



L'architecture de la politique familiale : éléments de problématique

Dans le cadre de ses travaux de réflexion sur l'architecture des aides aux familles, le Haut Conseil de la Famille a souhaité faire un point sur les principaux débats relatifs à la politique familiale en France, ses objectifs et ses instruments. Cette lettre, établie sous la responsabilité du Secrétariat général du HCF, présente une synthèse de ces débats.

Deux objectifs historiques font relativement consensus

Présents depuis l'origine de la politique familiale française, deux objectifs font relativement consensus, même si leur expression a pu évoluer au fil des années : le soutien de la natalité et la compensation des charges de famille. Ils sont fréquemment liés, une compensation adéquate des charges de famille étant souvent présentée et défendue comme un moyen de soutenir la natalité. Mais c'est sur leurs modalités de mise en œuvre que porte l'essentiel des débats.

Soutenir la natalité

Un objectif dont les justifications évoluent

Il s'agit historiquement d'un des objectifs explicites de la politique familiale en France. Cette affirmation revendiquée la distingue des autres pays, où cet objectif n'apparaît que très peu, très récemment ou de façon très indirecte.

Si une natalité élevée reste conçue comme un investissement dans l'avenir et une source de bénéfices collectifs (conséquences positives sur la croissance de la richesse nationale, le dynamisme de la société

et le financement des systèmes sociaux), la politique familiale ne poursuit plus aujourd'hui explicitement un objectif nataliste. Elle vise à accompagner les parents dans la réalisation de leur désir d'enfant. On attend de cette politique un maintien ou une hausse de la fécondité qui est autant une fin en soi qu'un indicateur de satisfaction des souhaits des parents et, ce faisant, de réussite de la politique poursuivie.

*Cette Lettre est un résumé
de la note
Architecture de la politique
familiale : éléments de
problématique,
en ligne sur
www.hcf-famille.fr*

Des avis partagés sur les outils à privilégier

L'intervention publique en faveur du soutien à la réalisation du désir d'enfant fait l'objet d'un large consensus dans notre pays. S'il est difficile d'évaluer l'impact de chaque type de mesure sur la natalité, tant la politique familiale forme un tout supérieur à la somme des parties, la densité et la stabilité de la politique familiale en France contribuent vraisemblablement au taux de fécondité élevé en France par rapport aux autres pays européens.

Mais les avis divergent sur le rôle et l'efficacité des outils employés.

L'objectif de soutien à la natalité s'est longtemps traduit en France par l'accent mis sur les aides aux familles nombreuses, et plus particulièrement au troisième enfant et aux suivants. Cette aide aux familles nombreuses est parfois contestée, et l'utilité de transferts non ciblés et sans condition de ressources fait l'objet d'avis partagés.

Aujourd'hui, l'accent est davantage mis sur les mesures permettant d'articuler désir d'enfant et activité professionnelle des femmes. Selon le 

QUELQUES PRÉCISIONS

On ne traite ici que des prestations familiales ou sociales, de l'action sociale et familiale et des dispositifs fiscaux, alors que d'autres dispositifs contribuent à la politique familiale.

On ne traite pas de la nature des recettes ni de la gouvernance de la branche famille.

On ne traite pas les problèmes de handicap et de dépendance qui comportent pourtant des dimensions familiales.





Conseil d'analyse économique, « c'est dans les pays où les femmes travaillent qu'elles font des enfants. C'est là où les moins qualifiées peuvent ne pas renoncer au travail, et là où les plus qualifiées peuvent ne pas renoncer aux enfants que la fécondité, au moins, se maintient ».

Faciliter les interruptions de carrière lors de l'arrivée d'un enfant sans pénaliser les parents, offrir des services d'accueil des enfants de qualité et à des coûts abordables, disposer d'une école pré-élémentaire accueillant gratuitement la quasi-totalité des enfants de trois à six ans, proposer une organisation du travail et des temps favorable aux familles sont aujourd'hui les mesures considérées comme étant les plus efficaces en matière de soutien à la natalité.

