

DOSSIER D'ETUDE n° 100

Janvier 2008



A. Caizzi, D. Chauffaut, S. Le Chevillier
S. Lemoine, J. Minonzio, H. Paris, A. Rozan

La politique familiale demain

Quatre scénarios exploratoires

Groupe Prospective

TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS.....	5
INTRODUCTION : RAPPEL SUR LES « FUTURS POSSIBLES » DE LA POLITIQUE FAMILIALE.....	6
1. UNE DEMARCHE.....	6
2. RESUME DE QUATRE FUTURS POSSIBLES.....	6
SCENARIO 1 : TENDANCIEL : LE REPLI MECANIQUE DE LA POLITIQUE FAMILIALE	6
SCENARIO 2 : LES INDICATEURS AU VERT : UNE POLITIQUE FAMILIALE CONFORTEE	6
SCENARIO 3 : LA POLITIQUE FAMILIALE CONTESTEE, SACRIFIEE	7
SCENARIO 4 : LA POLITIQUE FAMILIALE RENOVEE ET RECENTREE	7
3. DES GRANDES PROBLEMATIQUES.....	8
LA PETITE ENFANCE.....	8
ENFANCE – JEUNESSE	8
JEUNES ADULTES	9
LOGEMENT.....	9
INSERTION	9
CHAPITRE 1 - LA PETITE ENFANCE (de 0 à 6 ans).....	10
PARTIE 1 - PRESENTATION DE LA THEMATIQUE ET DES ENJEUX.....	11
1. DEFINITION	11
2. DONNEES ESSENTIELLES RELATIVES A LA PETITE ENFANCE	11
2.1 Les données socio-démographiques	11
2.2 L'offre d'accueil	13
2.3 Le recours aux modes de garde	14
2.4 Les coûts de l'accueil	19
2.5 Projections démographiques	23
3. DISPOSITIFS GERES PAR LA BRANCHE FAMILLE	26
3.1 Evolution de la législation des prestations familiales en faveur de la petite enfance	26
3.2 Les dispositifs d'action sociale.....	31
4. COMPARAISONS INTERNATIONALES.....	33
4.1 Réglementation et dispositifs de l'Union européenne.....	33
4.2 La diversité des politiques parmi les pays européens.....	34
PARTIE 2 : SCENARIOS PROSPECTIFS.....	36
1. RESUME DES SCENARIOS.....	36
2. SCENARIOS.....	40
Scénario 1 : tendanciel.....	40
Scénario 2 : la politique familiale confortée.....	43
Scénario 3 : la politique familiale contestée	46
Scénario 4 : la politique familiale rénovée et recentrée	48
<i>Encadré</i> : <i>Quels avenir pour les avantages familiaux de retraite ?</i>	51
CHAPITRE 2 : ENFANCE - JEUNESSE (de 6 à 17 ans).....	56
PARTIE 1 - PRESENTATION DE LA THEMATIQUE ET DES ENJEUX.....	57
1. DEFINITION	57
2. LES DONNEES ESSENTIELLES.....	58
2.1 Données socio-démographiques.....	58
2.2 Eléments sur la « prise en charge » des jeunes de 6 à 17 ans.....	61
2.3 Quelques données complémentaires.....	63

3. LES DISPOSITIFS DE PRESTATIONS LEGALES	65
3.1 L'évolution des prestations d'entretien.....	65
3.2 La prise en compte de l'assiduité scolaire dans l'attribution des PF.....	70
4. LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE.....	73
4.1 Les actions développées par les Caf en accompagnement de la fonction parentale.....	73
4.2 Les dispositifs développés par les Caf en direction des enfants pour mieux concilier vie familiale, vie professionnelle	73
4.3 Les dispositifs en direction des parents.....	76
5. ANALYSE COMPAREE DES POLITIQUES FAMILIALES EN EUROPE.....	77
PARTIE 2 : SCENARIOS PROSPECTIFS.....	80
1. RESUME DES SCENARIOS.....	80
2. SCENARIOS.....	84
Scénario 1 : Tendancier.....	84
Scénario 2 : La politique familiale confortée	86
Scénario 3 : La politique familiale contestée	89
Scénario 4 : La politique familiale rénovée et recentrée.....	91
Encadré : Faut-il prendre en compte l'âge des enfants dans le montant des allocations familiales ?.....	93
CHAPITRE 3 : JEUNES ADULTES (de 18 à 25 ans)	96
PARTIE 1 - PRESENTATION DE LA THEMATIQUE	97
1. DEFINITION	97
2. LES DONNEES ESSENTIELLES.....	98
2.1 Données socio-démographiques.....	98
2.2 Quel mode de vie ? Quelles solidarités familiales ?.....	102
2.3 Des interventions publiques multiples.....	105
3. LES DISPOSITIFS DE PRESTATIONS LEGALES	105
3.1 Les prestations légales versées aux familles ayant de « grands enfants ».....	106
3.2 Les prestations légales versées aux jeunes allocataires	107
3.3 Les limites du dispositif	108
4. LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE.....	109
5. L'INSERTION DES JEUNES ADULTES : ELEMENTS DE COMPARAISON EUROPEENNE.....	112
5.1 Age et chômage : les jeunes français et italiens particulièrement pénalisés	112
5.2 Différents modèles d'insertion, en fonction de l'intervention de la collectivité et du rôle du marché.	113
PARTIE 2 : SCENARIOS PROSPECTIFS.....	115
1. RESUME DES SCENARIOS.....	116
2. SCENARIOS.....	120
Scénario 1 : tendancier.....	120
Scénario 2 : la politique familiale confortée.....	122
Scénario 3 : la politique familiale contestée	124
Scénario 4 : la politique familiale rénovée	126
Encadré : Quelle gouvernance demain pour la politique familiale ?.....	128
CHAPITRE 4 : LE LOGEMENT	133
PARTIE 1 – PRESENTATION DE LA THEMATIQUE.....	134
1. DEFINITION	134
2. LE PARC DE LOGEMENTS ET SON EVOLUTION.....	135
2.1 Le parc de logements a doublé en cinquante ans	135
2.2 Au fil des ans, la tension sur le parc HLM s'accroît.....	136
2.3 Amélioration du confort et augmentation de la surface des résidences principales.....	137
2.4 Une nouvelle crise du logement.....	138
3. LES AIDES AU LOGEMENT ET LEUR EFFICACITE SOCIALE.....	139
3.1 Les aides personnelles au logement occupent une place de plus en plus grande au sein des aides publiques	139
3.2 Les bénéficiaires des aides personnelles au logement sont aujourd'hui majoritairement des personnes sans charge d'enfant(s)	140
3.3 L'efficacité sociale des aides à la personne est aujourd'hui remise en cause	142

4. L'ACTION SOCIALE FAMILIALE POUR LE LOGEMENT ET L'HABITAT DES FAMILLES.....	143
4.1. Les interventions sociales relèvent de la libre initiative locale.....	143
4.2 Les caisses favorisent l'accès à l'information de toutes les familles et le maintien dans le logement de celles aux revenus modestes	144
4.3 Le soutien aux familles vulnérabilisées par leurs conditions de logement et leurs situations sociales, économiques et culturelles constitue un axe d'action des Caf.....	145
4.4 Les Caf aident les familles à s'approprier leur logement et à s'insérer dans leur environnement	145
5. QUELQUES ELEMENTS DE PROSPECTIVE.....	146
PARTIE 2 – SCENARIOS PROSPECTIFS	148
1. RESUMES DES SCENARIOS	149
2. SCENARIOS.....	153
Scénario 1 : tendanciel.....	153
Scénario 2 : une politique familiale confortée.....	155
Scénario 3 : la politique familiale contestée.....	157
Scénario 4 : la politique familiale rénovée et recentrée	159
 Encadré : Handicap et protection sociale	161
 CHAPITRE 5 : L'INSERTION	169
PARTIE 1 : PRESENTATION DE LA THEMATIQUE ET DES ENJEUX.....	170
1. DEFINITION	170
2 . LES DONNEES ESSENTIELLES	171
2.1 Les bénéficiaires.....	171
2.2 Les acteurs	173
2.3 Une opinion publique ambiguë.....	174
2.4 Problématiques actuelles	175
3. LES PRESTATIONS LEGALES	177
3.1 Intéressement pour les bénéficiaires du Rmi et de l'Api	177
3.2 L'intéressement pour les bénéficiaires de l'Ape et du complément de libre choix d'activité de la Paje	179
3.3 Les autres dispositifs d'incitation à la reprise d'activité.....	180
4. LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE	181
4.1 L'offre de service en faveur des familles monoparentales.....	182
4.2 Les centres sociaux agréés par les Caf au service de l'insertion.....	184
5. ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE	185
5.1 Nature des minima sociaux existants	185
5.2 Minima sociaux et incitation au travail	186
PARTIE 2 – SCENARIOS	189
1. RESUME DES SCENARIOS.....	190
2. SCENARIOS.....	193
Scénario 1 : tendanciel.....	193
Scénario 2 : la politique familiale confortée.....	193
Scénario 3 : la politique familiale contestée.....	195
Scénario 4 : la politique familiale rénovée et recentrée	197
 ANNEXE : SYNTHESE DES SCENARIOS	199
CHAPITRE 1 : PETITE ENFANCE DE 0 A 6 ANS.....	199
CHAPITRE 2 : ENFANCE, JEUNESSE DE 6 A 18 ANS.....	200
CHAPITRE 3 : JEUNE ADULTE DE 18 A 25 ANS.....	200
CHAPITRE 4 : LE LOGEMENT	201
CHAPITRE 5 : L'INSERTION.....	201

L'article 1 de la Cog 2005-2008 porte l'ambition d'un investissement dans la réflexion prospective pour la branche Famille. Plusieurs travaux ont été conduits depuis 2005, qui s'inscrivent dans cette démarche.

Une première phase des travaux a été accomplie durant l'année 2005. Elle a permis d'identifier **quatre scénarios d'avenir pour l'environnement de la politique familiale**. Sur un mode participatif, cette phase a mobilisé la Cnaf, des directeurs et des agents des Caf. Ces travaux ont fait l'objet d'une présentation lors de la convention des Caf à la fin 2005 et donné lieu à plusieurs échanges avec le conseil d'administration de la Cnaf. Ils ont été développés dans le dossier d'étude n° 93 de la Cnaf (juin 2007) « Travaux de prospective sur l'environnement de la politique familiale », disponible en ligne sur le site www.cnaf.fr. Ce dossier contient la description d'une vingtaine de variables qui ont été jugées déterminantes pour l'environnement de la politique familiale, explorant pour chacun d'entre elles les futurs possibles. Ces variables ont été regroupées en cinq composantes : les contextes économique et démographique, les modes de vie et aspirations, les acteurs et territoires, les politiques sociales. A partir de là, ont été explorés quatre scénarios globaux d'environnement de la politique familiale, désignés comme « les futurs possibles de la politique familiale ».

La deuxième phase des travaux, ici présentée, avait vocation à illustrer quelques **conséquences qu'emportaient ces scénarios pour les champs d'intervention de notre branche, sans se limiter aux seuls dispositifs dont elle a la charge actuellement**. Ces travaux ont été conduits par une équipe plus restreinte, mobilisant 6 agents de la Cnaf et un agent de direction de la Caf d'Ille et Vilaine. L'ambition principale était d'initier une réflexion sur l'avenir des politiques dont la branche Famille a pour partie la charge, en se dotant d'une « boîte à idées ». Ainsi, sans prétendre « boucler » le sujet, mais plutôt avec le dessein d'apporter une pierre à l'édifice de la réflexion, ces travaux projettent quelques orientations, parmi d'autres, que pourraient prendre les politiques familiales et sociales dans les années à venir.

Cinq chapitres, nécessairement arbitraires, structurent les travaux : petite enfance, enfance-jeunesse, jeunes adultes, logement, insertion. Pour chacun des chapitres, une présentation homogène est proposée en deux parties : la première est consacrée aux chiffres clés, à la présentation des dispositifs actuels, des problématiques identifiées, et à des comparaisons internationales, tandis que la seconde porte sur les évolutions possibles des dispositifs à travers l'exploration des quatre scénarios. Des encadrés complémentaires évoquent par ailleurs des questions clés : le handicap, les avantages familiaux de retraite, la prise en compte de l'âge pour le coût de l'enfant, la gouvernance.

Les hypothèses et questionnements formulés dans ces chapitres n'engagent que leurs auteurs¹.

¹ Pour leurs relectures attentives et leurs bonnes idées, nous remercions :

Cyprien Avenel, Marie-Thérèse Bain, Danielle Boyer, Aymeric de Chalup, Christiane Crépin, Mariette Daval, Nadia Kesteman, Françoise Lefebvre, Eric Maingueneau, Françoise Meriau Farsat, Anne Catherine Rastier, Philippe Steck, Catherine Vérité.

Les membres des groupes de travail projet prioritaire 1 (organiser la conception et l'évaluation des politiques nationales) et projet prioritaire 2 (développer une offre globale de service), et notamment leurs pilotes : Bernard Kerleau et Daniel Chardenoux.

INTRODUCTION : RAPPEL SUR LES « FUTURS POSSIBLES » DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Le dossier d'étude n°93 présente la démarche de construction des scénarios. Elle est ici très brièvement esquissée, avant une présentation rapide des quatre scénarios ainsi construits. Enfin, cette introduction présentera, chapitre par chapitre, les grandes problématiques qui sont, dans cette étape, passées au tamis des scénarios globaux.

1. UNE DEMARCHE

Une série de variables (revenus des ménages, épargne, formation, évolution des structures familiales citoyenneté ...), regroupées par composantes (contexte démographique, contexte économique, modes de vie et aspirations sociales, politiques sociales), ont fait l'objet de fiches proposant des évolutions possibles. Assemblées, ces variables ont permis de construire des micro-scénarios par composantes. Il est alors possible de dessiner et de déduire des scénarios globaux d'environnement de la politique familiale et, partant, des futurs possibles en termes de politique familiale. De la même façon que les micro-scénarios, on combine ici les différents scénarios des composantes pour retenir des scénarios globaux d'environnement de la politique familiale : quatre futurs possibles sont ainsi présentés.

Un premier scénario, qualifié de scénario tendanciel, relève d'ajustements paramétriques, sans réformes en profondeur du système de protection sociale. Dans le contexte de tensions accrues pour son financement avec une proportion plus importante de personnes âgées et dépendantes et une situation économique morose, ce scénario est marqué par un repli mécanique de la politique familiale par rapport à d'autres domaines de protection sociale.

Dans un deuxième scénario, tous les indicateurs d'environnement se remettent au vert, ce qui va de pair avec la reprise d'une dynamique vertueuse pour les dépenses publiques en direction des familles et des enfants, parfaitement perçues comme des dépenses préparant l'avenir. Ce scénario favorable ne va pas de soi : il suppose en amont la conduite de politiques publiques très volontaristes, impliquant des réformes en profondeur.

Face aux évolutions démographiques et aux problèmes de financement, notamment, des choix peuvent être faits au détriment de la politique familiale (celle-ci étant contestée et critiquée) ou bien en sa faveur (ses performances étant valorisée, et sa légitimité réassurée). Il s'ensuit deux scénarios nécessairement contrastés, celui d'une politique familiale contestée (scénario 3) ou au contraire celui d'une politique familiale renouée (scénario 4).

2. RESUME DE QUATRE FUTURS POSSIBLES

SCENARIO 1 : TENDANCIEL : LE REPLI MECANIQUE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Ce futur possible se caractérise par le prolongement des principales tendances en cours : un contexte économique morose, un vieillissement accéléré, la continuation des transformations familiales. Les pouvoirs publics ajusteraient et gèreraient au quotidien, avec certainement des tensions accrues en ce qui concerne les financements, mais aucune réforme fondamentale ne serait mise en œuvre. Plusieurs objectifs seraient poursuivis, sans être ouvertement affichés : favoriser le maintien à domicile des enfants et des personnes âgées tout en facilitant la conciliation vie familiale/vie professionnelle, élargir la sphère marchande (éducation, santé...), augmenter le taux d'emploi par le développement d'une économie de services à faible productivité.

Faute de choix clairs et compte tenu des contraintes budgétaires, les économies pourraient se faire en « bricolant » et en rognant sur l'ensemble des prestations sociales et familiales. Les efforts se concentreraient particulièrement sur le coût de gestion des risques par les organismes et sur l'organisation du dispositif (regroupement d'organismes au sein d'un département voire d'une région, mise en place de « guichets uniques »). Mécaniquement, dans ce contexte, la politique familiale serait en repli relatif par rapport aux autres risques sociaux, voire même en repli absolu. Les rythmes actuels de création de nouvelles prestations et de complexification du droit ne seraient pas nécessairement ralentis.

SCENARIO 2 : LES INDICATEURS AU VERT : UNE POLITIQUE FAMILIALE CONFORTÉE

Ce futur possible se caractérise par la conjonction d'évolutions favorables pour conforter la politique familiale : une croissance « retrouvée » et riche en emplois, une stabilisation des transformations familiales, un vieillissement pondéré par un niveau de fécondité encore plus élevé qu'aujourd'hui. Ce futur possible, qui n'est pas impossible mais suppose notamment d'emprunter de nouveaux chemins, en particulier pour ce qui concerne la politique de l'emploi, est celui de tous les indicateurs au vert.

La politique familiale serait dans ce cadre en expansion. Lui seraient attribuées certaines des vertus de la situation actuelle : elle permettrait ainsi de soutenir la fécondité et de mieux concilier vie familiale/vie professionnelle. La politique familiale à la française pourrait inspirer les orientations de l'Union Européenne. Les moyens financiers qui lui seraient alloués se trouveraient confortés même si le besoin d'une plus grande lisibilité continuerait de se faire sentir. Ce futur possible, optimiste, n'est pas nécessairement celui du statu quo quant aux formes et aux priorités des dépenses publiques en direction des familles. Ce scénario pourrait ainsi s'accompagner d'une remise à plat consistant par exemple en un renforcement des dispositifs en faveur de l'articulation travail-famille et une simplification des prestations avec une allocation centrale unique, identique quel que soit le rang de l'enfant et variable suivant les revenus de la famille.

SCENARIO 3 : LA POLITIQUE FAMILIALE CONTESTEE, SACRIFIEE

Dans un contexte de faible croissance, d'explosion des dépenses vieillesse/dépendance, de difficultés persistantes à maîtriser les dépenses de santé, des arbitrages défavorables seraient effectués au détriment de la politique familiale. Les dépenses de prestation, mais également les dépenses fiscales, voire celles pour les équipements seraient réorientées au profit d'autres risques. La remise en cause de l'universalité des allocations familiales pourrait être radicale. Le ciblage pourrait être extrêmement précis sur les catégories les plus défavorisées de la population. L'idée même d'une politique familiale à base et visée universelle serait contestée, au profit d'une logique d'aide sociale pour les familles à bas, voire très bas revenus.

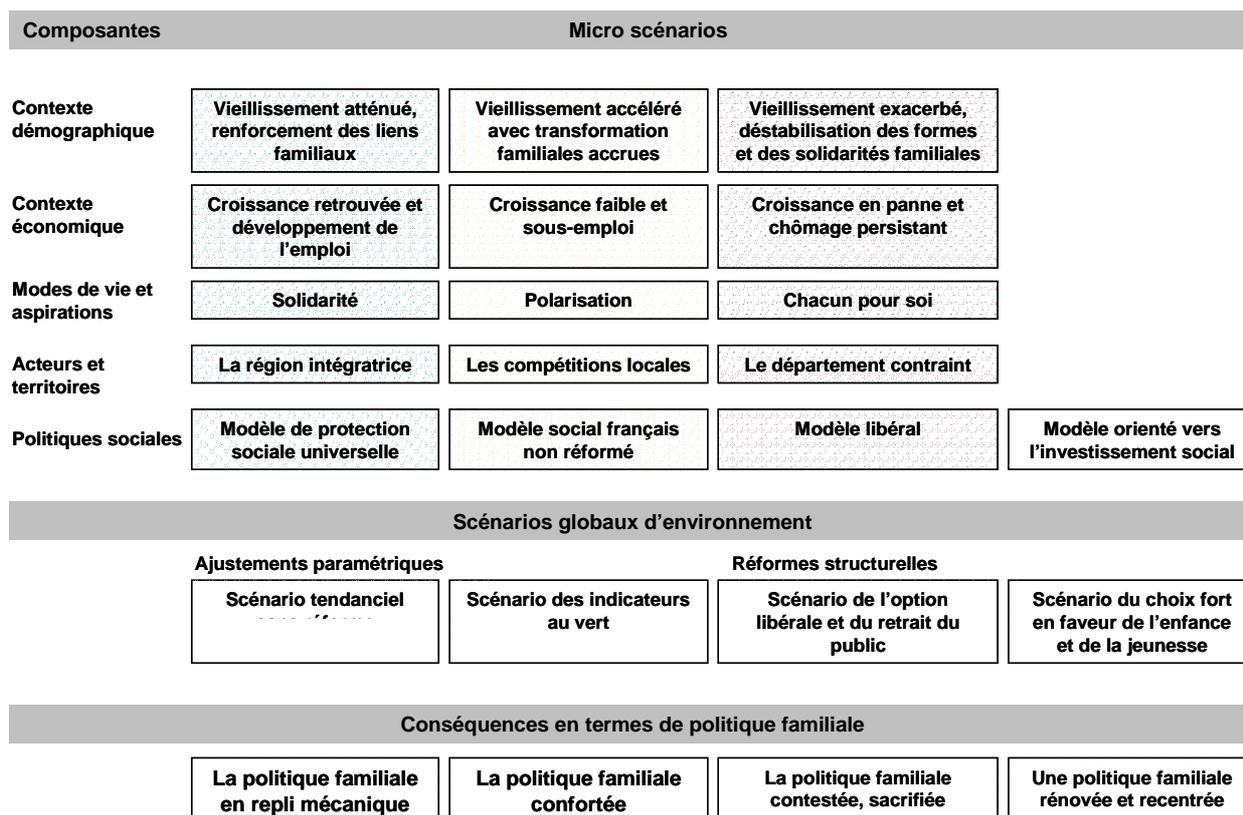
Cette contestation et ce sacrifice seraient rendus possibles par l'incapacité à démontrer ce qu'il en est véritablement des effets et des coûts des dépenses en direction des familles. L'accent pourrait alors être davantage mis sur une politique active de l'emploi, qui, dès lors qu'elle porterait ses fruits, serait considérée comme la plus efficace pour aider les couples à réaliser leur désir d'enfants. Un autre appui à cette option serait de critiquer la socialisation des revenus et de laisser aux « solidarités » familiales le rôle de la politique familiale. Le principe dominant serait alors de considérer que le choix d'un mode de prise en charge reste une affaire purement privée et que les parents doivent se débrouiller pour trouver l'arrangement qui leur convient, sans intervention des pouvoirs publics. En matière de logement, ce scénario pourrait par exemple se traduire par une réduction des aides à la personne pour éviter les distorsions sur le marché, en contrepartie de facilitations pour financer l'accession à la propriété, notamment dans le parc social.

SCENARIO 4 : LA POLITIQUE FAMILIALE RENOVEE ET RECENTREE

Dans un contexte qui peut être celui d'un cumul de difficultés financières et sociales comme celui d'un contexte plus favorable (relativement), des arbitrages seraient effectués entre les différents pans de la protection sociale. Ces arbitrages seraient réalisés en faveur des investissements en direction des enfants et de la jeunesse. Ce choix de l'investissement social dans le capital humain, partirait du principe qu'il est préférable de privilégier la prévention (l'investissement sur l'enfant) plutôt que le curatif (des politiques sociales pour les adultes). Des services extensifs pour déléguer le soin des enfants et des autres personnes dépendantes seraient développés, tandis que la formation et l'emploi de toutes les personnes en âge de travailler seraient encouragés. Fondé sur l'égalité des chances plus que sur l'égalité des conditions, ce modèle conduirait assez logiquement à l'individualisation des droits sociaux.

Il pourrait s'ensuivre une politique familiale renforcée mais réformée, avec des priorités claires quant à ses domaines, voire même ses modalités d'intervention. Cela pourrait notamment conduire à développer un important tissu de services publics à la petite enfance, relayé par l'école et des prestations monétaires de substitution du revenu pour permettre aux parents de réunir les meilleures conditions économiques et sociales d'existence pour les enfants.

LES « FUTURS POSSIBLES » DE LA POLITIQUE FAMILIALE



3. DES GRANDES PROBLEMATIQUES

A l'exhaustivité des sujets abordés pour chaque grand chapitre a été préférée une approche sélective de quelques sujets emblématiques, approfondis. Les sujets sont positionnés au sein des chapitre dans un ordre qui semblait le plus pertinent aux auteurs ; ainsi par exemple, la compensation du coût de l'enfant prend place dans le chapitre enfance-jeunesse ; elle aurait également pu se situer dans le chapitre petite enfance.

LA PETITE ENFANCE

Sur le thème de la petite enfance, trois questions qui semblent au centre des évolutions politiques probables font l'objet d'une investigation prospective dans ce chapitre :

- Quels pourraient être les contours et le contenu d'un service public de la petite enfance ?
- Le financement de l'arrêt d'activité d'un parent dans le cas de la garde par ce parent : quelles conditions, quelles limitations ?
- Faut-il privilégier les prestations ou les services ? Peut on imaginer la création d'une allocation unique offrant une plus grande liberté de choix aux parents ?

ENFANCE – JEUNESSE

Dans ce chapitre seront examinés deux pans de la politique en direction des enfants et des adolescents :

- la compensation de la charge financière représentée par les enfants,
- le soutien aux dispositifs d'occupation périscolaire et extrascolaire des enfants et des jeunes.

Une attention particulière sera portée aux choix politiques suivants :

- redistribution horizontale ou redistribution verticale ?
- universalité ou ciblage des prestations et de l'accès aux services ?
- objectifs éducatifs et d'autonomie centrés sur l'enfant, ou objectifs de renforcement de la fonction parentale ?

JEUNES ADULTES

Dans ce chapitre, on envisage l'autonomisation des jeunes, sa solvabilisation et son accompagnement. Le système actuel d'autonomisation comprend plusieurs niveaux :

- au sens des prestations familiales, un enfant peut rester à charge jusqu'à 21 ans ; un jeune ne peut à la fois être à charge et percevoir des prestations de façon autonome ;
- au sens du quotient familial, un enfant peut jusqu'à 25 ans, s'il est étudiant (21 ans sinon) être à charge, et « rapporter » une demi, voire une part au-delà du rang ³ (sans conditions de ressources, ses revenus sont éventuellement déclarés avec ceux de la famille) ;
- s'il est autonome fiscalement, un enfant peut également donner lieu à une pension alimentaire, qu'il déclare comme ressources et que ses parents déduisent des impôts (dans la limite de 5 500€ / an).

Entre 21 et 25 ans, un enfant peut donc être à charge au sens du quotient familial mais autonome au sens des prestations familiales.

Pour cette cible particulière, les dispositifs publics ne poursuivent pas aujourd'hui d'objectifs très clairement identifiés. En outre, la branche famille n'est qu'un intervenant subsidiaire dans l'ensemble des dispositifs concernant les jeunes adultes. C'est pourquoi un paragraphe est systématiquement consacré aux éléments de contexte, et en particulier aux éventuelles réformes du système d'éducation supérieure, déterminantes pour les jeunes. A noter que l'on considère ici les situations les plus courantes pour cette tranche d'âge : les jeunes en situation d'études, en emploi ou en phase d'insertion professionnelle. On n'évoquera pas les jeunes adultes en tant que jeunes parents qui peuvent alors bénéficier d'aides à la famille (se reporter dans ce cas aux chapitres dédiés à la « petite enfance » ou à l'« enfance-jeunesse »).

Une attention particulière sera portée aux principes d'intervention :

- universalité ou ciblage des aides ?
- prestations sans contreparties ou prestations avec exigences de contreparties ?

LOGEMENT

Les problématiques liées au logement s'articulent en trois volets :

- le problème de la quantité de logements disponibles, qui peut être résolu à la fois par une meilleure gestion des logements actuels et par la construction de nouveaux logements
- le problème de l'accès au logement et du maintien dans le logement, en raison des conditions demandées par les bailleurs (cautions) ou du coût des logements, de façon structurelle ou lié à des difficultés passagères.
- le problème de la qualité des logements

Sur la base de ces constats, deux grands thèmes ont été traités dans ce chapitre :

- la politique globale du logement : sous l'angle de l'équilibre entre les aides à la personne et les aides à la pierre
- les dispositifs de soutien spécifiques : les aides ponctuelles (fond de solidarité logement), le traitement de l'indécence, l'insalubrité, l'habitat précaire, résumés ici par le mal logement.

INSERTION

La politique familiale ne peut se substituer à la politique de l'emploi. Pour autant, en matière d'insertion, au moyen de leviers qui lui sont propres, notamment via les mécanismes d'incitation à l'activité des aides qu'elle distribue, la politique familiale est partie prenante à la réalisation des objectifs fixés par la politique de l'emploi.

Les thèmes retenus pour structurer les scénarios sont les suivants :

- les modalités du ciblage : politique générale pour tous les bénéficiaires sans emploi ou différence de traitement dans l'accompagnement en fonction de la situation personnelle
- l'incitation, notamment via les dispositifs d'intéressement et des droits connexes ; ainsi que de la palette des services qui accompagnent la solvabilisation
- les modalités de la contrepartie : quelle forme prend le contrat entre le bénéficiaire et la société ?
- la poursuite éventuelle du mouvement de décentralisation

² Si l'enfant est marié ou pacsé, l'avantage est sous forme d'abattement.

PARTIE 1 : PRESENTATION DE LA THEMATIQUE ET DES ENJEUX

1. Définition

2. Les données essentielles

- 2.1 Les données socio-démographiques
- 2.2 L'offre d'accueil
- 2.3 Le recours aux modes de garde
- 2.4 Les coûts de l'accueil
- 2.5 Projections démographiques

3. Dispositifs gérés par la branche famille

- 3.1 Evolution de la législation des prestations familiales en faveur de la petite enfance
- 3.2 Dispositifs en action sociale

4. Comparaisons internationales

- 4.1 Réglementation et dispositifs en Union Européenne
- 4.2 La diversité des politiques parmi les pays européens

PARTIE 2 : SCENARIOS PROSPECTIFS

Résumé des scénarios

Scénario 1 : tendanciel

Scénario 2 : la politique familiale confortée

Scénario 3 : la politique familiale contestée

Scénario 4 : la politique familiale rénovée et recentrée

1. DEFINITION

On entend dans ce chapitre par « petite enfance » l'ensemble des enfants âgés de 0 à 6 ans. Ils donnent lieu au versement des prestations classées sous la rubrique « naissance, jeune enfant » et aux dépenses d'accueil des jeunes enfants de l'action sociale de la branche famille. C'est également le public cible de l'action sanitaire et sociale de la PMI, structurée dès 1945 autour de l'action conjuguée des médecins et des assistantes sociales en matière de prévention et surveillance – avant que la relève ne soit prise par le service de promotion de la santé en faveur des élèves. En quelque sorte, donc, une étape de la vie en attendant l'école. Etape d'ailleurs scandée elle-même en deux grands temps par l'entrée à l'école maternelle, puis l'école primaire. Dans quel sens s'agit-il d'une catégorie utile du point de vue de la réflexion sur l'action publique ?

Une singularité d'abord. L'accueil des jeunes enfants relève en France d'actions et de politiques publiques légitimes dès le XIXe siècle, leur contenu oscillant entre gardiennage et éducation (accueil en crèche dès 1862, accueil en école maternelle à partir de 1881). Ainsi progressivement, autour de préoccupations concernant la natalité, le travail des mères, la santé, la morale et l'éducation, « les moins de 6 ans » font l'objet d'une répartition des rôles complexe entre action publique, action privée non lucrative et entourage familial, services marchands et non marchands.

Cette classe d'âge renvoie ainsi à des problématiques multiples : épanouissement de l'enfant et qualité des soins, conciliation de la vie professionnelle et familiale (pour les mères essentiellement), égalité entre hommes et femmes, prévention de l'exclusion, plus récemment soutien à la parentalité – et à travers tout ça, taux de fécondité. En ce qui concerne l'objectif nataliste proprement dit, cette variable doit être corrélée sans doute à son pendant moins visible : les anticipations d'entrée dans la vie active (la reproduction sociale). Définie en creux par rapport à l'école, la variable se trouve au cœur de la problématique du citoyen travailleur : comme si le travail des femmes se jouait avant les 6 ans de l'enfant, et à partir de cet âge les problèmes de garde étaient définitivement du ressort de l'institution scolaire ...

Les étapes de la scolarité et la problématique centrale de la conciliation vie familiale – vie professionnelle semblent conférer une sorte d'évidence à cette variable, même si on peut estimer que les problèmes de garde et d'entretien constituent un continuum de la naissance à la fin de l'obligation scolaire (et bien au-delà), et que l'art et la manière de leur prise en charge par la collectivité sont loin d'être précisés. Il ne faudrait pas oublier en effet que la variable petite enfance représente sans doute « le domaine le plus obscur (la « boîte noire ») de la protection érigée en un droit sans principes affirmés »³. Quel est le champ de cette protection lorsque l'enfant n'est plus un problème sanitaire et n'est pas encore un problème d'ordre public ?

2. DONNEES ESSENTIELLES RELATIVES A LA PETITE ENFANCE

2.1 LES DONNEES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES

En 2006, le nombre de naissances se maintient à un niveau élevé : il atteint **830 900**, en hausse de 2,9% en un an. Le nombre de naissance est plus élevé que le pic de l'an 2000 et atteint un niveau jamais observé depuis 25 ans. La France est d'ailleurs à cette date le pays le plus fécond, avec l'Irlande, dans l'Europe des 25.

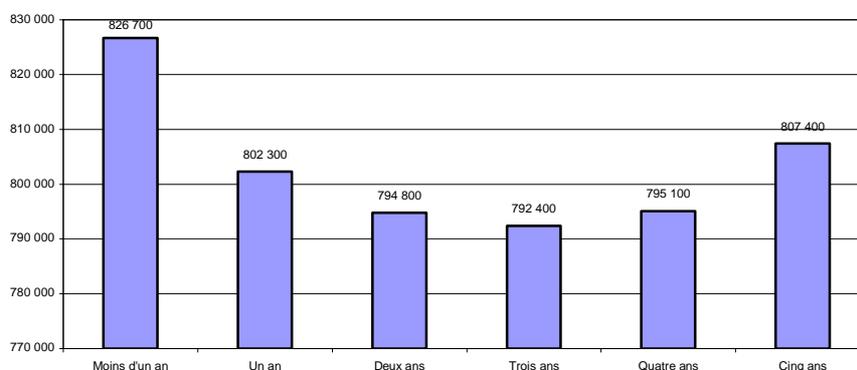
Au 1^{er} janvier 2007, la France compte 4,8 millions enfants de moins de 6 ans, et près de 2 400 000 enfants de moins de trois ans. Depuis 2000, le nombre de jeunes enfants a continué d'augmenter.

³ B. Eme, L. Fraisse, « La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil », *Recherches et Prévisions*, 2005, n° 80.

⁴ Ces données sont pour la plupart extraites du document de l'Observatoire national de la petite enfance, visant à donner un cadrage statistique annuel sur l'accueil du jeune enfant en 2006 (publié en septembre 2007 et accessible sur le site caf.fr).

Population des moins de 6 ans au 1^{er} janvier 2007 (France entière)

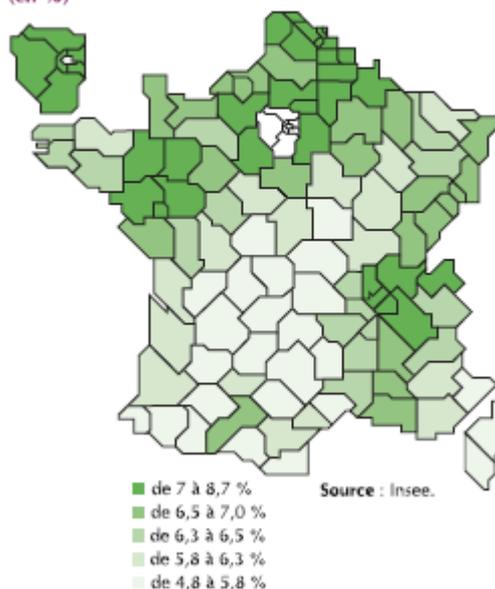
Répartition par âge des enfants de moins de 6 ans en France au 1^{er} janvier 2007



Source : INSEE, Évaluation provisoire.

La répartition des enfants de moins de 6 ans est inégale selon les départements du pays : la part de ces enfants, par rapport à la population totale, varie de 4,8 à 8,7 %. Dans le quart Sud-Ouest de l'hexagone, la proportion d'enfants de moins de 6 ans est nettement plus faible que dans le reste du pays. Ces disparités reflètent différents phénomènes démographiques : fécondité, « vieillissement » et migrations.

Part des enfants de moins de 6 ans dans la population totale au 1^{er} janvier 2004 (en %)



Source : INSEE

Dans les familles avec jeunes enfants, la situation de bi-activité est la plus fréquente. Près de six enfants de moins de 6 ans sur dix vivent avec deux parents actifs. Cette proportion est à peine inférieure pour les enfants de moins de 3 ans.

Type de famille détaillé selon l'activité du (des) parent(s) :

	0-6 ans	0-3 ans
Famille monoparentale, parent actif	5	3
Famille monoparentale, parent inactif	2	3
Couple dont 1 actif	32	37
Couple dont 2 actifs	59	56
Couple, 2 inactifs	1	1
Total	100	100

Source : Insee, Enquête emploi 2005

Champ : Ensemble des enfants de moins de 6 ans ou de moins de 3 ans, France métropolitaine.

Toutefois, la présence d'enfants de moins de six ans a une incidence importante sur le taux d'activité et le temps de travail des femmes. Parmi les enfants vivant avec leurs deux parents : 59 % ont une mère en emploi et 90 % ont un père dans la même situation. Parallèlement, 34 % ont une mère inactive alors que seuls 4 % ont un père inactif. Par ailleurs, 39 % des enfants de moins de 6 ans dont les deux parents sont actifs ont une mère qui travaille à temps partiel. Parmi ceux-là, 19 % ont une mère qui souhaiterait travailler davantage, et 10 % ont une mère qui travaille à temps partiel par manque de services de garde d'enfants ou parce que ceux-ci sont trop chers.

Les « besoins potentiels » d'un mode d'accueil

Les besoins potentiels d'accueil peuvent être estimés en rapportant le nombre d'enfants de moins de trois ans dont les deux parents sont actifs ou étudiants (ou le parent seul s'il s'agit d'une famille monoparentale) au nombre total d'enfants de moins de 3 ans. De cette manière, 60 % des enfants de moins de 3 ans, soit 1 440 000 enfants, auraient potentiellement besoin d'un mode d'accueil individuel ou collectif. Ce chiffre peut fournir un indicateur de besoin potentiel d'un mode d'accueil individuel ou collectif, mais ne rend pas compte des interférences entre la décision d'exercer ou non une activité professionnelle et le choix d'un mode d'accueil. Ainsi, certains couples bi-actifs gardent eux-mêmes leur enfant de moins de 3 ans, soit parce qu'ils travaillent à domicile, soit parce qu'ils ont des horaires atypiques qui leur permettent de se relayer auprès de leur enfant ; le besoin d'accueil en est minimisé. A l'inverse, certains parents se sont retirés du marché du travail faute d'avoir trouvé un mode de garde adapté. Des enquêtes estiment ainsi, que, parmi les femmes qui gardent elles-mêmes leur enfant, d'un tiers à 40% le font, faute de mode de garde.

2.2 L'OFFRE D'ACCUEIL

S'ils ne les gardent pas eux-mêmes, et s'ils ne les font pas garder par le biais de la solidarité familiale (solution aujourd'hui marginale), les parents peuvent confier leurs enfants de moins de six ans soit à un assistant maternel qu'ils emploient directement, soit à un établissement d'accueil collectif, soit à un service d'accueil familial. Une solution moins fréquente est la garde au domicile des parents par une personne qu'ils emploient directement ou employée par un service de garde d'enfants.

Lorsque l'enfant est scolarisé, il peut être également accueilli après l'école dans un accueil de loisirs ou dans une garderie périscolaire. En l'absence de données précises sur l'accueil en accueils de loisir, en accueil périscolaire et au domicile des parents, seule l'offre d'accueil chez les assistants maternels et dans les établissements d'accueil collectif est décrite dans le présent document.

2.2.1 Evolution du nombre d'assistantes maternelles

Les assistantes maternelles, qui accueillent les enfants à leur propre domicile, doivent préalablement obtenir un agrément accordé sur décision du président du Conseil général après vérification par le service de protection maternelle et infantile des conditions d'accueil (examen médical, environnement familial, taille et salubrité du logement...). En 2005, on recensait 399 000 assistantes maternelles agréées, offrant une capacité théorique d'accueil de 1.041.000 de places (y compris les assistantes maternelles employées par des services d'accueil familial). Toutes les assistantes maternelles agréées n'exercent pas effectivement. On peut évaluer à 689 000 le nombre de places disponibles auprès des assistantes maternelles employées par des particuliers, qui étaient au 31 décembre 2005 au nombre de 263 000⁵.

Le nombre d'assistantes maternelles en exercice a été multiplié par 3,5 entre 1990 et 2001. Cette hausse s'explique d'une part par la création de prestations solvabilisant les familles ayant recours à ce mode de garde (1992 : Aide à la

⁵ Selon les données de l'Institut de retraite complémentaire des employés de maison.

famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée ; 2004 Prestation d'Accueil du Jeune Enfant), et d'autre part par les réformes du statut et des conditions d'exercice des assistantes maternelles (17 juillet 1992, 27 juin 2005).

2.2.2 Mode d'accueil collectif

Les établissements d'accueil collectif de la petite enfance, au sens du décret du 1- août 2000, regroupent diverses catégories d'établissements qui ont en commun d'être spécialement conçus et aménagés pour recevoir dans la journée, collectivement, de façon régulière ou occasionnelle les enfants de moins de 6 ans.

Depuis la mise en place de ce décret, les établissements pratiquant à la fois de l'accueil régulier et occasionnel ou à la fois de l'accueil collectif et familial sont qualifiés de « multi -accueil ». Leur nombre augmente alors que le nombre de structures ne pratiquant qu'une seule forme d'accueil (« mono-accueil ») diminue. L'enquête PMI sur laquelle repose les données ci-dessous tient compte d'appellations traditionnelles qui subsistent dans la pratique. Ainsi, dans cette enquête, les structures mono-accueil regroupent les crèches collectives pratiquant une seule forme d'accueil, les haltes garderies et les jardins d'enfants (mode d'accueil marginal).

En 2005, 319 000 places en établissements d'accueil collectif et services d'accueil familiaux sont disponibles pour recevoir des enfants de moins de 6 ans. Les établissements d'accueil collectif de jeunes enfants regroupent 256 800 places, soit une augmentation de 4 % par rapport à 2004, plus prononcée que celle observée sur la période 2001-2004. Le nombre de places d'accueil en services d'accueil familiaux atteint quant à lui 62 100 en 2005.

2.2.3 Taux de couverture

Sur l'ensemble du territoire (France métropolitaine), on compte en moyenne 11 places d'accueil collectif et 3 places d'accueil en crèches familiales pour 100 enfants de moins de 3 ans. S'agissant des assistantes maternelles agréées, on compte 30 places pour 100 enfants de moins de trois ans sur l'ensemble du territoire.

Au total, l'ensemble des trois modes de garde (accueil collectif, crèches familiales, et assistantes maternelles) couvrent 44 places pour 100 enfants de moins de trois ans : les deux tiers de l'offre sont ainsi assurés par les assistantes maternelles. Les disparités géographiques peuvent être très importantes, le potentiel d'accueil pouvant varier de 20 à 81 places pour 100 enfants selon les départements.

Taux de couverture de la capacité théorique d'accueil (EAJE et assistantes maternelles) pour les enfants de moins de 3 ans

Nombre de places d'accueil collectif pour 100 enfants de moins de 3 ans	11
Nombre de places d'accueil en crèche familiale pour 100 enfants de moins de 3 ans	3
Nombre de places d'accueil auprès d'assistantes maternelles pour 100 enfants de moins de 3 ans	30
Capacité théorique d'accueil	44

Source : DREES, enquête PMI, données 2005

2.3 LE RECOURS AUX MODES DE GARDE

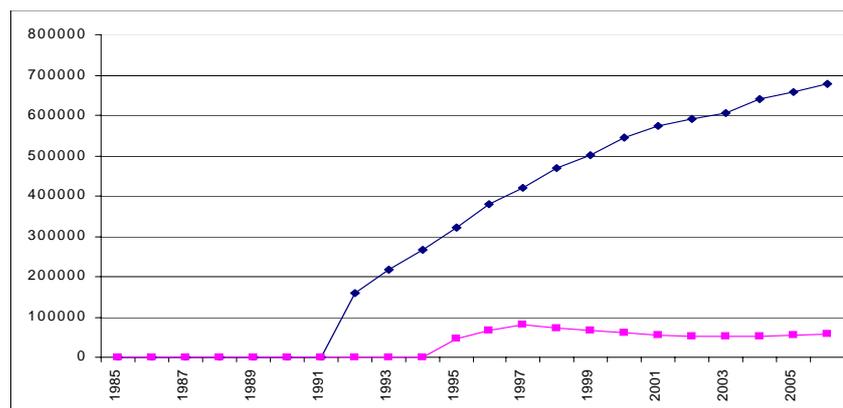
Les pratiques des familles sont, dans une large mesure, facilitées par la mise en place par la branche famille du régime général de sécurité sociale de prestations de services ou de prestations légales qui permettent aux familles de recourir à un mode d'accueil payant que celui-ci soit collectif ou individuel.

2.3.1 Depuis 20 ans, le nombre de bénéficiaires de prestations facilitant le recours à un mode d'accueil individuel ou à la garde par l'un des deux parents augmente

Depuis sa création en 1991, le nombre de bénéficiaires d'une prestation pour la garde d'enfant par une assistante maternelle (AFEAMA et PAJE - CMG assistante maternelle) n'a cessé d'augmenter avec une légère accélération en 2004 sous l'impulsion de la mise en place de la PAJE. Il culmine en 2006 à 679 000 bénéficiaires.

Après une augmentation entre 1994 et 1998, le nombre de bénéficiaires d'une prestation pour la garde d'enfant à domicile (AGED et PAJE – CMG garde à domicile) a décliné et s'est stabilisé depuis 2002 aux alentours de 52 000. Il progresse nettement entre 2005 et 2006 pour atteindre 56 700 bénéficiaires.

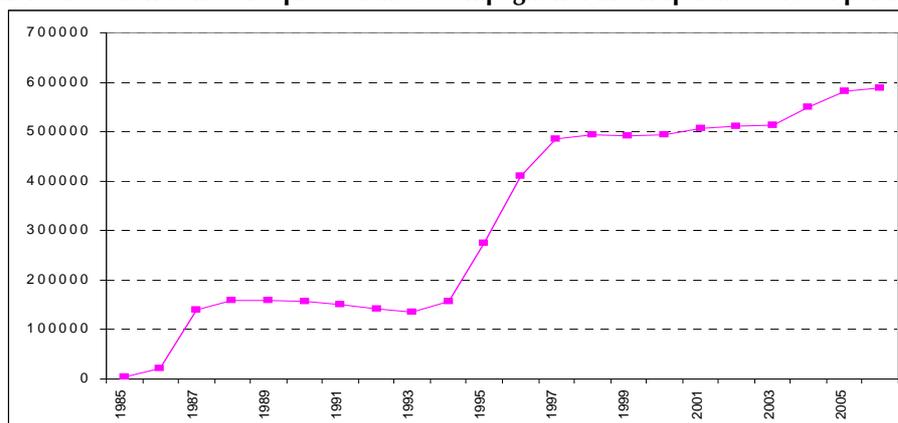
Evolution du nombre de bénéficiaires de prestations d'accueil individuel



Légende en bleu : Cmg assistante maternelle ou Afeama
 en rose : Cmg garde d'enfant à domicile ou Aged
 Source : Cnaf – Fileas
 Champ : familles bénéficiaires de prestations d'accueil individuel.

Le nombre de bénéficiaires de l'APE s'est stabilisé aux alentours de 500 000 entre 1998 et 2003 après avoir quasiment doublé entre 1993 et 1997. Il augmente à nouveau sous l'impulsion de la PAJE – Complément libre choix d'activité de 2004 à 2006 pour atteindre 587 600 bénéficiaires.

Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations accompagnant l'interruption totale ou partielle d'activité



Légende : Clca (complément de libre choix d'activité) ou Ape (allocation parentale d'éducation)
 Source : Cnaf – Fileas
 Champ : familles bénéficiaires de prestations accompagnant l'interruption totale ou partielle d'activité et ayant au moins un enfant de moins de 6 ans.
 Note : le multi-recours n'est pas pris en compte. En outre, certains parents, par exemple, parce qu'ils ne remplissent pas les conditions relatives à l'exercice antérieur d'une activité professionnelle, gardent eux-mêmes leur(s) enfant(s) sans percevoir le Clca (ou auparavant l'Ape).

En matière de prestations légales les règles de solvabilisation des familles sont différentes selon l'âge des enfants. La situation des enfants de moins de 3 ans sera donc distinguée de celle des enfants de plus de 3 ans. En outre, après trois ans pratiquement la totalité des enfants est scolarisée dans des écoles préélémentaires.

2.3.2 L'accueil des enfants de moins de 3 ans

a. En semaine, 70% des enfants de moins de 3 ans sont gardés principalement par leurs parents

En général, c'est un intervenant unique (qu'il s'agisse de la mère, de la crèche, etc) qui garde l'enfant pendant la semaine. Selon les données de l'enquête « modes de garde » en 2002, seulement 13 % des enfants de moins de trois ans sont accueillis par un assistant maternel agréé et 9 % dans un établissement d'accueil de jeunes enfants. Au total, **70% des enfants de moins de 3 ans sont gardés principalement par leurs parents.**

Lorsque les deux parents travaillent à temps complet la situation est différente : 62 % des enfants de moins de 3 ans sont alors pris en charge par un mode d'accueil payant. Pour autant, 28 % des enfants sont gardés principalement par leurs parents. La flexibilisation du temps de travail — en particulier le développement des horaires décalés — explique en grande partie cette pratique. L'assistant maternel agréé constitue le mode d'accueil le plus utilisé (34 %). Tandis que les établissements d'accueil de jeunes enfants sont utilisés par 20 % des enfants de moins de trois ans dont les deux parents travaillent.

La proportion des parents qui recourent à un mode d'accueil payant augmente nettement en fonction des ressources des familles. Plus leur niveau de vie augmente, plus ils sont nombreux à être accueillis principalement par une assistante maternelle agréée. On note également des disparités selon le type d'agglomérations. Les parents constituent le mode de garde majoritaire quelle que soit la taille de l'unité urbaine. L'assistante maternelle, comme mode de garde principal, concerne une part un peu plus importante d'enfants dans les communes rurales et de moins de 5 000 habitants. Plus la commune est grande, plus la proportion d'enfants ayant la crèche comme mode de garde principal est forte : presque 20 % des enfants à Paris, contre moins de 3% dans les communes rurales ou de moins de 5 000 habitants.

b. A la rentrée scolaire 2005-2006, 40 % des enfants ayant 2 ans révolus vont à l'école

Relativement stable, aux environs d'un tiers, depuis les années 1980, le taux de scolarisation des enfants âgés de 2 ans tend à diminuer depuis la rentrée 2002, sous l'effet de la reprise démographique. Ce taux est de 23% en 2006-2007. Ce taux ne tient compte que des enfants ayant 2 ans révolus à la rentrée scolaire, condition requise pour être admis. Si l'on rapporte les effectifs des enfants scolarisés à ceux des scolarisables c'est-à-dire des seuls enfants nés entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 août 2004, c'est environ 40 % des enfants de 2 ans qui pouvaient entrer à l'école qui, de fait, ont été scolarisés en 2006-2007.

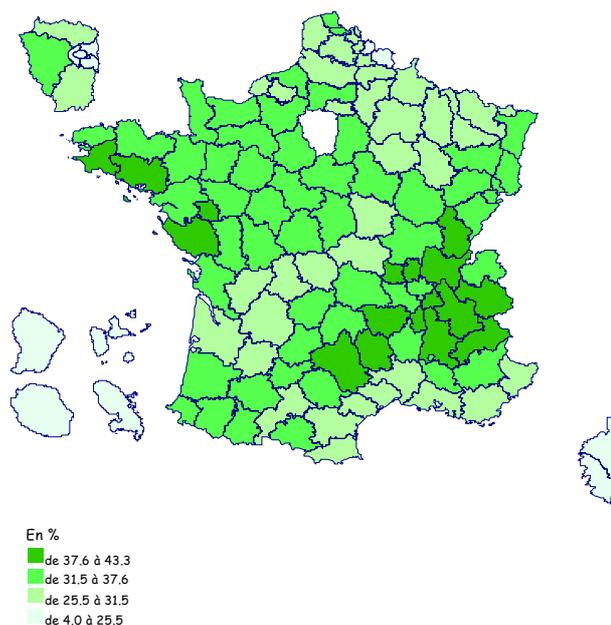
c. Dispositifs facilitant le recours à un mode d'accueil individuel ou l'interruption d'activité

En 2006, environ 1,1 millions d'enfants de moins de trois ans sont couverts par une prestation permettant le recours à un mode de garde individuel ou accompagnant le retrait total ou partiel du marché du travail : cela représente environ 47% des enfants de cette classe d'âge. Parmi les bénéficiaires de prestations, 48% des familles bénéficient d'une prestation accompagnant le retrait d'activité (Clca ou Ape à taux plein ou réduit) et 39% bénéficient d'une prestation (Cmg ou Afeama, Aged) aidant à financer l'accueil chez une assistante maternelle. 12% des familles cumulent plusieurs prestations; par exemple une prestation finançant un arrêt partiel d'activité et une prestation de garde. Ce cumul ne concerne pas forcément le même enfant : en effet, si dans une famille il y a un enfant de moins de 3 ans et un enfant de 3 à 6 ans, le plus jeune peut bénéficier par exemple d'une garde à domicile et le deuxième d'une assistante maternelle pour le mercredi.

d. Les disparités territoriales sont importantes

Les prestations légales ainsi que les subventions accordées aux établissements d'accueil collectifs sont versées suivant les mêmes règles sur l'ensemble du territoire. Cependant des disparités territoriales importantes apparaissent. Ainsi, la garde par l'un des deux parents qui interrompt ou réduit son activité professionnelle est nettement plus utilisée dans le Sud-Est de la France, exceptée le bassin méditerranéen.

**Part des enfants de moins de trois ans dont la famille bénéficie de l'Ape,
du CLCA ou du Colca au 31 décembre 2006**

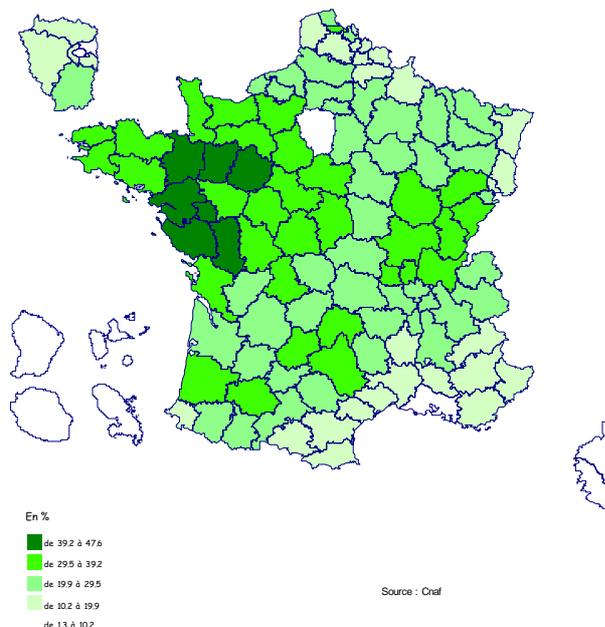


Source : Cnaf

Champ : France entière. Le cumul des prestations légales n'a pas été pris en compte. Il s'agit de la part des enfants de moins de trois ans dont les familles bénéficient de la Paje Clca ou Colca ou de l'Ape dans la population des moins de trois ans des Caf.

Le recours à une assistante maternelle est nettement plus important sur le quart Nord-Ouest du pays, en particulier dans la région Pays de Loire.

**Part des enfants de moins de trois ans dont la famille bénéficie
de l'Afeama ou du Cmg-Assmat au 31 décembre 2006**

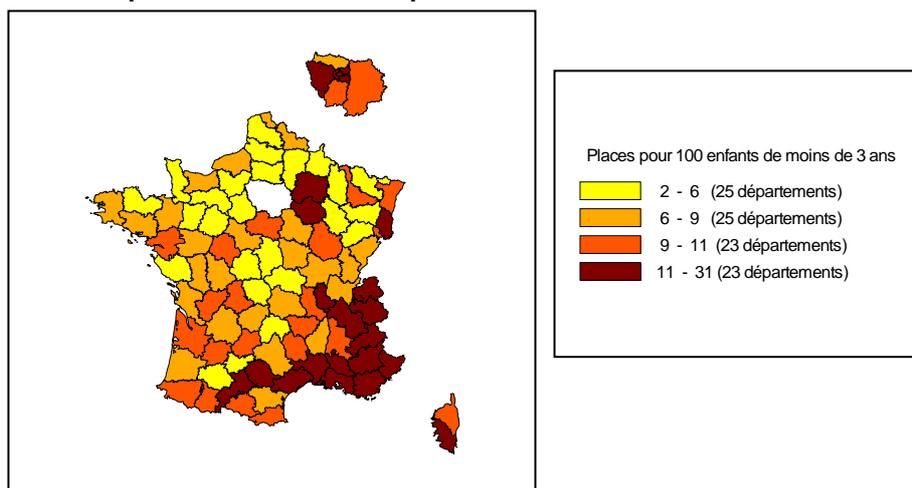


Source : Cnaf

Champ : France entière. Le cumul des prestations légales n'a pas été pris en compte. Il s'agit de la part des enfants de moins de trois ans dont les familles bénéficient de la Paje - Cmg am ou Afeama dans la population des moins de trois ans des Caf.

Bien que très peu répandu, le recours à une employée à domicile est fortement concentré, en particulier sur la région parisienne. Cela provient de la composition sociodémographique de l'Ile-de-France, et en particulier, de la surreprésentation des cadres et professions intellectuelles du supérieur. En matière d'accueil collectif, le taux d'équipement apparaît très variable selon les départements : il varie ainsi de 2 à 31 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Cette dispersion est notamment le fait d'une dizaine de départements dont le niveau d'équipement est beaucoup plus élevé qu'ailleurs. Trois départements situés en Ile-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne) disposent d'un nombre moyen de places supérieur à 20. Ce sont au total 23 départements qui totalisent plus de 10 places pour 100 enfants. A l'inverse, 25 départements, situés plutôt dans la moitié nord de la France comptent moins de 6 places pour 100 enfants de moins de 3 ans.

Nombre de places d'accueil collectif pour 100 enfants de moins de trois ans en 2005



Source : Drees-enquête Pmi 2005, France métropolitaine.

Champ : Établissements d'accueil collectif. Les jardins d'enfants qui accueillent des enfants de moins de trois ans sont exclus du champ.

Les taux de scolarisation par âge rapportent les populations scolaires, réparties par année de naissance, aux effectifs des générations correspondantes. Traditionnellement fort dans l'Ouest, le Nord et le Massif central, l'accueil des enfants de 2 ans reste faible en Ile-de-France, en Alsace et dans le Sud-Est. En recul ces dernières années sous l'effet de la reprise démographique, les évolutions départementales du taux de scolarisation à 2 ans sont contrastées. La tendance est à une progression du taux là où le nombre de jeunes enfants diminue sensiblement (dans le Nord), et à un recul dans les départements qui connaissent une évolution démographique moins défavorable (Sud-Est, Sud et Ouest), la priorité étant alors donnée à l'accueil des enfants de 3 à 5 ans.

2.3.3 L'accueil des 3-6 ans

a. Les enfants de 3 à 5 ans sont tous scolarisés.

Après 3 ans, l'accueil des enfants est assuré conjointement par l'école et par d'autres intervenants. Globalement plus de 2,6 millions d'enfants fréquentent l'enseignement préélémentaire en 2006-2007 et les enfants de 3 à 5 ans sont tous scolarisés. Les effectifs de l'enseignement préélémentaire ont pratiquement doublé entre les années soixante et le milieu des années quatre-vingt en raison de la progression de la scolarisation des enfants de trois ans et, dans une moindre mesure, de celle des enfants de deux ans. À partir de 1986, c'est principalement l'évolution démographique qui influence le niveau des effectifs du préélémentaire. L'enquête sur les modes de garde indique que le soir après l'école (entre 16h30 et 19h30) comme le mercredi durant la journée, les enfants de 3 à 6 ans scolarisés sont gardés par leurs parents pendant plus des trois-quarts du temps. C'est le mercredi que les parents font le plus fréquemment appel à des intervenants extérieurs. Les intervenants informels (non rémunérés) sont mobilisés pour des durées moins importantes que les intervenants rémunérés.

Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, ils continuent à assurer cette garde pendant 65 % du temps en moyenne le soir après l'école, et la moitié du temps le mercredi. Entre 16h30 et 19h30, en semaine, ils sollicitent les intervenants informels pour des durées relativement courtes (moins de 10% du temps considéré) ; et mobilisent un système de garde payante pour environ un quart du temps. Le mercredi, en revanche, l'enfant est pris en charge en moyenne pendant près de 20% du temps par des intervenants informels, et pendant près de 30% du temps dans le cadre d'une garde payante.

b. Les dispositifs facilitant le recours à un mode d'accueil

En 2006, on constate pour les enfants de 3 à 6 ans :

- 35,5% des enfants sont couverts par une prestation permettant le recours à une assistante maternelle (Paje-Clca et Afeama)
- 45,5% appartiennent à des familles couvertes par le Clca-Paje ou l'Ape : c'est un frère ou une sœur cadet(te), âgée de moins de 3 ans, qui ouvre le droit aux prestations.
- seuls 5,7% des enfants de 3 à 6 ans bénéficient d'une garde à domicile ;
- dans 13,3% des cas les familles cumulent au moins deux modes de garde ouvrant droit à une prestation légale.

2.4 LES COUTS DE L'ACCUEIL

2.4.1 Répartition des dépenses de la petite enfance en 2006 (branche Famille)

En 2006, les dépenses de la branche Famille consacrées à l'accueil du jeune enfant, inclus le financement de l'arrêt d'activité, s'élèvent à 8,3 milliards d'euros. 6,3 milliards d'euros sont versés sous la forme de prestations légales et 2 milliards d'euros correspondent à des dépenses d'action sociale.

Les dépenses liées à l'accueil de la petite enfance en 2006 (en millions d'euros – tous régimes)

	Caf	Msa	Autres **	Totalité
Total établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans	1 104,0	8,1		1 112,1
<i>Accueil collectif</i>	904,3	7,2		911,5
<i>Accueil familial</i>	170,7	0,7		171,4
<i>Accueil parental</i>	29,0	0,2		29,2
Autres dépenses liées à l'accueil de jeunes enfants	138,8	5,2		144,0
<i>Relais assistantes maternelles</i>	29,1	0,4		29,5
<i>Autres lieux d'activité ou d'éveil</i>	1,6	0,1		1,7
<i>Divers *</i>	6,6	4,7		11,3
<i>Fipe</i>	18,6			18,6
<i>Aei</i>	44,9			44,9
<i>Daïpe</i>	36,2			36,2
<i>Dipe</i>	1,8			1,8
Centres de loisirs sans hébergement (Clsh< 6 ans)	111,2			111,2
Fonction globale d'accueil dont contrat enfance	630,8	5,7		636,5
ACTION SOCIALE METROPOLE ET DOM	1 984,8	19,0		2 003,8
PAJE	4 579,6	165,0	7,6	4 752,2
<i>Complément de libre choix d'activité (1)</i>	1 898,3	69,2	7,6	1 975,1
<i>Complément de libre choix du mode de garde Assmat (2)</i>	2 529,2	94,0		2 623,2
<i>Complément de libre choix du mode de garde à domicile (3)</i>	152,1	1,8		153,9
AUTRES	1 553,4	63,1	6,2	1 622,8
<i>APE</i>	421,2	17,1	3,8	442,1
<i>AFEAMA</i>	801,7	36,6		838,3
<i>AGED</i>	53,4	1,0		54,4
PRESTATIONS LEGALES TOUS REGIMES METROPOLE ET DOM	6 133,0	228,1	13,9	6 375,0
Prestations légales et extra-légales	8 117,8	247,1	13,9	8 378,8

Note : dans ce tableau n'ont été pris en compte que les dépenses liées à l'accueil du jeune enfant. Les prestations liées à la naissance ou l'adoption (Paje_primes et allocation de base n'y figurent pas).

Source : Cnaf - Msa : données comptables, 2006.

Champ : France Métropole et Dom.

* contrat de passage à la Psu

** Régimes Spéciaux et collectivités territoriales Dom

(1) compris le colca

(2) y compris l'appel à une association ou une entreprise habilitée qui emploie des assistantes maternelles agréées

(3) y compris l'appel à une association ou une entreprise habilitée qui emploie des gardes d'enfant(s) à domicile

Note : dans ce tableau n'ont pas été pris en compte les prestations liées à la naissance d'un enfant (prime à la naissance-adoption et Paje allocation de base) correspondent à 4 milliard d'euros, ainsi que le coût correspondant à la prise en charge par la branche Famille des cotisations à l'assurance vieillesse de parents au foyer (Avpf) percevant l'Ape ou le Clca.

En plus de l'effort financier consacré par la branche Famille à l'accueil du jeune enfant, il convient aussi d'ajouter d'autres dépenses, parmi lesquelles celles des collectivités locales, des dépenses fiscales (essentiellement des réductions d'impôts pour frais de garde), tout comme l'effort de l'Education nationale pour le financement de la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Enfin, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes concernant l'accueil de la petite enfance étaient évaluées à environ 1,7 milliard en 2004.

En 2005, le coût global pour les finances publiques (Sécurité sociale, Etat, collectivités locales) des services d'accueil pour les enfants de moins de trois ans, hors coûts de formation du personnel, se situait autour de 7,7 milliards d'euros.

Ce montant se limite à la dépense publique directement allouée au financement de modes d'accueil (établissements d'accueil du jeune enfant, assistantes maternelles agréées, garde à domicile, écoles préélémentaires pour les 2-3 ans). Ne sont considérées ici ni les dépenses correspondant aux aides monétaires visant à compenser l'arrêt ou la réduction d'activité professionnelle, ni les prestations d'entretien spécifiques à la petite enfance (allocation de base de la PAJE, APJE, prime de naissance qui représentaient 3,7 Md€ en 2005).

Si l'on intègre les aides publiques pour les familles visant à compenser la réduction ou l'arrêt d'activité professionnelle pour permettre la garde des enfants par un des parents, il faudrait alors ajouter une somme de l'ordre de 5,2 Md€ (comprenant d'une part l'allocation parentale d'éducation et le complément libre choix d'activité de la PAJE et d'autre part une partie des cotisations pour l'assurance vieillesse des parents au foyer).

On remarque ainsi que le volume de dépense publique peut varier de 7,7 à 12,8 milliards d'euros suivant que l'on intègre ou pas les financements pour les congés parentaux rémunérés liés à la petite enfance. Enfin, si l'on tient compte de la contribution de la branche Maladie de la Sécurité sociale (congé de maternité et congé de paternité) au soutien public, il faut rajouter 2,7 Md€.

Dépenses liées à l'accueil des enfants de moins de trois ans en 2005	Montant (en M€)
Prestations monétaires pour une garde individuelle	2 701
Aide à l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA, CMG ass mat)	2 548 ^a
Aide à l'emploi d'une garde à domicile (AGED, CMG garde domicile)	153 ^a
Etablissement d'accueil du jeune enfant	3 610
Dépenses de fonctionnement de la CNAF	1 752 ^a
Dépenses de fonctionnement de la MSA	14
Dépenses de fonctionnement des communes (2004)	1 432 ^a
FIPE : Fond d'Investissement petite enfance	27 ^a
AEI : Aide Exceptionnelle à l'Investissement	51 ^a
DAIPE : Dispositif d'Aide à l'Investissement Petite enfance	20 ^a
DIPE : Dispositif d'Investissement Petite enfance	0
Dépenses d'investissement des communes (2004)	280 ^a
Investissement sur fonds propres pour les EAJE	34
Autres	791
Pré-scolarisation (école maternelle)	791 ^a
Dépense fiscale	566
Réduction impôt pour frais de garde	240
Réduction impôt pour emplois familiaux	81-220 ^b
Exonération des assistantes maternelles agréées	140
Crédit impôt entreprises	35
Total services d'accueil pour les moins de trois ans	7668
Aides pour la réduction ou l'arrêt d'activité	5 163
Allocations du congé parental (APE, CLCA)	2 738
Dépenses en AVPF liées aux prestations ci-dessus	2 425
Total	12 811

Source : CNAF, DREES, Direction du Budget, Direction générale du Trésor et de la politique économique, Education nationale.

Note : (1) Application d'une clef de répartition estimée pour les 0-3 ans sur les données de dépenses des prestations

(2) Ce chiffre comprend les prestations de services et le contrat enfance, les dépenses liées aux relais d'assistantes maternelles, aux autres lieux d'activité ou d'éveil et aux établissements d'accueils. Il concerne en très grande majorité les enfants de 0 à 4 ans.

(3) Ces chiffres sont issus de la DGCP, Les comptes des communes 2004, Synthèse nationale (rubrique 64 « crèches et garderies », qui recense des dépenses s'adressant à un public plus large que les 0-3 ans mais dont cette population constitue l'essentiel). Ne sont pas référencées ici les dépenses des EPCI et des départements en faveur de la petite enfance (faute de pouvoir les isolées dans les Comptes des départements de la DGCP).

(4) Les investissements concernent les enfants de 0 à 6 ans. Comme pour les prestations de services, ces dépenses concernent en réalité en très grande majorité les enfants de 0 à 4 ans. Les montants peuvent être très variables d'une année sur l'autre.

(5) Ce chiffre est estimé à partir des données suivantes : 190 000 enfants scolarisés entre 2 et 3 ans et coût de la scolarisation en maternelle : 4 165 € par enfant, moyenne de 4 396 € (source : Education nationale) et de 3 935 € (source : Direction du Budget).

(6) Au sein des foyers comprenant un enfant de moins de 3 ans, il n'est pas possible de distinguer les emplois familiaux de garde d'enfant et les autres (femme de ménage par exemple). Le total des dépenses fiscales lié à la réduction d'impôt au sein de ces foyer est de 220 M€. Le chiffre est donc un majorant. En faisant l'hypothèse que les dépenses moyennes liées à un emploi familial sont les mêmes chez les bénéficiaires de l'AGED ou du CMG (55 500 foyers d'après la CNAF) que sur l'ensemble des foyers comprenant un enfant de moins de trois ans et bénéficiant de la déduction (150 000 foyers), on pourrait estimer les dépenses fiscales relevant de la garde d'enfant à domicile à 37% de la dépense totale, soit 83 M€. Si l'on considère que le nombre d'heures travaillées au sein d'un foyer par les gardes d'enfants à domicile est en moyenne supérieur à celui des autres emplois familiaux, ce second chiffre apparaît comme un minorant.

2.4.2 Les coûts des modes de garde sur la base d'un équivalent temps plein

Les montants financés par les familles, la branche famille, les collectivités locales ainsi que l'Etat, sous la forme de déductions fiscales varient selon le mode d'accueil utilisé. Le recours aux « cas-typés », c'est-à-dire de situations théoriques permet d'estimer pour quatre modes d'accueil retenus, et différents niveaux de ressources de la famille, des coûts mensuels de la garde à temps plein (9h par jour, 18 jours par mois) d'un enfant de moins de 3 ans d'un couple bi-actif n'ayant pas d'autre enfant à charge. La législation appliquée est celle en vigueur au 1^{er} juillet 2007.

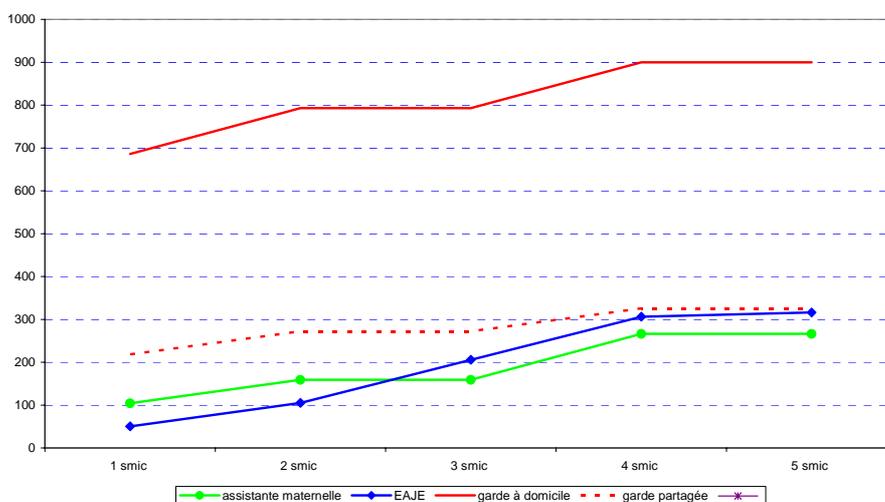
a. Les coûts totaux des différents modes de garde

- S'agissant des établissements d'accueil du jeune enfant, l'indicateur des coûts globaux de fonctionnement employé ici est le prix de revient réel. Il rapporte le total des charges issu du compte de résultat de l'équipement au nombre d'actes réalisés, les actes étant exprimés en heures d'accueil. Il a été estimé à partir des données de 2004 provenant d'un échantillon de près de 400 établissements d'accueil du jeune enfant, puis réactualisé. Le prix de revient réel en établissement d'accueil collectif est en moyenne de 8,47 euros par heure : on observe une distribution des coûts relativement concentrée. **Sur la base de 9 heures par jour et 18 jours par mois, le coût total d'une place en établissement d'accueil du jeune enfant est de 1 372 euros par mois.**
- Pour l'assistante maternelle, on retient les hypothèses de 3€ d'indemnité d'entretien et 3€ de frais de repas par jour de garde. La rémunération horaire retenue est de 0,39 €, soit l'équivalent de 3,5 SMIC horaires par jour de garde (bien que la rémunération des assistantes maternelles présente de fortes disparités). **Sur la base d'une même durée de garde, le coût total d'une garde chez une assistante maternelle est de 862 euros par mois.**
- Pour la garde à domicile, sont présentés deux scénarios selon que l'enfant est gardé seul ou que la famille partage la garde avec une autre famille. Dans les deux cas, la rémunération considérée est de 1,2 SMIC horaire. **Le coût total pour une garde à domicile est de 2 258 euros par mois quand l'enfant est gardé seul et de 1 129 euros quand la garde est partagée entre deux familles.**

b. Participations financières au coût de l'accueil

Au-delà de deux SMIC, le recours à une assistante maternelle agréée⁶ est le moins onéreux. La prestation accordée aux familles pour compenser le coût de l'accueil chez une assistante maternelle, le volet CMG de la Paje et le crédit d'impôt, porté à 50% du reste à charge depuis la loi de finance 2007, apportent dans ces cas une aide solvabilisatrice très conséquente. Lorsque cependant les revenus du ménage sont égaux ou inférieurs à deux SMIC, le recours à un établissement d'accueil collectif reste le mode de garde le moins coûteux. Cela s'explique par l'application d'un barème national qui est fonction des revenus. La garde à domicile est quant à elle systématiquement largement plus coûteuse pour les familles, et ce quels que soient leurs revenus. On note enfin que pour les familles disposant de revenus supérieurs à 5 SMIC, la différence de coût pour la garde partagée, la garde dans un établissement collectif ou l'assistante maternelle est minime.

Restes à charge pour les familles suivant les modes de garde (2007)



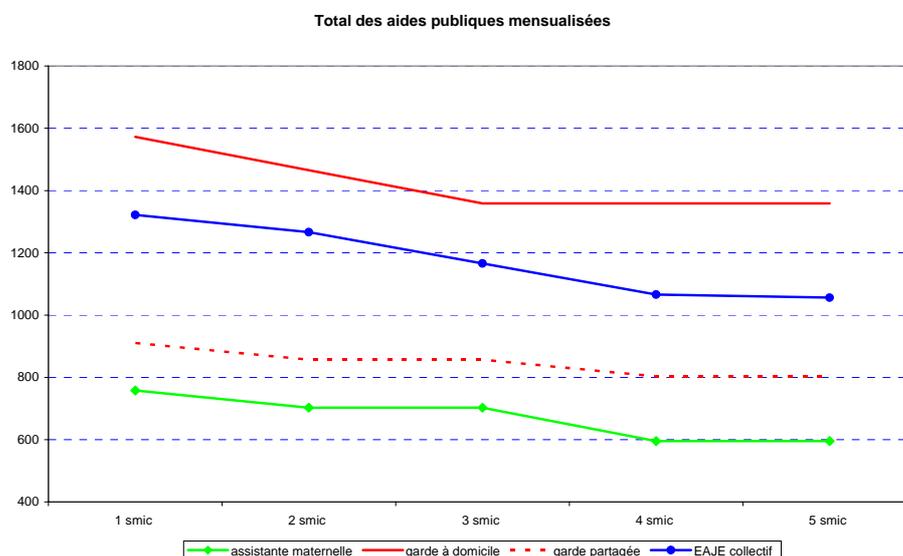
Source : CNAF-DSER

⁶ Sur la base d'un tarif moyen pratiqué par l'assistante maternelle, de l'ordre de 0,39 euros par heure (cf plus haut).

Pour tous les modes d'accueil étudiés, les Caf apportent des financements, soit directement aux familles, par le versement de prestations légales, soit aux équipements par le versement de prestations de services. Pour les établissements d'accueil collectif, le montant accordé au titre de la prestation de service unique compense les participations des familles dans la limite d'un prix plafond. Plus les ressources des familles sont modestes, plus leur participation financière à la garde est faible, et plus l'aide apportée par la Caf est importante.

Le financement apporté par la Caf aux modes d'accueil individuel est systématiquement supérieur à celui accordé aux établissements d'accueil collectifs, sauf lorsque ceux-ci bénéficient d'un contrat « enfance » ou d'un contrat « enfance et jeunesse » (dans un tiers des cas⁷). La présence d'un contrat enfance se traduit en effet par une prise en charge financière nettement plus importante de la Caf et un reste à charge pour les collectivités locales allégé.

Le graphique ci-après représente le total des aides publiques apportées pour chaque mode de garde, suivant les cas-types considérés. Il en ressort que l'accueil en crèche et la garde à domicile (non partagée) sont de loin les deux modes de garde les plus soutenus par des aides publiques, dans tous les cas, la garde à domicile étant systématiquement la plus coûteuse. On peut toutefois relever que le recours à une garde à domicile pour un ménage disposant de un ou deux smic est tout à fait théorique : car les restes à charges supportés par la familles sont en effet beaucoup trop élevés (cf plus haut). Globalement, les aides publiques sont désormais dégressives avec le revenu des ménages pour tous les modes de gardes. Ceci tient au barème de la Paje, modulé suivant les ressources, les tarifs des EAJE appliqués aux familles et les aides fiscales qui prennent désormais toutes la forme de crédits d'impôts.



Source : CNAF- DSER

2.5 PROJECTIONS DEMOGRAPHIQUES

2.5.1 La démographie de la petite enfance

L'INSEE a rendu public en 2006 un nouvel exercice de projection de population : celui-ci intègre les données les plus à jour relatives à la démographie, aussi bien pour ce qui concerne le solde naturel de la population (naissances-décès) que les flux migratoires.

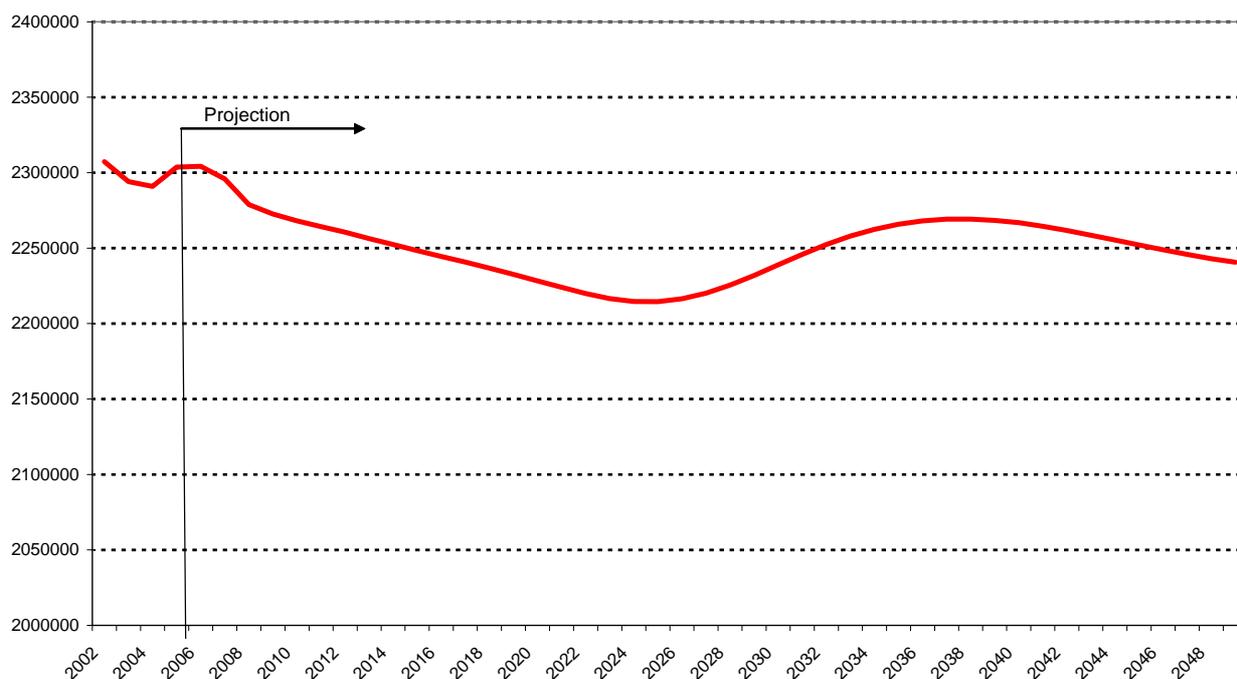
L'observation des années récentes et la réalité de la descendance finale ont conduit l'INSEE à retenir comme hypothèse pour le scénario tendanciel un indice conjoncturel de fécondité de 1,9 enfant par femme (qui correspond au niveau moyen des années 2000 à 2005), avec une hausse de l'âge moyen à la maternité jusqu'à 30 ans en 2010, puis une stabilisation à ce niveau.

