

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 22 octobre 2008 - 9 h 30

« Compléments à la réflexion du Conseil sur les droits familiaux »

Document N° 05

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Quelques éléments sur les objectifs, les évolutions et l'impact sur la fécondité
de la politique familiale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Quelques éléments sur les objectifs, les évolutions et l'impact sur la fécondité de la politique familiale

Cette note dresse un bref état des lieux des objectifs, des évolutions et de l'impact sur la fécondité de la politique familiale. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité mais a pour objectif d'apporter des éléments de réponse à certaines des questions formulées par le Conseil.

1. Quatre objectifs principaux pour la politique familiale¹

On attribue usuellement quatre objectifs principaux à la politique familiale. Les deux premiers relèvent plutôt d'un souci d'équité, les deux derniers d'une volonté « d'influer sur les comportements familiaux dont les résultats sont susceptibles d'avoir une importance pour la collectivité »².

- 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 écarts³. Cet objectif pose la question de l'évaluation du coût de l'enfant, dont les estimations alimentent la littérature depuis de nombreuses années⁴ ;

- 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 2004⁵ : « 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

¹ On se concentre sur la politique familiale à destination des parents et des enfants. On laisse de côté les politiques à l'égard des aidants familiaux, c'est-à-dire des personnes prenant en charge un parent dépendant, même si ces dernières devraient prendre une importance accrue dans un contexte de société vieillissante. On peut noter en particulier la création d'un congé de soutien familial en 2006, suite à la Conférence de la Famille tenue la même année.

² Cette distinction est opérée par C. Landais, A. Bozio et G. Fack (2008) dont le rapport récent est largement utilisé dans cette note : « Politiques familiales et droits familiaux de retraite. Objectifs, coûts et évaluations », Rapport pour l'IRES, 2008.

³ Le niveau de vie des familles avec enfants reste inférieur à celui des couples sans enfant (Chevalier, 2005, voir tableau en annexe 1), même à CS donnée.

⁴ Glaude M., Moutardier M., 1991, « Une évaluation du coût direct de l'enfant de 1979 à 1989', Economie et statistiques, n°248 ; Ekert-Jaffé O, 1998, « Le coût de l'enfant : des résultats qui varient selon les types de familles et les hypothèses formulées », Solidarité et Santé, n° 2-3.

L'échelle d'équivalence standard couramment utilisée (l'échelle d'Oxford modifiée) suppose qu'un couple avec un enfant doit avoir un revenu de 20 % supérieur à celui d'un couple sans enfant pour conserver le même niveau de vie (cette échelle d'équivalence attribue 0,5 uc pour le deuxième adulte et 0,3 uc par enfant de moins de 14 ans supplémentaire).

⁵ CERC, 2004, Les enfants pauvres en France, rapport n° 4, La Documentation française.

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 » ;

- 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 la fertilité se rapproche de la fertilité désirée des familles »⁶. Cet écart n'est cependant pas facile à évaluer. Dans le système de retraite, l'encouragement à la natalité passerait par l'attribution de droits supplémentaires aux individus ayant eu des enfants. La principale raison mise en avant est le fait que les enfants sont les futurs cotisants du système de retraite et que les parents contribuent ainsi au maintien du système de retraite dans le long terme. Cette idée est portée depuis longtemps en France (Bichot 1994, 1999)⁷ ou à l'étranger (Demeny, 1987, Cigno et Werding, 2007)⁸. Elle a suscité des critiques, tenant principalement à « la conception trop exclusivement numérique que nous avons de l'équilibre du système de retraite » (Blanchet, 1992)⁹. D'autres facteurs jouent en effet sur la *viabilité* à long terme du système de retraite : au-delà de la « quantité » d'enfants, leur « qualité » (résultant entre autres de l'éducation), déterminant par ailleurs la productivité et des taux d'emploi élevés, joue un rôle tout aussi important ;

- aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle. Dans les faits, il s'agit 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 qui se révèle importante dans un contexte de séparations fréquentes, ainsi que pour la constitution de droits propres à la retraite. Par ailleurs, la hausse des taux de participation des femmes au marché du travail est un objectif en soi (Traité de Lisbonne et croissance potentielle). Or, le fait de ne pouvoir concilier maternité et activité peut amener un certain nombre de mères à devoir choisir entre travail et enfants ; les possibilités de concilier une carrière avec la vie de famille contribuent sans doute au fait que, 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 travail¹⁰.