Compenser les charges de famille

Un consensus extrêmement large

Contribuer à la compensation financière des charges de famille est aujourd'hui le premier objectif mentionné par le Programme de qualité et d'efficience « famille » annexé aux lois de financement de la sécurité sociale. Cet objectif y est considéré comme étant « historiquement la finalité première du dispositif français d'aide aux familles ». Il fait l'objet d'un consensus extrêmement large, à l'exception du point de vue très minoritaire selon lequel la puissance publique n'a pas à intervenir dans les choix privés des familles.

D'importants débats sur la façon de compenser ces charges

La France a choisi de ne pas compenser les charges liées à l'enfant de manière uniforme, selon une logique d'aide à l'enfant, mais de moduler la compensation en fonction des caractéristiques des familles, selon une logique d'aide aux familles. Ce choix est à l'origine de débats importants, portant notamment sur la modulation de la compensation en fonction du nombre d'enfants, du revenu des familles, ou de la prise en compte des situations d'isolement.

Faut-il tenir compte de la taille de la famille ?

En France, contrairement à ce qui existe dans de nombreux pays, le choix a été fait dès 1945 d'aider davantage les familles lorsque leur taille s'accroît : la compensation des charges par les prestations familiales croît avec le nombre d'enfants, l'effet du quotient familial (QF) est majoré à compter du troisième enfant, enfant qui ouvre également un certain nombre de droits spécifiques, notamment en matière de retraite.

La pertinence de ce choix est parfois remise en cause au nom de l'égalité entre enfants, car la progressivité conduirait à une compensation inégale des charges liées à l'enfant selon son rang, au détriment

notamment des familles n'ayant qu'un enfant. Plusieurs propositions sont ainsi régulièrement formulées, visant à diminuer la progressivité existante (réduction du supplément de prestations ou de la majoration de quotient familial au troisième enfant) et à élargir les prestations versées au premier enfant, le cas échéant en uniformisant les prestations servies, indépendamment du rang de l'enfant. Cette uniformisation permettrait aussi de mieux prendre en compte les recompositions familiales.

À l'inverse, d'autres auteurs plaident pour le maintien de la progressivité :

- en raison de son caractère limité : l'idée que les familles n'ayant qu'un enfant ne sont pas aidées reflète une vision de la réalité déformée par une focalisation sur les seules allocations familiales ; mais ces familles bénéficient de nombreuses autres prestations, et des dispositifs fiscaux ;
- pour des raisons d'équité horizontale : puisque la compensation est incomplète, aider toutes les familles de manière identique reviendrait à accroître la perte de niveau de vie avec le rang de l'enfant, et donc à défavoriser les familles nombreuses ;
- pour des raisons d'équité verticale : les familles nombreuses étant surreprésentées parmi les familles pauvres, les aider spécifiquement se justifierait du point de vue de l'objectif de lutte contre la pauvreté.

Certains considèrent même que la politique familiale française devrait accroître les aides aux familles nombreuses, voire maintenir le principe de progressivité pour ces familles y compris lorsque leur taille se réduit et qu'elles ne sont plus « nombreuses ».

Faut-il tenir compte des revenus de la famille ?

Trois grands principes de justice sont présents dans la politique familiale française :

- une logique égalitaire qui vise à accorder à toutes les familles le même niveau d'aide. Dans cette logique, l'aide apportée aux familles doit être forfaitaire, indépendante du revenu des parents (c'est le cas par exemple des allocations familiales) ;
- une logique familialiste, qui vise à accorder aux ménages aux ressources identiques les mêmes niveaux de vie et ce malgré la présence d'enfants au sein du foyer (c'est la logique qui sous-tend par exemple le supplément familial de traitement et le quotient familial pour ceux qui considèrent que ce dispositif constitue une aide) ;
- une logique sociale qui a pour but la réduction des inégalités sociales à travers un principe d'équité ; elle est à la base du versement de prestations sous condition de ressources.

