelles et en EAJE depuis 2000<sup>14</sup>. En nombre d'enfants accueillis, entre 2001-2002 et 2009-2010, on est passé de 254 000 à 123 000, soit une diminution de 52% des effectifs, concentrée sur le public (-115 000 élèves accueillis, contre -10 000 dans le privé). La réduction des dépenses de scolarisation élémentaire, a donc abouti à un transfert de dépenses vers la politique familiale. Elle accroît une tendance française à la concentration de la dépense scolaire sur l'enseignement secondaire, ce qui peut être moins efficace qu'une action précoce<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cour des comptes, rapport sur la Sécurité sociale de septembre 2008.

<sup>15</sup> Agence européenne exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, *Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe*, 2009.

## PARTIE III

# Propositions progressistes

Il s'agit de promouvoir l'activité des mères et améliorer la qualité de l'accueil en réalisant le service public de la petite enfance, accroître l'équité des transferts, soutenir les choix conjugaux.

Ces priorités ont cherché à respecter deux principes structurants de la politique familiale :

- Une dimension universelle, nécessaire à son acceptabilité ;
- Une progressivité du niveau d'aide en fonction du nombre d'enfants, qui se traduit traditionnellement dans la politique du « troisième enfant ». Ce caractère progressif peut être justifié, à la fois en termes de redistribution verticale (ce sont souvent des familles modestes) et de compensation du coût de l'enfant : en effet, la politique familiale laissant subsister une partie du coût de l'enfant à la charge des ménages, un niveau d'aide accru avec le nombre d'enfants vise à limiter le coût restant à la charge des ménages. Ce principe n'interdit toutefois ni de mieux prendre en compte la situation des familles à un enfant, notamment des familles monoparentales, ni de remettre en cause certains éléments attachés au « 3<sup>ème</sup> enfant ».

Par ailleurs, ces deux priorités s'appuient sur deux sources de redéploiement en raison de leur coût et de leur caractère anti-redistributif :

- La fiscalité : le système du quotient familial et conjugal, spécificité française, est source de nombreuses critiques (anti-redistributif, désincitatif à l'emploi des femmes, traitant différemment les couples selon leur statut) ;
- Les droits différés, et notamment les droits familiaux de retraite : il s'agit de redéployer ces sommes, compensant, de manière inéquitable, les charges familiales au moment où les ménages ne les supportent plus, vers l'aide aux familles au moment où elles en ont le plus besoin, c'est-à-dire lorsqu'elles ont des enfants à charge.

# 1.

## Promouvoir l'activité des mères et améliorer la qualité de l'accueil par le service public de la petite enfance

### 1.1. LE SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE, ICI ET MAINTENANT

Les effets bénéfiques attendus d'une amélioration de l'accès des ménages aux modes de garde seraient donc nombreux :

- Accroissement de la population active et amélioration de la croissance potentielle, génératrice à termes de recettes publiques ;
- Réduction des inégalités entre hommes et femmes, non seulement en matière professionnelle mais aussi dans le partage des rôles au sein du couple ;
- Amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes parents et réduction de la pauvreté ;
- Amélioration de la réussite éducative des enfants des catégories sociales moins favorisées et réduction des inégalités sociales de santé (impact positif de l'accueil sur la santé future pour les enfants issus de familles défavorisées)<sup>16</sup> ;
- Développement de l'emploi dans le secteur de la petite enfance.

La formule a fait florès, sans que son contenu soit défini très précisément. La mise en place d'un service public suppose que soient tranchées au préalable certaines questions relatives à sa définition :

- Tout d'abord, quelle cible fixer pour la part des enfants de moins de trois ans gardés à titre principal en dehors de leurs parents ?
- Quels modes de garde mobiliser pour atteindre cette cible ? Part de l'accueil collectif et de l'offre individuelle, rôle de l'école pré-élémentaire...

---

<sup>16</sup> Plusieurs études empiriques ont documenté l'impact positif du recours à un mode d'accueil formel (pré-scolarisation ou structure de garde) sur la réussite éducative et la santé future des enfants issus de milieux défavorisés. Une revue de littérature complète est réalisée dans Agence européenne exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, *Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe*, 2009.

- Quel mode de régulation de l'offre d'accueil ?
- Quel mode de solvabilisation : faut-il viser la gratuité, et dans quels cas ? Comment mieux articuler financement direct de l'offre, prestations et outil fiscal ? Quel avenir pour les prestations versées aux ménages pendant la petite enfance ?
- A qui confier les différentes interventions publiques : régulation de l'offre, financement du service, gestion de l'offre ?

*Première question : quelle cible ?*

La cible doit être définie en termes de proportion des enfants de moins de trois ans gardés à titre principal par des services de garde (école, accueil collectif, assistant maternel, garde à domicile) :

- Les chiffres en nombre de places peuvent être trompeurs : les places ne sont pas toujours aisément identifiables aux enfants de moins de trois ans, et elles ne correspondent pas nécessairement à une garde à temps plein ;
- La cible est celle qui permet l'activité à temps plein des parents. Elle doit donc porter sur les enfants pour lesquels le mode d'accueil est principal et non secondaire (un seuil de 30h peut être retenu).

Une cible de 100% n'est ni réaliste ni nécessaire, dès lors que le choix des parents demeure le principe, et que par ailleurs la période du congé maternité couvre une partie des besoins de garde des enfants de moins de trois ans.

La cible peut être déterminée soit de manière empirique soit de manière théorique.

*De manière empirique, on pourrait considérer comme cible que l'ensemble de la population ait le même accès aux modes de gardes que les CSP les plus favorisées. Cela donne une cible de 63% si on prend pour référence le dernier quintile, 73% si on prend les cadres.*

Une cible d'1,55 million d'enfants, soit 65%, était également déterminée de manière empirique<sup>17</sup>, à partir d'hypothèses minimales.

De manière théorique, on peut considérer que la cible pourrait correspondre à une situation où le comportement moyen serait la prise en charge par les parents jusqu'au premier anniversaire puis le recours à des modes d'accueil. Il ne s'agit pas, bien entendu, de faire de ce parcours un modèle normatif : certains parents pourront souhaiter reprendre leur travail avant le premier anniversaire de leur enfant, d'autres garder eux-mêmes leur enfant au delà. Si on considérait toutefois que ce parcours représentait une moyenne, cela supposerait de faire garder 67% des enfants de moins de trois ans.

*Par rapport à une situation de 2007 où 32% des enfants de moins de trois ans sont confiés à des modes de garde, atteindre une cible de 67% suppose de pouvoir confier 850 000 enfants à un mode d'accueil formel.*

---

<sup>17</sup> Hélène Périer, *Repenser la prise en charge de la petite enfance. Comment et à quel coût ?*, OFCE, 2009.

En supposant qu'à ces 850 000 enfants gardés en plus correspondent 600 000 parents qui auraient dû cesser ou réduire leur activité en moins, en supposant, selon une hypothèse très pessimiste, que seulement la moitié de ces parents peut garder ou reprendre un emploi grâce au SPPE, cela accroît la population active de 1,2%. *L'impact sur les finances publiques serait très positif : la moindre dépense de prestations (CLCA, allocations logement) et le surcroît de recettes (cotisations sociales, impôts) conduiraient à un gain pour les finances publiques que l'on peut estimer à 4 Mds€ par an.*

Pour que le SPPE atteigne ses objectifs, il est nécessaire que les comportements de parents répondent à ce surcroît d'offre. Le « choix » pour la prise en charge par les parents est bien souvent largement contraint par les difficultés d'accès aux modes de gardes. Toutefois des facteurs socio-culturels, relatifs aux représentations sur le rôle des femmes, risquent de conduire des mères à préférer garder elles-mêmes leurs enfants, et notamment dans les CSP défavorisées. Dès lors, une ambition en termes de modes de garde doit s'accompagner d'une action volontariste sur les représentations et les pratiques, reposant sur une promotion du recours à l'accueil d'enfant, en convainquant les femmes que faire garder leurs enfants n'en fait pas de « mauvaises mères », couplée à un accompagnement spécifique vers l'emploi. Cette action doit s'appuyer notamment sur les réseaux de travailleurs sociaux et les centres d'action sociale intervenant auprès de ces familles. Une orientation proactive vers les solutions d'accueil devra être privilégiée dans les programmes départementaux d'insertion.

#### *Deuxième question : quelle offre ?*

Le principal levier réside dans l'offre mise en place : définir un droit opposable sans résoudre le problème de l'offre ne ferait, comme le DALO, que modifier au mieux la file d'attente.

Il faut rappeler que service public ne signifie ni nécessairement secteur public, ni nécessairement accueil collectif, ni modèle unique de mode d'accueil.

Le SPPE peut et doit être mis en œuvre par une diversité de types de modes d'accueil et d'opérateurs, pour tenir compte de la diversité des besoins des parents (différences d'horaires de travail, de temps de trajet...) et des enfants (les besoins éducatifs ne sont pas les mêmes à un an et à 3 ans). Pour une famille donnée, la prestation offerte par le SPPE reposera le plus probablement sur un « *parcours d'accueil* » reposant sur un bouquet de services (*crèche, assistant maternel, scolarisation*), selon les heures de la semaine et l'âge de l'enfant.

#### *Une première question à poser est celle du rôle dévolu à l'école pré-élémentaire dans le parcours de garde offert par le SPPE.*

Le désengagement de l'État de la scolarisation pré-élémentaire a réduit les capacités d'accueil, qui sont en outre très inégalement réparties sur le territoire (le taux de scolarisation à deux ans varie de 4 à 66% selon les départements). La référence à l'âge de l'enfant au cours de l'année civile conduit, dans certaines zones, à ne scolariser qu'à trois ans et demi les enfants nés en début d'année civile, alors que les enfants nés en fin d'année

civile sont scolarisés avant leur troisième anniversaire : cela implique, pour les parents, le financement d'une année de garde supplémentaire (par rapport aux enfants nés en fin d'année) et, pour l'enfant, une socialisation plus tardive. Cela pose également un problème aux structures d'accueil : on ne garde pas de la même manière un enfant de trois ans et un enfant de 6 mois.

Le système proposé pour la scolarisation est le suivant :

**Proposition 1** : Offrir la possibilité d'accueil des enfants dès leur deuxième anniversaire dans des « classes passerelles », offrant une transition entre l'accueil collectif et la scolarisation, en fonction du degré de maturité de l'enfant. De tels dispositifs existent déjà de façon expérimentale dans certaines villes. Ils supposent l'association de personnels enseignants et de professionnels de la petite enfance.

**Proposition 2** : Permettre la scolarisation en petite section, dès la rentrée de septembre (ou plus tard dans l'année scolaire si l'autonomie de l'enfant ne le permet pas), des enfants atteignant leur troisième anniversaire dans l'année scolaire.

**Proposition 3** : Rendre la scolarisation obligatoire dès la rentrée de l'année civile des 3 ans.

Sans entrer dans les débats sur les intérêts éducatifs et limites respectives de la scolarisation et de l'accueil en établissement d'accueil, qui renvoient souvent à des conceptions normatives des rythmes de développement de l'enfant qui peuvent être divers, il s'agit d'offrir une liberté de choix, tenant compte du développement de l'enfant, jusqu'au troisième anniversaire, puis d'instaurer un droit et une obligation à partir du troisième anniversaire. L'accueil scolaire, surtout s'il est assis sur une obligation, permet d'éviter les réticences « culturelles » de certains parents à l'égard des modes d'accueil, du fait de l'ancrage institutionnel de l'école.