Un cinquième objectif a été ajouté de manière récente à la liste précédente¹¹. Il s'agit de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, par exemple en matière de répartition des activités de soin et domestiques (par l'instauration des congés parentaux réservés aux pères par exemple).

⁶ C. Landais, A. Bozio et G. Fack (2008), op. cité. On utilisera plutôt le terme de fécondité. Le mot « fertilité » renvoie à la capacité biologique d'avoir des enfants.

⁷ Bichot J. (1994), « Familles et retraites : un système incohérent et injuste », Droit social, n° 7/8

Bichot J. (1999), « Retraite et famille : des injustices à la pelle », Droit Social, n° 1.

⁸ Demeny P., 1987, "Re-linking fertility behaviour and economic security in old age: a pronatalist reform", Population and Development review, Vol 13, March 1987, 128-132.

Cigno et Werding, 2007, Children and Pensions, MIT Press.

⁹ D Blanchet . (1992), « Une démo-économie du Dr Pangloss », Le Débat, n° 69.

¹⁰ Ahn, N. et P. Mira (2002), « A Note on the Changing Relationship between Fertility and Female Employment Rates in Developed Countries », Journal of Population Economics, 15(4)4, pp. 667-682.

Anna Cristina d'Addio et Marco Mira d'Ercole (2005), Politiques, Institutions et taux de fécondité : une analyse sur données de panel appliquée aux pays de l'OCDE, Revue économique de l'OCDE n° 41/2.

¹¹ OCDE (2007), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille : Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Paris, 216 pages.

2. Les objectifs de la politique familiale ont évolué au fil du temps

Les objectifs ont pu évoluer au fil du temps ou être plus ou moins soutenus¹². On peut ainsi, de manière schématique, distinguer trois étapes dans l'évolution de la politique familiale. La première est marquée par la promulgation du code de la famille en 1939 qui entérine la naissance d'une véritable politique familiale, en élargissant et généralisant les aides existantes, et affiche comme priorité des objectifs natalistes en favorisant les familles de trois enfants et plus. A partir des années 70, la dégradation de la situation économique et l'apparition de nouveaux besoins liés à la diversification des formes familiales, en particulier la hausse du nombre de familles monoparentales, conduisent à instaurer des prestations sous condition de ressources. Enfin, au début des années 80, parallèlement à la montée de l'activité féminine, l'aide à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle devient un objectif affiché de la politique familiale, qui s'oriente alors vers la petite enfance et le développement des modes de garde.

Ces deux dernières orientations de lutte contre la pauvreté et d'incitation à l'activité féminine ont été récemment réaffirmées par le Conseil de Modernisation des Politiques Publiques (voir annexe 2, décisions du 4 avril 2008). La lutte contre la pauvreté est par ailleurs citée comme le premier objectif que les prestations familiales doivent viser aujourd'hui et dans les années à venir par les personnes interrogées par le CREDOC au cours des enquêtes Aspirations et Conditions de vie des Français (tableau 1).

Tableau 1 – Selon vous, quel est aujourd'hui l'objectif principal poursuivi par les pouvoirs publics en matière de prestation familiale ?

(Classement par ordre décroissant des réponses de 2008)	(en %)								Evolution 2005 – 2008
	Début 1996	Début 1999	Début 2000	Début 2001	Début 2002	Début 2003	Début 2005	Début 2008	
Lutter contre la pauvreté	12	32	33	32	30	32	31	27	- 4
Permettre aux familles de bien se loger ..	4	7	7	7	8	8	11	14	+ 3
Assurer une aide aux familles ayant des enfants quel que soit leur revenu	26	14	16	18	16	15	15	14	- 1
Corriger les inégalités de revenus	14	17	14	14	16	13	13	13	=
Soutenir la natalité	15	8	9	11	11	12	11	12	+ 1
Aider les familles qui ont de jeunes enfants	15	9	11	10	10	10	9	10	+ 1
Aider en cas de problèmes familiaux	7	7	5	3	4	4	4	3	- 1
Aider les familles qui ont de grands enfants à charge	3	4	4	3	4	4	2	3	+ 1
Ne sait pas	1	4	2	2	2	3	4	3	
Total	100								

Source : CREDOC, Enquêtes « Conditions de vie et Aspirations des Français ».

Source : CREDOC, 2008, Rapport "Aspirations et conditions de vie des Français", responsable scientifique M. Georges Hatchuel, (partie questions posées par la Cnaf).

¹² J. Damon, 2006, Les politiques familiales, Que Sais-je ?, Presses Universitaires de France.