En cumulant les projections du nombre de naissances sur trois ans, on obtient le nombre d'enfants sur la classe d'âge correspondant à la petite enfance, soit les moins de trois ans. **On peut ainsi retenir de cette projection que les besoins potentiels globaux en terme de garde de jeunes enfants ne devraient pas être fondamentalement modifiés à l'avenir du fait de la structure démographique de la population française.** La poursuite du développement du travail féminin devrait au contraire plutôt conduire à accroître les besoins de garde. En termes très approximatifs, on estime en 2005 que les besoins potentiels en solutions de garde sont de l'ordre de 60% des enfants de moins de trois ans, et

⁷ Voir partie Action Sociale infra

que le taux de couverture théorique en capacité d'accueil est de 42% pour les enfants de moins de trois ans. On peut ainsi en déduire un besoin non couvert à hauteur de l'ordre de 430 000 places d'accueil (18% de la classe d'âge 0-3 ans) : sans modification importante, cet ordre de grandeur devrait rester valide pour les dix années qui viennent. Naturellement ce diagnostic dépend de l'hypothèse retenue en terme de taux de fécondité : avec un indice conjoncturel de fécondité plus bas (ou inversement plus haut) dans les années qui viennent, le nombre d'enfants de moins de trois ans serait plus bas (ou plus haut). Pour bien mesurer la sensibilité de la projection du nombre d'enfants à l'hypothèse sur le taux de fécondité, il semble utile de retenir cet ordre de grandeur : un indice conjoncturel de fécondité de 0,1 inférieur (ou supérieur) se traduit approximativement par 50 000 enfants de moins de trois ans en moins (ou en plus) à l'horizon 2015.

Projection du nombre d'enfants de 0 à moins de 3 ans (France métropolitaine)



Il est cependant très probable que la répartition des besoins va évoluer sur le territoire : plusieurs scénarios sont à cet égard possibles pouvant aller de la péri-urbanisation à une reconcentration dans les grandes métropoles qui correspondrait à la tendance privilégiant les espaces les mieux desservis en termes de services et d'infrastructures. Cette dimension territoriale est importante dans la mesure où elle appelle une réflexion active pour programmer une implantation sur les territoires, de structures ou bien de services, qui soit bien adaptée et plus ou moins malléable pour évoluer en fonction des besoins des populations.

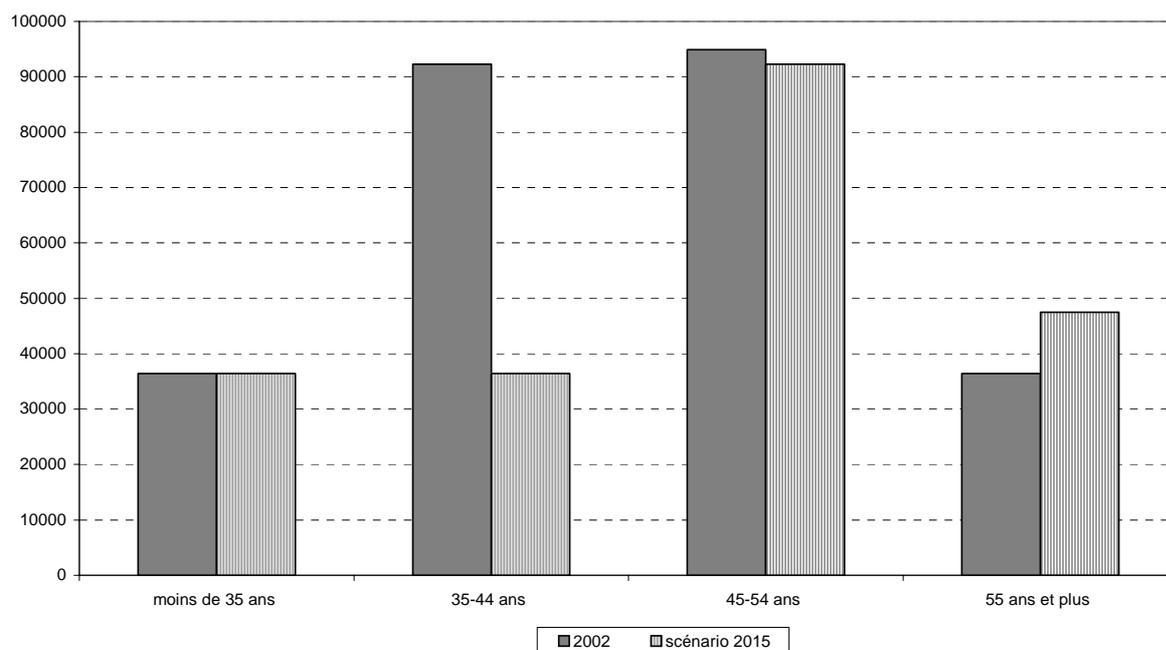
2.5.2 Le vieillissement des assistantes maternelles

Le recours à une assistante maternelle reste une des solutions les plus fréquemment utilisées par les familles pour garder leurs enfants en bas âge : lorsque les deux parents travaillent à temps complet, l'enquête sur les mode de garde indique qu'un tiers des enfants de moins de trois ans sont gardés par une assistante maternelle agréée. Ce recours massif correspond d'ailleurs à l'attente des français, comme en témoigne l'enquête barométrique du CREDOC pour la vague 2006 : l'assistante maternelle agréée est, de loin, la solution jugée la plus satisfaisante par les Français lorsque les deux parents travaillent (34%) devant la crèche collective (26%) et la garde par les grands-parents (24%).

Comme on l'a vu, une place chez une assistante maternelle agréée est moins pour la collectivité qu'une place en établissement d'accueil du jeune enfant, une partie des coûts fixes étant pris en charge par l'assistante elle-même (un rapport de 1 à 1,7-1,8 du point de vue des coûts de fonctionnement) L'assistante maternelle représente un mode de garde plus onéreux que la crèche pour les ménages les plus modestes (jusqu'à deux smic) mais il ressort bien que les restes à charges pour les familles se sont considérablement rapprochés avec la Paje.

Les assistantes maternelles jouent donc un rôle stratégique pour répondre aux besoins des familles. Il semble utile à cet égard d'examiner la pyramide des âges relative à ce métier. Sur la base des informations tirées de l'enquête emploi, on déduit de manière très approximative qu'autour de 80 000 départs en retraite auraient lieu dans les 10 prochaines années parmi les assistantes maternelles d'ici 2015 : sur un effectif total de 260 000, ceci est loin d'être négligeable. En supposant par exemple que le même nombre de jeunes (moins de 35 ans) qu'actuellement viennent pourvoir des postes (cf. scénario illustré sur le graphique ci-dessous), un déséquilibre important se ferait jour : on aurait alors qu'un peu plus de 212 000 assistantes maternelles soit une réduction de 18% de l'offre actuelle.

Répartition par âge des assistantes maternelles



Naturellement ce scénario est très sommaire et sans doute pas représentatif de la spécificité de la profession d'assistante maternelle : celle-ci est en effet souvent associée à une reprise d'activité de la part de mères de familles, souvent peu diplômées, une fois leurs propres enfants scolarisés ou ayant même quitté le domicile parental⁸... Il vise simplement à montrer tout l'enjeu qu'il y a à rendre ce type d'emploi attractif : l'amélioration des conditions de rémunération y contribuent, tout comme la rénovation du statut à la suite de la loi de 2005, mais il faudra en outre compter avec une double contrainte : d'une part la contrainte pesant sur la taille des appartements dans les centres urbains, d'autre part la « concurrence » amenée à se développer entre les différents métiers d'aide aux personnes fragiles compte tenu du nombre important de postes à pourvoir d'ici à 2015⁹.

⁸ Dans les années qui viennent, ce « vivier » traditionnel de recrutement risque cependant de largement se réduire : si les générations de femmes de 40 ans en 2005 ne sont que 39% à être diplômées du baccalauréat ou de l'enseignement supérieur, ce sera le cas de 68% de celles qui auront 40 ans en 2015.

⁹ Cf. à ce sujet l'étude conjointe Centre d'Analyse Stratégique/DARES sur une prospective métiers à l'horizon 2015.

3. DISPOSITIFS GERES PAR LA BRANCHE FAMILLE

3.1 EVOLUTION DE LA LEGISLATION DES PRESTATIONS FAMILIALES EN FAVEUR DE LA PETITE ENFANCE

Depuis 1985, il ne s'est pas passé trois ans sans que chacune des prestations liées à la petite enfance n'ait connu une réforme de ses mécanismes. De ce fait, le poids des aides publiques aux familles concernant la garde d'enfant relativement au PIB n'a cessé de croître au cours de cette période.

Une finalité commune se dégage des différentes réformes engagées depuis le début des années 1980 : la recherche d'une plus grande liberté de choix pour les parents :

- libre choix d'avoir des enfants et d'en avoir autant que souhaités en compensant le coût de l'arrivée d'un enfant au foyer,
- libre choix du mode de garde en neutralisant la contrainte financière,
- libre choix de garder soi-même ses enfants en facilitant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Pour autant, les différentes réformes mises en œuvres depuis 1985 sont à analyser non seulement au regard de cette finalité, mais aussi au regard du contexte et des objectifs politiques. Les choix politiques en matière d'accueil du jeune enfant sont ainsi indissociables de la prise en compte de l'évolution du taux de travail féminin et de la dégradation du marché de l'emploi.

La prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), créée en 2004, est aujourd'hui l'unique prestation familiale consacrée à l'arrivée d'un enfant au foyer et à sa garde ; elle regroupe et transforme toutes les prestations créées depuis 1985 ; ces différentes prestations s'inscrivent dans un cadre qui dépasse le champ de la politique familiale stricto sensu. Elles se situent en effet au croisement de différentes politiques publiques.

Depuis le début des années 1980, l'évolution réglementaire a été marquée par trois périodes distinctes. La période de 1985 à 1993 correspond à la prise de conscience politique de la question de l'accueil du jeune enfant (I). La période de 1994 à 2003 est celle de l'extension des prestations existantes et de la recherche d'une plus grande équité (II). Enfin, la mise en place de la Paje à compter de 2004 concrétise l'objectif ambitieux d'unification de la politique d'accueil du jeune enfant (III).

3.1.1 1985-1993 : la prise de conscience politique

Cette période est marquée par deux temps distincts. Le premier temps est issu de la loi du 4 juillet 1985 relative aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses. Le deuxième s'ouvre dès l'année suivante et constitue un temps de recherche de diversification des modes de garde.

- a) Mise en place des trois piliers de la politique d'accueil du jeune enfant.

La loi du 4 juillet 1985, qui vise à mettre en œuvre une politique globale d'accueil du jeune enfant, s'appuie sur le constat démographique d'un vieillissement de la population et contient à ce titre une portée nataliste ; elle pose les trois jalons de la politique des prestations :

- prendre en charge partiellement le coût induit par l'arrivée d'un enfant,
- donner la possibilité aux parents de garder eux-mêmes leur enfant,
- faciliter la garde d'enfant.

Elle refond tout d'abord l'aide financière à l'arrivée d'un enfant au foyer et crée l'allocation jeune enfant (Aje). Elle organise ensuite la garde de l'enfant en créant l'Allocation parentale d'éducation (Ape) et en incitant au développement et à la diversification des modes de garde. Il convient de signaler que les décisions prises dans les années 1980 en matière de mode de garde ont été également influencées par le contexte de montée en charge du rôle de l'école maternelle pour atteindre la scolarisation complète des enfants de trois ans et même progressivement l'accueil de près d'un tiers des enfants de 2 ans.

L'allocation jeune enfant (Aje)

Elle fusionne les allocations prénatales, l'allocation postnatale et le complément familial servi aux familles ayant un enfant de moins de trois ans. Sachant que le complément familial fusionnait lui-même l'allocation de salaire unique, l'allocation de la mère au foyer et leurs majorations, ainsi que l'allocation de frais de garde, l'Aje, dans un esprit de simplification, constitue un premier affichage de la prise en compte réelle et globale de l'arrivée d'un enfant.

L'Aje, qui sera rebaptisée Apje (allocation pour jeune enfant), poursuit également la tendance engagée à la fin des années 1970 qui consiste à passer d'un système centré sur la femme au foyer vers un système plus neutre envers la femme active professionnellement.

Cette prestation, dont l'un des objectifs était d'assurer une aide à la famille dès le premier enfant, a vu sa portée limitée par des contraintes budgétaires. La majorité des familles percevait ainsi le même montant qu'auparavant. En outre, une condition de ressources était exigée, si bien que le caractère universel de la prestation n'était pas assuré.

L'allocation parentale d'éducation (Ape)

Cette prestation est indissociable de la création puis de l'élargissement du congé parental d'éducation. Celui-ci a été créé en 1977 ; il consistait en un congé d'un an maximum et n'était pas rémunéré. En 1984, il est étendu à deux ans et s'applique obligatoirement dans toutes les entreprises de 100 salariés.

L'Ape s'inscrit donc dans ce mouvement en indemnisant partiellement ce congé. Cependant, contrairement au congé parental d'éducation, elle n'est pas réservée aux seuls salariés.

Peuvent donc en bénéficier les personnes qui interrompent leur activité professionnelle lors de la naissance, de l'accueil ou de l'adoption d'un enfant de moins de trois ans, portant à trois le nombre d'enfants à charge dans la famille ; l'Ape vise donc l'accueil des très jeunes enfants.

Une autre condition consiste à avoir exercé une activité professionnelle pendant deux ans dans les trente mois précédant l'arrêt. Dès 1986, la condition d'activité antérieure n'est plus que de deux ans dans les dix années précédentes, ce qui représente un assouplissement significatif.

b) Une recherche de diversification des modes de garde

La création de l'Aged puis de l'Afeama participe à la politique de recherche de diversification des modes de garde. Cette recherche est toutefois indirectement guidée par le contexte budgétaire qui appelait à rechercher des solutions alternatives moins coûteuses que les crèches et autres structures de garde.

L'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged)

Créée par la loi du 29 décembre 1986, elle est la première prestation relative à la garde d'enfants. Elle constitue une aide aux familles qui emploient une personne à leur domicile pour assurer la garde d'au moins un enfant de moins de trois ans. Elle prend alors la forme du financement de l'intégralité des cotisations sociales. A compter de 1992, l'Aged est complétée par un mécanisme de réduction fiscale.

Il est intéressant de noter que l'Aged n'est juridiquement pas une prestation familiale stricto sensu mais une aide à l'emploi. L'Aged est donc autant à intégrer à la politique familiale qu'à la politique de soutien à la création d'emplois de proximité. En janvier 1988, alors qu'à l'origine, le remboursement intégral des cotisations sociales avait été institué, le montant versé est réduit et désormais modulé selon l'âge de l'enfant et les ressources du ménage. Par ailleurs, une condition d'activité professionnelle antérieure minimale est exigée.

L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama)

L'Afeama a été créée par la loi du 6 juillet 1990 et succède à la prestation spéciale d'assistante maternelle (Psam), délivrée au titre de l'action sociale. Rappelons que dès la fin des années 70, une loi définit le statut des nourrices, désormais dénommées « assistantes maternelles » et stipule que, non seulement, les assistantes maternelles devront « accueillir le mineur dans le respect des règles d'hygiène corporelles et mentales » mais aussi « concourir à l'éveil intellectuel et affectif et à l'éducation du mineur ». L'Afeama est attribuée de manière plus souple que l'Aged puisque aucune condition d'activité professionnelle des parents n'est exigée.

En revanche, elle est subordonnée à des conditions de rémunération et de formation des assistantes maternelles et à leur agrément par le Conseil général. On vise ainsi l'amélioration de la qualité des modes d'accueil. Le montant de l'aide est égal à celui des cotisations patronales et salariales dues. Une majoration, dont le montant varie avec l'âge de l'enfant, a par la suite été créée par la loi du 31 décembre 1991.

Une liberté de choix des parents relative

En guise de bilan de ce temps de recherche de diversification des modes de garde, il peut être intéressant de s'appuyer sur le rapport annuel de la Cour des Comptes au parlement sur la sécurité sociale de 1996. Il est ainsi dénoncé le fait que l'Aged semble assurer à ses bénéficiaires un avantage d'autant plus grand que leur revenu est élevé.

Par delà les préférences des familles entre la crèche et la garde à domicile, un arbitrage financier peut conduire les familles disposant des revenus les plus élevés à recourir à la garde d'enfant à domicile et les familles bénéficiant de revenus moyens à la garde au domicile d'une assistante maternelle agréée. Le libre choix du mode de garde n'est donc pas assuré puisqu'il existe une inégalité en fonction des revenus.

Un élargissement de la population ciblée et une recherche d'équité seront donc des maîtres mots des réformes mises en œuvre à partir de 1994. Les différentes réformes chercheront également à réduire la complexité des aides.

3.1.2 1994 -2003 : extension des aides et recherche d'équité

a) La loi Famille de 1994 : mise en place d'une politique globale et ambitieuse

La loi du 25 juillet 1994 relative à la famille constitue une étape importante de la politique d'accueil du jeune enfant. Elle est marquée par des objectifs ambitieux tant au niveau du contenu (programme quinquennal d'action) que de l'engagement financier (19 milliards de francs en année terminale).

L'article premier de la loi stipule que « la famille est une des valeurs essentielles sur lesquelles est fondée la société. C'est sur elle que repose l'avenir de la nation. A ce titre, la politique familiale doit être globale ».

L'accueil des jeunes enfants est favorisé par l'amélioration des prestations existantes, la création d'une nouvelle prestation (allocation d'adoption), et la mobilisation de moyens accrus pour le développement des équipements et services.

L'extension de l'Ape

Les conditions d'ouverture de droit sont assouplies afin d'ouvrir l'Ape à une population plus large et de permettre ainsi à cette population une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Trois mesures sont prises en ce sens.

Premièrement, l'Ape peut désormais être versée dès le deuxième enfant. Cependant, dans ce cas, les parents doivent remplir la condition de deux années d'activité professionnelle dans les cinq ans précédant la naissance.

Deuxièmement, l'Ape peut désormais être attribuée en cas d'activité à temps partiel. Elle est alors versée à taux réduit, en fonction de la durée d'activité. En outre, les deux parents peuvent profiter de cette mesure, sous réserve que le montant cumulé des deux allocations ne soit pas supérieur à un taux plein.

Troisièmement, le versement de l'Ape est prolongé jusqu'au sixième anniversaire de l'enfant des enfants en cas de naissances multiples.

Un décret a ensuite étendue la prestation aux travailleurs non salariés.

La réforme de l'Aged

Suite à la loi Famille de 1994, le montant maximal de l'Aged est déplafonné de façon à couvrir l'intégralité des cotisations sociales pour un emploi à plein temps, comme c'était le cas à la création de la prestation.

En outre, la prestation est étendue aux enfants de trois à six ans (la prestation est alors versée à mi-taux). Est également instituée une possibilité de cumul entre l'Aged et l'Ape à taux partiel. Dès lors, l'Aged couvre une population plus nombreuse, et couvre plus largement les cotisations sociales, si bien que le champ des bénéficiaires a augmenté de 87% cette année-là. La réduction fiscale est pour finir accrue, rendant le dispositif encore plus attractif.

La revalorisation du complément d'Afeama

Le complément d'Afeama augmente de 33%, rendant plus attractif le recours à l'emploi d'une assistante maternelle agréée.

La création de l'allocation d'adoption

L'objectif annoncé consiste à permettre aux personnes adoptantes de faire face au coût de l'arrivée de l'enfant à leur foyer, quelles que soient la situation familiale et les ressources de la famille adoptante. L'allocation est due pour six mois.

Cependant, l'allocation d'adoption prévoit des durées de droit inférieures à celle de l'Apje (21 mois avec une possibilité de cumul pendant 9 mois avec l'Apje, cumul seulement autorisé si l'enfant adopté a moins de trois ans).

b) 1998-2003 : bilan et réajustements

L'Ape a révélé des effets pervers

Le rapport annuel de la Cour des Comptes au parlement sur la sécurité sociale de 1997, parmi d'autres études, souligne les effets pervers de la réforme « sur le maintien des femmes « au foyer » et sur la précarisation de l'emploi féminin ».

En effet, la réforme de l'APE a développé l'inactivité féminine (taux de recours 3 fois plus important que prévu), en particulier auprès de femmes en situations précaire au regard de l'emploi, endommageant encore leur insertion.

De surcroît, l'Ape s'est révélée dans certains cas complexe à mettre en œuvre. L'appréciation du temps partiel, chez les salariés comme chez les non salariés, a constitué une difficulté d'application de la réforme.

Un dernier ajustement a été apporté à l'Ape en 2001 : l'institution de la possibilité de cumuler l'Ape avec son salaire pendant une période limitée intervenant au moins six mois avant la fin des droits à l'Ape. La politique de l'emploi est donc sous-jacente dans cette mesure puisque par le biais de l'Ape, est poursuivi un objectif d'aide au retour à l'emploi.

Réforme de l'allocation d'adoption

L'allocation d'adoption a été remodelée dès 1996. Elle a été étendue via un allongement de sa durée de versement et l'augmentation de son montant. En revanche, cette extension a dû être financée par des économies obtenues par la mise sous conditions de ressources. Le public ciblé s'en est donc trouvé réduit.

L'Aged remodelée dans un sens plus restrictif

L'extension de l'Aged aux enfants de 3 à 6 ans, ainsi que le déplafonnement de son montant a induit un impact budgétaire qui avait été sous-évalué. Le nombre de bénéficiaires a été multiplié par 40. Le gouvernement a donc été conduit à réformer la prestation dans un sens plus restrictif, par l'introduction d'une modulation de la prestation en fonction des ressources.

Ainsi, dès le 1er janvier 1998, pour les familles ayant au moins un enfant de moins de trois ans, non bénéficiaires d'une Ape à taux partiel, un plafond de ressources détermine le taux et le montant limite de prise en charge des cotisations. Par exemple, en 1998, les familles ayant des ressources supérieures à 34774 euros ont donc vu la prise en charge de leurs cotisations plafonnées à 50% dans la limite de 1032 euros par trimestre.

Une extension non aboutie

Entre 1994 et 2003, les différentes prestations ont donc été étendues à un public plus large, offrant à ces familles une possibilité de choix plus étendue. Des mesures ont également permis d'améliorer l'équité de certaines prestations. En 2003, le système ne peut toutefois pas être considéré comme universel. En outre, sa complexité et son manque de cohérence limitent son efficacité et sa lisibilité.

La nécessité d'une prestation unique avait déjà été pointée du doigt dix ans auparavant par le rapport de Madame Colette Codaccioni, députée du Nord. Elle proposait à l'époque la création d'une « allocation parentale de libre choix ». Cette prestation était conçue comme une prestation se substituant aux aides existantes liées à la petite enfance. Équivalant à un demi Smic, elle aurait été versée, même si la mère ou le père travaillait, sans conditions de ressources dès le premier enfant, de sa naissance jusqu'à l'entrée en maternelle.

En 2003, cette idée de prestation unique se concrétise au travers de la Paje.

3.1.3 2004 : création de la Paje

Annoncée lors de la Conférence de la famille 2003, la Paje est tout d'abord destinée à regrouper les prestations existantes, en devenant plus lisible. Elle doit également permettre d'atteindre une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, en offrant à toutes les familles la possibilité de choisir de travailler ou non, et de choisir le mode de garde le plus adapté à leurs besoins.

La Paje comprend dès lors quatre éléments : la prime à la naissance et l'allocation de base, formant le socle de base, ainsi que le complément de libre choix d'activité et le complément de libre choix du mode de garde.

a) Vers une simplification et une universalisation de l'aide à l'accueil d'un jeune enfant

La constitution d'un socle de base unique

L'Apje se décomposait en une Apje prénatale et une Apje postnatale. L'Apje prénatale est transformée en une prime à la naissance. Cette prime est versée en une seule fois, au 7^{ème} mois de grossesse alors que l'Apje prénatale était versée chaque mois du 5^{ème} mois de grossesse jusqu'à la naissance.

Les bénéficiaires d'Apje qui se soustrayaient à la passation des examens médicaux encouraient une suspension de droit. Désormais, le droit à la prime n'est plus subordonné qu'à la passation du premier examen prénatal. L'ancienne sanction poursuivait un objectif de santé publique en incitant les mères à consulter régulièrement par un médecin au cours de leur grossesse, objectif qui a perdu de son enjeu avec l'amélioration des conditions sanitaires. Cette mesure constitue par ailleurs une simplification des démarches à effectuer par les familles auprès de leur caisse d'allocations familiales (Caf).

Quant à l'allocation de base, elle se substitue à l'Apje postnatale en lui empruntant tous ses mécanismes. Seule exception, le versement d'une Apje différentielle lorsque les ressources de la famille dépassaient légèrement le plafond.

L'allocation de base est donc versée sous condition de ressources, de la naissance de l'enfant jusqu'au mois précédant son 3^{ème} anniversaire. Le versement est conditionné par la passation des examens postnataux.

L'unification des deux volets de l'Apje en un socle de base est significative de la démarche qui a présidé à la création de la Paje, à savoir rendre cette prestation plus cohérente et plus lisible, et afficher clairement le caractère global d'une aide à l'accueil du jeune enfant.

Elargissement du champ des bénéficiaires

Le montant de la prime à la naissance n'est pas revalorisé puisque son montant correspond à cinq mensualités de l'Apje. En revanche, les plafonds de ressources sont relevés de manière significative (hausse de 37%) afin d'élargir le champ des bénéficiaires.

Enfin, les familles adoptant des enfants se voient reconnaître une égalité de droits avec les autres parents puisque les conditions de droit s'alignent sur la prime à la naissance et l'allocation de base.

b) L'amélioration de la garde de l'enfant

Le complément de libre choix d'activité : une liberté de choix accrue pour un public étendu

Le complément de libre choix d'activité comporte trois différences par rapport à l'Ape.

Tout d'abord, le droit est étendu aux familles ayant un premier enfant, ce qui a pour conséquence d'élargir encore le champ des bénéficiaires. Les parents peuvent bénéficier du complément pendant une période de 6 mois s'ils interrompent ou réduisent leur activité pour s'occuper de leur enfant. La condition d'activité antérieure est toutefois plus restrictive que pour les familles de 2 enfants et plus puisque les parents doivent justifier d'une activité validant huit trimestres d'affiliation à l'assurance vieillesse dans les deux années précédant la naissance.

La deuxième modification consiste en une augmentation de 15% des montants pour les personnes maintenant une activité à temps partiel. Cette mesure tend à rendre plus attractif le recours à un temps partiel. L'effet escompté consiste à ce que les femmes restent le plus possible sur le marché de l'emploi afin qu'elles conservent leurs chances d'intégrer durablement ce marché.

Enfin, la troisième modification a trait à la condition d'activité antérieure. Il fallait avoir validé huit trimestres au regard de l'assurance vieillesse au cours des 5 ans précédant la naissance pour bénéficier de l'Ape pour un deuxième enfant. Cette période était de 10 ans pour un troisième enfant. Avec le complément de libre choix d'activité, ces deux périodes passent respectivement à 4 et 5 ans. Pour un premier enfant, cette période est de 2 ans. La politique de l'emploi est ici sous-jacente puisque cette mesure est destinée à éviter aux parents d'être éloignés trop longtemps du marché de l'emploi.

Le complément de libre choix du mode de garde : vers un accès plus équitable aux modes de garde

Le rapport du groupe Paje pour la Conférence de la famille 2003 a mis en exergue les différences de taux d'effort selon le mode de garde envisagé. A titre d'exemple, pour une famille avec un revenu équivalent à 1 Smic, le taux d'effort est de 10,4% en cas de recours à une crèche, de 27,5% si l'enfant est gardé par une assistante maternelle, et hors de portée pour l'emploi à domicile.

La réforme avait donc pour objectif de faire converger ces différents taux d'effort afin d'assurer une réelle liberté de choix du mode de garde. Avec le Paje, ce taux d'effort, c'est-à-dire la part du revenu consacré à la garde par une assistante maternelle, est de 11,6%.

Ainsi, le complément de libre choix du mode de garde couvre aussi bien le recours à une assistante maternelle agréée (comme l'Afeama) qu'à une garde à domicile (comme l'Aged). Il unifie à ce titre les deux prestations.

L'aide se décompose en 2 volets : une prise en charge des cotisations sociales (totale en cas d'emploi d'une assistante maternelle, à hauteur de 50% dans la limite d'un plafond en cas d'emploi d'une garde à domicile), et une prise en charge partielle du salaire net versé par la famille employeur variant selon les ressources et l'âge de l'enfant gardé. Les modalités de calcul prévoient qu'au moins 15% des frais engagés reste à la charge de la famille.

Afin de faire converger les taux d'effort, la participation de la Caf au salaire net versé à l'assistante maternelle est fortement revalorisée, ce qui rend ce mode de garde plus attractif pour les familles à bas et moyens revenus. Cette participation de la Caf au salaire versé, qui n'existait pas avec l'Aged, est créée avec le complément de libre choix du mode de garde, rendant le recours à l'emploi à domicile plus accessible.

A noter que ceci s'inscrit dans le contexte d'une revalorisation du statut des assistantes maternelles : en 2005, une loi relative aux assistantes maternelles vise en effet notamment à améliorer les conditions de travail de ces professionnelles afin de rendre ce métier plus attractif et permettre le développement d'une offre d'accueil de qualité encore meilleure.

Enfin, un dernier aspect de la réforme des aides à la garde consiste à ouvrir également le bénéfice de l'aide aux familles qui font garder leur enfant par une assistante maternelle ou une garde à domicile, alors qu'elles ne sont pas directement l'employeur, s'adressant dans ce cas à une association ou une entreprise qui emploie ces personnels.

Toutefois, ces structures ne doivent pas par ailleurs bénéficier de prestation de service, c'est-à-dire une subvention versée au titre de l'action sociale des Caf.

3.2 LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE

Les dispositifs d'action sociale de la branche famille permettent de financer la création et le fonctionnement d'établissement de garde des jeunes enfants.

En **1970**, la Caisse nationale des allocations familiales crée les « **prestations de service** » destinées à apporter aux établissements de garde « des recettes certaines leur permettant d'envisager leur développement quantitatif ou qualitatif, afin d'en favoriser l'accès aux usagers ». Dans le milieu des années 70, un nouveau décret et un arrêté régleront les crèches rendant obligatoire la présence d'un éducateur de jeunes enfants dans les crèches de plus de 40 berceaux.

Les **contrats crèches** sont créés en **1983** pour inciter au développement de places en crèches. En 1988, les **contrats enfance** succèdent aux contrats crèches. Avec cet outil, les caisses d'allocations familiales encouragent les communes à développer leurs équipements d'accueil des jeunes enfants et plus largement à définir une politique globale de l'accueil des jeunes enfants sur leur territoire. La Caf ajoute au financement de la prestation de service environ 60% des dépenses d'investissement de la commune.

En **1994**, les contrats enfance sont rendus plus attractifs, notamment pour les petites communes et les contrats intercommunaux. Ils incluent une aide à l'investissement. Dans le même temps, les prestations de service pour les crèches sont revalorisées.

En **1999**, la CNAF décide, avec l'accord de l'Etat, de **réformer les prestations de service** que les Caf accordent aux crèches. Désormais, la prestation de service inclut les participations financières des familles et couvre 66% du prix plafond. En contrepartie, les gestionnaires appliquent un barème de participations financières des familles défini au plan national et permettant leur accès aux crèches, quels que soient leurs revenus. Cette réforme permet aux gestionnaires qui accueillent un nombre important de familles en difficulté de ne plus voir peser intégralement sur eux le poids de la faible participation financière des familles. Elle doit aussi faciliter la création de services dans les villes où résident un grand nombre de familles à faibles revenus.

En **2000**, lors de la conférence de la famille, un Fonds d'investissement pour la petite enfance est créé et financé sur les excédents de la branche famille lors de la loi de financement de la sécurité sociale. D'un montant d'1,5 milliards de francs, il est très rapidement consommé, ce qui conduit le Gouvernement à envisager un second fonds. Dans le même temps, un cadre juridique clarifié et actualisé est donné aux structures d'accueil des jeunes enfants avec la parution d'un décret en préparation depuis plus de 15 ans. Ce décret, qui reconnaît officiellement les structures parentales et le multi accueil, permet le développement d'innovations. Il accorde une plus grande place à l'aspect socio-éducatif des modes d'accueil en permettant aux éducateurs de jeunes enfants de diriger certains d'entre eux. C'est d'ailleurs ce débat autour de l'aspect plus ou moins sanitaire ou socio-éducatif et par conséquent, autour des places respectives des médecins, puéricultrices, auxiliaires de puériculture et éducateurs de jeunes enfants (avec la question du taux d'encadrement des enfants) et autour des taux d'encadrement qui avait conduit à bloquer longtemps la sortie de ce décret.

En **2001** la prestation de service pour les lieux d'accueil enfants/parents est nettement améliorée et adaptée à leur fonctionnement de façon à favoriser leur développement.

En **2002**, les **missions des relais assistantes maternelles** sont étendues à la garde à domicile et leur financement est adapté et amélioré. En **2002**, commencent à être mises en place des **commissions départementales de coordination de la petite enfance**. La création de ces commissions a été votée par le parlement dans le cadre de la loi et le décret d'application a été publié début mai. La même année, il est décidé d'expérimenter un **contrat entre les Caf et les conseils généraux** pour améliorer la qualité de l'accueil, en particulier pour l'accueil individuel, et la coordination départementale.

En **2002**, nouvelle **aide exceptionnelle à l'investissement (Aei)** d'un montant de 229 millions d'€ (1,5 Md F) qui vient prendre la suite du fonds d'investissement pour la petite enfance.

En **2004**, **troisième plan de** création de places d'accueil des jeunes enfants : le Dispositif d'Aide à l'Investissement Petite Enfance (**Daïpe**). Il est ainsi prévu de consacrer 200 millions d'euros au financement de 20 000 places nouvelles. Ce plan diffère principalement des précédents (Fipe et Aei) par l'ouverture des financements aux entreprises privées¹⁰ (entreprises de crèches) qui souhaiteraient s'impliquer dans le secteur de l'accueil de la petite enfance. Deux enveloppes de crédits sont établies :

- la première, égale à 80% du total (soit 160 millions d'euros), finance les projets des municipalités, des associations et des entreprises pour leurs propres salariés (crèches d'entreprises). La gestion de cette enveloppe s'effectue, dans les conditions habituelles, au niveau de chaque Caf.
- la deuxième enveloppe, égale aux 20% restant (soit 40 millions d'euros), finance les projets présentés et gérés par des entreprises

En **2004**, dans le cadre du Daïpe étendu aux entreprises du secteur privé, **le bénéfice de la Psu est ouvert aux entreprises** gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant à condition d'appliquer le barème institutionnel des participations familiales. Parallèlement, le contrat enfance est étendu à titre expérimental aux entreprises créant ou finançant des établissements d'accueil pour leurs salariés. **La Psu** est généralisée en 2005 à l'ensemble des gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant.

En **2006**, un **4- plan** voit le jour, le dispositif d'aide à l'investissement (**Dipe**) d'un montant de 165 millions d'euros permettra la création de 15 000 places nouvelles d'ici 2010, dont 10 000 devront être créées d'ici 2008. En **2006**, le contrat enfance et le contrat temps libre sont revus dans le cadre d'un dispositif unique « **le contrat enfance jeunesse** ». Il vise à assurer un continuum d'interventions des services pour les enfants, sans rupture d'âge. Il comporte deux volets distincts : un volet « enfance » et un volet « jeunesse » avec deux enveloppes budgétaires distinctes et limitatives. Il vise également à répartir plus équitablement les financements entre les communes, sur la base de critères de priorisation. La nouvelle prestation de service « enfance et jeunesse » se traduit par un montant financier forfaitaire exprimé annuellement en euro calculé sur la base d'un taux unique de cofinancement à 55% d'un reste à charge plafonné.

Afin d'homogénéiser l'offre de service, les territoires les moins bien équipés sont privilégiés. Pour cela, les Caf définissent les territoires prioritaires, en classant les communes en fonction des trois critères définis nationalement, à savoir :

- l'offre et la demande ;
- la richesse du territoire¹¹ ;
- la typologie sociale des familles.

¹⁰ Il s'agit d'entreprises souhaitant créer des établissements et services d'accueil enfance pour en faire leur activité économique.

¹¹ Mesurée par le potentiel financier de la commune ou de l'intercommunalité.

En 2007, le 5ème plan crèche — le plan d'aide à l'investissement pour la petite enfance (Paippe) — a été mis en place. Il est doté de 44 millions d'euros qui va permettre de créer 4 000 places supplémentaires dans les années à venir.

En plus de la création de « crèches de quartier¹² », ce dispositif va permettre de développer les « crèches de personnels ». 10 % au minimum de l'enveloppe attribuée à chaque Caf est réservée aux « crèches de personnels ».

La méthode de hiérarchisation est différente selon qu'il s'agisse d'un établissement accueillant les enfants des habitants d'une commune ou les salariés d'une entreprise.

Concernant les « crèches de quartier », la hiérarchisation des projets s'opère en prenant en compte les données relatives à la commune d'implantation (demande non satisfaite, richesse de la commune et de la population).

Concernant les « crèches de personnels », la hiérarchisation des projets est réalisée en mesurant l'écart entre l'offre d'accueil et les besoins qui intègre ceux des salariés.

Dans les deux cas, les fonds sont prioritairement attribués aux territoires les moins bien couverts.

4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

4.1 REGLEMENTATION ET DISPOSITIFS DE L'UNION EUROPEENNE

4.1.1 Éléments d'orientations politiques : la petite enfance au cœur des livres Vert et Blanc sur la démographie

Préfigurant le positionnement de l'Union en matière de démographie, le rapport de l'OCDE sur les politiques publiques en faveur de la famille a mis en évidence en 2005 l'importance de la conciliation vie familiale / vie professionnelle et des politiques en faveur de la petite enfance dans la recherche d'un haut niveau de fécondité et d'un équilibre des régimes sociaux à moyen terme¹³.

Le Livre Vert de l'UE consacré à cette question en 2005 fait le constat à l'échelle du continent d'une "*faible natalité persistante, expliquée par plusieurs facteurs, notamment les difficultés d'insertion professionnelle, la pénurie et le coût des logements, le recul de l'âge des parents à la première naissance et des choix différents en matière d'études, de vie professionnelle et de vie familiale.*"¹⁴

Il devient dès lors nécessaire de "*retrouver le chemin de la croissance démographique*", notamment par des mesures novatrices en faveur de la fécondité et l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail qui devient ainsi un objectif primordial. "*Les politiques publiques doivent donc prendre en compte les changements démographiques dans l'ensemble des politiques concernées. Il faudra non seulement atteindre, mais aussi dépasser l'objectif de la stratégie de Lisbonne: un taux d'emploi de 70% pour compenser la baisse attendue de la population d'âge actif.*"¹⁵

Entre autres pistes pour favoriser une reprise de la fécondité et le développement de l'activité féminine, l'Union Européenne avance les axes de réflexions suivants dans son Livre Vert en 2005 :

- favoriser une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée ;
- encourager une répartition plus équilibrée des responsabilités domestiques et familiales entre hommes et femmes ;
- lier l'octroi de certaines prestations ou avantages (congrés, ...) à un partage égal entre les deux sexes ;
- rémunérer de manière adéquate les deux parents participant aux congés parentaux ;
- stimuler davantage l'offre de structures de garde d'enfants (crèches, écoles maternelles, etc.);
- mettre en place un taux réduit de TVA pour favoriser le développement de services de garde d'enfants.

¹² Les crèches de quartiers sont distinguées des crèches de personnel par commodité de langage afin de distinguer celles qui accueillent les enfants des personnes employées par des entreprises des crèches recevant les enfants des familles résidants sur la commune ou le quartier concernée.

¹³ Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE), *Concilier emploi et vie de famille : Les politiques sociales pour les familles qui travaillent*, Paris, OCDE, 2005.

¹⁴ Commission des Communautés Européennes, *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations*, Livre Vert de la Commission Européenne, Bruxelles, 16 mars 2005.

¹⁵ Commission des Communautés Européennes, Rapport cité.

4.1.2 Les dispositifs : une action volontariste en matière d'égalité homme – femmes qui se traduit dans le droit du travail

Les dispositions du traité de Rome en matière d'égalité des genres portaient surtout sur le principe d'égalité des salaires. En 1997, le traité d'Amsterdam ouvre la voie à des dispositifs plus volontaristes permettant une discrimination positive en faveur des femmes et ouvrant une meilleure conciliation vie familiale – vie professionnelle (droit au congé parental notamment).

L'article 119 du Traité de Rome créant la Communauté économique européenne en 1957 disposait :

« 1. Chaque État membre assure au cours de la première étape, et maintient par la suite, l'application du principe d'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail.

2. Par rémunération il faut entendre, au sens du présent article, le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier. L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique : que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure ; que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail ».

Le Traité d'Amsterdam en 1997 (entré en vigueur le 1^{er} mai 1999) a ajouté deux alinéas à cet article, devenu l'article 141 : « 3. Le Conseil, statuant selon la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, adopte des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur. Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe d'égalité de traitement n'empêche pas de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

4.1.3 Les dispositifs transversaux : gendermainstreaming (« dimension de genre »)

L'accent mis sur l'égalité des genres doit se décliner dans les différents programmes financés par l'UE, en particulier les programmes du Fond Social Européen (Cf, les programmes FSE en faveur de la conciliation dans les régions éligibles françaises comme la Seine Saint-Denis).

4.1.4 La Stratégie de Lisbonne : augmenter la part de la population en emploi

Les engagements pris lors du sommet de Lisbonne prévoient d'atteindre 60% de la population féminine en emploi en 2010. Pour cela, un accent doit être mis sur l'accueil des jeunes enfants, dans des structures collectives. 33% des -3ans doivent bénéficier de ce type de garde en 2010. Dans ce cadre, les obligations statistiques en matière de coordination ouverte (MOC) impliquent donc que la France produise un indicateur de couverture en matière de garde des jeunes enfants.

4.2 LA DIVERSITE DES POLITIQUES PARMIS LES PAYS EUROPEENS

Les modes de prise en charge de la petite enfance, et notamment le degré d'engagement de la collectivité publique, varient fortement selon les pays européens. On distingue plusieurs cas :

- les pays libéraux ou latins où cette question est à la charge des familles et du marché. Une variante de ce modèle est le cas néerlandais où le droit du travail a été assoupli pour permettre que les femmes travaillent facilement à temps partiel pour s'occuper de leurs enfants ;
- les pays scandinaves se distinguent par un haut niveau d'intervention publique, fondé sur l'engagement des collectivités territoriales ;
- les régimes bismarckiens sont dans une situation très variable. Traditionnellement, la question de la garde était du ressort de la mère qui devait s'arrêter de travailler.

Dans ce dernier groupe, la situation de l'Allemagne est exceptionnelle par l'ampleur des réformes qui y sont en cours :

- d'ici 2010, l'objectif affiché par le gouvernement est de construire 230 000 places en accueil collectif ;
- le partenariat entre les différents échelons de gouvernance a été formalisé et les entreprises sont fortement incitées à participer à cette dynamique en créant des places ou en adoptant des pratiques favorables aux familles (Cf encadré).

Les entreprises appelées à devenir un acteur clé des politiques familiales en Allemagne

En février 2006, la Ministre allemande de la famille Ursula Von de Leyen a annoncé le lancement d'un programme ambitieux afin de sensibiliser les entreprises aux enjeux familiaux. Ce programme est intitulé "Erfolgfaktor Familie. Unternehmen gewinnen" (La famille facteur de réussite pour la réussite des entreprises).

Une série de bonnes pratiques sont préconisées pour permettre de concilier vie familiale et vie professionnelle.

Temps de travail :

- assouplissement des règles de congés, aménagement du temps de travail, des pauses pour permettre à tous les salariés de concilier vie familiale/vie professionnelle. La souplesse doit permettre à chacun d'agir en fonction de sa propre réalité familiale ; ainsi, les besoins temporels d'une femme qui s'occupe d'un parent âgé ne sont pas les mêmes que ceux d'un père de trois enfants.

Management :

- mise en place du télétravail
- mise en place d'une gestion du temps de travail de l'équipe : les salariés sont réunis dans des équipes en fonction de leur tâche de production. Partant de l'idée qu'il est plus simple de gérer les contraintes individuelles à petite échelle, les arrangements nécessaires à la conciliation vie familiale/vie professionnelle sont faits au sein de cette équipe et font l'objet d'accord entre les membres.
- Faciliter le retour dans l'entreprise des parents après un congé parental, notamment via des remises à niveau personnalisées.
- Mettre à disposition des salariés une salle pour les enfants où ils peuvent jouer ou faire leur devoir, lorsque leurs modes d'accueil ne peuvent les recevoir (maladie de l'assistante maternelle, fermeture exceptionnelle d'une crèche, grève...).

Culture d'entreprise :

- **accepter les "carrières familiales"** : il s'agit d'adapter les mentalités notamment en ce qui concerne les congés parentaux. Les employés masculins ont souvent peur de recourir à ce droit de peur d'être pénalisés dans leur vie professionnelle. La politique des ressources humaines doit être exemplaire sur ce point et s'engager à ne pas les pénaliser. L'entreprise profite ainsi à moyen terme des compétences développées par les parents, c'est-à-dire leur flexibilité, leur capacité d'organisation et de "gestion des conflits". L'entreprise doit montrer l'exemple en encourageant également les cadres à utiliser leurs congés parentaux.
- **Connaître les besoins spécifiques de chaque salarié en matière de conciliation :**
Il s'agit en particulier d'interroger chaque salarié sur ces besoins et ses responsabilités familiales afin de lui proposer un emploi du temps adapté.
- **Nommer un responsable "conciliation vie familiale/vie professionnelle" dans l'entreprise**, interlocuteur privilégié des salariés sur ce sujet.
- Maintenir le contact entre l'entreprise et les salariés en congés parentaux afin de les tenir au courant de l'actualité de l'entreprise.
- **Inviter tous les membres de la famille aux fêtes de l'entreprise.**

Des services familles pour les collaborateurs et les collaboratrices de l'entreprise

- permettre l'accès des enfants au restaurant d'entreprise ;
- offrir aux salariés des services domestiques "pressing, livraisons de courses..."
- offrir des primes liés aux grands événements de la vie familiale : naissance, déménagement
- soutenir toutes les initiatives des parents en matière de conciliation (par exemple en matière d'organisation de la garde des enfants...).
- avoir recours à un service de garde d'urgence pour les enfants des salariés
- Réserver des places dans les crèches publiques pour les salariés de l'entreprise
- Verser des compléments de salaires destinés spécifiquement à l'emploi d'une assistante maternelle, d'une nourrice ou aux frais de crèches

Sur le thème de la petite enfance, trois questions qui semblent au centre des évolutions politiques probables font l'objet d'une investigation prospective dans ce chapitre :

- Quels pourraient être les contours et le contenu d'un service public de la petite enfance ?
- Le financement de l'arrêt d'activité d'un parent dans le cas de la garde par ce parent : quelles conditions, quelles limitations ?
- Faut-il privilégier les prestations ou les services ? Peut-on imaginer la création d'une allocation unique offrant une plus grande liberté de choix aux parents ?

1. RESUME DES SCENARIOS

Scénario 1 : Tendanciel

Résumé : dans un contexte général de repli mécanique du périmètre de la politique familiale, le secteur de la petite enfance est relativement épargné. Les ajustements sont paramétriques.

La politique petite enfance répond de manière hétérogène aux besoins des familles sur le territoire, en l'absence d'arbitrages nationaux sur l'articulation entre les prestations et les services ou d'émergence d'un chef de file disposant des finances et du pouvoir d'imposer l'atteinte d'objectifs de couverture des besoins.

1. Objectifs poursuivis

Maintien du libre choix et conciliation avec d'autres objectifs (cohésion sociale et égalité des chances, politique de l'emploi, développement de l'emploi féminin, égalité hommes / femmes, articulation vie familiale / vie professionnelle ...)

2. Moyens mis en œuvre

Ajustements paramétriques dans le but de « boucler » les budgets. Ceci s'accompagne d'une diversification maximale des modes de garde, de mesures de redéploiement et de l'impossibilité de tenir tous les objectifs pleinement.

3. Un service public de la petite enfance

Son objectif est d'assurer la mise à disposition d'informations sur l'offre disponible pour les familles tout en poursuivant le développement de l'offre

4. L'arrêt d'activité

Multiplication des options possibles afin de maximiser le choix des parents ; en particulier, maintien de l'option Clca et Colca ; maintien du taux partiel et du taux plein

5. Impacts

Les dépenses affectées à la petite enfance seraient ainsi maîtrisées, mais au prix d'un manque de lisibilité accrue. Un plateau serait atteint en matière d'égalité hommes / femmes, tout comme en dynamisme démographique.

¹⁷ A l'exception de l'expérimentation conduite dans le département des Hauts de Seine, en lien avec la Caf de Nanterre, où est mise en place une « charte qualité ».

Scénario 2 : la politique familiale confortée

Résumé : le contexte économique étant favorable, le périmètre de la politique familiale n'est pas remis en cause, voire même s'étend, particulièrement dans le domaine de la petite enfance. De nouveaux dispositifs voient le jour, marquant des efforts tant quantitatifs que qualitatifs. Des objectifs multiples sont assignés à la politique de la petite enfance (conciliation vie familiale-vie professionnelle, libre choix, éveil des enfants...) qui prend une forme plus onéreuse.

1. Objectifs poursuivis

Multiples finalités : conciliation, libre choix, éveil des enfants.
Objectifs portant à la fois sur le développement de l'offre et sur ses caractéristiques.

2. Moyens mis en œuvre

Contexte de cercle vertueux avec une demande solvabilisée par des moyens importants mis à disposition du fait de la croissance.
Alignement des restes à charge.
Fort développement des aides aux équipements.
Développement des RAM, forte revalorisation du métier des assistantes maternelles.

3. Un service public de la petite enfance

Développement de l'offre de modes de gardes et égalité d'accès en termes financiers. Les prérogatives des uns et des autres ne sont pas modifiées, sauf dans le cas de la mise en place d'une notion de droit opposable universel qui conduit à désigner une autorité organisatrice et à clarifier le champ de compétences des uns et des autres.

4. L'arrêt d'activité

Création d'un droit de tirage utilisable à temps plein ou temps partiel dans les 15 premières années de l'enfant, correspondant à 75% du salaire du parent qui s'interrompt, pour une période dépendant du rang de l'enfant. Probable effet d'aubaine sur le temps partiel.

5. Impacts

Cercle vertueux de croissance ; développement de l'emploi féminin par l'accroissement de la conciliation vie familiale / vie professionnelle et du libre choix des familles.
Effort éducatif par le développement qualitatif de l'offre.

Scénario 3 : la politique familiale contestée

Résumé : Dans un contexte financier plus difficile, du fait des déficits sociaux non régulés comme d'une croissance limitée, la politique de la petite enfance est concurrencée par les politiques d'aide à la personne et de prise en charge de la dépendance. Les pouvoirs publics mettent en avant une baisse de l'indice de fécondité pour justifier un moindre effort de réponse aux besoins dans ce domaine. La raréfaction des ressources incite à une diminution du nombre de dispositifs et de leur envergure. L'universalité cède la place au ciblage.

1. Objectifs poursuivis

Recentrage de la lutte contre la précarité et articulation des dispositifs avec la politique de l'emploi.

2. Moyens mis en œuvre

Première option : instauration d'une allocation unique quel que soit le mode de garde, sous conditions de ressources.

Seconde option : recentrage des aides : durcissement des conditions de ressources des prestations, conditions d'accès aux dispositifs également plus sélectives. Encouragement des solutions privées.

3. Un service public de la petite enfance

Mise en place d'un droit opposable uniquement pour certaines populations cibles. Concentration des moyens sur des publics jugés prioritaires dans le cadre du recentrage de la politique familiale sur la lutte contre la précarité.

4. L'arrêt d'activité

Clca maintenu uniquement à temps partiel pour limiter l'incitation à l'arrêt de travail.

5. Impacts

Hétérogénéité croissante :

- territoriale
- entre les familles

Le libre choix est d'autant moins assuré que le reste à charge varie selon les familles et les territoires.
Probable déclin du taux de fécondité (conciliation moins aisée), aucun impact positif sur la croissance.

Scénario 4 : la politique familiale renouvelée et recentrée

Résumé : Dans ce scénario, les arbitrages budgétaires sont effectués en faveur des investissements en direction de l'enfance et de la jeunesse. Mieux prévenir (investissement centré sur l'enfant) pour moins avoir à guérir (politiques sociales pour les adultes). Mais cette priorité clairement affichée ne se résume pas à la réalisation d'investissements ambitieux. Elle est accompagnée d'une forte exigence en termes de résultats : création d'emplois dans les services, projets pédagogiques accompagnant la création des équipements et labellisation des services offerts. L'ensemble de ces dispositifs, dans leur dimension quantitative et qualitative serait alors intégré dans un service public de la petite enfance. L'atteinte d'objectifs nationaux prenant en compte les priorités de certains territoires serait placée sous la responsabilité d'un chef de file de la politique petite enfance au niveau local, doublé d'un pilotage au niveau national.

1. Objectifs poursuivis

Investissement dans la petite enfance : égalité des chances.

2. Moyens mis en œuvre

Moyens mis sur l'organisation de l'offre : recherche de maillage du territoire par les équipements sur une logique de complémentarité. Fixation d'objectifs cible de taux de couverture par territoire en fonction de leurs caractéristiques.

Soutien aux parents dans une logique d'accompagnement.

3. Un service public de la petite enfance

Pas d'augmentation générale des moyens (scénario 2) ou de droit opposable ciblé (scénario 3), mais définition d'une enveloppe nationale déclinée en enveloppe locales. Dans ce cadre financier, une autorité organisatrice est chargée d'optimiser la complémentarité des différents intervenants (public / privé ; collectif / individuel), autour des RAM ou des structures d'accueil collectives publiques.

4. L'arrêt d'activité

Allongement et assouplissement des congés maternité et paternité avec encouragement du partage du temps de congé entre les parents. Accompagnement dans ou vers l'emploi.

5. Impacts

Fixation d'objectifs clairs, assortis d'indicateurs ; renforcement de la cohérence territoriale et meilleure coordination des acteurs.

Développement de la conciliation et donc, hausse de la natalité et développement de l'emploi féminin ; peut produire un accroissement de l'égalité entre les sexes.

2. SCENARIOS

SCENARIO 1 : TENDANCIEL

Résumé : dans un contexte général de repli mécanique du périmètre de la politique familiale, le secteur de la petite enfance est relativement épargné. Les ajustements sont paramétriques.

La politique petite enfance répond de manière encore hétérogène aux besoins des familles sur le territoire, en l'absence d'émergence d'un chef de file disposant des finances et du pouvoir d'imposer l'atteinte d'objectifs de couverture des besoins.

Ce premier scénario s'appuie sur l'hypothèse d'un prolongement des principales tendances en cours, à savoir :

- Un contexte économique morose, de croissance dite « molle ».
- Un contexte démographique marqué par l'accélération du vieillissement de la population.
- Des modes de vie et aspirations où la famille est valorisée en tant que vecteur d'épanouissement des individus qui la composent.
- La poursuite de la décentralisation sur le mode des compétitions locales : entre grandes métropoles d'une part, entre structures intercommunales et conseils généraux d'autre part.
- La conduite de politiques sociales sans dispositif global de régulation mais par ajustements paramétriques permettant de contenir annuellement l'augmentation des dépenses sociales.

1. Quels objectifs pour la politique petite enfance ?

Les objectifs affichés restent multiples et non hiérarchisés, même si le **concept de libre choix** du mode de garde fait l'unanimité. La politique concernant la petite enfance s'articule donc autour de cette idée, promouvant l'ensemble des modes de garde (garde à domicile par les parents, garde à domicile, garde chez l'assistante maternelle, garde en crèche voire à l'école maternelle dès les deux ans de l'enfant) sur l'ensemble du territoire : dans les zones rurales pourtant de moins en moins denses, dans les départements où la démographie des assistantes maternelles est la plus défavorable, dans les villes où l'accès aux modes de garde collectifs est particulièrement difficile d'accès.

Les autres objectifs de la politique petite enfance : cohésion sociale et égalité des chances, politique de l'emploi, développement de l'emploi féminin, égalité hommes / femmes, articulation vie familiale / vie professionnelle ... sont toutefois également mis en avant, et légitimement ponctuellement certaines mesures.

Nationalement comme localement, les objectifs des différents acteurs restent insuffisamment mis en cohérence.

2. L'offre de garde, la solvabilisation de la demande et les dispositifs d'arrêt d'activité

Dans ce contexte d'objectifs multiples et parfois contradictoires, aucun choix n'est fait parmi les dispositifs ou les prestations et tous sont menés de front ; toutefois, dans un contexte économique morose, des pressions s'exercent.

Ainsi par exemple, en l'absence d'encadrement sur les coûts et de régulation du nombre d'assistantes maternelles, la pression de la demande pousse à une revalorisation du complément libre choix mode de garde, utilisée pour partie pour augmenter les salaires. Celui-ci ne peut être cependant que modestement revalorisé et il en découle une augmentation des restes à charge pour les familles.

Dans l'idée de faciliter la conciliation vie familiale / vie professionnelle, toutes les solutions sont utilisées et promues pour développer localement l'offre, tous les acteurs de bonne volonté sont mis à contribution.

Ainsi, on assiste au développement des crèches d'entreprises et des entreprises de crèche. Même si l'investissement et l'aide au fonctionnement restent importants, même si les pouvoirs publics courent le risque de voir la structure fermer en cas de baisse de l'activité voire de délocalisation, même si elles peuvent être contraires à l'intérêt de l'enfant qui effectue quotidiennement le parfois long trajet de ses parents... les crèches d'entreprises offrent une nouvelle solution pour développer l'offre de garde collective. Leur développement tient également au choix de donner sa place à l'entreprise, comme à l'ensemble des acteurs potentiels, dans la politique familiale. Cependant, dans ce scénario, les choix d'implantation, les conditions d'accueil (horaires, ouverture aux enfants des parents non salariés), la priorité du recours à ce type de structures, la complémentarité avec les autres modes de garde du territoire ne font pas l'objet de lignes directrices nationales. Le développement de cette offre de garde est progressif mais hétérogène et donc plus ou moins pertinent en fonction des territoires.

Par ailleurs, la réglementation européenne en matière de droit de la concurrence impose aux Caf d'accompagner les entreprises de crèches. Les modalités d'implantation ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un schéma concerté et cohérent entre les modes de garde d'un territoire, mais sont tributaires du dynamisme des promoteurs locaux et de la solvabilité des familles de la zone d'implantation. Dans cette hypothèse, la cohérence est assurée par la logique de marché – le privé intervient là où le public est « défaillant ».

Finalement, si l'objectif affiché est celui d'une répartition de l'offre de garde relativement homogène sur le territoire, il reste des disparités importantes même si certains critères de priorisation des territoires sont mis en place en fonction de critères sociaux, d'aménagement urbain, de densité des assistantes maternelles.

Des ajustements paramétriques.

Ce contexte produit une tension sur les finances : la branche a de plus en plus de difficultés à financer les 12,3 milliards d'euros (2006) consacrés à ce secteur d'intervention, ce qui incite à réguler les dépenses par des ajustements paramétriques.

La suppression des prestations n'étant pas envisagée, le respect des objectifs de dépenses inscrits dans les LFSS implique parfois des ajustements paramétriques discrets mais efficaces : durcissement de la condition de ressources de l'allocation de base de la Paje, durcissement de la condition d'activité antérieure conditionnant le versement du complément libre choix d'activité, augmentation du reste à charge des familles ayant recours à un mode de garde collective ou individuelle. Ces ajustements ne font pas l'objet d'un plan d'ensemble de réduction des dépenses, et peuvent même suivre des évolutions contrastées. Il s'agit simplement, d'un exercice sur l'autre, de « boucler » le budget de la branche Famille sans en accroître les recettes, et en mettant le moins possible en cause les dispositifs en faveur du jeune enfant. En ce qui concerne les fonds d'action sociale (Contrat « enfance et jeunesse », PSU, fonds d'investissement), le FNAS est désormais organisé par un système d'enveloppes : chaque Caf dispose d'un montant déterminé au début de chaque Cog en fonction de l'enveloppe nationale et des besoins locaux. La priorité est donnée à la création de nouvelles places afin d'atteindre les taux de couverture toujours ambitieux décidés par l'État. Des fonds type « Dipe » viennent ponctuellement soutenir cette création, en perturbant un peu plus la lisibilité de la politique d'ensemble et la stratégie des acteurs locaux.

L'arrêt d'activité

Sur ce segment également est favorisé le libre choix parental, via la **multiplication des options possibles, à temps plein ou à temps partiel.**

En plus du Clca, avait été mis en place en 2006, un complément optionnel libre choix d'activité qui offrait à un des parents de trois enfants d'être mieux indemnisé en cas d'arrêt plus court (jusqu'au un an de l'enfant). Le financement de la mesure est en principe assuré par le fait que les parents renoncent ainsi à bénéficier du complément sur 3 ans, et que la prestation est versée jusqu'au un an de l'enfant mais à la suite du congé maternité, soit pendant moins de douze mois. Sur le même mode, on peut imaginer la création d'un congé toujours mieux indemnisé sur 6 mois, ou la multiplication d'options de longueur et de montant variable, en fonction du rang de l'enfant et de la situation au regard de l'emploi du parent concerné.

Le recours aux différentes options dépendrait alors probablement des conditions financières de celles-ci : la valorisation du temps partiel favorise le recours à ce mode de conciliation (y compris par effet d'aubaine), la valorisation des congés courts bien rémunérés peut développer les arrêts de quelques mois en prolongement du congé maternité.

La promotion d'une notion simple de service public de la petite enfance : assurer la mise à disposition d'informations sur l'offre disponible pour les familles

Dans ce scénario, la conception d'un service public de la petite enfance partirait d'un constat relativement satisfaisant, et considérerait que la situation présente correspond de fait à un service public déjà existant. Certes les disparités territoriales sont importantes et des efforts pour les réduire continueraient d'être encouragés. Il reste que la configuration actuelle en France permet la coexistence du taux de fécondité le plus élevé d'Europe et d'un taux d'activité féminine également au dessus de la moyenne des partenaires européens. Qui plus est, sur l'ensemble du territoire, les objectifs dans le cadre de la stratégie de Lisbonne sont largement atteints, et l'école maternelle systématique à partir de trois ans témoigne d'un investissement important et de qualité dans la petite enfance.

La qualification de service public s'applique alors au secteur actuel, avec une couverture non intégrale des besoins des familles mais qui pourrait encore se développer, et le maintien d'une offre diversifiée de modes de garde, essentiellement publique pour l'accueil collectif, et privée pour les gardes individuelles. **L'offre de « service public » supplémentaire en direction des familles pourrait être dans ce cas de généraliser et garantir une information de qualité** en direction des familles afin de pouvoir connaître facilement les solutions de gardes possibles et les places disponibles (aussi bien pour les établissements d'accueil du jeune enfant, que pour les solutions de garde individuelles). Une information personnalisée sur le volet administratif (contrat de travail notamment) pourrait également être apportée aux parents. Un système de **guichet unique**, offrant l'ensemble des réponses sur le parcours des parents vers la solution de garde, comprenant l'identification des besoins, l'information sur les différents modes de garde et leur disponibilité, les tarifications et les aides disponibles, ainsi que la réservation des places en temps réel, serait progressivement mis en place. Ce système accroîtrait l'adaptation de l'offre à la demande par la fluidification de l'information.

Une option également dans ce scénario serait d'étendre l'agrément et la formation aux employés à domicile en charge de la garde de jeunes enfants. Celles-ci ne font en effet à ce jour¹⁷ l'objet d'aucun contrôle a priori ni a posteriori alors qu'elles sont seules au domicile des parents pour garder un ou plusieurs enfants et que ce type d'emploi bénéficie de larges subventions publiques (Paje Cmg aide à domicile et réductions fiscales).

3. Quelles conséquences ?

En ce qui concerne les effets sur la population :

- la multiplication des congés parentaux raccourcis serait de nature à limiter les trappes à inactivité, sans toutefois empêcher le retrait du marché du travail d'une partie déqualifiée de la population tant que perdure la possibilité d'un congé long
- l'impact sur la démographie est inchangé : le taux de fécondité reste stable, à un niveau proche du seuil de renouvellement des générations ;
- la présence de fonds affectés aux modes de garde individuels continue de soutenir le marché de l'emploi mais les ajustements paramétriques obligent les parents à changer régulièrement leurs arbitrages (décision de travailler ou non, choix du mode de garde le moins coûteux, choix de mobilité géographique) ;
- le maintien de fonds disponibles pour la création de services soutient également l'activité économique et la conciliation vie familiale/vie professionnelle mais l'absence de pilotage de la politique petite enfance rend hétérogène la réponse aux besoins sur le territoire

Résumé : le contexte économique étant favorable, le périmètre de la politique familiale n'est pas remis en cause, voire même s'étend, particulièrement dans le domaine de la petite enfance. De nouveaux dispositifs peuvent voir le jour, marquant des efforts tant quantitatifs que qualitatifs. Des objectifs multiples sont assignés à cette politique de la petite enfance (conciliation vie familiale-vie professionnelle, libre choix, éveil des enfants), qui prend une forme plus onéreuse.

Ce deuxième scénario s'appuie sur l'hypothèse d'un contexte socio économique plus porteur :

- Un contexte économique favorable, caractérisé par une augmentation progressive du taux d'emploi et des marges de manœuvres plus importantes dans la répartition de la valeur ajoutée entre agents économiques.
- Une stabilisation des évolutions des structures familiales.
- La poursuite de la décentralisation ne levant pas toutes les ambiguïtés en matière d'enchevêtrement de compétences mais s'effectuant dans un contexte financier confortable.
- La conduite de politiques sociales sans dispositif global de régulation mais confortées dans leurs objectifs et leurs moyens.

1. Quels objectifs pour la politique petite enfance ?

Dans un contexte financier favorable, des objectifs multiples sont assignés à cette politique. Sont affichés en particulier :

- des objectifs portant sur le développement de l'offre pour répondre à la demande : solvabilisation des familles, développement des structures et encouragement à l'installation pour les assistantes maternelles ...
- des objectifs portant sur les caractéristiques de l'offre : qualité des modes d'accueil, contribution à la conciliation vie familiale vie professionnelle, le libre choix.

Un cercle vertueux s'enclenche car prestations et services solvabilisent la demande, en particulier en matière de services via les assistantes maternelles et les gardes à domicile. Les services à la famille à faible valeur ajoutée sont un levier important des politiques de relance économique.

2. L'offre de garde, la solvabilisation de la demande et les dispositifs d'arrêt d'activité

L'architecture des prestations ne connaît pas de bouleversement majeur, mais des modifications permettent de mieux soutenir l'effort des parents.

Sur le plan financier

Deux logiques guident les réformes : l'amélioration de la solvabilisation et l'alignement des restes à charges de tous les modes de garde.

Ainsi, le complément mode de garde de la Paje est revalorisé en particulier pour les bas revenus. Les conditions d'accès aux prestations sont desserrées, l'allocation de base concerne ainsi désormais 100% de la population. Grâce à la revalorisation du Cmg de la Paje, les taux d'effort pour les familles sont désormais alignés, pour tous les modes de garde (cf. plus bas).

Le développement de l'offre

Les marges de manœuvre financières permettent aux Caf de financer de façon très attractive les investissements. Par exemple, par le jeu de financements plus importants à l'investissement, les crèches d'entreprise ne sont plus seulement réservées aux entreprises les mieux dotées. De la même manière, les entreprises de crèche deviennent rentables dans des secteurs où la demande ne se situe pas au plus haut niveau de solvabilité.

L'aide aux équipements continue à se développer. L'augmentation du Fnas permet une amélioration continue du taux de couverture en matière d'accueil des moins de 3 ans. Des réformes de gestion et une maîtrise accrue des critères d'attribution permettent une meilleure efficacité au premier euro. Cela est permis grâce à une réflexion sur les territoires prioritaires, régulièrement revus. A l'issue de cette démarche l'institution prend un engagement national collectif fort de réaliser un bilan complet et réactualisé annuellement des besoins de garde à l'échelle territoriale, rendu possible par la perspective de son amélioration continue.

En ce qui concerne l'offre de garde individuelle, des dispositifs d'incitation sont mis en œuvre : aides à l'installation et priorité sur les listes de logements sociaux pour les assistantes maternelles, création d'un « parcours professionnel » permettant une plus grande fluidité entre les différents métiers de la petite enfance, développement des formations avec un financement durant la formation en échange d'un engagement de service dans une zone déficitaire ...

Des efforts qualitatifs

La complémentarité des modes de garde à l'échelle territoriale est devenue un objectif partagé, même si le respect des prérogatives de l'ensemble des acteurs rend inopérant le projet d'objectifs nationaux de couverture des besoins. La concertation des acteurs locaux est donc hétérogène, et les commissions départementales petite enfance peuvent aussi bien jouer le rôle de pivots de cette politique en permettant une réponse cohérente aux besoins du territoire, que constituer de simples coquilles vides ajoutant à la complexité du paysage institutionnel local.

Les investissements des collectivités locales en matière de petite enfance sont réalisés avant tout dans une logique intercommunale. Cette logique coopérative est incarnée par les commissions et les observatoires départementaux qui assurent non seulement les diagnostics préalables mais surtout l'évaluation et le suivi statistique des bénéficiaires. Les Caf peuvent alors jouer dans ce domaine un rôle clé du fait de leur expertise dans la maîtrise des données et en ingénierie sociale.

Les *Relais Assistantes Maternelles* sont particulièrement renforcés et ont pour mission d'améliorer l'observation de l'adéquation de l'offre et de la demande (tous modes d'accueil), et d'information des parents. Leur informatisation permet d'offrir aux parents la possibilité de consulter sur Internet une liste à jour des places disponibles auprès des assistantes maternelles du territoire. Les espaces de rencontres permettant aux enfants gardés par les assistantes maternelles de jouer ensemble se multiplient.

Les critères de financement des crèches perdurent et s'affinent, notamment d'un point de vue qualitatif et en termes de couverture des horaires atypiques. Les normes éducatives sont renforcées dans la perspective d'une complémentarité avec l'école maternelle. Les financements disponibles permettent également la relance d'expériences comme des jardins d'enfants ou les classes passerelles.

L'arrêt d'activité

On assiste à une refonte de la prestation et des congés parentaux, visant à assurer un libre choix pour l'ensemble de la population, tout en évitant les effets négatifs de retrait durable d'une partie de la population du marché du travail.

Le principe est l'attribution, dès le premier enfant, d'une somme proportionnelle aux revenus du parent qui interrompt son activité (par exemple 75% du salaire), pour une période dépendant du rang de l'enfant (6 mois pour le premier, un an pour le second, 1,5 an pour les suivants).

Cette somme constitue un **droit de tirage, valable durant les 15 premières** années de l'enfant et utilisable pour des périodes d'arrêt complet ou des périodes de temps partiel. Pour favoriser l'égalité des genres, une partie de cette somme doit être utilisée par l'autre conjoint, sous peine d'être perdue.

On assiste à un développement fort du temps partiel, pour partie par effet d'aubaine, en lien avec la très forte rémunération octroyée.

La promotion d'une notion d'un service public à la petite enfance : développement de l'offre et égalité d'accès en termes financiers, voire même la mise en place d'un droit opposable pour l'ensemble des familles pour l'accès à un mode de garde

Outre la mise à disposition d'un service d'information en direction des familles pour une pleine connaissance de l'offre disponible, ce principe de service public s'affirme par le souci de développer l'offre de garde en ce qui concerne à la fois les structures collectives avec l'impulsion financière des communes et des Caf, et la garde individuelle, soutenue notamment par un mouvement de qualification et valorisation croissante du métier d'assistante maternelle. Enfin, une politique active de solvabilisation des familles plus cohérente et plus équitable est mise en place.

Une réforme est engagée pour permettre un **taux d'effort unifié des parents**, quel que soit le mode de garde onéreux et déclaré des familles. L'unicité des taux d'effort est visée entre l'établissement d'accueil du jeune enfant et l'assistante maternelle agréée. Ceci traduit un nouvel effort important après celui déjà consenti lors de la mise en place de la Paje. Le coût supplémentaire induit par la réforme serait d'autant plus important que les rémunérations des assistantes maternelles sont revalorisées en lien avec l'amélioration de leur statut et formations. Pour être pleinement efficace, cette politique de maîtrise des tarifs pour les familles implique une certaine faculté à encadrer les salaires des assistantes maternelles : cela est rendu possible par un dispositif de conventionnement qui, dans le contexte décrit plus haut, tire les rémunérations des assistantes maternelles « vers le haut ».

S'agissant de la garde à domicile (qui fait désormais l'objet d'un agrément), un taux d'effort supérieur serait naturellement envisagé, mais il pourrait être prévu de chercher, via des barèmes de prestations, à encourager spécialement la garde à domicile partagée.

Une autre voie possible dans ce scénario serait la mise en place d'une notion de service public à la petite enfance sous une forme spécialement ambitieuse : il s'agirait en principe de garantir l'offre pour toutes les familles qui exprimeraient un besoin en matière de garde, et de rendre ouverte à tous l'option entre les différents modes de garde, collectif / individuel en particulier. Cela se traduirait en pratique par la mise en place d'un **droit opposable universel** pour l'accès à une solution de garde correspondant aux besoins des parents. Cette option suppose la désignation d'un chef de file avec une responsabilité directe d'organisation de l'offre et de gestion des budgets disponibles. Sur le plan de la mise en œuvre, la mise en place de ce droit opposable serait formalisée par l'organisation de l'ensemble de l'offre, individuelle et collective, autour des Relais Assistantes Maternelles et des structures d'accueil publiques collectives.

3. Quelles conséquences ?

Au total, les moyens alloués à la politique petite enfance et le maintien voire l'étoffement des dispositifs ont comme conséquences :

- de participer à la croissance et de dynamiser l'emploi, en solvabilisant le recours aux aidants, la création de services;
- de contribuer à une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, par l'implantation de services en cohérence avec les besoins des ménages (dans l'entreprise, en zone rurale, etc.) ;
- de favoriser ainsi l'accès des femmes à l'emploi, renforçant encore le taux de femmes actives ;
- de contribuer à l'égalité hommes / femmes via le recours plus fréquent à un arrêt des hommes lors de la naissance d'un enfant ;
- de soutenir la démographie ;
- de participer à l'effort éducatif en investissant dans l'aspect qualitatif des modes de garde (formation des assistantes maternelles, classes passerelles, moyens disponibles pour des expériences pédagogiques en crèche) ;
- de ne pas affronter directement des questions essentielles en matière d'efficacité de la politique petite enfance : la question de la répartition optimale des moyens entre les différents modes de garde et la question de la mise en place d'un objectif national de couverture assorti de priorités sur certains territoires.

Résumé : Dans un contexte financier plus difficile, du fait des déficits sociaux non régulés comme d'une croissance limitée, la politique de la petite enfance est concurrencée par les politiques d'aide à la personne et de prise en charge de la dépendance. Les pouvoirs publics mettent en avant une baisse de l'indice de fécondité pour justifier un moindre effort de réponse aux besoins dans ce domaine. En tout état de cause, la raréfaction des ressources incite à une diminution du nombre de dispositifs et de leur envergure. L'universalité cède la place au ciblage.

Ce troisième scénario s'appuie sur l'hypothèse d'un contexte socio économique nettement plus défavorable :

- La croissance économique est très faible, elle ne permet pas de créer d'emplois et laisse peu de valeur ajoutée à partager entre agents économiques.
- Le vieillissement accéléré de la population et la non régulation du risque maladie instaurent une concurrence entre risques sociaux.
- On vise à réduire l'interventionnisme de l'Etat, ce qui implique un recentrage des politiques sociales.
- La conduite des politiques sociales se caractérise par des rapports de force exacerbés et des arbitrages aussi douloureux que spectaculaires.

1. Quels objectifs pour la politique petite enfance ?

Malgré un contexte financier très rigoureux, la politique petite enfance n'est pas complètement sacrifiée. Elle est en revanche fortement orientée vers des objectifs très recentrés et conditionnés par des impératifs financiers et par les problématiques prégnantes d'une société en difficulté :

- la lutte contre la précarité ;
- la politique de l'emploi.

Le mouvement de décentralisation se poursuit.

2. L'offre de garde, la solvabilisation de la demande et les dispositifs d'arrêt d'activité

L'universalité cède la place au **ciblage**.

En ce qui concerne le soutien à la garde des enfants, une option radicale consiste à mettre en place une **allocation unique**, quelle que soit la solution adoptée pour la garde des enfants, octroyée aux parents en fonction de leurs revenus. A eux d'en optimiser l'utilisation en choisissant leur mode de garde : garde collective, individuelle ou bien arrêt d'activité. Cette option bouleverse le mode de financement des établissements d'accueil du jeune enfant : les tarifs ne seraient plus modulés en fonction des revenus des familles mais représentent la « vérité des coûts » : l'aide personnelle aux familles, à l'instar de la Paje, apporte un soutien à la solvabilisation. Cette allocation unique peut tout aussi bien être utilisée par les familles pour financer un arrêt d'activité mais aucune forme d'incitation particulière n'intervient.

Ce type d'allocation unique ne permet plus d'ouvrir droit à l'AVPF, générant par là des économies substantielles mais alourdissant par ailleurs les charges non contributives de la branche vieillesse...

Cette allocation unique, si elle simplifie le mode de gestion de la petite enfance et réduit probablement les coûts à condition d'être proposée sous conditions de ressources, ne peut toutefois résoudre le problème de l'offre de garde. Dans cette option, les établissements d'accueil du jeune enfant sont financés par les aides de fonctionnement des communes (ou intercommunalités) et les participations financières des familles, supportant dès lors des conditions de gestion très aléatoires. On peut s'attendre à un développement de l'arrêt d'activité, faute d'une offre de garde suffisante et adaptée.

Dans une option moins radicale, on assiste à un **recentrage des aides** sur la lutte contre la précarité. Le principe d'universalité des prestations familiales est remis en cause au moyen de leur mise sous condition de ressources ou de restriction des conditions de ressources (par exemple pour le versement de l'allocation de base). Les conditions d'accès sont durcies, les moyens consacrés doivent avant tout permettre de lutter contre la pauvreté des enfants.

Des économies substantielles sont ainsi réalisées, mais ces marges budgétaires ne sont pas ou peu réaffectées à une augmentation des services. Le développement d'une politique de conciliation qui passerait par les équipements collectifs est stoppé, dans un contexte financier contraint et de scepticisme quant aux effets de cette politique.

Les crèches d'entreprises et les politiques d'employeurs favorables à la famille (*family friendly companies*) sont encouragées car elles représentent le seul moyen de promouvoir de nouvelles places d'accueil à moindre coût pour la collectivité, les modalités de financement s'ouvrant plutôt sous la forme de réductions de charge que de subventions directes.

Un service public de la petite enfance centré sur les plus démunis.

L'absence de régulation des déficits sociaux et la dégradation du taux de dépendance démographique contribuent à accroître la pression de l'Union Européenne et des organisations internationales, comme l'OCDE, en faveur d'une activation des politiques sociales. L'effort en faveur de la conciliation est porté sur les populations les plus précaires : des quotas de places de crèches sont réservés aux bénéficiaires des minima sociaux qui décident de reprendre une activité, une formation. On voit même se développer la mise en place **d'un droit opposable pour l'accès à un mode de garde, très encadré** et réservé aux familles à bas revenus en situation de retour à l'emploi.

L'affaiblissement politique de la branche famille l'empêche de jouer un rôle régulateur face à des collectivités locales, aux prérogatives accrues : les départements se voient dans les faits devenus responsables de la mise en place de ce droit opposable à portée restreinte. Les Conseils Généraux héritent à ce titre de la responsabilité de l'allocation du budget du FNAS (dans l'hypothèse où ne serait pas créée une allocation unique), à répartir entre les communes ou groupement de communes.

Cela contribue à une hétérogénéité territoriale croissante de la prise en charge des jeunes enfants. Cet effet est renforcé par le poids relatif croissant que jouent les entreprises (crèches d'entreprise et entreprises de crèches) dans la création de nouvelles places de garde d'enfants. La raréfaction relative pour les modes de garde collectif et les forts taux de départs en retraite des assistantes maternelles font peser une demande de plus en plus importante en direction des assistantes maternelles en activité. Il en résulte une pression à la hausse des salaires, non couverte par le dispositif de la Paje (ou de l'allocation unique), augmentant de facto les restes à charges pour les familles. Ce mode de garde devient désormais totalement inaccessible pour les familles aux revenus inférieurs au revenu médian. Pour tenter de contrecarrer ces effets, les conseils généraux poursuivent avant tout une politique de l'emploi en délivrant les agréments des assistantes maternelles, avec des exigences réduites en termes de formation. La « fracture sociale » tant au niveau de l'accès aux modes de garde, que de sa qualité sous différentes formes, est très forte.