En outre, indépendamment du type d'établissement retenu, l'orientation éducative de l'accueil du jeune enfant doit être réaffirmée et renforcée. Il s'agit en effet de passer d'une politique d'accueil largement conçue dans une logique de service aux familles à une logique de développement de l'enfant. Dans cette perspective, même dans un cadre non scolaire, l'éveil éducatif et notamment l'acquisition des compétences de langage doivent faire partie du contenu attendu d'un accueil du jeune enfant : il s'agit de réduire les inégalités qui apparaissent dès le plus jeune âge dans l'acquisition des compétences langagières et peuvent se répercuter durablement dans les chances de réussite scolaire, particulièrement pour les enfants de familles défavorisées et/ou issues de l'immigration récente. L'inclusion de programmes d'acquisition du langage suppose une formation des personnels d'accueil (assistantes maternelles, auxiliaires de puéricultures, etc.) A ces savoir-faire.

**Proposition 4** : Promouvoir la dimension éducative de l'accueil, quel qu'en soit le mode, en privilégiant l'éveil éducatif et notamment l'acquisition des compétences de langage.

Sur cette base, le nombre d'enfants supplémentaires à scolariser, en petite section et en classes passerelles, a été estimé à 555 000 enfants en 2009<sup>18</sup>, dont une part d'enfants de trois ans qui actuellement ne sont pas scolarisés. La poursuite de la rétraction de la scolarisation pré-élémentaire pourrait porter le besoin à 625 000<sup>19</sup>. Le coût de fonctionnement de ce dispositif serait de 3,5 Mds € par an.<sup>20</sup>

Cette scolarisation de 625 000 enfants supplémentaires pourrait couvrir la majorité des besoins de garde identifiés pour les moins de trois ans. Toutefois, certains de ces enfants ont plus de trois ans et sont actuellement gardés par leurs parents : ils ne libèrent donc pas de places, et doivent donc être déduits.

On peut considérer que le besoin résiduel de garde des moins de trois ans, après développement de la scolarisation à partir de deux ans, est de l'ordre de 300 000 places. Si ce besoin est couvert pour moitié par des assistants maternels<sup>21</sup> et pour moitié par des structures de garde, le coût brut pour les finances publiques et les ménages serait de 3,6 Md€<sup>22</sup>.

La question du taux de prise en charge publique totale de cette dépense se pose. Le taux de prise en charge est en effet dégressif, mais faiblement : ainsi, en 2009, pour un ménage où les deux parents gagnent le SMIC, il est de 81% pour une garde auprès d'un assistant parental et de 91% pour une garde en crèche<sup>23</sup> ; ces taux passent à 69% et 72% pour un ménage où les deux parents gagnent 2 à 3 SMIC.

Une amélioration de l'offre d'accueil bénéficierait en priorité aux CSP défavorisées, qui ont actuellement le moins accès aux modes de garde, et pour lesquelles une gratuité devrait être envisagée, au moins pour les ménages les plus défavorisés. À réglementation inchangée, on pourrait donc considérer que le besoin supplémentaire de 3,6 Mds€ devrait bénéficier d'une prise en charge publique élevée, de l'ordre de 86% si on retient un taux moyen entre crèche et assistant maternel pour les ménages où les deux parents gagnent le SMIC : le coût brut pour les finances publiques serait donc de 3,1 Mds €.

---

<sup>18</sup> Périvier, Ibid.

<sup>19</sup> Extrapolation des tendances constatées depuis 2003.

<sup>20</sup> Ce coût était chiffré à 3 Mds € par an sur la base des coûts de prise en charge en 2007 (4658€ par enfant en école, 5500€ en jardin d'éveil). En actualisant ces coûts unitaires (de 10%, soit une moyenne de 5 600 € par enfant), le coût de fonctionnement du dispositif serait d'environ 3,5 Mds € par an.

<sup>21</sup> Que nous appellerons par la suite assistants parentaux, désignation qui semble plus conforme à l'objectif de rompre avec les stéréotypes de genre

<sup>22</sup> En 2009, le coût mensuel de garde d'un enfant est de 900€ auprès d'un assistant maternel et de 1250€ dans une structure de garde (Programme de qualité et d'efficacité « Famille » annexé au PLFSS). En supposant un coût moyen, en 2012, de 1150€, et en multipliant ces coûts par 10,5 mois, on obtient un coût total de 3,6 Mds €.

<sup>23</sup> En 2007, le reste à charge mensuel moyen après prestations et impôt pour un assistant maternel ou une place en crèche est de 109€ pour les ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 1100€, pour des coûts totaux de 1100€ par mois.

Le taux de prise en charge pourrait toutefois être légèrement abaissé par une augmentation du reste à charge pour les ménages favorisés. Avec un taux de prise en charge moyen de 80%, le coût brut pour les finances publiques serait ramené à 2,9 Mds €.

*Au total, faire prendre en charge 850 000 enfants en plus par des modes de garde aurait un coût brut en fonctionnement pour les finances publiques situé à environ 6,5 Mds €.*

*Ce chiffrage ne prend pas en compte les dépenses d'investissement importantes qui devraient être engagées dans la phase de constitution du SPPE : construction d'infrastructures et formation des personnels de la petite enfance. Par ailleurs, la prise en compte des difficultés de recrutement des personnels de la petite enfance, que ce soit dans un cadre individuel ou un cadre collectif, ne doit pas être négligée. Un effort important doit être consenti en vue de la formation de ces personnels et l'attractivité de leur statut doit être promue.*

### *Troisième question : quelle régulation de l'offre ?*

L'organisation d'un service public de la petite enfance assuré dans le cadre d'un parcours de garde assuré par une pluralité d'opérateurs suppose, de la part de la ou des collectivités publiques, de définir la mission de service public dans laquelle pourront s'insérer les opérateurs.

La participation d'un opérateur au service public de la petite enfance impliquerait, pour celui-ci, le respect :

- Pour les opérateurs payants (établissements d'accueil, assistants parentaux), de conditions tarifaires définies ;
- *D'une « organisation » de l'accès aux modes de garde pour optimiser l'appariement offre / demande et pour mettre en œuvre les principes structurants du service public d'égalité d'accès (définition de systèmes de priorité) voire de continuité (organisation, en milieu urbain, d'une offre pour les actifs ayant des horaires tardifs ou atypiques). Au vu des besoins des parents, et notamment de leurs rythmes professionnels, la collectivité organisatrice devrait proposer un parcours de garde entre la fin de la période de garde par les parents (cf. Congé unifié) et le troisième anniversaire de l'enfant, pouvant faire appel aux différents modes de garde disponibles (établissements d'accueil, assistant maternel, école). La recherche, par les parents, des différents modes d'accueil constitue en effet aujourd'hui une importante difficulté, en raison de l'éclatement des solutions, de l'absence de visibilité globale sur les places disponibles et la demande, et de la nécessité de combiner plusieurs solutions (établissement et assistant parental), ce qui peut conduire à des situations sous-optimales : sous-utilisation de certaines places et manque de solutions de garde pour les parents. L'appui de la collectivité à l'organisation de la rencontre entre offre et demande, s'appuyant sur une connaissance précise des besoins des familles et surtout des disponibilités (sans proscrire bien entendu la rencontre spontanée entre offre et demande pour les assistants parentaux) pourrait éviter des situations sous-optimales et faciliter les conditions concrètes d'accès des parents à l'accueil ;*

- Cette organisation de l'accès aux modes d'accueil devrait se traduire également dans la définition au niveau national de règles d'accès et de priorité aux structures collectives – qui existent déjà au niveau des communes mais sont très hétérogènes-, notamment pour permettre un ciblage accru sur les ménages défavorisés. Le niveau de financement pourrait être modulé en fonction de la composition sociale des familles recourant aux structures d'accueil. Il sera également nécessaire de remédier aux inconvénients du mode de financement actuellement privilégié, qui vise à favoriser l'optimisation dans l'utilisation des capacités d'accueil, mais peut conduire à écarter l'accès aux établissements d'accueil de parents aux horaires de travail atypiques.

**Proposition 5 :** Définir au niveau national des règles d'accès et de priorité aux structures collectives et moduler le niveau de financement en fonction de la composition sociale des familles recourant aux structures d'accueil.

- D'une planification visant à assurer l'adéquation offre / demande, notamment sa bonne répartition géographique, pour orienter le développement de l'offre vers les territoires présentant les besoins les plus importants. Actuellement, cette planification n'existe pas vraiment (les schémas départementaux sont facultatifs et non contraignants ; le fait que les Caf ne co-financent des projets que si le partenaire démontre l'existence d'un besoin sur le territoire permet de s'assurer de l'existence d'un besoin, mais pas d'impulser la création de places sur les territoires qui en manquent). Un SPPE supposerait une véritable planification, reposant sur une évaluation de l'ensemble des modalités de garde existantes et plusieurs instruments de répartition de l'offre : régime d'autorisations pour les structures collectives existantes et mise en place de système d'appels à projets pour les créations de places, conventionnement sélectif des assistants parentaux pour orienter leur répartition, actuellement complètement libre et non articulée avec l'offre d'accueil collective, et une articulation avec la formation au vu des besoins de recrutement dans les années à venir. Au vu de l'effort important de rattrapage de l'offre d'accueil, cette politique de planification pourrait utilement s'appuyer sur une obligation légale, pour les collectivités territoriales, de construction de places de garde collective dont elles assureraient la gestion, de façon à garantir une couverture minimale d'une partie des besoins par une offre de crèche. La planification et le financement devront concilier la nécessité d'encourager une forte croissance du parc et celle de soutenir les collectivités disposant déjà d'un parc important.

**Proposition 6 :** offrir aux parents un « parcours d'accueil », reposant sur un bouquet de services publics diversifiés dans leurs contenus et leur mode de gestion et d'organisation (crèche, assistants parentaux, scolarisation), selon les heures de la semaine et l'âge de l'enfant.

**Proposition 7 :** mettre en place une « organisation » de l'accès aux modes de garde pour optimiser l'appariement offre / demande et pour mettre en œuvre les principes structurants du service public d'égalité d'accès (définition de systèmes de priorité).

**Proposition 8 :** mettre en place une planification visant à assurer l'adéquation offre / demande, notamment sa bonne répartition géographique, pour orienter le développement de l'offre vers les territoires présentant les besoins les plus importants.

*Pour les professionnels (structures collectives ou assistants parentaux), l'inscription dans un cadre de service public se traduirait par un conventionnement fixant des engagements réciproques :*

- Du point de vue de la collectivité, l'attribution des financements publics, soit dans le cadre des subventions au fonctionnement versées par la branche famille, soit dans le cadre du complément de mode d'accueil ;
- Du point de vue des professionnels, le respect des conditions de disponibilité et de tarif définies par la collectivité, l'inscription de l'accueil dans le parcours de garde défini par la collectivité (information de l'organisme gestionnaire sur les plannings et les disponibilités, acceptation des enfants orientés par l'organisme organisateur du SPPE) et l'inscription dans la planification territoriale. La « revente » par certaines structures d'accueil à des entreprises payant un droit de réservation de places d'accueil doit être proscrite dès lors que ces places bénéficient d'un financement public.