Le poids respectif de ces trois logiques fait l'objet de nombreux débats, davantage d'ailleurs que la



question de la progressivité de l'aide avec la taille de la famille. Les principaux points de débat sur l'évolution des aides aux familles en fonction du revenu portent sur :

- le versement de prestations familiales forfaitaires « universelles ». Si les uns préconisent la mise sous condition de ressources des allocations familiales ou, alternativement, leur imposition (voire l'imposition de l'ensemble des prestations familiales en supprimant les conditions de ressources), les autres y sont opposés au motif que la politique familiale doit viser la redistribution horizontale et non la redistribution verticale et que l'imposition des allocations familiales serait incompatible avec leur nature de compensation de charges ;

- le quotient familial, mécanisme qui diminue l'impôt des familles, de façon croissante en fonction de leur taille mais aussi de leur niveau de revenu. Ceux qui considèrent cette spécificité française comme une aide aux familles proposent différentes options de réforme (allant de l'abaissement du plafond ou l'alignement du barème sur les échelles d'équivalence de l'Insee à sa suppression ou à son remplacement par un dispositif de crédit d'impôt). Ceux qui ne le considèrent pas comme une aide mais comme la traduction du principe constitutionnel de prise en compte des capacités contributives des familles plaident pour son maintien (tout en considérant parfois que ses modalités pourraient être rediscutées, en particulier la demi-part supplémentaire à compter du troisième enfant). Quelques-uns jugent même qu'il faudrait aller plus loin dans la prise en compte de la taille de la famille dans la fiscalité ;

- l'accroissement des aides en faveur des familles les plus modestes afin de leur permettre de faire face à certaines charges (logement et accueil du jeune enfant), qui devrait constituer pour certains auteurs la nouvelle priorité de la politique familiale :

- en matière de logement, en raison de la perte du pouvoir solvabilisateur des aides au logement depuis une dizaine d'années, qui justifierait aujourd'hui que la diminution du taux d'effort des familles en matière de logement constitue une priorité de la politique familiale ;

- en matière d'accueil des jeunes enfants, car c'est cette question, plutôt que la question de l'universalité des prestations familiales forfaitaires, qui représenterait aujourd'hui en France « un enjeu redistributif majeur, ainsi que le moyen d'accroître les opportunités des enfants défavorisés, et qui justifierait le redéploiement d'une part notable des aides fiscales ».

Faut-il apporter un soutien spécifique aux foyers monoparentaux ?

Pour certains, la prise en compte de la monoparentalité devrait être renforcée compte tenu de la

faiblesse du niveau de vie de ces familles. Pour d'autres, cette orientation se heurte aux difficultés spécifiques posées par les dispositifs sous condition d'isolement.

► Trois préoccupations font l'objet de nombreux débats

Trois préoccupations ont progressivement émergé et recueillent aujourd'hui un large consensus. Mais la légitimité de la politique familiale pour y répondre, et les outils à déployer pour cela sont l'objet de nombreux débats.

Contribuer à la lutte contre la pauvreté

Absente des objectifs historiquement affichés par la politique familiale française, cette préoccupation émerge progressivement (dès 1948 et surtout à partir des années soixante-dix avec l'Allocation de parent isolé) mais continue de faire débat.

Ainsi, la prestation emblématique de la lutte contre la pauvreté, le revenu minimum d'insertion, était versée par la branche famille mais n'était pas mise à sa charge, malgré le choix d'une prestation familialisée permettant d'assurer à toutes les familles un niveau de ressources minimum. La création du revenu de solidarité active confirme et prolonge ce choix, puisque l'allocation de parent isolé y est intégrée, sortant ainsi du périmètre des prestations familiales.

L'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants prend (en partie sous l'influence des institutions internationales) toute sa légitimité au début des années deux-milles. Il figure désormais parmi les objectifs explicites des politiques publiques, mais d'importantes questions demeurent sur les conséquences à en tirer pour la politique familiale :

- faut-il se concentrer sur la réduction de la pauvreté *stricto sensu*, et donc cibler les familles aux revenus les plus modestes, ou viser plus largement la réduction des inégalités entre familles ?

- faut-il viser toutes les familles, ou cibler les familles les plus exposées au risque de pauvreté (familles nombreuses et monoparentales) ?

- la politique familiale doit-elle jouer un rôle dans la réduction de la pauvreté des enfants, ou doit-elle se limiter à des objectifs de redistribution horizontale ?

Les interrogations portent également sur les outils les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté. Priorité à donner aux prestations monétaires générales, aux aides au logement ou aux prestations de services ; rôles respectifs des aides monétaires et des politiques



d'insertion et d'accès à l'emploi; efficacité des politiques de revenu minimum, des prestations ciblées et des aides universelles; opportunité d'aider plus particulièrement certaines tranches d'âge : telles sont les principales questions qui nourrissent le débat, en France comme dans les instances internationales (Union européenne, OCDE, UNICEF).