L'arrêt d'activité

Afin d'éviter le retrait d'emploi et de tenir compte des contraintes financières, le Clca est soit supprimé soit très encadré (uniquement réduction d'activité et pour des durées courtes). **Le retrait total d'activité ne fait l'objet d'aucun soutien direct** par la politique familiale. Pour les familles au sein desquelles les mères occupent des emplois peu qualifiés et dotés de bas salaires, le dilemme peut alors devenir important : le désir d'enfant ne peut être satisfait que sous réserve d'un accès garanti à un mode de garde accessible financièrement (les établissements d'accueil du jeune enfant, ou bien le bénéfice d'une forme de solidarité familiale apportant une aide en nature).

3. Quelles conséquences ?

Au final, ce repli de la politique familiale emporte comme conséquences :

- de pérenniser le contexte économique difficile, en diminuant la solvabilisation du recours aux aidants familiaux et aux services ;
- de sacrifier la politique de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle par la réduction du champ des services offerts, et probablement ainsi de limiter la fécondité ;
- d'accroître l'inégalité des genres au bas de la hiérarchie sociale dans le cas de l'allocation unique, la solution de l'arrêt de travail étant alors la plus économique ;
- de renforcer le rôle des entreprises dans la définition de la politique familiale au niveau local, et de nuire à la cohérence des investissements sur le territoire avec la désignation a minima des départements comme chef de file de la politique petite enfance, ceux-ci restant très contraints par d'autres responsabilités dans le champs de l'action sociale et des arbitrages budgétaires importants. ;
- de recentrer la politique familiale sur la lutte contre la précarité, ce qui diminue l'acceptabilité des prélèvements sociaux auprès des plus gros cotisants.

SCENARIO 4 : LA POLITIQUE FAMILIALE RENOVEE ET RECENTREE

Résumé : Dans ce scénario, les arbitrages budgétaires sont effectués en faveur des investissements en direction de l'enfance et de la jeunesse. Mieux prévenir (investissement centré sur l'enfant) pour moins avoir à guérir (politiques sociales pour les adultes). Mais cette priorité clairement affichée ne se résume pas à la réalisation d'investissements ambitieux. Elle est accompagnée d'une forte exigence en termes de résultats : création d'emplois dans les services, projets pédagogiques accompagnant la création des équipements et labellisation des services offerts. L'ensemble de ces dispositifs, dans leur dimension quantitative et qualitative serait alors intégrée dans un service public de la petite enfance. L'atteinte d'objectifs nationaux prenant en compte les priorités de certains territoires serait placée sous la responsabilité d'un chef de file de la politique petite enfance au niveau local, doublé d'un pilotage au niveau national conduit par une autorité organisatrice.

Ce quatrième et dernier scénario s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Un contexte financier difficile ou laissant peu de marge de manœuvre.
- La conduite de politiques sociales volontaristes conduisant à des arbitrages entre risques impliquant une réaffirmation et un recentrage de la politique familiale sur l'enfance et la jeunesse.

1. Quels objectifs pour la politique petite enfance ?

Dans un contexte financièrement contraint, la politique petite enfance n'est pas mise en cause, car elle constitue un investissement dans l'avenir.

Toutefois, elle est soumise à des objectifs clairement affichés, assortis d'obligations de résultats mesurés. Les créations d'équipement sont conçues dans le cadre d'une politique nationale qui prend en compte accueil collectif et individuel.

La priorité la plus clairement affichée est la promotion de l'égalité des chances, avec la conviction du caractère crucial des premières années de l'enfant. Cette priorité conduit notamment à insister sur l'importance de l'emploi féminin et des dispositifs d'accueil du jeune enfant de qualité.

2. L'offre de garde, la solvabilisation de la demande et les dispositifs d'arrêt d'activité

Mise en place de ciblage et d'une logique objectifs-résultats.

L'accent est mis sur l'organisation de l'offre, avec une logique d'égalité d'accès sur le territoire, assortie d'objectifs quantifiés.

Les moyens dégagés sont affectés au développement d'une offre de garde collective ambitieuse, maillant de manière cohérente l'ensemble du territoire en fonction d'objectifs nationaux de couverture tenant compte des priorités de certains territoires. Au-delà de l'accroissement de l'offre quantitative, l'accent est aussi mis sur la qualité des services d'accueil dans le cadre d'un processus d'évaluation renforcée. Un **cadre pédagogique national** est défini, précisant les objectifs et les normes pour les différentes structures (accueil individuel, structures collectives, garde à domicile) ce qui facilite leur évaluation.

S'agissant des modalités de mise en œuvre, un **Objectif national de dépenses liées à la petite enfance** (ONAF) regrouperait l'ensemble des moyens disponibles pour la création d'équipements ou de services, dans une logique pluriannuelle. Celui prendrait modèle sur le volet hospitalisation de l'ONDAM décliné dans chaque département en fonction des problématiques de santé spécifiques, du retard en équipements sanitaires, et des efforts de complémentarité public/privé. Il serait décliné en objectifs régionaux ou départementaux de dépenses familiales, non pas de manière homogène (en fonction du simple nombre d'enfants de moins de 3 ou 6 ans par exemple) mais en fonction de l'offre déjà existante, de la précarité, de la présence de modes de garde alternatifs, des projets d'aménagement du territoire, de la complémentarité public/privé.

Cet objectif de dépense se composerait :

- D'une enveloppe destinée à atteindre un objectif **cible de taux de couverture** en terme de places de garde d'enfants. Cet objectif peut être identique sur l'ensemble de la France ou constituer une moyenne laissant la place à des disparités en fonction des priorités de certains territoires. Il peut se limiter au nombre de places en mode de garde collectif (« x » places de crèches pour « y » habitants dans « z » années) ou bien s'étendre à l'ensemble des

modes de garde suscitant le cas échéant une politique de soutien à l'emploi au niveau local, en cherchant notamment à compenser une démographie des assistantes maternelles peu favorable...

- D'une enveloppe permettant de « gérer » la démographie et la densité des assistantes maternelles : **primes d'installation** dans des zones désertées par la profession, aides au logement, etc. Cette enveloppe serait également consacrée au financement de la formation des assistantes maternelles, ce qui permettrait d'en maîtriser le nombre et de mieux piloter les contours de cette offre parfois très volatile.
- D'une enveloppe destinée à mettre en œuvre une démarche **d'évaluation** de manière à améliorer la qualité de l'existant et soutenir les projets pédagogiques dans ces structures.
- D'une enveloppe destinée à financer les RAM qui occuperaient un rôle pivot pour gérer l'organisation de la profession des assistantes maternelles, délivrer l'information utile auprès des familles et offrir des espaces jeux et d'autres projets éducatifs. Ces relais seraient pilotés directement par les Caf, en concertation très étroite avec les collectivités locales.
- De fonds issus des **pénalités financières** pour non respect des objectifs fixés (sur le modèle de la loi SRU pour les logements sociaux).

L'ensemble des dispositifs (contrat enfance communal, départemental, entreprise, fonds du type « Fipe ») sont caractérisés par la fongibilité dans le cadre d'un **schéma** départemental (ou régional) **de la petite enfance**, qui permet la déclinaison des objectifs associant les acteurs publics et privés, et dont le respect est placé sous la responsabilité d'un organisme **chef de file** (pouvant le cas échéant remettre ainsi en cause les modalités d'exercice de la clause générale de compétence des collectivités territoriales). Ce schéma départemental (ou régional) de la petite enfance prend en compte l'ensemble des modes de garde, y compris l'école, et adapte l'offre locale aux caractéristiques des parents, à l'offre et à la politique de l'Education Nationale.

Afin de produire une adaptation maximale aux contextes locaux, les outils mis à dispositions des instances locales se multiplient :

- les crèches d'entreprises continuent d'être accompagnées, mais leur financement est conditionné à la cohérence du schéma départemental (ou régional)
- Les micro crèches se développent en milieu rural
- Des classes passerelles, dont le niveau d'encadrement est intermédiaire entre celui de la crèche et celui de l'école maternelle, sont développées

Parallèlement, un ensemble de services est développé afin d'accompagner les parents dans la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. La collectivité solvabilise par le biais de crédits d'impôt une série de services : aide au ménage, conduite des enfants sur le lieu du mode de garde ou du loisir, activités périscolaires.

La mise en place d'un service public de la petite enfance

Le service public de la petite enfance se caractérise par des objectifs, des moyens et une autorité organisatrice à qui est confié le pilotage. Il s'illustre avant tout par le renforcement de la gouvernance dans le secteur de la petite enfance afin de coordonner les différents acteurs y intervenant, et assurer une programmation et un pilotage de l'offre sur le territoire. L'objectif plus précisément serait ici de confier clairement à une collectivité publique la responsabilité de l'offre dans certaines composantes :

- le rapprochement entre les besoins individuels des familles et les places disponibles (mise à disposition d'un service d'information) ;
- la détermination des solutions existantes et des besoins : autrement dit, l'établissement d'un diagnostic, en particulier sur des territoires à géométrie variable suivant la densité de la population, globalement sur des bassins d'emploi ;
- la programmation des développements ou des redéploiements sur l'échelle territoriale pertinente.

Pour ces deux derniers points, on voit l'intérêt de développer des méthodologies harmonisées et de porter un regard sur une zone de type bassin d'emploi. L'échelon adéquat serait alors supra communal, de type départemental, voire régional. Se poserait alors la question de l'acteur chef de file : s'agit-il de privilégier un acteur « déconcentré » qui puisse appliquer les orientations résultant d'un pilotage national et garant d'une certaine neutralité et homogénéité sur l'ensemble du territoire ? ou bien un échelon de collectivité locale, acteur décentralisé qui bénéficierait d'une plus grande latitude ? Quel que soit l'acteur désigné, le principe du barème de participations financières des familles homogène sur l'ensemble du territoire reste préservé. Il s'agit également de réfléchir à une organisation qui permette de répondre au mieux à une préoccupation forte : celle de réduire les disparités territoriales en matière d'offre de garde et de bien identifier des territoires prioritaires. Se poserait également la question de l'échelon territorial le plus pertinent pour une telle mise en cohérence des moyens : départemental ou régional ?

L'arrêt d'activité

Si le libre choix d'activité n'est pas complètement supprimé dans ce scénario, il est fortement conditionné par la logique d'insertion professionnelle et par les arbitrages précédents concernant la promotion de l'offre de garde. Le principe est, tout en permettant aux parents de faire une pause professionnelle à l'occasion de la naissance d'un enfant, d'optimiser le retour à l'emploi. Ainsi, plutôt qu'un arrêt d'activité, est proposée la **possibilité d'allonger le congé maternité et / ou paternité**, sous des modalités souples.

Les parents pourraient ainsi prendre :

- au premier enfant, de 3 à six mois
- au second, de 4 à 9 mois
- à partir du troisième, de 6 mois à 1 an

La rémunération mensuelle correspondrait aux indemnités journalières et le partage des congés entre parents est de ce fait spécialement encouragé.

Dans cette option, et alors que l'arrêt d'activité est conçu en lien avec la naissance, le congé à temps partiel est supprimé.

Un accompagnement dans l'emploi (entretien dans l'entreprise ou par un conseiller ANPE) devient systématique à l'issue du congé, afin de réintégrer la personne dans son poste, ou de travailler sur le parcours professionnel.

3. Conséquences

En conséquence, dans ce scénario, la politique petite enfance :

- continue à soutenir la croissance et l'emploi grâce aux moyens alloués, plus particulièrement dans les services ;
- permet d'améliorer la réponse offerte aux besoins des familles dans le cadre d'une cohérence territoriale ;
- soutient la natalité, tout en renforçant la participation des femmes à l'emploi (volet insertion professionnelle du congé maternel) ;
- participe au renforcement de l'égalité des genres par un recours accru à un congé « mixte » ;
- permet d'accroître l'efficacité de la dépense publique et la clarification des compétences entre les acteurs intervenant dans le domaine de la petite enfance. Plus lisible et plus efficace, elle suscite l'adhésion et justifie les arbitrages budgétaires réalisés en sa faveur.

Encadré : Quels avenir pour les avantages familiaux de retraite ?

Les avantages familiaux ou compensations familiales désignent les mesures par lesquelles le système de retraite prend en compte les caractéristiques familiales des individus. En effet, le système de retraite repose principalement sur des cotisations individuelles qui sont fonction de la participation au marché du travail et de l'évolution de salaire. Il en résulte un écart important entre les niveaux de retraites de droits directs des femmes et ceux des hommes.

1. Les avantages familiaux en terme de retraite du Régime Général sont composés de 3 éléments.

Ces trois dispositifs consistent à accorder des droits supérieurs pour la retraite à ceux que permettrait un calcul strictement lié aux cotisations versées. La bonification de pension et la majoration de durée d'assurance permettent d'obtenir des droits plus que proportionnels aux cotisations versées tandis que l'AVPF permet la prise en compte dans la constitution des droits à pension, de périodes non travaillées dites assimilées.

Ces mesures ont un poids financier important. Selon le COR, elles représentaient pour l'ensemble des régimes, en 2000, 15 milliards d'euros sur une masse totale des pensions de 165 milliards d'euros. Les différentes compensations familiales se sont superposées au cours du temps et leurs objectifs de départ ne répondent plus toujours aux problématiques actuelles. Par exemple, la bonification de pension était, à sa création, motivée par le fort taux d'inactivité des mères de famille nombreuse. L'augmentation des taux d'activité féminine a sensiblement modifié le profil des bénéficiaires de cette disposition. Par ailleurs, les financements de ces « avantages » sont disparates sans que cela soit toujours justifié. Parfois à la charge des régimes eux-mêmes comme la majoration de durée d'assurance, parfois à la charge de la branche famille, directement comme l'AVPF ou, indirectement via le fonds de solidarité vieillesse, pour une part importante de la bonification de pension au Régime Général (60% actuellement). Le contexte de tensions financières importantes pesant sur le système, qui vont nécessiter des ajustements de différentes natures, incite à mener une réflexion globale sur ces « avantages familiaux ».

A. Bonification du montant de pension pour les assurés ayant élevé au moins 3 enfants

Ce dispositif, institué en 1945 à la création du Régime Général existait déjà dans les régimes spéciaux. En raison du contexte démographique après la seconde guerre mondiale, cette mesure avait pour objectif principal d'encourager la natalité. Il s'agit d'une majoration de pension, attribuée aux assurés (aux hommes comme aux femmes) qui ont élevé au moins 3 enfants. Cette majoration est proportionnelle au montant de la pension et non imposable. Ses modalités sont variables selon les régimes. Dans la fonction publique, cette majoration est progressive en fonction du nombre d'enfants. Elle est de 10% pour 3 enfants et 5% en sus pour tout enfant supplémentaire sans limitation autre que celle du dernier traitement de base brut. Les dispositions pour le secteur privé sont différentes. Dans le régime de base, la majoration est de 10% mais ne varie pas avec le nombre d'enfants. Les régimes complémentaires ont des prestations encore différentes : pour l'AGIRC la majoration est de 10% avec une augmentation de 5% par enfant supplémentaire dans la limite de 30%. A l'ARRCO, la majoration est de 5% pour trois enfants ou plus élevés. Ces différences de réglementation, appliquées à des niveaux différents de pensions, se traduisent par des montants et donc des coûts globaux pour les régimes qui ne sont pas toujours en proportion avec les effectifs.

Tableau n°1 : Estimation de l'impact et du montant de la bonification pour enfant servie dans les différents régimes à partir de l'Echantillon Inter régimes des Retraités (EIR) 2001 :

	Effectif (en milliers d'individus)	Montant mensuel moyen de la retraite (droits directs)	Bénéficiaires de la bonification (en % des retraités du régime)	Montant mensuel moyen de la bonification pour les bénéficiaires
Régime Général	8271	445€	41,8%	41€41
ARRCO	8200	239€		18€
AGIRC	1112	729€	37,6%	117€
Fonction publique	1150	1473€	30,9%	211€

Source : Cour des Comptes, Rapport d'Avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires

La bonification de pension a un coût direct mais aussi un coût indirect en raison de l'exonération fiscale dont elle bénéficie : selon la Direction du Budget, celui-ci serait de l'ordre de 0,4 milliard d'euros en 2004.

Cette bonification auparavant supportée directement par chaque régime de retraite, est financée depuis 1994 par le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) pour l'avantage accordé aux retraités du régime général et ceux des régimes alignés. Le FSV a dépensé à ce titre 3,2 milliards d'€ en 2003. La loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2001 a posé le principe d'une prise en charge progressive par la CNAF de la majoration pour enfants telle qu'elle est supportée par le FSV. La participation de la CNAF à cette dépense du FSV a été de 15% en 2001, 30% en 2002 et est de 60% depuis 2003. En 2006, la participation de la CNAF à ce titre est de 2,2 Md€.

B. La majoration de durée d'assurance (MDA)

Depuis 1972, dans le régime général, les femmes bénéficient d'une majoration de durée d'assurance d'un trimestre pour toute année durant laquelle elles ont élevé un enfant dans la limite de huit trimestres par enfant. La réforme d'août 2003 en modifiant les dispositions concernant cette majoration de durée a accru l'hétérogénéité entre les régimes, plus particulièrement entre le régime général et celui de la fonction publique. Dans le Régime Général, la condition de durée « avoir élevé un enfant pendant neuf ans avant ses seize ans » a été supprimée pour ne pas pénaliser les mères ayant perdu un enfant en bas âge. Dans la fonction publique et selon le principe communautaire d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes (jurisprudence Griesmar), la majoration s'applique dorénavant aux hommes comme aux femmes. Elle peut désormais atteindre trois ans par enfant mais une condition d'interruption ou de réduction d'activité est posée. De plus, pour les enfants nés à compter du 1er janvier 2004, il existe une majoration de 2 trimestres (6 mois) liée à l'accouchement sans condition d'interruption d'activité.

La majoration de durée d'assurance permet en pratique aux femmes qui ont élevé un enfant de prendre leur retraite plus tôt. Elle est valorisée sur la base du salaire moyen de carrière. En retenant la descendance finale de chaque génération de femmes, on peut évaluer les majorations moyennes de durée d'assurance : ces majorations représentent environ 20 trimestres (donc 5 ans) pour les femmes qui liquident actuellement leur pension et cette moyenne devrait descendre selon le COR progressivement à 16 trimestres.

Ce sont les régimes de retraite qui financent en totalité ces majorations de durée d'assurance. Le coût global est difficile à estimer. La Cour des Comptes¹⁸ estime qu'il représentait pour le Régime Général en 2002, une dépense de 2,9 milliards d'euros pour 3 millions de bénéficiaires.

C. L'Assurance Vieillesse des Parents aux Foyers (AVPF)

Cette assurance vieillesse a été instaurée en 1972 sous le nom d'assurance vieillesse des mères de famille (AVMF). Elle permettait aux mères de famille percevant l'allocation de salaire unique et sa majoration ou de la mère au foyer, de valider au titre des années de présence au foyer des périodes d'activité professionnelle sur la base d'un salaire au SMIC. Le champ a été progressivement élargi : tout d'abord aux femmes assurant la prise en charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé en 1975 et, dans un second temps, en 1977, à celles qui perçoivent le complément familial. Puis, à partir de 1979, le bénéfice est étendu aux hommes et devient l'Assurance Vieillesse des Parents aux Foyers.

La condition d'inactivité ne s'applique qu'aux personnes en couple. Elle soumet l'affiliation à une condition de non-activité ou plus précisément de seuil de revenu d'activité pour la personne à affilier (12 fois la BMAF pour les revenus annuels de l'année n-1 dans le cas des bénéficiaires du complément familial et l'allocation de base de la PAJE tandis que pour les titulaires du CLCA et de l'AJPP, la limite correspond à 63 % du plafond de la sécurité sociale). Enfin l'affiliation est soumise à une condition de ressources qui concerne tous les foyers. Elle est différente selon les prestations ouvrant droit à l'affiliation et la configuration familiale : il s'agit soit du plafond de ressources du complément familial soit de celui de l'allocation de rentrée scolaire.

Cet avantage permet aux bénéficiaires déjà assurés au régime général d'y majorer leur durée d'assurance et si ce n'est pas le cas de se constituer des droits dans ce régime au seul titre de l'AVPF (en particulier pour les cotisants à d'autres régimes). Le financement des droits à la retraite pour les parents inactifs repose entièrement sur la CNAF qui verse des cotisations à la CNAV sur la base du SMIC. En 2004, la CNAF a versé à la CNAV 3,9 milliards d'euros au titre des cotisations d'AVPF. 1,7 millions de personnes « en année pleine » sont affiliées à l'AVPF dont 92,5% de femmes. Sur l'ensemble de la période 1973-2003, le montant du transfert de la CNAF à la CNAV est de 76 milliards d'euros constants 2003.

¹⁸ Rapport sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, Avril 2003, page 158.

Du côté « dépenses de pension » résultant de l'AVPF, la charge actuelle est très inférieure au montant des cotisations que la CNAV perçoit puisque l'existence relativement récente de cette mesure fait que les personnes ayant bénéficié pleinement de l'affiliation ne sont pas encore parties à la retraite. Un alourdissement des dépenses est naturellement à attendre pour la CNAV au fur et à mesure que les affiliés commenceront à liquider leurs droits à la retraite et finalement, la montée en charge complète du dispositif. A ce titre, on évoque souvent le terme de « bombe à retardement » d'autant que la branche vieillesse n'a pas constitué de provisions financières spécifiques à ce sujet¹⁹.

2. Quelles pistes d'évolution des droits familiaux en matière de retraite ?

Les dispositifs de droit familiaux dans le système de retraite français se structurent autour de deux logiques principales, même si la correspondance entre les dispositifs et les logiques à l'œuvre revêt pour partie un caractère arbitraire :

- la première consiste à rétribuer, sous forme de droits supplémentaires à la retraite, les parents ayant eu des enfants, futurs cotisants des régimes de retraite, et contribuant ainsi au renouvellement des générations. La bonification de pension de 10 % pour trois enfants notamment peut relever de cette logique ;

- la seconde suppose que la présence des enfants peut ralentir l'accumulation d'actifs en vue de la retraite, en ayant un effet sur la carrière professionnelle (et donc sur les droits dans le régime) et/ou sur la constitution d'un patrimoine :

* la bonification de pension de 10 % pour trois enfants et plus, accordée au deux parents, peut viser à corriger globalement cet effet. Se posent alors des questions relatives au calibrage de la mesure (trois enfants et plus, taux de 10 %, et plus spécialement caractère proportionnel à la pension de la majoration, qui plus est non imposable) ;

* des dispositifs spécifiques visent à « neutraliser », ou du moins compenser en partie, les effets de la présence d'enfants sur la carrière (interruption ou réduction d'activité, moindre progression salariale). L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les majorations de durée d'assurance (MDA) peuvent être considérées de cette nature. Si on souhaite s'orienter vers une meilleure prise en charge des aléas de carrière liés aux enfants se posent alors un certain nombre de questions quant aux modalités des dispositifs (sur la durée à valider, le niveau de salaire de validation, la condition de cessation ou non d'activité, un meilleure prise en compte du temps partiel). Ceci renvoie d'une certaine façon à la définition du modèle social et familial de référence, en particulier sur la nature de l'activité féminine.

Les pistes d'évolution possible des droits familiaux et conjugaux doivent tenir compte du droit européen et du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes, ce qui conduit à une orientation vers des dispositifs non sexués. On peut toutefois s'interroger sur la manière de continuer à compenser de fait les mères tout en respectant formellement l'égalité de traitement entre les sexes. Par ailleurs, les pistes d'évolution devraient également s'articuler avec les objectifs visés par la politique familiale, sachant qu'un certain nombre d'incohérences ont pu être développées au cours du temps et de la sédimentation de différents dispositifs. Enfin, ces évolutions pourront également être motivées par la modification de comportement en terme d'activité professionnelle et de fécondité depuis la mise en place des avantages familiaux en matière de retraite, c'est-à-dire depuis quelques décennies.

(i) *Vers une logique de fusion entre MDA et AVPF ?*

La question d'une fusion éventuelle de la MDA et de l'AVPF a déjà été soulevée au cours de séances du Conseil d'Orientation des Retraites. Une des pistes d'évolution consisterait à conditionner le bénéfice de ces droits à une interruption d'activité. Ceci serait de fait clairement pénalisant pour les mères n'ayant jamais interrompu leur carrière par rapport à la situation actuelle où la MDA est accordée à toutes les mères. Or, il est probable que la présence des enfants conduise à une moindre progression salariale même en l'absence de réduction ou d'interruption d'activité.

Toutefois, dans le cadre d'une mise à plat des régimes de retraites, et compte tenu du développement continu de l'activité féminine, il est apparu que le dispositif MDA pouvait permettre de plus en plus des départs à taux plein plus précoces pour les bénéficiaires. Dans le souci d'assurer la viabilité financière des régimes de retraites, cette situation pourrait ne pas être jugée souhaitable et motiver finalement le principe du conditionnement à l'arrêt (ou réduction) d'activité.

¹⁹ A cet égard, il aurait pu être judicieux de s'interroger sur le rattachement adéquat pour les recettes de cotisations AVPF alors que le dispositif est en phase de montée en charge : le Fonds de réserves des retraites aurait notamment pu servir à supporter le choc démographique à venir...

Dans un tel scénario, il y aurait alors une forte logique pour chercher à fusionner les deux dispositifs MDA et AVPF. Plusieurs questions devraient dans ce cas être tranchées :

- comment articuler la logique de droits individuels pour la retraite et le niveau de ressources du ménage à l'âge de la retraite (retraite du conjoint ou pension de réversion) ?
- quel salaire de référence retenir pour le report au compte (salaire annuel moyen ou SMIC ?)
- la condition de perception d'une prestation familiale pour l'affiliation à l'AVPF resterait-elle justifiée ?
- quel financeur général pour le dispositif globalisé (sachant que l'AVPF est actuellement supporté par la CNAF et la MDA par les régimes de retraites) ? Sur ce dernier point, une option possible serait de confier le financement global du dispositif à la branche famille, en soulignant sa participation à la politique familiale. Accessoirement, cela permettrait par ailleurs de soulager les finances des régimes de retraites qui n'auraient plus alors à supporter la charge de l'avantage MDA (même si la condition d'arrêt d'activité en aurait déjà limité le coût).

Plus généralement, la tension financière perçue du côté de la branche vieillesse à l'horizon 2015-2020 du fait de la montée en charge complète du dispositif de l'AVPF et l'absence de provisionnement qui aurait été nécessaire depuis le début des années 70 pour la supporter, s'ajoutant au problème plus global du financement de l'ensemble des retraites, conduirait à mettre à nouveau la branche famille à contribution. Plusieurs voies seraient possibles, outre la fusion MDA/AVPF évoquée plus haut :

- un relèvement des taux de cotisations pour la retraites, comme cela serait également appliqué pour les salariés actifs ;
- un assouplissement des conditions d'affiliation à l'AVPF pour permettre une durée d'affiliation plus longue : à l'instar de l'allongement de la durée de cotisation pour les actifs pour valider une retraite à taux plein, l'effort serait ici porté non pas par les actifs cotisants mais bel et bien par la branche famille.

De facto, l'alourdissement de la charge de la branche famille sur ce poste de dépense, limiterait ses moyens disponibles pour d'autres dépenses, notamment celles s'apparentant à des aides directes aux familles.

(ii) Vers une remise en cause de la bonification pour enfants ?

A l'origine, la bonification de pension est une mesure dont l'objectif est de favoriser la natalité en compensant le déficit d'épargne des familles ayant eu au moins trois enfants par rapport à d'autres disposant de revenus similaires. Cela explique en partie que la bonification soit proportionnelle au montant de la pension. La seconde raison est que le calcul des retraites relie directement des montants de la retraite avec le revenu perçu pendant la période d'activité. Dans le contexte de difficultés de financement des régimes de retraite en particulier et des régimes de sécurité sociale en général, un réexamen de ce dispositif serait devenu impératif, à l'aune des principes de solidarité nationale et des objectifs de la politique familiale.

Le choix de l'imputation financière de cet avantage à la CNAF²⁰ a été motivé en loi de financement de la sécurité sociale par le fait qu'il relève de la politique familiale. Il a ainsi été considéré qu'il s'agissait d'allocations familiales différées, venant compenser un manque d'épargne lié à la charge d'enfants. C'est sans doute dans cette logique que le caractère non imposable de la bonification, à l'instar des prestations familiales, a pu se justifier. En revanche, la croissance de cette « allocation » avec le revenu s'avère en contradiction totale avec le principe de versement forfaitaire des allocations. En effet, la bonification de pension est fonction croissante de la pension, différenciée selon le régime et favorise les couples bi actifs à hauts revenus.

Il peut être par ailleurs utile de rappeler la vocation des prestations familiales, qui apportent un soutien particulier pour les familles ayant au moins trois enfants. Celle-ci est précisément de réduire, dans une logique de compensation, le coût des enfants au moment où ils sont à la charge de leurs parents, c'est-à-dire en principe durant la vie active de ceux-ci. A noter en outre que, s'agissant des familles imposables, celles-ci ont pu bénéficier des effets du quotient familial, qui joue en principe bien le rôle de la redistribution horizontale et par là devrait compenser les éventuels défaut d'épargne au cours de la vie active.

Enfin, l'avantage spécialement consenti pour les familles d'au moins trois enfants pose aujourd'hui question.

Dès lors, deux scénarios pourraient voir le jour :

- une remise en cause radicale du dispositif de la bonification, sous le principe qu'il est plus opportun d'aider les familles au moment où les enfants sont à leur charge qu'après leur départ. En pratique, la bonification de pension serait dès lors supprimée pour l'ensemble des régimes, mettant alors fin aux situations hétérogènes suivant les régimes, parallèlement à une revalorisation des prestations d'entretien versées par la branche famille, sous condition de ressources. Le caractère anti-redistributif et inéquitable de la mesure serait ainsi largement corrigé.

20 En 2006, la prise en charge financière pour la CNAF est de 60% de la dépense du FSV ; à terme, la loi de financement de la sécurité sociale prévoit 100% dès que les finances de la branche famille le permettent.

- une refonte importante du dispositif qui serait centré sur la logique visant à rétribuer les parents d'avoir eu des enfants, futurs cotisants du système des retraites. En suivant ce principe de « bonus par enfant », l'ouverture de cet avantage s'effectuerait dès le premier enfant et le principe de l'avantage forfaitaire serait alors naturellement retenu. Ceci garantirait une plus grande équité et apporterait un soutien plus efficace pour les plus basses pensions. Cet avantage forfaitaire serait éventuellement soumis à l'impôt sur le revenu, comme un élément constitutif d'un ensemble de revenus de remplacement. Dans un tel scénario, le principe de la prise en charge financière par la branche famille serait sans doute beaucoup moins justifié ; il pourrait alors être révisé simultanément à une refonte des dispositifs AVPF/MDA (cf plus haut).

(ii) Vers le développement de l'AVPF pour les congés familiaux de différente nature

Si le développement de l'activité féminine se poursuivait dans les années qui viennent, les besoins des familles se traduiraient par la nécessité de pauses professionnelles (interruption ou réduction d'activité). Celles-ci pourraient être aussi bien motivées par la prise en charge d'enfants que par celle des ascendants en situation de dépendance. L'allongement probable de la durée de la vie active à l'avenir peut en effet avoir pour conséquence le développement de ces situations.

Le dispositif de l'AVPF pourrait alors être généralisé, comme on en voit les prémises avec le congé de soutien familial, sous le nouveau terme de AVAF : Assurance Vieillesse des Aidants au Foyer. Toute interruption d'activité pour des motifs familiaux et dans le cadre d'un congé familial prévu par la loi, qu'il soit rémunéré ou non, ouvrirait alors droit à l'AVAF. Dans son principe l'AVAF garderait plusieurs caractéristiques de l'AVPF : le salaire reporté au compte serait le SMIC et le financement reposerait intégralement sur la branche famille²¹. Il s'en distinguerait cependant sur quelques aspects :

- la condition du bénéfice d'une prestation familiale ne serait plus à l'œuvre, c'est le congé de type familial qui ouvrirait le droit²² ;
- l'affiliation ne serait pas automatique : la personne ayant recours au congé pourrait choisir d'en bénéficier ou pas suivant son parcours professionnel (dispositif intéressant pour une personne ayant connu des revenus proches du SMIC et avec une pénibilité du travail importante, sans doute moins attractif pour une personnes avec des salaires plus élevés et une certaine souplesse pour repousser l'âge du départ en retraite).

Ces congés familiaux qui ouvriraient droit à l'AVAF resteraient très encadrés par la loi et avec des durées maximum le plus souvent afin d'éviter des effets pervers et une incitation trop forte à l'inactivité. Il reste que cette extension du dispositif facilitant la prise en charge familiale de personne en situation de dépendance (ascendant ou descendant), allégeant par là les besoins en termes d'infrastructures collectives, se traduirait par un accroissement très sensible du nombre de bénéficiaires. Il en résulterait une charge financière considérablement alourdie pour la branche famille, qui serait alors de plus en plus conduite à jouer le rôle de l'« employeur fictif providentiel » pour les personnes n'ayant pas accompli une carrière professionnelle complète, en raison de charges de familles, pour la validation des droits à la retraite.

En pratique, cette dépense accrue pour la prise en charge de cotisations retraite limiterait d'autant les marges de manœuvre financière de la branche famille, notamment pour le versement d'aides directes aux familles lorsque les enfants sont à leur charge.

²¹ Ceci constituerait naturellement un changement par rapport à la situation actuelle car il est bien prévu en LFSS 2007 que le coût résultant de l'affiliation à l'AVPF des personnes ayant recours au congé de soutien familial soit à la charge de la CNSA et non pas la branche famille.

²² Il en résulterait sans doute des conséquences notables en terme de gestion : car le fait que le dispositif ne soit plus adossé sur une prestation familiale rendrait la gestion par les CAF nettement moins facile.

PARTIE 1 : PRESENTATION DE LA THEMATIQUE ET DES ENJEUX

1. Définition

2. Les données essentielles

- 2.1 Les données socio-démographiques
- 2.2 Eléments sur la prise en charge des jeunes de 6 à 17 ans
- 2.3 Quelques données complémentaires

3. Les dispositifs de prestations légales

- 3.1 Evolution des prestations d'entretien
 - Un système de prestation d'entretien tendant à l'universalité*
 - Un ciblage sur certaines populations jugées prioritaires*
- 3.2 La prise en compte de l'assiduité scolaire dans l'attribution des PF
 - Les principes fondateurs*
 - 1959-2004 : suspension et suppression des PF*
 - Loi du 2 janvier 2004 : abrogation du dispositif*
 - Loi du 31 mars 2006 : contrat de responsabilité parentale*

4. Les dispositifs d'action sociale

- 4.1 Les actions développées par les Caf en accompagnement de la fonction parentale
- 4.2 Mieux concilier vie familiale et vie professionnelle
 - En matière de loisirs*
 - En matière d'accompagnement à la scolarité*
- 4.3 Les dispositifs en direction des parents
 - Relations enfants-parents et promotion des compétences parentales*
 - Centres sociaux*

5. Analyse comparée des politiques familiales en Europe

PARTIE 2 : SCENARIOS PROSPECTIFS

Résumé des scénarios

- Scénario 1 : tendanciel
- Scénario 2 : la politique familiale confortée
- Scénario 3 : la politique familiale contestée
- Scénario 4 : la politique familiale rénovée et recentrée

1. DEFINITION

« Variable statistique rêvée, universelle et intemporelle, quantitative, bref naturellement mathématique », le temps écoulé depuis la naissance permet-il de définir une classe des 6-17 ans ?

La première borne identifie la fin de la petite enfance avec l'entrée à l'école primaire : l'adieu à la maternelle marque certes une transition. Face à l'hétérogénéité des parcours scolaires, la deuxième privilégie la notion de majorité, dont la prégnance ne fait pas de doute non plus.

Entrée au primaire et âge nubile canonique, entrée au collège et majorité civile, bornent ainsi avec quelques débordements deux classes d'âge que confond la tranche des 6-17 ans : fin de l'enfance avec la puberté (transition entre deux périodes de transition), fin – par convention – de l'adolescence. Que ce soit dans la tradition juive ou dans la définition anglo-saxonne du groupe des teenagers, on situe souvent le commencement de cette dernière, en sa recherche identitaire, à 12 ou 13 ans ; la fin est beaucoup plus indéfinie, comme l'est le moment de l'acquisition d'une véritable autonomie. Le réflexe professionnel du sociologue, disait Pierre Bourdieu, est de rappeler que les divisions entre les âges sont arbitraires. On est toujours le vieux ou le jeune de quelqu'un.

Dans l'entre-deux-guerres la coupure est nette dans les milieux populaires entre l'enfance et la jeunesse : fin de l'école à treize ans, mise au travail dans les jours qui suivent ; puis service militaire, fiançailles, départ du foyer. Pour les jeunes bourgeois, le départ de la famille d'origine précède en revanche l'établissement professionnel. Entre ces positions traditionnelles, étudiant bourgeois ou jeune ouvrier sans adolescence, on trouve aujourd'hui toutes les figures intermédiaires : sur fond croissant de scolarisation (seuls 8% des adolescents de 17 ans ne fréquentent pas l'école aujourd'hui), coexistent ainsi plusieurs populations de jeunes, différenciées selon leurs conditions de vie, leurs trajectoires d'autonomisation et d'insertion professionnelle, leurs perspectives.

Les organisations de jeunes se développent au XIXe siècle en réponse aux phénomènes d'industrialisation et d'urbanisation, dans une logique de protection et d'hygiénisme ; elles sont laïques ou confessionnelles et peuvent avoir une fonction d'encadrement ou une fonction d'éducation. Les révolutions parisiennes de 1830 et 1848, qui ont mêlé sur les mêmes barricades étudiants, artisans et ouvriers, vont entraîner la formation de premières grandes associations laïques d'éducation populaire.

Née en Suisse en 1876 du souci de s'occuper autant du développement physique et moral des enfants que de leur développement intellectuel, les colonies de vacances se répandent rapidement dans tous les pays industrialisés. En France, plus de 100 000 colons sont recensés en 1913, 420 000 en 1936, plus d'un million à partir de 1955.

Jusqu'en 1936, l'encadrement de la jeunesse est surtout une affaire de structures privées. Fondés après l'adoption de la loi sur les congés payés, lorsque municipalités ouvrières et associations organisent le départ en vacances d'enfants et d'adolescents issus de milieux ouvriers, les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (C.E.M.E.A.) empruntent d'abord aux pratiques scoutistes et développent ensuite leur propre pédagogie, liant leur activité à un mouvement social de masse, les centres de vacances pour enfants et adolescents.

Les trente glorieuses institutionnalisent les structures d'encadrement de la jeunesse, consacrent l'émergence de réseaux locaux d'acteurs, voient de nombreux conflits d'intérêt entre l'Etat et un monde associatif. Après la guerre, on assiste à la naissance de la direction de la culture populaire et des mouvements de jeunesse, puis de la direction de l'éducation populaire et des mouvements de jeunesse au sein de l'Éducation nationale. La Fédération française des maisons de jeunes et de la culture regroupe des institutions locales ouvertes aux jeunes d'un quartier, d'une commune ou d'un groupe de communes.

Le rôle social des colonies de vacances change progressivement, et s'adapte à une logique de promotion du sport et des loisirs sains. Il s'agit alors de mettre à la portée de tous, la pratique des sports et la découverte de la nature. Les séjours deviennent payants, les camps sont organisés pendant toutes les périodes de vacances scolaires, la durée des séjours se raccourcit.

Avec la crise, la jeunesse devient un public central d'interventions publiques dans le cadre de la politique éducative et de celle de la ville ou de la délinquance. La fonctionnalisation de l'animation socioculturelle s'accompagne du souci de l'inscrire dans une logique de développement local, social et culturel.

Du côté des **prestations familiales**, aucun axe fort ne se dégage à l'intention de cette classe d'âge, ni pour le segment « fin de l'enfance », ni pour le segment « adolescence ». C'est certes la tranche d'âge des bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire (5,3 millions d'enfants tous régimes confondus en 2004). Elle est versée sous condition de ressources et adressée au public scolarisé. Les allocations familiales, pour leur part, excluent les familles d'un enfant, ainsi que les plus de 16 ans dont le statut est inconnu ou s'apparente de trop près à l'autonomie.

Qu'en est-il ailleurs en Europe ? Les Pays du Nord, où l'autonomie des jeunes est recherchée, arrêtent les allocations à 16, 17 ou 18 ans ; mais il en est de même en Espagne ou en Italie, pour des raisons fort différentes. Ailleurs, l'âge limite est fixé en général à 18 ans (à 16 dans les Pays de l'Est, au Portugal, en Suisse, dans les Iles Britanniques), mais un prolongement est prévu en fonction des études jusqu'à un âge qui peut aller de 19 à 27 ans.

Du côté de **l'action sociale** des Caf, les 6-17 ans sont le public cible des contrats enfance jeunesse, depuis l'extension aux 16/18 ans des contrats temps libres en 2003.

Les 6-17 ans sont concernés également par les actions de soutien à la fonction parentale : réseaux d'écoute et d'accompagnement des parents, aide à la scolarité, lieux d'accueil enfants-parents, éducation familiale et parentale. Destinés en principe à toutes les familles, ces dispositifs sont souvent proches d'une logique d'action sociale. L'action « accompagnement des familles dans leur rôle de parents » du programme d'action prioritaire relatif aux familles vulnérables, dont l'objectif est de « permettre aux parents d'exercer pleinement leur rôle de parent et l'éducation de leurs enfants » regroupe en effet les actions en faveur des bénéficiaires d'Api, celles engagées au titre des tutelles et curatelles, la médiation familiale, le conseil conjugal, le soutien à la parentalité, les CLAS, les maisons des adolescents, les chantiers jeunes bénévoles, les aides à la prévention, etc.

L'intervention des Caf n'est qu'un élément d'un vaste ensemble que, depuis 1998, les contrats éducatifs locaux sont censés coordonner, intégrant le temps scolaire qui relève de la responsabilité de l'Education nationale, le temps périscolaire et le temps extrascolaire. De fait, toutes les initiatives locales sont encadrées dans de multiples dispositifs nationaux, mis en place sous l'égide des pouvoirs publics : contrats de ville, contrats éducatifs locaux, contrats locaux de sécurité, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, veille éducative, contrats temps libre et contrats enfance, ateliers santé ville, réseaux d'écoute, d'aide et d'appui des parents, « école ouverte » et autres programmes de réussite éducative et réseaux « ambition réussite ».

Ces divers dispositifs relèvent d'autorités administratives différentes. La multiplicité des dispositifs et des sources de financement (État, collectivités territoriales, Caf, FASILD, Caisse des dépôts et consignations, FSE, CNASEA, etc.) rend difficile la lecture des politiques à l'égard des 6-17 ans, plus difficile encore d'évaluer les résultats obtenus par l'Etat, les Caf et les nombreux autres acteurs, dans leurs efforts de créer un environnement favorable au fait familial et à l'épanouissement des jeunes, d'apporter aux familles une assistance dans leur tâche éducative, de se substituer le cas échéant à la famille lorsque certains jeunes ne peuvent plus bénéficier d'une éducation à la responsabilité au sein de la famille, de favoriser l'autonomisation progressive des (futurs) jeunes adultes.

Objectifs certes quelque peu flous, où la prudence est de mise, tant les moyens manquent, les problèmes sont complexes, et le risque d'affaiblir l'autorité des parents est redouté ; avec la difficulté supplémentaire que le public des adolescents est sans doute l'un des plus réticents à subir une politique sociale pensée sans lui. Ce qui explique peut-être, comme l'affirmait un ministre voici trois ans, que l'adolescence soit « la grande oubliée de la politique familiale ».

2. LES DONNEES ESSENTIELLES

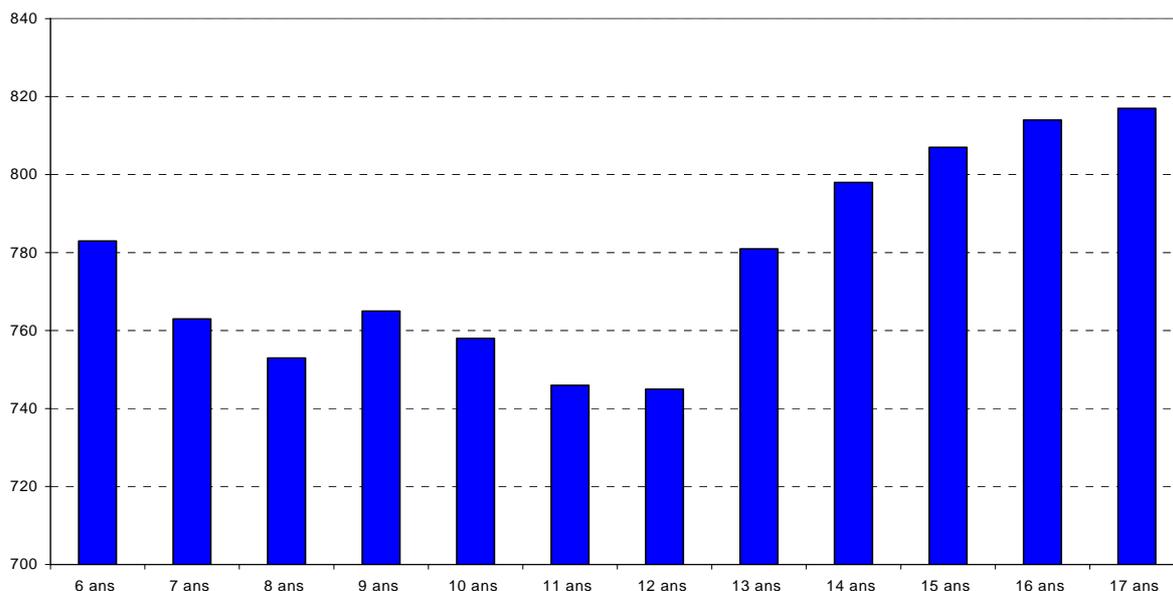
2.1 DONNEES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES

a. Près de 15% de la population totale, inégalement répartis sur le territoire

Au début 2006, on compte 9,33 millions de jeunes âgés de 6 à 17 ans en France, soit 14,8% de la population totale (6,1% pour les 6-10 ans et 8,8% pour les 11-17 ans).

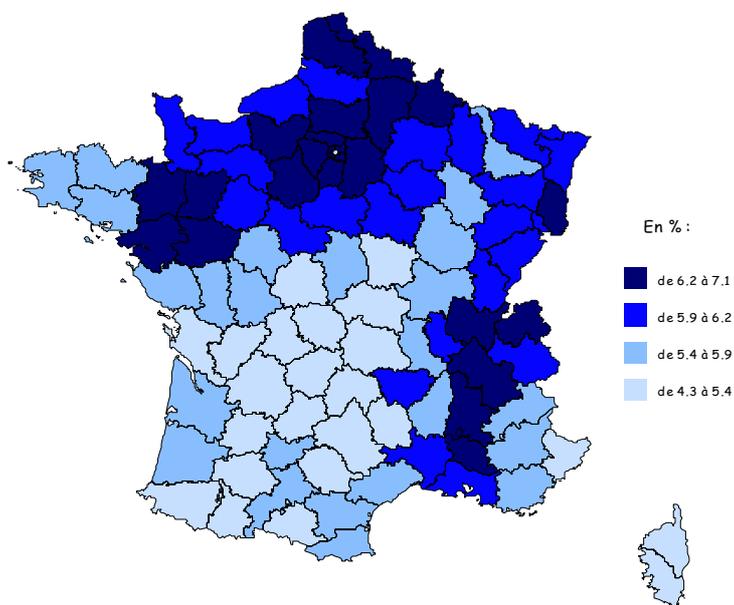
On peut relever, en termes relatifs, une petite « classe creuse » correspondant aux 7-12 ans, généralement en dessous de 760 000 enfants par an : ceci est à relier avec la fécondité plus basse au cours des années 1990. Dans les années qui viennent, on devrait retrouver des classes d'âge plus nombreuses chez les jeunes, compte tenu du nombre de naissances enregistrées depuis le début des années 2000 (de l'ordre de 800 000 chaque année). On note par ailleurs une inégale répartition des effectifs entre les sexes : dans la tranche d'âge 11-17 ans, on compte par exemple 51,4% de garçons et 48,6% de filles.

Répartition par âge révolu des jeunes (France entière, au 1er janvier 2006)

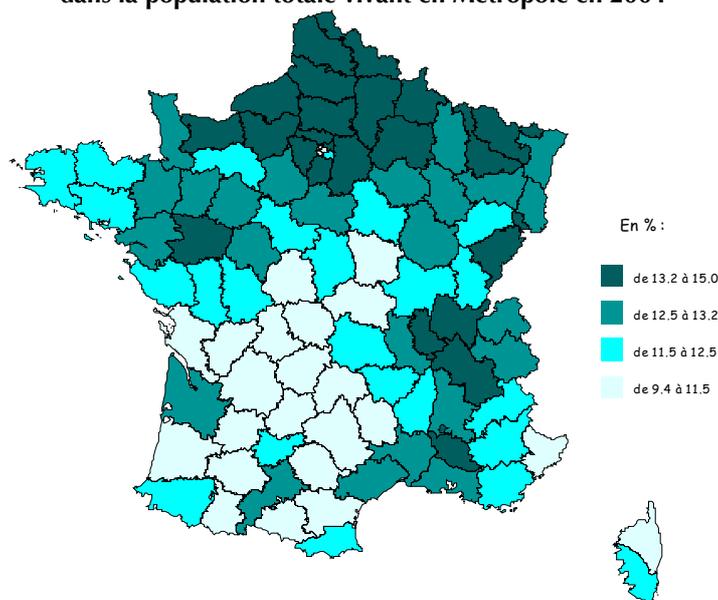


La répartition des jeunes est loin d'être uniforme sur le territoire. En se basant sur les données localisées de population de l'INSEE en 2004, par tranche d'âge quinquennale, on constate en effet des écarts très importants : selon les départements, la part des enfants de 5 à 9 ans peut varier de 4,3% à 7,1% de la population totale, tout comme celle des jeunes de 10 à 19 ans s'étend de 9,4% à 15% de la population totale. D'une manière générale, les jeunes sont nettement moins nombreux dans le quart Sud-Ouest et le centre du pays et en plus grand nombre dans le Nord du pays.

Proportion d'enfants âgés de 5 à 9 ans dans la population totale vivant en Métropole en 2004



**Proportion d'enfants âgés de 10 à 19 ans
dans la population totale vivant en Métropole en 2004**



Source : INSEE - Estimations localisées de population
Moyenne Métropole 5-9 ans : 5,8% ; 10-19 ans : 12,3 %

b. Le comportement d'activité des parents

Si la présence de jeunes enfants a une influence notable sur l'activité des femmes au-delà du premier enfant, cela est nettement plus diffus lorsque les enfants sont sortis de la petite enfance : le taux d'activité féminin est particulièrement élevé lorsque les femmes vivent en couple avec un ou deux enfants de plus de trois ans (il varie de 81,1 à 83,9%). La conciliation entre emploi et famille semble toutefois plus contraignante, même une fois passée la petite enfance, dans le cas de familles nombreuses : avec au moins trois enfants de plus de trois ans, l'activité des femmes est en effet moins fréquente (le taux d'activité est de 68,2%).

On relève cependant, dans tous les cas, une proportion importante du travail à temps partiel : pour les femmes vivant en couple, le taux d'activité féminin à temps partiel varie de 23,1 à 29,7% en présence d'enfants de plus de trois ans, tandis qu'il est très nettement inférieur en l'absence d'enfant (16,5%).

Activité, emploi et chômage selon le type de ménage et le nombre d'enfants

En 2005, en %

	Taux d'activité		Dont :					
			à temps complet		à temps partiel		au chômage	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
En couple	75,7	91,4	46,3	82,8	22,8	3,3	6,6	5,3
Sans enfant	74,4	84,2	51,4	74,2	16,5	4,3	6,5	5,7
1 enfant de moins de 3 ans	80,2	96,5	54,1	86,6	16,1	2,7	10,0	7,1
2 enfants dont au moins 1 de moins de 3 ans	59,8	96,3	29,9	86,7	25,6	3,8	4,4	5,9
3 enfants ou plus dont au moins 1 de moins de 3 ans	37,1	96,4	15,9	84,7	17,0	2,7	4,2	8,9
1 enfant âgé de 3 ans ou plus	81,1	91,2	51,5	83,4	23,1	3,3	6,4	4,6
2 enfants âgés de 3 ans ou plus	83,9	95,9	47,9	89,8	29,7	2,1	6,2	3,9
3 enfants ou plus âgés de 3 ans ou plus	68,2	94,8	30,6	85,1	29,3	3,7	8,3	6,0
Non en couple	79,5	82,8	53,9	67,5	15,0	5,1	10,6	10,1
Sans enfant	77,6	82,4	55,6	66,9	13,4	5,2	8,6	10,3
1 enfant ou plus	82,1	86,3	51,6	74,7	17,1	4,0	13,3	7,6
Ensemble	76,5	89,8	47,9	79,9	21,1	3,7	7,5	6,2

Champ : France métropolitaine, personnes de référence et éventuel conjoint de 15 à 59 ans.

Source : Insee, enquêtes emploi.

c. Les configurations familiales

En termes de configurations familiales, on peut souligner que, tout en restant limitée, la part des enfants vivant avec un seul de leurs deux parents augmente avec l'âge, du fait de la rupture de couples parentaux. La proportion d'enfants habitant avec un parent et un beau parent, très faible avant 4 ans atteint un maximum autour de 13 ans. Selon les données de l'enquête « étude de l'histoire familiale » de l'INSEE élaborée en prenant ancrage sur le recensement de 1999, on établit qu'à 13 ans, les enfants vivant avec un parents et un beau parent avaient 4 ans en moyenne lorsque leurs parents se sont séparés et 8 ans lorsque le parent qui les garde a refait sa vie en couple. Dans ce cas, l'âge moyen du départ du foyer parental est de l'ordre de 20 ans pour les enfants, soit un départ plus précoce que dans les familles dont les parents sont restés unis (plus de 21 ans en moyenne).

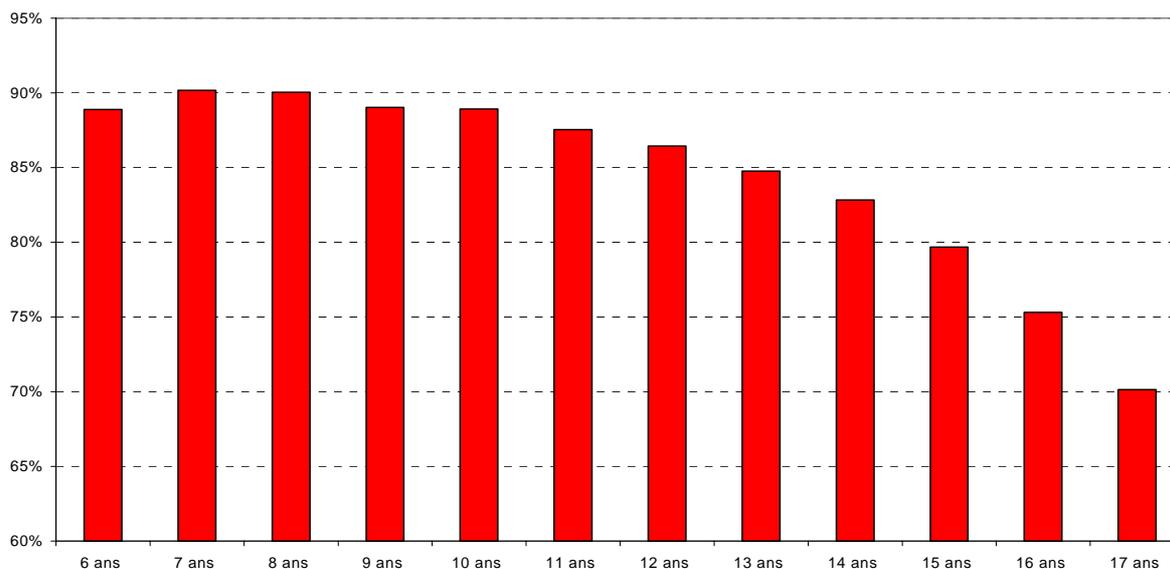
Au total, en 1999, près de 7% des enfants de moins de 25 ans vivant en foyer parental habitent dans une famille recomposée (avec parent et beau parent) : on ne dispose pas de données plus récentes, mais il est évident que cette proportion a nettement progressé au cours des dernières années et il est important de retenir par ailleurs que les jeunes de 6 à 17 ans sont les plus directement concernés par ce phénomène.

2.2 ELEMENTS SUR LA « PRISE EN CHARGE » DES JEUNES DE 6 A 17 ANS

a. Le taux de couverture par les prestations familiales

Le graphique ci-dessous représente le taux de couverture par âge des enfants par notre système de prestations familiales, au 31 décembre 2005, sur le champ Caf. Ce champ ne comprend pas l'ensemble des familles : le taux de couverture atteint par les Caf est désormais de l'ordre de 95%.

Taux de couverture par âge des enfants pour le bénéfice d'au moins une prestation familiale (champ Caf)



On remarque qu'un taux de couverture (sur le champ Caf) proche de 90% est obtenu pour les enfants de 6 à 10 ans et que ce taux décroît par la suite, très sensiblement à partir de 15 ans, pour être finalement limité à 70% pour les jeunes de 17 ans.

Ce phénomène traduit vraisemblablement, avant tout, un effet de vieillissement de la fratrie : plus les enfants grandissent, plus il est probable que leurs aînés dépassent l'âge limite de prise en charge pour les prestations familiales (20 ans) et fassent perdre le bénéfice de prestations familiales si le jeune est le cadet de la famille. Ceci peut également résulter de la fin du bénéfice de l'allocation de rentrée scolaire à partir de 16 ans (fin de scolarité obligatoire) mais cet effet est sans doute plus marginal.

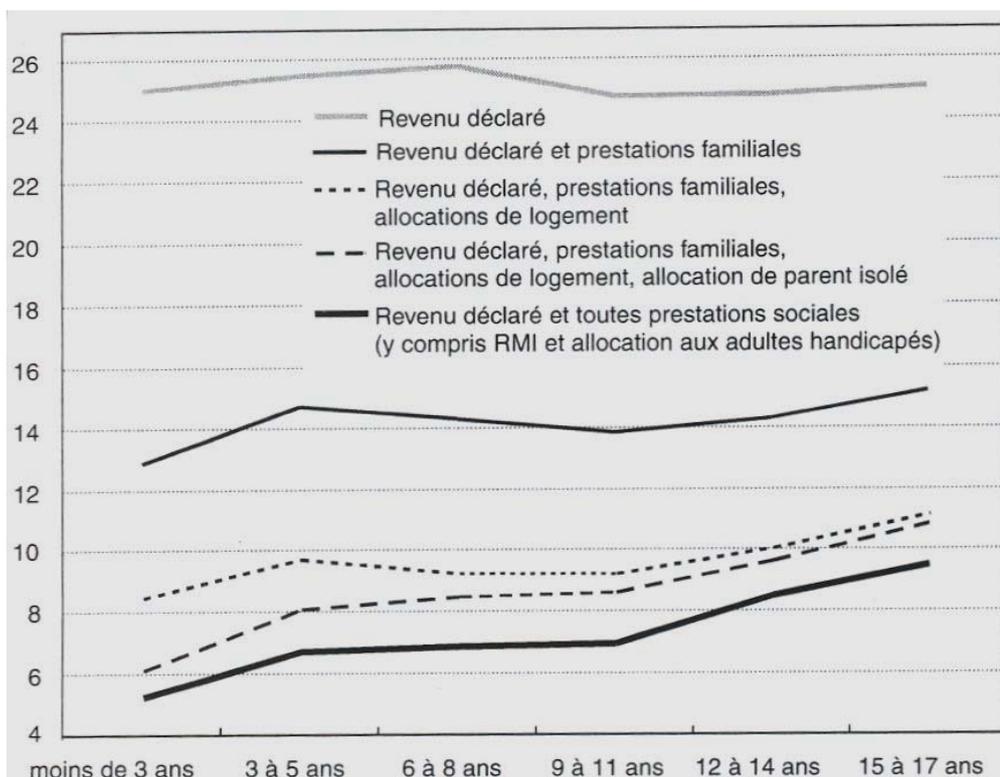
b. Proportion d'enfants restant sous le seuil de pauvreté

Le graphique suivant représente la proportion d'enfants restant sous le seuil de pauvreté, lorsqu'on intègre les différentes prestations. Celui-ci met en évidence le fait que davantage d'adolescents se trouvent sous le seuil de pauvreté, après redistribution, que les autres enfants.

En tenant compte de l'ensemble des prestations sociales, on constate en effet que 6% en moyenne des enfants de 0 à 5 ans se trouvent sous le seuil de pauvreté, contre près de 10% pour les jeunes de 15 à 17 ans. Ceci tient à la combinaison de trois facteurs :

- le système socialo-fiscal (prestations sociales, impôt sur le revenu et prime pour l'emploi) donne un surplus de revenus plus élevé aux familles ayant de jeunes enfants sous l'effet des prestations familiales plus généreuses avant les trois ans de l'enfant. La DREES estime que le surcroît moyen de revenu est en 2004 de 2 400 euros par enfant et par an : celui-ci est de 3 300 euros par enfant quand les familles ont de jeunes enfants et de 2 050 euros par enfants pour les autres familles.
- au cours de l'adolescence des enfants, la famille connaît une légère érosion de son niveau de vie : les majorations pour âge des allocations familiales et les aides à la scolarité au collège et au lycée sont insuffisantes pour compenser les dépenses supplémentaires qu'induisent les enfants quand ils grandissent (on rappelle que le coût croissant des enfants à l'adolescence est modélisé dans l'échelle d'équivalence de l'INSEE par un poids majoré à partir de 14 ans : avant 14 ans, l'enfant représente 0,3 unité de consommation, après 14 ans il est assimilé à un adulte et représente 0,5 unité de consommation).
- lorsque les enfants atteignent 20 ans, les familles sortent progressivement du champ de la politique familiale : si ces enfants restent à charge, avec la présence de cadets, le plus probablement adolescents, le niveau de vie des famille s'en trouve alors diminué par la réduction ou la perte des différentes prestations.

Proportion d'enfants restant sous le seuil de pauvreté lorsqu'on intègre les différentes prestations sociales



Source : INSEE- DGI, Enquête revenus fiscaux 1998 et 1999

c. Scolarisation

Comme le montre le tableau ci-après, les enfants sont intégralement scolarisés, jusqu'à l'âge de 14 ans. En dépit de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans, on observe un décrochage dès l'âge de 15 ans, âge à partir duquel le taux de scolarisation fléchit (réduction encore plus forte à partir de 17 ans).

Taux de scolarisation par âge, au 1er janvier 2004

6 ans	7 ans	8 ans	9 ans	10 ans	11 ans
100	100	100	100	100	100
12 ans	13 ans	14 ans	15 ans	16 ans	17 ans
100	100	99,6	98,6	97,3	92

Source : Ministère de l'Éducation Nationale

Au niveau européen, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'économie européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, des critères sont fixés pour l'éducation et pour la formation. Parmi ces critères, figure l'objectif de réduire à moins de 10% le taux de jeunes quittant prématurément l'école.

Selon cet indicateur normalisé européen (pourcentage de la population âgée de 18-24 ans ne suivant ni études ni formation et dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur), le taux obtenu par la France est de 14,2% en 2004, ce qui la situe à un niveau légèrement meilleur que la moyenne européenne (15,6%) mais toujours bien en dessous de l'objectif à atteindre pour 2010. Cet objectif revêt un enjeu important : les personnes sans diplôme ou titulaires du certificat d'études restent en effet, de loin, les plus touchées par le chômage (en France, leur taux de chômage atteint 15 % en 2005).

d. Accueils de loisirs

Les accueils de loisirs prennent en charge les enfants durant le temps post et péri scolaire, mais aussi pendant les vacances d'été et les petites vacances. Ces centres sont très majoritairement à gestion municipale. Ils offrent des activités de loisirs diversifiées, dont des activités sportives, culturelles et artistiques, définies dans le cadre d'un projet éducatif.

Les contrats temps libres établis par les Caf permettent le développement des accueils de loisirs, des départs en vacances, des actions d'animation socioculturelles et sportives, des projets créatifs et innovants en direction des enfants et adolescents, le développement d'informations en direction des familles et de leurs jeunes, des actions de coordination et de formation continue des professionnels, notamment des formations au BAFA.

En agrégeant les dépenses consacrées aux contrats temps libres et celles soutenant le fonctionnement des accueils de loisirs, on aboutit à une dépense de l'ordre de 650 millions d'euros pour la branche famille en 2005. Selon l'observatoire de l'enfance en France, environ quatre millions de jeunes sont accueillis chaque année dans ces centres. Les 4/5 de la fréquentation concernent les vacances scolaires, se partageant à égalité entre celles d'été et les « petites » vacances. Les 20% restants ont lieu durant le temps post et péri-scolaire.

2.3 QUELQUES DONNEES COMPLEMENTAIRES

a. Absentéisme scolaire

Selon l'Éducation Nationale, la proportion moyenne d'élèves « absents non régularisés » quatre demi-journées ou plus par mois dans les établissements publics du second degré est de l'ordre de 5%. Ce seuil de quatre demi-journées d'absences non régularisées par mois correspond au seuil fixé par la loi relative à l'assiduité scolaire qui fait référence aux manquements à l'obligation scolaire.

L'absentéisme touche très inégalement les établissements et le taux moyen d'absentéisme, à 5%, reflète mal la réalité. Ainsi, un établissement sur cinq ne connaît pas d'absentéisme non régularisé²³, tandis qu'un établissement sur 10 atteint des taux de 15% ou plus. Les lycées professionnels connaissent des taux d'absentéisme qui sont en moyenne le double de ceux des lycées d'enseignement général et technologique et sont quatre à cinq fois supérieurs à ceux des collèges.

²³ A noter que ces établissements ne sont pas différents du point de vue de l'origine socio-professionnelle des élèves de l'ensemble des établissements.

Proportion moyenne d'élèves absents quatre demi-journées ou plus (en %)

Collèges	Lycées	Lycées professionnels	Total
2,3	4,3	9,7	5,0

Source : Education nationale, année 2003-2004, moyenne de novembre à avril

On note en outre que la proportion moyenne de collégiens absents quatre demi-journées non régularisées est deux fois plus importante lorsque le collège se situe en ZEP. En revanche cette différenciation est quasiment inexistante pour les lycées professionnels, ceux-ci ayant, à la différence des collèges, la même structure de population d'élèves en ZEP et hors ZEP.

En raison de leurs absences, les élèves perdent en moyenne de l'ordre de 6,5% de leur temps d'enseignement. Là encore, cette donnée moyenne masque des différences : du fait de son absence, un élève de collège perdrait en moyenne 4% de son temps estimé d'enseignement, contre 6% pour un élève de lycée et 10% pour un élève de lycée professionnel.

b. Quelques comportements déviants : délinquance, conduites addictives

- Conduites addictives :

La moitié des adolescents fument ; plus de un sur trois de manière régulière. Ils reconnaissent la nocivité du tabac et la dépendance qu'il engendre : 40% souhaiteraient arrêter.

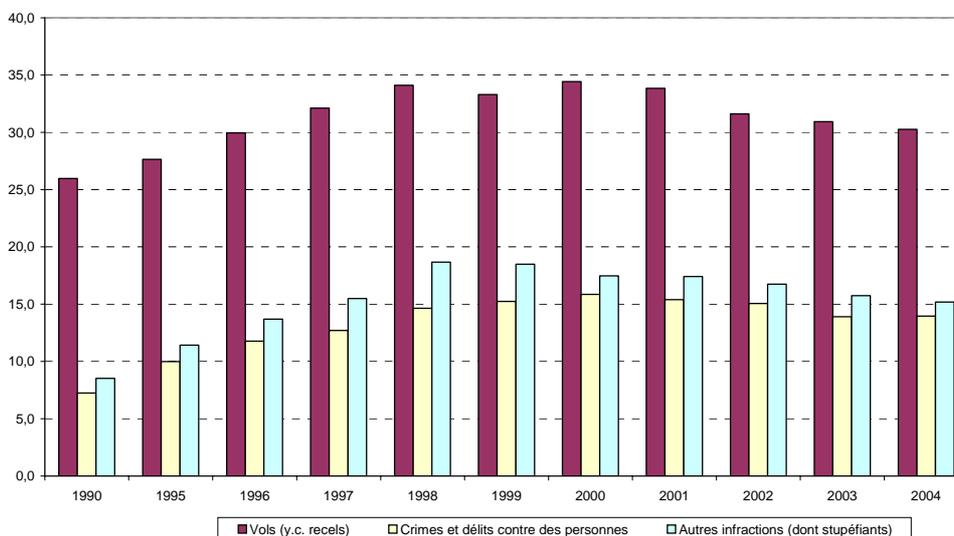
Les trois quarts des adolescents ont déjà expérimenté l'alcool : 10 à 20% en consomment régulièrement. Les variations géographiques et socio-économiques, ainsi que le contrôle et le comportement parental influencent nettement le comportement des jeunes.

La prévalence de la consommation du cannabis chez les adolescents est de 30 à 40% pour l'expérimentation et de 15 à 25% pour une consommation répétée. Chez les gros consommateurs, on peut noter un absentéisme scolaire plus important, une propension plus élevée à la transgression, aux idées et tentatives de suicides.

- Délinquance :

D'après les statistiques du Ministère de l'Intérieur, on trouve 20% de mineurs impliqués dans des infractions (vols, crimes et délits, autres) alors que les 11 à 17 ans représentent moins de 9% de la population. On peut en particulier relever la forte surreprésentation des mineurs pour ce qui touche aux vols (près d'un tiers des vols commis par des mineurs).

part des mineurs dans la criminalité et la délinquance



Source : Ministère de l'Intérieur

D'après les enquêtes de victimation²⁴, les adolescents sont les plus exposés aux agressions. Ainsi, ces enquêtes révèlent en moyenne que 10 % d'entre eux déclarent avoir subi une agression verbale ou physique. Ce n'est le cas que de 7,5 % des 20-29 ans, de 5 % des 30-39 ans.

c. Suicides

Le suicide représente la deuxième cause de mortalité chez les jeunes avec 14% des décès (la première cause, pesant pour 41%, est attribuée aux accidents de transports). Dans un tiers des cas de décès par suicide, on retrouve un état pathologique préexistant : état dépressif, psychoses, autres troubles mentaux et alcoolisme.

3. LES DISPOSITIFS DE PRESTATIONS LEGALES

3.1 L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS D'ENTRETIEN

Bien qu'en déclin relatif, les prestations d'entretien demeurent le principal poste de dépenses de la branche famille, devant les aides au logement, les minima sociaux, les prestations petite enfance et les transferts vers les autres branches de la sécurité sociale (cf. graphe annexe 1).

La vocation première des prestations légales, d'aider les ménages ayant des enfants à charge à supporter le coût de leur éducation, est donc confirmée par la prépondérance des allocations familiales au sein des prestations d'entretien, puisqu'elles sont versées sans condition d'âge de l'enfant ni condition de ressources.

La physionomie de cet ensemble a cependant profondément évolué au cours des trente dernières années, sous l'effet d'un double mouvement : la généralisation des aides et un certain ciblage sur des publics jugés prioritaires.

3.1.1 Un système de prestations d'entretien tendant à l'universalité

D'importantes avancées ont été enregistrées dans ce domaine, qui n'ont pas été véritablement remises en cause par la montée du critère ressources à partir des années 1970.

a. Les évolutions

L'extension à l'ensemble de la population :

La loi du 4 juillet 1975 a mis un terme définitif au lien existant entre droit aux prestations familiales et exercice d'une activité professionnelle, à compter du 1^{er} janvier 1978.

Le système n'éliminait finalement que très peu d'allocataires (1 sur 40.000), mais l'impact de la réforme est cependant loin d'être négligeable car :

- elle apporte une simplification notable tant pour les familles qu'en gestion pour les Caf ;
- elle a valeur de symbole : le droit aux prestations est désormais universel
- elle conduit à la définition de nouvelles règles concernant la détermination de l'allocataire : jusque là celui-ci était souvent le père, parce que c'était lui qui avait la plus forte probabilité d'exercer une activité professionnelle, et que les textes lui donnaient la priorité au cas où les deux conjoints remplissaient simultanément les conditions requises pour être allocataire. L'abandon de la condition d'activité a facilité la remise en cause de cette priorité, la mère devenant allocataire prioritaire en cas de désaccord entre les conjoints sur le choix de l'allocataire ;
- elle a contribué à faire évoluer la notion d'enfant à charge vers une prise en considération de la notion de « charge affective », la charge matérielle demeurant toutefois prééminente.

Le report progressif de la limite d'âge :

Il repose sur l'idée que l'une des principales faiblesses du système des prestations familiales est de ne pas prendre suffisamment en compte la forte augmentation du coût de l'enfant lorsqu'il atteint l'âge adulte mais demeure à la charge de ses parents.

Au niveau européen, l'âge limite pour être considéré comme à charge, notamment en cas de poursuite d'études, était souvent beaucoup plus élevé qu'en France.

²⁴ Ces enquêtes sont réalisées auprès d'un échantillon représentatif de la population, afin d'interroger sur les violences et délits subis. Elles visent à mesurer notamment les délits non déclarés.

Il a donc été décidé d'aider le jeune adulte, non par le développement de prestations qui lui seraient versées directement, mais par une revalorisation des prestations versées à ses parents.

- L'âge limite pour le versement des prestations familiales a été porté de 17 à 18 ans pour les enfants qui ne sont plus scolarisés, à compter du 1^{er} juillet 1990.
- La loi Veil du 25 juillet 1994 avait prévu de nouvelles avancées en la matière, en respectant certaines priorités :

Relèvement de 18 à 20 ans, quelle que soit la situation de l'enfant, sous la seule réserve qu'il ne perçoive pas un revenu supérieur à 55 % du SMIC. Il s'agissait de prolonger la réforme de 1990 et de mettre un terme à une injustice, dans la mesure où les enfants exclus du champ des prestations, c'est-à-dire les jeunes inactifs de plus de 18 ans, appartiennent le plus souvent à des familles disposant de faibles revenus.

Relèvement à 22 ans de la limite d'âge fixée à 20 ans, c'est-à-dire celle prévue pour les étudiants, apprentis, stagiaires de la formation professionnelle, et infirmes. Cette mesure devait concerner successivement le droit aux prestations de logement, à l'allocation d'éducation spéciale, à l'allocation de soutien familial et à l'allocation de parent isolé, au complément familial, et enfin les allocations familiales et leurs majorations pour âge (pour les familles nombreuses puis celles de deux enfants).

Cette réforme, qui devait être intégralement réalisée au 31 décembre 1999, ne le sera que partiellement, puisque seuls sont intervenus :

- le relèvement de 18 à 20 ans en deux étapes (1^{er} janvier 1998 et 1^{er} janvier 1999)
- le relèvement de 20 à 21 ans pour le Cf et les prestations de logement (1^{er} janvier 2000) mais pour l'ensemble des enfants et non les seules catégories initialement prévues (le droit à l'Al est prolongé jusqu'à 22 ans dans les DOM pour ces catégories)

L'extension du champ de l'allocation de rentrée scolaire :

Lors de sa création en 1974, l'Ars était réservé aux ménages ayant un enfant âgé de 6 à 16 ans, percevant au moins une prestation familiale, et disposant de ressources inférieures à un certain seuil.

De nombreuses familles ne pouvaient donc en bénéficier bien qu'ayant des enfants scolarisés.

Grâce à quatre réformes successives, le champ de la prestation a été progressivement élargi :

- le plafond de ressources a été très fortement relevé en 1984.
- l'âge limite a été porté à 18 ans (sous réserve de poursuivre des études ou d'être en apprentissage, et de ne pas percevoir plus de 55 % du SMIC), et le droit à l'Ars a été ouvert aux familles ne bénéficiant pas de prestations familiales mais de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation aux adultes handicapés, ou du Rmi, prestations également versées par les Caf (loi du 6 juillet 1990).
- l'ensemble des familles ayant un seul enfant à charge peut être allocataire, sous réserve de remplir la condition de ressources, à compter de la rentrée 1999 : la perception d'une autre prestation n'est plus exigée.
- la création d'un mécanisme différentiel permet depuis 2002 aux familles dont les revenus se situent légèrement au-dessus du plafond de bénéficier de la prestation à taux réduit.

b. Une présence du critère ressources sans basculement assistantiel

Conçu à l'origine dans la seule perspective d'une redistribution horizontale des revenus entre familles et ménages sans enfant, le système des prestations familiales opère depuis une trentaine d'années une certaine redistribution verticale, par l'introduction d'une condition de ressources pour l'ouverture du droit à certaines prestations ²⁵.

Le débat sur cette question est vif dès l'origine et va le demeurer jusqu'à la période actuelle. Plusieurs arguments sont avancés en faveur de la modulation :

- Si l'on considère les prestations familiales comme un complément à des ressources devenues insuffisantes du fait du coût d'entretien des enfants, il n'est pas logique d'attribuer ce complément à des familles dont le niveau de vie reste élevé malgré la présence d'enfants.
- L'attribution de prestations soumises à une condition des ressources égalise l'effort financier que représente pour les familles l'éducation des enfants, puisque cet effort est d'autant plus important que le revenu est faible.
- L'efficacité sociale des prestations familiales est d'autant plus grande que le revenu primaire est bas, puisqu'elles représentent dans ce cas une part très importante des ressources disponibles des familles.
- Le déséquilibre croissant des finances de la sécurité sociale impose le choix de la sélectivité, condition de l'efficience.

²⁵ En fait, cette condition existait déjà pour l'allocation de logement.

Mais la modulation est très contestée, notamment pour les raisons suivantes :

- Le système des prestations familiales doit conserver pour finalité essentielle la compensation des charges familiales et n'a pas vocation à corriger les inégalités sociales, rôle dévolu au système fiscal²⁶.
- L'introduction du critère ressources irait à l'encontre du mouvement de généralisation de la sécurité sociale et conduirait à la substitution d'une politique d'assistance au mécanisme d'assurance auquel les partenaires sociaux sont attachés, avec pour conséquences la remise en cause du mode de financement des prestations et de la gestion paritaire des organismes.
- L'exclusion de certaines familles du droit aux prestations s'opposerait au droit de l'enfant, fondement lui-même de l'abandon de la condition d'activité professionnelle.
- Un système sans modulation génère de lui-même un effet égalisateur car le fait d'ajouter un montant forfaitaire à des revenus inégaux « écrase » l'éventail de ceux-ci.
- Le mécanisme du plafond de ressources produit un effet de seuil conduisant à une double iniquité : traitement différent de familles aux revenus quasi-identiques, suppression de la prestation pour une augmentation même infime du revenu.
- La modulation implique la définition de règles complexes entraînant une moindre lisibilité de la législation par les allocataires et un alourdissement de la gestion pour les Caf.

C'est donc un compromis subtil entre sélectivité et universalité qui va finalement s'instaurer au fil des années. Le critère ressources est introduit dans de nombreuses prestations instaurées ou réformées à partir des années 1970-80, qu'il s'agisse de prestations d'entretien, de celles liées à la petite enfance, des aides personnelles au logement, et de l'assurance vieillesse des parents au foyer.

Mais sa progression est contenue :

- La modulation est très vite supprimée pour certaines prestations, en particulier pour les allocations familiales, soumises à une condition de ressources pendant seulement quelques mois, entre mars et décembre 1998²⁷ et qui demeurent la principale prestation d'entretien, à vocation universelle.
- Le seuil d'exclusion est relativement élevé pour certaines prestations (Cf-Apje, et surtout Paje),
- Plusieurs prestations créées sont destinées à l'ensemble des familles (Ape et Aged puis compléments de la Paje, App puis Ajpp), même si le montant de certaines est depuis quelques années modulé en fonction du revenu.

La part des prestations familiales soumises à une condition des ressources demeure relativement constante depuis trente ans et se situe entre 25 % et 30 % de l'ensemble si l'on excepte la parenthèse de l'année 1998²⁸.

c. Certains éléments de fragilité

Les études les plus récentes menées sur le coût de l'enfant montrent qu'il n'est pas uniforme selon son rang ni selon son âge, et que ces deux critères sont insuffisamment pris en compte par notre système d'aide.

- Le **coût du premier enfant** semble légèrement plus élevé que celui des enfants de rangs suivants, alors que la principale de nos prestations d'entretien - les allocations familiales - n'est attribuée qu'à partir du deuxième enfant, ce qui constitue une spécificité française. Il convient cependant de noter que certaines prestations, parmi lesquelles plusieurs prestations d'entretien, sont accordées dès le premier enfant. Le versement d'allocations familiales aux familles ayant un seul enfant est depuis longtemps revendiqué au nom de l'équité sociale²⁹, mais une telle mesure a souvent été jugée très coûteuse par rapport à son efficacité sociale.

- Le **coût de l'enfant croît avec l'âge** : le supplément de dépenses occasionné par sa présence passe de 11-12 % avant l'âge de 10 ans à 18 % entre 10 et 14 ans, et 28 % entre 15 et 19 ans³⁰.

- Le système des prestations familiales n'intègre pas pleinement ce constat puisque les majorations pour âge des allocations familiales sont le seul mécanisme prévu pour compenser l'accroissement du coût de l'enfant à partir de l'adolescence.
- Une étude menée auprès des allocataires de 10 Caf à la rentrée 2002 a montré que l'Ars couvrait une très large part des dépenses pour les élèves du primaire, mais seulement la moitié pour ceux du lycée, de l'enseignement supérieur ou ceux placés en apprentissage. Plébiscitée par les partenaires sociaux et les familles, le principe d'une modulation de l'ARS en fonction de l'âge a été retenue dans le Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale de 2008.