L'inscription dans ce cadre de service public formaliserait ou renforcerait certaines obligations actuelles pour les structures collectives.

**Proposition 9 :** traduire l'inscription des professionnels (structures collectives ou assistants maternels) dans un cadre de service public par un conventionnement fixant des engagements réciproques.

Il constituerait surtout une modification importante des conditions d'exercice du métier d'assistant parental. L'encadrement accru des conditions d'exercice du métier, notamment en termes de tarifs et d'accès des familles à leurs services, aurait pour contrepartie, au-delà de l'importante solvabilisation publique des familles qui s'adressent à eux, *un accompagnement renforcé, dans le cadre notamment de relais assistants parentaux (RAP) qui devront être développés, pour rompre l'isolement des assistants parentaux et les aider dans leur métier, de façon à garantir la qualité de l'accueil et accroître l'attractivité du métier. Une cible de nombre de RAP par assistant parental devra être incluse dans la définition du SPPE.*

*L'intégration de l'exercice du métier des assistants parentaux dans un cadre partiellement collectif pourra également être favorisée par le développement de services d'accueil familial ou crèches familiales, permettant de combiner un accueil en partie au domicile des assistants parentaux et la participation à des activités collectives. Ce mode d'exercice groupé permet le remplacement des assistants parentaux à des formations ou en cas de maladie.*

**Proposition 10 :** Renforcer l'accompagnement des assistants parentaux dans le cadre notamment de relais assistants parentaux (RAP), accroître l'attractivité du métier et la qualité de l'accueil.

Pour garantir la satisfaction des besoins des familles en termes d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, il est crucial d'**articuler service public scolaire et service public de la petite enfance dans une coopération mutuellement gagnante** :

- En permettant l'appui de personnels de la petite enfance (puériculteurs) auprès des personnels enseignants dans les écoles, notamment pour faciliter l'accueil des plus jeunes ;
- En articulant les horaires scolaires et les horaires des structures d'accueil ;
- En facilitant l'utilisation des locaux scolaires hors du temps scolaire pour les besoins de l'accueil du jeune enfant.

**Proposition 11** : Articuler service public scolaire et service public de la petite enfance dans une coopération mutuellement gagnante.

L'ensemble de l'offre n'a pas vocation à s'insérer dans le SPPE – parce que certains professionnels préféreront exercer en dehors de ces contraintes ou parce que certains parents souhaiteront satisfaire leurs besoins en dehors d'un parcours de garde –, même si l'essentiel de l'offre d'accueil devrait en relever. Mais faire de l'inscription dans le cadre du SPPE une condition d'éligibilité au financement des structures ou à la prise en charge par le complément de mode d'accueil constitue un puissant levier d'orientation des acteurs de l'offre vers le SPPE<sup>24</sup>.

À ce titre, la garde à domicile, très coûteuse en raison de son ratio d'encadrement (2330€/mois, soit 2,5 fois plus que l'accueil auprès d'un assistant maternel et deux fois plus qu'en crèche<sup>25</sup>), moins encadrée en termes de qualification, et marginale<sup>26</sup>, n'a pas à relever du SPPE, ce qui ne doit exclure ni un contrôle de la qualité du service ni, surtout, un accès des personnes effectuant une garde au domicile des parents à des formations aux métiers de la petite enfance et à un cadre d'exercice plus formalisé de ces derniers.

#### *Quatrième question : quel mode de solvabilisation ?*

Le service public n'implique pas nécessairement la gratuité.

Une majorité des besoins de garde a toutefois vocation à être couverte par le service public scolaire, reposant traditionnellement sur le principe de gratuité. La question pourrait se poser du maintien de la gratuité pour l'accueil des enfants avant leur troisième anniversaire si on met en place des « classes passerelles » dès 2 ans : la gratuité du service public scolaire se substituerait à une situation où les parents paient des modes de garde. En revanche, il est exclu de revenir sur le principe de la gratuité de la scolarisation hors classes passerelles.

---

<sup>24</sup> Que ce soit dans le domaine des soins de santé ou de l'enseignement scolaire, les opérateurs se dispensant de financements publics pour s'inscrire en dehors du dispositif conventionnel sont très minoritaires.

<sup>25</sup> Source : programme de qualité et d'efficacité « famille », annexé à la LFSS 2011.

<sup>26</sup> Elle ne représente que 3,5% de l'ensemble des solutions de garde pour les enfants de moins de 3 ans (40 000 solutions de garde sur un total de 1 152 489).

Pour les autres modes de garde, la solvabilisation publique emprunte actuellement les formes suivantes :

- Subventions des CAF au fonctionnement des structures de garde ;
- Complément de mode d'accueil pour les assistants maternels et l'accueil à domicile ;
- Crédit d'impôt pour l'ensemble des modes de garde, soit dans le cadre d'un crédit d'impôt spécifique aux frais de garde à l'extérieur du domicile (crèche et assistant maternel) soit dans le cadre du crédit d'impôt destiné aux salariés à domicile.

La définition du SPPE amènerait à conditionner le financement public à l'inscription des prestataires dans le cadre du SPPE, ce qui se traduirait concrètement par la suppression de l'éligibilité au complément de mode d'accueil pour l'accueil à domicile, ainsi que pour les assistants maternels qui refuseraient de s'inscrire dans le SPPE<sup>27</sup>.

*Concernant les crédits d'impôt, il faut distinguer entre le crédit d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile et le crédit d'impôt destiné aux emplois à domicile.*

En termes financiers, le premier crédit d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile (dont le coût est évalué à 900 millions pour 2009) est intégré dans le chiffrage global de la prise en charge publique des modes de garde. Son paramétrage est susceptible d'évoluer selon la cible retenue en matière de taux de prise en charge globale et de dégressivité du soutien public à la prise en charge. Indépendamment de ces questions, la pertinence d'une prise en charge publique par l'outil fiscal est très discutable : une prise en charge publique par financement direct de la structure (pour les crèches) ou par prestations (pour les assistants maternels) est plus efficace, en termes de solvabilisation des ménages, qu'une réduction d'impôt qui n'intervient que bien après que les ménages ont eu à supporter les charges de garde. *Sauf fétichisme du taux de prélèvements obligatoires, le financement direct doit être préféré au crédit d'impôt. Il est donc proposé de supprimer ce crédit d'impôt et d'intégrer la solvabilisation publique des frais de garde à l'extérieur du domicile qu'il dégage dans l'effort global de prise en charge publique directe, à travers les subventions et tarifs des structures de garde et le complément de mode d'accueil.* Cela se traduirait donc par un transfert de financement de l'État vers la branche famille.

S'agissant du crédit d'impôt pour l'emploi à domicile, dont la part liée à l'accueil d'enfants de moins de 3 ans est évaluée à environ 150 millions, le plafond, encore très élevé (12000€ par ménage, + 1500€ par enfant à charge dans la limite totale de 15 000 €) du crédit d'impôt, lui permet de prendre en charge assez largement les dépenses liées à la garde à domicile : *on considère ainsi que le crédit d'impôt prend en charge 35% du coût moyen de la garde à domicile, soit un peu moins de 10 000 € par an, soit davantage que le coût d'une scolarisation élémentaire.* La pertinence de ce soutien public est contestable, et conduirait d'ailleurs à écarter l'accueil à domicile des modes de garde éligibles aux financements publics. Pour autant, une suppression complète du crédit d'impôt pour les opérateurs hors SPPE risquerait d'accroître le travail dissimulé, source de précarité et de perte de droits

---

<sup>27</sup> L'hypothèse d'assistants maternels hors SPPE est considérée comme négligeable. S'agissant des dépenses d'aide à l'accueil à domicile, qui représentent 287 millions en 2009 (en incluant les prestations bénéficiant à des 3-6 ans), en supposant que la moitié des bénéficiaires se reporte vers des assistants maternels, l'économie réalisée est de 150 millions.

sociaux pour les salariés à domicile. Le crédit d'impôt a eu pour objet de créer une incitation, pour l'employeur particulier à domicile, à déclarer le salarié. Dès lors, si le crédit d'impôt doit être maintenu, son plafond doit être significativement abaissé. Abaisser le plafond à 6 000€ par an permettrait ainsi une économie d'environ 60 millions pour ce qui concerne la garde à domicile d'enfants de moins de 3 ans.

**Proposition 12 :** Redéployer les aides fiscales à la garde vers des aides directes aux structures de garde et aux parents, abaisser à 6 000€ par an le plafond de la réduction d'impôt de la garde à domicile d'enfants de moins de 3 ans et supprimer le complément de mode de garde pour la garde à domicile.

Le coût brut du SPPE peut être réduit de plusieurs manières :

- Réduction du financement public de l'accueil à domicile - qui concerne uniquement les ménages aisés (200 millions d'économies) ;
- Recettes fiscales et sociales liées à l'accroissement de l'emploi des parents, à hauteur de 4 Mds €,
- Impact de l'accroissement de l'emploi des parents sur d'autres prestations sous conditions de ressources (économie de 500 millions).

#### *Cinquième question : qui fait quoi ?*

La question des compétences ne concerne pas les compétences de gestion directe de structures de garde, aujourd'hui assurée largement par les communes, les départements et les intercommunalités, à côté d'opérateurs privés, notamment associatifs. La définition et l'organisation d'un SPPE supposent en effet l'exercice de nouvelles fonctions, distinctes de la gestion directe de services de garde.

La définition du cadre du SPPE (cibles, systèmes de priorités, conditions tarifaires, cadre d'exercice des professionnels, cadre de planification) relève du niveau national, même si certains éléments peuvent être déclinés au niveau local (comme les conditions tarifaires, afin de tenir compte de surcoûts locaux).

En revanche, la planification et les relations avec les opérateurs (conventionnement, financement, pilotage, évaluation) relèvent d'un échelon local. L'accueil d'enfant constitue, par définition, un service de proximité, pour lequel il n'y a pas, à la différence des soins hospitaliers, de logique de spécialisation plaçant pour une hiérarchisation régionale de l'offre. Les territoires pertinents pour apprécier les besoins et l'offre sont donc relativement limités : ils peuvent correspondre aux aires urbaines ou aux bassins d'emploi, qui sont généralement des territoires infra-départementaux.

Pour qu'elle puisse être exercée sur plusieurs bassins et pour que le planificateur puisse disposer d'une taille critique, l'autorité planificatrice pourrait être située en principe à l'échelle départementale, même si un niveau interdépartemental pourrait être pertinent dans certains territoires (Île-de-France).

Deux candidats « naturels » apparaissent pour jouer ce rôle de planificateur et d'organisateur local du SPPE : le réseau de la branche famille et les collectivités territoriales (département ou intercommunalités).