S'il n'existe pas d'instrument « miracle », des politiques globales paraissent nécessaires. Au-delà de son rôle dans la diminution ou la sortie de la pauvreté, la politique familiale peut également jouer, en amont, un rôle préventif en réduisant le risque de pauvreté.

Faciliter l'articulation de la vie familiale, de la vie professionnelle, de la vie personnelle et de la vie sociale

Un objectif largement partagé

Absent aux origines de la politique familiale française, plutôt encline à soutenir la mère au foyer, ce thème est apparu dans les années soixante-dix. Un nouveau contexte économique et sociologique conduisait alors au souhait d'une plus grande neutralité de la politique familiale envers les choix professionnels des femmes.

Il s'est ensuite imposé comme un objectif de politique publique à part entière, sous la double impulsion :

- des politiques visant l'égalité entre hommes et femmes;
- du souhait d'encourager l'activité féminine pour consolider la croissance et améliorer le financement des systèmes sociaux.

Il constitue une préoccupation européenne depuis le début des années quatre-vingt.

Des débats sur les politiques à mener et les outils à mobiliser

La nécessité de permettre l'articulation entre vie familiale, vie professionnelle, vie personnelle et vie sociale recueille aujourd'hui un large consensus. Mais, des débats importants persistent sur les conséquences à tirer de cet objectif, et sur les meilleurs instruments pour y parvenir.

Sur les conséquences à tirer de cet objectif, le débat reste ouvert entre :

- les défenseurs du rôle familial et éducatif des parents (pères ou mères), qui souhaitent que les politiques familiales laissent ouverte la possibilité du libre choix, en facilitant tout autant la poursuite de l'activité professionnelle des parents que leur maintien au foyer;
- les partisans de l'égalité entre les sexes, qui plaident au contraire pour que les politiques ne se

contentent pas de permettre aux parents d'articuler vie professionnelle et familiale, mais mettent en place des mesures incitatives au partage des tâches.

Sur les outils, si le développement des modes d'accueil des jeunes enfants et les mesures d'articulation des temps recueillent un consensus très large, trois sujets restent l'objet de controverses importantes :

- la durée et les modalités du congé maternité et des congés faisant suite à la naissance de l'enfant;
- les droits familiaux de retraite;
- l'individualisation ou la conjugalisation des droits, des transferts et des prélèvements, pour ceux qui considèrent que la législation sociale et fiscale dissuade les femmes de travailler en raison de la faiblesse des gains financiers du second apporteur de revenu.

La prise en charge des jeunes adultes

Ce thème a émergé progressivement depuis une trentaine d'années avec l'augmentation de la durée pendant laquelle les enfants restent à la charge de leurs parents, sous le double effet de l'allongement de la durée de scolarisation et des difficultés croissantes d'entrée sur le marché du travail.

La politique familiale française a longtemps répondu à cette préoccupation par le simple allongement de la durée de versement des prestations aux familles. Initialement fixé à 14 ans, l'âge limite de versement des prestations a été régulièrement relevé, pour atteindre aujourd'hui 20 ou 21 ans selon les prestations. L'âge limite de rattachement fiscal a également été relevé à 20 ans, et 25 ans en cas de poursuite d'études.

Parallèlement, un certain nombre de droits ont été ouverts aux jeunes adultes eux-mêmes, avec une distinction entre droits modulés en fonction des caractéristiques de leur famille (bourses sur critères sociaux par exemple) et droits « autonomes » (allocation logement étudiant, et, plus récemment RSA « jeunes »).

Cette distinction récurrente reste au cœur des débats sur cet objectif, sans qu'un consensus clair n'apparaisse. Ainsi, des quatre rapports publics portant sur cette question depuis 12 ans, on voit émerger :

- une convergence sur la nécessité d'accroître les aides publiques en direction des jeunes adultes;
- une hésitation quant à l'ampleur des moyens (bruts et nets) à accorder à cet objectif;
- une difficulté à trancher quant à la nature de l'aide à privilégier, entre trois grandes options : aides aux familles, aide au jeune en tenant compte des caractéristiques de sa famille, aide au jeune indépendamment de ces caractéristiques.