²⁶ Qui comprend également une logique de redistribution horizontale, par le système de quotient familial

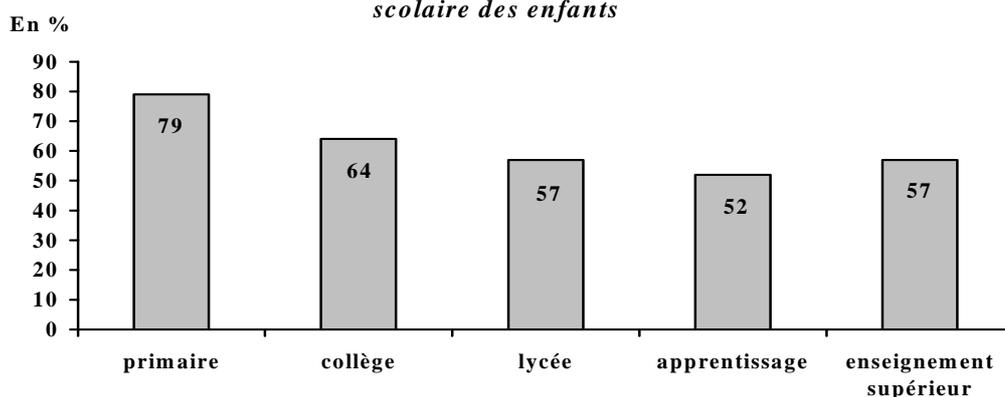
²⁷ La suppression de la condition de ressources sur les Af aura toutefois pour contrepartie un durcissement du plafonnement du quotient familial fiscal.

²⁸ Il n'en est pas de même si l'on envisage l'ensemble des prestations versées par la branche, du fait de la montée des minima sociaux et des aides personnelles au logement : le pourcentage est passé de 38 % à 63 % entre 1975 et 2005.

²⁹ Les enquêtes d'opinion y sont également favorables, voir baromètre aspirations et conditions de vie des Français, publication annuelle, CREDOC

³⁰ Source INSEE enquêtes Budget de famille 1999

Taux de couverture des dépenses par l'ARS selon le niveau scolaire des enfants



Le pouvoir solvabilisateur de l'allocation s'est toutefois nettement accru à partir de 1993, avec la création d'une majoration qui en a presque quadruplé le montant³¹. Cette majoration a été intégrée à la prestation de base et pérennisée en 2001, l'ensemble étant désormais financé par la branche famille alors que la majoration était jusque là prise en charge par l'Etat en tout ou partie.

Une nouvelle prestation, l'aide à la scolarité, avait été créée à la rentrée 1994 pour bénéficier aux enfants de 11 à 16 ans issus des familles les plus modestes. Cette prestation se substituait en fait au système des bourses des collèges gérées par l'Education nationale. Mais il est apparu très vite que la réforme avait été mal comprise et entraînait des effets dommageables ; elle a donc été supprimée et le système des bourses rétabli dès la rentrée 1998.

3.1.2 Un ciblage sur certaines populations jugées prioritaires

Même si peu de ménages avec enfants sont totalement ignorés du système des prestations familiales, certaines catégories de familles font l'objet d'une attention particulière. Le montant des prestations d'entretien qui leur sont attribuées est plus important, car elles doivent faire face à de très lourdes charges : il s'agit des familles nombreuses, des familles monoparentales et de celles ayant un enfant gravement malade ou handicapé.

a. Les familles nombreuses

Plusieurs raisons expliquent le choix de cette priorité, affichée depuis l'origine :

- La forte diminution des ressources de la famille à l'arrivée du troisième enfant, car la mère renonce, plus souvent encore que pour les deux premiers enfants, à son activité professionnelle
- L'augmentation substantielle des dépenses du foyer, car le changement de taille de la famille conduit à des investissements importants (déménagement, achat d'un nouveau véhicule)
- Une préoccupation démographique, car il apparaît plus utile d'encourager les naissances de rang 3 ou plus que celles de rang inférieur, plus probables même avec une politique familiale modérée.

- L'aide aux familles nombreuses a été mise en œuvre par le biais de la principale prestation d'entretien - les allocations familiales - et de prestations spécifiques.

La forte progressivité du barème des allocations familiales en fonction de la taille de la famille:

Elle existe depuis l'origine, mais s'est considérablement renforcée jusqu'au début des années 80, le taux attribué pour le troisième enfant représentant alors plus de 80 % du taux attribué pour deux enfants. Un rééquilibrage a été opéré en 1982, mais l'avantage en faveur des familles nombreuses demeure.

Le montant des allocations familiales est actuellement (2007) de 119 € pour une famille de 2 enfants, mais de 271 € pour une famille de 3 enfants et de 424 € pour une famille de 4 enfants.

Le montant par enfant est donc de 90 € lorsque la famille a 3 enfants, de 106 € lorsqu'elle a 4 enfants, alors qu'il est de moins de 60 € si elle n'a que 2 enfants. Cette progressivité est encore accrue par le système des majorations qui sont accordées lorsque les enfants deviennent adolescents ; ce système des majorations pour âge a lui aussi profondément évolué depuis sa création. La réforme de 1999 instaure ainsi deux taux et leur relèvement progressif à 11 et 15 ans. Dernièrement, la loi de Financement de la Sécurité Sociale simplifie le système en proposant une seule majoration, à 14 ans, afin de

³¹ Il convient de noter qu'une majoration avait déjà été accordée au cours des premières années d'existence de la prestation, en 1977 et 1979-80.

rationaliser le financement de ces majorations, et d'instaurer une meilleure adéquation entre le montant de l'aide et le coût de l'enfant.

L'existence de prestations spécifiques:

- **Le complément familial** est depuis 1985 réservé aux familles ayant au moins 3 enfants de plus de 3 ans, et disposant de ressources inférieures à un certain plafond.

Tel n'est pas le cas au moment de sa création en 1978, car il peut être versé alors, soit aux familles ayant un jeune enfant, soit aux familles nombreuses. La réforme qui l'instaure vise à assurer une certaine neutralité du système des prestations par rapport à l'activité féminine, en développement continu depuis l'après-guerre. Contrairement aux prestations auxquelles il se substitue³², son attribution n'est pas conditionnée à une absence d'activité professionnelle. La création du Cf constitue une avancée notable, car son montant est plus élevé que celui des anciennes prestations et davantage de familles sont aidées du fait de plafonds de ressources plus élevés. Une majoration de ceux-ci est prévue en cas de double activité, mais sa modicité ne lui permet pas de compenser l'apport d'un deuxième revenu.

En 1984 est décidé un fort relèvement des plafonds pour les familles nombreuses, mais c'est la création de l'allocation au jeune enfant en janvier 1985 qui va faire du complément familial une prestation réservée aux familles de trois enfants ou plus.

- **L'allocation forfaitaire** instituée en juillet 2003 est venue conforter encore la priorité accordée aux familles nombreuses dans notre système de prestations d'entretien. Cette allocation de 75€ par mois, versée pendant un an, leur évite de connaître une trop forte diminution de leurs revenus lorsqu'un de leurs enfants atteint 20 ans.

Grâce à l'ensemble des dispositions prises en leur faveur, les familles nombreuses perçoivent 45 % du total des prestations familiales versées, alors qu'elles ne représentent que 18 % des familles et 32 % des enfants.

b. Les familles monoparentales

Il est apparu nécessaire d'accorder une attention particulière à ces familles dont les caractéristiques ont fortement évolué :

- L'augmentation continue de leur nombre : les familles monoparentales représentent aujourd'hui 17 % des familles comprenant un enfant de moins de 25 ans contre 10 % il y a vingt ans et 1 enfant sur 7 vit désormais avec un seul de ses parents, le plus souvent la mère. Le phénomène résulte essentiellement de la forte progression des divorces et des séparations, à l'origine de la monoparentalité dans les trois quarts des cas, mais aussi de la fréquence des naissances hors couple (15 % des familles) tandis que le veuvage a fortement régressé (11 % des cas).
- La précarité de leur situation a alors justifié une intervention plus forte : les fichiers des Caf montrent clairement que les familles monoparentales ont en moyenne un revenu très inférieur à celui des autres familles, du fait de la perception d'un seul revenu et d'un taux de chômage élevé chez les mères élevant seules leurs enfants.

Le système des prestations vient en aide à ces familles par le biais d'une prestation spécifique d'entretien, **l'allocation de soutien familial**. Cette prestation a été créée en 1970 sous le nom d'allocation d'orphelin ; elle est initialement versée sous condition de ressources, supprimée dès 1973.

La prestation devient en 1975 une véritable aide aux familles monoparentales, quel que soit le fait générateur de l'isolement, car elle peut désormais être attribuée en l'absence d'établissement de la filiation et surtout en cas d'« abandon manifeste » par l'un des parents. Les parents divorcés ou séparés légalement ou de fait et qui assument seuls la charge de leurs enfants peuvent donc bénéficier d'une aide supplémentaire, d'autant plus indispensable que les pensions alimentaires sont souvent inexistantes ou impayées.

La loi Roudy de décembre 1984 remplace l'allocation d'orphelin par l'allocation de soutien familial, dénomination plus conforme au profil de la prestation. Mais surtout, elle confie aux Caf une nouvelle mission d'aide au recouvrement des pensions alimentaires, le versement de l'Asf n'étant consenti qu'à titre d'avance en cas de défaillance de l'un des conjoints, car le législateur estime que la collectivité n'a pas vocation à se substituer au parent défaillant.

Il convient de souligner que l'Asf n'est pas la seule aide prévue pour les foyers monoparentaux³³, et qu'outre le revenu minimum institué en leur faveur en 1976 (Api), des conditions particulières d'ouverture du droit pour certaines prestations.

Par ailleurs, les prestations destinées aux familles les plus défavorisées bénéficient au premier chef aux familles monoparentales, du fait de la faiblesse de leurs revenus.

³² Allocation de salaire unique, allocation de la mère au foyer et leurs majorations, allocation pour frais de garde : seule cette dernière est versée aux mères qui travaillent mais elle n'est jamais véritablement montée en charge.

³³ L'Asf n'est en fait pas exclusivement réservée aux familles monoparentales, puisqu'elle peut aussi être attribuée aux tiers recueillant des enfants orphelins de leurs deux parents, abandonnés par eux ou dont la filiation n'est pas établie ; mais ces enfants ne représentent qu'une infime minorité des bénéficiaires (1 %)

Grâce à cet ensemble d'actions, ces dernières perçoivent 27 % de la masse globale des prestations alors qu'elles n'ont à charge que 18 % des enfants.

c. Les familles ayant des enfants gravement malades ou handicapés

La présence au foyer d'un enfant handicapé est une situation très lourde pour les parents concernés, tant en termes financiers que de conciliation entre vies professionnelle et familiale, et c'est en leur faveur qu'apparaît en 1963 l'**allocation d'éducation spécialisée**, première prestation d'entretien à vocation spécifique.

Cette prestation étant soumise à des conditions très strictes d'attribution, très peu de familles en bénéficiaient, et la création d'une nouvelle aide en 1971 - l'allocation des mineurs handicapés - destinée aux familles exclues de la première, révèle également très vite ses limites.

C'est la raison pour laquelle intervient en 1975 une importante réforme qui fusionne les deux aides existantes en une prestation unique, l'allocation d'éducation spéciale, dont les conditions d'attribution sont moins restrictives. L'Aes est assortie de deux compléments en faveur des enfants atteints d'un handicap dont la nature ou la gravité nécessite des dépenses particulièrement coûteuses.

Trois autres réformes sont intervenues depuis :

- la création en 1991 d'un troisième complément, d'un montant élevé, pour les enfants dont le handicap justifie des soins continus de haute technicité. Son versement est subordonné à l'arrêt d'activité de l'un des parents ou à l'embauche d'une tierce personne et à la présence de l'enfant au foyer.
- la substitution en 2002 de six nouveaux compléments de l'Aes aux trois anciens, afin de mieux prendre en compte la situation réelle des familles.
- la création en 2006 d'une majoration de la prestation - qui devient l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé - pour les personnes isolées bénéficiant d'un complément lorsque celui-ci est attribué pour recours à tierce personne.

Une nouvelle prestation a par ailleurs été instituée en 2001 pour permettre aux parents d'interrompre ou de réduire leur activité professionnelle afin de s'occuper de leur enfant atteint d'une pathologie grave (maladie, accident ou handicap). Ils peuvent désormais bénéficier d'un congé assorti d'une allocation de présence parentale, versée sans condition de ressources pendant au moins quatre mois renouvelables deux fois.

Malgré les améliorations apportées au dispositif initial (augmentation du montant de l'App en 2002, portant son montant au niveau du SMIC pour une interruption complète d'activité), il est demeuré peu attractif pour les familles potentiellement concernées (4.000 bénéficiaires en 2005). C'est la raison pour laquelle est intervenue en 2006 une réforme qui assouplit les modalités de prise du congé de présence parentale : ce dernier prend désormais la forme d'un crédit « jours d'absence », et l'App devient une allocation journalière de présence parentale. Le droit est ouvert pour une période maximale de trois ans au sein de laquelle les parents peuvent bénéficier de 310 allocations journalières. Un complément pour frais est par ailleurs institué, sous condition de ressources, lorsque les dépenses occasionnées par la pathologie sont supérieures à 100 € par mois.

Le système des prestations d'entretien s'est donc transformé au cours des dernières décennies, par l'élargissement de son périmètre d'action et une meilleure prise en compte des besoins de familles. Mais la montée en puissance des autres groupes de prestations - petite enfance, logement, minima sociaux - a progressivement réduit son importance dans l'ensemble géré par la branche famille, puisqu'il n'en représente plus qu'environ 30 % contre 75 % il y a trente ans.

La masse financière versée au titre des prestations d'entretien au cours de cette même période est restée stable en euros constants, alors que la masse totale des prestations a été multipliée par 2,4.

3.2 LA PRISE EN COMPTE DE L'ASSIDUITE SCOLAIRE DANS L'ATTRIBUTION DES PF

Le débat sur la prise en charge de l'inassiduité scolaire est réapparu au début de l'année 2006, dans le cadre de l'étude de la loi relative à l'égalité des chances. Cette loi a en effet réintroduit la possibilité d'une suspension des prestations familiales pour sanctionner le manquement de l'enfant à l'obligation d'assiduité. Ce lien entre assiduité scolaire et prestations familiales a été institué pour la première fois en 1959. Le dispositif de sanction qui en a découlé a été mis en place en 1966, puis abrogé en 2004, avant d'être reconstruit en 2006. Même si ces dispositifs sont peu usités, leur impact symbolique dépasse leur nombre ; il s'agit ici de conditionner les allocations à un comportement jugé conforme.

Les Caf interviennent dans ce champ d'activité à deux niveaux. D'une part, elles mènent des actions de prévention, par l'intermédiaire de partenariats (avec l'Education Nationale notamment), et d'actions de soutien aux familles dont les enfants

rencontrent des difficultés dans le milieu scolaire. D'autre part, elles mettent en œuvre des sanctions édictées par d'autres intervenants, en suspendant ou supprimant les prestations familiales ; ce paragraphe concerne ce second volet.

3.2.1 Les principes fondateurs

a. L'obligation scolaire

L'obligation scolaire impose aux personnes responsables d'un enfant âgé entre 6 et 16 ans de l'inscrire dans un établissement d'enseignement public ou privé, ou de déclarer aux autorités compétentes qu'elles lui font donner une instruction dans la famille (article L. 131-5 du code de l'éducation).

Les maires doivent dresser, à chaque rentrée scolaire, la liste de tous les enfants soumis à l'obligation scolaire résidant dans leur commune (L. 131-6 du code de l'éducation) et doivent faire connaître à l'inspecteur d'académie les infractions à l'obligation scolaire.

b. L'obligation d'assiduité

Ce principe impose aux personnes responsables de l'enfant qui manque la classe de faire connaître, sans délai, au directeur d'établissement les motifs de cette absence (L. 131- 8 du code de l'éducation). Certains motifs sont réputés légitimes et les autres sont laissés à l'appréciation de l'inspecteur d'académie qui peut demander une enquête aux assistances sociales.

Les parents peuvent encourir des sanctions lorsque l'enfant a manqué la classe sans motif légitime au moins quatre demi-journées dans le mois.

L'obligation d'assiduité s'impose à tous les enfants inscrits dans un établissement scolaire, aux termes de l'article 511-1 du code de l'éducation alors que l'obligation scolaire, par application de l'article L. 131-1 du code de l'éducation, ne s'applique qu'aux enfants âgés de 6 à 16 ans.

Des liens différents existent entre prestations familiales et ces deux principes. Ils ont été établis pour la première fois par l'ordonnance du 6 janvier 1959.

3.2.2 1959-2004 : suspension et suppression des prestations familiales

L'ordonnance du 6 janvier 1959 subordonne le versement des prestations familiales à l'assiduité des enfants soumis à l'obligation scolaire.

Deux types de sanctions sont instituées : la suspension ou la suppression des prestations familiales. Le déclenchement du dispositif n'intervient que si la Caf est saisie par l'inspection académique.

a. La suspension des prestations familiales

En cas de non-assiduité, le versement des prestations familiales afférentes à l'enfant (ou aux enfants) est suspendu à compter du mois de signalement. Le droit est repris à compter du mois d'effet de la suspension, sur avis de l'inspection académique, sous réserve que l'enfant fréquente à nouveau l'établissement scolaire pendant au moins un mois. Si la famille justifie a posteriori des absences de l'enfant auprès de l'inspection académique, il peut être procédé à un versement rétroactif des prestations pour les mois suspendus.

b. La suppression des prestations familiales

En cas d'absence au cours de l'année scolaire d'au moins quatre demi-journées sur un mois civil pendant trois mois civils consécutifs ou non, les prestations familiales ne sont pas dues pour le ou les mois en cause. En cas d'absence au cours de l'année scolaire de plus de dix jours, soit consécutifs, soit au cours du même mois, les prestations familiales ne sont pas dues pour le mois ou le premier des deux mois en cause.

Dans ces deux situations, la reprise des droits intervient à compter du mois de la reprise de scolarité sur avis de l'inspection académique ou sur demande du chef d'établissement et, au plus tard, à compter du 1er juillet. Il ne peut pas être effectué de versement rétroactif, contrairement au cas de suspension.

Une enquête réalisée par la Cnaf sur l'année scolaire 2001/2002 révèle que 6700 familles et plus de 7333 enfants ont fait l'objet d'une sanction, soit un enfant sur mille.

3.2.3 Loi du 2 janvier 2004 : abrogation du dispositif

L'article 3 de la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance abroge l'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale et avec lui le dispositif de suspension et de suppression sur prestation en cas d'inassiduité scolaire. Ce dispositif a été abrogé au motif qu'il n'avait fait preuve d'une équité et d'une efficacité suffisante.

Inéquité

Ce dispositif ne touche que les allocataires. Sont donc exclues les familles à enfant unique qui représentent 1,3 million de familles.

Les familles nombreuses sont plus gravement pénalisées car la sanction pécuniaire est proportionnelle au nombre d'enfants. Le mécanisme de sanction est appliqué de façon très hétérogène sur l'ensemble des territoires (selon les pratiques des chefs d'établissements, des inspecteurs d'académie...), car la qualification de l'absentéisme telle qu'elle découle du code de la sécurité sociale n'est pas uniforme : des inspections d'académie peuvent demander une suppression des prestations familiales alors que la répétition de l'absence scolaire sur trois mois n'est pas forcément constituée au regard des textes ; en outre, les pratiques (signalement ou non signalement) sont hétérogènes selon les établissements scolaires et selon les inspections académiques.

Les prestations familiales ont pour objet de compenser une partie du coût de l'enfant qui reste le même indépendamment d'un éventuel absentéisme scolaire.

Le principe du contradictoire (article 6 de la convention européenne des droits de l'homme) n'est pas respecté et les familles ne peuvent donc pas s'expliquer.

Inefficacité

Pour les familles aux revenus plus importants, la suppression est sans incidence notable sur leurs propres ressources.

Le Rmi étant une prestation différentielle, les familles qui le perçoivent voient son montant augmenter en proportion de la baisse des prestations familiales.

L'efficacité du dispositif est liée au bon enchaînement de plusieurs étapes et à l'intervention de nombreux acteurs³⁴ (au signalement des établissements à inspection académique, et de l'inspection académique aux Caf), ce qui constitue un risque important.

Il a été noté enfin un décalage net entre la sanction de l'absentéisme et la situation réelle de l'inassiduité. Dans près d'un cas sur deux, la sanction intervient plus de 3 mois après le constat d'absentéisme.

3.2.4 Loi du 31 mars 2006 : contrat de responsabilité parentale et suspension des prestations

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances crée le contrat de responsabilité parentale et réintroduit la possibilité de suspendre les prestations familiales afférentes à l'enfant dont les parents font l'objet du contrat. Ce dispositif est en vigueur à compter de la rentrée scolaire 2006/2007.

Ce contrat est mis en place dans trois cas de figure :

- En cas d'absentéisme scolaire,
- En cas de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire,
- En cas de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale.

C'est le président du conseil général qui propose aux parents ou au représentant légal du mineur un contrat de responsabilité parentale en vue de remédier à la situation. En cas de non respect des termes du contrat par les parents (ou le représentant légal) ou en cas de refus de signature de ce contrat, le président du conseil général peut intervenir selon trois modalités :

- demander au directeur de la Caf la suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant,
- saisir l'autorité judiciaire d'une demande tendant à l'application d'une contravention
- saisir le juge des enfants aux fins de mise en place d'une mesure de tutelle aux prestations sociales.

En ce qui concerne les prestations familiales, le président du conseil général dispose d'un pouvoir discrétionnaire puisque c'est à lui seul qu'appartient la décision de suspendre ou non les prestations, définir quelles prestations doivent être suspendues, la loi précisant que ces prestations peuvent être soit les allocations familiales, soit le complément familial, soit les deux, définir la durée de la mesure de suspension, dans le cadre de la loi, c'est-à-dire dans la limite de trois mois, renouvelables jusqu'à douze mois maximum. Le versement des prestations dues peut être rétabli rétroactivement à la date de la suspension si les parents se conforment au contrat de responsabilité parentale.

³⁴ Le taux de transmission de l'inspecteur d'académie à la Caf ou à la Msa (rapporté au nombre de signalements) est d'environ 20 % selon le rapport Machard (2003).

4. LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE

L'action sociale familiale porte une attention particulière aux enfants âgés de 6 à 17 ans, familles et actifs de demain. Elle intervient auprès d'eux afin de contribuer à leur développement et leur épanouissement sans se substituer au rôle des parents ; ainsi qu'auprès de leurs parents pour leur apporter un soutien dans leurs responsabilités parentales et éducatives.

Initialement, l'action de la branche famille se traduisait par des aides individuelles pour partir en vacances (Bons vacances) et par un soutien aux accueils de loisir. Depuis les années 1990, elle a adapté sa politique en prenant en compte les temps libres des enfants et des adolescents tout au long de l'année.

Ces actions complètent les actions conduites par les pouvoirs publics et les collectivités territoriales. Elles répondent à trois enjeux fondamentaux :

- prévenir précocement les difficultés par une offre de qualité en matière de loisirs et d'accompagnement à la scolarité dans la mesure où les temps de loisirs sont essentiels pour l'épanouissement des jeunes et leur insertion dans la société en les aidant à expérimenter l'accès à l'autonomie, à apprendre à respecter l'autre et leur environnement ;
- participer à la préservation du lien social et de la cohésion sociale par une offre équilibrée de services accessibles à tous sur les différents territoires afin de lutter contre l'isolement de certaines familles, de favoriser la construction des liens sociaux et, ainsi, de participer à un « mieux vivre ensemble » ;
- privilégier une offre respectant la cohérence éducative autour de l'enfant et la continuité de son parcours éducatif.

4.1 LES ACTIONS DEVELOPPEES PAR LES CAF EN ACCOMPAGNEMENT DE LA FONCTION PARENTALE

Les activités soutenues par la branche famille valorisent le rôle éducatif des parents. L'accompagnement de la fonction parentale, qu'il soit développé dans le cadre des actions d'aide à la scolarité ou de tout autre dispositif passe donc par :

- un soutien aux professionnels et aux bénévoles ;
- le développement d'actions de formation et d'enrichissement des compétences ;
- l'amélioration de la coordination des actions et des dispositifs ;
- la mise en place d'un travail en réseau entre les différents acteurs du soutien à la fonction parentale parmi lesquels il convient d'inscrire les acteurs des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) mais aussi, et selon des articulations qu'il convient d'affiner, avec les acteurs des équipes de réussite éducative ;
- le développement des lieux ressources et d'information des familles sur les offres de loisirs éducatifs (les « points information famille »).

4.2 LES DISPOSITIFS DEVELOPPES PAR LES CAF EN DIRECTION DES ENFANTS POUR MIEUX CONCILIER VIE FAMILIALE, VIE PROFESSIONNELLE

4.2.1 En matière de loisirs

Les Caf disposent de plusieurs outils pour soutenir les politiques de temps libre des enfants et des jeunes.

Des outils nationaux :

- les contrats « temps libre » dont le terme n'est pas encore arrivé à échéance et les contrats « enfance et jeunesse » mis en place à compter du 1^{er} juillet 2006
- la contribution au financement des accueils de loisirs extrascolaires ou périscolaires ainsi que l'accueil d'adolescents ;
- la contribution au financement du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa) et du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centre (BAFD).

Des outils locaux :

- le soutien aux vacances et loisirs de proximité par des aides aux familles et aux partenaires ;
- le dispositif « Vacaf », mise à disposition de logements pour des vacances familiales, développé par un nombre croissant de Caf ;
- la participation au financement des opérations « villes, vie, vacances ».

En 2005, la dépense globale des Caf sur ces divers axes d'intervention représente 750 M€, soit une progression de près de 90 % par rapport à 2001.

Le contrat « temps libre » et le nouveau contrat « enfance et jeunesse »

Lancé en 1998, le contrat « temps libre » vise à inciter les communes à développer des services de loisirs collectifs pour les enfants et les adolescents âgés de 6 à 16 ans et, depuis 2003, pour les enfants âgés de 6 à 18 ans.

Pour répondre aux engagements pris dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008, il a été décidé de mieux cibler ses interventions en matière de petite enfance et de temps libre en se consacrant prioritairement aux publics et aux territoires les moins bien servis. L'unification des dispositifs contrat « enfance » et contrat « temps libre » en un contrat unique « enfance et jeunesse » vise à assurer un continuum d'interventions et de services pour les enfants, sans rupture d'âge, en privilégiant une logique de passerelles successives jusqu'à la veille de la majorité légale de l'enfant. Ce nouveau dispositif contractuel est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Il comporte deux volets distincts : un volet « enfance » et un volet « jeunesse » avec deux enveloppes budgétaires distinctes et limitatives. Il intègrera progressivement les structures ayant signé, avant le 1^{er} juillet 2006, un contrat « enfance », un contrat « enfance entreprise » ou un contrat « temps libre ».

Année	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses contrat « temps libre » (en millions euros)	89,1	137,1	187,4	269,1	371,1

Source Cnaf-Das

Le soutien aux accueils de loisirs et autres actions concourant au temps libre

Les caisses d'allocations familiales soutiennent le fonctionnement des accueils de loisir par l'attribution d'une prestation de service. Cette prestation de service prend en charge 30 % d'un prix plafond de 10,95 €, soit un montant maximal de 3,29 € par jour et par enfant.

Les accueils de loisir ne correspondent pas toujours aux besoins des adolescents. C'est pourquoi les Caf - souvent en partenariat avec les directions départementales de la jeunesse et des sports - impulsent ou soutiennent d'autres actions destinées aux adolescents pendant leur temps libre, au moyen de chartes de qualité. Dans ce cas, elles financent ces actions au moyen de leurs dotations d'action sociale.

Millions euros	2001	2002	2003	2004	2005
Accueils de loisir	212,3	228,9	238,2	253,2	285,8
Autres loisirs de proximité	26,1	25,5	26,7	29,9	29,4

Sommes versées par les Caf

Source Cnaf-Das

L'aide au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa) et au brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centre (BAFD)

Ces diplômes sont nécessaires pour encadrer de façon occasionnelle des enfants ou des adolescents qui fréquentent des centres de vacances et de loisirs, et diriger les centres. En aidant les jeunes à les acquérir, par l'attribution d'une bourse, l'objectif des Caf est double :

- favoriser la prise de responsabilité des jeunes et leur engagement citoyen ;
- permettre aux structures de loisirs de disposer de suffisamment de jeunes ayant cette formation.

L'engagement financier sur le fonds national d'action sociale atteint environ 5 136 491 € en 2005. Il est resté relativement stable sur la période 2001 à 2005.

Le soutien aux vacances et aux loisirs par des aides financières aux familles

En fonction des orientations de leur politique de temps libre, les Caf mettent en place des aides financières favorisant l'accès des enfants, des adolescents et des jeunes aux structures de vacances et de loisirs. Ces aides financières permettent aussi de pratiquer, de manière autonome, différentes activités sportives, culturelles et sociales. Elles prennent différentes appellations : « tickets loisirs », « tickets temps libre », « passeports loisirs », « bons vacances », etc. Elles sont attribuées selon des critères liés aux ressources des familles et à l'âge des bénéficiaires. Le plus souvent, elles s'appuient sur des conventions signées avec les opérateurs concernés. Des aides sont également versées aux partenaires dans un cadre contractuel.

Millions euros	2001	2002	2003	2004	2005
Colonies de vacances, séjours, camps	55,6	54,3	50,6	47,5	45,7

Sommes versées par les Caf
Source Cnaf-Das

La participation au financement des opérations « villes vie vacances »

Le dispositif « villes vie vacances » mis en place en 1992 par le ministère des affaires sociales, s'adresse principalement aux jeunes de 13 à 18 ans issus des quartiers défavorisés qui fréquentent des structures d'animation. Plus de la moitié des Caf sont impliquées dans ce dispositif. En 2005, elles y ont consacré 1,7 M€ sur leurs fonds propres.

4.2.2 En matière d'accompagnement à la scolarité

Le concept d'accompagnement à la scolarité a été défini en 1992 dans une charte nationale cosignée par le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'aménagement du territoire de la ville et de l'intégration, le ministère du travail et des affaires sociales, le ministère de la jeunesse et des sports, le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

Depuis 1996, les Caf soutiennent les activités d'aide à la scolarité, au moyen du dispositif des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas). Initialement réservé aux territoires classés en Zep/Zus, le dispositif a été étendu en 1999 à l'ensemble du territoire national. En 2000, dans un souci de cohérence et de lisibilité pour l'ensemble des partenaires, les trois dispositifs d'accompagnement scolaire pré existants (les animations éducatives périscolaires Aeps, le réseau solidarité école Rse, le contrat local d'accompagnement scolaire), ont été réunis en un seul dispositif : « le contrat local d'accompagnement à la scolarité ».

La convention d'objectifs et de gestion passée entre l'Etat et la Cnaf pour la période 2005-2008 confirme l'engagement de la branche « à poursuivre les actions en faveur du soutien à la scolarité grâce notamment aux contrats locaux d'accompagnement à la scolarité »

Les actions d'accompagnement à la scolarité financées par les caisses des allocations familiales soutiennent en priorité :

- Les projets qui proposent une prise en charge collective des enfants. A l'exception des zones très rurales, la moyenne des groupes d'enfants constitués par action Clas se situe entre 5 et 15 enfants.
- Les projets qui favorisent la création de liens effectifs entre les accompagnants de l'aide à la scolarité et les écoles et les établissements scolaires.
- Les projets qui associent concrètement les familles et favorisent la valorisation des compétences parentales.

Localement, les Caf inscrivent leur contribution au dispositif dans le cadre partenarial de comités départementaux, constitués des représentants des signataires de la charte nationale et des organismes financeurs. Les Caf assument l'animation et le secrétariat des comités départementaux de l'accompagnement à la scolarité dans 20 % des départements.

Ainsi, depuis 1996, les caisses d'allocations familiales sont les principales financeurs des actions d'accompagnement à la scolarité. Elles ont engagé un peu plus de 22,8 millions d'euros en 2005

Millions euros	2001	2002	2003	2004	2005
Accompagnement à la scolarité	12,1	16,1	12,8	19,7	22,8

4.3 LES DISPOSITIFS EN DIRECTION DES PARENTS

4.3.1 En matière de continuité des relations enfants-parents et de promotion des compétences parentales

La médiation familiale

En 2006, la Cnaf a créé une prestation de service pour la médiation familiale afin de structurer et de développer l'offre, tout en favorisant l'accès des familles aux services par la mise en place d'une participation adaptée à leurs capacités contributives. Ce financement s'inscrit dans le cadre d'un partenariat institutionnel, formalisé par la signature d'un protocole national de développement de la médiation familiale le 30 juin 2006 avec le ministère de la justice, le ministère des affaires sociales et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Le médiateur familial, en tant que tiers qualifié et impartial, cherche à rétablir la communication entre les personnes et à créer un climat de confiance propice à la recherche d'accords.

Pour la branche Famille, cette nouvelle modalité d'intervention, au croisement du juridique et du social, répond aux objectifs suivants :

- maintenir ou rétablir une communication entre les personnes en conflit ;
- faciliter l'exercice des responsabilités parentales sur la base d'accords élaborés en commun et mutuellement acceptés ;
- permettre à l'enfant de garder la place qui est la sienne au sein de sa famille ;
- garantir le maintien du lien de l'enfant avec ses deux parents et sa famille élargie dont, en particulier, ses grands-parents.

Près de 19 M€ sont inscrits à l'annexe financière au titre des mesures nouvelles pour financer la prestation de service médiation familiale à compter de 2006.

Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap)

Conformément à la convention d'objectifs et de gestion signée par l'Etat et la Cnaf pour la période 2005-2008, les Caf ont, en 2006, confirmé leurs participation au fonctionnement du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents de leur département et au financement des actions menées dans ce cadre.

Ils ont pour objectif d'accompagner les familles dans les moments clés du développement des enfants (naissance, changement de rythme de vie, disparition d'un parent, rupture conjugale et recomposition familiale ...).

58 Caf assurent le pilotage ou le co-pilotage des réseaux d'acteurs fédérés par ce dispositif. En 2005, les Caf ont engagé plus de 2,8 millions d'euros pour financer les actions Reaap.

4.3.2 Les centres sociaux et l'animation locale

Les centres sociaux sont des équipements de proximité accessibles à l'ensemble de la population. Lieu d'accueil et de rencontres, ils proposent des services et des activités à finalité éducative et sociale en suscitant la participation et l'initiative des usagers (habitants du quartier, jeunes, familles). Concernant les jeunes de 6 à 18 ans, les centres sociaux proposent des activités dans des structures réglementées ou dans le cadre de projets définis spécifiquement en fonction des besoins et des attentes exprimées par les jeunes (actions de prévention, clubs de jeunes, etc.). Les centres sociaux sont également des structures supports pour aider les jeunes à réaliser des projets en toute autonomie (aide au départ en vacances, groupes musicaux, chantiers de jeunes, etc).

Par la diversité de leurs actions et des publics touchés, les centres sociaux constituent des lieux de médiation entre les jeunes et leurs parents, pour des difficultés individuelles (au sein d'une même famille) ou dans une dimension collective (groupe de jeunes). Le centre social est alors un lieu de parole pour trouver des solutions aux difficultés repérées ; à ce titre, les centres sociaux (parfois dénommé "maison de quartier") peuvent jouer un rôle régulateur important sur les territoires en difficulté. Dans les zones rurales, les projets d'animation locale portés par des structures de proximité sont, comme les centres sociaux, soutenues par les Caf tant financièrement qu'en terme d'ingénierie sociale. Sur les mêmes principes de fonctionnement, les projets proposent des actions adaptées aux territoires et aux habitants et en particulier aux jeunes qui vivent parfois difficilement l'isolement. Les actions

engagées dans ce cadre sont très diverses, activités socio-éducatives et culturelles, fêtes, soutien aux projets d'autonomie (chantiers, vacances, etc.).

Ce secteur d'intervention représente 195 millions d'euros de dépenses pour l'année 2005 : 103 millions financés au titre des prestations de service animation globale et animation collective famille, et 92 millions financés sur les fonds propres des Caf pour renforcer la fonction animation globale, pour financer des activités spécifiques relatives aux jeunes, à la parentalité, aux vacances, etc. et parfois en soutien aux investissements.

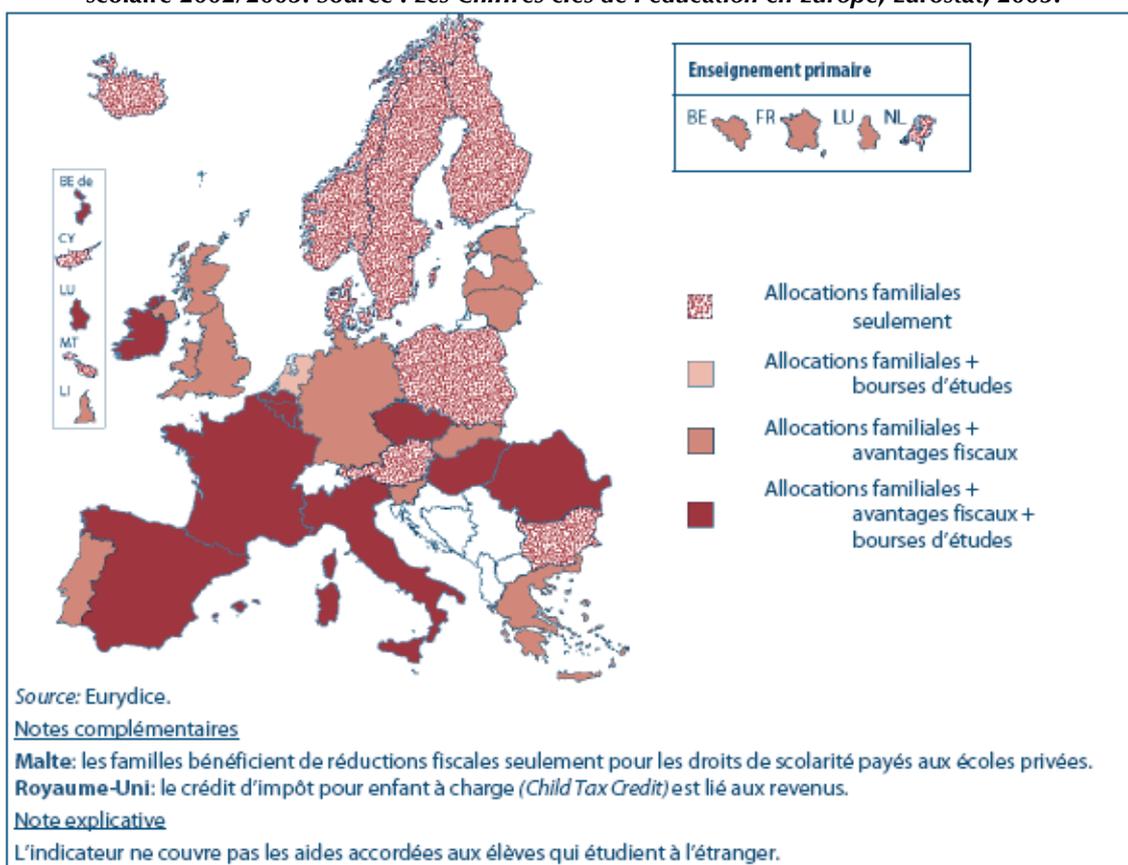
5. ANALYSE COMPAREE DES POLITIQUES FAMILIALES EN EUROPE³⁵

Les allocations familiales existent dans tous les pays européens. Elles sont, en général, attribuées dès la naissance et sont versées au moins jusqu'à la fin de l'enseignement obligatoire. Elles sont souvent versées au-delà de la majorité légale si l'enfant est étudiant. Les aides allouées varient en fonction de l'âge des enfants et de leur nombre, et, en règle générale, l'octroi est universel. L'aide est proportionnelle aux revenus familiaux en République tchèque, en Italie, au Portugal, en Slovaquie, en Islande et en Bulgarie. Dans certains cas, il existe un plafond si le revenu de la famille est supérieur à un certain montant : en Espagne, en République tchèque, à Malte, en Pologne, en Slovénie et en Slovaquie.

Les avantages fiscaux existent dans la plupart des pays à l'exception des pays nordiques, des Pays-Bas et de Malte. Contrairement aux allocations familiales, ils ne sont pas majorés en fonction du nombre d'enfants, ni de leur âge (sauf en Belgique, en Grèce, au Luxembourg et en Roumanie, où le nombre d'enfants est pris en compte).

Les bourses d'études pour enfants en âge d'obligation scolaire sont rares en Europe. Leur octroi est toujours conditionné au revenu. Dans quatre d'entre pays (Belgique, France, Luxembourg et Pays-Bas), elles n'existent pas pour l'enseignement primaire.

Aides financières accordées aux parents d'enfants fréquentant l'enseignement primaire et secondaire inférieur. Année scolaire 2002/2003. Source : Les Chiffres clés de l'éducation en Europe, Eurostat, 2005.



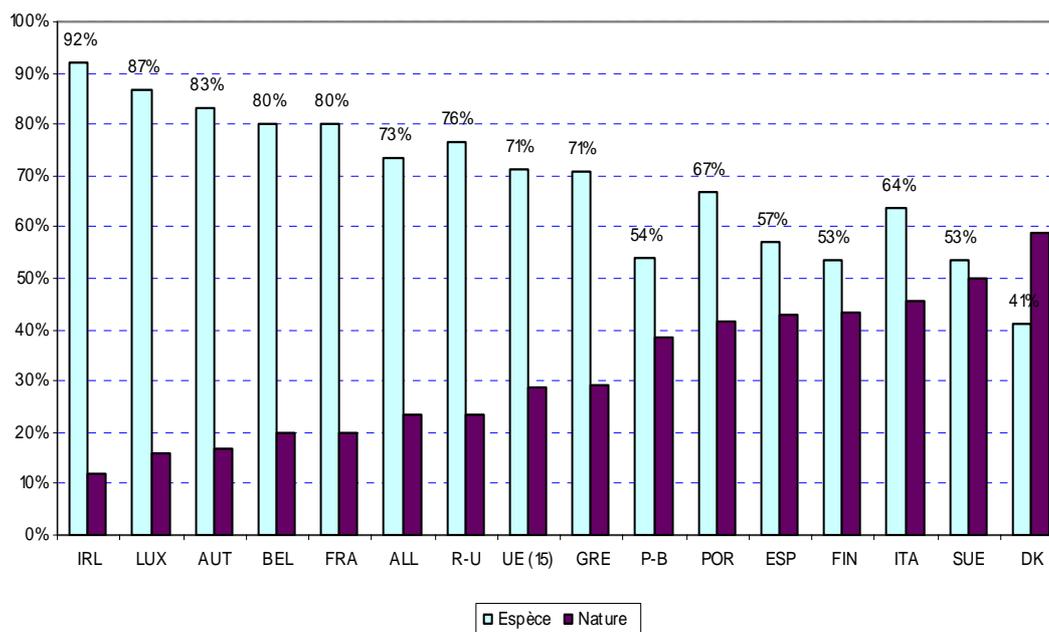
³⁵ Sources : Anne-Hélène Gauthier, "Les Politiques familiales dans les pays industrialisés. Y-a-t-il une convergence ? ", *Population*, n°57, n°3, 2002, p.457-484 ; Linda Hantrais, *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, Bristol, The Policy Press, 2004 ; Michel Louis Lévy, "Politiques familiales en Europe", *Population et Sociétés*, n°340, 1998 ; Claude Martin, "Comparer les questions familiales en Europe", in Irène Théry (dir.), *Couple, filiation et parenté aujourd'hui*, Paris, La Documentation Française / Odile Jacob, 1998 ; Antoine Math, "Les Politiques d'aides aux familles dans seize pays européens. Une comparaison par la méthode des cas-types", *Recherches et Prévisions*, n°78, décembre 2004, p.31-50.

Il existe plusieurs types de classifications des politiques familiales en Europe en fonction de l'intensité financière de l'aide apportée, du modèle parental privilégié ou de la répartition des charges entre la puissance publique et la famille.

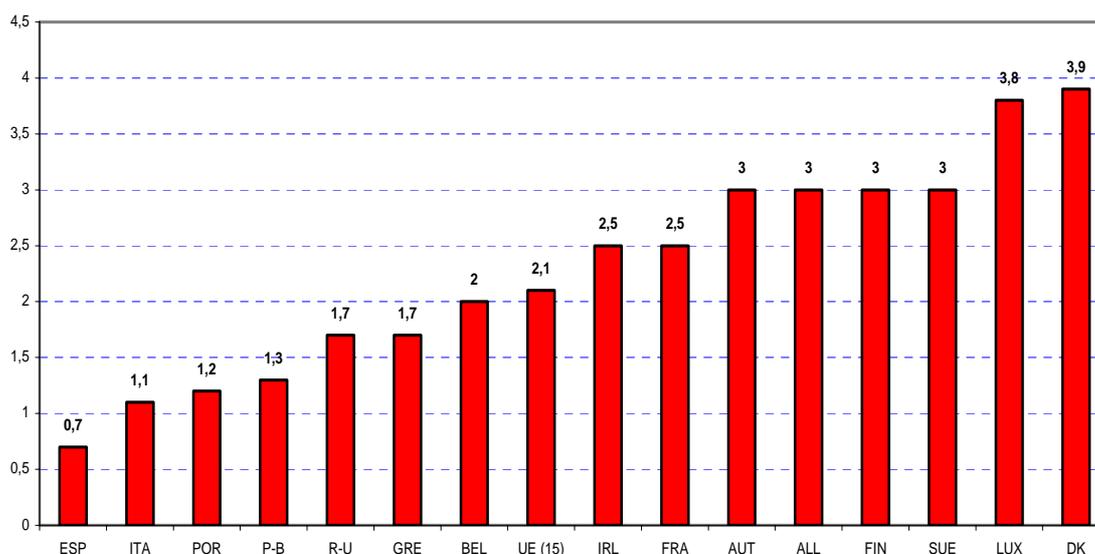
La première typologie en fonction de l'implication financière de la puissance publique et du ciblage des interventions permet de distinguer trois groupes de pays :

- les pays à forte implication de la puissance publique, avec des aides financières universelles (France, Luxembourg) ;
- les pays où l'intervention est globalement plus faible et plus ciblée sur les familles les plus démunies (Royaume-Uni, Irlande, Pays de l'Europe du Sud) ;
- les pays où l'aide s'adresse aux membres de la famille et non à la famille elle-même (pays du Nord de l'Europe).

Prestations destinées aux familles et aux enfants : répartition espèce et nature (Eurostat, 2004)



Prestations destinées aux familles et aux enfants en points de PIB (Eurostat, 2004)



Une typologie basé sur le genre et le rôle des différents intervenants : famille, marché, Etat

Inspirée par la perspective du genre, la deuxième typologie prend en compte le modèle parental privilégié par la politique (c'est-à-dire la responsabilité effective de l'éducation et l'élevage des effets) et la forme et la destination de l'aide. Les sociologues féministes ont mis en évidence à partir des années soixante-dix les effets pervers de la technique des ayants droits et d'une protection sociale assise sur le salariat. La protection sociale de l'après-guerre au Royaume-Uni ou en France favorise un modèle de famille à un seul revenu, le plus souvent celui du père. La femme et les enfants bénéficient de droits dérivés de leur mari et père. Ce modèle, dit "Monsieur-Gagne-pain et Madame au Foyer" est battu en brèche avec l'essor du travail féminin qui nécessite des services et des aides spécifiques (développement des crèches, des congés parentaux...).

Cette typologie reprend celle de Gøsta Esping-Anderson des différents types d'Etat Providence. Cette typologie distingue quatre grands modèles :

- les régimes sociaux-démocrates du Nord de l'Europe attribuent des prestations individualisées universelles, des congés parentaux courts et rémunérés en fonction du salaire, des services collectifs de garde relativement bien fournis ;
- les régimes d'Europe méridionale proposent un niveau d'aides et de prestations faible qui décourage l'activité féminine. La garde des enfants est souvent assurée dans un cadre domestique, par les ascendants notamment ;
- le modèle libéral du Royaume-Uni cible l'aide sur les familles les plus en difficulté en faisant de la réduction du nombre d'enfants pauvres un objectif cardinal. Le recours au marché est privilégié pour l'accueil des enfants hors du temps scolaire ;
- le régime "conservateur" ou "continental" (France, Allemagne, Pays-Bas) repose sur une division sexuelle du travail traditionnelle. Les aides sont élevées mais peuvent avoir un effet désincitatif sur le travail féminin (prestation type Clca, correspondant à un salaire familial peu rémunéré). Notons que la réalité des pays qu'elle englobe est devenue plus disparate dans les années récentes du fait d'évolutions et de réformes dont la signification n'est visible que sur le long terme. Ainsi, les Pays-Bas ont privilégié une flexibilisation du marché du travail favorable au temps partiel des femmes. Ainsi, la France promeut une politique favorisant le libre choix des parents (soutien à la fois à l'arrêt d'activité et aux modes de garde individuelle et collectif). Ainsi, l'Allemagne a profondément réformé ses congés parentaux en 2006 et cherche à développer une organisation économique des entreprises favorables aux familles.

La troisième typologie, développée par Linda Hantrais, **analyse la répartition des charges de protection et de socialisation de l'individu entre la puissance publique et la famille**. Elle distingue les régimes de protection sociale "familialisés" dans la mesure où la responsabilité confiée aux familles est importante et l'intervention publique subsidiaire. A l'inverse dans les régimes "défamilialisés", la prise en charge de l'individu par la collectivité est reconnue comme légitime, même si elle prend des formes très variées.

Le groupe des pays "défamilialisés" met en œuvre des politiques qui visent à aider les familles à prendre en charge ses membres ou aider directement ses membres. La légitimité de l'intervention publique dans ce domaine ne fait pas débat. Les parents actifs sont très souvent un objectif prioritaire.

Les pays caractéristiques de ce régime se décomposent en deux sous-groupes en fonction de la nature de l'aide. Un sous-groupe continental (la France, la Belgique et le Luxembourg) se caractérisent par un financement mixte (quotient familial, allocations familiales...), centré sur la famille. Dans le sous-groupe scandinave (Suède, Finlande, Danemark), l'aide est plus individualisée. Elle repose d'abord sur la fiscalité et sur des services (en particulier des crèches).

Le deuxième groupe pays est dit "partiellement défamilialisée". Il regroupe des pays plus réticents à intervenir dans la sphère privée pour des raisons idéologiques (prégnance du libéralisme au Royaume-Uni ou en Irlande) ou historiques, liées au souvenir des politiques familiales des régimes autoritaires (Allemagne, Autriche). La politique familiale n'y est pas affichée en tant que telle (ciblage des enfants pauvres au Royaume-Uni) ou très partiellement. Le Royaume-Uni et l'Irlande se distinguent de l'Allemagne et de l'Autriche par un recours quasi-systématique au marché pour la garde des jeunes enfants. Les Pays-Bas occupent une position médiane.

Les pays entrés dans l'Union Européenne en 2004 constituent le trois groupe dit "refamilialisé". La phase de transition après la chute du communisme a conduit à des réductions drastiques voire à un démantèlement des politiques sociales, au premier rang desquelles les prestations familiales et les systèmes collectifs de garde. Les familles sont donc de nouveau en charge d'elles-mêmes et de leurs membres.

Les pays de l'Europe du Sud constituent le dernier groupe, dit "familialisé". La politique familiale est résiduelle, faiblement légitime, fragmentée et son financement est limité.

Dans ce chapitre seront examinés deux pans de la politique en direction des enfants et des adolescents :

- la compensation de la charge financière représentée par les enfants,
- le soutien aux dispositifs d'occupation périscolaire et extrascolaire des enfants et des jeunes.

Une attention particulière sera portée aux choix politiques suivants :

- redistribution horizontale ou redistribution verticale ?
- universalité ou ciblage des prestations et de l'accès aux services ?
- objectifs éducatifs et d'autonomie centrés sur l'enfant, ou objectifs de renforcement de la fonction parentale ?

1. RESUME DES SCENARIOS

Scénario 1 : Tendancier

Résumé : dans un contexte général de repli mécanique du périmètre de la politique familiale, le secteur enfance-jeunesse est affecté. Des ajustements paramétriques sont réalisés en tenant compte des ressources disponibles après prise en compte des dépenses affectées à la petite enfance. Priorité est donnée au respect des choix familiaux et non pas au soutien des familles nombreuses. L'émiettement institutionnel qui s'ajoute à la diversité des champs d'intervention nuit de manière croissante à l'efficacité des dispositifs.

Objectifs poursuivis par la politique

Neutralité vis-à-vis des configurations familiales – respect des choix des familles – individualisation des droits.

Compensation de la charge de l'enfant

Allocations familiales au premier enfant ; lissage du barème
Lissage du barème du quotient familial : 1/2 part par enfant
Conditionnement du versement des prestations

Dispositifs pour les temps hors école

Mise en place d'un Contrat Territorial Unique sur la base des outils de la branche famille, visant à s'adapter aux projets de territoires
Pas de cohérence globale du système ; sur la périscolaire : développement de la labellisation et de l'information aux familles
Solutions à moindre coût : valorisation du bénévolat et développement des formations BAFA avec engagement de service.

Conséquences

Renforcement des disparités territoriales, en particulier sur la réussite éducative.
Neutralité vis-à-vis des formes familiales ; situation qui favorise les petites familles et défavorise les grandes par rapport à la situation actuelle.
Situation défavorable aux adolescents : sur la compensation du coût et sur les temps libres

Scénario 2 : la politique familiale confortée

Résumé : La politique familiale poursuit de multiples objectifs, en direction des enfants eux-mêmes (épanouissement), comme en direction des familles (conciliation / compensation de charges), voire de l'ensemble de la société (prévention de la délinquance, réussite éducative) en disposant de moyens ambitieux. Les politiques publiques jouent à la fois sur le soutien et l'organisation de l'offre et sur la solvabilisation des familles. Cela implique une plus grande coordination des acteurs et l'affirmation d'une logique d'évaluation des dispositifs.

Objectifs poursuivis par la politique

Les objectifs poursuivis sur cette tranche d'âge visent à la fois le développement des services et l'accroissement de leur qualité. Ils concernent :

- les familles : compensation du coût de l'enfant, adaptation au coût réel (notamment en fonction de l'âge), conciliation vie familiale / vie professionnelle, soutien à la fonction parentale
- les enfants : épanouissement
- la société dans son ensemble : prévention de la délinquance, prévention de l'échec scolaire – développement de la réussite éducative

Compensation de la charge de l'enfant

Extension du financement pour mieux prendre en compte le coût réel :

Allocations familiales au premier enfant

Majoration substantielle à 14 ans

Au final, prestation « enfance » à trois étages

- Charges d'entretien, composé d'une prestation universelle revalorisée et de prestations sous conditions de ressources
- Solvabilisation des activités périscolaires (sous condition de ressources)
- Solvabilisation de la garde, via un congé des parents ou la solvabilisation de la garde à domicile.

Autre option : compensation individualisée par ménage d'une somme au-delà d'un taux d'effort « acceptable ».

Dispositifs pour les temps hors école

Accompagnement à la fonction parentale renforcé ; développement des internats.

Diversification de l'offre de service, adaptation aux territoires (par le contrat territorial unique) et aux tranches d'âge

Solvabilisation des activités par la fiscalité et, sous conditions de ressources, par des prestations

Développement de l'offre par tout type d'intervenants : rôle social des entreprises, financement pluri annuel des associations

Attention portée à la qualité et la professionnalisation des intervenants

Soutien aux vacances, notamment par une prestation de service

Quelques conséquences

Accroissement de la conciliation vie familiale / vie professionnelle

Autonomisation des jeunes, réussite éducative croissante

Forte croissance de la redistribution, surtout horizontale

Amélioration substantielle sur la tranche des adolescents, sur la redistribution comme sur l'offre de services périscolaires

Scénario 3 : la politique familiale contestée

Résumé : La concurrence entre risques sociaux conduit à des arbitrages défavorables à la politique familiale et plus particulièrement à la tranche d'âge enfance/jeunesse. Les prestations, les avantages fiscaux et les financements pour les équipements sont de plus en plus ciblés et sont recentrés sur l'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants et de promotion de l'emploi. Le rôle des solidarités familiales est réaffirmé. Les aides et services sont accordés dans une logique de contreparties, de conditionnalité et de responsabilisation.

Objectifs poursuivis par la politique

Lutte contre la pauvreté des enfants
Promotion de l'emploi

Compensation de la charge de l'enfant

Forfaitisation voire suppression du quotient familial
Mise sous conditions de ressources des allocations familiales
Conditionnement des aides : contrats de responsabilité parentale
Révision à la baisse de l'ARS

Dispositifs pour les temps hors école

Une option : suppression de tout financement public
Une option moins radicale :
- Accompagnement à la fonction parentale sous forme de suspensions des aides et d'accompagnement ad hoc
- Soutien à la scolarité : exonérations fiscales et, de façon ciblée, internats éducatifs
- Sur les loisirs : restriction des financements et ciblage des territoires, des publics démunis, de la tranche d'âge 6/11 ans.

Conséquences

Renforcement de la redistribution verticale, au détriment de la redistribution horizontale.
Accroissement des inégalités territoriales, en particulier en matière d'équipements.
Dispositifs réservés aux adolescents très ciblés sur les populations les plus en difficultés, pour lesquels le plus fort « rendement social » est attendu.

Scénario 4 : la politique familiale recentrée

Résumé : Dans ce scénario, les arbitrages budgétaires sont effectués en faveur des investissements sur l'enfance et la jeunesse. L'idée est de mieux prévenir pour moins avoir à guérir. Les politiques publiques sont recentrées sur l'objectif de réussite éducative. Cette priorité est accompagnée d'une forte exigence en termes de résultats : mesure des objectifs éducatifs, services assortis projets pédagogiques labellisés, création d'emplois dans les services. L'atteinte d'objectifs nationaux prenant en compte les priorités de certains territoires serait placée sous la responsabilité d'un chef de file de la politique enfance jeunesse au niveau local.

Objectifs poursuivis par la politique

Egalité des chances via la réussite éducative

Compensation de la charge de l'enfant

Fusion des dispositifs de prestation et du quotient familial, redistribution sous forme forfaitaire
ARS devient une prestation de service permettant l'accès aux fournitures scolaires
Logique de contrepartie sous forme de soutien à la fonction parentale

Dispositifs pour les temps hors école

Rationalisation des financements (accrus par une nouvelle répartition des fonds entre la compensation du coût de l'enfant et l'offre de services) ; logique de territoires avec des critères
Rationalisation des dispositifs partenariaux, via un contrat territorial unique multipartenarial
Développement des actions visant à la réussite éducative : soutien scolaire personnalisé, objectifs de réussite éducatif dans les projets de structures, prestation de service soutien scolaire, soutien aux classes ouvertes

Quelques conséquences

Logique de forfaitisation de la compensation du coût de l'enfant
Rationalisation de l'offre de services périscolaires
Attention à la réussite éducative et au public adolescent

2. SCENARIOS

SCENARIO 1 : TENDANCIEL

Résumé : Dans un contexte général de repli mécanique du périmètre de la politique familiale, le secteur enfance-jeunesse est affecté. Des ajustements paramétriques sont réalisés en tenant compte des ressources disponibles après prise en compte des dépenses affectées à la petite enfance. Priorité est donnée au respect des choix familiaux de préférence au soutien des familles nombreuses. L'émiettement institutionnel qui s'ajoute à la diversité des champs d'intervention nuit de manière croissante à l'efficacité des dispositifs.

Ce premier scénario s'appuie sur l'hypothèse d'un prolongement des principales tendances en cours, à savoir :

- Un contexte économique morose, de croissance dite « molle ».
- Un contexte démographique marqué par l'accélération du vieillissement de la population.
- Des modes de vie et aspirations marqués par une polarisation : la famille est valorisée non pas en tant qu'Institution, ou en tant que condition de soutien à la démographie mais en tant que vecteur d'épanouissement des individus qui la composent.
- La poursuite de la décentralisation sur le mode des compétitions locales : entre grandes métropoles d'une part, entre structures intercommunales et conseils généraux d'autre part.
- La conduite de politiques sociales sans dispositif global de régulation mais par ajustements paramétriques permettant de contenir l'augmentation des dépenses sociales. Concernant la politique familiale, le secteur de la petite enfance est le moins affecté, a contrario du secteur enfance jeunesse où s'applique une maîtrise renforcée des dépenses.

Objectifs poursuivis par la politique

Ce scénario ne se traduit pas par des choix politiques forts sur le secteur de l'enfance et de la jeunesse. Il se traduit par la réduction des dépenses sur cette tranche d'âge, priorité étant donnée à la petite enfance : c'est en effet avant tout pour cette tranche d'âge qu'est considéré comme stratégique l'objectif de conciliation vie familiale vie professionnelle.

Toutefois, le principe de neutralité vis-à-vis des différentes configurations familiales incite à la rénovation des conditions de versement des prestations, dans le sens d'une plus grande individualisation.

1. Concernant la compensation de charge d'enfant

Dans ce scénario, les prestations dites d'entretien (y compris complément familial et Ars) sont globalement préservées dans leur économie générale. Le léger renforcement des mesures de ciblage ne remet pas en cause le **caractère universel** des allocations familiales. Ce dernier fait l'objet d'un consensus social et permet d'apporter une contrepartie tangible au consentement à payer des prélèvements obligatoires dans un contexte économique morose.

Priorité est donnée au respect des modes de vie des parents plus qu'au soutien à la natalité. Ainsi, les dispositifs destinés à compenser le coût de l'enfant ne favorisent plus systématiquement les familles nombreuses. Le développement du partage des allocations familiales en situation de garde alternée, avec les situations variables d'allocations familiales par enfant suivant les configurations familiales, pousse in fine à une uniformisation du barème des allocations familiales. Ainsi, en vue d'une simplification et de l'égalité de traitement entre les familles, une **somme forfaitaire identique est allouée pour chaque enfant à charge, dès le premier enfant** et quel que soit son rang. Cette refonte s'effectue au mieux à périmètre financier constant. A noter que cette réforme du barème répond à une forte aspiration révélée dans les enquêtes d'opinion (76% d'opinions favorables début 2007³⁶).

Parallèlement, pour assurer une cohérence globale et le bouclage du financement, le **quotient familial est réformé** en n'octroyant plus une demi-part supplémentaire pour le troisième enfant (chaque enfant correspond à une demi-part). Les deux dispositifs destinés à compenser la charge d'enfant, en dehors des prestations sous conditions de ressources, sont donc maintenus, mais ils sont désormais insensibles aux rangs des enfants dans la famille.

Dans ce nouveau régime le dispositif est moins favorable aux familles d'au moins trois enfants que le dispositif actuel. Une démarche pédagogique met toutefois en avant, en plus de l'égalité de traitement, la dynamique dans le temps des allocations : une famille de trois enfants est au départ une famille de un enfant, et elle bénéficie à ce moment d'une prestation non perçue auparavant.

³⁶ Enquête aspiration et conditions de vie des Français, CREDOC

Les allocations familiales voient également ajustées les conditions de leur versement : la « moralisation » des prestations d'entretien (suspension des allocations familiales) se développe (contrôle de l'assiduité scolaire, incivilités voire actes de délinquance des jeunes, etc.). Ces modalités sont justifiées par une exigence accrue en terme de « retour sur investissement » des aides publiques.

Enfin, ce scénario est également celui des **ajustements paramétriques** sans véritable cohérence d'ensemble permettant de boucler le budget : sous-revalorisation occasionnelle de la BMAF, abaissement du plafond pour le quotient familial, ajustements sur le montant et l'âge de versement de la majoration pour âge, le montant de l'Ars, etc.

2. Concernant le temps en dehors de l'école

Le contrat territorial unique

Impulsé par les Caf conformément à la Convention d'objectif et de gestion 2005-2008, le CTU doit notamment permettre de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs concernant le temps libre des jeunes. Il devrait mieux cibler les territoires prioritaires et rendre plus cohérente l'intervention des Caf sur un territoire donné. Il a vocation à coexister avec les autres dispositifs animés par les collectivités et l'éducation nationale. En effet, l'absence de légitimité d'un chef de file pour fédérer l'ensemble des intervenants en la matière ne permet qu'une atteinte très partielle de cet objectif. L'Education nationale poursuit des objectifs propres en matière de dispositifs périscolaires, qui ne sont pas toujours cohérents avec les opérateurs communaux ou privés intervenant dans le temps libre des jeunes. Pour autant, on parvient à labelliser les services de soutien scolaire et à mieux informer et conseiller les familles, dans la suite des recommandations des travaux préparatoires à la conférence de la famille 2007.

La **difficulté à fédérer** l'ensemble des acteurs autour d'un projet commun à l'échelle du département conduit le CTU à rejoindre la liste des tentatives plus ou moins anciennes de mise en cohérence au succès mitigés: contrat d'aménagement du temps de l'enfant, contrat temps libre, contrat d'accompagnement scolaire, contrat éducatif local, etc.

Les ressources de la branche famille se faisant plus rares en la matière, la capacité des collectivités locales à soutenir le secteur du temps libre devient prépondérante dans le maintien de l'offre, et conduit à un accroissement des **inégalités territoriales**. Pour pallier cette hétérogénéité dans la couverture des besoins, les moyens consacrés à cette tranche d'âge pourraient alors être concentrés sur les 6-11 ans. L'objectif de la garde d'enfants se réaliserait alors au détriment des moyens alloués aux 11-17 ans en termes de loisirs ou de réussite scolaire.

Un développement de l'offre à moindre coût

Alors que la demande sociale est forte, notamment sur la tranche 6/11, et que les moyens sont limités, sont développées les solutions « à moindre coût ». Deux voies sont privilégiées :

- *le bénévolat*. Est mis en place, pour les étudiants, un système de valorisation des expériences d'encadrement des plus jeunes, soit dans le cadre de centres de loisir, soit dans le cadre d'associations de soutien scolaire. Ces expériences peuvent donner accès à des **crédits ECTS** permettant la validation des années universitaires. Ces expériences peuvent également donner lieu à des points utilisés pour l'attribution des bourses sur critères sociaux. Enfin, le bénévolat est valorisé, quelque soit l'âge et le public, dans les procédures de Validation des Acquis de l'Expérience.

- *le développement des BAFA*. Le développement des Brevets d'Aptitude à la Fonction d'Animateur permet d'accroître l'offre de service en temps hors scolaire, tout en développant l'esprit de responsabilité et l'expérience professionnelle des jeunes. Le système de bourses pour financer cette formation est renforcé. En outre, les stages sont rendus plus attractifs : plus nombreux, ils sont plus aisés à obtenir, et font l'objet d'un défraiement. Ces conditions avantageuses de formation sont liées à l'engagement, par le jeune formé, d'effectuer dans les années qui suivent l'obtention du diplôme, un certain nombre de jours d'animation.

En conclusion, la mise en place de **guichets uniques** (Points info famille, maison de la famille) permettent d'améliorer l'accès aux droits et aux services sans aller jusqu'à une rationalisation de l'organisation qui permettrait d'accroître l'efficacité des dispositifs (mise en cohérence des moyens, priorisation des objectifs, désignation d'un chef de file).

Conséquences

- Renforcement des disparités territoriales au niveau des services périscolaires, en particulier sur la réussite scolaire.
- **Neutralité** vis-à-vis des formes familiales et de la taille des familles : situation qui favorise les petites familles et défavorise les grandes par rapport à la situation actuelle (le soutien historique plus important pour les familles nombreuses n'est plus présent, en dehors des familles les plus modestes).
- Les activités dans le temps hors scolaire sont moins nombreuses pour les adolescents ; en revanche, se développent les actions de bénévolat et d'encadrement pour les jeunes adultes.

SCENARIO 2 : LA POLITIQUE FAMILIALE CONFORTEE

Résumé : La politique familiale poursuit de multiples objectifs en disposant de moyens ambitieux : en direction des enfants eux-mêmes (épanouissement), comme en direction des familles (conciliation et compensation de charges), voire de l'ensemble de la société (prévention de la délinquance, réussite éducative). Les politiques publiques jouent à la fois sur le soutien et l'organisation de l'offre et sur la solvabilisation des familles. Cela implique une plus grande coordination des acteurs et l'affirmation d'une logique d'évaluation des dispositifs.

Le contexte est celui défini dans le chapitre sur la petite enfance : contexte économique favorable, stabilisation des structures familiales, poursuite modérée de la décentralisation.

- La politique de l'emploi s'appuie notamment sur la solvabilisation des services à la personne, le taux d'emploi de toutes les tranches d'âge augmente.
- La conciliation vie familiale / vie professionnelle est plus que jamais un objectif partagé.
- La famille reste une valeur centrale, mais dans un contexte de reconnaissance de la nécessité d'une autonomisation progressive des jeunes.
- La responsabilité citoyenne de l'entreprise se développe progressivement.
- Les notions « sociales » des projets de développement territoriaux sont tempérées par la prise en compte d'une logique de la consommation individuelle et de l'arbitrage par le marché.

Objectifs poursuivis par la politique

Les objectifs poursuivis sur cette tranche d'âge visent à la fois le développement des services et l'accroissement de leur qualité. Ils concernent :

- les familles :
 - compensation du coût de l'enfant, adaptation au coût réel (notamment en fonction de l'âge)
 - conciliation vie familiale / vie professionnelle
 - soutien à la fonction parentale
- les enfants :
 - épanouissement
- la société dans son ensemble :
 - prévention de la délinquance
 - prévention de l'échec scolaire – développement de la réussite éducative

1. Concernant la compensation de charge d'enfant

La relative aisance financière de la Branche amène à une meilleure prise en compte du coût réel de l'enfant :

- Les allocations familiales sont versées au **premier enfant** et donc maintenues pour le cadet de la fratrie même après le dépassement par ses aînés de l'âge limite de versement des prestations³⁷.
- Les majorations dues aux 11 et 16 ans de l'enfant sont supprimées au bénéfice d'une majoration substantielle à partir de 14 ans.
- La redistribution est appréciée globalement quand il s'agit de déterminer les seuils ou les barèmes, avantages fiscaux et prestations monétaires confondus : on assiste ainsi à une harmonisation des seuils, des barèmes et des assiettes ressources, sans toutefois aller jusqu'à une fusion des dispositifs qui garderaient leurs existences et logiques propres.

Ce scénario peut voir naître une logique de globalisation des prestations d'entretien, les moyens disponibles rendant possible une simplification « par le haut » dans laquelle aucun allocataire n'est « perdant ». Se dessinerait alors une « **prestation enfance** » composée de la manière suivante :

³⁷ Contrairement au scénario 1, dans un scénario économiquement favorable, on ne recherche pas à uniformiser les barèmes des Af : il reste un avantage spécifique pour les familles d'au moins trois enfants

- Un premier étage couvrant les charges d'entretien. Il est constitué d'une partie universelle caractérisée par les revalorisations ci-dessus et d'un complément sous conditions de ressources, avec un barème linéaire qui n'engendre pas d'effets de seuil (prestations dégressives avec le revenu).
- Un deuxième étage sous conditions de ressources correspondant à la solvabilisation des activités périscolaires. Une somme est ainsi allouée aux familles, qui peuvent la consacrer à des activités labellisées : activités sportives et culturelles, soutien scolaire. Cette souplesse accompagne la logique de développement des services de la politique de l'emploi. Cette aide ne peut être utilisée pour financer le recours aux accueils de loisir déjà aidés au moyen de la prestation de service des Caf. Elle a vocation à accompagner les familles qui ne peuvent y avoir accès ou voulant diversifier les activités périscolaires.
- Un troisième étage correspondant à l'aide pour la conciliation vie familiale/vie professionnelle. Ce volet de la « prestation enfance » pourrait prendre la forme d'un congé fractionnable aux modalités souples mais pour une durée maximum limitée, à prendre jusqu'aux 15 ans de l'enfant. Elle pourrait également prendre la forme d'une solvabilisation pour des temps de garde à domicile. Cette aide pourrait également prendre la forme d'aide aux entreprises qui facilitent la conciliation vie professionnelle / vie familiale (offre de services aux familles, négociation individuelle sur le temps et l'organisation du travail ...)

Une autre option, dans ce scénario financièrement favorable, serait de développer la notion de taux d'effort optimal pour les familles. Grâce à des études nombreuses et un grand débat public, un consensus serait construit pour déterminer un « taux d'effort » maximal acceptable pour les familles relatif aux dépenses couvrant les charges d'entretien pour un enfant (qui pourrait être baptisé « **bouclier familial** »). Ce taux d'effort serait dégressif en fonction du rang de l'enfant : par exemple de 20% pour le premier enfant, de 15% pour le second, de 10% pour le troisième. Les prestations viendraient alors compenser une partie du « coût réel » d'un enfant (qui serait déterminé de façon forfaitaire sur la base de données moyennes sur les budgets des familles déterminé à l'issue du débat public sus-mentionné) de manière différenciée suivant les revenus des ménages pour maintenir le taux d'effort à un niveau jugé acceptable. Séduisante dans son principe, cette option pourrait toutefois s'avérer assez difficile à mettre en pratique du fait de la difficulté à mesurer de manière consensuelle le coût moyen d'un enfant.

2. Concernant le temps en dehors de l'école

Globalement, ce scénario permet de mener de front trois objectifs : la place de l'enfant dans la famille (appui à la fonction parentale), ses performances scolaires (soutien scolaire en particulier), son épanouissement personnel et son bien-être dans la société (temps libres).

La relative aisance financière s'accompagne d'une obligation de résultats, aux différentes échelles territoriales. Le contrat territorial unique devient un véritable contrat d'objectifs avec les collectivités territoriales et les services de l'Etat : en plus de solvabiliser la demande en matière d'accueil périscolaire (cf. ci-dessus), le maillage des structures sur le territoire est piloté en fonction des besoins.

Le triple objectif de conciliation vie familiale vie professionnelle, de prévention de la délinquance et de dynamisation de la création d'emploi dans les services implique une diversification et un accroissement de l'offre de services pour cette tranche d'âge, adapté aux problématiques de ses différents segments (enfants et adolescents) et des bassins d'emplois.

Le champ des actions éligibles s'élargit considérablement, de façon à mieux prendre en compte les attentes des publics adolescents.

De nombreux projets à forte valeur ajoutée éducative, sociale ou culturelle font l'objet d'un soutien significatif. Des critères partagés de diagnostic et de priorisation des besoins permettent de mieux équilibrer l'offre sur le territoire et d'harmoniser l'intervention des collectivités territoriales, des écoles, des associations, des fédérations sportives, etc.

Sur l'objectif de réussite éducative sont développées des actions de nature préventive. Globalement, l'objectif est de favoriser une insertion sociale des jeunes, préalable à leur insertion professionnelle et leur accès à l'autonomie. Dans cette perspective, il paraît important de soutenir des projets qui visent à favoriser l'émergence des initiatives des jeunes, à les impliquer comme acteurs de leur quartier, de leur commune, dans une démarche de valorisation de leurs potentialités, de responsabilité et de citoyenneté active. Ainsi en complément des structures d'accueil de loisirs, le CTU pourrait soutenir des projets qui participent à l'autonomisation des jeunes: opérations sacs à dos, chantiers d'actions citoyennes en faveur de l'environnement, du patrimoine culturel, actions humanitaires, etc. Les capacités acquises lors d'un engagement bénévole pourraient faire l'objet d'une validation dans le cursus d'études.

Le temps péri et extrascolaire fait l'objet d'une **solvabilisation** par la fiscalité, sous forme de crédit d'impôt. Sous conditions de ressources, certaines familles bénéficient également du deuxième volet de la prestation enfance (cf. ci-dessus) qui peut contribuer au financement d'activités de loisirs et de soutien scolaire, quel que soit l'intervenant.

Tous les intervenants sont mobilisés pour concourir à ces objectifs.

Les **entreprises** sont parties prenantes de ce double objectif économique et culturel: développement des chèques emploi service, développement des horaires adaptés, des temps partiels, financement d'accueils de loisirs aux horaires atypiques. Leur objectif est double : accroître le bien être de leurs salariés dans une logique de responsabilité sociale, et fidéliser les salariés dans un contexte de marché du travail de plus en plus tendu.

En outre, le financement des associations est renforcé pour leur offrir une plus grande sécurité financière, et leur permettre ainsi de développer des actions innovantes ; les subventions, basées sur un projet pluriannuel proposé par l'association, se décomposent en :

- financement de fonctionnement de l'association, qui doit permettre aux permanents de développer les projets,
- financement des formations des intervenants, pour accroître la professionnalisation et la qualité des services,
- financement des actions à proprement parler.

Un travail important est réalisé sur la qualité des services proposés aux enfants et adolescents dans le cadre du temps hors école. Ainsi, une attention particulière et des moyens dédiés sont destinés :

- à la formation des intervenants, y compris les bénévoles (formation sur la psychologie des enfants et des adolescents, la relation avec les parents, diffusion de bonnes pratiques d'activités ...),
- à la création de réseaux, notamment associatifs, permettant la capitalisation de bonnes pratiques et la mutualisation de certaines fonctions (gestion, soutien psychologique, formation ...).

Les vacances

Dans ce scénario, les vacances sont considérées comme un indispensable moment de ressourcement de la famille et d'épanouissement des jeunes.

Les aides doivent permettre de concilier les exigences de mixité sociale, de projet, de priorité aux équipements collectifs, et le respect des choix individuels et des arbitrages du marché.

Les équipements de vacances sociales font donc l'objet d'un investissement public et une allocation vacances, de 200€ par enfant et par an, sous conditions de ressources, est créée³⁸. Cette allocation est versée sous forme de titres de paiement valables dans les équipements de vacances ou sites touristiques, ou bien sous forme de droit de tirage remboursable sur factures. Pour favoriser l'autonomisation des jeunes, cette allocation peut être attribuée nominalement aux adolescents à partir de 16 ans, après consultation de leurs parents.

L'accompagnement à la scolarité et à la fonction parentale

Le financement par les Caf des REAAP et des CLAS se poursuit. Sans renforcer nécessairement sa position dans le pilotage des dispositifs, la branche Famille se dote de moyens d'expertise, de soutien aux actions innovantes, d'évaluation. Dans le cadre de la politique de la ville, les Caf sont sollicitées pour le financement des actions prévues par le contrat urbain de cohésion sociale, en particulier en matière d'inassiduité et de soutien aux familles, et participent aux études sur les impacts éducatifs des dispositifs. Les Caf contribuent également, en lien avec les collectivités locales, au développement d'internats pour enfants et adolescents, disposant de moyens conséquents pour l'encadrement. Ceux-ci jouent un rôle particulièrement important pour les jeunes en grande difficulté mais une mixité importante est préservée et une grande attention est portée sur l'ouverture de ces établissements sur la vie locale, culturelle et sportive.

Conséquences

- Amélioration de la conciliation vie familiale / vie professionnelle.
- Autonomisation des jeunes, réussite éducative croissante.
- Forte croissance de la redistribution, surtout horizontale.
- Amélioration substantielle sur la tranche des adolescents, sur la redistribution comme sur l'offre de services périscolaires.

³⁸ Préconisation de la conférence de la famille 2007

Résumé : La concurrence entre risques sociaux conduit à des arbitrages défavorables à la politique familiale et plus particulièrement à la tranche d'âge enfance/jeunesse. Les prestations, les avantages fiscaux et les financements pour les équipements sont de plus en plus ciblés et sont recentrés sur l'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants et de promotion de l'emploi. Le rôle des solidarités familiales est réaffirmé. Les aides et services sont accordés dans une logique de contreparties, de conditionnalité et de responsabilisation.

Le contexte est celui défini dans le chapitre sur la petite enfance : croissance économique faible et pauvre en emplois, vieillissement accéléré de la population, effritement des structures familiales traditionnelles, recentrage des politiques sociales dans une logique de repli et de contrôle.

- Le repli de la population active en emploi renforce les tensions financières sur les budgets publics.
- La dualité du marché du travail creuse les inégalités de revenus, rendant inévitable le financement d'un filet de sécurité pour les plus pauvres.
- Le vieillissement exacerbé et l'abaissement du niveau de la fécondité accentuent les tensions entre générations.
- La thématique de la responsabilité parentale et de la prévention de la délinquance est renforcée par la déstabilisation de la cellule familiale traditionnelle, la crise de la représentation politique, la ghettoïsation renforcée des quartiers sensibles.
- La décentralisation se poursuit, largement en réponse à l'affaiblissement de la capacité financière et de la légitimité de l'Etat.
- L'affirmation des départements en tant que chefs de file de la politique d'action sociale s'accompagne d'un renforcement des inégalités territoriales.

Objectifs de la politique

Dans ce scénario, l'intervention publique n'est pas a priori considérée comme le meilleur vecteur d'intervention ; la famille, le marché sont également à même de répondre aux besoins des familles et des enfants. Cette tranche d'âge n'est pas prioritaire dans les interventions publiques. Toutefois, le souci de maintenir un filet de sécurité conditionne des actions visant à lutter contre la pauvreté des enfants, en fixant des objectifs de réduction de la pauvreté infantile et en promouvant l'emploi.

1. Concernant la compensation de charge d'enfant

La remise en cause de l'universalité des allocations familiales s'appuie sur trois tendances de fond :

- l'exigence de justifier l'efficacité des dépenses en direction des familles,
- la chute progressive du poids des allocations familiales, indexées sur la hausse des prix, et représentant mécaniquement une part de plus en plus réduite dans le revenu global des familles,
- l'arbitrage en faveur d'une prise en charge accrue des autres risques sociaux, compte tenu d'une forte résistance à la hausse des prélèvements obligatoires.

Ainsi, les prestations d'entretiens sont orientées vers la lutte contre la pauvreté des enfants. Elles sont ciblées sur les publics jugés prioritaires : les familles à bas revenus et les plus démunis, ce qui induit des modifications majeures dans le système redistributif :

- forfaitisation voire suppression du quotient familial (défamilialisation de l'impôt sur le revenu),
- mise sous condition de ressources des allocations familiales,
- durcissement des conditions d'éligibilité aux prestations sous conditions de ressources : Ars et complément familial.