Indépendamment des considérations politiques qui peuvent être sous-jacentes à ce choix (attitude vis-à-vis de la décentralisation), confier ces missions de planification, de conventionnement et d'organisation à la branche famille présente plusieurs avantages techniques :

- Elle est déjà présente techniquement sur ce terrain, aussi bien dans les relations avec les établissements financés que dans le service aux familles. L'organisation du SPPE représenterait pour elle des missions nouvelles (notamment, définition de parcours de garde, organisation de la rencontre entre l'offre et la demande, et, dans une moindre mesure, relations conventionnelles avec les professionnels). La présence des collectivités dans la gestion des demandes, leur appariement avec l'offre et dans les relations avec les professionnels et les structures est très inégale ;
- Le surcroît de dépenses nécessaires pour financer les places supplémentaires en établissements d'accueil et auprès d'assistants maternels est très inégal selon les territoires. Mettre ces dépenses à la charge des collectivités entraînerait des besoins très différents selon les collectivités et supposerait une péréquation très complexe : soit on ne tient pas compte des différences de situation en 2012, et on ne tient pas compte de l'effort initial d'investissement des collectivités ; soit la péréquation cible le besoin résiduel, et on pénalise les collectivités qui ont réalisé le plus d'efforts. Le financement des structures et personnels de garde dans le cadre du fonds national de la branche famille ne poserait pas ces questions ;
- L'existence d'un réseau national garantirait l'inscription dans une stratégie unique grâce à un pilotage des caisses sur leurs missions d'organisation du SPPE, l'égalité de traitement sur le territoire et la péréquation, et l'efficacité permise par une mutualisation des outils. C'est à la fois essentiel pour garantir une égalité de traitement sur le territoire, d'autant plus délicate à atteindre dans un cadre décentralisé que les collectivités auraient un intérêt financier à réduire leur intervention : or, si les caisses rendent compte à leur caisse nationale dans le cadre d'un vrai dialogue de gestion, les collectivités territoriales n'ont pas d'obligation de rendre compte ; le contrôle de légalité ne permettrait pas de garantir que les collectivités exercent bien leurs obligations. L'enjeu financier, social et économique du SPPE est suffisamment fort pour ne pas répéter l'expérience négative des politiques sociales décentralisées : absence de pilotage national, quasi-absence de contrôle et très forte hétérogénéité des pratiques locales.

Pour autant, il ne s'agit pas de négliger ou de ne pas capitaliser sur l'intervention des collectivités, lorsqu'elle existe, dans la gestion de structures de garde- puisque l'organisateur / planificateur n'a pas à gérer des établissements - dans la gestion des demandes et dans les relations avec les professionnels et établissements.

In fine, les solutions institutionnelles devront être modulées selon les types de tâches et selon les réalités territoriales :

- Les communes ou intercommunalités sont a priori les mieux placées pour exercer un rôle d'« incubateur de projet » pour développer les nouvelles structures. Elles ont aussi un rôle à jouer pour contribuer à l'articulation, au niveau local et notamment en zone urbaine, entre les structures collectives de scolarisation et d'accueil des jeunes enfants et pour faciliter la constitution de partenariats entre différents types d'établissements ;
- La planification (connaissance de l'offre et des besoins, orientation des interventions financières pour corriger les déséquilibres) doit être assurée par la branche famille ;
- Pour la gestion des demandes et l'organisation locale de l'offre, une subsidiarité devra être trouvée entre les collectivités, qui pourraient continuer à exercer ces missions – en lien avec l'autorité de planification – lorsqu'elles les exercent déjà ou souhaitent les exercer, et la branche famille, qui les exercerait sur les territoires où les collectivités ne peuvent ou ne souhaitent pas les exercer. En cas d'exercice de ces compétences par les collectivités locales, les CAF seraient chargées de contrôler la bonne application de la stratégie nationale, notamment pour ce qui concerne les critères d'accès aux structures collectives en vue d'un ciblage accru sur les enfants issus de milieux défavorisés.

En outre, devraient être résolues des difficultés d'articulation déjà existantes avec :

- La politique de formation aux métiers de la petite enfance, compétence des régions : au vu des besoins en formation très importants qu'impliquerait le SPPE, un effort important des régions devrait être consenti dans cette direction. Cet effort devra être coordonné avec la planification de l'offre réalisée dans le cadre du SPPE ;
- Les compétences d'agrément – notamment des assistantes maternelles - du conseil général qui devraient être transférées aux CAF. Il convient effet que l'opérateur du SPPE dispose de tous les leviers nécessaires à l'exercice de ses missions. Par ailleurs, les exigences de l'agrément peuvent constituer un frein au développement de l'offre, ce qui semble imputable à des normes de sécurité très exigeantes. Il semble donc nécessaire de réexaminer les normes applicables.

## 1.2. LA REFORME DU CONGE PARENTAL

Si la possibilité doit être offerte aux parents de faire garder leur enfant avant son premier anniversaire, la question des prestations offertes pendant cette période à ceux qui gardent leur enfant se pose.

La prise en charge par les parents jusqu'au premier anniversaire pourrait être réalisée en combinant congé maternité, congé paternité et congé parental partagé entre les parents.

L'évolution des congés des parents jusqu'au premier anniversaire pose plusieurs questions :

- Comment promouvoir un meilleur partage des congés entre les parents ? Un meilleur partage est en effet favorable à l'égalité entre hommes et femmes et permet de réduire les interruptions d'activité trop longues. Actuellement, plus de 96% des bénéficiaires du CLCA sont des femmes, et seulement 66% des pères ont recours à leur droit au congé paternité ;
- Quelles prestations accorder pour le prolongement d'un congé parental au-delà du premier anniversaire, dans l'hypothèse où les besoins de garde seraient satisfaits ? Si on peut considérer, à terme, qu'une couverture complète des besoins de garde pourrait permettre de supprimer le CLCA au-delà du premier anniversaire, cette question est politiquement délicate, et en tout état de cause, une prestation devrait être maintenue au-delà du premier anniversaire à titre transitoire, tant que les besoins en termes d'accueil ne peuvent être satisfaits ;
- Quel niveau de prestation assurer pour la prise en charge de l'enfant par ses parents pendant sa première année ? Cette question renvoie d'une part à la frontière entre congés maternité / paternité et CLCA, et suppose d'autre un arbitrage entre promotion du partage du congé entre les parents – qui suppose une amélioration du taux de remplacement<sup>28</sup> – et le risque d'anti-redistribution et de surcoût en cas d'un taux de remplacement trop élevé.

À terme, c'est-à-dire lorsque les besoins en termes d'accueil pourront être satisfaits, la cible proposée est une *prestation unifiée (fusionnant les indemnités journalières maternité, paternité et CLCA), limitée au premier anniversaire de l'enfant, partagée entre les deux parents, dont le niveau sera plus élevé que le CLCA et dégressif selon la durée du congé de chaque parent et tiendrait en partie compte du revenu antérieur.*

Le partage du congé vise à la fois à rééquilibrer le partage des tâches au sein des familles et à limiter la durée du congé pour chaque parent<sup>29</sup>. Il permettrait de réduire un motif de discrimination à l'embauche des femmes en âge d'avoir des enfants.

- Le partage de ce congé serait garanti par :
  - Une limitation de la durée du congé pour chaque parent à 6 mois ;
  - Le caractère dégressif de la prestation dans le temps pour chaque parent, qui désinciterait à un partage trop inégalitaire du congé ;
  - Une modulation du niveau de la prestation selon qu'il y a ou non partage effectif, pour inciter les deux parents à partager effectivement le congé unifié ;
  - En instaurant une obligation minimale de prise de congé par le père, de deux semaines, dans un premier temps. Cette mesure serait également de nature à limiter un motif de discrimination à l'embauche entre hommes et femmes.

La fusion ne porte que sur les prestations versées : elle ne remet pas en cause le congé maternité obligatoire pour la femme de part et d'autre de l'accouchement. Ce droit à congé

<sup>28</sup> Si le taux de remplacement est trop bas, le risque est que seules les CSP les moins favorisées aient recours au congé et, par ailleurs que, au sein d'un couple, ce soit le conjoint dont le revenu est le plus bas, et donc le plus souvent la mère, qui prenne ce congé.

<sup>29</sup> Une cessation courte d'activité a un impact bien plus limité sur l'employabilité du parent qui a interrompu son activité que la cessation d'activité jusqu'au troisième anniversaire.

obligatoire, qui répond avant tout à un objectif de protection de la santé de la travailleuse, doit être préservé et distingué des prestations versées à la mère pendant cette période.

**Proposition 13 :** Créer un congé jeune enfant fusionnant les indemnités journalières de congé maternité postérieures à la naissance, les indemnités de congé paternité, le complément de libre choix d'activité et le complément optionnel de libre choix d'activité. Ils seraient remplacés par une prestation unique de congé :

- limitée au premier anniversaire de l'enfant ;
- partagée en deux prestations de 6 mois, non transférable entre les deux parents ;
- avec un taux de remplacement dégressif selon le revenu et dans le temps (par exemple, pour un salarié rémunéré au Smic, le taux de remplacement serait de 95% pendant les trois premiers mois suivant la naissance, puis de 75% pour les trois mois suivants ; pour un salarié rémunéré au plafond de la sécurité sociale, ce taux serait de 75% puis 65%) ;
- le niveau de la prestation pourrait être modulé selon le partage effectif de la prestation entre les deux parents ;
- la prise de deux semaines de congé par les pères serait obligatoire.

Le coût de cette mesure pourrait être modéré en rendant le taux de remplacement dégressif en fonction du revenu de référence.

En supposant que le taux de remplacement soit de 95% au niveau du SMIC et de 75% au plafond pendant les trois premiers mois suivant la naissance, puis de 75% à 65% pour les trois mois suivants, dans l'hypothèse où l'intégralité des parents utiliserait ce droit à un congé d'un an, **le surcoût net serait de 3,6 Mds € ; un chiffre réduit à 2,7 Mds € si les pères n'utilisaient que 80% de leurs droits<sup>30</sup>.**

Cette option présente l'avantage de la cohérence : *la politique familiale sort d'une situation d'absence de choix entre cessation d'activité et activité des parents pour promouvoir comme modèle l'activité pérenne des parents, la cessation d'activité des parents se limitant à une courte parenthèse au moment de la naissance de l'enfant. Si l'offre d'accueil répond*

<sup>30</sup> Le coût du congé maternité post-natal est de 1,25 Md€ pour les naissances de rang 1-2 (de 10 semaines) et de 580 millions pour les suivantes de rang 3 et plus. Passer à un taux moyen de remplacement de 85% après naissance jusqu'au troisième mois et de 70% au-delà réduirait le coût de 300 M. Étendre le congé pour les naissances de rang 1-2 à 3 mois (13 semaines, soit 3 semaines supplémentaires) coûterait 320 M ; étendre ce congé à 6 mois (13 semaines supplémentaires) coûterait 1,222 Md €. Étendre le congé rang 3+ à 6 mois (26 semaines, soit 8 semaines supplémentaires) à un taux de remplacement de 70% coûterait 180 millions. Le surcoût des congés des mères serait d'1,42 Md €. Le coût actuel du congé paternité, avec un taux de recours de 66%, est de 233 M. En supposant un recours à 100%, un taux de remplacement de 85%, le passage de 11 jours à trois mois coûterait en net 2,25 Mds €, les trois mois suivants coûteraient 2,1 Mds € en plus. On obtient donc un surcoût de 5,8 Mds € dont il faudrait déduire 2,2 Mds € de CLCA, soit 3,6 Mds€. En cas de recours limité à 80% du congé moyen, le surcoût serait réduit à 3 Mds €. A titre de comparaison, H. Périvier (*op.cit.*) trouvait un surcoût brut (c'est-à-dire avant réduction des dépenses CLCA) de 5 Mds € sur la base d'une indemnisation à 80% et d'un recours des 2/3 des pères, et d'un partage père-mère différent (le 50/50 ne se ferait que sur les 42 semaines suivant la fin du congé maternité).