Malgré les nombreuses propositions évoquées dans ces rapports publics successifs – aide à la jeunesse, contribution de formation insertion, prêts, allocation impossible, revenu social jeune, allocation de formation, dotation –, aucune n’a jusqu’ici emporté le consensus. Ceci peut s’expliquer par la diversité des situations des jeunes adultes, et la difficulté à hiérarchiser les objectifs d’une politique publique dans leur direction.

Le débat sur le droit au revenu minimum avant 25 ans, rouvert par la création du RSA, a quant à lui débouché sur une extension limitée, par l’ouverture d’un droit au RSA sous une condition stricte d’activité antérieure.

► D’autres enjeux sont peu débattus, malgré leur importance pour les familles

Alors que les cinq thèmes abordés jusqu’ici font l’objet de prises de position nombreuses et récurrentes, nourrissant un débat riche sur les objectifs et les instruments de la politique familiale, d’autres enjeux ne sont que plus rarement abordés, malgré leur importance pour la définition des politiques familiales et pour les conditions de vie des familles.

Ces questions sont le plus souvent cantonnées à des débats entre spécialistes, vraisemblablement en raison de leur technicité, parfois de leur moindre importance financière, mais sans doute aussi parce qu’elles soulèvent moins de controverses doctrinales.

L’évolution de la compensation dans le temps

Le montant des prestations et des plafonds peut évoluer selon deux grandes options :

- une indexation sur les prix : elle maintient le pouvoir d’achat des prestations mais accroît la sélectivité des plafonds de ressources ;
- une indexation sur un index salarial : plus dynamique en longue période, elle maintient la valeur des prestations en équivalent salaire, n’accroît pas l’effet d’éviction des plafonds et ne conduit donc pas à un appauvrissement relatif des familles.

Une troisième option consiste à mixer les deux approches. On peut également indexer différemment les prestations selon leur objet ou leur public.

La base mensuelle des allocations familiales a évolué comme le salaire brut du manœuvre de la

métallurgie de la région parisienne jusqu’en 1947, puis comme les prix. Les plafonds de ressources ont évolué comme les salaires jusqu’en 1996. Les deux ont évolué comme les prix depuis lors. Le barème des aides au logement a été revalorisé de façon moins dynamique, avec plusieurs années de gel, et une indexation fixée sur les prix depuis 2007. À l’inverse, certaines dépenses ont été indexées sur des indices plus rapides (assurance vieillesse des parents au foyer, prestations de service en action sociale).

Sur le long terme, cette politique d’indexation générale, toutes choses égales par ailleurs, un excédent structurel de la branche famille, les recettes augmentant plus vite que les prix. Cet excédent a permis de financer des relèvements ponctuels du barème des prestations (allocations familiales en 1982, prestation d’accueil du jeune enfant en 2004), et d’améliorer la structure des prestations (relèvement de l’âge limite de versement, majoration pour âge, développement de l’accueil du jeune enfant, etc.).

L’articulation entre soutien immédiat aux familles et droits différés

Malgré l’importance des aides aux familles n’ayant plus d’enfants à charge dans l’ensemble des interventions publiques en direction des familles (près de 20 Mds€, soit davantage que les allocations familiales), ce sujet reste fréquemment abordé sous le seul prisme de sa pertinence au sein du système de retraites. Le débat porte alors avant tout sur le principe de droits familiaux de retraite et ses justifications, ou sur l’adéquation des droits existants à l’objectif poursuivi.

Rares sont en revanche les interrogations sur la pertinence d’aider les familles dans le cadre du système de retraite plutôt qu’au moment où elles ont des enfants à charge. Or la part des droits différés dans les dépenses financées par la branche famille de la Sécurité sociale est passée de 3,3 % en 1980 à 12,5 % en 2008.

Le dilemme est pourtant important entre un objectif de réparation ou de compensation des interruptions de carrières (ex-post) ou de facilitation de leur continuité (ex-ante du point de vue des retraites).