Le principe de la responsabilité individuelle et parentale en particulier, est réaffirmé et se traduit dans la pratique, via la conditionnalité du versement de l'Ars ou des allocations familiales. Sont formalisées – et appliquées- les **conditions de suspension** des prestations d'entretien en fonction de critères d'assiduité ou de délinquance des enfants. Cette exigence est légitimée par la concentration de moyens dans les établissements scolaires les plus difficiles. **La politique familiale devient un filet de sécurité ciblé vers des individus ou des territoires.**

Sur la base du constat selon lequel l'Ars permet de fait une quasi gratuité de la rentrée scolaire pour les plus petits, le montant de la prestation est réévalué à la baisse pour les enfants en école primaire. On aligne ainsi la part représentée dans le budget rentrée scolaire des plus petits sur la part représentée dans le budget de rentrée des adolescents : on introduit ainsi, par un nivellement par le bas, une modulation de l'Ars suivant l'âge.

2. Concernant le temps en dehors de l'école

Une des options possibles pour ce scénario est la **suppression totale** de tout dispositif de soutien aux activités périscolaires et extrascolaires, considérées comme relevant du domaine privé. Des aides très ciblées seraient maintenues dans le strict cadre de la politique de la ville. Mais faute d'une orientation claire de l'action sociale familiale dispersée sur de nombreux objectifs, de la présence d'autres acteurs et de l'impératif d'une très forte rationalisation du budget de l'action sociale, l'action sociale familiale serait dans ce scénario exclusivement centrée sur la petite enfance.

Dans une option moins radicale, ces dispositifs seraient réorientés vers des publics prioritaires : les enfants issus des familles les plus modestes ou rencontrant des difficultés d'insertion.

Un accompagnement à la fonction parentale ciblé

Se centrant sur les familles rencontrant des difficultés (conjugales ou parentales), les collectivités territoriales développent un appui à la fonction parentale ciblé. La protection sociale devient un outil de responsabilisation des parents, par la possibilité de suppression des allocations en cas de comportements problématiques, et par l'imposition d'accompagnements personnalisés dans ce cas.

Un soutien à la scolarité largement pris en charge par le secteur privé.

Le soutien à la scolarité est repensé dans le cadre de la politique de la ville, les moyens sont concentrés sur les territoires les plus éloignés de bons résultats en terme de réussite scolaire et éducative. Ponctuellement, ce soutien peut prendre la forme d'internats qui sont perçus comme apportant une réponse ciblée et efficace aux problèmes rencontrés par les jeunes en grande difficultés tant scolaires que sociales, en les encadrant.

Sur le reste du territoire, ce soutien demeure pour l'essentiel le domaine d'initiatives privées financées par des exonérations fiscales.

Des aides au temps libre pour certains territoires et certains publics seulement.

Le principe général est de ne pas se substituer aux parents et au marché, sauf en dernier ressort. L'aide aux vacances est supprimée, l'aide au temps libre est de plus en plus ciblée. En pratique, les accueils de loisir perdent définitivement leur caractère universel pour l'accueil des enfants. Ceux-ci sont réservés aux parents sous conditions de ressources. Plus généralement, le ciblage revêt plusieurs formes.

➤ *Un ciblage des territoires*

Les fonds sont affectés là où leur « rendement » est le plus fort. Les contrats avec les collectivités territoriales sont redéfinis. Les Caf se bornent progressivement :

- à assurer un minimum de péréquation dans les ressources de collectivités territoriales (sans parvenir pour autant à réduire sensiblement la grande hétérogénéité, qualitative et quantitative, dans les services organisés par les communes ou les intercommunalités),
- à contribuer au financement d'établissements et de services locaux pour les enfants et les adolescents en grande difficulté.

➤ *Un ciblage des publics*

Poussée à son terme, cette logique peut aboutir à la concentration des moyens sur la tranche d'âge 6-11 ans, en particulier pour les familles les plus modestes (ou à la recherche d'un emploi), la contrainte de la garde étant moins forte pour les 11-18 ans et la réussite scolaire et éducative demeurant la responsabilité des parents. Outre leurs actions en direction des familles, les Centres sociaux concentrent leurs moyens d'accompagnement sur les jeunes rencontrant les plus grandes difficultés en termes d'insertion sociale ou de maintien du lien familial.

Conséquences

- Un renforcement de la redistribution verticale, au détriment de la redistribution horizontale. (qui accroît la moindre 'acceptabilité des prélèvements obligatoires)
- Un accroissement des inégalités territoriales, en particulier en matière d'équipements.
- Des dispositifs réservés aux adolescents très ciblés sur les populations les plus en difficultés, pour lesquels le plus fort « rendement social » est attendu
- La moralisation de la fonction parentale : les bons parents se distinguent des mauvais parents

SCENARIO 4 : LA POLITIQUE FAMILIALE RENOVEE ET RECENTREE

Résumé : Dans ce scénario, les arbitrages budgétaires sont effectués en faveur des investissements sur l'enfance et la jeunesse. L'idée est de mieux prévenir pour moins avoir à guérir. Les politiques publiques sont recentrées sur l'objectif de lutte contre l'échec scolaire. Cette priorité est accompagnée d'une forte exigence en termes de résultats : mesure des objectifs éducatifs, services assortis de projets pédagogiques labellisés, création d'emplois dans les services. L'atteinte d'objectifs nationaux prenant en compte les priorités de certains territoires serait placée sous la responsabilité d'un chef de file de la politique enfance jeunesse au niveau local.

Ce quatrième scénario s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Un contexte financier laissant peu de marge de manœuvre.
- La conduite de politiques sociales volontaristes conduisant à des arbitrages entre risques impliquant une réaffirmation et un recentrage de la politique familiale sur l'enfance et la jeunesse.
- La lutte contre l'échec scolaire et contre le chômage de masse érigée en priorité.
- Une acceptation du principe d'adaptation aux mutations familiales.
- Un souci d'équilibre dans le développement des territoires.
- Une importance accordée à la participation des habitants dans la définition des politiques conduites.

Objectifs

La logique globale est celle de l'investissement social ; l'intervention publique doit être ciblée sur des objectifs clairs d'égalité des chances. Pour les enfants et les adolescents en particulier, le champ privilégié d'intervention des actions publiques est la réussite éducative.

1. Concernant la compensation de charge d'enfant

Ce scénario pourrait voir une refonte importante des moyens affectés à la compensation du coût de l'enfant : **les allocations familiales, le complément familial et les fonds correspondant aux avantages découlant du quotient familial seraient fusionnés et alimenteraient à moyens constants un fonds « enfance »** destiné à servir deux objectifs :

- la création d'une « prestation enfance » d'une part,
- une offre de services (ou de solvabilisation) en matière d'éducation pour les familles les moins favorisées d'autre part.

L'objectif poursuivi étant la compensation du coût de l'enfant, la prestation enfance serait octroyée de manière **universelle et forfaitaire**, pour chaque enfant (dès le premier). La logique étant l'égalité des chances, qui justifie une allocation forfaitaire par enfant, le quotient familial actuel n'aurait plus de justification puisque son effet s'accroît à mesure que les salaires du ménage augmentent sans lien évident avec le coût réel de l'enfant.

Une bonification sous condition de ressources pour les familles nombreuses serait maintenue.

Deux options de distribution d'une telle prestation pourraient être imaginées :

- dans une première option, le montant est distribué sous forme de prestation, et sa gestion peut en être confiée à la branche famille ;
- dans une seconde option, l'ensemble de la somme est gérée via les impôts, par un système de déduction forfaitaire / crédit d'impôt.

Dans le but de **favoriser la bi activité**, le différentiel de ressources pris en compte dans les plafonds des prestations sous conditions de ressources ou modulées en fonction des ressources entre les ménages mono et bi actifs passe de 17% à 50%. Ainsi, le plafond de ressources pour un ménage bi actif représente-il 150% du plafond de ressources d'un ménage monoactif, en ce qui concerne la prestation enfance, la Paje et des allocations logement. La progression du nombre de ménages éligibles est forte.

Poursuivant l'objectif de réussite scolaire, l'ARS deviendrait une prestation de service. Versée aux établissements scolaires, elle permettrait la distribution par ceux-ci des fournitures scolaires aux enfants. La prise en compte de l'assiduité scolaire prend une nouvelle dimension. La suspension des allocations familiales est appliquée plus strictement.

Toutefois, les allocations peuvent être maintenues si les parents s'engagent dans un dispositif de soutien et de suivi de l'exercice de la fonction parentale ne se limitant pas à des sanctions mais assorti d'une offre de service en matière de suivi scolaire et d'objectifs en matière d'assiduité et d'implication du jeune. L'implication des parents est donc un critère de versement en tant que tel, indépendamment des objectifs d'assiduité ou de prévention de la délinquance.

2. Concernant le temps hors école

L'accent est mis ici à la recherche de la cohérence des financements et des objectifs publics poursuivis. Tous les dispositifs publics sont ainsi réorganisés autour d'un objectif unique de réussite éducative et d'égalité des chances.

Pour cela est désigné un **chef de file** qui a en charge l'atteinte de ces objectifs et qui est chargé de mettre en cohérence l'ensemble des outils disponibles proposés par chaque partenaire (collectivités locales, associations, éducation nationale, CAF ...) dans de véritables **contrats de territoire intégrant l'ensemble des dispositifs** (contrairement au scénario tendanciel ou les dispositifs coexistent).

Une conférence départementale se déroulant tous les 4 ans permet de définir ensemble des objectifs pluriannuels qui sont ensuite déclinés. Ces dispositifs font l'objet d'une enveloppe nationale, alimentée à partir du **fonds enfance** évoqué plus haut. Cette enveloppe serait déclinée en enveloppes locales, dont le montant s'établit en fonction de plusieurs critères :

- nombre d'enfants de la tranche d'âge considérée ;
- taux d'échec scolaire ;
- dynamisme économique du bassin d'emploi ³⁹

De fait, ces critères tendent à concentrer les moyens dans les anciennes ZUS, ZRR et ZEP.

Le chef de file qui a en charge l'atteinte des objectifs met en cohérence dans des contrats de territoire l'offre des collectivités locales, des associations, de l'éducation nationale (classes prolongées, garderies), des Caf et des accueils de loisirs. Finalement, contrairement au scénario 1 dans lequel chaque acteur optimise ses dispositifs, ces derniers sont ici articulés de manière cohérente ; sont par exemple fusionnés ou mis en cohérence les innombrables dispositifs de soutien à la scolarité.

Les objectifs poursuivis par les programmes sont d'ordre qualitatif et quantitatif :

- Pour les 6/11 ans : nombre de places dans les structures d'accueil, qualité du projet pédagogique de la structure (activités linguistiques, nombre et qualification de l'encadrement, prise en compte des contraintes horaires des parents...), soutien scolaire personnalisé.
- Pour les 11/17 ans : objectifs d'assiduité et de réussite scolaire. Priorité est donnée aux services soutenant les parents dans l'éducation des enfants de 11 à 17 ans, au détriment d'autres services (aide à domicile, aide aux vacances). Comme dans la tranche d'âge 6-10 ans, l'accent est mis sur le soutien scolaire et l'aide aux devoirs, auxquels s'ajoutent des temps d'études au collège.

Sur le plan des dispositifs de la branche famille, en complément des dispositifs fiscaux, jugés complexes et parfois inéquitables, une nouvelle **prestation de service « soutien scolaire »** contribue au développement d'actions périscolaires dispensées par l'Education Nationale. Celles-ci prennent la forme de soutien individualisé et d'aide au travail personnel, dès l'école primaire où les décrochages précoces sont repérés comme les plus préjudiciables pour la suite des parcours des jeunes. Les crédits d'impôts en cas de recours à un soutien scolaire privé sont par ailleurs soumis à une labellisation liée à une évaluation périodique.

Les jeunes (11-17 ans) ciblés par les dispositifs sont invités durant les vacances à participer aux **classes ouvertes** (de manière plus ou moins contraignante, en fonction des modalités de mise en œuvre du contrat de « réussite éducative » cité ci-dessus). Elles sont animées par des professeurs et des animateurs, et permettent d'assurer les transitions entre les différentes périodes de l'année scolaire : révisions ou acquisitions de connaissances individualisées et intégrées à des activités collectives plus ludiques mais en lien avec les objectifs pédagogiques.

Un accompagnement à certains projets de loisirs ou de vacances peut venir en « récompense » à l'atteinte d'objectifs préalablement fixés avec les parents, les jeunes, les professeurs et les animateurs.

Conséquences

- Une logique de forfaitisation de la compensation du coût de l'enfant.
- Une rationalisation de l'offre de services périscolaires.
- Une mobilisation forte des moyens consacrés à la réussite éducative et au public adolescent.

³⁹ Ainsi, un taux de chômage élevé justifie d'investir plus encore sur la réussite scolaire des jeunes, et justifie une meilleure prise en charge pour soulager les parents devant composer avec des emplois précaires et multiples aux horaires décalés.

Encadré : Faut-il prendre en compte l'âge des enfants dans le montant des allocations familiales ?

Aujourd'hui, 1,7 millions de familles bénéficient d'une majoration pour les enfants de plus de 11 ans (33,51 € par mois), 0,7 millions pour ceux de plus de 16 ans (59,57 € par mois). Malgré cela, dans le système actuel d'aides à la famille (transferts pour les enfants, allocations logement, minima sociaux, impôt sur le revenu, taxe d'habitation), le surcroît de revenu est une fonction décroissante de l'âge du benjamin. Dans le cas de familles de deux enfants, c'est au moment où l'enfant coûte le plus cher (très bas âge ou près des vingt ans) qu'il ne bénéficie plus d'allocations familiales, puisque le puîné n'est pas né et l'aîné a dépassé 20 ans. La progressivité des barèmes en fonction du nombre d'enfants explique en partie la couverture insuffisante des jeunes adultes.

Sans doute à cause de sa visibilité (versement unique d'un montant de 268,01 €) et de la possibilité de la rapporter à un « panier de consommation » identifiable, le débat public sur la modulation du montant des prestations en fonction de l'âge, voire de la filière scolaire ou du rang de l'enfant, s'est concentré sur l'ARS, versée – tous régimes confondus – à 3,1 millions de familles.

La proportion de mineurs dont le revenu déclaré est inférieur au seuil de pauvreté est d'environ 25% quel que soit l'âge, mais statistiquement le taux de pauvreté des enfants augmente avec leur âge, d'abord parce que le coût des adolescents est considéré plus élevé (à partir de quatorze ans, ils représentent conventionnellement 0,5 au lieu de 0,3 unités de consommation). Les prestations familiales, du fait de l'existence de prestations ciblées sur les jeunes enfants, permettent plus à ces derniers qu'à leurs aînés adolescents de franchir le seuil de pauvreté. Les allocations logement semblent aussi surtout contribuer à la réduction de la pauvreté chez les plus jeunes enfants, sans doute parce que les enfants plus âgés ont des parents plus souvent propriétaires de leur logement.

Dans l'espace économique européen et la Suisse, la modulation des allocations familiales en fonction de l'âge reste minoritaire (7 pays sur 28, hors aides spécifiques à la petite enfance). Là où elle existe, deux ou plus souvent trois tranches sont prévues (6 ou 7 ans, 10, 11 ou 12 ans). Sauf au Danemark, la modulation aboutit à des montants plus élevés pour les plus âgés. La modulation en fonction du rang est plus fréquente : 19 pays sur 28. Sauf à Chypre, les prestations augmentent toujours en fonction du rang, mais souvent pour des montants modestes.

Quelle justice redistributive ?

La question de la modulation des prestations en fonction de l'âge s'inscrit dans la problématique plus générale des finalités des allocations familiales, dont on sait qu'elles sont multiples – leur savant dosage étant sans doute l'une des clés de la légitimité du système.

Si l'objectif des prestations est nataliste, concentrer l'aide sur les premières années d'existence revient à supposer que les parents, lorsqu'ils prennent la décision de concevoir un enfant, accordent davantage d'importance aux prestations qu'ils percevront à la naissance qu'ils n'en accordent aux prestations qu'ils percevront dix ou quinze ans plus tard. Peu semblent croire, comme Pierre Bourgault, que « si les gens ne veulent plus d'enfants, c'est qu'ils ne veulent plus d'adolescents ».

L'institutionnalisation de la politique familiale au lendemain de la seconde guerre mondiale visait aussi à faire en sorte que la présence d'enfant ne pénalise pas le niveau de vie des familles, corollaire du principe de solidarité horizontale. La dualité des instruments d'intervention – prestations et fiscalité – combine l'approche par les dépenses et celle par les ressources, et permet la coexistence de trois grands principes de justice redistributive : une logique familialiste visant à garantir aux familles dont les ressources sont identiques les mêmes niveaux de vie qu'il y ait ou non présence d'enfants au sein du foyer, une logique égalitaire tendant à accorder à toutes les familles le même niveau d'aide, une logique sociale ayant pour objectif une réduction des inégalités sociales. Une logique d'équité intergénérationnelle peut être également évoquée.

Tirillées entre ces différentes logiques, les politiques familiales n'ont jamais précisé exactement ce qu'il fallait entendre au juste par compensation des charges de famille. Ni les allocations familiales et l'ensemble des prestations forfaitaires, inscrites plutôt dans une logique égalitaire, ni le quotient familial, inscrit quant à lui dans une logique familialiste, n'ont vraiment pris en compte le coût réel de l'enfant en fonction de l'âge, malgré l'introduction de majorations pour âge en 1955 et 1963 et l'émergence progressive d'une politique spécifique en direction de la petite enfance.

Le « coût réel » : quelles bases de calcul ?

Sans même anticiper sur le niveau de prise en charge, compenser les charges de famille implique d'abord de les connaître. Les dépenses des familles n'étant pas toutes individualisables, le coût familial de l'enfant est complexe à appréhender. Quelle que soit l'approche choisie – économétrique, normative ou subjective –, la détermination d'un coût de l'enfant robuste et objectif se heurte à de nombreuses difficultés, et les résultats varient selon les types de familles et les hypothèses formulées (O. Ekert-Jaffé).

Ce constat réduit la portée d'une notion comme celle de taux d'effort, correspondant au coût résiduel de l'enfant (après prise en compte des prestations familiales) rapporté au revenu disponible (après impôts). On obtient en général un résultat dépendant des hypothèses et basé sur un simple coût moyen, non rapporté à l'âge, au rang ou aux revenus de la famille. Pas de quoi fonder une politique de modulation des prestations en fonction de l'âge.

Pour calculer cette modulation, les échelles d'équivalence paraissent de prime abord plus adaptées. Dans l'échelle utilisée par l'INSEE pour calculer les inégalités de revenus (celle dite modifiée de l'OCDE, proposée par Haagenars en 1994), le premier adulte compte pour une unité de consommation, les autres adultes (personnes de 14 ans et plus) pour 0,5 UC et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC : une base rustique mais solide pour calculer une modulation des prestations ?

Avant d'apporter une réponse, il convient de rappeler qu'il n'y a pas d'accord – ni d'ailleurs de préconisation officielle de l'OCDE – sur le choix d'une échelle d'équivalence. L'échelle modifiée de l'OCDE, que l'INSEE a considérée adaptée à la France et aux consommations des années 80 et 90, a remplacé l'échelle dite d'Oxford qui attribuait 0,7 UC aux autres adultes du ménage et 0,5 aux enfants de moins de 14 ans. Ni l'une ni l'autre ne correspond au poids relatif de l'enfant calculé sur la base de différentes méthodes économétriques, tant il est vrai que « la transformation équivalente et le choix du système de pondération sont déterminés par le concept de justice distributive auquel on se réfère » (U. Ebert).

Ainsi, aucun modèle n'a abouti à une réponse définitive à trois questions récurrentes : le poids relatif de l'enfant varie-t-il avec son rang ? avec son âge ? avec le revenu de la famille ? Et encore ne prend-on pas en compte ici les critiques plus radicales et déjà anciennes sur la manière même de formaliser la question du coût de l'enfant – critiques basées sur la considération fondamentale que l'enfant n'a pas un coût, mais qu'il a un prix ; ou les calculs basés sur le « coût d'opportunité » lié au temps consacré à l'enfant et donc non disponible pour le travail – coût que l'on suppose très différent pour les mères et les pères.

Il n'est peut-être pas étonnant que la préconisation de la loi famille de 1994 d'élaborer « un rapport annuel d'évaluation du coût de l'enfant » n'ait pas été suivie d'effet. Dans la pratique, une échelle d'équivalence est le résultat d'un arbitrage parfois subtil. Il en va ainsi, par exemple, pour celle qu'utilise l'allocation de logement : 1,2 pour une personne isolée, 1,5 pour un couple, 1 ou 1,3 pour le premier enfant à charge, 0,5 pour le deuxième, 0,7 pour le troisième, 0,6 pour le quatrième, 0,5 pour le cinquième ... sans qu'il soit question d'âge.

La complexité

Qu'il s'agisse de l'ARS ou de toute autre prestation, il paraît difficile de fixer des montants modulés en fonction du coût réel de l'enfant suivant l'âge, le rang, le revenu de la famille (et pourquoi pas, comme en Suède ou en Suisse, le handicap géographique ?) sans augmenter la complexité de façon exponentielle. Des choix sont donc nécessaires, et ils ont tous un prix.

Peut-on, par exemple, remplacer les différences de barème suivant le rang de l'enfant par des différences individualisées par âge ? Ce choix offre l'avantage de rendre possible une gestion plus équitable des familles dissociées – au prix, par rapport au système actuel, d'un moindre encouragement pour les familles nombreuses. Or, dans une perspective nataliste, en supposant que la majeure partie des femmes auraient de toute façon au moins un enfant, on considère souvent qu'il est plus rentable de soutenir ces dernières en priorité. Et ceci même si on estime en général (mais pas toujours) qu'un troisième enfant pèse moins que le deuxième sur le budget familial, et celui-ci moins que le premier (J.-M. Hourriez et L. Olier, 1997 ; il en va sans doute autrement en termes de coût d'opportunité).

On peut aussi imaginer une partie fixe par enfant, indépendante de son rang de naissance, dont la vocation serait de couvrir une partie des dépenses d'entretien, et qui serait modulée en fonction de l'âge de l'enfant ; et un complément qui serait croissant selon le rang de l'enfant mais qui décroîtrait au fur et à mesure que l'enfant avance en âge (Alain Robert, Recherches et Prévisions 68-69, p. 41).

Compliqué, certes ; mais on sait que, en matière de prestations, les Français sont assez résignés à la complexité, conséquence (presque) inévitable du souci de s'adapter aux situations de vie.

Que veulent les Français ?

Les enquêtes du Credoc sur les conditions de vie et les aspirations des Français ne permettent pas de dégager des tendances fortes en matière d'âge à privilégier pour les aides à la famille, si ce n'est en faveur des étudiants. En 2005, les familles ayant un enfant au collège ou au lycée ne viennent qu'à la troisième place (17% de réponses) parmi celles qu'il faudrait aider en priorité, après celles ayant un enfant étudiant (29%) et celles ayant un enfant en bas âge (20%). Mais la diminution de leurs aides n'est souhaitée par presque personne. Ainsi, si l'on compare les réponses aux deux questions successives (aides à augmenter / aides à diminuer), les aides pour les familles ayant des collégiens ou des lycéens, après celles pour les familles dont un enfant poursuit ses études, finissent par apparaître très valorisées aux yeux de l'opinion.⁴⁰

Aides à augmenter ou à diminuer en priorité : comparaison des réponses
(Début 2005)

(en %)

<i>(Classement par ordre décroissant de la dernière colonne)</i>	Aides à augmenter en priorité (A)	Aides à diminuer en priorité (B)	Différence (A)-(B)
Celles destinées aux familles ayant un enfant étudiant	29	6	+ 23
Celles destinées aux familles ayant un enfant au collège ou au lycée	17	4	+ 13
Celles destinées aux familles ayant un enfant à la recherche d'un emploi	12	7	+ 5
Celles destinées aux familles ayant un enfant en bas âge..	20	21	- 1
Celles destinées aux familles ayant un enfant à l'école primaire	6	18	- 12
Celles destinées aux familles ayant un enfant qui débute dans la vie active (emploi précaire, petit salaire...)	12	31	- 19
<i>Ne sait pas</i>	3	12	
Total	100	100	

CREDOC, Conditions de vie et aspirations des Français, vague 2005

Il faut préciser aussi que ceux qui voudraient augmenter prioritairement les aides aux collégiens et aux lycéens - non diplômés, ruraux ou parents de plus de deux enfants - ne sont pas nécessairement ceux qui pèsent le plus dans la prise de décision.

Une question plus simple ?

Sans trancher sur les problèmes concernant le choix des principes de justice distributive ou l'articulation entre prestations familiales et autres instruments d'intervention en faveur des familles, la question de la modulation des prestations en fonction de l'âge peut prendre peut-être une forme plus simple : faut-il mieux compenser les coûts induits par l'adolescence, puisque tout le monde s'accorde à penser qu'il s'agit d'une phase cruciale de la vie - et plus coûteuse que celle qui la précède⁴¹ ?

Le ciblage sur les adolescents s'ajouterait ainsi de façon explicite aux autres grandes priorités de la branche. Ainsi, les choix récents de la LFSS : majoration unique à 14 ans, progressivité de l'ARS constituent une réponse à certaines demandes.

De nombreuses questions restent toutefois encore posées, en l'absence de débat global. Pour n'en citer que quelques-unes : Quelles dépenses veut-on compenser ? Faut-il financer les charges des parents ou l'autonomie progressive du jeune ? Est-il préférable de verser de l'argent ou de mieux financer les équipements et les dispositifs d'aide à la scolarité ou d'insertion ?

⁴⁰ On peut rappeler que lors de la vague 2004 de l'enquête du CREDOC sur conditions de vie et aspirations des Français, dont certaines questions portaient plus spécialement sur l'adolescence, 56% des enquêtés estimaient que les prestations familiales devraient davantage tenir compte de l'âge des enfants, 24% considérant au contraire que les aides devraient être égales pour chaque enfant.

⁴¹ J.-M. Hourriez et L. Olier, Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence, Economie et statistique, n° 308-309-310, 1997

PARTIE 1 : PRESENTATION DE LA THEMATIQUE ET DES ENJEUX

1. Définition

2. Les données essentielles

- 2.1 Les données socio-démographiques
- 2.2 Quel mode de vie ? Quelles solidarités familiales ?
- 2.3 Des interventions publiques multiples

3. Dispositifs de prestations légales

- 3.1 Les prestations légales versées aux familles ayant de grands enfants
- 3.2 Les prestations légales versées aux jeunes allocataires
- 3.3 Les limites du dispositif

4. Dispositifs en action sociale

5. Insertion des jeunes adultes : éléments de comparaison européenne

- 5.1 Age et chômage : les jeunes français italiens particulièrement pénalisés
- 5.2 Différents modèles d'insertion, en fonction de l'intervention de la collectivité et du rôle du marché

PARTIE 2 : SCENARIOS PROSPECTIFS

Résumé des scénarios

- Scénario 1 : tendanciel
- Scénario 2 : la politique familiale confortée
- Scénario 3 : la politique familiale contestée
- Scénario 4 : la politique familiale rénovée et recentrée

1. DEFINITION

18 à 25 ans : d'une majorité à l'autre

Les contours administratifs ou sociologiques de la catégorie « jeunes » ne sont pas évidents.

Même si c'est souvent à partir de 16 ans qu'on peut commencer à bénéficier de contrats aidés ou de dispositifs spécifiques d'aide, et qu'on chiffre les dépenses publiques liées aux jeunes adultes, le prolongement de la scolarité pousse plutôt à privilégier l'âge du passage à la majorité.

Le seuil de 25 ans a pour lui la tradition. En droit romain, c'était l'âge où était atteinte la pleine capacité civile (même si théoriquement la puissance paternelle ne cessait qu'au décès). Le plus souvent, dans l'ancien régime le droit coutumier et parlementaire fixait à 25 ans l'âge auquel on pouvait se passer du consentement des parents pour le mariage (le code napoléonien a conservé ce principe pour les hommes). Plus près de nous, à 25 ans révolus se termine l'accès aux dispositifs spécifiques d'insertion, à 25 ans s'ouvre le droit au RMI.

Les événements qui ponctuent la vie d'un jeune adulte (l'installation dans un logement indépendant, l'entrée dans la vie en couple, l'exercice d'un travail rémunéré) peuvent être considérés comme des étapes caractéristiques de l'émancipation familiale, marquant de façon durable le parcours ultérieur de l'ex-jeune. Moins qu'en Italie ou en Espagne mais plus que dans les pays du Nord, la société française fait face à l'étirement de la socialisation familiale : ainsi à 25 ans, 18% seulement des jeunes adultes ont un ou plusieurs enfants à leur charge ; certains rapports ont alors proposé de déplacer jusqu'à 30 ans la limite supérieure de cet âge de la vie.

Enfants de ou jeunes adultes ?

La législation hésite souvent entre autonomie et rattachement au foyer parental.

- Les enfants sont à charge au sens de la Caf s'ils sont âgés de moins de 20 ans sous certaines conditions (dans le cas du RMI, les enfants peuvent être à charge jusqu'à l'âge de 25 ans).
- pour le fisc, le nombre de foyers pour lesquels des enfants sont rattachés fiscalement à leurs parents avec lesquels ils ne co-résident pas serait de l'ordre de 900 000.

On peut donc bénéficier en jeune adulte autonome d'une allocation de logement, mais être toujours déclaré au fisc par ses parents.

Des situations de plus en plus inégales, des singularités de parcours adossées à de très forts déterminismes sociaux

Au-delà de cette question de définition, la tranche d'âge ici traitée se répartit en deux grandes catégories, inégales dans leur volume, leur origine, le soutien dont elles disposent et leur avenir possible.

Les étudiants ont plus que doublé au cours des trente dernières années.

Le temps des études peut ainsi être envisagé comme un processus d'autonomisation, d'acquisition progressive des rôles et des conduites adultes. Mais, en ce qui concerne les revenus des étudiants, les recherches montrent l'importance de la prise en compte des transferts intra-familiaux au sein d'une « famille élargie ». Les parents, après la décohabitation de leurs enfants, continuent à subvenir, dans des proportions très hétérogènes, aux besoins de leur progéniture.

La thématique des bourses est ainsi étroitement liée à la construction du modèle de l'Éducation nationale élaborée pendant la IIIe République. Depuis les années 1960, le cadre a peu bougé, alors que la population estudiantine a évolué. Des voies nouvelles, déjà explorées à l'étranger (prêts à long terme ou capitaux de démarrage), reviennent sur le devant de la scène.

Les travailleurs

Depuis le rapport de Bertrand Schwartz sur les difficultés d'insertion sociale et professionnelle des jeunes (1981) dont est issu le réseau des Missions locales, la problématique de l'insertion reste décisive pour cette tranche d'âge. On retrouve dans tous les dispositifs les axes d'intervention que le rapport avait indiqué : qualifier professionnellement les jeunes, réduire les inégalités de chances à l'origine, rétablir le dialogue entre les générations, utiliser les capacités créatrices des jeunes et les préparer à une qualification sociale. Vingt ans plus tard, la proposition d'une allocation de formation et d'un droit à l'expérience professionnelle du rapport Charvet (2001) s'inscrivait encore dans la même logique. On retrouve peut-être moins les principes de réussite que Schwartz avait indiqués : associer les jeunes à toutes les décisions qui concernent la société, définir une démarche plutôt qu'une suite de dispositifs, agir sur la société dans son ensemble, rechercher la cohérence et la globalité.

L'intérêt public est passé progressivement du jeune adulte en difficulté au jeune adulte pauvre et précaire, bénéficiaire par excellence de contrats atypiques, aidés ou non : stages, interim et cdd, contrats d'apprentissage, de professionnalisation, de qualification, d'adaptation, d'initiative emploi, de mission-formation, d'insertion dans la vie sociale, de jeune en entreprise ... L'appauvrissement de cette tranche d'âge a été aggravé par le durcissement des conditions d'indemnisation du chômage.

L'intervention sociale

Finalement, trois grands ensembles de dépenses concernent les jeunes adultes : les mesures pour l'emploi, dont le coût varie suivant la montée en charge ou l'abandon des différents dispositifs, les bourses et les allocations. Il faudrait y ajouter le coût de l'instruction, peu élevé en France pour l'enseignement supérieur par rapport à d'autres pays ou à celui du secondaire. D'autres dispositifs restent assez marginaux (foyers des jeunes travailleurs, fonds d'aide aux jeunes en difficulté créés en 1992, etc.).

Les débats entre assistance et insertion, aide familiale ou aide individuelle, solidarité naturelle ou solidarité sociale, demeurent très vivaces s'agissant des jeunes adultes et aux yeux de nombreuses institutions, il est manifeste que l'intervention publique en direction des jeunes pourrait être améliorée⁴². Ainsi par exemple, en 1988, le rapport à l'Assemblée Nationale de Jean-Michel Belorgey justifiait qu'on ne permette pas aux jeunes adultes d'accéder au Rmi (sauf exception), sur la base d'une double considération : l'existence de dispositifs spécifiques d'insertion professionnelle, la nécessité de ne pas favoriser la décohabitation de jeunes adultes d'avec leurs familles. Aux yeux de nombreuses institutions, il est manifeste que l'intervention publique en direction des jeunes pourrait être rendue plus efficace et mieux adaptée.

2. LES DONNEES ESSENTIELLES

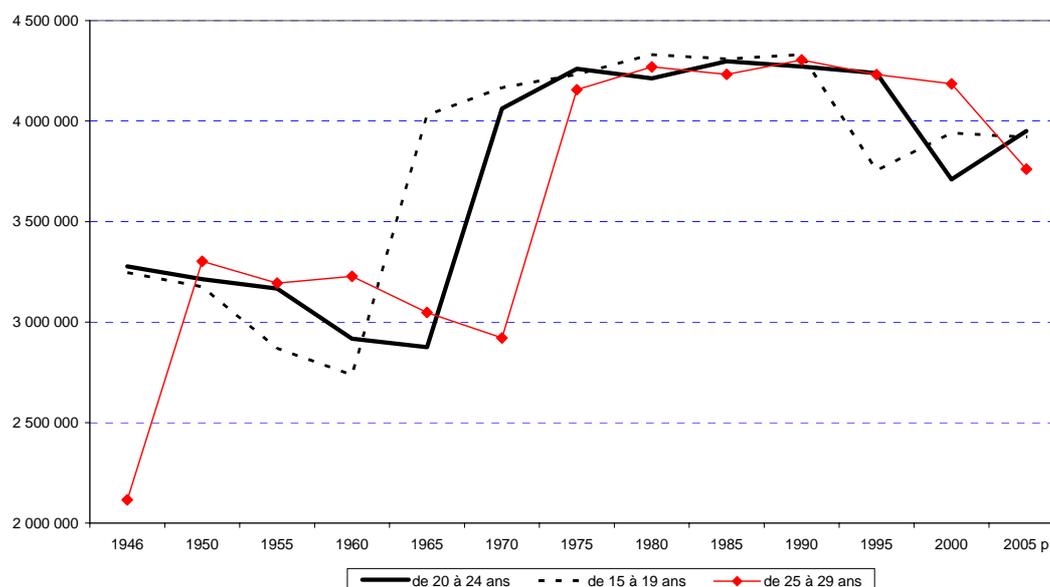
2.1 DONNEES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES

a. Nombre et évolutions

La forte reprise de la natalité à la sortie de la deuxième guerre mondiale trouve naturellement sa traduction sur la population des jeunes adultes au cours des années soixante : pendant plus de 20 ans, les 18-24 ans sont en moyenne au nombre de 6 millions et représentent environ 11% de la population.

Depuis le début des années 2000, cette classe d'âge est un peu moins nombreuse : les données démographiques disponibles montrent que les jeunes adultes sont en France métropolitaine au nombre de 5,5 millions en 2005, soit environ 9% de la population totale. En proportion plus encore qu'en niveau absolu, ils « pèsent » désormais moins au sein de la population.

Evolution population jeune au 1er janvier 2006



⁴² Parmi les travaux publiés au début des années 2000 sur ce sujet :

- commission « Jeunes et politiques publiques » du commissariat général du plan mise en place en 1999 afin d'analyser la situation actuelle et de proposer des évolutions du système d'intervention publique ;
- saisine du conseil économique et social en 2000 « Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans » afin de définir les mesures nécessaires pour mieux répondre aux difficultés rencontrées par les jeunes et leur famille, et permettre leur insertion économique et sociale ;
- proposition de loi en décembre 2000 du parti communiste pour la création d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans, à laquelle a fait suite une commission d'étude ;
- rapports de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles.

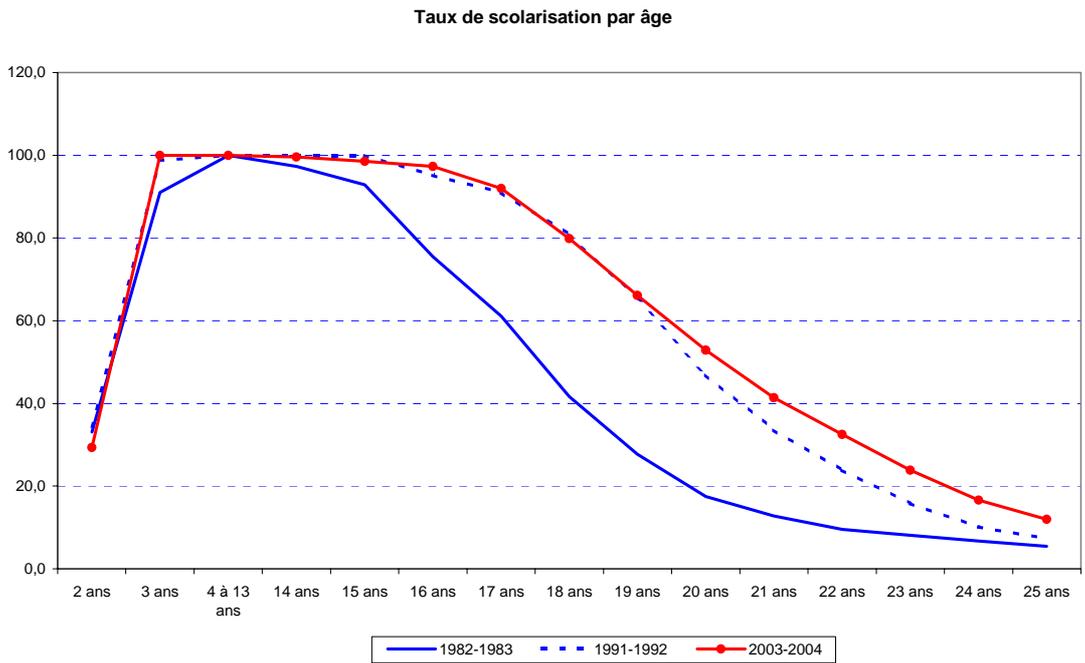
Source : INSEE, bilan démographique

La génération actuelle des 18-24 ans est née durant la première moitié des années 1980, et a donc grandi dans le contexte de la « crise » qui a sévi en France alimentée par les deux chocs pétroliers et marquée par une montée continue du chômage. Cette période de transition sociale se caractérise également par une montée en puissance des technologies et le développement de la mondialisation.

On peut scinder les jeunes en deux grandes catégories : les étudiants et les actifs.

b. La scolarisation

La phase de la « jeunesse » a été considérablement allongée pour une partie des adolescents qui, auparavant, entrait directement sur le marché du travail : ainsi 91% des 15/19 ans sont scolarisés et 46% encore chez les 20/24 ans. Le taux de scolarisation représente plus de la moitié de la classe d'âge jusqu'à 21 ans, avec une décline progressive jusqu'à l'âge de 26 ans, où il chute à 7%.



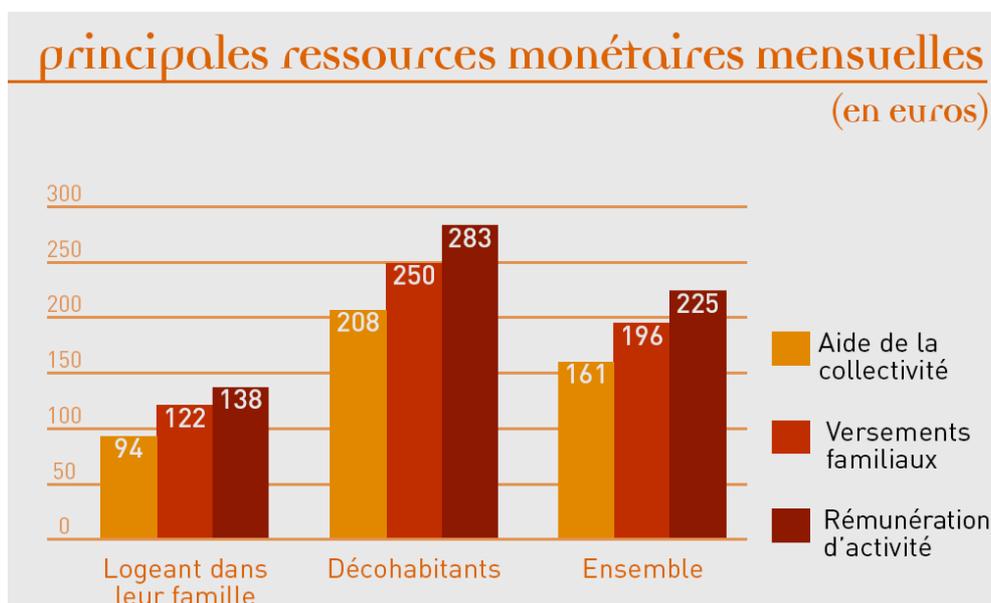
Source : Ministère Education Nationale

Au total, 64% d'une génération accède aujourd'hui au niveau du bac et la quasi-totalité d'entre eux font des études supérieures. Alors que la première "explosion scolaire", durant les années 1960, a provoqué l'accès d'un plus grand nombre d'élèves au baccalauréat, la seconde, dans les années 1990, voit l'allongement des études supérieures. Cette forte croissance semble avoir atteint depuis un relatif plateau.

On compte donc **2,2 millions d'étudiants**, dont 1,3 million à l'université (ils étaient plus de deux fois moins nombreux dans les années 1970). Cette croissance est allée de pair avec une démocratisation des études : 32% ont des parents issus des classes aisées, 20% des professions intermédiaires et 20% d'ouvriers. En 2004, la France comptait **515 000 boursiers**.

Selon l'observatoire de la vie étudiante, 42% des étudiants vivent dans un logement familial en 2006 : 37% au domicile des parents, 2% chez d'autres membres de la famille et 3% dans un logement dont les parents sont propriétaires mais qu'ils n'habitent pas. 13% vivent en résidence collective (principalement en cité universitaire mais aussi en foyer ou résidence privée) et 31% vivent seuls ou en couple. Quant à la colocation, elle concerne 6% des étudiants. Tous modes de logements confondus, pratiquement les deux tiers des étudiants (62%) se disent satisfaits de leur logement, 30% le trouvent acceptable et seulement 8% le jugent insatisfaisant. Si globalement les étudiants sont relativement satisfaits du logement qu'ils occupent, cela ne veut pas dire que les démarches pour l'obtenir ont toujours été simples : 35% des décohabitants disent avoir trouvé leur logement difficilement ou très difficilement, ces difficultés étant nettement plus élevées en région parisienne (une petite moitié déclare avoir rencontré des difficultés dont 18% de grandes difficultés).

L'enquête de l'observatoire de la vie étudiante permet en outre d'apprécier les montants des principales ressources monétaires perçues par les étudiants en 2006 : les revenus d'activité rémunérée, les aides publiques (limitées ici à leurs deux composantes majeures : d'une part les bourses et autres allocations d'études ou de recherche, d'autre part les allocations logement), enfin les versements parentaux (à l'exclusion des aides financières indirectes, comme le paiement des frais d'inscription ou d'une voiture d'occasion). Les décohabitants, apparemment plus "riches", ne sont pas plus satisfaits de leurs ressources parce qu'ils bénéficient de beaucoup moins d'aides en nature. Les décohabitants sont eux-mêmes inégalement indépendants, certains revenant fréquemment dormir au domicile familial et restant rattachés fiscalement à leurs parents. Si on isole les étudiants indépendants fiscalement, les montants des principales ressources monétaires mensuelles sont les suivants : 517 € de rémunérations d'activité, 230 € d'aides publiques et 193 € de versements familiaux.



Source : observatoire de la vie étudiante, 2006

Pour l'observatoire de la vie étudiante, environ les trois quarts des étudiants exercent au moins un petit job pendant l'été et/ou l'année universitaire en 2006. Parmi ceux qui exercent une activité rémunérée pendant l'année universitaire (soit près de la moitié de l'ensemble des inscrits), 80% ont un emploi parallèle aux études ; les autres ont une activité au moins en partie intégrée à leurs études (stage, vacation dans un laboratoire, internat hospitalier, etc...). La part des étudiants qui travaillent au cours de l'année universitaire augmente avec l'âge. Une proportion non négligeable des étudiants exercent au cours de l'année universitaire un emploi en très forte concurrence avec leur scolarité. C'est notamment le cas de ceux (au moins 13%) qui travaillent à côté des études au moins à mi-temps et au moins six mois par an dont la part augmente régulièrement avec l'âge.

L'insertion professionnelle

L'évolution du taux d'activité des jeunes est en relation inverse de celle du taux de scolarisation : en 2005, un tiers des jeunes de 15-24 ans est actif, contre la moitié en 1975. Ce sont les jeunes les plus diplômés qui entrent naturellement le plus tardivement sur le marché du travail.

Les jeunes restent particulièrement touchés par le chômage : un peu plus d'un jeune actif sur cinq est en effet à la recherche d'un emploi (plus encore pour les jeunes femmes) soit une proportion deux fois supérieure à la moyenne pour l'ensemble de la population active. Même si celui-ci a reculé depuis 10 ans, le taux de chômage pour les 15-29 ans est de 17,4 % en 2005, contre à peine 10 % pour l'ensemble de la population active. A noter en particulier que le taux de chômage pour les 20-24 ans est de 22,1 % en 2005 : 21% pour les hommes et 23,4% pour les femmes.

Les jeunes se trouvent d'autant plus frappés par le chômage qu'ils sont faiblement qualifiés : environ un jeune actif sur deux, parmi les sans diplôme ou du niveau Brevet, se trouve au chômage. Plus le niveau de formation est élevé, plus la probabilité d'être au chômage est faible. Si entre 1990 et 2005 le taux de chômage est plus élevé quel que soit le niveau d'études, on peut remarquer que l'absence de qualification est nettement plus pénalisante en 2005 qu'en 1990. Le fait de laisser un jeune sortir du système éducatif sans diplôme l'expose encore plus aujourd'hui au risque de précarité et d'exclusion et à de grandes difficultés d'insertion professionnelle. Les situations subies par les jeunes varient également selon les territoires.

Taux de chômage selon le diplôme, 1 à 4 ans après la fin des études

	1990	1995	2000	2005
Femmes				
Brevet et sans diplôme	42,1	59,4	54,7	49,2
CAP/BEP et équivalent	26,0	35,4	32,9	33,7
Bac et équivalent	16,3	27,1	20,4	19,5
Supérieur au baccalauréat	8,9	15,4	11,6	10,3
Hommes				
Brevet et sans diplôme	26,8	42,7	46,9	44,4
CAP/BEP et équivalent	15,0	23,9	21,6	23,7
Bac et équivalent	12,0	14,9	12,1	15,1
Supérieur au baccalauréat	5,1	15,2	8,9	11,5

Source : Insee, enquêtes Emploi.

L'allocation d'insertion, adressée aux moins de 25 ans cherchant un premier emploi ayant été supprimée en 1992 et les conditions d'indemnisation du chômage s'étant durcies, la part des chômeurs indemnisés chez les chômeurs de moins de 25 ans est particulièrement faible: elle est passée de 50 % en 1992 à 32 % en 1998.

Ces chiffres illustrent la précarité du travail pour les jeunes adultes ; Ceux qui sont les plus en difficulté, ont du mal à s'insérer sur le marché du travail et restent pour un grand nombre tributaires de statuts précaires.

Au niveau européen, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'économie européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, des critères sont fixés pour l'éducation et pour la formation. Parmi ces critères, figure l'objectif de réduire à moins de 10% le taux de jeunes quittant prématurément l'école ; en effet, les personnes titulaires du certificat d'études restent de loin les plus touchées par le chômage. Selon cet indicateur normalisé européen (pourcentage de la population âgée de 18-24 ans ne suivant ni études ni formation et dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur), le taux obtenu par la France est de **14,2% en 2004**, ce qui la situe à un niveau légèrement meilleur que la moyenne européenne (15,6%) mais toujours bien en dessous de l'objectif à atteindre pour 2010.

d. Taux d'effort pour les dépenses de logement

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du taux d'effort net moyen⁴³ suivant la tranche d'âge et au cours du temps. Selon les données de l'enquête logement, on constate de manière assez frappante une élévation globale des taux d'effort des ménages pour leurs dépenses de logement depuis deux décennies. Ce phénomène est en particulier marqué pour les plus jeunes dont les taux d'effort sont multipliés par deux en 20 ans et qui désormais ont des taux très nettement plus élevés que les ménages plus âgés⁴⁴.

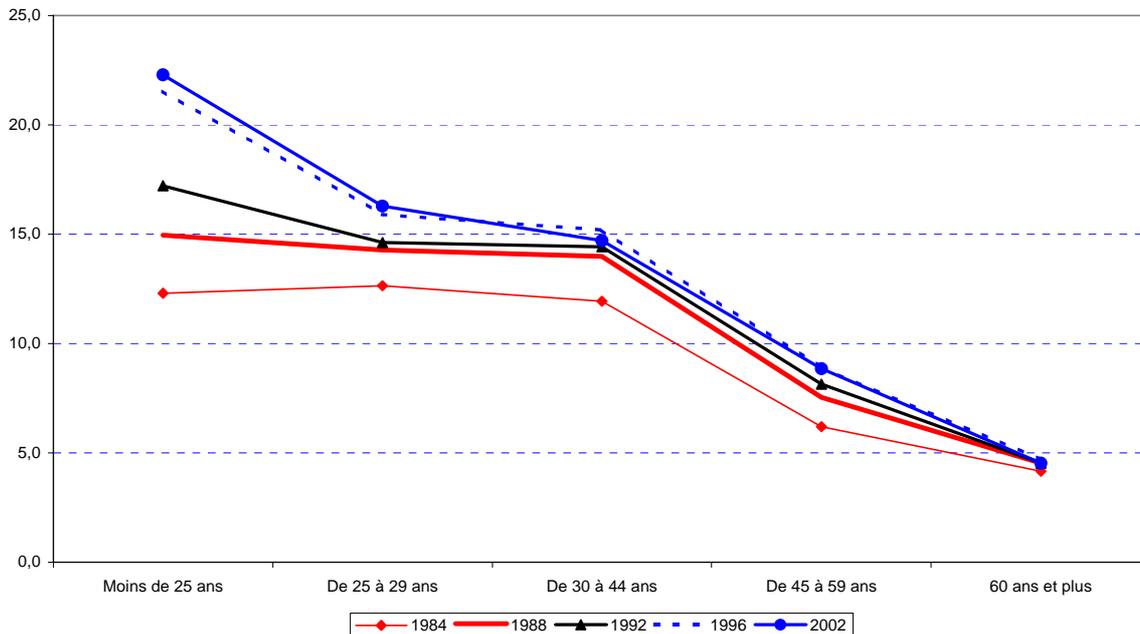
Cette évolution peut s'expliquer par un double phénomène : un appauvrissement relatif des jeunes par rapport aux autres tranches d'âges, et une augmentation des loyers bien plus prononcée pour les jeunes. A cet égard, il convient de noter que les jeunes sont essentiellement urbains, occupant des petits logements, dont le m² en location en ville est 40 à 50% plus cher que dans les logements plus grands. L'offre de logements peu coûteux est faible pour les jeunes ; à titre d'exemple, l'offre publique des Crous permet d'héberger 7% des étudiants (153 000 chambres, ainsi que 134 000 chambres dans des résidences privées), répartis de surcroît de façon très inégale sur le territoire.

Pour autant, les aides au logement dont bénéficient les jeunes ont contribué à amortir, sans y parvenir totalement, cette augmentation des dépenses dans le budget : en 2002, le taux d'effort est réduit après les aides au logement de plus de 8 points pour les plus jeunes, contre 1,4 point en moyenne pour l'ensemble de la population. Enfin, l'élévation du taux d'effort net des moins de 25 ans pourrait également révéler une plus grande prise en charge par les parents des dépenses de logement, qui contribue à solvabiliser le jeune décohabitant, mais qui n'est pas pris en compte pour le calcul du taux d'effort.

⁴³ Ce taux se définit comme la part du budget, après aides au logement, consacré à la dépense de logement.

⁴⁴ Les jeunes changeant plus souvent de logements sont également plus soumis que la moyenne de la population à des variations de tarifs, qui interviennent généralement lors d'un changement d'occupant.

Dépenses de logement : taux d'effort net moyen



Source : INSEE, Enquêtes logement

e. la santé

Différentes études soulignent la fragilité psychologique des étudiants : 15% des adhérents de la Mutuelle des étudiants ont eu des idées suicidaires au cours des 12 derniers mois en 2005/2006 ; 83% consomment de l'alcool au moins occasionnellement et 43% ont déjà consommé du cannabis. Face à cela, les étudiants bénéficient globalement d'un bon suivi médical ; selon les chiffres 2004 de l'Observatoire de la Vie Etudiante, 73% ont consulté un généraliste dans les 6 mois précédant l'enquête ; l'accès aux spécialistes est moins fréquent (moins de la moitié), et le renoncement aux soins, en particulier dentaires ou ophtalmologique, n'est pas rare (23% selon la MDE).

2.2 QUEL MODE DE VIE ? QUELLES SOLIDARITES FAMILIALES ?

La jeunesse est la phase de transition entre la vie adolescente et la vie adulte. Elle consiste donc en une série de « passages », conduisant finalement à une nouvelle stabilité et à une autonomie, notamment sur les plans résidentiel, professionnel et sentimental.

Les modes d'entrée dans la vie adulte ont considérablement changé en quelques décennies. Après la seconde guerre mondiale, les étapes de passage à l'âge adulte, professionnelles et privées, étaient synchrones⁴⁵ : on quittait la scolarité et on commençait à travailler immédiatement d'une part, on quittait ses parents et on commençait une vie de couple (marié) d'autre part. On passait donc d'une situation de totale dépendance à une situation de totale autonomie.

Aujourd'hui, l'ensemble des étapes s'est décalé ; en outre, les différentes étapes ne sont plus concomitantes : ainsi par exemple, en 2005⁴⁶, 3 personnes sur 5 ne se mettent pas en couple l'année de leur départ du domicile parental ; 14% vivent seuls un an, 46% au moins deux ans ; ces étapes, moins institutionnalisées, sont plus nombreuses et différentes pour chacun. Au total, la jeunesse est passée d'un mode de socialisation basé sur la reproduction sociale à un mode fondé sur l'expérimentation⁴⁷ ; les parcours sont alors plus individualisés.

⁴⁵ Olivier Galland, *Sociologie de la jeunesse*, Paris, A. Colin, 2001.

⁴⁶ Mélanie Vanderschelden, *Les ruptures d'unions : plus fréquentes, mais pas plus précoces*, INSEE Première, novembre 2006

⁴⁷ Olivier Galland, précité.

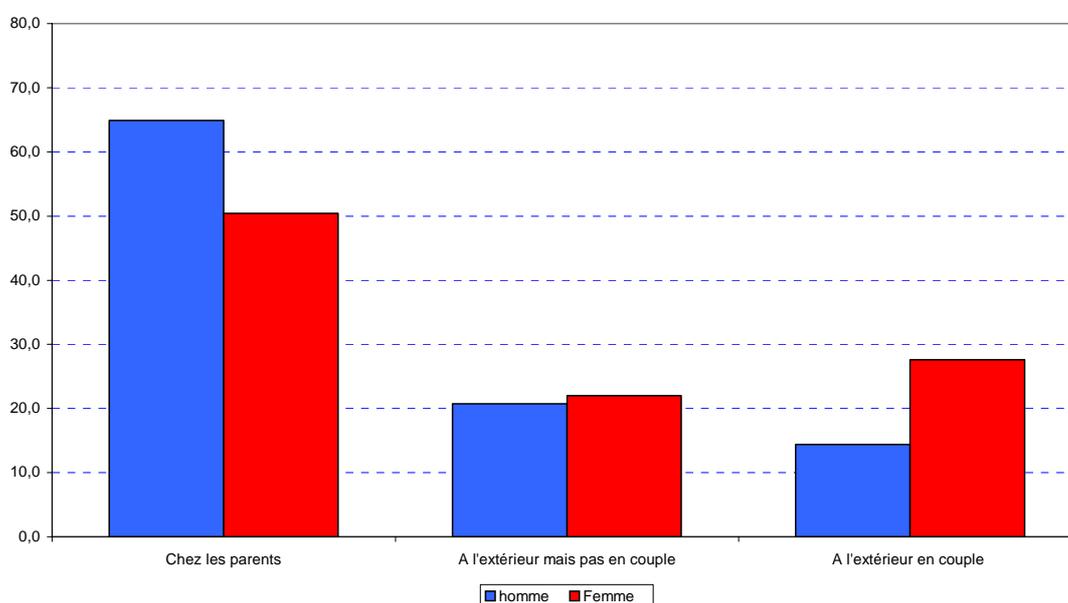
Ces évolutions évoquées contribuent à retarder la formation d'un couple et également le moment de la procréation, elles tendent aussi à rendre les jeunes adultes plus dépendants de leurs parents dans la mesure où ils acquièrent leur indépendance financière et résidentielle plus tardivement. Elles produisent un impact fort sur les conditions de vie des familles. Les grands mécanismes de protection : Sécurité sociale, l'assurance-chômage ou politique familiale, se référant à des situations partiellement résolues, font place à des situations de risques non couverts qui laissent à la charge des jeunes ou de leur famille la manière d'y faire face. Des familles modestes ou pauvres doivent assumer plus longtemps la charge d'enfants majeurs qui poursuivent leurs études ou qui, du fait de la faiblesse de leur niveau de qualification, ne parviennent pas à intégrer dans des conditions satisfaisantes le marché du travail.

a. Age et modalités de la décohabitation

Jusqu'à 24 ans, les jeunes vivent encore majoritairement chez leurs parents : les deux tiers des hommes de 20 à 24 ans sont dans ce cas et environ la moitié des jeunes femmes, selon les données de l'enquête emploi de l'INSEE, principalement en raison de l'allongement des études : un cursus scolaire plus long joue en faveur de la cohabitation avec les parents ; la moitié des étudiants de 24 ans habitent encore chez leurs parents.

La seconde cause majeure de cette évolution est la difficulté accrue pour les jeunes à trouver un emploi stable. Les jeunes multiplient durant plusieurs années les périodes de chômage, d'emplois "aidés" (Contrats emploi-solidarité, contrats de qualification, etc.) ou à durée déterminée. Cette situation instable ne leur permet pas de quitter le foyer parental dans de bonnes conditions.

Mode de cohabitation chez les 20-24 ans



L'enquête « Etudes des relations familiales et intergénérationnelles » (ERFI) souligne la complexité de la situation : si les jeunes ne partent pas beaucoup plus tard du domicile parental qu'il y a 40 ans, les raisons ont notablement changé. Autrefois, on partait fréquemment pour vivre en couple (40% des hommes et 65% des femmes nés entre 1931 et 1935, contre respectivement 24% et 44% pour la génération 1971-1975). Les jeunes partent désormais pour suivre des études ou occuper un emploi. C'est le cas en particulier de ceux qui résident loin des centres universitaires et des bassins d'emploi, qui partent plus tôt que la moyenne. A l'inverse, dans les grandes villes, les loyers élevés dissuadent certains jeunes de quitter leurs parents ou retardent leur décision. L'âge du départ est également déterminé par d'autres facteurs comme la structure du foyer parental durant l'enfance. Les situations de recompositions familiales, qu'elles soient associées à un divorce, au décès d'un parent, ou à l'absence d'un parent depuis la naissance, favorisent un départ plus rapide des enfants, tout comme le fait d'appartenir à une famille nombreuse.

En outre, la période de transition est plus longue. Si l'âge de départ du domicile parental semble avoir atteint un maximum, l'âge d'accès à un logement autonome continue de croître. Entre les deux se développent des situations intermédiaires : logement payé par les parents (1/3 des premiers départs), départ puis retour, double résidence (semaine et week end)... L'ensemble de ces situations concerne finalement une part majoritaire des jeunes. Les parents et les enfants ne sont d'ailleurs pas systématiquement d'accord sur l'âge auquel le jeune a cessé de vivre au domicile parental⁴⁸.

⁴⁸ Catherine Villeneuve-Gokalp *Le départ de chez les parents : définitions d'un processus complexe* Economie & Statistiques, n°304-305 1997

Enfin, le processus n'est pas identique pour tous et on peut construire schématiquement trois modèles de décohabitation du foyer parental, qui dépendent du niveau d'études et du sexe du jeune⁴⁹.

La cohabitation concerne les jeunes peu diplômés, restant longtemps après la fin de leurs études (jusqu'à 8 ans) au domicile parental dans l'attente d'un emploi stable. Cette cohabitation est contrainte.

La décohabitation concerne surtout les jeunes filles peu diplômées, qui quittent précocement le domicile parental pour vivre en couple.

La recohabitation concerne les jeunes diplômés, hommes et femmes, qui quittent leurs parents pour étudier (ils sont alors aidés par les parents), et reviennent après leurs études dans l'attente d'un emploi.

Solidarités familiales

Les études (cf enquête budget de famille⁵⁰) montrent que l'entraide familiale est maximale lors du départ des enfants. Les ménages pivots où la personne de référence a entre 45 et 54 ans, sont ceux qui comportent le plus d'enfants de 18-24 ans (dont la majorité vivent toujours avec leurs parents). Ils sont également ceux qui dépensent le plus pour soutenir les 18-24 ans lorsque ceux-ci décohabitent. 2/3 des jeunes partis durant leurs études, et 1/3 des jeunes partis après ont été aidés. Cette aide, quand elle existe, dure plus de 4 ans.

En 2000, le montant annuel moyen offert par les ménages de 45-54 ans à leur entourage atteint 950 euros, 1 254 euros si le ménage décohabite et 2 493 euros si au moins un des enfants décohabitants est étudiant. Dans cette dernière situation, les parents semblent couvrir des besoins essentiels : 20% de leur aide relève de sommes versées régulièrement, et 35% de la prise en charge du loyer, des factures, et des équipements domestiques.

L'aide revêt essentiellement trois formes⁵¹ : le *prêt d'un logement*, rare, les *dons*, en argent ou en nature, particulièrement fréquents (un tiers des moins de 25 ans et la moitié des étudiants en bénéficient), les *services matériels* également très répandus : services domestiques (lessive, repassage etc.), caution pour obtention d'un logement, prêts de meubles... Suivant les évaluations effectuées, l'aide resterait modeste, de l'ordre de 3% du budget annuel moyen des ménages.

L'exploitation des données disponibles montre que l'entraide familiale n'a pas d'effet redistributif : celle-ci stabilise la situation du ménage au cours du cycle de vie, mais aux alentours d'une position sociale qui, elle, reste inchangée. Parmi les ménages économiquement favorisés, les échanges sont une composante de la sociabilité, qui supposent des ménages autonomes avec le souci de préserver leur position socio-économique. L'entraide s'inscrit alors dans un projet éducatif et suscite de la part des parents des efforts budgétaires importants. Parmi les ménages les plus modestes, l'entraide prend surtout la forme de la cohabitation ou de la « famille étendue » conçue comme une communauté familiale. Parmi les professions intermédiaires enfin, les jeunes ne sont pas incités à prendre leur indépendance de façon précoce et l'entraide reste prioritairement organisée dans le cadre de la famille nucléaire. Finalement, cette solidarité prend plutôt la forme d'une aide à l'acquisition d'autonomie parmi les catégories aisées pour des enfants diplômés, et d'une aide de subsistance parmi les catégories défavorisées pour des enfants non diplômés.

La vie en couple

Au début des années 2000, la vie en couple et la venue du premier enfant s'effectuent plus tardivement parmi les jeunes générations, mais la précocité des jeunes femmes en terme de trajectoires conjugale et familiale persiste. Les hommes se mettent en couple, en moyenne, aux alentours de 24-25 ans et les jeunes femmes autour de 22-23 ans. La proportion de jeunes vivant seuls a augmenté : c'est seulement à partir de 26 ans que plus de la moitié de la tranche d'âge (55 %) vit en couple.

L'allongement des études et les difficultés pour trouver un emploi stable entraînent des naissances plus tardives. L'âge de la maternité augmente : 29,8 ans en 2006 contre 26,5 ans trente ans plus tôt. En 2006, 52,8% des nouveau-nés avaient une mère âgée de trente ans ou plus ; en 1977, ils étaient 25 %.

⁴⁹ Olivier Galland, précité.

⁵⁰ Cf en particulier l'article de Nicolas Herpin, et Jean-Hugues Déchaux, « Entraide familiale, indépendance économique et sociabilité », Economie et Statistiques, n°373, 2004.

⁵¹ Claudine Attias-Donfut *Les solidarités entre les générations. Vieillesse, Familles, État*, Paris, Nathan, 1995.

2.3 DES INTERVENTIONS PUBLIQUES MULTIPLES

De manière générale, l'intervention publique en direction des jeunes adultes se caractérise par la grande diversité des intervenants, des dispositifs, des publics concernés et des domaines d'action (l'emploi, le logement, les loisirs, la situation familiale, etc.).

Le rapport de la mission Wauquiez en 2006 a montré que les aides en direction des étudiants constituent un montant total de 6 milliards d'euros, comprenant notamment les bourses sur critères sociaux, les bourses sur critères universitaires, les bourses de services publics, les bourses de mérite, les bourses de mobilité, de stage, de voyage ... le total de tous ces types de bourse constituant un total de 1.7 milliards d'euros. Il faut y ajouter les prêts d'honneurs, les aides aux transports et médico-sociales. Sont également inclus dans ce calcul les aides au logement, et l'avance Loca-pass (1.1 milliard), ainsi que les aides fiscales (1.2 milliard)

- les bureaux d'information

L'information jeunesse est un réseau constitué de près de 1 700 structures qui assurent un maillage de l'ensemble du territoire :

- ▶ 1 centre national : le CIDJ (Centre d'information et de documentation jeunesse) à Paris
- ▶ 30 CRIJ (Centres régionaux information jeunesse)
- ▶ 265 BIJ (Bureaux information jeunesse)
- ▶ 1374 PIJ (Points information jeunesse)
- ▶ 22 bus information jeunesse (service itinérant).

Les structures information jeunesse accueillent chaque année plus de 5 millions de visiteurs. Il s'agit d'un réseau ouvert à tous les jeunes (collégiens, lycéens, étudiants, salariés, demandeurs d'emploi) mais aussi aux parents, enseignants, travailleurs sociaux..., sur tous les sujets : enseignement, formation professionnelle et métiers, emplois, logement, droit, santé loisirs ...

- le réseau des missions locales

Ce réseau, constitué de 515 missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), exerce une mission de service public de proximité sur l'objectif suivant : permettre à tous les jeunes de seize à vingt-cinq ans de surmonter les difficultés qui font obstacle à leur insertion professionnelle et sociale.

Les missions locales ont trois axes d'intervention :

- accompagner les jeunes dans leurs parcours d'insertion,
- développer localement de nouvelles solutions d'insertion,
- mettre en œuvre les politiques publiques d'insertion des jeunes.

Chaque année, 900 000 jeunes demandeurs d'insertion, sont accueillis par les missions locales et les PAIO. Elles les informent, les orientent et les accompagnent en construisant avec eux leur parcours personnalisé vers l'emploi. Elles apportent un appui dans la recherche d'emploi ainsi que dans les démarches d'accès à la formation, à la santé, au logement, aux droits, à la citoyenneté.

Les missions locales sont acteurs ou partenaires de tous les dispositifs en direction des jeunes : pilotage des programmes TRACE (320 000 jeunes accompagnés), puis volet jeune du plan de cohésion sociale, participation aux programmes de formations des conseils régionaux, co-traitance avec l'ANPE pour l'accès à l'emploi ...

3. LES DISPOSITIFS DE PRESTATIONS LEGALES

Au regard de l'intervention des Caf, les 18-24 ans constituent une population oscillant entre une situation d'enfant à charge et une situation de bénéficiaire en titre (ou conjoint de bénéficiaire). La population des 18-24 ans se compose d'individus se trouvant dans des situations très variées en termes de logement, d'activités, de moyens financiers et de situation familiale. Au cours de cette tranche d'âge, les jeunes passent du statut de jeune en formation à celui d'actif, acquièrent leur indépendance financière et résidentielle et commencent à constituer leur propre famille. Selon leur situation et leur âge, ils bénéficieront de l'un ou de l'autre de ces statuts ou bien d'aucun et, dans ce cas, ne seront pas couverts par les prestations gérées par les Caf.

Le tableau ci-dessous retrace le taux de couverture global par âge des prestations versées par les Caf et donne la répartition des jeunes couverts selon leur situation au regard de la législation en 2005. Clairement deux populations se distinguent :

- dans la tranche 18-19 ans, on trouve essentiellement les « grands enfants » à la charge de leurs parents et ouvrant droit aux prestations familiales.
- dans la tranche d'âge 20-24 ans, sont très largement majoritaires les jeunes allocataires sans charge de famille et bénéficiant le plus souvent d'une aide au logement et/ou d'un revenu minimum (RMI, AAH, API). On peut également trouver de façon marginale des jeunes parents bénéficiant de prestations familiales liées à leur charge de famille et/ou d'un revenu minimum. Le taux de couverture est plus important, car les jeunes deviennent alors de manière prépondérante des allocataires (aides au logement et/ou charge de famille).

Taux de couverture global par âge et répartition des jeunes couverts selon leur situation au regard de la législation familiale en décembre 2004

	Taux de couverture global	Répartition des jeunes couverts selon leur statut	
		Enfants à charge	Jeunes allocataires (1)
18-19 ans	66,4%	80,8%	19,2%
20-24 ans	41,2%	14,2% (2)	85,8%
18- 24 ans	48,3%	40,0%	60,0%

Source : ENA 2004 (CNAF) et pyramide des âges au 1/01/2004 (INSEE)

(1) Sont intégrés ici l'ensemble des allocataires et conjoint d'allocataires âgés de 16-29 ans.

(2) Les jeunes âgés de 20-24 ans peuvent être couverts en tant qu'enfant à charge dans le dispositif du RMI.

3.1 LES PRESTATIONS LEGALES VERSEES AUX FAMILLES AYANT DE « GRANDS ENFANTS »

De nombreux jeunes adultes demeurent à la charge de leur famille, du fait de l'allongement de la durée d'études et de la difficulté d'accéder à un emploi stable et correctement rémunéré.

Plusieurs réformes sont intervenues récemment afin de prendre en compte ce phénomène, à la fois par un allongement de la durée de versement des prestations et par l'octroi d'une aide directe au jeune autonome (Als).

Suivant la législation actuelle, donc, sont considérés à charge, les enfants qui perçoivent des ressources propres inférieures à 55 % du SMIC, sont effectivement à charge et sont âgés de moins de 20 ans. Pour les aides au logement et le complément familial, cet âge limite est, par dérogation, fixé à 21 ans depuis le 1er janvier 2000. Par ailleurs, dans la réglementation du Rmi, un enfant est considéré à charge et donc pris en compte dans le calcul du revenu minimum, jusqu'à l'âge de 25 ans. Ainsi, dans la plupart des cas, les moins de 20 ans (ou 21 ans) couverts par les prestations distribuées par les Caf le seront en tant qu'enfant à charge. Au-delà, ils seront le plus souvent couverts s'ils sont eux mêmes allocataires en titre (ou conjoints d'allocataires). Il faut souligner qu'un même individu ne peut cumuler le statut d'enfant à charge et celui de bénéficiaire en titre.

Les aides versées aux familles ayant de grands enfants et les âges limites de la définition d'enfant ouvrant droit à prestation (législation au 01/01/2000)

	Familles 1 enfant	Familles 2 enfants	Familles 3 enfants et Plus
Allocation de Rentrée Scolaire	6 à 18 ans	6 à 18 ans	6 à 18 ans
Allocations familiales	-	0-20 ans	0-20 ans
Majorations pour âge	-	16-20 ans (2)	16-20 ans
Complément familial	-	-	3-21 ans (3)
Allocation de parent isolé	0-20 ans	0-20 ans	0-20 ans
Aides au logement (4)	0-21 ans	0-21 ans	0-21 ans
Revenu Minimum d'Insertion	0-25 ans	0-25 ans	0-25 ans

(1) Pour ouvrir droit à l'Ars, prestation versée une fois dans l'année, au moment de la rentrée scolaire, l'enfant doit être scolarisé.

(2) Excepté pour l'aîné des enfants.

(3) Avant le 1^{er} janvier 2000, les âges limites de la définition d'enfant ouvrant droit au complément familial étaient fixés à 3 et 20 ans.

(4) Les aides au logement regroupent les allocations de logement familiales (Alf), les allocations de logement social (Als) et les aides personnelles au logement (Apl).

Au 31 décembre 2005, plus de 2,2 millions d'enfants (à charge au sens des prestations familiales) de 16 à 24 ans sont couverts par les prestations, ils représentent 16 % des enfants à charge.

Les familles allocataires ayant de « grands enfants à charge » perçoivent le plus souvent les **allocations familiales**, **l'allocation forfaitaire et le complément familial**⁵³. Elles peuvent également bénéficier de **l'allocation de rentrée scolaire** qui s'adresse aux familles ayant à charge des enfants scolarisés âgés de 6 à 18 ans.

Les familles ayant de « grands enfants à charge » sont également concernées par les **aides au logement** (Als, Alf, Apl). Dans ce cas, c'est la charge de logement et non la présence d'enfant qui ouvre le droit à prestation ; cependant, les enfants à charge sont intégrés dans le calcul de l'aide, le montant de l'aide progressant avec le nombre de personnes présentes au sein du ménage. Parmi les 5,1 millions couverts par les aides au logement, près de un sur cinq est âgé de 16 à 21 ans (22 ans pour les DOM, mais le nombre est marginal).

« Les grands enfants » peuvent être couverts par les **minima sociaux** (Api⁵⁴, Rmi⁵⁵) gérés par les Caf si leurs parents en bénéficient.

3.2 LES PRESTATIONS LEGALES VERSEES AUX JEUNES ALLOCATAIRES

Les jeunes adultes peuvent également bénéficier des prestations légales versées par les Caf en tant qu'allocataires en titre. Ils seront les plus fréquemment allocataires du fait d'une charge de logement et/ou d'une charge de famille. Ils peuvent également bénéficier, à partir de 20 ans, de l'Aah s'ils souffrent d'un handicap et ont de faibles ressources. Quelques jeunes de moins de 25 ans ayant charge de famille bénéficient du Rmi.

Les aides pour les jeunes enfants

La Paje⁵⁶ comprend quatre éléments : une prime à la naissance, une allocation de base, un complément de libre choix d'activité et un complément de libre choix du mode de garde.

Les aides au logement (Als, Alf et Apl)

Dans le cadre des prestations légales, les Caf versent des aides au logement aux personnes ayant une charge de logement et de faibles ressources. Les jeunes ayant une charge de logement peuvent bénéficier des aides existantes, s'ils répondent aux conditions d'attribution. Soulignons qu'il n'existe pas d'aide au logement spécifique aux jeunes adultes, contrairement à ce que l'appellation répandue d'Als-étudiant pourrait faire croire. Cependant certaines règles de calcul concernent spécifiquement les étudiants, d'autres spécifiquement les jeunes et d'autres encore, sans induire un critère d'âge ou d'activité, concernent plus fréquemment les jeunes allocataires.

Aujourd'hui, les aides au logement couvrent un nombre non négligeable de jeunes adultes se trouvant dans des situations très différentes (étudiants, jeunes actifs isolés ou en couple et jeunes ménages avec enfants) mais ayant en commun une charge de logement et de faibles ressources : au 31/12/05, on recense plus d'un million d'allocataires de prestations logement âgés de moins de 25 ans et 600 000 âgés de 25-29 ans.

Nombre de bénéficiaires d'aides au logement en fonction de l'âge au 31/12/2005

	ensemble
Moins de 25 ans	1 098 374
25 – 29 ans	622 052
Etudiants (1)	706 166
En %	12 %

source : données Caf, métropole + DOM au 31/12/2005, DSER

(1) : L'activité des allocataires n'est pas toujours disponible dans les fichiers des Caf ; et quand elle est connue, elle n'est pas toujours fiable car elle n'est pas nécessairement remise à jour.

⁵² Les allocations familiales sont versées à toutes les familles ayant au moins deux enfants à charge

⁵³ Le complément familial est réservé aux foyers assurant la charge d'au moins trois enfants de plus de trois ans

⁵⁴ L'allocation de parent isolé consiste à apporter une aide temporaire à toute personne isolée résidant en France et assumant seule la charge d'un ou plusieurs enfants considérés à charge

⁵⁵ Le revenu minimum d'insertion a été mis en place en décembre 1988 afin de garantir un revenu minimum aux personnes n'ayant aucune ressource ou des ressources considérées comme insuffisantes.

⁵⁶ Voir fiche petite enfance

Les dispositifs garantissant un revenu minimum (Aah, Api, Rmi)

Par les conditions d'éligibilité, les jeunes âgés de moins de 25 ans ne peuvent prétendre à un revenu minimum, sauf s'ils souffrent d'un handicap ou bien ont une charge de famille. Malgré ces conditions restrictives, la population des bénéficiaires de minima gérés par les Caf (Aah, Api et Rmi) est relativement jeune.

L'allocation d'adulte handicapé est ouverte aux personnes âgées d'au moins 20 ans (ou de plus de 16 ans, pour les personnes qui ne sont plus à la charge de leurs parents au sens des prestations familiales) ayant une incapacité permanente d'au moins 80 % ou comprise entre 50 et 80 % avec une reconnaissance d'impossibilité de travailler par la CDAPH. Au 31 décembre 2005, l'Aah était versée à 741 665 bénéficiaires (Caf de Métropole). Parmi ces bénéficiaires, 113 130 avaient moins de 30 ans, soit 15 % des bénéficiaires.

L'allocation de parent isolé apporte une aide temporaire à toute personne isolée résidant en France et assumant seule la charge d'un ou plusieurs enfants. Fin 2005, plus de 180 00 personnes percevaient l'Api (Caf de Métropole) dont 107 572 ont moins de 30 ans soit 59 % de l'ensemble.

Le revenu minimum d'insertion garantir un revenu minimum aux personnes n'ayant aucune ressource ou des ressources considérées comme insuffisantes. Pour prétendre au Rmi, il faut être âgé d'au moins 25 ans, à moins d'avoir une charge de famille. Les élèves, étudiants ou stagiaires non rémunérés ne peuvent prétendre au Rmi quel que soit leur âge. Au 31 décembre 2005, le Rmi était versé à 1,1 millions de bénéficiaires (Caf de métropole). Parmi ces bénéficiaires, près de 35 000 avaient moins de 25 ans.

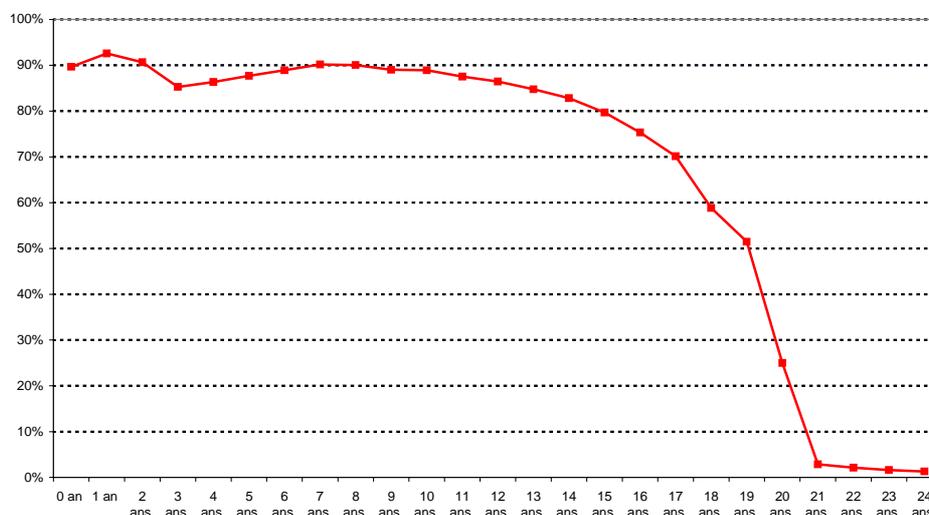
3.3 LES LIMITES DU DISPOSITIF

La couverture des jeunes adultes par les prestations légales versées par les Caf a progressé au cours des 15 dernières années. En 1992, environ 29 % des 20-24 ans étaient concernés par ce type de transfert, 33 % en 1994, 38 % en 1999, et 41% en 2004. Malgré cette évolution, les prestations légales versées par les Caf aux jeunes adultes ont des limites et laissent de côté certaines populations.

Les grands enfants non couverts

Une partie des familles ayant un seul « grand enfant » à charge au sens des prestations familiales ne sont pas couvertes, les allocations familiales n'étant versées qu'aux familles ayant au moins deux enfants. Seules sont couvertes celles qui bénéficient de l'allocation de rentrée scolaire ou des aides au logement. Cela explique en grande partie que, parmi les 16-19 ans, environ 40 % de cette classe d'âge ne sont pas couverts par les prestations familiales (cf graphique ci-dessous, qui illustre la décroissance du taux de couverture des prestations des Caf avec l'âge des enfants bénéficiaires). Les «grands enfants» qui restent à la charge effective de leurs parents au-delà de 20-21 ans ne peuvent plus ouvrir droit à prestation. Dans ce cas, le montant des prestations familiales, et éventuellement de l'aide au logement, versé à la famille baisse, et ce, même si le jeune adulte demeure à la charge effective de ses parents. Le niveau de vie des familles a donc tendance à diminuer lorsque l'un des enfants a atteint 20 ans. C'est particulièrement vrai lorsque ces familles perdent totalement leur droit aux prestations familiales. Cette baisse du niveau de vie est davantage marquée pour les catégories sociales les moins aisées.