*de manière satisfaisante aux besoins, le CLCA pourrait être réduit pour ne durer que jusqu'au premier anniversaire de l'enfant, comme l'actuel CLCA de rang 1. Elle permet de solvabiliser en partie le coût du SPPE en réduisant les dépenses du CLCA<sup>31</sup>, et elle peut rendre plus efficace le développement du SPPE en accélérant l'évolution des comportements des parents. Toutefois, elle n'est envisageable qu'une fois que l'offre d'accueil a atteint, sur l'ensemble du territoire, un niveau satisfaisant. Surtout, elle constitue une forte remise en cause du modèle actuel, bâti autour du principe du « libre choix », qui reste toutefois largement théorique puisque déterminé en partie par la catégorie socio-professionnelle.*

**Des propositions très proches : le rapport Grésy de juin 2011 sur l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et familiales dans le monde du travail.**

Le rapport propose de créer un "congé d'accueil de l'enfant" de deux mois, réparti à égalité entre la mère et le père, et à prendre immédiatement après le congé maternité. Le congé de la mère serait découpé entre douze semaines de congé maternité et un mois de "congé d'accueil", soit seize semaines, comme le congé maternité actuel. Quant au père, il bénéficierait d'un mois de "congé d'accueil".

Pour inciter les pères à prendre ce congé, la durée du congé de chaque parent ne serait pas transférable à l'autre : si un seul prend son mois de congé, la durée restante est perdue. Et si le père prend entièrement son congé, les parents bénéficient d'un "bonus" d'une semaine.

L'Igas rejette en revanche l'idée d'un congé paternité obligatoire.

Le rapport propose aussi un congé parental plus court (un an maximum au lieu de trois) pour ne pas éloigner trop longtemps les femmes du travail, et mieux rémunéré (60% du salaire brut plafonné contre un forfait allant de 140 à 550 euros par mois environ aujourd'hui), pour inciter les pères à le prendre. Ils ne sont que 4% aujourd'hui. Le rapport propose aussi de faciliter les passages du temps partiel (essentiellement féminin) au temps complet et inversement ou d'assouplir les possibilités pour les salariés de prendre des jours de congé.

*La transition vers cette cible peut être dessinée à travers deux mesures :*

- La réduction de la durée du CLCA à deux ans à partir de 2014. Une telle mesure pourrait générer une économie de 750 millions d'euros par an ;
- L'ajout de deux semaines à la durée du congé maternité avant la 3<sup>ème</sup> naissance (actuellement de 16 semaines) et deux semaines à la durée du congé paternité, à condition que ces périodes de congé soient prises séparément. Cette mesure se traduirait, toutes choses égales par ailleurs, par un surcoût brut de 500 millions pour

<sup>31</sup> À nombre de bénéficiaires et à montant inchangé, une réduction du CLCA au premier anniversaire pourrait générer une économie d'1,5 Md € (cf. note du HCF « Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité »).

le régime général, et un coût net de l'ordre d'environ 250 millions<sup>32</sup>. Le coût de cette mesure pourrait être également limité en réduisant le taux de remplacement de l'indemnité journalière pour les revenus les plus élevés et en réduisant la durée du congé maternité à partir du 3<sup>ème</sup> enfant, actuellement de 24 semaines, à 20 semaines (cela pourrait réduire le coût de la mesure de 140 millions). Cette combinaison d'un congé maternité et d'un congé paternité de 20 semaines permettrait d'assurer l'accueil de l'enfant pendant les douze à seize semaines après sa naissance<sup>33</sup>.

### 1.3. BILAN FINANCIER

Au total, le coût net des mesures sur la petite enfance s'élèverait à 4,5 Mds € :

- + 6,5 Mds € de dépenses brutes de fonctionnement en plus pour l'accueil ;
- + 4,9 Mds € pour le nouveau congé jeune enfant unifié ;
- 2,2 Mds € d'économies sur la suppression du CLCA ;
- 500 millions d'économies sur d'autres prestations ;
- 200 millions d'économies sur la garde à domicile ;
- 4 Mds € de recettes fiscales et sociales en plus.

---

<sup>32</sup> La mesure se traduirait par une réduction de durée du CLCA (économie d'environ 50 M€) et un recours plus tardif à l'accueil formel (économie d'environ 200 M€).

<sup>33</sup> La durée actuelle du congé maternité post-natal est comprise entre 10 et 12 semaines. En allongeant de deux semaines congé maternité et congé paternité, la durée de la combinaison congé maternité / congé paternité se situerait entre douze semaines (en l'absence de congé paternité) et seize semaines avec un congé paternité.

## 2.

### Rendre les transferts plus équitables

#### 2.1. REFORMER LE QUOTIENT CONJUGAL ET FAMILIAL

Pour le quotient conjugal comme pour le quotient familial, plusieurs modalités techniques d'évolution du dispositif sont envisageables, qui renvoient à un arbitrage entre trois dimensions qui entrent en conflit : équité, rendement de la mesure, montant de l'avantage offert par le dispositif.

L'option proposée est la transformation de ces deux dispositifs en des réductions ou crédits d'impôt forfaitaires, tenant compte dans un cas de la faiblesse du revenu d'un membre du couple, dans l'autre du nombre d'enfants.

Sont écartées une série d'options :

- Le simple plafonnement de l'un et l'autre de ces avantages présenterait des limites majeures :
  - o Il maintiendrait leur caractère très fortement anti-redistributif : en effet, il ne réduit le bénéfice du quotient qu'au-delà du plafond, laissant subsister de très fortes inégalités en-deçà du plafond. Du fait du niveau très élevé des plafonds actuels, il faudrait une baisse très forte pour toucher davantage de ménages, tout en laissant toujours subsister des inégalités en-deçà du plafond ;
  - o Il serait nécessaire de baisser très fortement le plafond pour obtenir un rendement important. Ainsi, même en divisant le plafond par deux, le rendement n'est que de 2,5 Mds € ;
  - o Pour le quotient conjugal, qui n'est aujourd'hui pas plafonné juridiquement – même s'il l'est *de facto* –, l'introduction d'un plafond supposerait la définition d'une situation de référence par rapport à laquelle calculer l'avantage procuré par le quotient conjugal, ce qui serait techniquement et juridiquement complexe (nécessité de définir une situation de référence correspondant à un impôt individualisé).
- Aménager le système du quotient en modifiant le système des parts pour les aligner sur l'échelle des unités de consommation de l'Insee viserait à rapprocher l'assiette imposée

du revenu effectif par unité de consommation, et donc à éviter une forme de « surcompensation ». Elle produirait un rendement compris entre 3 et 5 Md€ pour l'alignement du quotient familial. **Pour autant, cette mesure maintiendrait la logique fortement anti-redistributive du quotient familial, consistant à offrir un avantage par enfant dont la pente de croissance est encore plus forte que celle de l'impôt sur le revenu.** De plus, du fait de l'écart très fort entre le nombre de parts du système actuel et le système des unités de consommation, notamment à partir du 3<sup>ème</sup> enfant<sup>34</sup>, cette réforme pénaliserait les familles nombreuses des classes moyennes supérieures sans vraiment réduire les avantages des familles des classes très aisées comptant moins de trois enfants. Le rendement pour le quotient conjugal serait supérieur, mais reviendrait à créer une « désincitation fiscale » au mariage ou au Pacs (la situation de deux célibataires, ayant chacun une part fiscale, serait préférable à celle d'un couple uni juridiquement, qui disposerait d'1,5 part) ;

- Remplacer le système de quotient par un système d'abattement forfaitaire sur l'assiette présente l'inconvénient de maintenir un système anti-redistributif : en effet, du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu, un abattement forfaitaire sur l'assiette offre un avantage d'autant plus important que le taux marginal du ménage est élevé.

De manière générale, les mesures maintenant une prise en compte du fait conjugal et familial sur l'assiette (quotient ou abattement) doivent être écartées en raison de leurs effets anti-redistributifs marqués. En outre, elles sont peu compatibles avec une fusion entre IR et CSG : en effet, dès lors que ces mesures portent sur l'assiette, la fusion de l'ir-CSG reviendrait à importer ces mesures sur l'assiette de la CSG, et donc à accroître le périmètre de mesures coûteuses et inéquitables. La perspective d'une fusion IR-CSG semble inenvisageable si la familialisation et la conjugalisation de l'impôt continuent à se faire à travers des mesures sur l'assiette.

Dès lors, pour le quotient familial, est privilégiée la mise en place d'un avantage forfaitaire par enfant aux ménages, sous forme de réduction d'impôt ou de crédit d'impôt, ou d'une prestation d'un montant équivalent :

- L'avantage du crédit d'impôt ou de la prestation est de permettre aux ménages non imposables de bénéficier du transfert, ce que ne permet pas une réduction d'impôt. Cette option permet donc de maximiser l'équité du système.
- En revanche, touchant beaucoup plus de ménages, elle conduit, pour un même montant global, à distribuer un montant par enfant bien plus faible qu'une réduction d'impôt.

Cette orientation a été privilégiée par la CFDT.

Par rapport au crédit d'impôt, la prestation présente en outre l'avantage d'être versée dès la naissance et non avec un effet différé. Elle permettrait en outre de simplifier le système en unifiant les dispositifs de compensation du coût de l'enfant en un instrument unique, qui répondrait à l'objectif de redistribution horizontale, l'impôt ayant pour vocation d'assurer la

---

<sup>34</sup> Le nombre de parts passerait de 5 à 3,6 pour une famille de 4 enfants, mais seulement de 3 à 2,8 pour une famille de 2 enfants.

redistribution verticale. Il n'est cependant pas certain que l'abandon de tout dispositif de prise en compte des charges de famille dans le cadre de l'impôt soit jugé constitutionnel. Pour transposer ces systèmes en France, à rendement de l'IR constant, il faudrait envisager un remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt ou une prestation de l'ordre de 600€ par an par enfant, ou une réduction d'impôt de l'ordre de 1100€ par enfant et par an.