La simplification des prestations sociales et fiscales

L’impératif d’une simplification est fréquemment réaffirmé, au nom des inconvénients qu’engendrerait le système actuel de prestations, tant pour les allocataires (difficultés de compréhension, problème d’accès aux droits...) que pour les gestionnaires (frais de gestion, risques d’indus, de rappels et de fraude). Si le taux de fraude augmente avec la complexité des



prestations, son ampleur doit néanmoins être relativisée (0,43 % pour les allocations familiales, 1,32 % pour les aides au logement et 3,1 % pour l'API).

Mais on ne trouve guère de propositions concrètes ou de doctrine sur le sujet. Plus qu'une simplification en tant que telle, les schémas globaux de réforme visent une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité.

Sauf à remettre en cause des options jugées par ailleurs souhaitables (ciblage, réactivité, équité, prise en compte fine de la situation des familles), rares sont les pistes de simplification fréquemment évoquées qui pourraient passer l'examen de la mise en œuvre effective. Faute de simplification, il revient à la branche famille de gérer la complexité; la qualité de service des caisses devant alors être au cœur de leur gestion afin de faciliter la vie quotidienne des allocataires, leur assurer l'accès aux droits et lutter contre la fraude.

L'analyse de différentes pistes de réflexion régulièrement évoquées permet de mesurer la difficulté de simplifier le système d'aide aux familles.

Il en est ainsi de prestations ponctuelles, comme l'allocation de rentrée scolaire dont la transformation en 13^e mois d'allocations familiales aurait un coût dépassant le milliard d'euros.

C'est aussi le cas des prestations versées sous condition d'isolement. La complexité de ces dernières est forte mais les difficultés de vie des foyers monoparentaux permettent difficilement d'envisager, sans contrepartie, la suppression de ces prestations au seul motif de la simplification du système.

La prise en compte du statut des unions en droit social et fiscal

Si le droit des prestations familiales traite aujourd'hui indifféremment les unions de statut juridique différent, ce statut intervient :

- en matière fiscale: imposition commune et système du quotient conjugal des couples mariés et des partenaires de PACS, mais pas des concubins;
- en matière sociale: droits aux pensions de réversion ouverts aux seuls couples mariés ou l'ayant été, sachant que les charges financières qu'impliquerait une extension des pensions de réversion aux couples pacsés, voire aux concubins, seraient très élevées.

Cette différenciation fait l'objet de débats importants, dans la littérature mais également en jurisprudence, ou à l'occasion d'évolutions législatives. Elle se

justifie aux yeux de ses défenseurs par l'importance différente des liens de solidarité auxquels s'engagent les membres du couple dans le cadre de ces différents statuts d'union. L'accès à des droits sociaux ou fiscaux pourrait alors apparaître comme la contrepartie des obligations contractées, et donc limité aux unions comportant des engagements réciproques.

À l'inverse, certains considèrent que les politiques publiques devraient respecter une stricte neutralité vis-à-vis des choix individuels et donc de la nature juridique des unions. L'attribution de droits sociaux, comme le montant de l'impôt, devraient de ce point de vue être neutres par rapport aux choix de vie: en effet, d'un point de vue juridique comme économique, la situation sociale, le montant des ressources ou les capacités contributives des couples ne sont pas modifiés par leur statut juridique.

Poussant ce raisonnement jusqu'au bout, certains auteurs considèrent même que prestations et fiscalité devraient ignorer l'existence des couples, et être purement individualisées, la conjugualisation des droits ou de l'impôt consacrant voire encourageant selon eux la dépendance des femmes par rapport aux hommes.

L'homogénéité de la prise en charge selon les territoires et les entreprises

En France, la mise en œuvre de la législation sociale et fiscale est relativement homogène: les prestations et l'impôt sur le revenu des personnes vivant en famille sont quasiment identiques, quel que soit leur lieu de résidence ou le type d'entreprise où elles travaillent (à l'exception d'une légère modulation des aides au logement selon trois zones de résidence, d'un traitement différencié des DOM et de la variation des taxes d'habitation).

On observe en revanche une hétérogénéité assez forte dans la couverture en matière de services (inégalités importantes dans les taux de couverture en établissements d'accueil des jeunes enfants ou en termes de scolarisation pré-élémentaire) ou de prestations complémentaires versées par les employeurs et les collectivités locales.