3. Des dépenses importantes au titre de la politique familiale

Les dépenses au titre de la politique familiale recouvrent plusieurs domaines : les prestations familiales, la fiscalité (et en particulier le quotient familial), les prestations logement, les minima sociaux et les dépenses des administrations (actions sociales des CAF), auxquels on peut ajouter les droits familiaux de retraite.

Un certain nombre d'évaluations ont été faites au cours des dernières années et le tableau 2 ci-après présente la dernière disponible, réalisée par Bozio, Fack et Landais (2008)¹³. Au sens large, les dépenses au titre de la politique familiale en France représentent 4,9 points de PIB en 2005, dont un point au titre des droits familiaux de retraite. Sans même tenir compte des droits familiaux de retraite, la France se classe au 3^{ème} rang des pays de l'OCDE pour les dépenses au titre de la famille¹⁴.

Tableau 2 – Chiffrage de la politique familiale par domaines

	Montant	Nombre de bénéficiaires	Pourcentage du total
Retraites	17 638		21 %
Prestations familiales	25 600	4,8 millions de familles	30 %
<i>Accueil jeune enfant</i>	9 500		
<i>Accompagnement familles</i>	16 100		
Fiscalité	14 509		17 %
Minima sociaux	813		1 %
Allocations logement	4 500	8,2 millions de foyers	5 %
Action sociale	10 451		
<i>Action sociale CAF</i>	3 300		4 %
<i>Action sociale comm.</i>	1 611		2 %
<i>Action sociale dep.</i>	5 540		7 %
Enseignement pré-élémentaire	10 700	2,6 millions d'enfants	13 %
Total	84 211		
Part du PIB	4,9 %		

SOURCES : Voir tableaux par domaines; tableau 3 page 39 pour les retraites, tableau 6 page 52 pour la fiscalité, tableau 8 page 59 pour les minima sociaux et tableau 11 page 68 pour les aides au logement.

NOTE : Les montants sont exprimés en millions d'euros 2005.

Source : extrait du rapport « Politiques familiales et droits familiaux de retraite. Objectifs, coûts et évaluations », Rapport pour l'IRES, par C. Landais, A. Bozio et G. Fack, 2008, p. 29.

La question de l'inclusion des droits familiaux de retraite dans la politique familiale est discutée et revêt une acuité particulière depuis qu'en 1994, le financement de la majoration de pension de 10 % pour les parents de trois enfants et plus a été basculé au Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) et, surtout, depuis qu'en 2001, il a été décidé une prise en charge progressive de ce financement par la CNAF (loi de Financement de la Sécurité Sociale, 2001).

¹³ Op. cité.

¹⁴ Adema W., Thevenon O., 2008, « Les politiques de conciliation du travail et de la vie familiale en France au regard des pays de l'OCDE », Recherches et Prévisions, n° 93, p. 51-72.

L'évaluation du montant des droits familiaux est aussi sujette à discussion. On trouve quelques éléments de chiffrage dès 1991 dans le Livre Blanc sur les Retraites¹⁵, mais la première évaluation complète date de 1996 et du rapport Chadelat¹⁶. Bozio, Fack et Landais (2008)¹⁷ estiment le montant de ces droits à 17,638 milliards d'euros en 2005. Cette estimation paraît cohérente avec les estimations en cours du Conseil d'orientation des retraites, la principale différence tenant à la prise en compte de l'AVPF par Bozio et alii à hauteur des cotisations versées par la CNAF et non à hauteur des pensions servies par la CNAV à ce titre (soit 4,225 milliards d'euros, selon Bozio et alii, contre 1 milliard d'euros en 2004).

4. Quels liens entre les droits familiaux de retraite et la politique familiale ?

Quoi qu'il en soit, il est difficile de penser les évolutions des droits familiaux de retraite indépendamment de celle de la politique familiale.

La description des objectifs et des évolutions de la politique familiale fournit un cadre utile à la réflexion sur la forme que doivent prendre les droits familiaux de retraite et sur leurs modalités de mise en œuvre, dans un souci de cohérence des aides apportées aux familles. Il est en particulier souhaitable d'assurer une bonne articulation entre les possibilités offertes aux parents de retrait du marché du travail ou de réductions d'activité, dans le cadre des congés parentaux notamment, et les validations de trimestres au titre des enfants dans les régimes de retraite.