Se pose la question d'un traitement différencié des différents enfants :

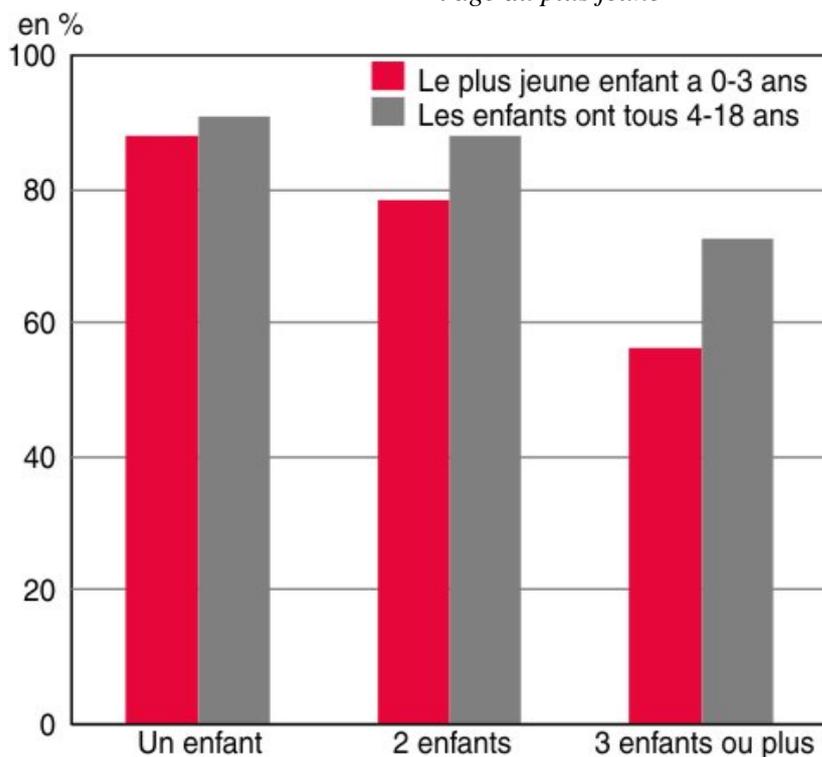
- *Faut-il maintenir un avantage spécifique pour les enfants de rang 3 et plus ?* Cet avantage spécifique renvoie à l'idée que la politique familiale, dans son ensemble, ne compense pas l'intégralité des coûts de l'enfant, ce qui laisse un reste à charge pour les ménages. Un effort accru à partir du troisième enfant vise à limiter ce reste à charge. Dès lors que le complément familial sous condition de ressources pourrait être accordé à partir du premier enfant pour prendre en compte le premier enfant et accroître les prestations sous conditions de ressources, il peut être opportun de maintenir un traitement fiscal différencié du 3<sup>ème</sup> enfant. Toutefois, comme on l'a vu, le renforcement de l'avantage fiscal à partir du 3<sup>ème</sup> enfant accroît très fortement l'ampleur des avantages fiscaux consentis aux ménages les plus fortunés dans le cadre de dispositifs portant sur l'assiette (quotient ou abattement) : dès lors, maintenir un avantage renforcé à partir du 3<sup>e</sup> enfant plaide davantage pour un dispositif forfaitaire portant sur le montant de l'imposition (crédit, prestation ou réduction d'impôt). Si l'on souhaitait conserver un avantage doublé pour le troisième enfant, le crédit ou la prestation devrait être de 550 € par an pour les deux premiers enfants, et de 1100 pour les suivants (1000 et 2000 pour une réduction). Si l'avantage n'est que de 50%, le crédit d'impôt ou la prestation serait de 570€ pour les deux premiers enfants et 855 pour les suivants (1050 et 1575 pour une réduction d'impôt) ; si l'avantage n'est que de 30%, le crédit d'impôt ou la prestation serait de 585€ pour les deux premiers enfants et de 760€ au-delà (1070 et 1390 pour une réduction d'impôt) ;

**Proposition 14 :** Remplacer le quotient familial par une réduction d'impôt ou un crédit d'impôt forfaitaire par enfant. Un avantage spécifique pourrait être maintenu pour les enfants de rang 3 et plus (majoration de 30 à 50%). Dans le cas d'une option pour un crédit d'impôt, réaffecter 25% du coût du dispositif au financement du SPPE ; dans le cas d'une option pour une réduction d'impôt, réaffecter 15% supplémentaires au financement de l'extension du complément familial (cf. infra).

Le principe social de la politique familiale consistant à compenser, en partie au moins, le coût de l'enfant justifie d'aider les familles à la mesure du nombre d'enfants et selon leur "coût" respectif. Ce principe ne signifie pas que l'État encourage la constitution de familles nombreuses. Les fratries nombreuses semblent avoir un effet assez défavorable sur la scolarité des enfants et leur trajectoire sociale, particulièrement en ce qui concerne les filles. Cet effet se vérifie pour les enfants de familles de 4 enfants et plus.

En outre, les mères de familles nombreuses sont plus que les autres écartées du marché de l'emploi.

*Taux d'activité des femmes de 25-49 ans selon le nombre d'enfants vivant au domicile et l'âge du plus jeune*



Il incombe évidemment aux parents de décider le nombre d'enfants qu'ils désirent. La puissance publique, à travers les services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI) notamment, intervient pour aider les femmes qui subissent des grossesses non désirées. On pourrait également imaginer que les PMI aient une action de sensibilisation auprès des parents sur les difficultés en terme d'éducation et de vie professionnelle des mères que peut provoquer le choix d'avoir un 4ème enfant ou davantage.

- Faut-il distinguer en fonction de l'âge, en prévoyant un avantage renforcé à partir de 14 ans ? La prise en compte des enfants âgés peut se faire de façon alternative par les prestations ou par l'imposition. Dès lors qu'une prestation ou une majoration serait créée à partir de 14 ans, un dispositif fiscal n'aurait pas d'utilité.

L'hypothèse d'une fusion IR/CSG étendrait considérablement le champ d'une réduction d'impôt, réduisant ainsi, pour un même rendement, le montant distribué par enfant, et estomperait assez fortement la différence entre réduction et crédit d'impôt ou prestation. Le tableau n°4 résume les avantages et inconvénients des différentes options en matière de quotient familial.

*Tableau n°4 : Évaluation des scénarios d'évolution du quotient familial*

	Modalité	Équité et caractère redistributif	Rendement et montant distribué	Compatibilité avec une fusion IR/CSG
Scénarios privilégiés	Prestation ou crédit d'impôt	Maximale	Rendement ou montant distribué réduit par l'élargissement du nombre de bénéficiaires : 600€ distribués par enfant à rendement constant	Totale
	Réduction d'impôt	Avantage limité aux ménages imposables	Rendement ou montant distribué presque doublé par la restriction du nombre de bénéficiaires : 1100€ distribués par enfant à rendement constant	Totale
Scénarios écartés	Abaissement du plafond	Inégalités maintenues jusqu'au plafond	Rendement limité : 2,5 Mds € pour une division du plafond par deux	Incompatibilité
	Alignement sur les unités de consommation Insee	Caractère inéquitable maintenu, limité seulement par la réduction du nombre de parts Perte concentrée sur les familles nombreuses	Rendement de 3 à 5 Mds	Incompatibilité
	Abattement d'assiette	Moins inéquitable que le quotient familial, mais avantage par enfant croît avec le taux marginal d'imposition des parents	Selon paramètres	Incompatibilité

*Pour le quotient conjugal, trois options sont envisageables*

- Une réduction ou un crédit d'impôt forfaitaire accordé à tous les couples mariés et pacsés, sans aucune conditionnalité de ressources ou d'activité (de 500€ en cas de crédit d'impôt ou de 925€ en cas de réduction d'impôt), reviendrait à verser une « prime au couple », difficile à justifier ; cette solution doit donc être écartée ;
- L'individualisation totale : ce système existe dans de nombreux pays<sup>35</sup>, et serait cohérent avec l'hypothèse d'un IR retenu à la source et fusionné avec la CSG. On peut d'ailleurs estimer que les choix de vie commune n'ont pas forcément vocation à être pris en compte lorsqu'il s'agit d'imposer des revenus.

La limite en équité d'un tel dispositif est qu'il traite fiscalement de façon équivalente, pour un même revenu, un célibataire et un couple dont un des membres ne perçoit pas de revenu en cas d'inactivité subie (chômage, invalidité). Il pourrait d'ailleurs à ce titre être déclaré

<sup>35</sup> Selon l'OCDE, Autriche, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Turquie et Royaume-Uni ont un système d'imposition séparée « pur », c'est-à-dire sans prise en compte du conjoint.

contraire à la Constitution, la présence d'un conjoint sans ressource étant à prendre en compte pour déterminer les capacités contributives.

En outre, *cette solution n'est pas facilement conciliable avec un système de minima sociaux qui tient compte des ressources du couple*<sup>36</sup> – même si dans les pays où l'impôt est individualisé, c'est bien cette situation qui prévaut majoritairement.

En effet, le système fiscal ne prendrait pas en compte la solidarité financière au sein du couple là où les minima sociaux le font<sup>37</sup>. La cohérence voudrait alors que l'individualisation de l'impôt s'accompagne d'une individualisation de l'ensemble des prestations, ce qui entraînerait un surcoût minimum de 6 Mds€ pour le RSA, l'AAH et le minimum vieillesse et pourrait entraîner le versement d'une prestation à de nombreuses femmes au foyer, y compris dans le cas de ménages très aisés<sup>38</sup>. Cela ne doit pas nécessairement conduire à écarter l'individualisation totale de l'impôt, qui a d'ailleurs été mise en place dans certains pays sans individualisation des prestations. Mais ces conséquences doivent être effectivement perçues, analysées et assumées.

Une solution médiane consisterait à prendre en compte les ressources de l'individu pour l'attribution des minima sociaux, mais aussi celles du conjoint avec un plafond plus élevé, de façon à éviter le versement du RSA par exemple au conjoint d'une personne très aisée. *Au total, l'individualisation, une fois l'obstacle de sa constitutionnalité levée, présente des avantages mais pose la question de celle des minima sociaux.*

- *L'individualisation « tempérée »* : alternativement à l'individualisation pure, un mécanisme de prise en compte du conjoint sans ou à faibles ressources pourrait être créé. Il s'agirait d'une réduction ou d'un crédit d'impôt, tenant compte de la charge financière que constitue pour le ménage un adulte sans ressources ou avec des ressources très faibles. Toutefois, il faudrait éviter que la mesure ait un effet désincitatif ou pénalisant en cas de reprise d'activité. Dès lors, le seuil de ressources ne devrait pas être trop bas et surtout la sortie du dispositif devrait être progressive, pour éviter l'effet de seuil (le crédit d'impôt pourrait diminuer de façon dégressive en cas de dépassement du seuil). De tels dispositifs existent dans d'autres pays.

**Proposition 15** : Individualiser l'imposition des revenus, tout en maintenant pour les couples dans lesquels un conjoint a des ressources très faibles une réduction d'impôt permettant de tenir compte de la faiblesse des revenus du ménage.

<sup>36</sup> Il serait discutable d'assujettir séparément à l'impôt un actif et son conjoint handicapé sans ressources et, dans le même temps, de refuser le bénéfice de l'allocation pour adulte handicapé au conjoint handicapé au motif des ressources du couple.

<sup>37</sup> Dans le cas d'un couple composé d'un actif et d'un inactif (chômeur, handicapé), ce dernier pourrait se voir refuser l'accès au RSA ou à l'AAH au motif qu'il bénéficie du soutien financier de son conjoint, que le système fiscal viendrait par ailleurs assujettir comme un célibataire, négligeant cette solidarité financière.

<sup>38</sup> On compte 2,7 millions de couples de moins de 65 ans avec une personne active et une personne inactive. On peut donc faire l'hypothèse qu'au moins la moitié de ces personnes inactives serait éligible à une prestation pour un coût d'au moins 6 Mds€. Par ailleurs l'individualisation du minimum vieillesse serait vraisemblablement très coûteuse en raison des écarts importants de niveaux de pension entre conjoints retraités qui rendrait éligible au minimum vieillesse de nombreuses femmes.