D'où une double question, pourtant peu abordée:

- faut-il d'une part, davantage tenir compte du domicile dans la législation sur les prestations et faut-il d'autre part, rechercher une meilleure homogénéité territoriale de l'offre de services (la question se posant particulièrement pour l'offre d'accueil des jeunes enfants)?
- faut-il chercher à diminuer les inégalités de couverture par les collectivités et/ou les entreprises?



Les prestations en espèces et les prestations en nature

Des outils différents, relevant de conceptions distinctes des politiques sociales, sont sollicités :

- des aides en espèces – familiales et fiscales – tendant à augmenter le revenu disponible des ménages qui arbitrent en fonction de leurs choix propres entre les différents besoins de leurs enfants ;
- des prestations en espèces affectées, attribuées aux familles pour des objets précis et dont la réglementation et la gestion garantissent l'affectation concrète à ces objets ;
- des prestations en nature (services et équipements) mises à disposition des ménages, souvent à un prix inférieur à leur coût et dont les pouvoirs publics organisent le développement de façon plus ou moins ambitieuse.

En France, l'essentiel des aides apportées aux familles l'est sous forme de prestations en espèces affectées ou non (y compris les transferts fiscaux). Même si prestations en espèces et prestations en nature se complètent et se superposent plus qu'elles ne s'opposent, les évolutions entre ces modalités d'intervention sont complexes.

Est ainsi posée la question des arbitrages à effectuer entre trois types d'outils qui renvoient à des conceptions différentes des politiques sociales. Quel est le meilleur vecteur pour favoriser le développement des services et équipements utiles aux familles ?

Se pose également la question de leurs modalités de gestion, de financement et de réglementation pour cadrer les coûts de fonctionnement et garantir le contenu du service rendu aux usagers.

L'accompagnement des parents

L'accompagnement des familles est un objectif ancien de la politique familiale, en particulier à travers les politiques d'action sociale (aide à domicile, travail social, tutelle aux prestations sociales enfants...). Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la thématique de l'accompagnement de la fonction parentale ou du soutien à la parentalité constitue un nouvel axe des politiques familiales.

Il s'agit d'un objectif relativement consensuel à travers par exemple la mise en place des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap prochainement « carrefours des parents »), le financement des lieux d'accueil enfants-parents ou de la médiation familiale. Au regard de ce consensus et des enjeux sociaux, les moyens qui y sont consacrés paraissent très faibles. Un des facteurs explicatifs réside dans la difficulté à en évaluer précisément les résultats, difficulté qui tient à la nature même de ces services.

En revanche, d'autres modalités d'intervention s'appuyant sur une contractualisation avec les parents ou sur la sanction de ceux-ci (en cas de délinquance des enfants, d'incivilité ou d'absentéisme scolaire) font l'objet de débats plus marqués, voire passionnés.



Le débat sur la politique familiale est en France extrêmement riche, en raison de l'ancienneté d'une préoccupation publique pour ce sujet. Le caractère global de notre politique familiale, la multiplicité de ses outils, certains choix originaux en matière d'aides aux familles expliquent l'ampleur des discussions doctrinales et l'abondance de propositions de réformes.



Installé en juin 2009 et présidé par le Premier ministre, le Haut Conseil de la famille a pour missions d'animer le débat public sur la politique familiale, de formuler des recommandations et propositions de réforme, en réalisant à cet effet des travaux d'évaluation et de prospective sur la politique familiale et la politique démographique, et de mener des réflexions sur le financement de la branche famille de la Sécurité sociale et son équilibre financier. Il peut en outre être saisi de toute question par le Premier ministre ou le ministre chargé de la famille • *La Lettre du HCF* est une publication à vocation pédagogique résumant les travaux du HCF, accessibles sur son site (www.hcf-famille.fr). Elle est rédigée par le Secrétariat général du HCF.

DIRECTION DE LA PUBLICATION : Bertrand FRAGONARD, président délégué du HCF • **DIRECTION DE LA RÉDACTION :** Gautier Maigne, Frédérique Leprince • **CONCEPTION GRAPHIQUE :** LA SOURIS • Direction de la Recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) sous la tutelle du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et du ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale.