Enfin, la question se pose de savoir à quel moment aider les parents (voir **document n°7** dans le cas des aides aux familles nombreuses). Si on se réfère au tableau 2 précédent, les droits familiaux de retraite représentent 26 % des dépenses totales au titre de la famille (hors retraite), qui sont affectées à un moment où, très généralement, les enfants ne sont plus à charge.

5. Quel impact des politiques familiales sur la fécondité ?¹⁸

Juger de l'efficacité des politiques familiales consiste à analyser dans quelle mesure les objectifs poursuivis sont atteints ou non. On s'intéresse ici à l'objectif d'encouragement à la fécondité.

La mesure des effets des politiques familiales n'est pas simple. En effet, les instruments composant la politique familiale sont nombreux et de nature différente et il faut pouvoir raisonner dans un cadre dans lequel on contrôle l'ensemble des autres données possibles.

¹⁵ Livre Blanc sur les Retraites, 1991, La Documentation Française

¹⁶ J.F. Chadelat, 1997, « Rapport sur l'assurance vieillesse des parents au foyer et les avantages familiaux entrant dans le calcul des droits à la retraite », rapport n°97127 présenté par, Inspection Générale des Affaires Sociales, décembre.

¹⁷ Op. cité.

¹⁸ Pour une revue de la littérature complète, en particulier pour des travaux sur d'autres pays que la France, on renvoie le lecteur à O. Thevenon (2008), "Does Fertility Respond to Work and Family-life Reconciliation Policies in France?", CESifo Conference on Fertility and Public Policy

Plusieurs travaux d'évaluation de l'impact des politiques familiales sur la fécondité ont ainsi été menés en France depuis le milieu des années 80. Ils mettent en évidence des effets significatifs des incitations financières mais d'ampleur modérée, et plus élevés pour les rangs de naissance supérieurs.

On peut ainsi citer Ekert (1986)¹⁹ ou Ekert et Blanchet (1994)²⁰, qui estiment l'effet de la politique familiale à un supplément de 0,2 enfant par femme. Un travail de Landais (2003)²¹ sur le quotient familial (et le changement intervenu en 1981 dans la législation) met en évidence un impact sur la fécondité de rang 3, mais de faible ampleur. Laroque et Salanié (2005)²² estiment une élasticité de la demande d'enfants à 0,2 : une diminution de 25 % du coût de l'enfant conduirait à une hausse de la fécondité de 5 %. Enfin, Breton et Prioux (2005)²³ analysent l'effet sur la probabilité d'agrandissement des familles de deux à trois enfants des politiques mises en œuvre à la fin des années 70, ciblées sur les familles de trois enfants et plus. Ils concluent que « (...) en somme, s'il est très probable que ces deux périodes de ciblage de la politique familiale ont eu une influence sur la fréquence de passage du deuxième au troisième enfant, cet effet est faible et difficile à quantifier, faute de pouvoir observer ce qui se serait passé en l'absence de ces mesures. Quant à chiffrer l'effet du maintien d'un certain nombre de dispositions spécifiques envers les familles de trois enfants ou plus, c'est encore plus difficile. En revanche, les effets de calendrier sont plus faciles à mettre en évidence » (voir **document n°6**).

Il semble se dégager des travaux récents que l'important pour soutenir la fécondité est d'assurer un système d'aides diversifiées en congé rémunéré, aides financières et services de garde assurant un soutien continu sur la période de l'enfance, système que seule une minorité de pays proposent (Adéma et Thévenon, 2008, Thevenon 2008)²⁴. De même, la continuité de la politique familiale dans le temps, telle qu'elle peut exister en France, a certainement un rôle de soutien à la fécondité, en réduisant l'incertitude des ménages. Bien évidemment, la mesure de cet effet est difficile.

Enfin, il est important de garder à l'esprit que s'il est difficile de mesurer l'impact des politiques familiales, on ne sait pas si y mettre fin ou les réduire ne conduirait cependant pas à des réactions importantes en termes de fécondité (Aglietta, Blanchet, Héran, 2002)²⁵.

¹⁹ Ekert O, 1986, « Effets et limites des aides financière aux familles: une expérience et un modèle », *Population*, 41/2, p. 327-348. L'auteur considère les allocations familiales, le complément familial et les allocations logement.

²⁰ Blanchet D., Ekert-Jaffé O., 1994, "The demographic impact of family benefits: evidence from a micro-model and from macro-data", in Ermish John, and Nashiro Ogawa (eds), *The Family, the Market and the State in Ageing Societies*. Oxford: Clarenton Press: 79-103. Les auteurs considèrent les prestations financières, la fiscalité et la compensation du congé parental.