Taux de couverture des enfants bénéficiaires de prestations versées par les CAF selon l'âge révolu



Les aides au logement ne suffisent pas toujours pour décohabiter

L'accès à un logement autonome pour les jeunes adultes représente un coût. La décohabitation implique de disposer de ressources suffisantes pour assumer les frais importants liés à l'installation (notamment les dépôts de garantie et l'avance des premiers loyers⁵⁷). Or, les aides au logement ne couvrent pas généralement la totalité des dépenses de logement. Un jeune ayant de faibles ressources a des difficultés à assumer la charge de son logement sans l'aide de sa famille. Mais lorsque l'entourage ne peut apporter de soutien financier, les jeunes ne bénéficient alors pas des aides au logement et, de plus, ils n'ouvrent plus droit à l'aide personnelle au logement en tant qu'enfant à charge lorsqu'ils ont plus de 21 ans. Par ailleurs, pour certains jeunes ayant accédé à un logement autonome et bénéficiant d'une aide au logement, sa perception peut s'assimiler à un effet d'aubaine. En effet, s'agissant de jeunes issus de milieux aisés, les jeunes qui sont aidés par leurs parents n'ont pas besoin de l'aide publique. Au total, ces situations posent des problèmes d'efficacité et d'équité générale du système.

Le Rmi n'est pas ouvert aux moins de 25 ans

Le Rmi s'adresse à toute personne âgée d'au moins 25 ans n'ayant aucune ou peu de ressources. Sont ainsi exclus de ce dispositif les jeunes de moins de 25 ans sans charge de famille, les élèves et étudiants ou stagiaires non rémunérés, quel que soit leur âge. Cette limite d'âge instaure, d'une certaine façon, une « majorité sociale » déconnectée de l'âge de la majorité civile, fixée à 18 ans, ainsi que de la limite d'âge de la notion d'enfant à charge au sens des prestations familiales. Les moins de 25 ans ne pouvant subvenir à leurs besoins pour diverses raisons (études, stages, chômage) sont ainsi laissés à la charge de leurs parents. Cette situation tend à prolonger la situation de dépendance des jeunes vis-à-vis de leur famille ; elle est source d'inégalité, puisque l'aide familiale est très inégalement répartie, mais également source de tension. Par ailleurs, certaines familles peuvent se révéler incapables d'assurer la charge de ces jeunes adultes.

Cette absence de filet de sécurité a pour conséquence de fragiliser la situation des jeunes ne bénéficiant d'aucune autre prise en charge et parfois dépourvus de soutien familial. Ce constat est d'autant plus problématique dans un contexte d'augmentation des situations de grande marginalité chez les jeunes. De par leurs missions, les Caf accompagnent le processus d'autonomisation des jeunes adultes essentiellement dans le cadre de leur maintien dans un logement autonome et de la constitution de leur propre famille. Cet accompagnement concerne donc plutôt les jeunes qui ont bien enclenché leur processus d'autonomisation, laissant de côté ceux qui ne peuvent accéder à un logement autonome ou ceux en situation relativement précaire et qui ne peuvent, de par leur âge, bénéficier du Rmi.

4. LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE

A la fin des années 1990, le public des jeunes adultes était clairement renvoyé, en ce qui concerne l'action sociale, vers d'autres acteurs que la Branche Famille de la Sécurité Sociale :

« Le public des jeunes majeurs encore à charge de leur famille ne peut faire l'objet d'un investissement massif de l'action sociale familiale. Il apparaît en effet que la demande sociale forte et évidente pour ce public renvoie à une problématique de solvabilisation et d'insertion sociale et professionnelle. Les réponses à apporter doivent l'être en premier lieu dans le cadre des prestations légales, et à l'initiative d'autres collectivités publiques, qui en ont principalement la responsabilité. Les CAF devront en ce sens adapter leurs prestations supplémentaires d'action sociale à l'évolution des prestations légales⁵⁸. »

Cette catégorie n'a donc pas représenté une cible prioritaire de l'action sociale des caisses. Les orientations en faveur de cette population ont souvent oscillé et ce public a été diversement investi par les Caf, en fonction des besoins locaux.

Dans la Convention d'objectifs et de gestion (Cog) 2001 – 2004, le soutien au projet d'autonomie des jeunes adultes figure parmi les axes prioritaires de l'action sociale des Caf. L'article 9-4 de la Cog indique ainsi : « En vue de favoriser le développement de l'autonomie des jeunes adultes, les Caf renforcent leurs actions pour leur permettre d'accéder à un logement. Parallèlement, la Cnaf s'engage à redéfinir dans les deux ans suivant la signature de la convention, en lien avec les foyers de jeunes travailleurs, ses modalités de soutien à ces structures, notamment en ce qui concerne les modalités de versement de la prestation de service et l'appui à l'élaboration du projet d'établissement. En tenant compte de l'évolution des prestations légales et dans le cadre d'un redéploiement à l'intérieur du budget d'action sociale, les Caf peuvent également développer des actions en direction des jeunes adultes dans des domaines tels que les loisirs, l'animation de la vie sociale, la médiation parents-enfants. »

Les orientations en direction de ce public ont dégagé une ligne d'intervention portant prioritairement sur l'accès au logement et l'accompagnement socio-éducatif réalisé par les foyers de jeunes travailleurs mais les moyens affectés restent modestes. En 2005, en métropole et dans les départements d'Outre mer, 45 millions € ont été consacrés aux actions spécifiques menées par les Caf en direction des jeunes adultes, soit environ, 2 % des dépenses totales d'action sociale.

⁵⁷ Pour répondre à cette problématique, l'accès au dispositif Loca-pass est désormais ouvert aux jeunes.

⁵⁸ Orientations nationales d'Action Sociale 1997/2000.

Toutefois, il faut noter que **ce poids financier est minoré** du fait de l'absence de données sur la part consacrée aux jeunes adultes dans les politiques temps libre, animation de la vie sociale, centres sociaux, fonds solidarité logement, ainsi que dans les dispositifs destinés aux parents.

Les quatre axes identifiables de l'action sociale des Caf en direction des jeunes adultes sont les interventions en faveur du logement, les prestations extra-légales accordées aux familles et aux jeunes, les aides au financement des formations Bafa et Bafd, et les actions d'accompagnement social.

Evolution des dépenses d'action sociale en direction des jeunes adultes (millions €)

	2001	2005	Structure 2005	Evolution dépenses 2005/2001
Logement	18,6	25,1	55,7%	34,9%
Foyers jeunes travailleurs	17,6	23,6	52,3%	34,1%
CLLAJ	0,3	0,4	0,9%	33,3%
Autres actions logement	0,7	1,1	2,4%	57,1%
Prestations extra-légales	16,9	10,2	22,6%	-39,6%
Etudiants	11,2	5,9	13,1%	-47,3%
Rentrée scolaire	5,2	3,5	7,8%	-32,7%
Apprentis	0,5	0,8	1,8%	60,0%
Temps libres - BAFA	4,4	5,1	11,3%	15,9%
Accompagnement social	3,8	4,7	10,4%	23,7%
Insertion jeunes	2,1	3,1	6,9%	47,6%
Fond d'aide aux jeunes	1,1	0,9	2,0%	-18,2%
Information des jeunes	0,6	0,7	1,6%	16,7%
TOTAL	43,1	45,1	100,0%	4,6%

Source Cnaf-Das

Sur la période 2001 à 2005, l'évolution globale des dépenses des Caf en direction des jeunes adultes a connu un accroissement de 4,6 %. L'analyse des différents postes de dépenses montre un accroissement de près de 35 % des dépenses en faveur du logement des jeunes et un fléchissement de près de 40 % des dépenses afférentes aux prestations extra-légales, conformément aux orientations d'action sociale des Caf pour la période 2001 à 2004.

a. L'accès des jeunes au logement (25,1 millions € en 2005)

En 2005, les interventions en faveur du logement des jeunes représentent près de 56 % des dépenses consacrées aux jeunes adultes, une part en croissance. L'intervention des Caf en ce domaine est marquée principalement par le soutien aux foyers de jeunes travailleurs (Fjt).

Les foyers de jeunes travailleurs sont des établissements à but non lucratif qui mettent à la disposition des jeunes qui vivent hors de leurs familles, un ensemble d'installations matérielles pour leur hébergement et leur restauration, ainsi que des moyens qui permettent de favoriser leur insertion dans la vie sociale. Ils ont pour mission de favoriser la socialisation des jeunes par l'habitat et par différentes formes d'incitations et d'actions dans les domaines où se forge leur qualification sociale : vie quotidienne, mobilité, emploi, formation, loisir, culture ...

Les Caf soutiennent près de 450 Fjt accueillant chaque année environ 100 000 jeunes. En 2005, les montants alloués par les Caf s'élèvent à 23,6 millions €. La prestation de service « fonction socio-éducative » représente environ les deux tiers des dépenses. Elle est complétée par des aides au fonctionnement et à l'investissement. D'autres actions ou services bénéficient du soutien des Caf, notamment les comités locaux pour le logement des jeunes qui ont pour mission d'informer les jeunes sur leurs droits et devoirs, leur proposer des services pratiques et susciter le partenariat local.

b. Les aides financières individuelles ou prestations extra-légales (10,2 millions € en 2005)

Ces aides qui constituent en 2005, 22,6 % des dépenses d'action sociale en direction des jeunes adultes, sont destinées à soutenir les étudiants, les apprentis et la rentrée scolaire. Ces aides, notamment celles accordées aux étudiants, diminuent chaque année, conformément aux orientations d'action sociale des Caf.

c. Le soutien aux formations préparant au Bafa et Bafd (5,1 millions € en 2005)

Le brevet aux fonctions d'animateur de centres de vacances et de loisirs est un diplôme d'Etat qui permet d'encadrer à titre non professionnel, de façon occasionnelle, des enfants et des adolescents en centres de vacances et de loisirs. La formation vise à construire des compétences et à donner une qualification dans le domaine de l'animation. Elle contribue à un engagement social et à une expérience pré-professionnelle. Les dépenses en ce domaine restent sensiblement constantes.

d. Les actions d'accompagnement social (10,4 millions € en 2005)

Les travailleurs sociaux des Caf interviennent pour favoriser l'accès aux droits et accompagner des projets personnels ou collectifs (accès au logement, loisirs culturels, vacances, engagement citoyen ou humanitaire...). Les Caf s'impliquent dans des actions d'information destinées aux jeunes, notamment en lien avec le réseau information jeunesse, les centres de formation d'apprentis, etc. Elles interviennent de manière complémentaire aux initiatives d'autres partenaires dans les dispositifs d'accompagnement social visant les jeunes en difficulté d'insertion. Une quarantaine de Caf contribuent au fonds d'aide aux jeunes.

Autres actions

Par ailleurs, les Caf participent à des initiatives associatives, aux actions développées par les centres sociaux ainsi qu'à des dispositifs partenariaux (fonds de solidarité logement, opérations « ville vie vacances », etc.).

Perspectives

La Cog pour 2005 à 2008, prévoit que « les jeunes adultes bénéficient, en particulier dans le cadre des foyers de jeunes travailleurs, d'un accompagnement socio-éducatif. ». Elle préconise également l'adaptation de la prestation de service socio-éducatif Fjt et affecte des moyens pour une application à compter de 2006, au fur et à mesure du renouvellement des contrats de projet. L'objectif de cette adaptation vise à dynamiser le contrat de projet et à mieux soutenir l'effort de qualification des personnels socio-éducatifs. Après une période expérimentale, la prestation de service est en cours de généralisation sous réserve d'ajustements techniques et du respect du cadre budgétaire.

Les points saillants de l'adaptation de la prestation socio-éducative des Fjtb :

Les principes qui fondent le projet socio-éducatif éligible à la Ps sont centrés sur l'ouverture à tous, l'inscription du foyer dans une politique locale de l'habitat et de la jeunesse, le soutien à l'accès aux droits et à la citoyenneté, la valorisation des ressources et potentiels des résidents, l'accompagnement individualisé ;

Trois dimensions de l'offre de service sont rendues obligatoires :

- l'accueil, l'information, l'orientation,
- l'aide à la mobilité et à l'accès au logement autonome,
- l'aide à l'insertion sociale et professionnelle ;

Par ailleurs, les critères de suivi du public accueilli ont été définis.

La prestation de service proportionnelle au nombre de lits est transformée en une prestation de service globale référée plus directement au projet socio-éducatif. L'assiette de calcul définie pour l'ensemble des Fjt est basée sur les charges salariales. Elle vise à renforcer le soutien aux personnels socio-éducatifs qualifiés, à prendre en compte les personnels associés à la mise en œuvre du projet socio-éducatif, la fonction de direction ainsi que les frais de fonctionnement générés par l'activité de l'équipe.

5. L'INSERTION DES JEUNES ADULTES : ELEMENTS DE COMPARAISON EUROPEENNE

On cherche ici à replacer la question de l'insertion de jeunes adultes dans un contexte européen et à soumettre le modèle d'insertion à la française à une critique comparative. Dans un premier temps, les caractéristiques essentielles des modes d'entrée dans la vie active des jeunes Français au regard de nos voisins européens⁵⁹ sont décrites. Dans un deuxième temps, une rapide typologie est dressée pour rendre compte des différents modèles d'insertion des jeunes adultes en Europe.

5.1 AGE ET CHOMAGE : LES JEUNES FRANÇAIS ET ITALIENS PARTICULIEREMENT PENALISES

La comparaison des taux de chômage en fonction de l'âge donne quelques éléments significatifs sur le traitement relatif des différentes générations sur le marché du travail en Europe. La catégorie "juniors" est appréhendée de manière extensive et comprend la tranche d'âge 16-24 ans, en raison des pré-découpages des tables Eurostat. Le taux de chômage des 25-30 ans serait également pertinent pour l'analyse, dans la mesure où une majorité de jeunes Européens ayant à cet âge fini leurs études, la comparaison reposerait sur des assiettes d'actifs plus directement comparables.

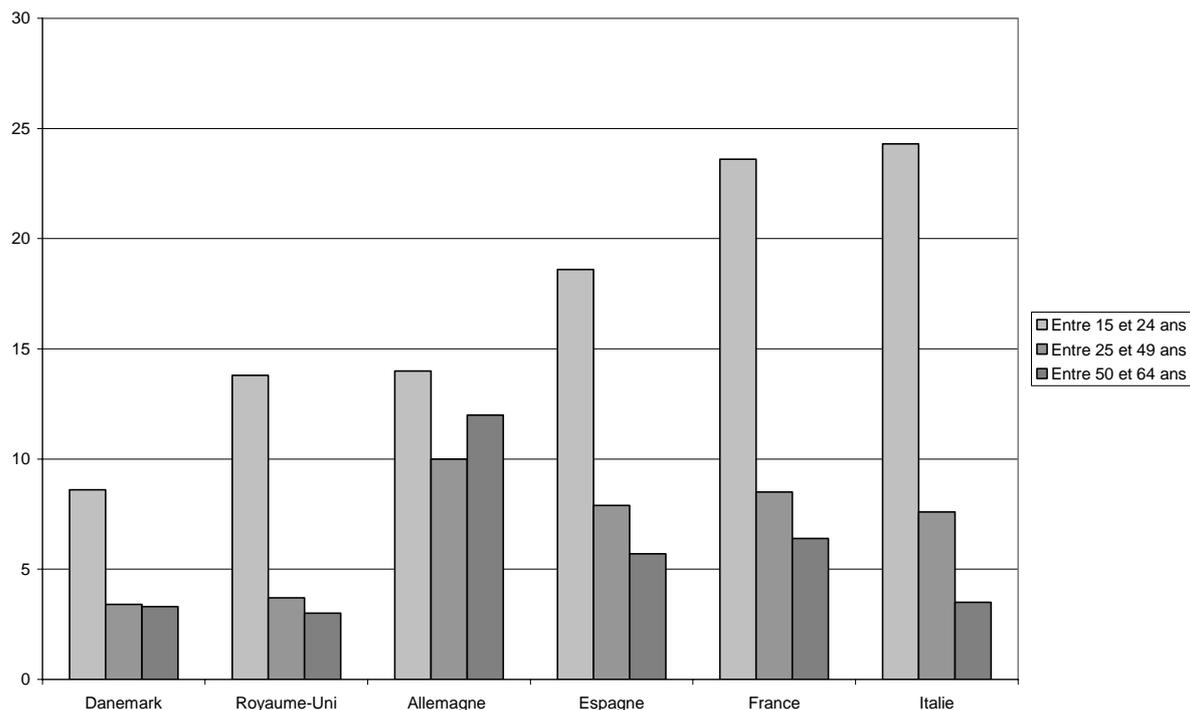
Cette analyse permet de distinguer trois modes de traitement des âges sur le marché du travail en Europe⁶⁰:

- *les sociétés méditerranéennes et de l'Europe du Sud se caractérisent par un chômage élevé, qui touche prioritairement les catégories les plus jeunes.* L'Italie, la France et l'Espagne se distinguent non seulement par l'importance du chômage juvénile -respectivement 22,6% et 24,3% pour la France et l'Italie-, mais également par l'ampleur du décalage observé entre ce taux et celui des deux autres catégories d'âge retenues : l'écart s'élève dans les trois cas à plus de 15 points. Entre 2000 et 2004, le classement relatif de la France s'est aggravé au profit de l'Espagne, et rejoint désormais l'Italie.
- *les sociétés de l'Europe du Nord et anglo-saxonne se caractérisent par un chômage relativement faible dans l'ensemble de la population, mais accentué parmi les plus jeunes.* Le Danemark ou le Royaume-Uni cumulent par exemple un taux de chômage juvénile peu élevé au regard des autres sociétés analysées -respectivement 8,6% et 13,8% au dernier trimestre 2005-, mais une répartition interne entre classes d'âge défavorable aux jeunes. Au Royaume-Uni particulièrement, les jeunes représentent les principales catégories d'âge touchées par le chômage, avec un écart entre le chômage des 25-49 ans et le chômage juvénile de l'ordre de 10 points.
- *l'Allemagne se distingue par une répartition équilibrée du taux de chômage en fonction de l'âge (entre 10 et 14 %).* D'un niveau moyen plus élevé qu'au Danemark ou au Royaume-Uni, le taux de chômage reste légèrement défavorable aux moins de 24 ans et aux seniors. Le système dual allemand, traditionnellement caractérisé par une forte implication des entreprises dans la formation, a connu ces dernières années des difficultés croissantes pour intégrer les jeunes issus de l'immigration. L'insertion économique de l'ensemble des jeunes générations s'en est ressentie. Par ailleurs, le système allemand est fortement critiqué par l'OCDE en raison de la part relativement faible de jeunes qui obtiennent un diplôme de l'enseignement supérieur (21% d'une classe d'âge en 2004, contre 35 % dans le reste de l'Union Européenne).

⁵⁹ On reprend ici les arguments développés par Cécile Van de Velde dans une note de travail pour le Centre d'Analyse Stratégique, intitulé, "la France sacrifie-t-elle sa jeunesse ? Modes d'insertion et dispositifs publics en Europe", 2006.

⁶⁰ Lefresne, Les Jeunes et l'emploi, Paris, La Découverte, Coll. Repères, 2003

Graphique 1 : Taux de chômage des actifs par tranche d'âge au quatrième trimestre 2005, Eurostat, séries EFT, données trimestrielles.



5.2 DIFFERENTS MODELES D'INSERTION, EN FONCTION DE L'INTERVENTION DE LA COLLECTIVITE ET DU ROLE DU MARCHÉ.

5.2.1 Le modèle scandinave : la collectivité finance l'accès à l'autonomie de la jeunesse

Dans les sociétés scandinaves, en particulier au Danemark, l'Etat soutient financièrement la poursuite d'études longues par le biais d'un dispositif universel de bourses. Les études supérieures sont souvent entrecoupées de phases d'expériences professionnelles. L'insertion des jeunes est fortement défamilialisée, pour reprendre l'expression de G. Esping-Andersen. Cela signifie qu'il existe un large consensus affirmant que ce n'est pas à la famille mais à la collectivité de financer la période de recherche de l'indépendance. Cela se traduit par une politique universelle et flexible de financement de la vie étudiante qui permet un maintien ou un retour, même tardif, aux études.

Le Danemark se distingue, par exemple, par une scolarisation massive des 15-24 ans (près de 70 % en 2004) et par un âge médian des étudiants du supérieur particulièrement élevé (plus de 25 ans en 2004, contre 21 ans en France). La jeunesse est considérée comme une phase prolongée d'indétermination et de mobilité entre études et emploi. Il est courant de reprendre ses études après une interruption entre 18 et 30 ans (après avoir occupé une activité bénévole ou salariée). Cela arrive trois fois plus souvent au cours de cette période au Danemark qu'au Royaume-Uni, qu'en France ou qu'en Espagne⁶¹. La possibilité de cumuler un emploi salarié et une aide publique lorsqu'on est étudiant facilite l'intégration sur le marché du travail. Avec cette alternance entre formation et emploi, les trajectoires sont discontinues au cours de cette période. Mais ce phénomène est majoritairement perçu par les jeunes comme une permettant leur épanouissement. En outre, ce système est relativement égalitaire du point de vue du genre et de l'origine sociale, si on le compare aux pays d'Europe du Sud et à la France.

5.2.2 Le modèle britannique privilégie également une intégration rapide sur le marché du travail (études courtes cumulées à l'emploi).

La société britannique favorise des trajectoires d'études courtes et orientées vers un accès précoce à l'emploi salarié. Le mode d'accès à l'indépendance vient du salariat en l'absence d'un système de défamilialisation comme dans les pays du Nord (il n'existe pas de système de bourse universelle). L'accent est mis sur la responsabilisation individuelle : les étudiants sont incités à s'endetter pour financer leurs études, par un système de garantie publique des prêts. Mais ce système s'avère inefficace pour réduire les phénomènes de reproduction sociale dans l'accès à l'enseignement supérieur.

⁶¹ Panel Européen des Ménages (1993-1999).

L'accès aux études étant relativement onéreux. Les réformes récentes ont permis aux universités publiques de demander des droits d'inscription pouvant s'élever jusqu'à 4500 Euros. Les jeunes doivent compter sur les solidarités familiales ou cumuler leurs études avec un emploi à temps partiel.

En août 2007, une étude menée pour le compte du National Union of Students montre que la dette moyenne des étudiants britanniques s'élève à plus de 6000 Euros. Cette moyenne s'est accrue de près de 25% au cours des deux dernières années, principalement en raison de la hausse des droits d'inscription. Sur une décennie, la hausse s'élève à 167%. Il faut désormais environ 11 années pour que chaque étudiant puisse apurer son passif. Ces contraintes économiques limitent donc l'accès à l'enseignement supérieur. Elles sont contrebalancées par un marché du travail plus flexible et culturellement moins réticent à l'embauche des jeunes. Le lien entre formation et emploi est relativement souple.

Cependant, comparés à ceux des Allemands, ces modes d'entrée dans la vie active s'accompagnent d'un relatif « optimisme » -qualifié d'« illusoire » par John Bynner⁶²- ainsi que d'une haute valorisation des statuts salariés, et plus généralement adultes. Sur la période 1994-1999, d'après les données du Panel Européen des Ménages, seuls 22,8% des 18-30 ans étaient étudiants au Royaume-Uni, contre 35% en Espagne, 39% en France et 42% au Danemark. Atténuée ces dernières années, cette tendance à suivre des études supérieures plus courtes au Royaume-Uni se conjugue avec un recours particulièrement fréquent de formation continue tout au long de la vie active (29,1% des individus âgés de 25 à 64 avaient suivi une formation dans le mois précédent l'enquête en 2004, contre 7,8% en France), prioritairement gérée par le secteur privé.

5.2.3 Le modèle de l'Europe du Sud

Le modèle français d'insertion se distingue par des trajectoires d'études précoces et courtes débouchant sur une phase probable de chômage et un accès tardif à l'emploi. La comparaison des expériences sociales de l'entrée dans la vie active des jeunes Espagnols et jeunes Français souligne l'impact en France d'une détermination précoce par les études : confrontés à des taux de chômage désormais comparables, les Français se distinguent par une conscience particulièrement aigüe de crise sociale. Pour les jeunes adultes, cela se traduit par l'idée qu'il n'existe pas de droit à l'erreur et au retard dans les études et le parcours d'insertion. Ajoutée à une sectorisation marquée des filières d'études et d'emploi, voire à des formes de ghettoïsation des filières, la survalorisation du diplôme contribue à des stratégies de placement très développées et socialement très discriminante. Même si sa rentabilité salariale tend à diminuer sur le long terme⁶³ le diplôme conserve un rôle manifeste de protection contre le chômage en France et reste un « puissant instrument de classement et d'identification sociale »⁶⁴, même au sein des jeunes sans qualification dont les parcours d'insertion se différencient nettement selon le nombre d'années de formation suivies.

% des 15-24 ans scolarisés (2004)	Age médian dans l'ens. supérieur (2004)	Taux de chômage des actifs de 15 à 24 ans (2004)	% des 25-64 ans ayant participé à une formation dans le mois précédent l'enquête (2004)
Finlande 72,7%	France 20,7	Pays-Bas 8,0%	Espagne 5,1%
Suède 72,4%	Espagne 22	Danemark 8,2%	Pologne 5,5%
Pologne 70,8%	UE 15 22,1	Norvège 11,4%	Italie 6,8%
Danemark 69,1%	Pologne 21,6	UK 12,1%	Allemagne 7,4%
Norvège 66,4%	Pays-Bas 21,7	Allemagne 15,1%	France 7,8%
Allemagne 64,5%	Italie 22,2	Suède 16,3%	UE 25 10,3%
Pays-Bas 62,9%	Etats-Unis 22,7	UE 15 pays 16,7%	UE 15 pays 11,1%
France 62,2%	UK 22,9	UE 25 pays 18,9%	Pays-Bas 17,3%
UE 15 61,8%	Finlande 24,2	Finlande 20,7%	Norvège 18,9%
UK 60,7%	Allemagne 23,8	France 21,9%	Finlande 24,6%
Espagne 58,7%	Norvège 25	Espagne 23,4%	Danemark 27,6%
US 58,6%	Danemark 25,3	Italie 23,5%	Royaume-Uni 29,1%
Italie 57,4%	Suède 25,5	Pologne 39,6%	Suède 33,3%

Données Eurostat, 2004.

⁶² Bynner J. (2000), « L'optimisme illusoire des jeunes Anglais », *Revue de l'OFCE*, pp.217-220.

⁶³ Selz M., Thélot C. (2004), « L'évolution de la rentabilité salariale de la formation initiale et de l'expérience en France depuis 35 ans », *Population*, vol.59.

⁶⁴ Chardon O. (2005), « La spécialité de formation joue un rôle secondaire pour accéder à la plupart des métiers », *Economie et Statistique*, n.388-389, pp. 37-56.

Dans ce chapitre, on envisage l'autonomisation des jeunes, sa solvabilisation et son accompagnement. Le système actuel d'autonomisation comprend plusieurs niveaux :

- au sens des prestations familiales, un enfant peut rester à charge jusqu'à 21 ans ; un jeune ne peut à la fois être à charge et percevoir des prestations de façon autonome ;
- au sens du quotient familial, un enfant peut jusqu'à 25 ans, s'il est étudiant (21 ans sinon) être à charge, et « rapporter » une demi, voire une part au-delà du rang 3⁶⁵ (sans conditions de ressources, ses revenus sont éventuellement déclarés avec ceux de la famille) ;
- s'il est autonome fiscalement, un enfant peut également donner lieu à une pension alimentaire, qu'il déclare comme ressources et que ses parents déduisent des impôts (dans la limite de 5 500€ / an).
- Entre 21 et 25 ans, un enfant peut donc être à charge au sens du quotient familial mais autonome au sens des prestations familiales.

Pour cette cible particulière, les dispositifs publics ne poursuivent pas aujourd'hui d'objectifs très clairement identifiés. En outre, la branche famille n'est qu'un intervenant subsidiaire dans l'ensemble des dispositifs concernant les jeunes adultes. C'est pourquoi un paragraphe est systématiquement consacré aux éléments de contexte, et en particulier aux éventuelles réformes du système d'éducation supérieure, déterminantes pour les jeunes.

A noter que l'on considère ici les situations les plus courantes pour cette tranche d'âge : les jeunes en situation d'études, en emploi ou en phase d'insertion professionnelle. On n'évoquera pas les jeunes adultes en tant que jeunes parents qui peuvent alors bénéficier d'aides à la famille (se reporter dans ce cas aux chapitres dédiés à la « petite enfance » ou à l'« enfance-jeunesse »).

Une attention particulière sera portée aux principes d'intervention :

- universalité ou ciblage des aides ?
- prestations sans contreparties ou prestations avec exigences de contreparties ?

⁶⁵ Si l'enfant est marié ou pacsé, l'avantage est sous forme d'abattement

1. RESUME DES SCENARIOS

Scénario 1 : Le scénario tendanciel

Résumé : dans ce scénario qui prolonge, dans ses moyens comme dans la philosophie de ses interventions, les tendances actuelles, aucune réforme ou mesure nouvelle n'est spécifiquement adoptée pour améliorer l'autonomisation des jeunes. Toutefois, pour aller vers plus de cohérence des dispositifs, il est proposé aux familles de faire un choix entre la prise en charge par la famille et l'indépendance du jeune. Les dispositifs de soutien à l'autonomie restent particulièrement éclatés et sont, de ce fait, plutôt inefficaces.

Contexte

Le système éducatif est peu rénové : accès en masse aux études supérieures ; universités non sélectives ; peu d'orientation. Importance des inégalités dans l'accès aux filières.

Objectifs

Pas d'objectif prioritaire : augmentation des études, insertion professionnelle, rattrapage
Pas de réflexion sur l'adéquation études / marché du travail
Le choix entre la familialisation et l'individualisation est réalisé au niveau des ménages

Solvabilisation – Autonomisation

Choix pour la famille d'un statut du jeune

- Familialisation : les ressources parentales sont alors prises en compte dans toutes les prestations distribuées
- Autonomie : les ressources du jeune sont alors prises en compte, mais il n'est plus considéré comme à charge

Développement des systèmes de prêts à taux zéro, mais moyens limités et donc sélection par les résultats scolaires

Sur le plan de l'accompagnement, développement de façon non coordonnée de réseaux (qui peuvent prendre la forme de maisons des jeunes), à orientation curative

Conséquences

L'autonomisation effective des jeunes est très difficile, sur un marché de l'emploi morose

L'autonomie prend deux voies :

- soutenue par les parents, elle est inégalitaire (le choix proposé entre familialisation et autonomie renforçant encore cette inégalité)
- non soutenue par les parents, elle est liée à l'emploi et donc tardive

Renforcement de l'inégalité sur le territoire par manque d'objectifs nationaux clairs

Scénario 2 : la politique familiale confortée

Résumé : Dans un contexte socio économique favorable, est développée une conception extensive de l'action publique en faveur de l'autonomie des jeunes. Les dispositifs sont caractérisés par leur universalité, par la couverture vaste des différents besoins et par l'absence d'exigence de contrepartie. Ainsi, des dispositifs financiers ambitieux sont proposés pour promouvoir une décohabitation dans de bonnes conditions, auxquels s'ajoutent des moyens humains pour soutenir les jeunes dans leurs projets.

Contexte

Investissement important visant à promouvoir une insertion professionnelle de qualité :

- accompagnement dans les études (orientation) et création d'école de la deuxième chance avec un accent mis sur les jeunes quittant le système scolaire sans qualification
- tutorat lors de l'insertion professionnelle
- service de bilan de compétences / réorientation tous les 5 ans
- développement important des moyens la formation continue, avec remplacement des salariés ; multiplication des passerelles entre les filières

Objectifs

Favoriser l'autonomisation, dans une conception extensive

Solvabilisation – autonomisation

Plusieurs options :

- Allocation jeune adulte sous conditions de ressources
- Dotation en capital pour accompagner un projet

Revalorisation des allocations logement (avec une aide spécifique aux jeunes couples décohabitants) et politique active de construction

Création de maisons de jeunes sur tout le territoire, visant à

- Soutenir les jeunes dans leur recherche et leurs premiers pas dans l'emploi (orientation et tutorat)
- Soutenir les jeunes (financièrement et techniquement) dans leurs autres projets

Conséquences

- Autonomisation plus rapide par rapport aux parents
- Allongement de la période de recherche identitaire, dans un contexte d'allers-retours aisés et choisis entre les études et l'insertion professionnelle. Les cursus sont choisis plus en fonction d'affinité que de rentabilité sur le marché du travail.
- Possibilités accrues de reconversion, sécurisation des parcours
- Insertion des jeunes dans la société sur les plans associatifs et culturels

Scénario 3 : la politique familiale contestée

Résumé : Dans un contexte financier difficile et alors que les politiques sociales sont avant tout axées sur la notion de responsabilité, les politiques publiques à destination des jeunes adultes sont fortement remises en cause. Elles sont en premier lieu ciblées sur les publics les plus en difficulté et dont les parents ne peuvent assumer la charge. En outre, elles sont fortement orientées vers l'insertion professionnelle, garante des autres formes d'autonomisation. L'exigence de contreparties est systématisée.

Contexte

Réforme de l'enseignement supérieur, repensé pour être plus en adéquation avec les besoins du marché du travail. Création d'un service public de l'orientation à caractère fortement incitatif. Incitation aux études courtes, aux petits jobs pour financer les études.

Objectifs des politiques publiques

La solidarité familiale prime sur la solidarité publique. Une option est ainsi l'abandon de tout dispositif en faveur des jeunes adultes.

Dans une autre option, les politiques en direction des jeunes poursuivent deux objectifs :

- l'insertion professionnelle
- la réduction de la grande pauvreté

Elles sont empreintes d'une logique de contrepartie forte.

Solvabilisation – Autonomisation

Réduction des aides au logement, strictement réservées aux étudiants titulaires d'une bourse

Bourse conditionnée aux revenus de la famille, aux résultats scolaires et à la conformité aux préconisations du service public de l'orientation

Solvabilisation minimale

- aide forfaitaire (« RMI jeunes ») pour les situations de très grande précarité, sous conditions contractuelles, limitée dans le temps
- dotation en capital ciblée sur les jeunes issus des milieux très défavorisés

Conséquences

Raccourcissement des études, accompagné d'une meilleure adéquation immédiate au marché de l'emploi, mais une moindre compétitivité à moyen terme de la France sur de nombreux secteurs.

Scénario 4 : la politique familiale renouvelée

Résumé : Dans un contexte financier tendu, la politique en direction des jeunes adultes est recentrée sur un objectif d'égalité des chances. Les objectifs d'investissement social et de prévention sont renforcés, via des systèmes de bons de tirage formation, ainsi qu'un soutien technique à l'insertion professionnelle.

Contexte

Réforme globale du système de l'enseignement supérieur :

- orientation et développement des filières (lien avec le marché du travail et les besoins actuels et futurs)
- développement des passerelles entre les filières ; revalorisation des filières techniques
- refonte des moyens de l'université, ainsi que des systèmes de bourse avec des incitations financières dans certains secteurs
- rénovation des systèmes de logements étudiant, avec augmentation conséquente de l'offre

Objectifs

Egalité des chances (investissement, prévention) qui implique une individualisation des droits sociaux

Solvabilisation – autonomisation

A 21 ans, basculement dans un système d'avantage familial forfaitisé (imposition des parents)

Pour le jeune : droit de tirage formation de 72 mois, à l'instar du système mis en place au Danemark

Accompagnement : développement de programmes de tutorat ciblés sur les jeunes en échec scolaire ou dans des filières courtes

Les conséquences

L'insertion professionnelle des jeunes est améliorée.

Les trajectoires d'accès à l'autonomie sont mieux vécues (allers-retours emploi-formation).

L'équité est renforcée et le déterminisme de l'origine culturelle et social se fait moins fort.

2. SCENARIOS

SCENARIO 1 : TENDANCIEL

Résumé : dans ce scénario qui prolonge, dans ses moyens comme dans la philosophie de ses interventions, les tendances actuelles, aucune réforme ou mesure nouvelle n'est spécifiquement adoptée pour améliorer l'autonomisation des jeunes. Toutefois, pour aller vers plus de cohérence des dispositifs, il est proposé aux familles de faire un choix entre la prise en charge par la famille et l'indépendance du jeune. Les dispositifs de soutien à l'autonomie restent particulièrement éclatés et sont, de ce fait, plutôt inefficaces.

Ce premier scénario s'appuie sur l'hypothèse d'un prolongement des principales tendances en cours, à savoir :

- Un contexte économique morose, de croissance dite « molle » qui ne permet pas de marge de manœuvre financière pour engager des programmes ambitieux.
- Un contexte démographique marqué par l'accélération du vieillissement de la population, qui oriente les priorités de la protection sociale vers les plus âgés.
- Des modes de vie et aspirations où la famille est valorisée en tant que vecteur d'épanouissement des individus qui la composent et moins en tant qu'institution.
- La poursuite de la décentralisation sur le mode des compétitions locales : entre grandes métropoles d'une part, entre structures intercommunales et conseils généraux d'autre part.
- La conduite de politiques sociales sans vision globale mais par ajustements paramétriques permettant de contenir annuellement l'augmentation des dépenses sociales.

Ce scénario voit le développement de l'autonomie des universités. Elles acquièrent une liberté, encadrée, sur les montants des droits d'inscription qu'elles perçoivent, les partenariats qu'elles nouent et les programmes qu'elles proposent. De ce fait s'effectue un rapprochement du monde universitaire et des entreprises, qui permet une plus grande adaptation des formations aux besoins du marché du travail. Toutefois, on assiste également à l'accroissement des disparités dans l'attractivité des universités, et donc dans leur recrutement.

En outre, en l'absence de réforme sur la formation continue, les études initiales conditionnent toujours fortement l'ensemble de la carrière ultérieure.

Alors que l'orientation reste peu développée, l'accès en masse aux études supérieures universitaires se poursuit. Les inégalités entre les étudiants dans l'accès aux différentes filières et aux différentes universités se maintiennent.

1. Objectifs de la politique en direction des jeunes adultes.

Dans ce scénario tendanciel, **les objectifs prioritaires ne sont pas clairement définis** : on poursuit simultanément des enjeux d'augmentation du taux d'accès d'une classe d'âge au baccalauréat (voire au-delà), d'insertion des jeunes dans le monde professionnel, de rattrapage de ceux qui échouent dans les études, dans une dynamique plutôt curative que préventive. Des tentatives pour rationaliser les dispositifs multiples sont entreprises, sans toutefois aboutir à la clarification des rôles des intervenants.

2. Moyens mis en oeuvre

Face à l'incohérence dans les différents dispositifs entre une prise en charge du jeune comme enfant de la famille ou comme adulte autonome, une harmonisation est effectuée. Cette harmonisation vise à ne retenir, pour chaque jeune et quelles que soient les prestations perçues (logement, bourses ...) qu'une seule option entre la familialisation et l'autonomie. Il s'agit ainsi d'éviter les effets d'aubaine et l'optimisation des aides.

Dans une logique d'individualisation des prestations, la famille et le jeune font le choix du statut de ce dernier :

- Soit le jeune reste « enfant de la famille ». Il compte alors pour une demi-part dans le calcul des impôts parentaux. Toutefois, les revenus des parents sont alors pris en compte dans le versement de l'ensemble des prestations (bourses, aides au logement) du jeune.
- Soit le jeune est autonome. Il ne compte pas dans le calcul fiscal de ses parents ; seules ses ressources propres sont comptabilisées dans le calcul des aides (logement, bourses ...)

Au final, sont pris en compte dans le calcul de toutes les aides dont bénéficie un jeune :

- la cohabitation ou l'absence de cohabitation,
- les revenus parentaux lorsque l'enfant est à charge,
- les ressources propres, incluant une pension forfaitaire parentale lorsque l'enfant est autonome.

En l'absence de moyens très importants dédiés à cette population, et pour répondre a minima aux demandes des étudiants, est mis en place un **système de prêts à taux zéro**, sous conditions de ressources. Ces prêts ont pour finalité de permettre le déroulement des études, mais aucune condition à leur utilisation n'est fixée, ni aucun accompagnement. Les remboursements sont contingents aux revenus de l'étudiant devenu actif. Ce système pourrait sécuriser les étudiants, mais, à défaut de sommes suffisamment importantes affectées au dispositif, un système de sélection est mis en place. Ainsi, en plus de la condition de ressources, les candidats éligibles sont sélectionnés soit sur la base de leurs résultats scolaires soit sur d'autres critères plus ou moins cohérents (quotas par université par exemple).

Par ailleurs, les dispositifs de soutien à l'autonomie restent gérés par plusieurs intervenants et très dispersés, ce qui induit de grandes disparités.

- Par public : jeunes étudiants et jeunes en insertion professionnelle ne sont pas gérés par les mêmes intervenants, ce qui renforce le clivage entre le monde étudiant et le marché du travail, qui pourtant lui succède. Au sein même de ces deux grandes catégories, certains intervenants ne traitent qu'une partie du public : par exemple, les missions locales se préoccupent uniquement de l'insertion professionnelle de publics en difficulté.
- Par territoire : une partie des interventions sont gérées au niveau local où de fortes disparités se développent. Par exemple, dans certains départements sont créées des maisons des jeunes regroupant tous les intervenants sur ce public, qui ont pour vocation de favoriser la prise en compte globale des situations. Dans d'autres territoires, la segmentation reste importante.

Enfin, le système conserve une forte orientation curative : il soutient ainsi par exemple plutôt des systèmes de rattrapage pour les jeunes sortis du système scolaire sans diplôme que des systèmes renforçant la prévention de ces situations. Il met en place des dispositifs de soutien aux jeunes en cas de rupture familiale plutôt que de promouvoir la médiation en amont.

3. Conséquences

Le système n'est pas forcément coûteux, mais il est particulièrement inefficace, car les aides sont dispersées. De ce fait,

- l'autonomisation effective des jeunes est très difficile, sur un marché de l'emploi morose : l'écart se creuse entre les aspirations des jeunes et les réalisations, en raison en particulier de la dévalorisation continue des diplômes;
- l'autonomie prend deux voies :
 - soutenue par les parents, elle est inégalitaire,
 - non soutenue par les parents, elle est liée à l'emploi et donc tardive ;
- les inégalités se renforcent sur le territoire par manque d'objectifs nationaux clairs.

SCENARIO 2 : LA POLITIQUE FAMILIALE CONFORTEE

Résumé : Dans un contexte socio-économique favorable, est développée une conception extensive de l'action publique en faveur de l'autonomie des jeunes. Les dispositifs sont caractérisés par leur universalité, la couverture vaste des différents besoins et l'absence d'exigence de contrepartie. Ainsi, des dispositifs financiers ambitieux sont proposés pour promouvoir une décohabitation dans de bonnes conditions, auxquels s'ajoutent des moyens humains pour soutenir les jeunes dans leurs projets.

Ce deuxième scénario s'appuie sur l'hypothèse d'un contexte socio économique porteur :

- Un contexte économique favorable, caractérisé par une augmentation progressive du taux d'emploi, malgré un chômage qui reste plus important pour les jeunes et qui justifie une action publique spécifique.
- La poursuite de la décentralisation et la volonté des collectivités de développer les politiques publiques à destination de cette tranche d'âge.
- Une conception extensive de la légitimité de la sphère publique à intervenir dans l'ensemble des dimensions de l'autonomie des jeunes : solvabilisation, logement, culture, socialisation, etc.
- La conduite de politiques sociales toujours sans dispositif global de régulation mais confortées dans leurs objectifs et leurs moyens.

Dans ce scénario, sans réformer la logique du système de formation initiale, des investissements massifs sont réalisés dans l'éducation. Deux problèmes font l'objet d'une attention particulière :

- les jeunes sortant du système sans qualification ; un objectif d'éradication est fixé
- la prédominance de la formation initiale dans le parcours professionnel, qui semble nuire à l'égalité des chances.

De ce fait est mis en place un dispositif de **formation tout au long de la vie** ambitieux s'appuyant sur :

- des écoles de la deuxième chance, qui permettent, grâce à un encadrement très important, de limiter fortement le nombre de jeunes sortant sans diplôme ;
- des passerelles entre différents types de formation (courte / longue, technique / généraliste, différents métiers proches), permettant une évolution personnelle et une meilleure reconversion vers des secteurs qui ont besoin de main d'œuvre ;
- un service d'accompagnement très performant et disposant de moyens pour la formation : tous les 2 ans au début de la carrière professionnelle, puis tous les 5 ans, chaque salarié se voit proposer un bilan de compétences pour faire le point sur ses propres compétences ainsi que sur les évolutions des besoins du marché du travail. Il lui est proposé des formations dans des conditions avantageuses pour l'employé et pour l'entreprise (rémunération d'un remplaçant). Ce dispositif, qui permet une mise à jour des compétences, présente des atouts pour les salariés comme pour les entreprises.

1. Objectifs des politiques publiques

Dans ce scénario, les politiques publiques à destination des jeunes visent à favoriser leur autonomisation dans une **logique extensive** : solvabilisation, accès au logement, insertion professionnelle mais également émancipation de la sphère familiale, développement des liens sociaux (engagement associatif, bénévolat, etc.), accès à la culture, etc.

En d'autres termes, les politiques publiques ne se contentent pas de garantir les conditions matérielles d'autonomie des jeunes, mais visent également à accompagner leur construction identitaire (engagements sociaux notamment). La logique est donc clairement celle d'un soutien individuel au jeune.

2. Moyens mis en œuvre

Dans ce scénario plus favorable, plusieurs dispositifs alternatifs sont envisageables pour permettre la solvabilisation de la prise d'autonomie du jeune. Tous ces dispositifs ne prennent en compte que la situation du jeune, considérée de façon indépendante de sa famille dès 18 ans.

Une allocation jeune adulte

Cette **allocation jeune adulte** est destinée à tous les jeunes de 18 à 25 ans, sous conditions de ressources (y compris les dons parentaux). Elle est majorée en cas de décohabitation. Elle a pour but de permettre au jeune de s'autonomiser de la sphère

familiale dans tous les sens du terme : logement, insertion professionnelle, construction identitaire, mise en couple. Ainsi, elle permet de financer l'ensemble des dépenses de vie courante : études, logement, mais également transport, culture, alimentation, etc. Cette allocation remplace l'ensemble des prestations destinées aux jeunes, en particulier les allocations logement et les bourses. Son montant est calculé en fonction des besoins et des ressources du jeune et est révisé tous les ans. Cette allocation permet aux jeunes de vivre plus sereinement la période des études et des débuts parfois chaotiques de l'insertion professionnelle. Elle n'est pas incitative au développement des petits jobs pendant les études, ni à un choix « utilitaire » pour les études.

Une dotation en capital universelle

Une option alternative pour une large solvabilisation de l'autonomie des jeunes est le versement d'une **dotation en capital** à la majorité, lors de la constitution d'un projet : études, année d'études à l'étranger, projet associatif, humanitaire, création d'une société... Tous les jeunes d'une même classe d'âge en seraient bénéficiaires : le montant de la dotation serait toutefois modulé en fonction des ressources de la famille. Dans une logique de redistribution des patrimoines, cette dotation en capital serait financée sur les droits à successions. Le « rendement » de cet apport en capital par la collectivité aux jeunes serait examiné par une commission. On considère en effet que favoriser les projets de nature diverse permet le développement de l'autonomie et est, à terme, favorable pour le développement d'une économie dynamique.

Dans les deux options, les allocations logement (ou, dans l'option 1, la partie logement de la prestation globale) sont très largement revalorisées dans des conditions qui permettent de couvrir en grande partie le coût du logement des jeunes en situation de décohabitation ; malgré les effets potentiellement inflationnistes, leur augmentation est indexée sur celle du coût du logement locatif. Pour limiter ces effets, une politique active est mise en œuvre concernant l'offre de logements pour les jeunes, via la construction de logements sociaux, notamment de petite taille, la revalorisation de la prestation de service FJT pour favoriser le développement de ces structures, et les investissements dans les cités universitaires.

Dans ce scénario, une solvabilisation importante des jeunes est jointe à un accompagnement volontariste. Poursuivant la démarche initiée par les missions locales, des « maisons de jeunes », regroupant l'ensemble des intervenants sur la jeunesse, offrent un interlocuteur unique et un accompagnement personnalisé pour les jeunes, en matière de recherche d'emploi mais également de recherche d'associations, de bénévolat, d'actions culturelles. Elles s'adressent à un public plus large que les missions locales et disposent de fonds de soutien à des projets proposés par des jeunes. Ces projets peuvent concerner tant le domaine économique (soutien aux jeunes créateurs d'entreprises, accompagnement dans les démarches), que la culture (productions artistiques, projet sac « ados ») ou les projets humanitaires (en France ou à l'étranger). L'implication des jeunes dans des projets à vocation non professionnelle est encouragée par la validation par crédits ECTS de l'investissement dans des associations labellisées par les maisons des jeunes, en lien avec l'Education nationale.

Ces « maisons des jeunes », qui maillent l'ensemble du territoire, constituent également des lieux d'expression des besoins spécifiques à cette tranche d'âge et de réflexion sur les conditions de leur prise en compte par les politiques publiques traditionnelles. Ainsi, en matière de transports, on peut assister au financement des permis de conduire ou à la mise en place de plans de déplacements urbains adaptés aux contraintes spécifiques de la tranche d'âge : desserte des lieux universitaires, horaires tardifs.

3. Conséquences :

- Autonomisation plus rapide par rapport aux parents.
- Allongement de la période de recherche identitaire, dans un contexte d'allers-retours aisés et choisis entre les études et l'insertion professionnelle. Les cursus universitaires sont choisis essentiellement en raison d'affinités que de rentabilité sur le marché du travail.
- Possibilités accrues de reconversion, sécurisation des parcours.
- Insertion des jeunes dans la société sur les plans associatifs et culturels.

Résumé : Dans un contexte financier difficile et alors que les politiques sociales sont avant tout axées sur la notion de responsabilité, les politiques publiques à destination des jeunes adultes sont fortement remises en cause. Elles sont avant tout ciblées sur les publics les plus en difficulté et dont les parents ne peuvent assumer la charge. En outre, elles sont fortement orientées vers l'insertion professionnelle, garante des autres formes d'autonomisation. L'exigence de contreparties est systématisée.

Ce troisième scénario découle des hypothèses suivantes :

- La croissance économique est faible, elle ne permet pas de créer d'emplois et laisse peu de valeur ajoutée à partager entre agents économiques.
- Le vieillissement accéléré de la population et la non régulation du risque maladie instaurent une concurrence entre risques sociaux.
- La notion de solidarité est remise en cause en l'absence de contrepartie. Ceci implique un recentrage des politiques sociales vers des publics prioritaires dont seuls les jeunes adultes en difficulté d'insertion professionnelle caractérisée font partie, les autres étant majeurs donc jugés responsables et autonomes par la collectivité.

Une profonde réforme du système éducatif voit le jour dans ce scénario, dans le but de rapprocher le contenu des formations des besoins (présents et futurs) des besoins des entreprises. A cet effet est réalisé avec elles un diagnostic permanent de leurs besoins de main d'œuvre.

La mise en place d'un **service public de l'orientation (SPO)** détermine l'accès aux différentes filières en fonction des besoins anticipés du marché du travail. Le SPO identifie à l'issue d'un processus de sélection la filière jugée la plus appropriée au jeune et au marché de l'emploi ; conditionnant notamment l'accès au système de bourses, rénové. Le numerus clausus est généralisé pour éviter la prolifération de diplômés dans des secteurs n'offrant pas de débouchés.

1. Objectifs des politiques publiques

La concurrence entre risques sociaux et l'état des finances sociales impliquent des redéploiements défavorables à ce public.

De plus, la logique d'interventionnisme minimal qui caractérise ce scénario est incompatible avec le déploiement de dispositifs d'accompagnement à l'autonomie des jeunes. Cette orientation s'accompagne de l'idée selon laquelle la puissance publique n'a pas à être garante de l'autonomisation des jeunes, soutenus par leur famille ou responsables d'eux-mêmes à partir de 18 ans.

Les politiques publiques destinées au jeune adulte sont donc conçues comme un filet de sécurité et orientées vers

- l'insertion professionnelle,
- la réduction de la grande pauvreté.

En outre, les politiques publiques sont empreintes d'une exigence de contrepartie avec le souci permanent d'éviter tout risque de désincitation pour l'activité professionnelle.

2. Moyens mis en œuvre

Dans une option radicale, ce scénario impliquerait *un abandon de toutes les politiques en direction de la jeunesse*, considérant que cette population doit « se responsabiliser » et que l'octroi de prestations et d'accompagnement ne peut que les rendre dépendants des pouvoirs publics.

Dans une option moins radicale et probablement plus crédible, est maintenu un filet de sécurité.

L'ensemble des aides directes ou indirectes destinées à ce public fait l'objet d'une réduction massive, notamment par un recentrage sur les plus démunis.

Considérant que nombre de jeunes se font aider par leurs parents pour devenir autonomes, les revenus de ces derniers sont pris en compte dans le calcul des aides pour les moins de 25 ans, sauf justification d'un cas de rupture familiale. De plus, les aides (logement, bourses) sont conditionnées :

- aux résultats scolaires,
- au respect des préconisations du Service Public de l'Orientation.

Les aides à la solvabilisation se limitent donc à :

- soit une **aide forfaitaire** (« Rmi jeunes ») mise en place pour les jeunes adultes en situation de très grande précarité et de rupture familiale. Elle a pour vocation de soutenir un public très en difficulté et de donner un coup de pouce à l'insertion ; toutefois, le souhait de ne pas « accoutumer » les jeunes à l'assistance la rend limitée dans le temps (2 ans maximum). Elle concerne un public très restreint et est octroyée sous conditions contractuelles très encadrées. Le jeune signe un contrat d'insertion et voit l'aide suspendue s'il ne respecte pas les termes de ce contrat, s'il n'accepte pas un poste qu'on lui propose au bout de 3 propositions ou encore s'il a des comportements « incivils ».
- soit une **dotation en capital ciblée** sur les jeunes issus des milieux très défavorisés. Elle a pour vocation d'acquitter la « dette » que la collectivité reconnaît vis-à-vis des jeunes élevés dans les familles les plus démunies, d'éviter les situations de dénuement à la majorité. Ce capital est versé en deux étapes. La première partie est versée à 18 ans et s'accompagne de la signature d'un contrat d'insertion et de responsabilité. La seconde est versée à 21 ans sous condition du respect des éléments portés au contrat.

Les jeunes sont très vivement incités à accepter toute forme de travail (emplois précaires et véritables emplois) qui leur est proposé par leur conseiller, via une politique fiscalement incitative (défiscalisation des jobs étudiants à un niveau élevé) et via la menace de suspension de leurs aides. Cette incitation a pour objet de favoriser l'autonomie financière des jeunes, mais également leur expérience professionnelle. Ces emplois peu rémunérés sont également avantageux pour les entreprises (contrats aidés).

Sur le mode des « Jobcentres Plus » anglo-saxons, le service public de l'emploi met en place un accompagnement destiné aux jeunes à l'issue de leur formation initiale. L'accompagnement très personnalisé du jeune adulte et les allocations sont conditionnés à l'acceptation d'une des cinq propositions d'emploi ou de stage qui lui sont faites.

3. Conséquences

- Raccourcissement des études accompagné d'une meilleure adéquation immédiate au marché de l'emploi, mais une moindre compétitivité à moyen terme de la France sur de nombreux secteurs.

SCENARIO 4 : LA POLITIQUE FAMILIALE RENOVEE

Résumé : Dans un contexte financier tendu, la politique en direction des jeunes adultes est recentrée sur un objectif d'égalité des chances. Les objectifs d'investissement social et de prévention sont renforcés, via des systèmes de bons de tirage formation, ainsi qu'un soutien technique à l'insertion professionnelle.

Ce quatrième et dernier scénario s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Un contexte économique et financier difficile ou laissant peu de marge de manœuvre.
- La conduite de politiques sociales volontaristes conduisant à des arbitrages entre risques sociaux impliquant une réaffirmation et un recentrage de la politique familiale sur l'enfance et la jeunesse.

Ce scénario voit l'aboutissement d'une vaste réforme de l'éducation ayant deux principes :

- favoriser l'égalité des chances
- améliorer le lien entre la formation et l'insertion professionnelle.

Pour cela, les effectifs des différentes filières sont adaptés aux besoins anticipés du marché du travail. Des épreuves de sélection sont mises en œuvre dans toutes les formations. Elles ne sont pas uniquement fondées sur le contrôle des savoirs académiques, mais prennent en considération le projet du jeune, son implication et sa motivation. Pour soutenir ces projets est développée l'orientation professionnelle. Les filières professionnalisantes sont revalorisées pour correspondre aux attentes du marché du travail, et les dispositifs passerelles sont promus, pour favoriser le développement personnel.

Le système prend par ailleurs une orientation plus préventive, pour éviter les sorties du système sans diplôme, grâce à un système de soutien personnel individualisé et un dispositif d'accompagnement (soutien purement scolaire et aide à l'orientation) dès le repérage de difficultés.

Le passage entre la sortie du système scolaire et le premier emploi fait l'objet d'une attention particulière par le développement de tutorats.

1. Objectifs de la politique jeunesse

Dans ce scénario est promu tout particulièrement un objectif d'égalité des chances. L'ensemble des moyens ciblés pour les jeunes sont concentrés sur cet objectif. Les dispositifs qui ne concourent pas à cet objectif sont abandonnés, au profit d'une logique de cohérence globale.

Les notions d'investissement social (mieux insérer pour ne pas avoir à financer des dispositifs curatifs), de prévention (en particulier dans le domaine de l'Education Nationale) sont mises en exergue. Une forte individualisation des droits sociaux, via le ciblage, découle de ces objectifs : l'entité considérée par les politiques publiques est le jeune, dès qu'il décohabite, n'est plus étudiant, ou au plus tard à 21 ans.

2. Les moyens mis en oeuvre

Le dispositif de solvabilisation des jeunes comprend deux volets.

- La solidarité familiale

La logique d'intégration des revenus parentaux est rationalisée.

L'avantage fiscal pour les parents, via la demi-part, est interrompu en même temps que le versement des prestations familiales, à 21 ans, même s'ils sont étudiants. Dans une même logique de rationalisation, le versement de l'Ars est prolongé jusqu'aux 21 ans de l'enfant étudiant. Parallèlement, on assiste à une refonte du système de bourses ; les ressources prises en compte sont celles des parents lorsque l'enfant n'est pas décohabitant avant 21 ans, de l'étudiant lui-même lorsqu'il a plus de 21 ans.

Ce système incite à la prise de petits « jobs » pour les enfants, car leur déclaration de ressources est alors séparée, et les rémunérations sont défiscalisées jusqu'à un seuil assez élevé.

Les parents qui continuent dans les faits d'apporter un soutien financier à leurs grands enfants peuvent déclarer le versement d'une pension forfaitaire, déductible de leur revenu imposable. Cette pension est prise en compte dans l'assiette ressources du jeune pour décider de l'octroi ou non de l'aide au logement.

- La solidarité nationale

L'enjeu d'égalité des chances se traduit par la volonté d'accompagner des parcours d'insertion professionnelle de tous les étudiants, en formation initiale ou continue.

Pour cela est mis en place un **droit de tirage formation** en s'inspirant de ce qui existe au Danemark. Dans ce scénario, cette allocation n'est pas universelle : c'est une allocation directe et sous conditions de ressources, limitée dans le temps, qui garantit la survie économique de l'étudiant. Elle prend la forme de « bons » mensuels que l'individu peut gérer, au gré de ses périodes d'activité ou de (re) prise d'études. L'allocation est plus favorable en montant et en durée lorsqu'elle est délivrée via le système d'orientation. On peut ainsi imaginer l'octroi sous condition de ressources de 36 bons mensuels de base (soit 3 ans), étendus en durée jusqu'à 72 bons (6 ans) ou bonifiés en montant dans le cadre d'un parcours labellisé par le service public de l'orientation (SPO) décrit dans le scénario 3. Cette allocation, adaptée aux besoins individuels, remplace tous les dispositifs soutenant actuellement les jeunes : allocations logement, bourses... Elle est dégressive en fonction des revenus de l'emploi, de sorte qu'il reste toujours avantageux de travailler pour acquérir une expérience professionnelle.

Cette politique favorise les parcours par expérimentation, les allers-retours entre emploi et formation, et, dès lors qu'elle ne comporte pas de limite d'âge, peut être utilisée en formation continue ; la logique est la possibilité d'accéder, pour tous, à une formation sur une période, éventuellement fractionnée, pouvant aller jusqu'à 72 mois.

Ce droit de tirage peut se cumuler avec l'octroi d'un prêt bonifié, ainsi que des aides ponctuelles « coup de pouce projet », qui permettent aux jeunes de financer un projet particulier pouvant les soutenir dans leur parcours professionnel (année à l'étranger, compagnonnage, prime à l'installation pour les indépendants ...).

Le développement d'expériences professionnelles diversifiées est favorisé, de plusieurs manières, plus ou moins anecdotiques : financement accru pour les formations à l'animation, développement des stages dans le secteur public pour les jeunes, valorisation du bénévolat par la formation...

- La solidarité inter-générationnelle

Avec le double objectif de rendre moins coûteuse la décohabitation pour les jeunes et de développer le lien social entre les générations est développé le système de chambre étudiant chez les personnes âgées vivant seules. En échange de quelques menus services rendus aux personnes âgées, les jeunes bénéficient d'un hébergement à titre gratuit. Un service administratif assure le contrôle de la qualité de l'hébergement et vérifie au départ les bonnes conditions d'une cohabitation entre le jeune et la personne âgée.

3. Les conséquences

- L'insertion professionnelle des jeunes est améliorée.
- Les trajectoires d'accès à l'autonomie sont mieux vécues (allers-retours emploi-formation).
- L'équité est renforcée et le déterminisme de l'origine culturelle et sociale devient moins contraignant.

Encadré : Quelle gouvernance demain pour la politique familiale ?

Par gouvernance, on entend ici la manière dont est « dirigé le navire », c'est-à-dire l'élaboration de la décision et les modalités de sa mise en œuvre. Les précédents chapitres offrent déjà quelques pistes d'évolution possible sur certains champs. C'est pourquoi nous nous concentrerons ici sur un nombre limité de questions:

- comment seront financées les politiques sociales et familiales ?
- comment s'organisera la prise de décision ?
- comment s'effectuera la mise en œuvre ?

D'autres questions sous-jacentes donnent bien entendu des orientations à ces questions générales. Ainsi, les contours et les objectifs de la politique familiale, ses cibles, ses outils d'intervention impacteront tout naturellement les choix qui seront faits (voir chapitres thématiques).

1 Le constat

Une gouvernance complexe

Les politiques sociales ressemblent aujourd'hui plus à un mille-feuilles qu'à une mosaïque bien ordonnée. Ces strates successives des politiques, adjointes à des problématiques de gestion des personnels, ont constitué une organisation parfois très complexe de la gouvernance. La première raison de cet état de fait est une volonté politique ambitieuse en matière de modes de garde, de compensation du coût de l'enfant, de conciliation ... qui a impliqué la mise en place d'une multiplicité de dispositifs. Par ailleurs, le fait que la politique familiale entre en interaction avec de nombreuses autres politiques publiques (revenus, logement, cohésion sociale ...) et que son ampleur dépend de la définition retenue (politique visant explicitement les familles, concernant les familles ?) participe de la complexité des modes de décisions et d'intervention.

Finalement, on peut dresser un portrait un peu sommaire de l'enchevêtrement des pouvoirs décisionnels :

- o **L'Etat** (gouvernement et parlement) vote les lois qui définissent les prestations, et détermine le caractère familial de sa politique fiscale (quotient familial). Il encadre l'action de la branche famille via les conventions d'objectif et de gestion. Ses organes d'aide à la décision et de contrôle (Igas, Cour des comptes, IGF, Mecss, CAS), par les évaluations des politiques familiales et de leur mise en œuvre, concourent aux réflexions sur les réformes.
- o **Les conseils généraux** ont une compétence générale en matière d'action sociale. Ils ont en charge l'aide sociale à l'enfance, la protection maternelle et infantile. Ils accompagnent les familles à travers les travailleurs sociaux opérant sur le régime de la polyvalence de secteur. Ils procèdent aux agréments des assistantes maternelles. Ils président la commission départementale de la petite enfance.
- o **Les communes** prennent en charge de manière directe ou indirecte le fonctionnement des structures collectives d'accueil des enfants, même s'il ne s'agit pas d'une compétence obligatoire. Elles prennent en compte la dimension familiale dans l'ensemble de leurs politiques publiques locales et contribuent à la solvabilisation des familles par les aides extra légales versées au sein des CCAS. Elles peuvent déléguer tout ou partie de ces attributions à la structure intercommunale.
- o **Les Caf** interviennent via les prestations familiales dans la solvabilisation des familles et la compensation du coût de l'enfant, dont les modalités de versement sont fixées par la loi ou le règlement. Leurs conseils d'administration sont compétents pour conduire une politique d'action sociale à destination de la petite enfance, du soutien à la fonction parentale, de l'appui aux jeunes adultes, du temps libre et des vacances des enfants et des familles.

On peut enfin citer **les partenaires sociaux** (qui au-delà de la conduite des politiques d'action sociale au sein des Caf, émettent des avis sur les politiques publiques familiales au sein du conseil de la Cnaf), **l'Unaf et le réseau des Udaf** (membre des conseils d'administration de la branche famille et défendant les intérêts des familles dans les différents politiques publiques), et **les associations**, opératrices de nombreuses structures sociales comme des crèches, des accueils de loisir ou des centres sociaux, qui sont associées au processus de décision des municipalités dans le cadre de démarches de développement social local. A cette complexité se superpose la question de la **légitimité**. Trois légitimités justifient actuellement le partage du processus décisionnel en matière de politique familiale. La légitimité **étatique** (démocratie politique nationale), issue de la nécessaire garantie d'égalité de traitement sur le territoire. La légitimité **locale** (démocratie politique locale), issue des vertus de la subsidiarité, qui permet aux élus locaux de conduire des politiques locales au plus près des attentes de leurs concitoyens. La légitimité **historique** des partenaires sociaux (démocratie sociale, nationale et locale) à gérer le risque famille au sein de la branche famille du régime général et de la mutualité sociale

agricole. Continueront-elles de coexister⁶⁶ ou l'une d'entre elles prendra-t-elle le pas sur les autres, comme pourrait l'indiquer le mouvement de la décentralisation ?

Pour les uns, ce foisonnement traduit avant tout le caractère ambitieux de la politique familiale nationale. L'attrait que le « modèle français » suscite en la matière auprès de nos voisins européens accrédite la thèse d'une gouvernance complexe mais organisée sur le principe de la subsidiarité. Pour les autres, cet enchevêtrement de compétences est source d'inefficacité. Pour preuves : la coexistence d'une action sociale communale, départementale et Caf sur le même territoire, le déficit de la branche famille qui souligne un déficit de pilotage, l'absence d'évaluation partagée des politiques locales.

Les conférences de la famille servaient alors d'alibi, afin de fournir une apparente cohérence à une gouvernance qui pourrait en réalité être beaucoup plus efficace en définissant des objectifs partagés, fixés dans la durée et évalués. Ces conférences ont été critiquées pour le caractère inflationniste de leur fonctionnement : le rythme annuel obligeait à la mise en place de mesures (de plus ou moins grande importance) chaque année. En outre, elles favorisaient une vision morcelée de la politique familiale.

Sur ce point, le scénario est devenu réalité : la création d'un **Conseil d'Orientation pour la Politique Familiale**, sur le point d'aboutir, devrait permettre de faire évoluer le mode de décision vers plus de globalité, plus de linéarité. Il offrira une instance de dialogue stable entre les différents acteurs. De nombreuses questions restent toutefois encore posées à propos de ce comité, parmi lesquelles on peut noter :

- quelle place sera faite aux différents intervenants et aux différentes légitimités ? Ce conseil peut être par exemple l'occasion de mieux prendre en compte, en amont de la construction des politiques, les propositions des partenaires sociaux, des associations de familles, des associations opératrices, des collectivités ...
- quel sera le contour défini de la politique familiale dans cette instance ? Se limitera-t-elle aux dispositifs familiaux gérés aujourd'hui par la branche famille ou envisagera-t-elle également la dimension fiscale, voire les politiques qui ne relèvent pas de la politique familiale mais influent sur le sort des familles (politiques de l'Éducation, de l'emploi ...)
- quel sera son rôle : constats / contrôle des dépenses / propositions / validation / évaluation ... ?

Un financement en débat

Selon que l'on conçoit le financement de la politique familiale et sociale au sens étroit ou au sens le plus large, schématiquement, on peut estimer que le financement est assuré par :

- les cotisations sociales
- l'impôt
- les ressources des collectivités locales (en particulier des conseils généraux, mais également des communes)

Plusieurs questions traversent actuellement la problématique du financement de la politique familiale.

La première est, dans un système de protection sociale inchangé, **l'équilibre entre les différents risques sociaux**. Alors que la branche famille est structurellement excédentaire (hors mesures nouvelles), la branche maladie connaît des difficultés récurrentes de financement en raison de l'accroissement des dépenses et la pyramide des âges contraint à octroyer plus de moyens à la branche vieillesse. Comment vont alors évoluer les financements alloués à la politique familiale, notamment dans leur partie assurantielle ? Les débats actuels sur la création de la 5^{ème} branche dépendance pourraient être des indicateurs d'un choix politique en faveur du grand âge, restreignant le budget alloué à la famille. Soutenu par un mouvement théorique, et par une demande forte de la population en âge de travailler, le choix pourrait au contraire se porter sur une politique d'investissement social, soutenant fortement les familles et les enfants, au détriment peut-être du financement de la santé (réduction des remboursements, système de franchise ...) ou de la vieillesse (allongement de la durée de cotisation, limitation des dépenses pour la dépendance...).

La seconde question concerne la **source du financement**. Alors que l'essentiel des ressources consacrées à la famille provenaient des cotisations sociales à la sortie de la guerre, la situation a considérablement évolué, pour intégrer une part de plus en plus grande de financement par l'impôt (environ 30% aujourd'hui). L'extension de la protection à des populations hors population active, le ciblage progressif des mesures qui rendent la politique familiale de plus en plus sociale justifient en effet l'éloignement d'un système unique de financement par les cotisations. Au-delà de la question du mode de financement, l'articulation de la politique familiale avec les autres politiques, et donc l'articulation des budgets est également un sujet d'interrogation.

⁶⁶ Cité dans le rapport de la MECSS du 20 février 2007, M Patrick Kanner, Président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale, a ainsi énoncé que « les caisses n'apportent plus aucune valeur ajoutée, et elles n'ont aucune représentativité démocratique ».

2 Quelques évolutions possibles

Le financement : le scénario de la fiscalisation

De nombreuses interrogations parcourent donc la problématique du financement de la politique familiale. Deux de ces interrogations concernent l'articulation des finances de l'Etat et de la sécurité sociale, ainsi que la légitimité du financement de la politique familiale par les cotisations sociales.

Si la première question peut apporter certaines évolutions dont certaines sont déjà en cours (rapprochement du PLF et du PLFSS, fonctionnement par déclinaisons d'objectifs ...), la seconde reste toujours d'actualité (comme en témoigne par exemple le débat récent sur la TVA sociale). Une option serait le développement, dans un environnement financièrement contraint, de la distinction suivante:

- les politiques publiques relevant de l'assurance, qui nécessitent de mettre en place un système de remplacement du revenu du travail, et qui conservent un lien avec le monde de l'emploi. L'assurance vieillesse, le chômage, les accidents du travail, restent dans cette logique
- les politiques publiques relevant de l'assistance ou de la solidarité nationale, qui doivent couvrir tous les citoyens sans condition d'emploi, comme la maladie et la famille.

Selon cette logique, les financements aujourd'hui gérés par la branche famille rejoignent une logique de solidarité et devraient donc être intégralement financés par l'impôt. Cette évolution serait par ailleurs justifiée par les analyses soutenant que la diminution des charges sociales serait une voie possible de la relance de l'emploi.

Certains choix en matière de modalités d'intervention peuvent conduire plus aisément à cette budgétisation ; on pense par exemple dans la fiche enfance au scénario qui propose de fusionner la logique du quotient familial et celle des prestations de compensation du coût de l'enfant, dans l'option qui envisage le passage par les crédits d'impôt.

De nombreuses conséquences peuvent découler de cette modification.

Importance de la politique familiale

Le scénario de la fiscalisation ne conditionne pas nécessairement le sort de l'importance de la politique familiale. Ainsi, des montants élevés peuvent lui être consacrés, si la légitimité sociale de cette politique est forte et/ou que ses effets avérés sont importants en matière de redistribution. Le ciblage ou l'universalisme ne dépendent pas non plus a priori du type de financement.

En revanche, intégrée au budget global de l'Etat, la politique familiale peut perdre sa spécificité et ses objectifs se soumettre aux objectifs centraux du moment. A court terme, on imagine par exemple une politique de l'emploi prédominante.

Des modalités d'intervention rénovées.

A priori, la budgétisation ne modifie pas la logique des prestations légales, qui, dans une logique d'égalité, seraient maintenues dans leur fonctionnement. En revanche, le fonctionnement de l'action sociale, qui comprend une forte logique d'adaptation territoriale, pourrait être bouleversé par ce nouveau mode de financement.

Dans une première option, l'action sociale des CAF, hors éventuellement des prestations de service, serait supprimée⁶⁷ ; ce mode d'intervention serait désormais confié aux départements.

Dans une seconde option, une dotation d'action sociale serait maintenue, largement pilotée au niveau national ; cette dotation pourrait servir à financer des expérimentations sociales ensuite éventuellement transformées en prestation de service ; les différentes enveloppes étant strictement encadrées au niveau national.

Légitimité

Si la budgétisation se marie a priori plutôt avec un retour de la légitimité démocratique centrale (voir infra : une possible recentralisation ?), elle peut également se combiner avec d'autres types de configurations. Deux options peuvent par exemple se dessiner en ce qui concerne la position des partenaires sociaux.

Dans une première option, on considère que la politique familiale est une politique de solidarité nationale ; les partenaires sociaux n'ont alors plus leur place dans sa gestion.

Dans une seconde option, la politique familiale, quoique financée par l'impôt, est fortement liée à la politique de l'emploi en particulier sur les aspects de conciliation vie familiale/vie professionnelle. Les partenaires sociaux sont alors, plus encore qu'aujourd'hui, consultés sur les fondements de la politique, ses orientations, ses objectifs, puis ses résultats. La consultation change toutefois de forme pour s'insérer au sein des différents comités d'orientation de la politique, lors de conventions nationales ou de débats.

⁶⁷ Rapport de la MECSS

L'organisation locale : du partenariat de compensation à la redéfinition des compétences

Aujourd'hui : un partenariat de compensation

Aujourd'hui, le partenariat local est caractérisé par des relations entre les Caf et les acteurs qui compensent l'enchevêtrement des compétences ; sont ainsi mis en place des structures de coordination, au risque de générer une nouvelle complexité.

Les Caf, comme la plupart des Institutions intervenant dans le domaine social, sont parties prenantes de ce partenariat de compensation dans de multiples domaines (soutien aux parents dans les Réseaux d'écoute et d'appui des parents, dispositifs de soutien à la réussite éducative, etc.). L'exemple le plus abouti de ce partenariat de compensation est la création de guichets uniques, qui permettent de simplifier la relation à l'utilisateur (front office) rendant moins urgente la fusion entre Institutions (back office). A titre d'exemple, on peut citer les Maisons du handicap au titre du versement de l'AAH et de l'AEEH, les Maisons de l'emploi au titre du versement des minima sociaux (et de l'information sur les incidences financières du retour à l'emploi), les maisons de la famille (au titre des prestations apportées aux parents), ou encore les CRIJ ou maisons de la jeunesse au titre de l'information sur les prestations logement.

De même, en matière d'aides extra légales apportées aux familles pour les impayés de loyer de factures d'eau et d'électricité, le Fond de solidarité logement dit « élargi » incite (ou contraint) les Caf, conseils généraux, communes et offices publics HLM à harmoniser les critères d'attribution de leurs aides. Il permet de compenser les externalités négatives liées au partage de la compétence entre ces acteurs. Si la relation à l'utilisateur est simplifiée, les financements et les circuits demeurent partagés et complexes.

L'abandon de ce partenariat de compensation, probablement source de complexité et d'inefficacité, exigerait une nouvelle répartition des fonctions au niveau local.

Deux modes de répartition des tâches

Faisant le constat de la grande difficulté à gérer l'ensemble des tâches inhérentes à la mise en œuvre de la politique familiale et sociale, une nouvelle organisation des tâches pourrait être repensée, bouleversant le fonctionnement décrit ci-dessus. Deux modes de répartition sont possibles.

a) Une répartition par modalités d'intervention

Faisant le constat que chacun est performant pour un type d'intervention (les Caf pour le versement des prestations, les communes pour la gestion des équipements ...), les rôles sont redéfinis sur cette base. Quel que soit le secteur concerné, la répartition pourrait par exemple être la suivante :

- les Caf versent les prestations familiales et financent par des prestations de service des créations d'équipement. Dans ce schéma, les Caf se transformeraient en guichet unique social, versant les prestations gérées par l'ensemble des intervenants sociaux (Etat, Conseils Généraux, CCAS ...). Les Caf deviendraient alors de simples prestataires, pour de multiples intervenants voire pour un intervenant prépondérant.
- les Conseils Généraux organisent l'offre sur le territoire,
- les services d'Etat agréent et définissent des règles d'intervention
- les communes, soutenues par les associations et les entreprises, gèrent des services aux ménages.

Ce mode de répartition induit plutôt un système décentralisé, avec un pilotage départemental. On peut toutefois imaginer un pilotage local par les services de l'Etat déconcentrés. Ce mode de répartition reste difficilement équilibré, car il maintient un système de concurrence des différentes formes de légitimité, à l'instar de la situation actuelle.

b) Une répartition par champ d'intervention

Dans ce schéma, la clarification s'effectue sur les champs d'intervention. La politique **familiale**, c'est-à-dire la politique qui s'adresse aux familles et remplit explicitement des objectifs liés aux évolutions familiales (natalité, redistribution horizontale, bien être des enfants ...) est prise en charge, sur son volet prestations familiales comme sur son volet organisation (créations de service notamment...) par la branche famille (cf. notamment le rôle de « chef de file » qui est esquissé dans le scénario 4 des chapitres petite enfance et enfance jeunesse).

Les politiques à vocation **sociale** (celles qui promeuvent une redistribution verticale) sont prises en charge par les Conseils Généraux dans un scénario de décentralisation ou par l'Etat déconcentré dans un scénario de recentralisation.

Sur les champs ainsi définis, l'acteur « chef de file » prend en charge le pilotage, l'organisation et le financement. Son rôle peut aller de la simple coordination à la véritable prise de décision s'appliquant aux autres partenaires (remettant ainsi potentiellement en cause la clause générale de compétences). Les autres intervenants fonctionnent donc dans un partenariat « de création », autour d'un projet piloté par le chef de file. Dans cette option, les Caf seraient responsables de programmes, mais dans un champ d'intervention limité (les modes de garde, les temps extrascolaires des enfants, etc.)

Décentralisation, pause ou recentralisation

Le mouvement de décentralisation qui a conduit, depuis les années 80, à confier aux départements la responsabilité d'une partie de la politique sociale, est traversé de mouvements contradictoires. Par exemple, les départements ne sont plus aujourd'hui si soucieux d'acquérir de nouvelles compétences et réclament une « pause ». A ce stade, les limites des blocs de compétence ne semblent pas encore définitives si bien que plusieurs évolutions pourraient, en fonction de critères à la fois économiques et touchant aux finalités des politiques, voir le jour.

La décentralisation

Dans ce scénario, la légitimité de la démocratie politique locale prend donc le dessus, au détriment des deux autres. Dans un scénario contrasté⁶⁸, les collectivités territoriales ont en charge l'ensemble de la politique familiale et sociale, de sa définition (encadrée par quelques règles), à son organisation, son financement et sa mise en œuvre. La configuration actuelle incite à penser aux départements, mais l'échelon régional, plus fréquent au niveau européen, pourrait également être mobilisé, notamment sur la définition des politiques. Cette option, si elle n'est pas dénuée de conséquences sociales, notamment sur la question de l'égalité sur le territoire, a également des impacts sur la branche famille.

Une première hypothèse pour la branche famille conduit à une disparition simple du réseau, au profit d'une intégration de ses fonctions par les conseils généraux, à qui incomberaient désormais le versement des prestations, ainsi que l'accompagnement social.

Une seconde hypothèse, plus probable, consiste dans la réalisation d'un partenariat de gestion, qui caractérise les relations entre les Caf et les organismes responsables d'une politique sociale ou d'une prestation et qui leur en délègue la gestion. Les Caf ont en effet développé un système d'information très important, contenant près de la moitié de la population française. Elles l'exploitent en se transformant en véritables entreprises de service, qui mesurent la satisfaction de leurs allocataires, réduisent les délais d'attente, optimisent la relation téléphonique, développent la communication électronique, réduisent leurs coûts de gestion, etc.

Le partenariat entre le responsable (collectivité territoriale) et le gestionnaire (Caf) évoluerait alors sur le mode d'un curseur oscillant être deux extrêmes :

- au minimum, un accroissement des exigences du délégant : en matière de coût de gestion ou en matière de qualité de service. Jusqu'ou les caf seront elles prêtes à s'engager dans ces deux domaines afin de préserver leur activité ?
- au maximum, une mise en concurrence du gestionnaire, entre acteurs publics voire privés⁶⁹.