## 2.2. LES MARGES DEGAGEES PAR UNE REFORME DES AVANTAGES FAMILIAUX DE RETRAITE

Le dispositif des majorations de pensions pour les parents de trois enfants et plus est particulièrement critiquable :

- Il solvabilise les parents pour des charges de famille qu'ils ne supportent plus : ils relèvent plus d'une logique de récompense que de compensation des charges ou d'incitation ;
- Du fait de sa proportionnalité au niveau des pensions, il est très anti-redistributif. Les montants consacrés sont donc concentrés sur les pensions les plus élevées (à la fois du fait du niveau des pensions et de l'espérance de vie plus forte des retraités aisés), dont les bénéficiaires détiennent le plus d'épargne. Du fait des niveaux de retraite respectifs des hommes et des femmes, il bénéficie surtout aux hommes. Il ne compense donc ni une moindre capacité d'épargne du fait du coût des enfants nombreux, ni l'impact de la maternité sur les carrières ;
- La défiscalisation des majorations de pensions accroît ce caractère anti-redistributif ;
- Les majorations supplémentaires par enfant au-delà du 3<sup>e</sup>, dans certains régimes, peuvent permettre à certains actifs de partir en retraite avec 100% de leur revenu de référence.

*Fiscaliser ces majorations de pensions permettrait de dégager une ressource supplémentaire de 750 millions.*

Pour les majorations elles-mêmes, leur réforme suppose de trancher deux questions :

- En cible, faut-il supprimer complètement cette majoration ou la transformer en dispositif forfaitaire, de manière à réduire son caractère inéquitable ?
- Dès lors que la réforme ne concerne les nouveaux retraités, comment est gérée la transition ? La transition retenue suppose un arbitrage entre rapidité du rendement de la mesure et pénalisation des retraités bénéficiaires du dispositif.

Plusieurs options peuvent être envisagées, comportant à chaque fois un volet pour les futurs retraités et un volet pour les retraités actuels :

- *Suppression du dispositif pour les nouveaux retraités* : le rendement à terme serait de 7,5 Mds. L'économie annuelle dépend de la transition retenue :
  - o Elle est très faible si les majorations de pensions évoluent comme les pensions existantes : le coût du dispositif ne diminue qu'avec les décès de ses bénéficiaires. L'essentiel du rendement n'est atteint qu'en 20 ans.
  - o La majoration pourrait être gelée, seule la pension hors majoration étant revalorisée chaque année. La réduction du coût des majorations de pensions serait donc amplifiée par l'inflation ;

- Enfin, le montant de la majoration de pension pourrait être progressivement réduit, par exemple en imputant la moitié de la revalorisation annuelle de la pension hors majoration sur le montant de la majoration. Avec une inflation à 2%, une majoration de 10% est supprimée en 10 ans, l'économie annuelle approche 750 millions par an qui se cumulent pendant 10 ans ;
- *Plafonnement de la majoration de pension pour les nouveaux retraités* : la majoration reste proportionnelle jusqu'à un montant et est forfaitaire ensuite. Le rendement à terme de la mesure dépend du niveau du plafond retenu. La transition ne concernerait que les bénéficiaires actuels dont le montant de la majoration dépasse le plafond ;
- *Passage à une majoration forfaitaire pour les nouveaux retraités* : le dispositif est gagnant pour ceux dont la majoration aurait été inférieure au forfait et perdant pour les autres. Le rendement à terme de la mesure dépend du niveau du forfait retenu ; la revalorisation des pensions inférieurs au forfait réduit, en tout état de cause, ce rendement<sup>39</sup>. La transition doit tenir compte de ces coûts : notamment, pour éviter que la mesure se traduise par un surcoût à court terme, le montant des majorations inférieures au forfait devrait n'être que progressivement aligné sur le forfait.

**Proposition 16** : Supprimer progressivement les majorations de pensions pour les parents de trois enfants et plus pour les nouveaux retraités, les maintenir à leur valeur actuelle pour les retraités actuels. Les inclure dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

*Le dispositif de l'assurance-vieillesse pour les parents au foyer (AVPF), qui ouvre des droits à retraite contre cotisations de la CNAF aux parents qui bénéficient de certaines prestations, ont des ressources limitées et n'exercent pas d'activité professionnelle ou ont des revenus professionnels inférieurs à un plafond, selon des conditions très complexes et peu lisibles, n'est plus adapté. Son extension progressive (une dizaine d'extensions en trente-cinq ans), ne s'est pas accompagné d'une réflexion sur sa cohérence d'ensemble et sur sa lisibilité. De nombreux dysfonctionnements en résultent : absence d'information des bénéficiaires sur leurs droits, possibilité de cumul avec la validation de périodes d'activité et avec la majoration de durée d'assurance, incohérences des différents plafonds de ressources.*

*Ce dispositif n'est par ailleurs plus adapté à un modèle promouvant l'activité des parents.*

Ce dispositif pourrait être limité à trois ans par enfant, durée correspondant actuellement à la durée pendant laquelle les parents peuvent être amenés à assurer l'accueil de leur enfant. Cette réforme supposerait toutefois de définir une transition, plus complexe que pour les majorations de pensions :

- Dès lors que cet avantage est lié à des périodes de prise en charge de l'enfant, la question des enfants déjà nés se pose. Une option radicale pourrait consister à réformer la mesure pour tout nouveau retraité, mais elle ne tiendrait pas compte des

<sup>39</sup> Un forfait correspondant à la majoration médiane permettrait de faire autant de gagnants que de perdants, et il serait encore gagnant financièrement (le montant des majorations écrêtées est supérieur à celui des majorations revalorisées). Toutefois, le gain serait d'autant plus élevé que le forfait serait plus bas.

interruptions d'activité déjà réalisées par les parents. Une option plus progressive n'appliquerait la mesure qu'aux enfants à naître à l'avenir : cette dernière option permettrait une économie de 2 Mds€ à l'horizon 2025 ;

- Dès lors que la prise en charge par la branche famille se fait lors des périodes de cotisations et non pendant les périodes de versement des pensions, la réforme ferait apparaître un gain pour la branche famille mais des pertes de ressources pour la branche vieillesse dans un premier temps.

**Proposition 17** : Limiter l'assurance-vieillesse des parents au foyer à trois ans par enfant pour les nouvelles naissances.

### 2.3. DES PRESTATIONS FAMILIALES MIEUX CIBLEES

Il s'agit de répondre aux défauts déjà pointés du système de prestations familiales :

- Faiblesse des prestations pour les familles à un enfant ;
- Erosion relative des prestations du fait de l'indexation sur les prix ;
- Absence de prise en compte des différences de coût de l'enfant selon les âges.

Les propositions formulées seraient les suivantes :

- Améliorer l'indexation des prestations les plus ciblées (complément familial, allocation de rentrée scolaire, allocation de soutien familial), par exemple en les indexant sur les salaires, ou, à défaut, revaloriser fortement l'ars ; le coût d'une indexation sur les salaires de ces trois prestations serait de l'ordre de 250 M€ par an selon le HCF ;
- En cas de mise en place d'une réduction d'impôt - et non d'un crédit d'impôt ou d'une prestation universelle-, une aide sous condition de ressources supplémentaire devrait être accordée pour les familles avec un et deux enfants non imposables, en étendant le complément familial aux familles d'un et deux enfants et en abaissant son plafond de ressources, de manière à offrir une prestation familiale dès le premier enfant et à mieux cibler les prestations sur les ménages modestes (aujourd'hui, le critère de ressources n'exclut que 25% des ménages du bénéfice du complément familial). Cette solution serait préférable à un versement des allocations familiales dès le premier enfant, coûteuse et offrant un faible niveau de prestation - le ciblage du complément familial permettant d'améliorer le montant de la prestation ; ciblé sur les 50% de familles ayant les ressources les plus faibles, pour un montant de 60€ par enfant et par mois, ce complément familial étendu coûterait environ 1,5 Md€ / an ;
- Créer une prestation complémentaire pour les enfants atteignant et dépassant 14 ans, sous condition de ressources, ou majorer l'ars de façon significative pour les enfants de plus de 14 ans.

Ces mesures pourraient être solvabilisées en ciblant mieux certaines prestations actuelles. Ainsi, l'alignement du montant et du plafond de l'allocation de base de la PAJE sur celui (actuel) du complément familial dégagerait une économie supérieure à un milliard d'euros. Mais leur ampleur et leur coût devront également être définis en fonction des choix retenus en matière fiscale, afin de rendre plus cohérente l'aide apportée aux familles par les outils fiscaux et sociaux.

**Proposition 18 :** Indexer sur l'évolution des salaires l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial et le complément familial.

**Proposition 19 :** Créer une prestation complémentaire pour les enfants de plus de 14 ans, sous condition de ressources, ou majorer l'ARS de façon significative pour les enfants de plus de 14 ans.

**Proposition 20 :** Unifier le montant et le plafond de ressources du complément familial et de l'allocation de base de la PAJE ; en cas de remplacement du quotient familial par une réduction d'impôt, accorder le complément familial dès le premier enfant et abaisser son plafond de ressources au niveau du revenu médian des familles avec enfant.

### 3.

## Soutenir les choix conjugaux et la parentalité: quelques pistes de réflexion

### 3.1. MAINTENIR QUELQUES MOIS LE RSA PARENT ISOLE ET L'ALLOCATION DE SOUTIEN FAMILIAL POUR ACCOMPAGNER LA REMISE EN COUPLE

La catégorie de « parent isolé » a eu un succès fulgurant : à peine créée, elle est reprise dans le nom du dispositif « l'allocation parent isolé » qui l'impose alors dans le débat public. Pourtant, cette catégorie reflète mal la réalité du vécu d'une majorité de ces parents séparés, bien plus souvent que veufs désormais, qui assument plus ou moins équitablement l'éducation de leur enfant. En effet, le fait de se séparer ne provoque pas irrémédiablement l'isolement, pas plus que l'abandon de l'enfant par le parent « non gardien ».

Par ailleurs, le caractère asexué du terme de « parent » ne doit pas faire oublier que ce sont à 85% de mères qui s'occupent principalement de l'enfant, et que presque la totalité des bénéficiaires de cette allocation sont des femmes. Comme nous l'avons déjà évoqué, les difficultés financières de ces foyers composés d'une mère et de son enfant sont en grande partie la conséquence de la condition des femmes, et particulièrement des mères, sur le marché du travail.

Il est vrai que la séparation a un coût : déménager, payer deux loyers, acheter certaines affaires en double pour l'enfant, assurer les trajets entre les deux domiciles...sont des charges spécifiques qui incombent aux familles séparées, qu'elles aient « recomposé » ou pas. De ce point de vue, même si le beau-parent amène un nouveau revenu au sein du ménage, il n'est pas illogique que les pouvoirs publics s'assurent que ce surcoût n'affecte pas trop les familles séparées en situation de précarité, au moins pendant une période de transition. Il est donc possible d'envisager une sortie moins brutale du dispositif RSA socle majoré qui accompagnerait la remise en couple du parent célibataire. Cela pourrait se traduire par un maintien de la majoration pendant quelques mois<sup>40</sup> puis par une diminution

---

<sup>40</sup> Pendant une durée qui témoignerait d'une certaine stabilisation conjugale.

progressive de la majoration de RSA liée à l'isolement<sup>41</sup>. Le même dispositif pourrait être envisagé pour l'allocation de soutien familial.

Une telle mesure se justifie d'autant plus que certains parents semblent hésiter à s'autoriser une nouvelle vie conjugale pour des raisons financières. Sans qu'il soit évident de dénombrer ces parents, notons que « *13% des parents isolés (plus de 250 000 personnes) déclarent avoir une relation amoureuse stable mais être contraints de vivre séparés (pour des raisons professionnelles, financières,...)* »<sup>42</sup>.