²¹ Landais C., 2003, « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », *Economie Publique*, 13, p. 3-31

²² Laroque G., Salanié B. (2005), « Does fertility respond to financial incentives ? », Document de travail, CREST.

²³ Breton D., Prioux F. (2005), « Two or Three Children ? Influence of family policy and socioeconomic factors », *Population (English edition)*, 60(4), pp. 415-445.

²⁴ Op. cité

²⁵ Aglietta M., Blanchet D., Héran F., 2002, *Démographie et économie*, rapport du Conseil d'Analyse économique, n° 35.

Annexe 1 – Niveau de vie par catégorie sociale et type de famille en 2000

Le tableau ci-dessous est extrait de Chevalier P., 2005, « Niveau de vie et pauvreté », Complément F, rapport du CAE n° 57, *La famille, une affaire publique*.

En euros

Type de famille CS du chef de ménage	Ménages IP	Fam. monopar.		Couples					Ménages de plus d'une personne sans liens de famille	Ensemble
		1 enfant	2 enfants et +	sans enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants et +		
Agriculteurs exploitants	9 600 <i>66</i>	11 300 <i>78</i>		14 500 <i>100</i>	12 800 <i>88</i>	13 300 <i>92</i>	12 200 <i>84</i>		11 900 <i>82</i>	12 800
Artisans, commerçants, chefs d'entreprises	18 200 <i>71</i>	14 500 <i>56</i>		25 800 <i>100</i>	21 800 <i>84</i>	18 900 <i>73</i>	18 100 <i>70</i>	16 800 <i>65</i>	19 700 <i>76</i>	20 900
Cadres et professions intellectuelles supérieures	24 700 <i>81</i>	23 000 <i>75</i>	20 800 <i>68</i>	30 600 <i>100</i>	26 700 <i>87</i>	24 600 <i>80</i>	23 300 <i>76</i>	22 400 <i>73</i>	27 200 <i>89</i>	26 100
Professions intermédiaires	16 700 <i>81</i>	15 800 <i>77</i>	14 100 <i>68</i>	20 600 <i>100</i>	18 500 <i>90</i>	16 700 <i>81</i>	14 400 <i>70</i>	13 300 <i>65</i>	18 800 <i>91</i>	17 500
Employés	13 100 <i>76</i>	11 700 <i>68</i>	10 500 <i>61</i>	17 200 <i>100</i>	15 300 <i>89</i>	13 900 <i>81</i>	12 900 <i>75</i>	10 200 <i>59</i>	15 000 <i>87</i>	13 600
Ouvriers	12 400 <i>83</i>	11 200 <i>75</i>	9 600 <i>64</i>	15 000 <i>100</i>	13 700 <i>91</i>	12 400 <i>83</i>	10 700 <i>71</i>	9 200 <i>61</i>	14 900 <i>99</i>	12 800
Retraités	14 300 <i>88</i>	15 000 <i>93</i>	14 700 <i>91</i>	16 200 <i>100</i>	15 600 <i>96</i>	14 900 <i>92</i>	10 500 <i>65</i>		14 900 <i>92</i>	15 300
Autres personnes sans activité ou militaires du contingent	11 100 <i>80</i>	10 700 <i>77</i>	8 700 <i>63</i>	13 900 <i>100</i>	12 800 <i>92</i>	10 400 <i>75</i>	9 300 <i>67</i>	8 100 <i>58</i>	11 800 <i>85</i>	11 200
Ensemble	14 600 <i>81</i>	13 800 <i>77</i>	11 400 <i>63</i>	18 000 <i>100</i>	17 300 <i>96</i>	16 100 <i>89</i>	14 400 <i>80</i>	12 100 <i>67</i>	16 200 <i>90</i>	16 000

Champ : Individus des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence.

Lecture : Le niveau de vie moyen des couples avec un enfant, dont la personne de référence est employée, s'établit en 2000 à 15 300 € (1^{re} ligne). Par rapport à un couple sans enfant, le fait d'avoir un enfant dans la même CS génère une diminution du niveau de vie relatif de 11 % (2^e ligne : indice 89, 11 % = 100 - 89).

Note : Les indices en italiques correspondent à un niveau de vie de référence d'un couple sans enfant de la CS considérée.

Source : Enquêtes *Revenus fiscaux* 2000, INSEE-DGI.

Annexe 2 – Partie I. Extrait des Décisions du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques du 4 avril 2008 – Famille

Quels sont les objectifs de la politique familiale ?