Deux types d'interrogations se posent pour la branche famille :

- A partir du moment où le réseau des Caf se mue en « entreprise de services sociaux », quelle stratégie vont-elles adopter sur leur « marché » ? Entreront-elles dans des stratégies de négociation sur le plan national ou local afin d'accroître leur « chiffre d'affaire », c'est à dire de tenter d'obtenir la gestion de nouvelles prestations sociales ? On peut ainsi imaginer qu'une Caf propose à un conseil général ou à une commune de gérer pour son compte les aides individuelles versées par les Centres départementaux et communaux d'action sociale.
- Tenteront-elles par ailleurs de conquérir de « nouveaux marchés », c'est-à-dire de solliciter la gestion de prestations non pas au nom du respect de leur champ naturel de compétences, mais au nom de leur seule efficacité dans la production de services sociaux ?

Recentralisation

Si l'option tendancielle qui semble se dessiner est une « pause » dans la décentralisation, permettant aux conseils généraux de prendre en charge les compétences qui leur ont été récemment déléguées en grand nombre, quelques éléments pourraient laisser imaginer une certaine recentralisation de parties de dispositifs sociaux.

Ainsi, le principe déjà évoqué de la fiscalisation du financement de la politique familiale peut conduire finalement à une reprise en main par l'Etat des objectifs de la politique familiale au sens large, voire de la politique sociale.

Par ailleurs, les rapports des instances de contrôle, soulignant des inégalités sur le territoire, des difficultés de pilotage (ou même de possibilités d'évaluation), le coût de la décentralisation ou encore le souhait d'une plus grande cohérence entre les politiques (notamment politique de l'emploi / politique familiale) peuvent également conduire à une réappropriation par l'Etat de certains dispositifs. Cette option a été par exemple imaginée dans le scénario 4 de la fiche « insertion », où la mise à disposition d'un revenu de solidarité active, conjuguant minimum social et impôt négatif pour les bas salaires, remplaçant notamment les minima sociaux actuels, serait géré par l'Etat.

⁶⁸ Celui-ci a été exploré dans les fiches thématiques dans le scénario 3 pour les différents chapitres

⁶⁹ Déjà lors de la mise en place du Revenu Minimum d'Activité en 2005, les CNASEA et les ASSEDIC avaient formulé des offres afin d'en obtenir la gestion de l'Etat. Si, pour une somme forfaitaire, des organismes d'intérim peuvent désormais assurer le placement de chômeurs, pourquoi des entreprises de services à but lucratif ne pourraient elles pas se voir confier la gestion de prestations sociales ? Le ticket d'entrée sur ce marché que représente l'investissement dans le système d'information n'est pas forcément une contrainte rédhibitoire, puisque dans une logique de concurrence pure et parfaite poussée à son paroxysme, on peut considérer qu'il fait partie du domaine public. Son accès pourrait ainsi être partagé moyennant la mise en place de procédures garantissant la confidentialité des informations.

PARTIE 1 : PRESENTATION DE LA THEMATIQUE

1. Définition

2. Le parc de logement et son évolution

- 2.1 Le parc de logement a doublé en cinquante ans
- 2.2 Au fil des ans, la tension sur le parc HLM s'accroît
- 2.3 Amélioration du confort et augmentation de la surface des résidences principales
- 2.4 Une nouvelle crise de logement

3. Les aides au logement et leur efficacité sociale

- 3.1 Les aides personnelles occupent une place de plus en plus importante
- 3.2 Les bénéficiaires des aides personnelles sont majoritairement des personnes sans charge d'enfants
- 3.3 L'efficacité des aides à la personne est aujourd'hui remise en cause

4. L'action sociale familiale pour le logement et l'habitat des familles

- 4.1 Les interventions sociales relèvent de la libre initiative locale
- 4.2 Les caisses favorisent l'accès à l'information et le maintien dans le logement des familles modestes
- 4.3 Le soutien aux familles vulnérabilisées
- 4.4 Les Caf aident les familles à s'approprier leur logement et à s'insérer dans leur environnement

5. Quelques éléments de prospective

PARTIE 2 : SCENARIOS PROSPECTIFS

Résumé des scénarios

Scénario 1 : tendanciel

Scénario 2 : la politique familiale confortée

Scénario 3 : la politique familiale contestée

Scénario 4 : la politique familiale rénovée et recentrée

1. DEFINITION

Le logement est d'abord **un secteur clé de l'économie nationale** et le premier poste dans les dépenses des ménages, qui y consacrent près du quart de leurs dépenses de consommation (10 points de plus qu'il y a vingt ans). Les dépenses courantes pour le logement (loyer, énergie et charges) étaient en effet de 253 milliards en 2005, soit 21,4% du revenu disponible brut des ménages après prise en compte des aides personnelles au logement.

Le logement est également **une question sociale** : les situations de mal-logement ont des conséquences lourdes sur la cellule familiale et son équilibre et mettent en péril l'épanouissement des enfants et des parents.

Le logement est ensuite **un ensemble d'aides** (à la personne, à la pierre, fiscales) **et de politiques** (du logement social, de la ville, de l'habitat et du territoire).

Le logement est enfin **un droit**. La mise en œuvre du « droit au logement » a été inscrite dans le droit français en 1990. En 1995 le Conseil Constitutionnel a décidé que « la possibilité de pouvoir disposer d'un logement décent constituait un objectif à valeur constitutionnelle ». La loi d'orientation de lutte contre les exclusions de juillet 1998, celle relative à la solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000, ont renforcé la réglementation en matière d'accès au logement social, de prévention des expulsions, de mixité sociale et de lutte contre l'habitat insalubre. Depuis le 5 mars 2007 le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'Etat. Sur les traces de la loi écossaise sur le mal-logement de 2003, le droit à un logement peut désormais être opposé à l'Etat. Un recours contentieux sera ouvert progressivement aux demandeurs de logement qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande. Rien n'est dit, en revanche, en matière de prévention des expulsions. Pour le moment, le droit au logement passe par une multitude de dispositifs allant de l'hébergement d'urgence aux fonds de solidarité et aux systèmes de garantie des risques locatifs.

La question du logement : de la pénurie au mal-logement

La question du logement émerge avec l'urbanisation massive du XIXe siècle, mais c'est la crise du logement de l'après seconde guerre mondiale qui génère les trois réponses principales : construction de logements, solvabilisation des demandeurs de logement, définition de statuts juridiques organisant les rapports entre propriétaires et occupants.

Grâce aux politiques mises en œuvre, et sans doute encore plus grâce à la croissance économique, l'accroissement important du parc de logements s'est accompagné d'une nette amélioration du confort et des surfaces.

La politique de production publique et de solvabilisation de la demande a dominé jusqu'aux années 80 ; intervient alors une stratégie de droit au logement, dont les grands moments sont la loi Quillot de 1982, la loi Besson de 1990 sur le logement des personnes défavorisées, la loi de 1994 pour les sans abri et la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions. C'est avec la loi Besson, en particulier, qu'on passe d'un cadre normatif dual (droit du logement et droit de l'hébergement) à une pluralité de dispositifs facilitant l'accès au logement.

Depuis les années quatre-vingt, la question du logement est à nouveau marquée par les problèmes des sans-abri et des mal-logés. Alors que les conditions de logement continuent globalement à s'améliorer, ce mal-logement reste important : logements vétustes, insalubres ou surpeuplés, précarité des statuts juridiques d'occupation, etc. Plus d'un million de personnes sont privées de domicile personnel ou sans domicile fixe, 2,2 millions habitent dans des logements privés de comforts de base ou surpeuplés.

Mais la crise actuelle du logement ne concerne pas que les personnes défavorisées. Différente de celle de l'après-guerre, et davantage qualitative que quantitative, elle se caractérise par un décalage entre les caractéristiques de l'offre et de la demande de logements, accentué par le ralentissement de la mise en chantier de logements sociaux et la disparition progressive de logements à bon marché du parc privé. La demande évolue aussi en fonction de l'évolution du nombre de ménages et des parcours résidentiels (mises en couple plus tardives, unions plus fragiles, vieillissement ...). La multiplication des étapes familiales appelle une offre de logement plus souple et plus ouverte.

2. LE PARC DE LOGEMENTS ET SON EVOLUTION

2.1 LE PARC DE LOGEMENTS A DOUBLE EN CINQUANTE ANS

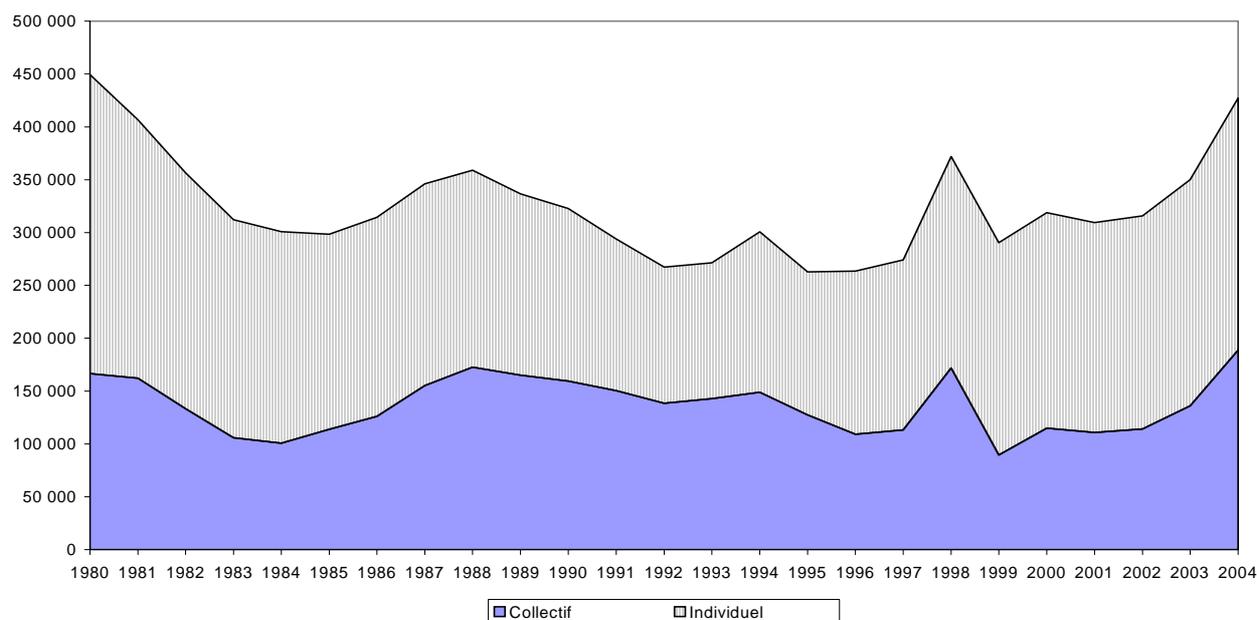
Alors qu'il avait d'un peu moins de 14 millions de logements au lendemain de la 1^{re} guerre mondiale (pour 40,5 millions de personnes), le parc s'élève selon l'INSEE en 2004 à près de **31 millions de logements** (pour plus de 62,4 millions de personnes), dont 56 % de maisons individuelles et 44 % d'appartements.

Au lendemain du second conflit mondial, l'Etat a participé à l'effort de reconstruction des logements détruits ou endommagés pendant la guerre et a poursuivi cet investissement par un important effort de constructions neuves, rendu nécessaire par l'augmentation des mariages et le rythme de naissances. Par la suite, les besoins ont été renouvelés par les rapatriements suite à la guerre d'Algérie, l'exode rural et l'arrivée à l'âge adulte de la génération du « baby boom ».

A partir du milieu des années 1950, le rythme de constructions neuves s'est accéléré jusqu'au cours des années 1960 et 1970 : 187 000 constructions neuves en 1953, 377 000 en 1963 et 550 000 en 1973. **Les deux tiers des logements locatifs sociaux actuels ont été construits pendant ces deux décennies (années 1960 et 1970)**. Après le pic de 1973, le rythme de constructions neuves est moins soutenu et la croissance du parc de logements se ralentit nettement pour s'établir à 300 000 logements environ chaque année depuis les années 1980 (logements autorisés).

Sur les années les plus récentes, on observe une tendance à la hausse des logements autorisés ; 2004, la dernière année connue, compte 427 000 logements ordinaires autorisés. A noter ce que sont essentiellement les logements collectifs qui connaissent les plus fortes fluctuations et qui expliquent ainsi, pour l'essentiel, la variation du nombre de logements autorisés chaque année.

Evolution du nombre de logements ordinaires autorisés



Source : Ministère de l'équipement, base Sitadel

Parmi les 31 millions de logements actuels du pays, 84,3% sont des résidences principales, 9,6% sont des résidences secondaires et 6,1% sont des logements vacants. En valeurs absolues, le nombre de logements vacants reste globalement stable depuis des années au sein d'un parc plus important : leur proportion diminue ainsi constamment : elle était de 7,7 % en 1984, 7,1 % en 1995 et se trouve à 6,1% des logements ordinaires en 2004.

En 2004, il y avait en France entière **26,1 millions de résidences principales**. En terme de statut d'occupation du logement, celles-ci se répartissaient entre 56,4% de propriétaires (14,7 millions de logements), 18,8 % de locataires dans le parc social (4,9 millions de logements), et 24,9% de locataires dans le parc privé (6,5 millions de logements)⁷⁰.

⁷⁰ On compte dans cette catégorie, des locataires « logés » à titre gratuit, pour 4% des résidences principales, soit 1,4 million de logements.

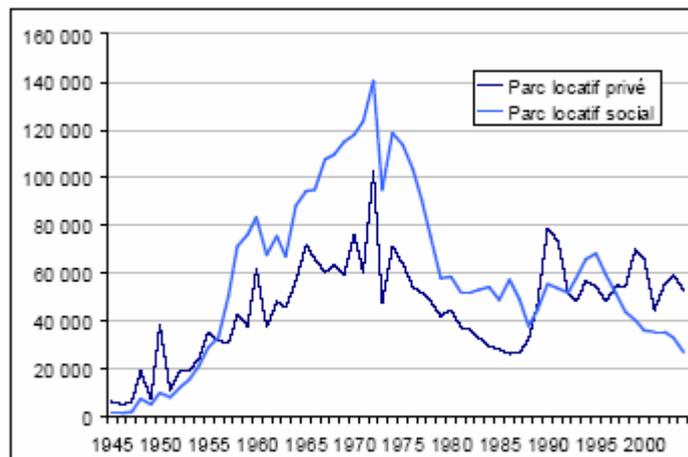
L'accession à la propriété a joué un rôle important dans la vague de constructions neuves, notamment dans les années 1960-1970, alors que la proportion de ménages propriétaires est passée à environ 50 % dans les années 1970. La proportion de propriétaires ne cesse de progresser depuis : elle était de 52 % en 1984 et dépasse 56% en 2004. On cite souvent l'aspiration des Français à devenir propriétaires et la production insuffisante de logements locatifs, qu'ils soient privés ou publics, pour expliquer cette évolution.

2.2 AU FIL DES ANS, LA TENSION SUR LE PARC HLM S'ACCENTUE

La proportion de locataires dans le parc privé semble être stabilisée depuis une dizaine d'années, autour de 56% de l'ensemble des locataires. Symétriquement les logements locatifs sociaux sont stabilisés à 44% des locataires. La décennie précédente s'était en revanche caractérisée par une progression relative nettement plus importante du parc social par rapport au parc privé.

Le parc locatif social est plutôt ancien (80 % du parc 2005 a été construit avant 1989) et le rythme des constructions neuves s'est considérablement infléchi au cours des dernières années pour s'établir autour de 30 000 (*voir graphique*).

RÉPARTITION DES LOGEMENTS DES PARCS SOCIAL ET PRIVÉ
SELON L'ANNÉE DE CONSTRUCTION



Source : Filocom 2005

Nota : le parc locatif privé ne comprend ici que les bailleurs personnes physiques

Depuis le début des années 90, et ce pour la première fois depuis les années 1945-1950, il y a moins de constructions dans le parc social que dans le parc locatif privé (un peu plus de 50 000 constructions annuelles pour ce dernier). Pour inverser la tendance au vieillissement du parc et répondre à la demande, la loi d'orientation et de programmation de 2003 a prévu, au cours de la période 2004-2008, la construction de 200 000 logements neufs, la réhabilitation de 200 000 logements anciens, la démolition de 200 000 et l'occupation de 100 000 logements vacants. Le plan Borloo de 2004 prévoit quant à lui la construction de 500 000 logements entre 2004 et 2009. Compte tenu des délais traditionnels de mises en chantier et de construction, les premiers effets de ces décisions ne commenceront à se faire ressentir qu'à partir des années 2006-2007.

Dans le même temps, le nombre de demandeurs HLM ne cesse d'augmenter puisque les ménages les plus pauvres n'ont pas d'autres perspectives que le parc locatif aidé. Début 2002, il y avait 1 050 000 demandeurs de logements HLM selon l'Insee contre 915 000 en 1992 et 745 000 en 1978. **En 2002, selon les données de l'enquête logement, on compte qu'un tiers des demandes de logement social ne sont pas satisfaites après un an.**

Les ménages locataires en logement social ont des ressources nettement inférieures aux propriétaires et aux locataires du parc privé. Si pour tous les locataires, les revenus salariaux ont progressé moins vite que les plafonds de ressources, l'écart s'est creusé entre locataires sociaux et locataires du privé. Ainsi, selon les données du fichier Filocom du Ministère de l'Équipement, la part des locataires dits très sociaux (personnes disposant de revenus imposables inférieurs à 60% du plafond de ressources) a progressé de 7 points entre 1999 et 2005, en passant de 58% à 65%. Cette part est nettement plus élevée que celle observée dans le parc locatif privé (près de 40% en 2005). A noter également que le parc social accueille de nombreux bénéficiaires de minima sociaux : en 2005, la part des bénéficiaires du RMI dans le parc social est de 8% des locataires contre un peu de moins de 5% dans le parc privé.

Politiques du logement, politiques de la ville

La France se situe à mi-chemin entre les pays où le logement social constitue entre 40 et 80% du parc locatif total (Danemark, Finlande, Suède, Royaume-Uni, Autriche ...) et ceux où il n'atteint pas le tiers du parc, voire n'existe pas du tout (Allemagne, Espagne, Italie...).

Conjuguée à la baisse de la mobilité résidentielle dans le parc social, la pénurie de logement limite fortement l'efficacité des dispositions relatives au logement. D'autres obstacles tiennent aux incertitudes sur les vocations du parc social, entre accueil des défavorisés ou mixité sociale.

La loi « Solidarité et renouvellements urbains » impose aux communes de disposer au moins de 20 % de logements sociaux. Dans le cadre de cette loi, le logement social est considéré à la fois comme un service d'intérêt général et un instrument efficace de la mixité sociale. De fait, la part des logements destinés aux foyers à bas revenu a tendance à diminuer : l'augmentation des mises en chantier d'HLM en 2006 concerne surtout la catégorie PLS, beaucoup moins les PLUS et les PAI, destinés aux ménages aux ressources les plus modestes.

Si les pouvoirs publics sont garants de la politique nationale du logement et de l'habitat, les collectivités territoriales tendent à devenir les « chefs de file » des politiques locales de l'habitat, même si la mise en œuvre de ces politiques relève de compétences multiples. Si la tendance à la décentralisation devait se poursuivre, la prochaine vague pourrait bien concerner les aides à la personne.

L'imbrication des responsabilités, la difficulté d'assurer la cohérence des interventions, ne sont nulle part plus manifestes que dans les transformations successives des dispositifs de pilotage de la politique de la ville. Les Caf sont censées participer pleinement à la dernière version de ces dispositifs coordonnés d'intervention, les contrats urbains de cohésion sociale, établis en conformité à la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003.

En 2005, l'ancienneté moyenne d'occupation du logement social est de 5,9 années. Elle a peu évolué depuis 1999 où elle s'établissait à 6 années. Elle est significativement plus élevée que celle qui prévaut dans le parc privé (3,8 années). Cette différence est structurelle et vaut pour toutes les classes d'âge. On constate en outre une chute progressive ces dernières années du taux de mobilité au sein des logements locatifs sociaux : celui-ci est passé de 12,4% en 1999 à 10,4% en 2005. Compte tenu du volume du parc actuel, on peut relever que la baisse d'un point du taux de rotation représente une « perte » de l'ordre d'une année de construction de logements sociaux. Cette mobilité est moindre que dans le privé, où elle atteint 12,4 %. A noter que l'écart est encore plus marqué dans le cas de Paris : le taux de mobilité est de 9,4% pour le parc social et près de 13% pour le parc privé.

2.3 AMELIORATION DU CONFORT ET AUGMENTATION DE LA SURFACE DES RESIDENCES PRINCIPALES

L'accroissement du parc de logements s'est accompagné d'une nette amélioration des conditions de logements. La part de résidences principales « sans confort », c'est-à-dire sans eau, installation sanitaire, et WC a considérablement diminué au cours des trois dernières décennies : en 2002, seulement 2,6 % de résidences principales sont sans confort contre 15% encore en 1984.

On observe également une augmentation de la surface habitable des logements : la surface moyenne a augmenté d'un quart entre 1973 et 2002 pour s'établir à hauteur de 90 m² en 2002 (contre 72 m² en 1973). Parallèlement, le nombre moyen de personnes par logement et par pièces s'est réduit pour passer respectivement de 2,9 à 2,4 et de 0,82 à 0,60 entre 1973 et 2002.

La part de logements surpeuplés⁷¹ a été divisée par deux entre 1973 et 2002, passant ainsi de 21,7 % à 10,2% des résidences principales.

⁷¹ Surpeuplement accentué et surpeuplement modéré selon l'INSEE.

Répartition des résidences principales selon le confort

	En %				
	1984	1988	1992	1996	2002
Sans eau ou eau courante seulement	7,9	4,9	3,0	1,7	0,8
Eau, WC, sans installation sanitaire	4,4	2,8	2,0	1,3	0,8
Eau, installation sanitaire, sans WC	2,7	1,9	1,2	1,1	0,9
WC, douche ou petite baignoire	27,1	25,7	26,2	26,1	26,9
WC, grande baignoire	57,9	64,8	67,7	69,9	70,6
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Installation sanitaire : douche, petite ou grande baignoire

Champ : France métropolitaine.

Source : *Enquêtes Logement - Insee*

2.4 UNE NOUVELLE CRISE DU LOGEMENT

La crise actuelle du logement est à la fois qualitative et quantitative, même si les besoins ne sont pas comparables à ceux de l'après-guerre⁷². L'insuffisante mobilisation des terrains disponibles et la flambée des prix du foncier apparaissent comme des données majeures de l'actuelle crise du logement. Elle se caractérise également par une forte augmentation du prix des logements neufs et anciens, et par une véritable envolée des loyers du secteur privé, en particulier dans les zones à fort pouvoir d'attraction économique et universitaire ou en croissance démographique.

Cette évolution des prix traduirait avant tout un décalage important entre offre et demande de logements. Ce déséquilibre tient d'abord à des retards de construction très importants accumulés depuis une dizaine d'années par rapport aux besoins. Par ailleurs, l'augmentation de la demande de logements liée à l'évolution des modes de vie a été mal anticipée par le passé. Il en résulte un haut niveau des prix de l'immobilier qui rend problématique l'accès au logement dans les zones urbaines pour de nombreux ménages. En 2007, la Fondation Abbé Pierre estime ainsi à 800 000 le nombre de logements supplémentaires qui seraient nécessaires pour combler l'écart. Cette inadéquation de l'offre à la demande de logement touche davantage certains publics comme les familles monoparentales ou nombreuses, sans oublier les jeunes, les personnes âgées et les personnes immigrées.

Dans un contexte ainsi tendu, la question du mal-logement prend une ampleur tout à fait remarquable : selon le rapport 2007 de la Fondation Abbé Pierre, **plus de 3,3 millions de personnes sont en situation de mal logement** : vivant dans un logement dépourvu de confort de base (1,2 million), surpeuplé (1 million), privée de domicile personnel (1 million) ou sans domicile fixe (100 000).

Face au constat de pénurie d'offre locative sociale ou privée, la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 se fixe pour objectifs de « résoudre la crise du logement sur 5 ans » en actionnant plusieurs leviers : la construction de logements locatifs sociaux (+ 500 000 logements en 5 ans), la remise sur le marché de logements privés vacants (+ 100 000), la production d'une offre foncière suffisante, la poursuite du programme de rénovation urbaine et le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence. Le Conseil économique et social toutefois, tout en saluant l'ambition du « programme Borloo », souligne que l'atteinte de ces objectifs risque d'être confrontée à divers freins : la réticence de certains élus concernant la construction de logements sociaux, l'indisponibilité foncière immédiate et le coût du foncier, la capacité de production des organismes HLM et la capacité incertaine du secteur du bâtiment à répondre à une telle ambition de constructions.

Deux ans plus tard, le Gouvernement fait adopter début 2007 une loi instituant le principe du droit opposable au logement, devant progressivement se mettre en place en 5 ans. Son principe est de poser l'obligation de résultat consistant, pour la collectivité, à offrir un logement décent et indépendant aux personnes qui n'ont pas des ressources suffisantes pour y accéder, à tous les défavorisés, aux sans-abri, aux personnes vivant dans un inconfort important. Concrètement, l'État est désigné comme le garant du droit au logement : c'est donc contre l'État qu'un éventuel recours devant la juridiction administrative sera possible. Le droit au logement opposable sera ouvert, à compter du 1er décembre 2008, à certaines catégories de personnes défavorisées : l'évaluation précise du nombre des demandeurs concernés est difficile : il pourrait se situer entre 300 000 et 400 000 ménages.

⁷² Le déficit de logements est estimé à environ 800 000 logements aujourd'hui contre 4 millions en 1954.

3. LES AIDES AU LOGEMENT ET LEUR EFFICACITE SOCIALE

3.1 LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT OCCUPENT UNE PLACE DE PLUS EN PLUS GRANDE AU SEIN DES AIDES PUBLIQUES

Les principaux leviers d'intervention des pouvoirs publics en matière de logement sont de trois ordres :

- les *aides à la pierre*, aides apportées à l'investissement des ménages et des sociétés qui construisent, acquièrent ou réhabilitent des logements ; leur objectif est de réduire le coût de production de ces logements ;
- les *aides fiscales*, aides à l'investissement qui revêtent la forme d'une exonération totale ou partielle d'impôts spécifiques (droits de mutations, TFPB, etc.) ou généraux (TVA, impôts sur les sociétés et sur le revenu) ;
- les *aides à la personne*, versées aux ménages pour alléger leurs dépenses courantes de logement, qu'il s'agisse des loyers que les locataires doivent acquitter ou des mensualités de remboursement d'emprunt pour les accédants.

Les aides personnelles au logement sont au nombre de trois : l'allocation logement à caractère familial (Alf) en faveur des ménages ayant au moins une personne à charge, l'allocation logement à caractère social (Als) en faveur des personnes qui n'ont pas d'enfants ou de personnes à charge et l'aide personnalisée au logement (Apl) en direction des occupants de logements conventionnés, qu'ils soient en couple ou isolés, avec ou sans enfant. Ces aides constituent aujourd'hui un levier majeur de la politique publique du logement pour permettre aux personnes et aux familles d'accéder à un logement décent et de s'y maintenir.

La situation actuelle résulte de la réforme mise en place en 1977 à la suite du rapport « Barre » qui réoriente la politique du logement en privilégiant les aides à la personne (création de l'Apl) par rapport aux aides à la pierre dont les montants sont réduits. Cette réforme reposait sur l'idée que l'aide à la pierre ne permettait plus de remplir un certain nombre d'objectifs assignés à la politique du logement au premier rang desquels figuraient l'accès au logement social (de plus en plus difficile) et le développement de l'accession à la propriété (insuffisamment soutenue : création du PAP-Prêt d'accession à la propriété).

Cette réforme a opéré une vaste redistribution à l'intérieur du système d'aides. A partir des données disponibles dans les Comptes du logement, on peut observer que :

- les aides à la personne ont largement progressé passant de 34 % en 1984 à plus de la moitié des aides publiques en 2004 (53 %), soit 13,9 milliards d'€ ;
- la part des aides à la pierre chutait fortement, en passant de 49 % de l'ensemble des aides publiques à 18 % en 2004, soit 4,6 milliards d'euros ;
- et sous l'effet de différentes mesures fiscales accordées à l'investissement locatif, la part des aides fiscales augmentait de 10 points pour s'établir à 27 % en 2004, soit 7,1 milliards d'€.

Ainsi, en 2004, le montant total de ces « avantages conférés » au logement (aides au logement + avantages fiscaux) s'élevait à 26,1 milliards d'€ alors qu'en 1984, cet effort était de 13,7 milliards d'euros. En 2004, l'effort de la collectivité représentait 1,6 point de PIB, en recul depuis 2000 du fait de la baisse des avantages de taux et de la stabilité des autres formes d'aides à la pierre.

La part prépondérante des aides à la personne dans les financements publics a plusieurs explications :

- le montant des aides est très réactif aux variations de ressources des familles, à leur composition familiale et à la prise en compte de l'évolution des loyers et charges du fait de leur mode de calcul ;
- le choix fait, depuis 1991, de généraliser les aides à l'ensemble de la population sous conditions de ressources dès lors qu'il y a une charge de logement ;
- la dégradation de la conjoncture économique depuis les années 70.

Enfin, on peut observer une tendance au ciblage des aides vers les ménages aux ressources les plus faibles, ce que l'aide à la personne permet mieux que l'aide à la pierre. En 2004, les 13,9 milliards d'euros versés au titre des aides personnelles au logement ont été financés en premier lieu par les régimes sociaux et donc les Caf à hauteur de 48%, par l'Etat à hauteur de 40%, et enfin par les employeurs (12%). Si les modalités de financement sont complexes, le principe de partage de la charge financière peut se résumer simplement : dès lors que le bénéficiaire est assimilé à une famille, c'est à la charge de la branche Famille, dans les autres cas, la charge revient à l'Etat au nom de la solidarité nationale.

Les aides personnelles au logement sont dégressives par rapport au revenu (dégressivité à relativiser toutefois pour les personnes ayant des revenus inférieurs au Rmi du fait de l'existence d'un plateau dans le barème), elles contribuent donc d'autant plus à réduire le coût net du loyer pour les ménages que leur niveau de revenu est faible. Parmi les aides sociales et familiales, ce sont les aides les plus redistributives grâce à leur sensibilité au niveau des ressources et à l'adaptation rapide de leur montant à l'évolution du revenu : ainsi 95% des montants des allocations logement sont versées aux 30% des familles dont le revenu est le plus bas.

3.2 LES BENEFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT SONT AUJOURD'HUI MAJORITAIREMENT DES PERSONNES SANS CHARGE D'ENFANT(S)

Au 31 décembre 2005, sur l'ensemble du territoire, 5,8 millions de personnes bénéficiaient d'une aide personnelle au logement (Als, Alf, Apl) pour une dépense totale de l'ordre de 14 milliards d'€. Près de 13 millions de personnes vivent dans un foyer qui perçoit une aide au logement versée par les Caf, soit environ 21 % de la population française. En métropole, ces ménages ont perçu, en moyenne, 191 € par mois au cours de l'année 2005.

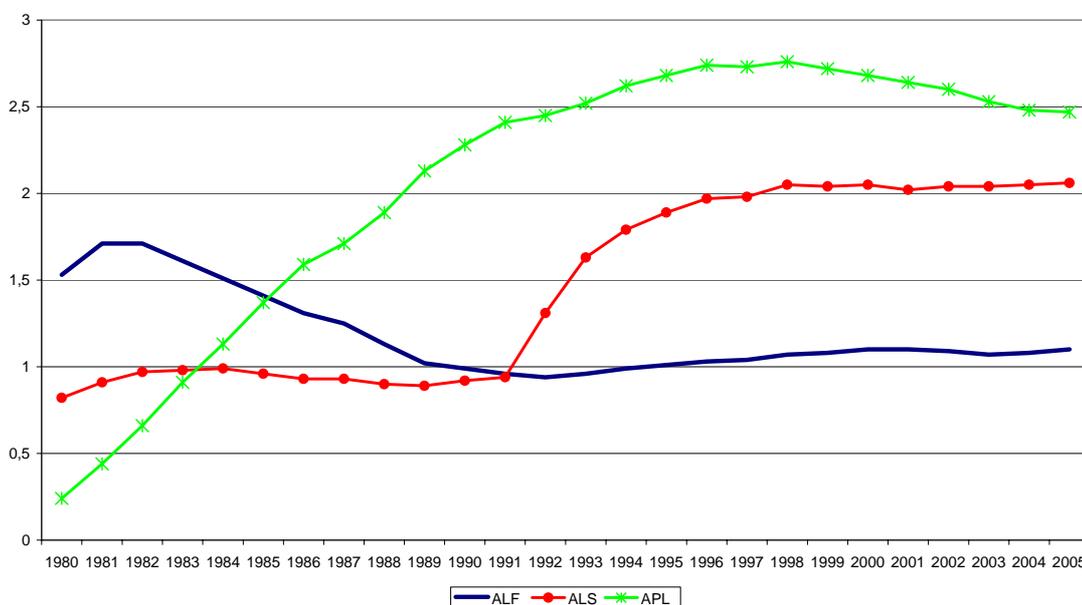
Montants des prestations au 31-12-2005 (en Md€)

	APL	ALS	ALF	Total
Locatif	5,7	4,1	2,9	12,7
Accession	0,5	0,1	0,6	1,1
Total	6,2	4,2	3,4	13,8

Source : compte du logement

Le nombre de bénéficiaires d'aides au logement a plus que doublé en 25 ans : cela retrace avant tout les effets de la mise en place de la réforme du « bouclage » en 1991 qui a conduit à une extension importante du nombre de bénéficiaires. En 2001, l'unification des barèmes dans le secteur locatif s'est traduite par un alignement vers le haut des montants versés, faisant augmenter par conséquent les masses financières consacrées aux aides personnelles pour le logement. Ces dernières années, on observe une diminution du nombre de bénéficiaires d'une aide au logement.

Evolution des effectifs de bénéficiaires d'aides au logement (en millions, métropole)



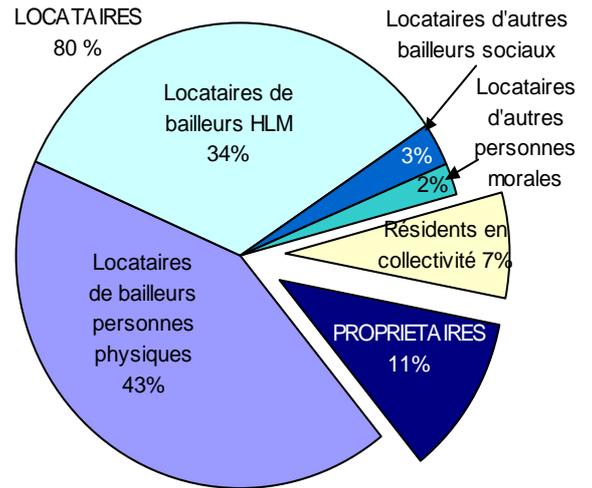
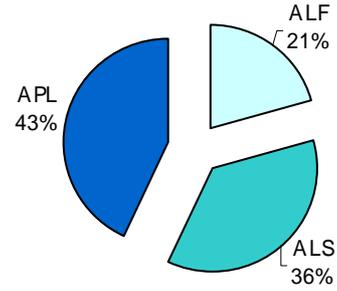
Seuls 42 % de ces bénéficiaires d'aides au logement ont au moins un enfant à charge. Une large majorité des bénéficiaires (58 %) n'ont ainsi ni enfant, ni personne à charge. La part des bénéficiaires de l'Alf dépasse à peine les 20 % (21 %) tandis que la part de ceux qui perçoivent l'Apl est plus importante (43 %) et la part des bénéficiaires de l'Als est de 36 %.

Les locataires sont les principaux bénéficiaires des aides au logement puisqu'ils représentent 80 % de l'ensemble. Moins d'un tiers sont des acifs. Plus d'un allocataire sur deux d'un minimum social perçoit une aide au logement : c'est le cas de 65,6 % des bénéficiaires de l'Api, de 55,9 % du Rmi et de 50,9 % de l'Aah. 35,9 % des bénéficiaires d'allocations familiales ont bénéficié pour leur part d'une aide au logement en 2004.

S'il existe des différences importantes dans les taux d'effort nets en fonction des bénéficiaires d'une aide au logement, il n'en demeure pas moins que le rôle solvabilisateur de ces aides est très significatif : en 2005, en location, le taux d'effort médian des ménages bénéficiaires passe de 49 % avant aide (taux d'effort brut) à 24% une fois prise en compte l'aide au logement (taux d'effort net), soit une réduction de moitié du taux d'effort. Généralement, le taux d'effort diminue avec les ressources des ménages et en fonction de la taille de la famille⁷³.

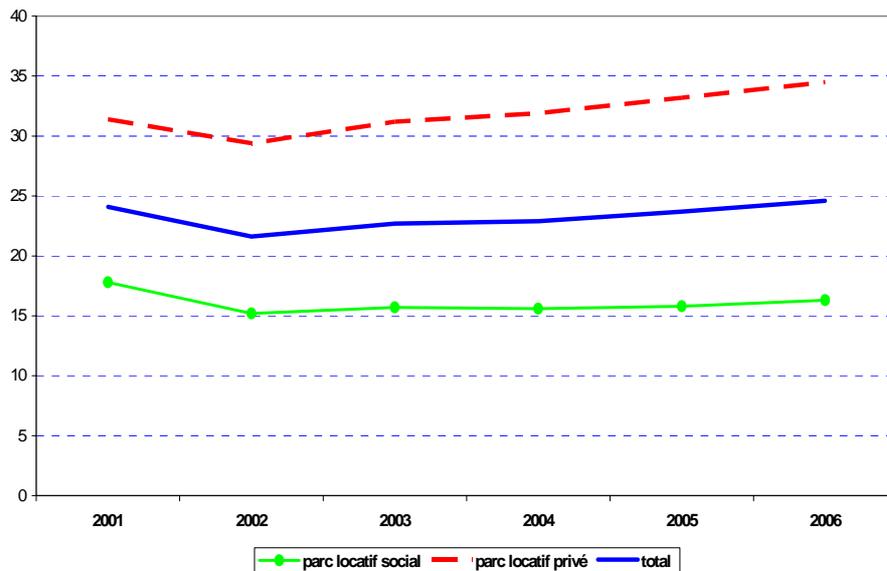
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, on constate depuis quelques années une remontée des taux d'effort nets, en particulier pour les locataires du parc privé : cette évolution traduit les évolutions divergentes des loyers et des barèmes des aides au logement (loyers plafonds), bien moins dynamiques.

Répartition des aides au logement selon leur type au 31/12/2004



Source : Compte du Logement 2002.

Evolution des taux d'effort des bénéficiaires d'aides au logement selon parc locatif



⁷³ « Aides au logement et taux d'effort des familles », Muriel Nicolas, In : Informations sociales n°123.

⁷⁵ La réorientation de la politique du logement en faveur des aides personnelles intervenues en 1977 a fait reposer sur l'Apl une part croissante de l'objectif de solvabilisation des ménages candidats au logement. La contrepartie en a été une aide à la construction plus réduite, ce qui a pu avoir pour conséquence une augmentation du montant des loyers pratiqués dans le parc conventionné et dans le parc privé.

3.3 L'EFFICACITE SOCIALE DES AIDES A LA PERSONNE EST AUJOURD'HUI REMISE EN CAUSE

Les critiques sur l'efficacité des aides portent essentiellement dans trois directions :

3.3.1 Le décrochage est croissant entre le montant des aides personnelles et le coût réel du logement.

Différentes raisons, qui peuvent se combiner, sont à l'origine de cette situation :

- *l'augmentation des loyers* dans le parc public et privé⁷⁵ : la part des bénéficiaires dont le loyer réel est supérieur au plafond n'a cessé de progresser (20 % environ dans les années 1980 et près de 70 % aujourd'hui malgré la réforme du barème unique) alors que de faibles revalorisations annuelles des loyers-plafonds s'observent. L'écart cumulé de 1991 à 2004 entre loyer plafond et indice de loyer de l'INSEE s'élève ainsi à plus de 23%. Un constat similaire est dressé pour les charges (évolutions divergentes du forfait et des charges réelles).
- la *dérive financière des aides au logement* a contraint les pouvoirs publics à prendre une série de mesures techniques à conséquences sociales fortes⁷⁶ pour contenir leur progression.

Ce faisant, la politique mise en oeuvre depuis les quinze dernières années a contribué à éroder de façon continue le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement, sans faire de choix dans les priorités. Il semble en fait que les deux grandes réformes sociales (le bouclage des aides et l'alignement des barèmes en locatif) ont entraîné – en élargissant le nombre de bénéficiaires pour l'une et en augmentant le montant d'aide versé pour l'autre – un surcoût tel qu'il a été jugé nécessaire de l'atténuer en freinant les révisions annuelles des barèmes. Dans les faits, le coût de l'extension du champ des aides a été partiellement supporté par l'ensemble des allocataires.

Selon le Ministère de l'équipement, la moitié de l'ensemble des ménages résidant en France et qui paient un loyer satisfont aujourd'hui aux conditions de ressources permettant d'obtenir une aide personnelle au logement dans le secteur locatif et ont donc vocation à bénéficier du dispositif. La définition du public bénéficiaire est donc très large et peut se révéler peu soutenable dans le contexte actuel de forte contrainte sur les finances publiques. Il est en effet devenu impossible de rechercher simultanément le maintien de l'efficacité sociale pour les ménages les plus pauvres, la stabilité du nombre d'allocataires et celle de la dépense publique. La finalité première étant le maintien de l'efficacité sociale du dispositif, si l'on souhaite éviter une dégradation supplémentaire des finances publiques, le seul choix possible semble être de réduire progressivement l'effectif bénéficiaire par un ciblage renforcé. Cependant, ainsi que décrit supra, la masse des aides versées était déjà très concentrée sur les familles à bas revenus.

3.3.2 Les aides personnelles pourraient avoir un effet inflationniste

Le possible effet inflationniste des aides sur le marché locatif mérite un examen particulier, puisqu'il viendrait remettre en cause au moins partiellement l'efficacité des aides personnelles au logement. Selon de nombreux interlocuteurs, la réalité de cet effet reste incertaine.

Deux études⁷⁷, se fondant sur les éléments des enquêtes trimestrielles «logement» de l'INSEE, évoquent la possibilité d'un effet inflationniste des aides. Si cet effet reste difficile à apprécier dans son ampleur comme dans sa durée⁷⁸ (deux constats peuvent cependant être tirés de ces deux études. Il semble tout d'abord qu'une part de l'accroissement des aides versées ait été absorbée par des hausses de loyers, c'est-à-dire par des transferts nets vers les bailleurs privés, au détriment de la progression du pouvoir d'achat « logement » des allocataires. Ensuite, les hausses de prix provoquées par l'afflux d'allocataires nouveaux (les étudiants notamment), entrant sur le marché du logement, ont pénalisé les allocataires anciens d'aides personnelles, en l'occurrence les personnes isolées et les ménages à bas revenus. Le bouclage n'a, en effet, pas augmenté les montants d'aides qui leur étaient destinées et les a confrontés à une concurrence plus forte sur le marché des petits logements du secteur privé et à des hausses de loyers. Il a donc contribué à dégrader leur taux d'effort net, donc leur pouvoir d'achat, sans qu'il soit possible de mesurer avec précision ce phénomène.

⁷⁶ Suppression de l'abattement pour frais de garde, ouverture des droits avec un décalage d'un mois, augmentation de 15 à 24 € du seuil de non versement de l'aide (depuis 2007 le seuil est de nouveau de 15€), absences de revalorisations annuelles ou revalorisations insuffisantes, etc.

⁷⁷ Anne LAFERRERE et David LE BLANC, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Economie et statistique* N°351, 2002 et Gabrielle FACK, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Dossier Etudes*, décembre 2002, CNAF.

⁷⁸ La hausse du niveau des loyers pourrait en effet susciter un surcroît d'offre qui serait lui-même suivi d'un tassement de ces loyers

3.3.3 Les inégalités se creusent entre allocataires du parc social et allocataires du parc privé

La diminution du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement ne pèse pas de la même façon sur l'ensemble des allocataires. Elle pénalise particulièrement les locataires du parc privé, qui supportent des loyers supérieurs à ceux du parc social. Or, il leur est appliqué le même niveau de loyer-plafond et, depuis l'unification des barèmes, ils perçoivent le même montant d'aide. Avec la pression à la hausse sur les loyers du parc privé, cette inégalité s'est accentuée. Selon le Ministère de l'Équipement, le taux de locataires qui ont atteint les loyers-plafonds s'élève désormais à 38 % dans le parc social (contre 31,4% en 1994) et 83,5 % dans le parc privé (contre 64,6 % en 1994).

L'évolution des taux d'effort nets des ménages retracée plus haut montre bien les distorsions importantes à la fois dans les taux et dans leur évolution selon que les ménages sont locataires du parc privé ou du parc social. Ces écarts sont encore plus forts parmi les populations à bas revenus. Il ressort ainsi que la hausse des loyers – partiellement favorisée par la généralisation des aides au logement – a porté atteinte à l'équité entre publics défavorisés selon qu'ils sont locataires du parc social ou du parc privé.

Le maintien d'un barème unique en Apl et en Al plus avantageux pour les locataires du parc social serait compréhensible et acceptable dans l'hypothèse d'un accès satisfaisant des ménages pauvres au parc social, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Chercher à réduire le taux d'effort net dans le parc privé par une augmentation des loyers plafond aurait un coût élevé sans aucune garantie sur la baisse du taux d'effort, les propriétaires pouvant en « profiter » pour augmenter les loyers. Au total, il semble difficile de remédier à l'inégalité de traitement relevée tant que l'insuffisance du nombre de logements sociaux et la faible mobilité dans le parc existant exerceront une pression aussi forte sur les loyers du parc privé.

4. L'ACTION SOCIALE FAMILIALE POUR LE LOGEMENT ET L'HABITAT DES FAMILLES

4.1. LES INTERVENTIONS SOCIALES RELEVANT DE LA LIBRE INITIATIVE LOCALE

Complémentairement à la mission légale de solvabilisation par les aides au logement, et comme le promeut la Convention d'Objectifs et de Gestion 2005-2008, les Caf sont impliquées dans des interventions sociales dans le domaine du logement et de l'habitat. Sur ce champ, elles disposent d'une grande autonomie. D'abord parce que les besoins des familles sont différents selon les bassins d'habitat et les tensions du marché du logement. Ensuite parce chaque territoire est empreint de spécificités politiques, sociales, spatiales et économiques. Enfin, parce que les moyens financiers affectés à ce secteur relèvent des décisions des conseils d'administration de chaque organisme local. Leur implication relève donc de la libre initiative locale.

4.1.1. Les moyens affectés représentent 164 M€, soit 4,2 % des dépenses d'action sociale et correspondent à 16 % des dotations d'action sociale

Ce domaine d'intervention n'est pas soutenu par des moyens financiers nationaux incitatifs, mais relève des dotations d'action sociale. En 2005, les Caf y ont affecté 163,6 M€, dont 19,5 M€ pour les départements d'Outre mer. Depuis les cinq dernières années, ces dépenses sont globalement stables pour les Caf de métropole alors qu'elles diminuent régulièrement pour celles de l'Outre Mer. Ces dépenses se déclinent de la manière suivante :

- 75 % correspondent à des aides financières directes aux familles, principalement sous forme de prêts. Leurs remboursements auto-alimentent les fonds affectés à ce domaine d'intervention.
- 15 % concernent la contribution aux dispositifs partenariaux de lutte contre les exclusions, et dont la participation financière tend à s'accroître ;
- 10 % concernent le soutien aux partenaires, telles que les associations d'information et de conseil et la contribution ponctuelle à des organismes (Hlm, Pact) pour des opérations d'habitat adapté à des familles allocataires identifiées.

Les caisses mobilisent également leurs intervenants sociaux pour leur participation aux instances ou dispositifs partenariaux ainsi que pour accompagner les familles et les habitants. L'implication de ces professionnels du travail social dans le champ du logement a été évalué, par certaines caisses très investies, à environ un tiers du temps de leur activité professionnelle.

4.1.2 La politique du logement et sa mise en œuvre relèvent d'une multiplicité d'acteurs.

Ainsi que nous l'avons vu, L'Etat et les collectivités territoriales, sont les « chefs de file » tant en ce qui concerne l'offre de logements et leur réhabilitation que des politiques locales de l'habitat et de la rénovation urbaine ; sur le « volet social » du logement, les conseils généraux sont dorénavant les pilotes des fonds de solidarité pour le logement. Si les Caf n'ont clairement pas un rôle de premier plan dans ce domaine, les textes législatifs et réglementaires les citent comme des acteurs à associer, à titre consultatif ou opérationnel, dans des instances et des dispositifs ayant un lien direct avec leur mission légale (conseil régional de l'habitat, conseils d'administration des organismes d'Hlm, commissions d'attribution des logements...). Les Caf sont également conviées à s'associer aux plans départementaux pour le logement des ménages défavorisés qui constituent, depuis une quinzaine d'années, le support pour organiser l'action publique en faveur de ce public. Pour les années à venir, la prévention des expulsions et la lutte contre l'habitat indigne deviennent des axes d'interventions obligatoires dans les plans départementaux.

4.2 LES CAISSES FAVORISENT L'ACCES A L'INFORMATION DE TOUTES LES FAMILLES ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT DE CELLES AUX REVENUS MODESTES

Les caisses sont peu investies sur la dimension de l'accès au logement ; elles y participent essentiellement dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement dont l'une des missions est de prendre en charge les frais liés à l'entrée dans le logement et de garantir le paiement du loyer. Par contre, l'information aux familles et le maintien dans un logement décent sont aujourd'hui au cœur de l'engagement d'un grand nombre de Caf.

4.2.1 Permettre aux familles de disposer des informations personnalisées et gratuites pour éclairer leurs choix

Au-delà des informations fournies par les personnels de la Caf sur les aides au logement, les Caf soutiennent financièrement les associations d'information pour le logement (Adil), relevant du réseau de l'agence nationale d'information pour le logement, dont la Cnaf est co-fondatrice. Ce réseau des Adil apporte toutes les informations et conseils utiles aux familles : juridiques et fiscaux, concernant aussi bien la location, l'accession ou l'amélioration de leur habitat, pour les aider à choisir et maîtriser leur parcours résidentiel au regard de leurs aspirations ainsi que de leurs situations familiales ou économiques. .

4.2.2 Prévenir les expulsions en facilitant le maintien dans le logement

La perte d'un logement liée à une expulsion locative constitue un « risque familial et social », pouvant aboutir, dans les cas les plus difficiles, à l'éclatement de la cellule familiale. Certaines caisses ont déployé, depuis plusieurs années, des interventions visant à prévenir ou à participer au traitement de ces situations d'impayés. La convention d'objectif et de gestion pour la période 2005-2008 invite l'ensemble du réseau à organiser une offre de service pour les familles confrontées à des situations d'impayés.

L'action des Caisses se déploie selon plusieurs logiques :

- *La mise en œuvre d'une offre de service, action sociale/prestations familiales, pour rétablir les droits, très en amont de l'enclenchement de la procédure judiciaire* : du fait de leurs missions réglementaires, les caisses ont la responsabilité de repérer, de manière précoce, notamment à l'occasion de l'appel des quittances de loyer, les situations d'impayés de loyer des familles bénéficiaires des allocations de logement. Elles doivent apporter une aide à la mise en œuvre d'un plan d'apurement entre le locataire et le bailleur afin que la situation ne se détériore et ne conduise à l'expulsion. Complémentairement, une grande majorité des caisses accordent des prêts d'honneur et secours, pour un montant global de 10,7 M€ au titre des impayés de loyer et des dettes liées à l'usage du logement (énergie, eau).
- *Sur des territoires identifiés comme prioritaires par les caisses pour leurs interventions sociales, des actions collectives préventives sont déclinées* : celles-ci portent sur les droits et devoirs, sur la gestion du budget familial et ses dépenses incompressibles tels que le paiement régulier du loyer ou les charges y afférentes. Coordonnées par les travailleurs sociaux, elles impliquent le plus souvent d'autres acteurs, en particulier les bailleurs d'habitat social.
- *Dans le cadre du partenariat local, une participation aux Cdapl et un engagement quasi systématique dans le financement des fonds de solidarité pour le logement* : l'engagement commun à toutes les caisses concerne les fonds de solidarité pour le logement qui, depuis la dernière loi de décentralisation, ont vu leurs compétences étendues aux impayés d'énergie, d'eau, de téléphone ainsi qu'aux « suppléments de gestion locative ». La quasi-totalité des caisses qui abondaient le dispositif en 2004 ont poursuivi cet engagement en 2005. Elles ont alloué 13,4 M€ pour l'année 2005, contre 12,5 M€ pour 2004.
- *Une participation de certaines caisses dans les chartes départementales de prévention de lutte contre les expulsions locatives* : ces chartes ont pour objectif de mobiliser tous les partenaires en fonction des réalités locales (parc public et parc privé, huissiers, Caf, Adil...). Elles se sont traduites notamment par la création de commissions spécifiques chargées d'examiner la situation des ménages aux situations complexes.

4.3 LE SOUTIEN AUX FAMILLES VULNERABILISEES PAR LEURS CONDITIONS DE LOGEMENT ET LEURS SITUATIONS SOCIALES, ECONOMIQUES ET CULTURELLES CONSTITUE UN AXE D'ACTION DES CAF

Ces interventions concernent les familles qui vivent dans des logements dont la qualité de l'habitat peut contrarier l'équilibre de la vie familiale ou celles qui ont des modes de vie spécifiques, tels les gens du voyage.

4.3.1 Prévenir la dégradation des logements avant qu'ils ne deviennent insalubres

Pour ouvrir droit aux aides au logement, le logement doit répondre à certaines normes d'habitabilité, de confort, de santé, de sécurité et de peuplement, qui, jusqu'à une période très récente, étaient d'un faible niveau d'exigence. En conséquence, les Caf ont été régulièrement accusées de solvabiliser les taudis ou des « marchands de sommeil ».

Les études et observations des caisses⁷⁹ ont contribué à la sensibilisation des acteurs publics, locaux et nationaux sur les situations des ménages vivant dans des conditions d'insalubrité et de surpeuplement. Ces problématiques sont complexes, car les ménages concernés sont le plus souvent des ménages fragiles qui n'ont eu aucune autre alternative pour se loger. La prise de conscience de l'existence de ces situations a conduit à relancer les programmes de lutte contre l'habitat indigne, pilotés par l'Etat et impliquant les collectivités territoriales. Elle s'est également traduite par la redéfinition des normes minimales de peuplement et de décence du logement pour permettre aux familles de vivre dans la dignité. Pour bénéficier des aides personnelles, ces nouvelles normes doivent être respectées.

Plusieurs Caf se sont ainsi investies dans le repérage des logements non décents. Celui-ci peut avoir plusieurs origines : la saisine direct de l'allocataire, le signalement par un agent de la Caf (agent d'accueil, contrôleur, travailleur social), les acteurs locaux (collectivités locales). Compte tenu des conséquences liées à la suspension du tiers payant et des risques d'impayés de loyer qui peuvent en résulter, une vingtaine de caisses ont mis en place une offre de service en direction des familles qui visent à les informer et les conseiller sur les démarches à entreprendre auprès du bailleur, voire auprès du juge. Les professionnels de la Caf ou les associations concernées (Adil) peuvent également jouer un rôle de médiation entre le locataire et le bailleur pour que les travaux soient réalisés ou pour orienter ces derniers vers des structures susceptibles de financer les travaux.

Quelques Caf ont élaboré des outils spécifiques permettant de suivre les logements non décents pour éviter le versement de l'allocation logement en tiers payant en cas de changement de locataires et de travaux non effectués. Certaines caisses partagent, dans le cadre d'observatoires départementaux ou locaux, leurs données sur les logements repérés non décents avec celles des autres acteurs disposant des informations sur l'habitat insalubre et en péril, afin de définir un plan d'actions et évaluer leur impact.

4.3.2 Des interventions en faveur des gens du voyage

La quasi-totalité des caisses participe aux instances départementales qui traitent de l'étude des besoins et des schémas départementaux des gens du voyage. Plus de la moitié des Caf ont soutenu la réalisation ou la réhabilitation d'aires d'accueil, des opérations d'habitat adapté et/ou disposent d'aides financières pour l'achat de caravanes.

4.4 LES CAF AIDENT LES FAMILLES A S'APPROPRIER LEUR LOGEMENT ET A S'INSERER DANS LEUR ENVIRONNEMENT

4.4.1 La quasi-totalité des Caf accorde des aides financières individuelles qui visent à l'amélioration de la qualité de vie quotidienne dans le logement

Les prêts à l'équipement du logement destinés aux familles aux revenus modestes ainsi que les aides à l'installation dans un nouveau logement, participent à l'amélioration de la vie quotidienne. Ils permettent d'acquérir des biens de première nécessité, d'accompagner les événements de la vie familiale (ex. naissance d'enfants).

Ces prêts sont une intervention spécifique de la Branche Famille ; ils sont souvent vécus comme une avance sur prestations car les remboursements sont prélevés sur les prestations. En ce sens, ils participent à la prévention de l'endettement en évitant le recours aux crédits à la consommation. Ils constituent le poids financier le plus important dans les dépenses d'action sociale affectées au domaine du logement : les deux tiers (près de 90 M€) ; dépense auto-alimentée par les remboursements. 49 % des bénéficiaires sont monoparentaux et 47 % sont des couples avec enfants, dont une proportion importante de familles de trois enfants et plus. 70 % des bénéficiaires ont des ressources mensuelles se situant entre 1 Smic et 1,5 Smic.

⁷⁹ Etude Cnaf-Caf publiée dans le dossier d'étude – Perspicaf – n° 5 de février 2000

Une grande majorité de Caf octroie en outre des prêts d'action sociale à l'amélioration de l'habitat, complémentaires aux prêts légaux du même nom, des prêts à la rénovation du logement ou du « cadre de vie » pour les locataires. Ils représentent 6 M€, complétant ainsi les Pah légaux, lesquels représentent quant à eux 132 millions d'Euros prélevés sur le fonds national des prestations familiales.

4.4.2 Des Caf soutiennent les projets et les initiatives des habitants qui concernent leur cadre de vie et participent à leur insertion sociale

Les Caf mobilisent leurs aides financières aux familles, leurs données sociales et l'expertise des professionnels de l'intervention sociale et soutiennent les projets et les initiatives des habitants qui contribuent à l'amélioration de leur vie quotidienne et de leur cadre de vie, au développement des liens sociaux.

Les projets mis en place, dans lesquels les habitants sont impliqués, touchent au mieux être des familles dans leur quartier et leur quotidien. Globalement, l'idée est que l'action collective crée une dynamique, favorise la communication entre les personnes, permettant l'élaboration de projets communs pour améliorer les conditions d'habitat sur ces quartiers.

5. QUELQUES ELEMENTS DE PROSPECTIVE

Tous les démographes s'accordant sur le fait que la population française va continuer d'augmenter dans les prochaines années et qu'elle va dans le même temps vieillir, les besoins de logements ne pourront que s'accroître et ce, à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs.

Compte tenu de l'évolution projetée du nombre de ménages entre 2005 et 2015 par l'INSEE à l'automne 2006 (entre 262 000 et 278 000 ménages supplémentaires par an en moyenne), on peut en déduire **que la demande potentielle de logements serait de l'ordre de 310 000 à 330 000 par an durant cette décennie**⁸⁰. Après une période de croissance soutenue, l'évolution du nombre de ménages et de la demande potentielle de logements se ralentirait au cours de la période 2015 à 2030.

Ces projections reposent sur les hypothèses suivantes :

- un taux de fécondité stable à 1,9 enfant par femme,
- un solde migratoire de 100 000 personnes,
- un allongement de l'espérance de vie,
- la poursuite des évolutions des formes de vie familiale : décohabitation plus tardive des jeunes adultes, mises en couples plus tardives, davantage de séparations et moins de remises en couples en cas de rupture, davantage de familles monoparentales. En outre, la diversité des parcours familiaux s'accompagne, de la part des ménages, d'une demande de logements plus diversifiée, nécessitant une plus grande fluidité du marché du logement (allers-retours entre le locatif et l'accession en fonction des différentes séquences familiales). A l'horizon 2030, l'INSEE anticipe que le nombre moyen de personnes par ménage serait compris entre 2,04 et 2,08 contre 2,31 en 2005.

En revanche, ces projections ne tiennent pas compte du volume de logements produits par les opérations de renouvellement urbain et du niveau des sorties nettes du parc (logements vétustes et inconfortables ne pouvant être reloués).

Selon une étude réalisée par l'Université Paris-Dauphine à la demande du Crédit Foncier, la demande de logement devrait être encore plus soutenue dans les années qui viennent : de l'ordre de 500 000 logements par an d'ici 2010. Si l'étude part du constat d'une offre importante et améliorée au cours des trente dernières années, elle conclue que l'offre de logement n'est cependant pas totalement adaptée aux besoins nouveaux.

⁸⁰ Cf. projection relative au nombre de ménages à l'horizon 2030 effectuée par l'INSEE, octobre 2006.

D'après cette étude, la forte demande de logement est sous l'influence de 4 changements sociologiques déterminants et durables :

- *les changements de comportements du nombre croissant de seniors* : ces changements interviennent dans le contexte d'une poussée démographique à deux niveaux : le départ en retraite de classes d'âge nombreuses et la très forte augmentation prévisible du 4^{ème} âge. Les plus de 60 ans représenteront ainsi 22,3 millions de personnes en 2050 contre 12,6 millions en 2005. Les plus de 85 ans représenteront à la même date 4,8 millions contre 1,1 aujourd'hui. Les retraités développent aujourd'hui des stratégies de mobilité multiple: « mobilité de confort » à leur départ en retraite qui les conduit à rechercher le soleil, la proximité familiale ou à choisir une double résidence (40 000 nouveaux logements par an seront ainsi nécessaires d'ici 2020 pour répondre à la demande de double résidence des seniors), « mobilité de précaution » à l'approche du 4^{ème} âge en anticipation d'une perte éventuelle d'autonomie qui les conduit à rechercher des appartements plus adaptés, plus sécurisés, plus proches des centres-villes ou des zones commerciales.
- *l'éclatement de la cellule familiale et les nouveaux modes de vie : un besoin de 85 000 logements par an* : cet élément constitue un facteur d'accroissement du nombre de petits ménages et donc de logements. Le repli du mariage est de plus en plus prononcé ; le nombre de divorces a beaucoup augmenté, ce qui favorise le nombre de familles monoparentales, estimé à 1,6 millions en 2000. Parallèlement, un goût pour l'autonomie se développe chez les jeunes qui souhaitent quitter plus tôt le foyer familial, ainsi que chez ceux qui disent vivre ensemble : la double résidence avant la cohabitation se développe et certains couples recomposés ne cohabitent pas ; « habiter seul pour mieux vivre ensemble » est le credo de ces couples qui vivent à deux séparément et que l'Ined appelle les « Sans Domicile Commun » (SDC).
- *les changements du paysage professionnel* : ils introduisent de nouveaux facteurs de mobilité : les entreprises se déplacent, les évolutions de carrière passent souvent par des changements de lieu de travail tandis que les déplacements professionnels, les projets et les missions se multiplient et que le télétravail se développe. A cela s'ajoute le choix des plus actifs de changer d'entreprise pour accélérer leur évolution personnelle. Ce contexte se traduit par de nouvelles stratégies résidentielles qui passent par la délocalisation, l'utilisation des moyens de transport rapides, le célibat géographique et la double résidence. Le nomadisme professionnel, lui, se traduit par des locations meublées ou des séjours en hôtel.
- *de nouveaux flux migratoires* : la France est attractive pour les pays du Nord et plus généralement pour une clientèle internationale aisée. Les non-résidents étrangers, qui acquièrent des logements en France tout en gardant leur activité dans leur pays d'origine, sont nombreux. Ils proviennent essentiellement des autres pays européens : Grande-Bretagne, Suisse, Italie, Allemagne et Belgique. Le montant des investissements étrangers en France s'élève ainsi à 6 milliards d'euros de transactions en 2005 contre une moyenne annuelle de 2 milliards d'euros il y a quelques années. Les futurs retraités européens se posent les mêmes questions de résidence que leurs homologues français et apprécient le climat de la France. A ces flux de plus en plus significatifs, s'ajoute celui des étudiants dont les années d'études à l'étranger se multiplient dans le cadre des programmes européens et internationaux.

Finalement, cette étude souligne que ces changements sociologiques augmentent et transforment la demande de logements de manière très significative. Ils ont des effets insensibles sur courte période mais cumulatifs et donc incontournables sur moyenne période. Même si des à-coups sont possibles du fait notamment des taux d'intérêt, un effort de construction important sera nécessaire pour éviter de nouvelles tensions sur le marché. A cette dimension purement quantitative s'ajoutent les problèmes d'adaptation qualitative du parc à l'évolution de la taille des ménages et à leurs besoins, notamment lorsqu'ils vieillissent ; là encore, des investissements importants seront nécessaires. Enfin se posent les défis géographiques relatifs à l'ampleur des mouvements vers le Sud et/ou les centres-villes et les tensions qui peuvent en résulter, à la recherche « d'entre soi » des plus aisés et ses conséquences en matière de mixité sociale. A cela s'ajoutent les réactions de voisinage qui limitent les possibilités de construction et leurs conséquences en matière d'étalement urbain.

Comme nous l'avons vu, **les problématiques liées au logement s'articulent en plusieurs volets** :

- le problème de la quantité de logements disponibles, qui peut être résolu à la fois par une meilleure gestion des logements actuels et par la construction de nouveaux logements
- le problème de l'accès au logement et du maintien dans le logement, en raison des conditions demandés par les bailleurs (cautions) ou du coût des logements, de façon structurelle ou lié à des difficultés passagères

le problème de la qualité des logements

Sur la base de ces constats, **deux grands thèmes** ont été traités dans cette fiche :

- la politique globale du logement : sous l'angle de l'équilibre entre les aides à la personne et les aides à la pierre
- les dispositifs de soutien spécifiques : les aides ponctuelles (fond de solidarité logement), le traitement de l'indécence, l'insalubrité, l'habitat précaire, résumés ici par le mal logement

1. RESUMES DES SCENARIOS

Scénario 1 : tendanciel

Résumé : Dans ce scénario sans évolution forte sur le plan économique ou social, l'objectif affiché mais hors de portée est le droit opposable pour tous à un logement.

Pour atteindre ce but, plusieurs mesures sont mises en place. Les aides à la personne sont dans un premier temps rationalisées, afin d'accroître leur efficacité sociale. Les aides à la pierre sont renforcées, à la fois sur la construction publique (SRU) et sur la construction privée.

Le fonds de solidarité logement, qui reste fondamentalement un guichet unique, renforce sa capacité d'intervention par des négociations avec d'autres intervenants du logement (1% logement, créanciers).

Objectifs des politiques

Logement de tous les ménages par le développement de l'offre.

Politique globale du logement : aides à la pierre / aides à la personne

Economies sur les aides à la personne : simplification, recentrage pour les plus jeunes.

Utilisation des sommes dégagées pour la construction : renforcement de la loi SRU et développement de la complémentarité des types de logements. Crédit d'impôt sur intérêts d'emprunt.

Dispositifs de soutien spécifique

Mal logement : volet incitatif (aides) et coercitif (suspension des allocations)

FSL : aménagements à la marge : renforcement de la coordination avec le 1% logement, négociation avec les fournisseurs d'énergie.

Conséquences

- développement de l'offre de logements et du nombre de propriétaires ; tassement de la progression des loyers
- difficulté accrue pour les ménages qui ne peuvent accéder à la propriété, tout en excédant les plafonds de ressources des aides à la location, de se loger dans le système locatif privé
- léger renforcement de la mixité sociale par le développement des logements sociaux dans un plus grand nombre de communes.

Scénario 2 : une politique familiale confortée

Résumé : dans ce scénario économiquement très favorable, est poursuivi l'objectif d'adaptation personnalisée des aides publiques aux besoins des ménages ; l'objectif ultime est l'accession à la propriété du plus grand nombre. Dans ce but sont développées des prestations visant à faciliter l'accès au premier logement, puis aux déménagements, et enfin à la propriété ; le logement social est fortement doté. Parallèlement, l'objectif de mixité sociale conditionne les constructions, les attributions et la politique d'accession dans le secteur public. Le fond de solidarité logement est élargi, en particulier sur le volet de l'accompagnement social. La décence du logement enfin est traitée via des programmes de démolition reconstruction.

Objectifs des politiques

Accession universelle à la propriété ; mixité sociale.

Politique globale du logement : aides à la pierre / aides à la personne

Aides à la personne individualisées en fonction du parcours résidentiel ; dispositif d'accompagnement au logement. Renforcement des contraintes de la loi SRU : 25% de logements sociaux exigés dès les intercommunalités de 50 000 habitants ; quota de logements sociaux dans tout programme neuf. Rénovations de grande ampleur ; développement de l'accession dans le logement social.

Dispositifs de soutien spécifique

Mal logement : vision extensive de la qualité du logement. Programmes importants de démolition-reconstruction. Permis de location.

FSL : élargissement en montant et en public, développement de l'accompagnement social.

Conséquences

- renforcement de la mixité sociale
- amélioration de la qualité des logements
- accès plus aisé au logement pour des populations aujourd'hui en difficulté (jeunes, ménages en difficulté)
- mais poursuite de l'inflation liée aux aides personnelles produisant au global un système très coûteux.

Scénario 3 : la politique familiale contestée

Résumé : Dans ce scénario défavorable économiquement, la politique du logement est réduite à un filet de sécurité pour les plus démunis.

Les aides pour le logement, comme les aides ponctuelles, sont alors intégrées dans le parcours des bénéficiaires de minima sociaux et travailleurs pauvres ; le public ciblé se limite à ceux-ci. Le développement de la construction s'effectue essentiellement par le soutien aux investisseurs ; la construction publique se limite au logement d'urgence et, réalisé partiellement par les associations, au logement très social.

Un renforcement des inégalités de logement et de la ségrégation est à attendre d'un tel scénario, où par ailleurs la fluidité du marché de la location sera renforcée.

Objectifs des politiques

Filet de sécurité pour les plus démunis ; régulation par le marché.

Politique globale du logement : aides à la pierre / aides à la personne

Intégration des aides au logement à un minimum social réformé ; décentralisation des conditions et des montants. Avantages fiscaux aux investisseurs privés, libéralisation des règles de la location. Assouplissement de la loi SRU, concentration de l'effort sur l'hébergement d'urgence.

Dispositifs de soutien spécifique

Mal logement : non interventionnisme car le marché régule seul.

FSL : suppression du FSL et du 1% logement.

Conséquences

- soutien des plus démunis, mais difficulté accrue à la mobilité résidentielle
- accroissement du taux d'effort
- renforcement de la ségrégation spatiale à différentes échelles territoriales.
- chute du rôle des CAF (volet action sociale) dans la politique de logement

Scénario 4 : la politique familiale renouvelée et recentrée

Résumé : Dans un contexte de croissance économique molle, la politique du logement se recentre dans un objectif d'égalité des chances et d'équité dans l'accès et le maintien dans le logement.

Ainsi est défini un taux d'effort logement acceptable par la collectivité, qui finance la différence entre ce seuil et le montant effectivement dépensé par les ménages pour se loger, dans la limite d'un plafond. Des solutions qui renforcent la solidarité intergénérationnelle sont mises en place pour élargir l'offre de logements. Dans un souci de rationalité, le fonds de solidarité logement est transformé en prestation légale.

Objectifs des politiques

Egalité des chances

Politique globale du logement : aides à la pierre / aides à la personne

Aides au logement : Objectif d'un taux d'effort égal pour tous, sur la base d'un logement type. Application du taux dans le secteur public. Convention avec des bailleurs privés pour contenir les augmentations et financement différentiel des loyers.

Développement de l'offre : développement de l'accès à la propriété, traitement de la vacance, développement de la cohabitation. Préoccupation de mixité par l'inclusion de différents statuts de logement dans les programmes de construction.

Dispositifs de soutien spécifique

Mal logement : réalisation de diagnostics – réalisation d'un fichier. Interventions incitatives et coercitives.

FSL : transformation en prestation légale.

Conséquences

- renforcement de la mixité sociale
- équité dans l'accès au logement
- renforcement de la cohésion sociale.

2. SCENARIOS

SCENARIO 1 : TENDANCIEL

Résumé : Dans ce scénario sans évolution forte sur le plan économique ou social, l'objectif affiché mais hors de portée est le droit opposable pour tous à un logement.

Pour atteindre ce but, plusieurs mesures sont mises en place. Les aides à la personne sont dans un premier temps rationalisées, afin d'accroître leur efficacité sociale. Les aides à la pierre sont renforcées, à la fois sur la construction publique (SRU) et sur la construction privée.

Le fonds de solidarité logement, qui reste fondamentalement un guichet unique, renforce sa capacité d'intervention par des négociations avec d'autres intervenants du logement (1% logement, créanciers).

Ce premier scénario s'appuie sur l'hypothèse d'un prolongement des principales tendances en cours, à savoir :

- Un contexte économique morose, de croissance dite « molle » qui ne permet pas de marge de manœuvre financière
- Un contexte démographique marqué par l'accélération du vieillissement de la population, et la poursuite de la chute de la taille des ménages, même en tenant compte des cas de résidence alternée
- Des modes de vie et aspirations où la famille est valorisée en tant que vecteur d'épanouissement des individus qui la composent et moins en tant qu'institution.
- La poursuite de la décentralisation sur le mode des compétitions locales : entre grandes métropoles d'une part, entre intercommunalités et conseils généraux d'autre part.
- La conduite de politiques sociales sans politique globale mais par ajustements paramétriques permettant de contenir annuellement l'augmentation des dépenses sociales.

Objectifs des politiques

L'objectif central des politiques publiques du logement dans ce scénario est de loger tous les ménages ; cet objectif a été formalisé par l'expression droit au logement. Il en découle comme un axe important des politiques le développement de l'offre de logement.

Politique globale du logement Aides à la pierre et aides à la personne

Plusieurs constats amènent une refonte du système global d'aides à la pierre et à la personne.

D'une part, plusieurs rapports démontrent que les aides à la personne ont perdu une grande part de leur pouvoir solvabilisateur et qu'elles peuvent avoir des effets inflationnistes sur le coût des logements.

D'autre part, l'accroissement des ménages produit une pénurie récurrente de logements. Cette pénurie rend particulièrement sensible au fait que certains logements restent vacants (refus de location) et que d'autres sont évités (parc public délabré).

Dans ce contexte, deux types d'évolutions sont proposés.

Les aides à la personne sont simplifiées. Sur le constat que leur multiplicité pose des difficultés (lisibilité et compréhension pour le public, inégalité de traitement due aux différences subsistant malgré les harmonisations dans les conditions d'attribution, complexité de gestion et déficit dans le pilotage), la fusion des allocations, préconisée par la Cour des Comptes en 2007, est réalisée, simplifiant ainsi le système global et le mode de calcul⁸¹ : ne persiste ainsi **qu'une seule allocation et un seul barème**; le financement est désormais porté par un seul secteur, qui peut être aussi bien l'Etat que la branche famille (qui nécessiterait, dans cette seconde hypothèse, un transfert de recettes pour assurer l'équilibre de ses comptes). Lors de cette évolution, des remaniements sont effectués pour améliorer l'équité du système et le recentrer sur les publics les plus en difficulté. Ainsi par exemple, les revenus parentaux sont désormais pris en compte dans le calcul des aides attribuées aux étudiants, et les aides ne sont donc plus ouvertes aux étudiants non boursiers. Une autre option consiste à supprimer la possibilité de cumul entre ALS étudiant et rattachement au foyer fiscal des parents.

Ces mesures, sources d'économies, permettent de relancer la construction. Deux objectifs guident cette relance : la pénurie globale de logements, et l'inégalité d'accès aux logements sociaux. Plusieurs mesures sont alors mises en place. Pour

⁸¹ Tout en maintenant leur adaptation à la fois au revenu et à la taille de la famille, qui les rend efficacement redistributives.

favoriser l'accès au logement social, les pénalités de la loi SRU sont considérablement renforcées ; la commune reste l'acteur clé sur le volet construction / rénovation mais l'Etat peut s'y substituer en cas de manquement trop flagrant, utilisant les ressources des pénalités. Une réflexion est conduite sur la complémentarité des différents types d'hébergement (hébergement d'urgence, hébergement temporaire) à mettre à disposition de la population, pour favoriser les parcours résidentiels promotionnels ; l'enjeu est l'accès à un logement autonome.

Les crédits d'impôt sur les intérêts d'emprunt ont pour vocation le développement de la construction individuelle et d'encourager l'accession à la propriété.

Dispositifs de soutien spécifique

Une attention particulière pour l'environnement, portée par le ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables conduit au renforcement des normes écologiques dans la construction. Les constructeurs sont en particulier fortement incités, via des déductions fiscales, à promouvoir les normes Haute Qualité Environnementale.

En ce qui concerne le mal logement et la décence des logements, peu d'actions complémentaires sont mises en place. Le système a ainsi un volet incitatif, avec notamment l'attribution de subventions pour la réalisation de travaux (ANAH), un volet coercitif, avec notamment la possibilité de ne pas payer le loyer ni verser les allocations en cas d'indécence du logement tel que c'est le cas aujourd'hui en matière d'insalubrité.

Le fond de solidarité logement est maintenu dans son principe et dans son mode de fonctionnement ; il est un guichet unique regroupant tous les intervenants, sous la responsabilité du Conseil Général. Plusieurs aménagements sont toutefois proposés pour renforcer l'efficacité des dispositifs.

Faisant le constat que les aides du 1% logement (pour la mobilité, l'entrée dans le logement, la garantie de loyer⁸²) sont sous-utilisées, les intervenants publics s'en font le relais : les Caf invitent leurs allocataires à se rapprocher des Comités Interprofessionnels du Logement pour utiliser les aides proposées, les FSL élaborent également des partenariats avec ces intervenants. Le 1% développe également un partenariat avec les réseaux d'agences immobilières pour renforcer la garantie des risques locatifs, afin de mieux sécuriser les bailleurs et ainsi libérer des logements. Le FSL devient alors le filet de sécurité, pour les logements ou les individus qui ne peuvent accéder à ce dispositif.

Au niveau national, une négociation est conduite avec les grands opérateurs créanciers des FSL, notamment fournisseurs d'énergie et de télécommunication, pour améliorer les procédures de recouvrement, tout en limitant les dépenses publiques par une intervention plus rapide. Par ailleurs, les aides des FSL sont articulées avec les procédures de surendettement, afin notamment de récupérer une partie des dettes.

Conséquences

- développement de l'offre de logements et du nombre de propriétaires ; tassement de la progression des loyers
- difficulté accrue pour les ménages qui ne peuvent accéder à la propriété, tout en excédant les plafonds de ressources des aides à la location, de se loger dans le système locatif privé
- léger renforcement de la mixité sociale par le développement des logements sociaux dans un plus grand nombre de communes.

⁸² Ces aides sont accessibles aux salariés, mais une partie d'entre elles est également disponibles pour d'autres publics : les jeunes, notamment.

Résumé : dans ce scénario économiquement très favorable, est poursuivi l'objectif d'adaptation personnalisée des aides publiques aux besoins des ménages ; l'objectif ultime est l'accès à la propriété du plus grand nombre. Dans ce but sont développées des prestations visant à faciliter l'accès au premier logement, puis aux déménagements, et enfin à la propriété ; le logement social est fortement doté. Parallèlement, l'objectif de mixité sociale conditionne les constructions, les attributions et la politique d'accès dans le secteur public. Le fond de solidarité logement est élargi, en particulier sur le volet de l'accompagnement social. La décence du logement enfin est traitée via des programmes de démolition reconstruction.

Ce deuxième scénario s'appuie sur l'hypothèse d'un contexte socio économique porteur :

- Un contexte économique favorable, caractérisé par une augmentation progressive du taux d'emploi
- Une conception extensive de la légitimité de la sphère publique à intervenir.
- La conduite de politiques sociales toujours sans dispositif global de régulation mais confortées dans leurs objectifs et leurs moyens.

Objectifs des politiques

Dans ce scénario favorable économiquement, le logement est considéré comme une priorité de l'intervention publique, car il est au fondement de l'insertion et de la vie familiale. L'objectif fondamental est celui de l'accès universelle à la propriété ; cet objectif est concrétisé par un soutien public à l'ensemble des étapes du parcours résidentiel. Parallèlement, la mixité sociale, comme vecteur de cohésion sociale, devient un axe prioritaire des politiques publiques du logement.

Aides à la pierre et à la personne

En lien avec les objectifs annoncés, est donc développée une offre de services et de prestations ambitieuse, adaptée à chaque étape du parcours résidentiel des ménages. **Les aides à la personne sont donc adaptées à chaque étape du cycle de vie.**

Ainsi par exemple :

- lors de la décohabitation : un système de paiement des cautions permet d'obtenir plus facilement un logement ; une assurance publique contre les impayés de loyer est mise en place (pour tous les publics) pour limiter le risque pour les propriétaires et fluidifier le marché de la location.
- pour permettre aux ménages un maintien dans de bonnes conditions dans le logement, et partant du constat de l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles, les loyers plafonds et le forfait charges sont indexés désormais sur l'indice de référence des loyers⁸³. En outre, un ambitieux programme de développement de l'offre de logement public permet de loger les ménages modestes.
- lors de chaque emménagement est proposé un soutien administratif (aide pour les démarches) et financier (aide au déménagement étendue aux familles de rang 1 et 2, ou aide à l'entrée dans les lieux).
- Accès à la propriété : cette étape est particulièrement favorisée par les dispositifs publics. Une revalorisation intervient par le biais d'une augmentation de la mensualité plafond des aides au logement en accession. L'aide est maintenue même lorsqu'il n'y a plus de charges d'accession, pour permettre aux accédants de s'acquitter de leurs charges. Pour les plus démunis sont mis en place à grande échelle des systèmes de prêts à taux zéro. De façon universelle est proposé un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt.