**Proposition 21 :** Maintenir la majoration de RSA liée à l'isolement pendant quelques mois suivant la remise en couple, puis la diminuer progressivement. Le même dispositif pourrait être envisagé pour l'allocation de soutien familial.

### 3.2. LIMITER LES CONFLITS RELATIFS AU VERSEMENT DE LA PENSION ALIMENTAIRE

L'exercice de la coparentalité doit se traduire par le fait que chacun des deux parents veillent à la satisfaction des besoins matériels de l'enfant. Cette attention se concrétise dans le versement d'une pension dont il convient de s'assurer qu'il est systématiquement effectué et qu'il recouvre effectivement les besoins de l'enfant.

Ce principe de coparentalité se heurte au fait que les parents sont aussi, voire dans certains cas avant tout, des ex-conjoints qui se sont séparés parfois dans des conditions douloureuses. Aussi, l'éducation de l'enfant, et particulièrement ce qui relève des questions matérielles, est l'objet de tensions d'autant plus fortes que les parents règlent par ce biais leurs différends d'ex-conjoints et qu'il y a éventuellement suspicion du parent qui verse la pension quant au fait que l'argent est bien destiné à l'éducation de l'enfant.

Afin de limiter les tensions au moment de la séparation et ensuite, il nous semble que la fixation d'un barème clair et public pour évaluer la pension serait de nature à faciliter l'acceptation par les deux parents de son montant. Partant du coût de l'enfant, celui-ci serait partagé entre les deux parents selon le ratio suivant :

---

Revenu de la mère x temps passé par l'enfant chez la mère

---

Revenu du père x temps passé par l'enfant chez le père

---

<sup>41</sup> Le coût de cette mesure n'est pas chiffré.

<sup>42</sup> Insee, enquête étude des relations familiales intergénérationnelles, 2005, in Insee Première, N°1195 – juin 2008.

Comme le coût de l'enfant évolue avec l'âge, il faudrait également établir les âges auxquels le montant doit être recalculé<sup>43</sup>.

**Proposition 22 :** Fixer un barème public et opposable des pensions alimentaires, dépendant des revenus de chaque parent et du temps passé chez chacun d'entre eux.

### 3.3. RENFORCER LE SOUTIEN A LA PARENTALITE

#### *Pour une meilleure coordination des acteurs institutionnels et associatifs de soutien à la parentalité*

Les acteurs du soutien à la parentalité sont nombreux mais pas toujours bien identifiés par les familles. Par ailleurs, leur action n'est que faiblement coordonnée.

En novembre 2010 a justement été créé un comité national de soutien à la parentalité qui est censé pallier ces faiblesses. Ce comité a notamment vocation à avoir des antennes départementales.

Ce dispositif sera efficace au moins si :

- Chaque département se dote effectivement d'un tel comité
- Ce comité intègre, entre autres, les élus locaux dont la délégation concerne le soutien aux familles
- Ce comité décide de l'ensemble des subventions à attribuer aux acteurs associatifs du soutien à la parentalité.

**Proposition 23 :** Coordonner les dispositifs de soutien à la parentalité dans le cadre de comités départementaux, décidant de l'ensemble des subventions à attribuer aux acteurs associatifs du soutien à la parentalité.

#### *Pour la création d'une filière de formation pluridisciplinaire aux métiers du soutien à la parentalité*

Comme nous l'évoquons dans le chapitre sur les enjeux, les parents sont aujourd'hui confrontés à des discours plus ou moins normatifs sur la manière dont ils sont censés exercer leur rôle de parent. Ces discours ne sont pas sans gravité et il est donc souhaitable que les pouvoirs publics s'assurent de la légitimité des acteurs à prononcer ces discours.

---

<sup>43</sup> Nous proposons à titre indicatif, et en tenant compte de la construction des enfants et des adolescents largement adossée aux franchissements des classes :

- Montant 1 : jusqu'à l'entrée en CP
- Montant 2 : jusqu'à l'entrée au collège
- Montant 3 : jusqu'en 4ème
- Montant 4 : jusqu'à 16 ans
- Montant 5 : Jusqu'à la majorité

En outre, les évolutions du rôle de parent que nous rappelions font que ceux-ci peuvent à certains moments se ressentir le besoin de parler, de partager leur expérience, d'être soutenus...

Il existe donc un besoin de professionnels du soutien à parentalité capables d'engager la discussion avec les parents sans que leur parole soit surplombante et normative. Une telle aptitude et une telle responsabilité exigent une formation adéquate. C'est la raison pour laquelle nous proposons de créer un cycle universitaire de niveau master de formation aux métiers du soutien à la parentalité, qui dispenserait des enseignements variés à l'intersection de la psychologie, de la sociologie, de la pédagogie, de la pédiatrie.

**Proposition 24 :** Créer une filière de formation pluridisciplinaire aux métiers du soutien à la parentalité.

## Conclusion

Promouvoir des congés mieux partagés et mieux rémunérés lors de l'arrivée d'un enfant, développer l'offre d'accueil des jeunes enfants, faciliter l'accès des familles à cette offre d'accueil par la mise en place d'un service public de la petite enfance et aider davantage les familles les plus modestes, telles sont les orientations proposées par ce rapport.

Le constat des inégalités manifestes de la politique familiale actuelle qui aide plus les familles aisées que les familles modestes par le truchement d'un quotient familial largement proportionnel au revenu et devenu une exception française amène à proposer des évolutions fortes mais justes et justifiées en matière fiscale.

Pour autant, s'il est nécessaire de dégager des marges de manœuvre pour financer la mise en œuvre « ici et maintenant » d'un service public de la petite enfance –notion fourre-tout tant qu'on ne définit pas précisément ce qu'elle recouvre- la politique familiale redessinée conserverait sa dimension universelle - pas de mise sous condition de ressources des allocations familiales - et la spécificité française du « bonus » au 3<sup>ème</sup> enfant.

Ce service public de la petite enfance aurait pour objectif d'accueillir les deux tiers des enfants de 0-3 ans, soit un renversement par rapport à la situation actuelle<sup>44</sup>. Il ne s'agit toutefois pas de créer 850 000 places d'accueil supplémentaires, mais 300 000, le rôle dévolu à l'accueil dès 2 ans en école maternelle étant central dans le dispositif imaginé.

Mettre l'enfant et son intérêt au cœur de la politique familiale en facilitant l'accès dès le plus jeune âge à un accueil de qualité favorable à l'égalité des chances, favoriser un meilleur partage des tâches éducatives entre hommes et femmes par une refonte du congé maternité et du congé parental, accroître l'équité des transferts pour lutter contre la pauvreté des enfants, telles devraient être les objectifs d'une politique familiale forte mais renouvelée.

---

<sup>44</sup> Plus de 60 % des enfants de cette tranche d'âge sont actuellement gardés par un de leur parent, généralement leur mère.

## Annexe

### Détail des chiffrages

#### DEPENSES NOUVELLES :

- Une meilleure indexation des prestations familiales : 250 M€ / an, soit 1,25Md€ en fin de mandature ;
- Une amélioration de l'ars pour les plus de 14 ans = 500 M€ ;
- La mise en place du SPPE : 6,5 Mds € de dépenses brutes (hors investissement) ;
- La réforme du congé du jeune enfant : 2,7 Mds € (4,9 Mds € pour le nouveau congé, 2,2 Mds € d'économies de suppression du CLCA).

#### MESURES D'ECONOMIES :

- Quotient familial : gain net de 2,5 Mds €, soit en transformant le QF en un crédit d'impôt ou une prestation d'un coût total réduit de 25% par rapport à la situation actuelle, soit en le transformant en réduction d'impôt d'un coût total réduit de 40% par rapport à la situation actuelle et en étendant le complément familial – sous des conditions de ressources revues – dès le premier enfant ;
- Quotient conjugal : gain net de 2,5 Mds € par le passage à un impôt individualisé avec réduction d'impôt pour prise en compte des conjoints à très faibles ressources ;
- Alignement du montant et du plafond de ressources de l'allocation de base de la PAJE sur le complément familial : 1 Md € d'économies au bout de trois ans ;
- Fiscalisation des majorations de pensions, suppression du dispositif pour les nouveaux retraités, gel du niveau des majorations pour les bénéficiaires. Gain immédiat de 750 M (IR), 450 M€ nets supplémentaires par an du fait du gel et de l'extinction<sup>45</sup>. En 5 ans, le gain est de 3 Mds € ;
- Le SPPE s'accompagnerait d'une réduction du soutien à l'accueil à domicile (200 M€) et le surcroît d'emploi permis par le SPPE pourrait dégager 4 Mds € de recettes sociales et fiscales supplémentaires et réduire de 500 M€ le coût de diverses prestations sous conditions de ressources.

---

<sup>45</sup> La suppression du dispositif pour les nouveaux retraités et le gel des majorations éroderaient le coût actuel (7,5 Mds €) de 6 à 7% par an (2 points de « non-revalorisation » et 4-5 points de baisse du nombre de bénéficiaires). Le gain brut est de 500 M €. Mais le gain fiscal réduit à mesure que le dispositif s'éteint, de 50 M€, soit un gain net de 450 M par an.

**Solde (en + les dépenses, en – les recettes) : un solde négatif est une économie pour les finances publiques**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SPPE et congé parental unifié*	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Autres mesures sur les prestations	0,75	1	1,25	1,5	1,75	2	2,25	2,5
Fiscalité (option crédit d'impôt)	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5
Paje	-0,3	-0,65	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Retraites	-0,75	-1,2	-1,65	-2,1	-2,55	-3	-3,45	-3,9
<b>Solde</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,35</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,9</b>

\* montée en charge progressive, mais on peut imaginer que le solde reste constant (les recettes sont censées apparaître parallèlement aux dépenses ; si on est prudents, on considère qu'elles apparaissent avec un peu de décalage, et on accroît donc un peu la dépense nette chaque année, par ex. De 500 M€)

*Il s'agit d'un cadrage global, dont le partage entre État, sécurité sociale et collectivités territoriales à préciser et qui ne comprend pas les investissements nécessaires à la mise en place du SPPE. Par ailleurs, il s'agit d'un scénario possible. Les marges dégagées peuvent aussi être utilisées pour le SPPE ou le soutien aux familles défavorisées. Il faut toutefois souligner que ce cadrage comprend des économies substantielles liées à la suppression d'un avantage familial de retraite.*

## Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : [www.tnova.fr](http://www.tnova.fr)

## Terra Nova - Déjà parus

*Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social*, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°10, 2011)

*D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique*, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°9, 2011)

*Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante*, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°8, 2011)

*Les défis du care : renforcer les solidarités*, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°7, 2011)

*L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique*, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

*L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes*, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

*Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet*, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

*L'avenir de la décentralisation*, par Victor Broyelle et Yves Colmou, présidents du groupe de travail, et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°X, 2011)

*Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance*, Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

*Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?*, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

*La justice, un pouvoir de la démocratie*, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau (Terra Nova, 2010)

*Pour une réforme progressiste des retraites*, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

*Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption*, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

*Pour une primaire à la française*, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)



Projet 2012 – Contribution n°10  
Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une  
stratégie d'investissement sociale  
[www.tnova.fr](http://www.tnova.fr) - 71 / 71