La politique familiale française est globalement considérée comme une réussite, tant en termes de taux de natalité que de taux de pauvreté ou de taux d'activité féminin. De nombreux pays étrangers la considèrent même comme un modèle. Les trois objectifs de la politique familiale méritent donc d'être préservés et réaffirmés :

- compenser les charges liées à la présence d'enfants au sein de la famille (redistribution horizontale) ;
- aider les familles vulnérables (redistribution verticale) ;
- permettre la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

La révision de la politique familiale peut donc être envisagée à objectifs constants.

Pourquoi changer ?

La politique familiale fait l'objet d'un effort financier de la nation de plus de 80 milliards d'euros²⁶. La principale part de ce total est constituée de prestations de solidarité, qui évoluent moins vite que la richesse nationale. Dans ces conditions, et depuis vingt ans, le cycle de l'équilibre financier de la branche famille est le même : d'abord formation d'excédents importants, puis création de nouvelles dépenses, formation d'un déficit temporaire, apurement du déficit grâce à la dynamique des recettes, et, à nouveau, retour à l'excédent.

Il est donc impératif de prendre en compte, avant de créer de nouvelles dépenses pour la branche famille, les besoins de financement récurrents d'autres branches de la protection sociale (dépendance, retraites, santé...), dont les dépenses ont plutôt tendance au contraire à progresser spontanément plus rapidement que les recettes. En outre, les nouvelles priorités qui pourront être fixées à la branche famille devront être financées par la recherche d'une meilleure efficacité sur les dépenses existantes.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

La première orientation consiste à renforcer la lutte contre la pauvreté dans l'évolution de la politique familiale. L'objectif fixé par le président de la République d'une réduction d'un tiers du taux de pauvreté en cinq ans conduit à privilégier l'objectif de redistribution verticale par rapport à celui de redistribution horizontale. Ceci suppose de questionner systématiquement l'intérêt et l'équité de prestations ou de dispositifs fiscaux.

La deuxième orientation consiste à améliorer le taux d'emploi féminin, en remettant en cause les dispositifs visant à inciter les femmes à se retirer du marché de l'emploi. Si le congé parental doit constituer un choix légitime, il convient de veiller à ce que le retrait du marché du travail ne devienne pas incitatif financièrement, conduisant ainsi à un éloignement durable, rendant le retour à l'emploi des femmes plus difficile.

²⁶ Dépenses de la branche famille, de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que dépenses fiscales (y compris quotient familial), sans prise en compte de la familialisation des barèmes des prestations sociales et des impôts.

La troisième orientation vise à mieux prendre en compte le coût des différents modes de garde dans l'augmentation de l'offre de garde. Pour mettre en oeuvre le « droit opposable à la garde d'enfants », un accroissement de l'offre de garde est indispensable. Pour la maximiser dans un contexte où la ressource financière est rare, il convient d'avoir une analyse attentive du coût, des avantages et des inconvénients respectifs des différents modes de garde. Ainsi, une place en crèche coûte environ 13 000 euros, soit deux fois plus qu'une place chez une assistante maternelle agréée. Or, pour une famille, la participation financière aux frais peut s'avérer plus chère pour une place en assistante maternelle agréée que pour une place en crèche. De plus, comment comprendre qu'un enfant de moins de 3 ans scolarisé coûte environ deux fois moins cher à la collectivité qu'un enfant du même âge en crèche ? Ces différences de coût entre les différents modes de garde doivent conduire à une réflexion globale sur les normes d'accueil, dans un contexte d'accroissement de l'offre de garde.

La quatrième orientation concerne la lutte contre la fraude. Comme pour les autres politiques sociales, les fraudes et abus doivent être combattus pour que l'argent public soit utilisé au mieux.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Les premières décisions adoptées concernent la lutte contre la fraude :

- la mise en place de comités locaux de lutte contre la fraude sera généralisée et les agents des différents organismes seront dotés des mêmes outils et prérogatives juridiques ;
- les contrôles des caisses d'allocation familiales seront davantage automatisés et feront l'objet d'une analyse de risques : en effet, les caisses qui utilisent déjà des outils de repérage des risques détectent 58 fois plus de fraudes que la moyenne nationale ;
- les échanges de données informatiques seront institués pour repérer des incohérences ;
- des indicateurs de performance des contrôles seront mis en place dans les caisses.

Toutes ces mesures s'inscrivent dans la campagne de lutte contre la fraude impulsée par le président de la République et confiée au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.