Un dispositif de conseil et d'accompagnement est mis en place pour éclairer les individus dans leurs choix. Ce dispositif d'accompagnement permet d'aider les ménages à définir leurs besoins, à la fois en terme de logement, mais aussi concernant l'environnement du logement (équipements nécessaires). Il leur permet également de définir les ressources qu'ils peuvent mobiliser, y compris les aides publiques. Enfin, il permet de définir un plan d'action pour trouver le logement adapté et y réaliser une installation dans de bonnes conditions.

Cet entretien est tout particulièrement conseillé⁸⁴ aux ménages au moment de l'accession à la propriété, afin d'apprécier les conséquences d'un endettement sur le long terme, et les risques encourus.

⁸³ cf. loi sur le droit opposable au logement

⁸⁴ Un conseil à l'accession est ainsi obligatoire aux Etats-Unis et au Royaume Uni.

En cas de difficulté, des dispositifs d'accompagnement spécifiques sont proposés :

- accompagnement vers un logement autonome pour les personnes sans domicile fixe (parcours résidentiel avec étapes, suivies par un travailleur social)
- séparation : un soutien est offert pour aider au relogement. La résidence alternée est prise en compte dans le calcul des aides pour le logement ; des aides spécifiques prennent en compte les problèmes liés à un endettement conjoint d'un couple désormais séparé.
- accompagnement des familles dans les opérations de relogement dans le cadre de projets de rénovation urbaine ou de lutte contre l'indécence

Les objectifs de mixité sociale donnent lieu à une réflexion sur le logement social.

La loi SRU est dans un premier temps étendue ; à des intercommunalités de 50 000 habitants (ce qui fait passer le nombre de communes assujetties de 750 à 2 000) ; à un taux de 25% au lieu de 20% lorsque le marché du logement est tendu.

Parallèlement, des crédits importants sont débloqués pour des opérations de rénovation, sur une échelle plus vaste que les actuelles opérations ANRU, afin de limiter les départs. D'autre part, les locataires du parc social sont incités au bout de quelques années à acheter leur logement à taux préférentiels ; les fonds ainsi acquis servent à la construction de nouveaux logements. Enfin, est établi un principe de quotas : chaque programme de construction de logements neufs doit comporter quelques logements sociaux.

Dispositifs de soutien spécifique

Le fond de solidarité logement est maintenu et ses missions sont élargies ; à la fois en montant (l'Etat abonde ainsi à nouveau à ce fond) et en public (sont désormais éligibles les ménages jusqu'à 1,5 SMIC par unité de consommation). L'accompagnement social est désormais systématisé à la suite de l'octroi d'une aide ponctuelle. Il s'agit ici d'un enjeu de prévention : permettre aux ménages de mieux gérer leurs budgets. Sur le modèle de l'Alsace-Lorraine en particulier, les ménages en situation de surendettement ont accès à une procédure de suivi qui permet notamment la liquidation personnelle. Enfin, ses missions intègrent désormais des missions auparavant conduites de façon facultative par différents intervenants – dont les Caf –, comme les prêts à l'équipement du foyer ou à l'amélioration de l'habitat.

Dans ce scénario, les critères retenus pour définir la qualité du logement sont relativement extensifs. Ainsi, l'environnement du logement (équipements, sécurité), est pris en compte, en plus des caractéristiques internes du logement, l'équipement du ménage, pour évaluer la qualité de l'habitat. Au-delà de la question de l'insalubrité sont donc déterminés des critères permettant de définir un logement décent, ainsi qu'un logement de qualité suffisante et a contrario un logement indécents : on identifie ainsi le mal logement. Sur ces bases, plusieurs interventions publiques sont possibles.

Les logements publics considérés comme insalubres ou indécents sont tout d'abord traités par des programmes importants de démolitions/reconstructions ; y compris dans le logement privé (aides fortement incitatives). En outre, en cas de refus par le propriétaire de travaux jugés indispensables (logements insalubres), le locataire n'est plus contraint de payer les loyers (il paye alors seulement les charges, et met le montant des loyers sur un compte bloqué) jusqu'à réalisation des travaux. La Caf consigne alors les allocations, qui peuvent être utilisées pour le financement des travaux réalisés d'office par la collectivité.

La déclaration de mise en location pour les logements à risque, actuellement expérimentée, est généralisée et renforcée: alors qu'aujourd'hui, il s'agit seulement d'une déclaration faite par le bailleur auprès de la mairie, les logements font désormais l'objet d'un « contrôle technique », sur les critères de la salubrité, de la décence, de la superficie, des normes d'occupation, du respect de la vie privée et de l'inviolabilité, du respect des règles sanitaires et des servitudes d'urbanisme⁸⁵.

Conséquences

- renforcement de la mixité sociale
- amélioration de la qualité des logements
- accès plus aisé au logement pour des populations aujourd'hui en difficulté (jeunes, ménages en difficulté)
- mais poursuite de l'inflation liée aux aides personnelles produisant au global un système très coûteux.

⁸⁵ Exemple de la région wallonne

SCENARIO 3 : LA POLITIQUE FAMILIALE CONTESTEE

Résumé : Dans ce scénario défavorable économiquement, la politique du logement est réduite à un filet de sécurité pour les plus démunis.

Les aides pour le logement, comme les aides ponctuelles, sont intégrées dans le parcours des bénéficiaires de minima sociaux et travailleurs pauvres ; le public ciblé se limite à ceux-ci. Le développement de la construction s'effectue essentiellement par le soutien aux investisseurs ; la construction publique se limite au logement d'urgence et, réalisé partiellement par les associations, au logement très social.

Un renforcement des inégalités de logement et de la ségrégation est à attendre d'un tel scénario, où par ailleurs la fluidité du marché de la location sera renforcée.

Ce troisième scénario découle des hypothèses suivantes :

- La croissance économique est faible, elle ne permet pas de créer d'emplois et laisse peu de valeur ajoutée à partager entre agents économiques.
- Le vieillissement accéléré de la population et la non régulation du risque maladie instaurent une concurrence entre risques sociaux.
- La notion de solidarité est remise en cause en l'absence de contrepartie. Ceci implique un recentrage des politiques sociales vers des publics prioritaires.

Objectifs de la politique

Dans ce scénario économiquement défavorable et peu dépensier, la politique de logement est réduite à un filet de sécurité pour les plus démunis. L'idée globale de ce scénario est que le logement est un marché, dont la régulation s'effectue par le jeu de l'offre et de la demande.

Aides à la personne et à la pierre

Les aides personnelles au logement sont ici restreintes au public le plus démuné : les bénéficiaires de minima sociaux et les travailleurs pauvres⁸⁶. Dans un système simplifié, les aides pour le logement disparaissent en tant que telles : elles sont intégrées au calcul du minimum social réformé. Dans ce scénario, elles font l'objet d'une contractualisation entre le Conseil général, gestionnaire des minima sociaux, et le bénéficiaire. Cette évolution revient de fait à une décentralisation des aides au logement ; on peut imaginer à l'extrême que des barèmes différents seraient adoptés, se rapprochant plus finement du marché du logement local.

Les économies faites sur ce secteur sont recyclées pour accorder des avantages fiscaux aux investisseurs privés pour favoriser la construction, le développement de l'offre étant considéré comme la meilleure garantie d'un équilibre offre / demande et d'une chute des prix. Afin de fluidifier le marché de la location, une libéralisation des règles de location est adoptée. Les locataires peuvent ainsi être expulsés plus facilement, au bout de 60 jours pour les impayés ou lorsque le propriétaire souhaite récupérer le logement. Dans le même objectif, les règles applicables aux meublés sont étendues à un plus grand nombre de cas.

Dans cette configuration, le droit au logement se limite aux plus démunis. L'engagement de la collectivité, hormis le soutien aux constructeurs privés, est plutôt limité dans la construction de logements. Dans un premier temps, les règles de la loi SRU sont assouplies ; le logement d'urgence est comptabilisé parmi les logements sociaux ; le territoire considéré pour le respect des 20% est élargi à l'intercommunalité.

En matière de construction également, les collectivités concentrent leurs interventions sur les publics les plus démunis ; elles s'investissent ainsi essentiellement sur le logement d'urgence (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, CHRS). Les associations caritatives (Fondation Abbé Pierre) sont également mobilisées pour le développement de logements très sociaux. Le parc public est ainsi progressivement réservé aux ménages les plus démunis. Pour garantir cette spécificité, les ménages qui excèdent le seuil sont invités à quitter le parc social.

⁸⁶ Afin d'éviter les effets de trappe à inactivité

Dispositifs de soutien spécifique

Dans ce scénario, le Fond de Solidarité est supprimé. Par ailleurs, le soutien à la compétitivité des entreprises devient un enjeu central. L'effort des employeurs pour le logement (1%) apparaît alors comme une charge pour les entreprises ; il est progressivement supprimé.

Pour ce qui concerne le mal logement ; les pouvoirs publics ont un investissement minimal sur ce sujet, qui n'apparaît pas comme relevant de leurs compétences ; le marché est réputé équilibrer l'offre et la demande et éviter ainsi la proposition de logements non-conformes aux souhaits des locataires.

Conséquences

- soutien des plus démunis, mais difficulté accrue à la mobilité résidentielle
- accroissement du taux d'effort
- renforcement de la ségrégation spatiale à différentes échelles territoriales.
- chute du rôle des CAF (volet action sociale) dans la politique de logement

Résumé : Dans un contexte de croissance économique molle, la politique du logement se recentre dans un objectif d'égalité des chances et d'équité dans l'accès et le maintien dans le logement.

Ainsi est défini un taux d'effort logement acceptable par la collectivité, qui finance la différence entre ce seuil et le montant effectivement dépensé par les ménages pour se loger, dans la limite d'un plafond. Des solutions qui renforcent la solidarité intergénérationnelle sont mises en place pour élargir l'offre de logements. Dans un souci de rationalité, le fonds de solidarité logement est transformé en prestation légale.

Ce quatrième et dernier scénario s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Un contexte économique et financier difficile ou laissant peu de marge de manœuvre
- La conduite de politiques sociales volontaristes conduisant à des arbitrages entre risques sociaux impliquant un recentrage de la politique familiale.

Objectifs de la politique

L'objectif central des politiques publiques est l'égalité des chances. Concrètement, compte tenu du caractère essentiel du logement et de son poids dans le budget des familles, il s'agit de promouvoir une égalité dans l'accès au logement et à la propriété, par des dispositifs de compensation. La mixité sociale est un objectif secondaire, envisagé pour son lien de moyen terme avec le premier objectif. Dans ce scénario, l'accent n'est pas mis sur le droit opposable au logement ; toutefois, l'organisation de l'offre, l'ajustement des besoins de chacun par le principe de compensation doivent permettre à terme de renforcer l'adéquation entre l'offre de logements et les besoins des ménages, et ainsi tendre vers un droit effectif.

Aides à la personne / aides à la pierre

En ce qui concerne le soutien aux locataires, est déterminé un taux maximal supportable par les ménages, en fonction de leurs revenus et de leur composition, et du prix du marché pour financer leur logement, en location ou en accession à la propriété. Les aides publiques visent à rapprocher les ménages de ce taux, sur le principe d'une sorte de « **bouclier logement** ».

- Dans le secteur public, les ménages paient ainsi pour leur logement un loyer égal à ce taux d'effort, jusqu'à concurrence du prix du marché. La notion de plafond de revenu, effective pour intégrer le logement, perd ainsi de son sens lors du maintien dans le logement : l'avantage financier par rapport à une location privée est moindre au fur et à mesure que les revenus s'élèvent. Grâce à la part de loyer excédant les actuels loyers payée par les ménages les plus aisés, la mesure n'est pas très coûteuse et elle permet en outre d'augmenter le turn over parmi les locataires du parc social qui a été repéré comme particulièrement bas dans certaines régions.
- Dans le secteur privé, les bailleurs signent des conventions avec l'Etat. Ils s'engagent à contenir l'inflation des loyers dans une certaine tranche, avec le soutien de l'Etat qui peut jouer le rôle de caution. Sur la base d'un logement type suivant la configuration familiale et des loyers plafonds correspondants, le locataire verse au bailleur un loyer correspondant à un certain taux d'effort, la CAF verse au bailleur la différence entre ce taux d'effort et le loyer plafond. La part dépassant le plafond reste à la charge du locataire. En outre, est mis en place une assurance publique contre les impayés.

En ce qui concerne l'accès à la propriété, de multiples dispositifs visent à rapprocher les possibilités d'accès à la propriété de tous. Ainsi, des prêts à taux zéro permettent aux primo accédants sans apport de bénéficier de prêts aux mêmes conditions que les ménages disposant d'un apport. Un système d'abattement fiscal dégressif en fonction du revenu est mis en place pour les intérêts des crédits des accédants à la propriété. Afin de contrer la pénurie de logement, sont encouragées des solutions permettant de mieux utiliser le parc actuel. Ainsi, les propriétaires de logements vacants sont-ils incités à les louer (notamment par le financement d'éventuels travaux). La cohabitation des générations est vivement encouragée : partant du constat que les personnes âgées disposent souvent de grands logements, et ont besoin d'aide, alors que les jeunes disposent d'énergie mais manquent de logement, on encourage la cohabitation entre ces deux générations. Un contrat est signé entre les deux interlocuteurs, le jeune s'engageant à effectuer pour la personne âgée un certain nombre de tâches, quand la personne âgée s'engage à proposer à titre gratuit une chambre (sur ce point voir aussi chapitre jeunes adultes).

La préoccupation de mixité sociale traverse également les programmes de construction. Ainsi, dans le secteur public, chaque programme doit comporter différents statuts d'occupation : insertion, intermédiaire, accession à la propriété ... Cet équilibre entre les différents statuts doit être maintenu dans la durée par les bailleurs, qui ont pour ce faire un droit de préemption sur les logements acquis revendus. En ce qui concerne le secteur privé, tout programme de construction collectif doit comprendre une part de logement social ; les différents statuts sont ici moins contraints.

Dispositifs de soutien spécifique

Dans ce système, le Fond de Solidarité Logement est complètement bouleversé. **Devenant une prestation légale nationale**, il intègre l'ensemble des financements concourant à des objectifs proches (y compris le 1% logement, qui devient une cotisation versée à la Branche famille ; y compris les Aides Financières Individuelles, qui sont légalisées). Une attention particulière est portée à la prévention des expulsions ; le traitement des impayés de loyer et des remboursements d'emprunt fait l'objet d'un suivi social systématique préventif pour éviter les expulsions. Par ailleurs, un travail important est réalisé avec les bailleurs sur le champ du mal logement. Le développement de diagnostics et d'actions individuelles et collectives permet un meilleur repérage des logements indécents. Un fichier unique des logements insalubres, indécents ou dangereux est constitué entre les différentes sources susceptibles de les repérer (CAF, DDE, autres intervenants sociaux réalisant des visites à domicile). Pour intervenir sur ces logements est développée une série d'intervention, incitatives ou coercitives, y compris, la saisie du logement qui peut être transformé en logement social. Sur le plan incitation, prêts, financement des loyers durant la période des travaux, exonération de la taxe foncière pendant une durée dépendant de l'intensité des travaux sont proposés au bailleur... le soutien public sera d'autant plus important que le propriétaire s'engage, pour une période donnée, à louer le logement à des tarifs inférieurs aux marché, à des publics ciblés par la collectivité. Un accompagnement pour les procédures lui est offert.

Conséquences

- renforcement de la mixité sociale
- équité dans l'accès au logement
- renforcement de la cohésion sociale.

Combien de personnes handicapées ?

Au sens de la loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, « constitue un handicap (...) toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. »

Le handicap est un terme générique qui englobe un ensemble des problèmes de fonctionnement : déficiences, limitations d'activité (difficultés dans leur exécution), restrictions de participation (problèmes d'implication dans une situation de vie réelle).

Suivant les sources et les définitions, le nombre de personnes handicapées ou souffrant d'une incapacité varie ainsi de façon très considérable.

L'enquête HID (Handicap, Incapacités, Dépendances : 1999), a révélé l'ampleur et la nature des difficultés vécues par une partie importante de la population française, tout en montrant à nouveau la difficulté de répondre de façon simple à la question de savoir quel est le nombre de personnes handicapées en France.

S'agissant des déficiences, l'enquête a fait apparaître que 40 % de la population (38 % des hommes et 42 % des femmes), a déclaré être affectée, à des degrés de gravité très inégaux, d'une déficience motrice (13 %), sensorielle (11 %), organique (10%), intellectuelle ou mentale (7 %).

Les déficiences motrices touchent plus de 8 millions de personnes. Un peu moins de 9 % d'entre elles sont constituées par de grandes paralysies : tétraplégie, paraplégie ou hémiplégie. Les déficiences sensorielles touchent notamment plus de 3 millions de personnes rencontrant des problèmes d'atteintes visuelles, dont 225 000 atteintes de cécité partielle et 55 000 de cécité complète.

La proportion de personnes touchées par des déficiences augmente avec l'âge, à des rythmes différents selon le type de déficience. Les déficiences motrices touchent ainsi 1 % des jeunes enfants, plus de la moitié des octogénaires et les deux tiers des nonagénaires alors que les déficiences organiques touchent 6 % des jeunes enfants et 30 % des personnes de plus de 80 ans.

L'origine des déficiences est également très diverse. 26 % sont imputées au vieillissement, 12% à des accidents et 10 % à des causes « précoces » telles que des malformations congénitales, des complications de grossesse ou l'accouchement ou des maladies héréditaires.

Selon le module complémentaire à l'enquête emploi de l'INSEE, intitulé « Insertion professionnelle des personnes handicapées », mené en 2002, une personne sur quatre âgée de 15 à 64 ans déclare avoir un handicap ou éprouver un problème de santé de plus de six mois. Dans un sens beaucoup plus restrictif, plus de 1,4 millions de travailleurs ont obtenu une reconnaissance administrative de leur handicap au sens de la loi de juillet 1987. En 2006, le handicap moteur restait le plus représenté (48%), devant la maladie invalidante (23%), le handicap auditif (9%), le handicap visuel et le handicap psychique.

Le handicap peut être reconnu par différents organismes, selon l'âge et la situation de la personne. Une grande majorité des personnes concernées en 2002 - 1,1 millions d'individus - avaient été reconnues handicapées par les anciennes Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep). Les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles constituaient numériquement la deuxième catégorie avec 262 000 personnes.

Incapacités : quelle évolution ?

Le problème du handicap est étroitement lié à celle plus générale de l'incapacité et de la dépendance. Si le nombre d'années de vie sans incapacités devrait s'accroître, on peut prévoir aussi dans les prochaines années une augmentation du nombre et de la durée de vie de personnes touchées par des incapacités et ayant besoin d'une aide. Parmi elles, les personnes lourdement handicapées, du fait des progrès constants de la médecine, seront probablement plus nombreuses et vivront plus longtemps.

Ainsi les années de vie sans incapacités vont augmenter, mais le nombre de personnes touchées par des incapacités également. Certaines analyses estiment qu'il est fortement probable que le remplacement des générations ayant actuellement plus de 80 ans, qui comportent de nombreuses personnes souffrant d'incapacités lourdes, va voir diminuer de façon sensible la proportion de ces incapacités.

Les données des « enquêtes santé » ont montré par exemple qu'entre 1981 et 1991 l'Espérance de vie sans incapacité (EVSI) a augmenté de 3 ans pour les hommes et 2,7 ans pour les femmes (de manière inégale selon les catégories socioprofessionnelles et selon les régions), et que la part des années vécues sans incapacité au sein de l'espérance de vie est donc passée, pour les hommes, de 86,3 à 87,5 %. La forte augmentation de l'espérance de vie s'est accompagnée jusqu'à aujourd'hui d'une « compression de la morbidité ».

Des incertitudes demeurent néanmoins sur l'évolution future des incapacités de toute nature, quel que soit l'âge des personnes. Il existe en effet une probabilité que le nombre de personnes handicapées soit plus important qu'on ne le croit aujourd'hui, avec le développement ou la persistance de handicaps liés à des problèmes néonataux, à des pathologies invalidantes (lésions cérébrales, créées notamment par des accidents vasculaires cérébraux, des traumatismes crâniens, ... lésions musculaires ou neuromusculaires, lésions ostéo-articulaires, etc.) ou à des maladies chroniques (maladies cardiovasculaires, cancers, asthme, diabète et obésité notamment), dont certaines connaissent un fort développement. Les progrès médicaux constants font que les grands accidentés survivent plus longtemps qu'auparavant, et avec des incapacités plus lourdes.

Il faut ajouter enfin le poids des comportements sociaux (et à terme peut-être des conditions environnementales) : régimes alimentaires, addictions diverses, conduite à risque, écoute de musique à haut niveau, etc. La probabilité n'est pas faible de devoir être confronté dans un moyen terme à une situation caractérisée par un nombre plus important de personnes lourdement handicapées, vivant beaucoup plus longtemps qu'auparavant.

Quelle évolution des interventions et dépenses de protection sociale liées au handicap ?

Selon la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, « Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté ». Rentrent ainsi dans le cadre de la politique de prévention du handicap des actions s'adressant directement aux personnes handicapées, visant à informer, former, accompagner et soutenir les familles et les aidants, visant à favoriser le développement des groupes d'entraide mutuelle, de formation et de soutien des professionnels, d'information et de sensibilisation du public, de prévention concernant la maltraitance des personnes handicapées, permettant d'établir des liens concrets de citoyenneté, de soutien psychologique spécifique proposées à la famille lors de l'annonce du handicap, quel que soit le handicap, en milieu scolaire et professionnel ainsi que dans tous les lieux d'accueil, de prise en charge et d'accompagnement, en fonction des besoins des personnes accueillies, d'amélioration du cadre de vie prenant en compte tous les environnements, produits et services destinés aux personnes handicapées.

En particulier, « La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie. Cette compensation consiste à répondre à ses besoins, qu'il s'agisse de l'accueil de la petite enfance, de la scolarité, de l'enseignement, de l'éducation, de l'insertion professionnelle, des aménagements du domicile ou du cadre de travail nécessaires au plein exercice de sa citoyenneté et de sa capacité d'autonomie, du développement ou de l'aménagement de l'offre de service, permettant notamment à l'entourage de la personne handicapée de bénéficier de temps de répit, du développement de groupes d'entraide mutuelle ou de places en établissements spécialisés, des aides de toute nature à la personne ou aux institutions pour vivre en milieu ordinaire ou adapté, ou encore en matière d'accès aux procédures et aux institutions spécifiques au handicap ou aux moyens et prestations accompagnant la mise en oeuvre de la protection juridique régie par le titre XI du livre 1er du code civil. Ces réponses adaptées prennent en compte l'accueil et l'accompagnement nécessaires aux personnes handicapées qui ne peuvent exprimer seules leurs besoins. »

Depuis janvier 2006, la prise en charge du handicap est assurée par les Maisons départementales des personnes handicapées, guichets uniques exerçant une mission d'accueil, d'information et de conseil des personnes handicapées et de leur famille. Dans leur sein, la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées s'est substituée aux actuelles Commissions départementales de l'éducation spéciale (Cdes) et aux Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep). La maison départementale des personnes handicapées est un groupement d'intérêt public sous tutelle du Département. Au nombre des membres de la Commission exécutive figure la Caisse d'allocations familiales.

La loi du 11 février 2005 améliore également la prise en charge financière du handicap par la collectivité. On peut rappeler quelques dispositions :

- le dispositif de l'Allocation Compensatrice pour Tierce Personne (ACTP) a été remplacé au 1er janvier 2006 par la Prestation de Compensation du Handicap (PCH)⁸⁷ : attribuée par la CDAPH après évaluation et élaboration d'un plan personnalisé défini par l'équipe pluridisciplinaire de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), sur la base du projet de vie exprimé par la personne, cette prestation de Compensation du Handicap est une aide financière destinée à financer les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées ;
- le droit à la prestation de compensation créée par la loi du 11 février 2005 est ouvert progressivement aux bénéficiaires de l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (nouvelle dénomination de l'Aes) ;
- le complément d'Aah est supprimé au profit d'une garantie de ressources et d'une majoration pour la vie autonome : composée de l'Aah et d'un complément de ressources, la garantie de ressources permettra aux personnes handicapées qui ne peuvent travailler de disposer d'environ 80 % du Smic ;
- les modalités de cumul de l'Aah avec des revenus tirés d'une activité en milieu ordinaire de travail sont améliorées : les rémunérations tirées d'une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail sont en partie exclues du montant des ressources servant au calcul de l'Aah ;
- les revenus tirés d'une activité en ESAT (établissement spécialisé, ex-CAT) devraient progresser.

Les dépenses de protection sociale

Les dépenses de protection sociale liées au handicap représentent 6,4 % de l'ensemble des dépenses sociales, proportion stable depuis cinq ans. Elles sont passées entre 2000 et 2005 de 25,2 à 32,4 milliards d'euros, soit un taux de croissance annuel moyen de 5,1% en euros courants (3,4 % en euros constants). Leur part dans le PIB a progressé, passant de 1,7 % en 2000 à 1,9 % en 2005 (elle était de 1,8 % en 1995). Il faut rappeler que sont exclus de ces chiffres les dispositifs relatifs aux incapacités et à la perte d'autonomie affectant les personnes âgées, retracés au sein du risque vieillesse.

Les pensions d'invalidité civiles et militaires – plus de 900 000 bénéficiaires – demeurent le principal poste de dépenses, représentant 26 % du total des dépenses liées au handicap en 2005. Entre 2000 et 2005, leur croissance a été soutenue par l'augmentation du nombre de bénéficiaires de pensions civiles, liée au vieillissement de la population. Elles sont suivies, en termes d'importance, par les prestations d'accident du travail (22 %) dont l'accroissement s'explique essentiellement par la montée en charge du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), puis par les prestations médico-sociales (19%). Vient ensuite l'allocation aux adultes handicapés (15%) qui connaît une évolution modérée au cours de la période, avec cependant une accélération en 2004 et 2005. Les frais d'hébergement et les dépenses d'aide sociale des départements (8%) progressent quant à eux de façon soutenue tout au long de la période.

78% des prestations liées au handicap sont versées sans condition de ressources. S'agissant du financement, la contribution des organismes de sécurité sociale est passée de 64,2% à 66,2% entre 2000 et 2005, celle des départements de 9,9% à 10,4%, la part de l'Etat et des autres régimes passant de 25,9% à 23,4%.

Le rôle des aidants

La prise en charge du handicap renvoie pour une large part aux solidarités familiales (dans une moindre mesure à celles qui s'expriment au travers des associations), et donc très directement aux problématiques de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. L'enquête HID a bien mis en évidence le rôle primordial, trop souvent méconnu ou sous-estimé, que joue l'aide informelle auprès des personnes en situation de handicap. Les femmes, pour des raisons culturelles mais aussi financière, représentent actuellement les deux tiers des aidants familiaux (qui sont plus de 300 000 au total).

Origine des aides apportées aux personnes âgées et aux personnes handicapées (en %)

	Personnes âgées	Personnes handicapées
• Part de l'aide informelle dans le total des aides	50	62
<i>Part de l'aide familiale au sein de l'aide informelle</i>	90	90
<i>Part des femmes au sein de l'aide familiale</i>	66	66
• Part de l'aide mixte	29	25
• Part de l'aide professionnelle	21	13

Source : Enquête HID

⁸⁷ Les personnes admises au bénéfice de l'ACTP avant cette date pourront continuer à la percevoir tant qu'elles en rempliront les conditions d'attribution et qu'elles en exprimeront le choix

Que ce soit l'accroissement de la mobilité professionnelle et géographique, l'évolution des comportements et des modèles familiaux, le vieillissement des aidants familiaux eux-mêmes, la progression continue de l'activité professionnelle des femmes, tous les signes d'évolution sociale ne vont pas dans le sens d'une meilleure couverture des besoins des personnes handicapées.

La loi de finances 2007 a concrétisé le "congé de soutien familial" de trois mois, pour les personnes interrompant leur activité professionnelle pour s'occuper d'un parent dépendant, annoncé lors de la Conférence de la famille 2006. Non rémunéré, le congé de soutien familial ne peut être refusé par l'employeur. D'une durée de trois mois, il est renouvelable, mais ne peut excéder un an. Il est destiné aux aidants familiaux auprès de personnes âgées ou de personnes handicapées dont le handicap est particulièrement lourd, ainsi qu'aux parents bénéficiant de l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

Quelles perspectives pour l'insertion professionnelle ?

La loi en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés

En France, dès 1924, la loi impose aux entreprises le recrutement de mutilés de guerre. Les lois ultérieures ont peu à peu élargi les bénéficiaires de cette obligation, qui a été généralisée par la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés. Depuis l'entrée en vigueur de ce texte, tout employeur occupant au moins vingt salariés doit employer des handicapés dans la proportion de 6 % de l'effectif. L'obligation d'emploi des handicapés concerne également le secteur public. La mesure bénéficie aux personnes reconnues comme administrativement handicapées. Les employeurs peuvent s'acquitter de leur obligation non seulement par l'emploi direct de handicapés, mais également en concluant des contrats de fourniture, de sous-traitance ou de prestation de service, en appliquant un accord collectif prévoyant la mise en oeuvre d'un programme en faveur des salariés handicapés, ou en versant, pour chacun des handicapés qui auraient dû être employés, une contribution annuelle au Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés. L'association qui gère ce Fonds évalue au quart la proportion des entreprises qui ont choisi de s'acquitter de leur obligation en versant la contribution de substitution. Les employeurs qui ne respectent pas, directement ou indirectement, l'obligation d'emploi doivent verser au Trésor public une pénalité égale au montant de la contribution de substitution majorée de 25 %.

Depuis 1987, le nombre de personnes handicapées insérées dans l'emploi a été multiplié par 16, et le nombre annuel d'embauches est passé de 7000 en 1987 à 111 000 en 2006.

Dans la branche Famille, le taux d'emploi de personnes handicapées se situe autour de 4% (non loin de la moyenne nationale), avec une fourchette comprise entre 0% et 8% selon les organismes.

L'activité des personnes handicapées

Les données sur l'activité des personnes handicapées proviennent de la DOETH (déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés) et de l'ANPE, ainsi que de l'enquête HID (1999) et de l'Enquête complémentaire à l'enquête sur l'emploi (ECEE) réalisée par l'INSEE en 2002. Un « Tableau de bord sur l'emploi et le chômage des personnes handicapés » est publié par le Ministère de l'emploi et de la cohésion sociale (dernière édition : août 2006).

La population des personnes s'inscrivant dans le cadre de la loi de juillet 1987 (1,4 millions) se caractérise par rapport à l'ensemble des actifs par une proportion élevée d'ouvriers, par un faible niveau de qualification et par un âge élevé, soit un ensemble de facteurs qui, combinés au handicap, expliquent la fragilité de ces personnes sur le marché de l'emploi.

Le taux d'activité de cette population était de 45 % contre 68% au niveau national en 2006, et son taux de chômage s'élevait à 20 %.

Parmi les 575 000 travailleurs handicapés en milieu ordinaire, 400 000 travaillaient dans le privé en 2006 et 175 000 dans la fonction publique d'État, dans les collectivités territoriales et dans les hôpitaux. 105 000 personnes handicapées, de plus, étaient en activité dans les établissements et services d'aide par le travail.

Au-delà des bénéficiaires de la loi de 1987, il existe une population plus large de personnes plus ou moins handicapées, dans leur accession à l'emploi, par un problème de santé. Sur les 9,2 millions d'individus âgés de 15 à 64 ans qui déclaraient avoir un handicap ou éprouver un problème de santé de plus de six mois en 2002, la moitié estimait que cette difficulté physique engendrait une limite à la nature ou à leur quantité de leur travail. Le taux d'activité tombait à 62 % pour les individus connaissant un problème de santé de plus de six mois ou un handicap, et concernait moins de la moitié des personnes qui déclaraient être limitées dans leur capacité de travail.

Par ailleurs, plus de 10 % des personnes en âge de travailler déclarent au moins une incapacité forte. Cette proportion est d'autant plus élevée que l'âge augmente (22 % des 55-59 ans contre 6 % des moins de 40 ans) et que le niveau de qualification est faible (20 % des ouvriers non qualifiés contre 11 % des employés et 7 % des cadres et professions intermédiaires). L'existence d'une incapacité forte diminue le taux d'emploi (76% pour les personnes ne déclarant pas d'incapacité ou uniquement des incapacités faibles contre 66 % pour les personnes avec une incapacité forte avec ou sans incapacités faibles). Les personnes déclarant au moins deux incapacités fortes n'ont un emploi que dans 30 % des cas.

La proportion de personnes ayant la qualité de travailleur handicapé est d'autant plus importante que l'indicateur synthétique d'incapacité est élevé. Elle dépend également des niveaux de qualification et de formation : plus ils sont faibles, plus les personnes ayant des incapacités fortes sont amenées, pour accéder à l'emploi, à s'inscrire dans le cadre des dispositifs publics d'aide à l'emploi des travailleurs handicapés. On observe d'ailleurs que le taux d'emploi des personnes déclarant au moins une incapacité forte et ayant la qualité de travailleur handicapé est toujours nettement plus faible que celui de personnes indiquant au moins une incapacité forte, sans reconnaissance de travailleur handicapé.

Les personnes en inactivité souffrant d'un handicap sont le plus souvent des femmes (environ 60%), à l'instar de la population française inactive considérée dans son ensemble. En revanche, les personnes inactives dont le handicap est reconnu administrativement sont majoritairement des hommes.

Les inactifs handicapés ou souffrant d'un handicap sont plus âgés que la population inactive dans son ensemble : selon la définition retenue du handicap, entre 58% et 63% des individus ont plus de 50 ans.

Avant l'inactivité, les personnes handicapées ou connaissant un handicap avaient une qualification d'ouvriers dans des proportions plus importantes que l'ensemble de la population française inactive.

Le niveau de diplôme atteint par les personnes handicapées ou souffrant d'un handicap est inférieur à celui atteint par l'ensemble des personnes inactives.

Tableau 19
Taux d'activité, de chômage et d'emploi, selon la définition du handicap (en %)

	Personnes ayant un problème de santé ou un handicap de plus de 6 mois	Personnes déclarant un handicap ou un problème de santé limitant leur capacité de travail	Personnes bénéficiant d'une reconnaissance administrative	Ensemble de la population
Taux d'activité	62,0	50,1	44,2	68,1
Taux d'emploi	55,1	42,2	36,8	62,0
Taux de chômage	11,2	15,8	16,6	9,0
Effectifs	9 181 400	4 920 400	1 342 800	38 313 800

Champ : population âgée de 15 à 64 ans en France métropolitaine vivant en ménage ordinaire (collectivités exclues)

Source : Enquête complémentaire à l'enquête sur l'emploi 2002 ; exploitation DARES

La demande d'emploi en fin de mois des personnes handicapées

Fin décembre 2006, 236 300 demandeurs d'emploi handicapés étaient inscrits en catégories 1, 2 ou 3. Ils représentent 8% de l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits dans ces catégories. 84% des demandeurs d'emploi handicapés de catégorie 1, 2 ou 3 ont une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

La population des demandeurs d'emploi handicapés est plus masculine et plus âgée que les autres DEFM : 57% sont des hommes contre 46% pour les autres DEFM, et 31% sont âgés de 50 ans et plus contre 14%. Les DEFM handicapés restent plus longtemps au chômage que les autres : 49% d'entre eux sont des chômeurs de longue durée (un an et plus) contre 33% des DEFM non handicapés, ce qui s'explique en partie par les caractéristiques de cette population (plus âgée, moins qualifiée que la moyenne).

Les DEFM handicapés ont très souvent un niveau de formation égal ou inférieur au BEP (82%). Cette proportion est supérieure à celle des DEFM non handicapés (58%). Les DEFM handicapés postulent davantage sur des métiers peu qualifiés : 30% d'entre eux recherchent un métier d'employé non qualifié (contre 21% pour les autres) et 17% un emploi de manœuvre ou d'ouvrier spécialisé (contre 10% des DEFM non handicapés).

Aah et insertion professionnelle

La mission d'audit de modernisation sur l'allocation aux adultes handicapés (IGAS, G. Clavreul, A.-M. Basteri, Fr. Auvigné, S. Picard, G. Maigne, avril 2006), a constaté une faible qualité de service (délais de traitement, conditions peu rigoureuses d'analyse des dossiers, nombreuses erreurs d'appréciation), un pilotage insuffisant, et surtout l'absence de stratégie d'insertion professionnelle des allocataires.

La gestion par les départements devrait améliorer la qualité de service mais comporte des risques (porosité Rmi-Aah, croissance des disparités entre départements, découplage entre attribution de l'allocation et politiques d'insertion professionnelle). Selon l'IGAS, l'Etat devrait définir une stratégie en améliorant les procédures, et surtout en définissant une démarche d'insertion professionnelle de tous les allocataires en fonction de leur proximité à l'emploi. Il faut pour cela renforcer le pilotage et préciser le rôle de chaque acteur, réduire les disparités départementales, assurer la meilleure connaissance des publics et de leurs trajectoires, renforcer l'insertion professionnelle et les sorties de l'Aah vers l'emploi.

La loi du 11 février 2005 a modifié les conditions d'accès au droit à l'Aah pour les personnes atteintes d'une incapacité permanente comprise entre 50 % et 80 et amélioré les modalités de cumul de l'Aah avec des revenus tirés d'une activité en milieu ordinaire de travail, par l'application d'un abattement supplémentaire sur les ressources de l'année civile de référence au cours de laquelle apparaissent des salaires.

Le travailleur handicapé accueilli en établissement spécialisé a pour sa part droit, dès son admission en période d'essai, à une « rémunération garantie » versée par l'établissement, tenant compte du caractère à temps plein ou à temps partiel de l'activité exercée, et partiellement financée par une « aide au poste » versée par l'Etat.

Quelles perspectives pour les enfants handicapés ?

Le nombre d'enfants handicapés

On compte environ 48 000 enfants accueillis en internat dans des établissements pour enfants handicapés. Le repérage et le dénombrement des enfants handicapés vivant à domicile sont plus complexes ; ils peuvent se faire selon plusieurs critères (présence de déficiences ou d'incapacités, passage devant une CDES...). Les bénéficiaires de l'Aeesh (allocation d'éducation de l'enfant handicapé) étaient plus de 147 000 en 2006.

D'après l'enquête HID, environ 3,8 millions d'enfants de 0 à 19 ans vivant à domicile rencontrent des difficultés physiques, sensorielles ou mentales dans la vie de tous les jours. Ces difficultés peuvent être de gravité variable ; seul un petit nombre d'entre elles sont suffisamment sévères pour causer davantage qu'une gêne. On estime par exemple à environ 72 000 le nombre d'enfants et de jeunes de 0 à 19 ans vivant à domicile et présentant un retard mental moyen, grave, profond ou sévère.

Handicap est scolarisation

Selon l'enquête « Handicaps-incapacités-dépendance » (HID) de l'INSEE, 26 % des personnes de 20 ans et plus hébergées dans des établissements pour adultes handicapés (hors établissements psychiatriques) déclarent avoir interrompu définitivement leurs études pour des raisons médicales et 59 % de celles qui les ont poursuivies ont connu une scolarité perturbée par leur handicap.

Au total, 45 % déclarent ne savoir ni lire, ni écrire, ni compter. Les personnes de 20 ans et plus, vivant à domicile et qui ont un taux d'invalidité ou d'incapacité reconnu par une instance administrative, souffrent de déficiences moins lourdes, mais 3 % d'entre elles sont néanmoins incapables de lire, d'écrire et de compter, et 35 % n'ont aucun diplôme.

Ces chiffres illustrent l'importance de la question de la scolarisation des enfants handicapés, malgré l'augmentation régulière du nombre d'enfants et adolescents en situation de handicap scolarisés par l'Education nationale.

Entre 1990 et 1999, le nombre d'enfants handicapés intégrés dans le premier degré a augmenté de 46 %, et celui des intégrations à temps plein dans le second degré de 38 %, alors que dans le même temps la population scolaire des premier et second degrés a diminué.

En 2005-06, 151 500 élèves handicapés ont été scolarisés par l'Education nationale. 69% d'entre eux ont intégré des classes ordinaires ou adaptées à leurs difficultés (scolarisation individuelle), contre 52% à la rentrée 1999-2000 (Drees). Entre 1999 et 2005, le nombre d'élèves en scolarité individuelle a doublé.

Le ministère voit dans cette hausse les résultats de la nouvelle politique du handicap, définie par la loi du 11 février 2005, qui donne la priorité à la scolarisation en "milieu ordinaire" - c'est-à-dire dans un établissement de l'Education nationale - quels que soient l'enseignement dispensé (ordinaire ou adapté) et le type de scolarisation (individuelle ou collective).

L'enseignement adapté est dispensé en collège dans des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) ou des établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA). Au total, ces structures ont représenté en 2005-06 5% de l'ensemble des élèves handicapés pris en charge par l'Education nationale.

Parallèlement, lorsque la scolarisation individuelle se révèle inadaptée, l'Education nationale propose des structures "collectives" dédiées spécialement aux élèves en situation de handicap, grâce à "un enseignement différencié". Celui-ci est dispensé dans des classes d'intégration scolaire (CLIS) pour le premier degré, et des unités pédagogiques d'intégration (UPI) pour le second. En 2005-06, ces structures ont accueilli 31% des élèves handicapés scolarisés à l'intérieur de l'Education nationale, contre 48% en 2000.

Quand l'intégration à l'Education nationale n'est pas possible, les enfants et adolescents handicapés sont accueillis dans des établissements médico-éducatifs et hospitaliers. En 2005-06, 76 300 enfants ont été scolarisés dans ces structures, dont 92% dans des établissements médico-éducatifs et 8% en milieu hospitalier.

On estime néanmoins que près de 40 000 enfants handicapés ne sont pas scolarisés. De l'avis unanime des associations, les moyens permettant une scolarisation réussie demeurent par ailleurs largement insuffisants.

Quel investissement des Caf en direction des personnes handicapées ?

On peut identifier plusieurs axes d'investissement possible (au-delà d'un effort d'intégration plus soutenu, en nombre et en qualité d'adaptation des conditions de travail, de personnes handicapées dans les Caf) :

- l'accessibilité et l'accès au droit,
- les enfants handicapés,
- les parents handicapés.

L'accessibilité

En matière d'accessibilité, les obligations qui s'imposent aux Caisses sont en train d'être satisfaites en ce qui concerne les accueils physiques et le site internet. Un référentiel plus complet de l'accessibilité a été élaboré et devrait être mis en œuvre progressivement.

Du point de vue d'un vrai service différencié, de nombreuses initiatives locales existent déjà, mais l'offre de service du réseau est loin d'être homogène.

La problématique de l'accès aux droits (droits Caf, droits connexes ou proches) est compliquée aujourd'hui par la multiplicité d'intervenants. Les MDPH doivent en être le pivot, mais les Caf jouent ou peuvent jouer un rôle important grâce aux informations qu'elles détiennent et aux nombreux contacts que génère la gestion des prestations.

Les enfants handicapés

Au-delà du versement de l'Aeeh, au titre de la convention d'objectifs et de gestion, les Caf sont censées porter une attention particulière aux familles qui se heurtent à des difficultés socio-économiques, notamment les familles monoparentales, les familles nombreuses et celles dont un enfant est porteur d'un handicap. Elles contribuent également à faciliter l'accès aux équipements et aux services et prennent en compte les difficultés des enfants handicapés dans le financement des associations et des structures d'accueil. La Circulaire d'orientation de l'action sociale familiale pour la période 2005-2008 précise ainsi que les Caf « favorisent l'accueil et l'intégration des enfants handicapés dans les structures d'accueil de la petite enfance ».

En vue de la réalisation de cet objectif conventionnel et dans le cadre notamment du décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, les Caf conduisent des actions visant à mieux faire prendre en compte l'accueil des enfants handicapés, le plus souvent en partenariat avec la PMI et le Conseil Général, la CDAJE (Commission départementale de l'accueil des jeunes enfants) faisant office d'instance de concertation.

Dans le cadre des réponses au questionnaire 2006 de Suivi de la Démarche Stratégique, 19 Caf mentionnent un financement sur fonds propres de places d'accueil, d'équipements, d'auxiliaires de vie de loisirs ; 18 prévoient l'inscription obligatoire de l'accueil d'enfants handicapés dans les projets d'établissement et les règlements intérieurs des structures ; 12 participent à des études ou enquêtes, à des cellules ressources, à des actions de sensibilisation, à la signature et diffusion de chartes de qualité pour l'accueil d'enfants porteurs de handicap.

Les autres actions paraissent beaucoup plus ponctuelles. La formation des professionnels ou des responsables de structure est citée par 4 Caf. Des financements complémentaires de l'aide aux vacances sont mentionnés par 3 Caf, un accueil particulier dans les établissements en gestion directe ou dans des structures spécialisées financées sur fonds propres par 3 Caf également. 1 Caf prévoit la prise en charge d'heures d'accueil à domicile, 1 un soutien ponctuel aux assistantes maternelles accueillant un enfant handicapé, 1 organise des groupes de parole, 1 participe à un groupe partenarial de suivi des CLSH, 1 mentionne des Relais Petite Enfance Handicapée.

Au-delà du financement et des obligations qui s'imposent d'ores et déjà aux structures d'accueil, une politique plus volontariste est sans doute possible, en particulier pour favoriser l'accès aux loisirs et aux sports des jeunes handicapés.

Un investissement plus important en direction des enfants et des jeunes handicapés pourrait également être réalisé par les travailleurs sociaux des Caf : information, aide à domicile, accompagnement à la parentalité, appui aux fratries, soutien à la scolarité. Comme pour l'accès aux droits, il existe cependant un problème de légitimité et de champs de compétence.

Les parents handicapés

Les parents handicapés peuvent connaître des difficultés et des restrictions dans l'exercice de la fonction parentale. Une offre de service particulière pourrait être proposée par la Caf lors de l'enregistrement de la grossesse ou de la naissance.

Sources complémentaires

- IGAS (D. Noury, P. Ségal), *Etude d'administration comparée sur les dispositifs de compensation du handicap en Europe, 2003.*
- CES (M. Bonnet), *Pour une prise en charge collective, quel que soit leur âge, des personnes en situation de handicap, 2004.*
- CTNERHI, DREES, DGAS, *Le handicap en chiffres, 2004.*
- *Rapports annuels sur les projets de loi de finance, annexe Santé, famille et personnes handicapées.*
- DREES, *Etudes et résultats, n° 565 (Appréciation des parents sur la prise en charge de leur enfant handicapé, 2007), 564 (La scolarisation des enfants et adolescents handicapés, 2007), 554 (Le compte social du handicap de 2000 à 2005, 2007), etc.*
- AGEFIPH, *Bâtir l'emploi d'égal à égal, rapport annuel, mai 2007.*

PARTIE 1 : PRESENTATION DE LA THEMATIQUE ET DES ENJEUX

1. Définition

2. Les données essentielles

- 2.1 Les bénéficiaires
- 2.2 Les acteurs
- 2.3 Une opinion publique ambiguë
- 2.4 Problématiques actuelles

3. Les prestations légales

- 3.1 Intéressement pour les bénéficiaires du RMI et de l'API
- 3.2 Intéressement pour les bénéficiaires de l'APE et CLCLA
- 3.3 Autres dispositifs

4. Les dispositifs d'action sociale

- 4.1 L'offre de service en faveur des familles monoparentales
- 4.2 Les centres sociaux agréés par les CAF au service de l'insertion

5. Eléments de comparaison internationale

- 5.1 Nature des minima sociaux
- 5.2 Minima sociaux, niveau de vie et incitation au travail

PARTIE 2 : SCENARIOS PROSPECTIFS

Résumé des scénarios

Scénario 1 : tendanciel

Scénario 2 : la politique familiale confortée

Scénario 3 : la politique familiale contestée

Scénario 4 : la politique familiale rénovée et recentrée

1. DEFINITION

Au fil du temps, les dispositifs de lutte contre les exclusions ont acquis une importance croissante au sein des politiques sociales, et la branche Famille est devenue gestionnaire d'un ensemble de prestations visant à combattre cette dimension particulière des processus ou des situations d'exclusion qu'est la grande pauvreté.

Essentiel de par ses objectifs, très présent au quotidien pour les charges qu'il génère ou le public qu'il amène au guichet, ce volet des politiques sociales n'est pas nécessairement au cœur de la légitimité des Caf. Les minima sociaux sont gérés pour le compte de l'Etat ou du Conseil général. L'action sociale de la branche demeure « à destination de toutes les familles », même si elle porte « une attention particulière aux personnes qui rencontrent des situations ou vivent des événements spécifiques à même de les fragiliser » : des grands « caractères de l'exclusion » identifiés par Serge Paugam - le fragile, l'assisté, le marginal - elle s'intéresse d'abord au premier.

Lutte contre les exclusions et politiques de l'emploi

Les premiers minima, créés au sortir de la guerre, ont été ceux destinés aux inactifs, retraités et invalides. La création de l'Allocation de parent isolé, en 1976, et celle de l'Allocation veuvage, en 1980, ont répondu à une problématique émergente des situations de pauvreté liée à la monoparentalité, la création de l'Allocation de solidarité spécifique et de l'Allocation d'insertion, en 1984, constituant par ailleurs le volet « solidarité » du régime d'indemnisation du chômage. En 1988 le Revenu minimum d'insertion a pratiquement bouclé le dispositif, en garantissant à toute personne âgée de 25 ans ou plus un minimum de ressources.

Même si l'exclusion concerne des champs et des valeurs multiples (famille, logement, culture, citoyenneté, etc.), l'un des modes d'intégration dominants des sociétés occidentales est la participation active au marché du travail. La lutte contre les exclusions est ainsi liée aux politiques de l'emploi, dans la mesure où l'on estime qu'elle doit favoriser une insertion ou réinsertion dans le monde du travail et a fortiori ne pas y faire obstacle. Assez évidente en ce qui concerne le Revenu minimum d'insertion ou l'Allocation de parent isolé, la problématique de la relation entre prestation et accès au travail existe aussi pour l'Allocation aux adultes handicapés : un audit récent concernant la gestion de cette dernière souligne fortement la nécessité de définir une stratégie d'insertion professionnelle pour ses bénéficiaires. Tous les rapports récents pointent d'une part les complexités et les incohérences des neuf minima sociaux français, d'autre part la nécessité de lever le maximum d'obstacles à la reprise d'activité, en généralisant et améliorant les mesures d'accompagnement au retour à l'emploi et en recherchant une meilleure articulation entre minima sociaux et revenus d'activité.

L'emploi, une catégorie de plus en plus complexe

Occuper un emploi, c'est non seulement exercer une activité rémunérée, mais aussi bénéficier d'un statut qui définit la condition sociale d'un individu. Il s'agit d'une variable fondamentale qui est un facteur primordial de la croissance économique, la source principale des revenus pour une majorité d'individus, une composante essentielle du mode de vie, un élément déterminant de la structuration des groupes sociaux et des relations qu'ils entretiennent.

La frontière entre chômage et emploi, activité et inactivité, est cependant parfois floue. Depuis trente ans, les modalités d'emplois se sont diversifiées et les emplois temporaires multipliés. Ce mouvement est amplifié par une politique de l'emploi largement orientée vers les mesures d'insertion proposées, pour la plupart, sous forme de contrats à durée limitée. Le temps partiel prend également de l'ampleur. Le développement des emplois de services, en particulier des services à la personne, risque de conduire surtout à la création d'emplois peu qualifiés, souvent à temps partiel et conservant un statut très précaire.

Si les formes d'emploi atypiques constituaient de façon habituelle une première étape vers des emplois stables et à temps complet, il pourrait être souhaitable d'encourager les bénéficiaires de minima sociaux à les occuper. Mais les études disponibles montrent qu'en réalité, les chances, pour un travailleur à temps partiel, de retrouver un emploi à temps plein sont faibles. De la même façon, constate la Cour des comptes, « l'hypothèse d'une trajectoire dans les contrats aidés rapprochant progressivement de l'emploi non aidé se vérifie peu en pratique ».

Les minima sociaux pour ou contre l'insertion ?

Nombreux et complexes à gérer, les minima sociaux représentent une dépense globale de 13 Md€, soit un peu moins de 1 point de PIB (plus de 5 milliards pour le RMI ou l'AAH, autour de 2 milliards pour l'ASS ou le minimum vieillesse et d'1 milliard pour l'API). Ils concernent un nombre d'allocataires très important (3,5 millions de personnes fin 2005). De ces allocataires, constate la Drees, 41 % ne sortent pas des minima sociaux au cours de trois ans d'observation.

Ce constat explique largement la volonté affichée d'éviter les trappes à inactivité et de passer d'une logique d'assistance à une logique d'activation des dépenses, le dernier « modèle » auquel il est fait référence étant celui de la « flexisécurité » à la danoise – un triangle vertueux de protection sociale généreuse, marché du travail flexible, politique de l'emploi active. Au cours des dernières années, plus d'une dizaine d'États européens ont réformé leur législation afin de renforcer les dispositifs de recherche d'emploi, de formation ou encore de contrats aidés pour les allocataires d'un revenu minimum qui sont aptes au travail, et plus généralement pour les chômeurs de longue durée. En France, le principe d'une « sécurité sociale professionnelle » et d'un renforcement de l'accompagnement au retour à l'emploi paraît faire presque l'unanimité. L'objectif, rappelle le rapport Hirsch, « n'est pas que les prestations se substituent au travail ou compensent l'impossibilité de la société de donner accès à un travail dans des conditions compatibles avec les capacités et les contraintes de celles et ceux qui ont des enfants à élever. L'objectif est que l'on puisse vivre, avec son travail et par son travail, quelle que soit sa situation familiale, en continuant à pouvoir, dans des conditions justes, bénéficier de la solidarité de la société ».

2 . LES DONNEES ESSENTIELLES

2.1 LES BENEFICIAIRES

2.1.1 Les différents minima sociaux et leurs bénéficiaires

A la fin 2005, on comptait 3,5 millions de personnes allocataires de l'un des neuf minima sociaux ou revenu de solidarité. En incluant les ayant droit, plus de 6 millions de personnes sont couvertes par les minima.

LES 9 MINIMA SOCIAUX

- Le **Revenu minimum d'insertion**, versé par les Caf et géré par les Conseils Généraux, garantit des ressources minimales à toute personne de 25 ans au moins, ou assumant la charge d'au moins un enfant.
- L'**Allocation de solidarité spécifique**, versée par les Assedic, est une allocation pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits et qui justifient d'au moins 5 années d'activité salariée au cours des 10 dernières années.
- L'**Allocation équivalent retraite**, versée par les Assedic, est un revenu de remplacement ou de complément au profit des demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant 60 ans.
- L'**Allocation d'insertion**, versée par les Assedic et d'une durée maximale de un an, est destinée aux demandeurs d'asile, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage ou aux réfugiés, ainsi qu'aux anciens détenus, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.
- L'**Allocation de parent isolé**, versée par les Caf, s'adresse aux personnes sans conjoint enceintes ou assumant seules la charge d'enfants.
- L'**Allocation pour adultes handicapés**, versée par les Caf, s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse, ni à une rente d'accident du travail.
- L'**Allocation supplémentaire d'invalidité**, versée par la caisse de retraite, concerne les personnes âgées de moins de 60 ans titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente.
- L'**Allocation veuvage**, versée par la caisse de retraite, s'adresse au conjoint survivant d'assurés sociaux décédés. Ce dispositif est progressivement absorbé par les pensions de réversion (l'allocation ne sera plus versée à compter de 2011).
- L'**Allocation supplémentaire vieillesse**, versée par la caisse de retraite, s'adresse aux personnes de plus de 65 ans et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse.
- Dans les DOM, le **Revenu de solidarité** (RSO) est versé aux personnes d'au moins 50 ans bénéficiaires du RMI depuis au moins 2 ans et qui n'exercent pas d'activité professionnelle.

Source : DREES

Les objectifs comme la volumétrie de ces différents minima sont fort disparates. Ainsi, 5 de ces minima représentent à eux seuls 94% du total des bénéficiaires de minima sociaux. En décembre 2005 :

- le Revenu minimum d'insertion représente 1 289 500 allocataires
- l'Allocation pour adultes handicapés 801 000 allocataires
- l'Allocation supplémentaire vieillesse 610 000 allocataires
- l'Allocation de solidarité spécifique 400 400 allocataires
- l'Allocation de parent isolé 206 100 allocataires

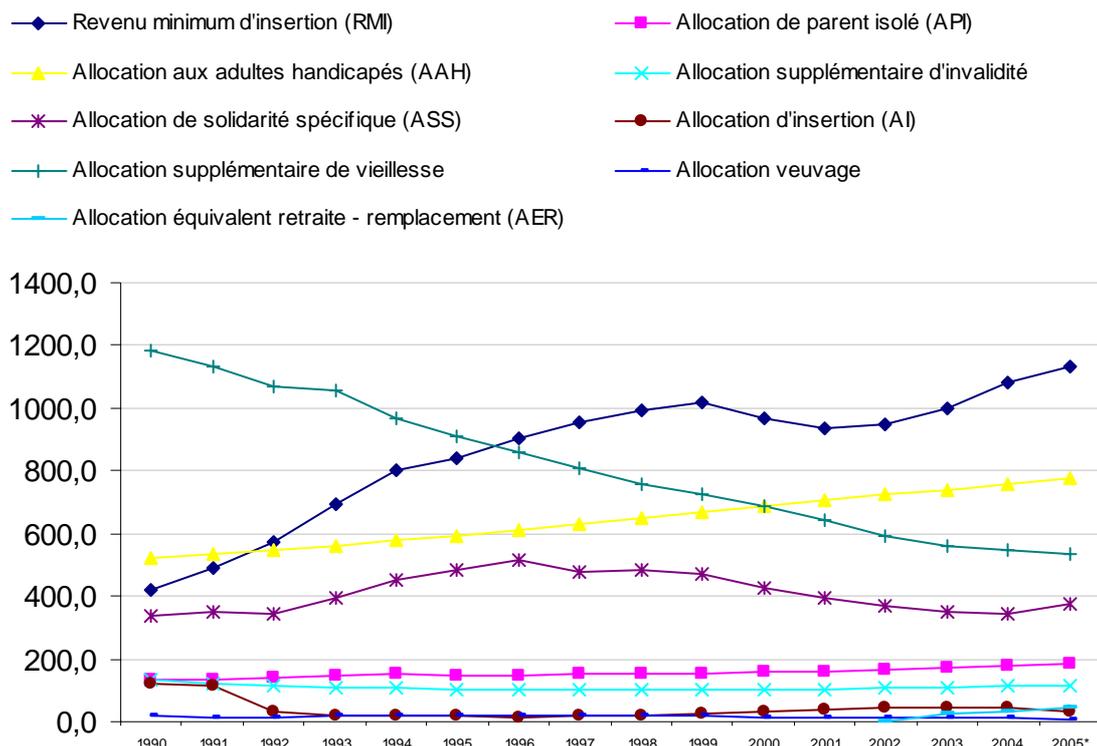
DEUX GRANDES CATEGORIES DE MINIMA

De nombreux rapports récents mettent en exergue la césure entre deux types de minima sociaux :

- les minima (AAH, ASV, AV ...) qui ont pour objectif principal de permettre un niveau de vie décent ;
- les minima (ASS, RMI, API ...) qui ont pour objectif de fournir un revenu de remplacement temporaire.

Si les bénéficiaires des premiers n'ont aucune contrepartie à fournir à la collectivité, les seconds sont enjoins à chercher à s'insérer, notamment professionnellement, la collectivité ayant pour sa part l'obligation de les y aider.

2.1.2 L'évolution du nombre de bénéficiaires



Source : DREES

Le nombre de bénéficiaires des dispositifs s'adressant à des allocataires actifs a tendance à croître. Cette évolution est naturellement conditionnée par l'activité économique. La courbe n'est toutefois pas exactement opposée à celle du chômage, car il peut se produire des effets retard dans l'insertion de ces publics, qui sont pour une part éloignés de l'emploi. On constate bien, pour le RMI et l'ASS en particulier, un recul du nombre d'allocataires à la fin des années 1990, dans le contexte d'une forte amélioration de la situation de l'emploi. La réforme de l'assurance chômage en 2002 a également eu des effets notables, en poussant à la hausse le nombre d'allocataires du RMI.

L'Allocation de parent isolé est orientée à la hausse, sur une pente qui semble structurelle : les effets de conjoncture liés au marché de l'emploi sont très peu perceptibles. L'évolution du nombre d'API courte est en revanche plus sensible à la conjoncture économique. Le nombre de bénéficiaires de l'AAH est également en progression continue depuis 15 ans. Cette progression est liée aux décisions prises par les Cotorep (aujourd'hui CDAPH), et s'accompagne d'un vieillissement des allocataires.

De leur côté, certaines allocations subissent une forte décroissance : l'allocation d'insertion, dont le public se restreint, ainsi que l'allocation veuvage, dispositif en voie d'extinction.

Ce lien entre minima sociaux, en particulier les minima d'insertion, et marché du travail, se note également en regardant la répartition géographique des allocataires de minima, répartition qui coïncide largement avec la carte du chômage.

2.1.3 Les sorties des dispositifs

D'après une étude de la DREES publiée en 2006 et basée sur l'échantillon national inter régimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS), les allocataires de minima sociaux se renouvellent chaque année, mais de façon très variable en fonction des minima : plus de 40% pour l'API, 30% pour le RMI et l'ASS et seulement 10% pour l'AAH. Toutes ces sorties ne correspondent pas à une amélioration de la situation du bénéficiaire ; il existe un flux important de passage d'un minima à l'autre ; en outre, certaines sorties peuvent être temporaires.

Ainsi, parmi les personnes entrées au RMI en 2002, un peu moins d'une sur deux est sortie des minima sociaux en 2005, les sortants étant plus jeunes que la moyenne des allocataires. Finalement, quatre entrants au RMI sur dix sont durablement éloignés du marché du travail.

A la fin de l'API longue, près de cinq allocataires sur dix s'inscrivent au RMI, quand environ 40% des entrants à l'API longue sortent du dispositif de façon anticipée (dont pour plus de la moitié des cas, à la suite d'une remise en couple).

En ce qui concerne l'ASS, plus d'un sur deux entré en 2002 n'est plus allocataires trois ans plus tard (en raison d'un retour à l'emploi ou d'une modification des ressources, par exemple via l'admission à la retraite).

Pour ce qui concerne les dispositifs d'intéressement, la proportion d'allocataires en intéressement était fin 2005 de 14,7% pour l'ASS, de 12,1% pour le RMI et de 6% pour l'API. Plus spécifiquement, parmi les allocataires payés au titre du RMI, entre 160 000 et 190 000 bénéficiaient fin décembre 2006 d'au moins une mesure spécifique d'aide à l'emploi (intéressement, CI RMA, contrat d'avenir). Ces chiffres correspondent à une augmentation sensible, qui s'explique par la montée en charge du contrat d'avenir et par celle, plus limitée, du CI RMA. Ainsi, fin décembre, près de 65 000 allocataires bénéficient d'un CI RMA ou d'un contrat d'avenir.

Nombre d'allocataires ayant un droit ouvert au RMI et bénéficiant d'une mesure spécifique d'aide à l'emploi (données brutes France entière, en milliers)

	Mars 2007
▪ Allocataires payés au titre du RMI bénéficiant d'une ancienne mesure d'intéressement	51
▪ Allocataires payés au titre du RMI bénéficiant d'une nouvelle mesure d'intéressement	84
▪ Allocataires du RMI bénéficiant d'un RMA	11
▪ Allocataires du RMI bénéficiant d'un contrat d'avenir	62
▪ Ensemble allocataires bénéficiant d'une mesure spécifique d'aide à l'emploi au titre du RMI	208

Source : CNAF – DSER, DREES, DARES ; l'essentiel, n° 62, juin 2007

2.2 LES ACTEURS

Les minima sociaux ne sont pas tous pris en charge par les mêmes acteurs. Jusqu'à la loi de décentralisation, le copilotage du RMI par l'Etat (Ddass) et les départements (Conseils généraux), permettait, via les Commissions Locales d'Insertion, de regrouper l'ensemble des partenaires sociaux autour des Programmes Départementaux d'Insertion annuels. Cette configuration partenariale semble avoir perduré, parfois sous d'autres formes, depuis la décentralisation et l'attribution du pilotage au seul département.

➤ Les Conseils généraux

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République confère la gestion du RMI aux départements à partir du 1^{er} janvier 2004. Ils sont désormais en charge de l'admission, de l'attribution, du renouvellement, de la suspension de la prestation, ainsi que des conditions de versement de l'allocation, et de l'insertion.

➤ L'ANPE / les Assedic

Les Assedic versent l'ASS. L'ANPE est partenaire de tous les dispositifs d'insertion professionnelle, notamment via les référents RMI dans les Agences locales pour l'emploi (ALE).

➤ Les Centres Communaux d'Action Sociale

Sont parfois instructeurs des dossiers ; leurs travailleurs sociaux peuvent, sur convention, être référents sur certains dispositifs.

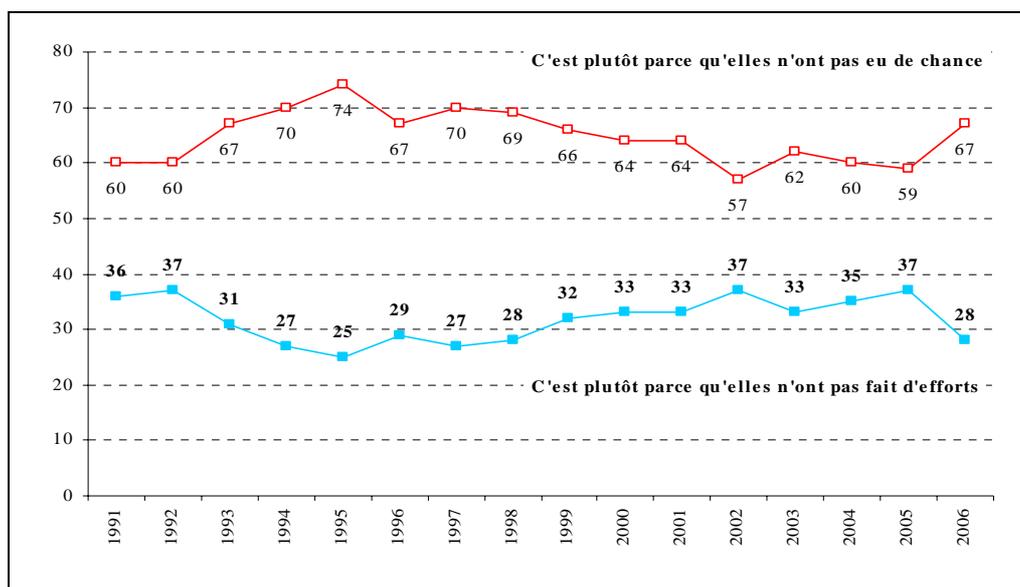
➤ Les Caf

Les Caf interviennent pour verser certaines prestations ; elles ont également, selon les départements, des conventions avec les conseils généraux pour assurer l’instruction et parfois le suivi des allocataires du RMI, et pour participer à des expérimentations. Elles ont également pour mission le suivi des allocataires de l’API, comme le souligne l’alinéa 4 de l’article 11.3 de la convention d’objectif et de gestion sur *Le renforcement de l’accompagnement des familles vulnérables* : « A cette fin, les Caf mettent en œuvre un socle minimal d’accompagnement social des bénéficiaires de l’allocation de parent isolé et de certains ménages isolés bénéficiaires de la Paje. »

2.3 UNE OPINION PUBLIQUE AMBIGUË

Globalement, et malgré des inflexions, le sentiment de la population est que la pauvreté n’est pas le fruit d’un manque d’effort, mais plutôt d’un manque de chance.

Entre les deux raisons suivantes, quelle est celle qui, selon vous, explique le mieux que certaines personnes vivent dans la pauvreté ? (en %)



Source : CREDOC, mars 2006

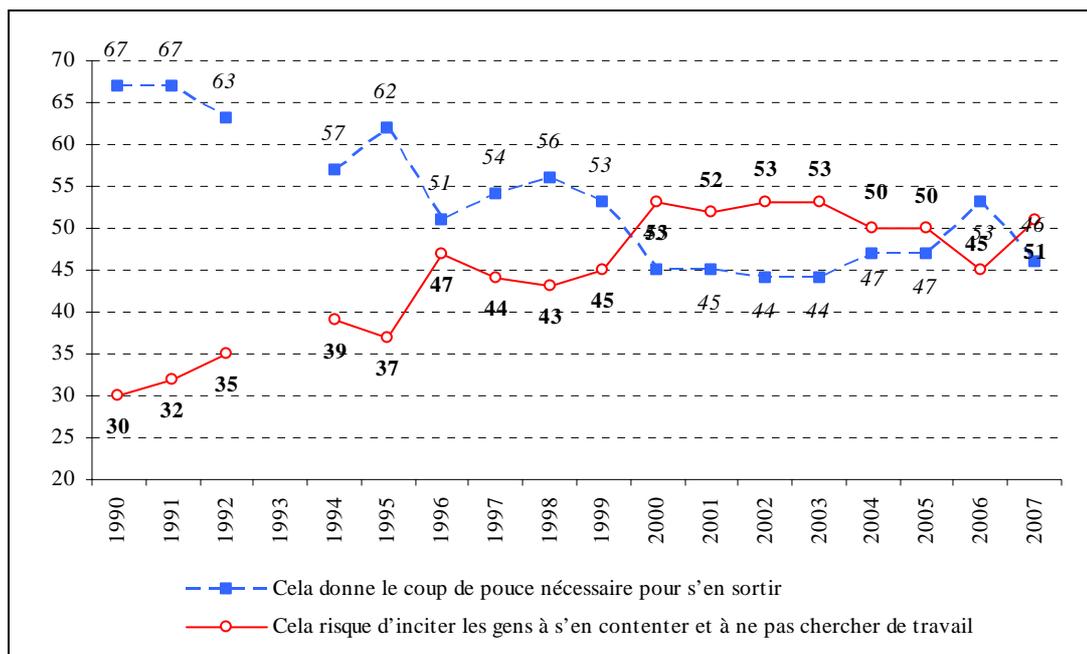
Toutefois, cette attribution à une causalité externe n’empêche pas un certain scepticisme vis-à-vis de la pertinence d’une aide publique ; l’opinion publique semble partagée entre le coup de pouce produit par l’aide publique et la désincitation qu’elle risque de créer.

Le Rmi, à l’origine – en 1988 – soutenu par plus des deux tiers des Français, a été de plus en plus contesté. Depuis 2000, les personnes estimant que le Rmi « risque d’inciter les bénéficiaires à s’en contenter et à ne pas rechercher de travail » sont majoritaires par rapport à celles qui considèrent que le dispositif, d’abord, « donne le coup de pouce nécessaire pour s’en sortir ». 84% des personnes enquêtées pensent en 2007 qu’il est normal de demander une contrepartie sous forme d’efforts en matière d’insertion ou de recherche d’emploi.

Le RMI est d’ailleurs désigné comme l’une des principales prestations à diminuer : seuls 10% des Français souhaitent que l’on augmente cette allocation, tandis que 20% voudraient qu’on la réduise.

⁸⁸ Source : enquête annuelle CREDOC

Au sujet du revenu minimum d'insertion (Rmi), pensez-vous plutôt que : (en %)



Source : CREDOC, mars 2007

Autre indice de la tendance à critiquer le système des prestations sociales en direction des plus défavorisés, l'opinion selon laquelle la prise en charge collective des familles défavorisées serait déresponsabilisante a augmenté en 2007 : alors qu'en 2006 32 % seulement des personnes interrogées soulignaient les effets de déresponsabilisation (avec un niveau jamais aussi faible depuis que la question est posée), le taux en 2007 dépasse 40%.

En 2004, 67% des interrogés⁸⁹ pensent que si la plupart des chômeurs le voulaient vraiment, beaucoup pourraient trouver un emploi ; 76% sont même d'accord avec l'idée qu'il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire. Ces opinions sont toutefois fortement liées à la façon de poser la question ; si l'on focalise sur les ressources, les Français sont plus nombreux à valoriser le dispositif. Au global, si les Français sont critiques à l'égard du système d'aide aux plus défavorisés et de ses modalités, ils n'en contestent pas la légitimité et ne l'ont, au fond, jamais contesté. Ce que l'on peut dire en revanche, c'est que depuis quelques années, ils semblent attendre d'autres formes d'intervention des pouvoirs publics envers les plus pauvres. En effet, à la question : « estimez-vous que les pouvoirs publics font trop, font ce qu'ils doivent ou ne font pas assez pour les plus démunis ? », près des deux tiers de la population regrettent que les pouvoirs publics n'en fassent pas assez (68 %). Ce sentiment a même encore progressé en 2007 (+ 1 point). On est néanmoins encore assez loin de l'élan solidaire de 1995 où près des trois quarts des Français partageaient cette opinion. Il n'en demeure pas moins que ce souci progresse chaque année depuis 2000.

2.4 PROBLEMATIQUES ACTUELLES

Ces dernières années, signe de la préoccupation forte des pouvoirs publics, de nombreux rapports ont été proposés pour améliorer l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux. Les plus marquants sont probablement :

- le rapport d'évaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, par l'IGAS, en 2006 ;
- le rapport de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, sous la présidence de Martin Hirsch, « Au possible, nous sommes tenus », en avril 2005 ;
- le rapport d'information sur les minima sociaux, par Valérie Létard, en 2005 ;
- le rapport sur l'API, par l'IGAS, en 2006 ;
- le rapport de Michel Mercier et Henri de Raincourt, « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion », en 2005.

Plusieurs thèmes et plusieurs propositions fortes traversent ces rapports.

⁸⁹ Source identique : enquêtes CREDOC

➤ L'incitation au travail et l'éradication de la pauvreté

Ces thématiques sont très présentes notamment dans le rapport de **Martin Hirsch**. L'une des propositions phare de ce rapport est en effet la création d'une aide dont le principe est de combiner revenus du travail et transferts sociaux. L'idée est de partir des revenus d'activité, pour y apporter un complément en fusionnant certains mécanismes de transferts sociaux (en l'occurrence les prestations familiales, les prestations logement, certains minima sociaux, et la prime pour l'emploi).

Faisant le constat que les revenus du travail ne suffisent pas toujours à sortir de la pauvreté et que les prestations peuvent produire des effets de seuil désincitatifs, le rapport préconise de faire en sorte que le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille, de garantir que les ressources globales des ménages comportant un actif permettent de franchir le seuil de pauvreté, de rendre le système plus lisible pour les bénéficiaires, les revenus plus prévisibles pour les familles, les transferts plus faciles à gérer et à adapter pour les organismes publics, de lutter contre la pauvreté des familles (et donc des enfants...) en s'attachant particulièrement aux cas des « travailleurs pauvres ».

Les revenus intégrés à la nouvelle prestations seraient : les minima sociaux, les prestations familiales, les aides au logement, les aides fiscales (prime pour l'emploi). Le mécanisme général est que tout revenu tiré du travail déclencherait une diminution des prestations inférieure d'environ 50% au gain provenant du travail ; pour les revenus les plus faibles, la réduction des prestations serait la plus progressive.

Conséquence de ce scénario, la prime pour l'emploi serait beaucoup plus fortement familialisée qu'elle ne l'est actuellement, et des allocations familiales seraient versées au premier enfant en bas de l'échelle des revenus.

Les estimations de coût sont pour le moment assez disparates, mais à titre de repère, il a été estimé que la somme qu'il faudrait pour faire franchir à tous les titulaires de minima sociaux le seuil de pauvreté fixé à 50% du revenu médian serait de l'ordre de 5 à 6 Mds€.

Suite à ce rapport, la loi de finances pour 2007 prévoit qu'à titre expérimental et pour une durée de trois ans, l'État permet aux départements de déroger à certaines règles concernant la prime de retour à l'emploi.

Le nouveau système d'intéressement inclut la nouvelle prime forfaitaire d'intéressement, les dispositions législatives et réglementaires régissant le dispositif des CI-RMA et des contrats d'avenir. Une quarantaine de départements ont déposé leurs candidatures pour participer à l'expérimentation dans ce cadre. La désignation du Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté dans le cadre du nouveau gouvernement (juin 2007) est venue renforcer le pilotage de cette mesure. En complément de la loi de finances 2007, la loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (août 2007) étend le principe de l'expérimentation à l'API et à dix départements supplémentaires pour le RMI. Cette limite à dix départements est levée en novembre 2007 par l'adoption d'une nouvelle disposition législative.

L'expérimentation est pilotée par l'Etat lorsqu'elle s'applique aux bénéficiaires de l'API. Dans la grande majorité des départements, l'accompagnement social de ce public est déléguée et mis en œuvre par les Caf.

Les premières expérimentations devraient débiter au mois de novembre 2007, sur la prestation (RSA – RMI et RSA – API), à laquelle est généralement adjointe un accompagnement social renforcé, voire d'autres expérimentations (ainsi le Contrat Unique d'Insertion).

Il est convenu que toute généralisation du dispositif (envisagé fin 2008) devra être précédée d'un rapport d'évaluation présenté au Parlement

➤ La fusion des minima sociaux

Le rapport **Mercier-de Raincourt** fait le constat de la limite du système d'insertion des minima sociaux ; il le décrit comme :

- injuste, d'une part car les publics bénéficiaires des différents minima sociaux sont très proches, et ne bénéficient pourtant pas des mêmes prestations d'insertion, et d'autre part car le système de droits connexes défavorise les personnes qui reprennent un emploi ;
- inefficace, comme le démontre la proportion importante d'allocataires de longue durée ;
- complexe, notamment au regard de la multiplication des acteurs et de la dispersion des financements.

Le rapport propose donc un dispositif d'accompagnement personnalisé ouvert à tous les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion. Une première série de recommandations vise à améliorer l'insertion des bénéficiaires du RMI, notamment par l'accélération du parcours d'insertion et l'accompagnement dans l'emploi. Une seconde série de recommandations vise à étendre à l'ensemble des bénéficiaires de l'API et de l'ASS le dispositif d'accompagnement personnalisé déjà prévu pour les bénéficiaires du RMI. Est également préconisée la fusion du RMI et de l'Allocation de parent isolé (longue) en une seule « allocation unique d'insertion » (AUI) gérée par les Conseils généraux. Les départements deviendraient ainsi les pilotes de l'insertion pour les bénéficiaires de tous ces minima.

Dans le même sens que ce rapport, le rapport **d'audit sur l'API de l'IGAS** estime que les conditions dans lesquelles avaient été créés l'API sont dépassées et qu'il est aujourd'hui nécessaire de renforcer la démarche d'insertion professionnelle des bénéficiaires de cette allocation. Ainsi, un traitement plus proche du RMI pourrait aujourd'hui être effectué, avec :

- un bilan systématique de la situation professionnelle pour les allocataires de l'API à l'entrée dans l'allocation,
- une démarche d'insertion ciblée,
- des opérateurs qui pourraient être des Conseils généraux volontaires, l'ANPE ou des structures locales,
- l'alignement du montant de l'API sur le RMI au terme de la première année,
- la prise en charge des frais de garde et de transports générés par la recherche d'emploi.

➤ **Les droits connexes**

Le rapport d'information sur les minima sociaux, proposé par **Valérie Létard**, traite de cette question. Il s'attache à présenter un panorama synthétique des minima sociaux, à mettre en lumière leurs grands principes mais aussi leurs incohérences, à déceler les éventuels effets pervers nés de la combinaison des différentes allocations existantes, et de leurs droits connexes.

Le rapport décrit une architecture complexe, caractérisée par une stratification de dispositifs non coordonnés, fruits de l'histoire. Il résulte de cette évolution un système de minima d'une grande diversité, au niveau des montants, des modalités d'appréciation des plafonds de ressources, de la prise en compte de la composition du foyer. En outre, le rapport analyse le système des droits connexes, remarquant que là encore, la diversité dans la prise en compte des statuts ou des revenus est de mise.

De ce bilan, le rapport tire la conclusion que le système de minima sociaux est opaque pour les bénéficiaires et désincitatif à l'emploi. A l'appui de cette conclusion, est mise en évidence la multiplicité des effets de seuil ; l'exemple du RMI montre que la sortie du dispositif entraîne la perte immédiate de l'allocation logement à taux plein automatique, de l'exonération de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle, la fin du droit à la Cmu et à la CmuC gratuites, la suppression de la prime de Noël et l'obligation de payer à nouveau un abonnement téléphonique à plein tarif. Par ailleurs, les dettes fiscales, qui étaient jusqu'alors suspendues, sont à nouveau exigibles. D'autres effets de seuil résultent de la combinaison des prestations entre elles, en particulier lors du passage d'un minima à l'autre. Ces ruptures peuvent être dues à une différence de montant des prestations, à des plafonds de ressources non coordonnés, à des revenus de référence hétérogènes, à des pertes de droits connexes.

Le rapport propose alors plusieurs orientations de réforme :

- renforcer la connaissance du phénomène pour disposer d'un véritable recensement des minima sociaux et des droits connexes ;
- améliorer la cohérence interne du système (notamment par l'homogénéisation des avances, par l'harmonisation de la neutralisation des ressources, par la mise en cohérence des délais de prise en compte de la situation). La solution de fusion de l'API et du RMI est envisagée pour n'être que partiellement retenue ;
- accentuer l'effort en faveur du retour à l'emploi notamment en levant les obstacles à l'inactivité et en généralisant l'accompagnement à tous les bénéficiaires de minima, et en recherchant une meilleure articulation entre les minima sociaux et les revenus d'activité, sans toutefois retenir l'option du RSA.

3. LES PRESTATIONS LEGALES

Alors que nous abordons la question des minima sociaux sous l'angle de l'insertion ne seront présentés ici que les mécanismes d'intéressement, qui représentent sur le plan financier le volet « activation » de la politique d'insertion. Ils concernent d'une part, deux des trois minima sociaux gérés par les Caf - le Rmi et l'Api - et d'autre part, l'Ape et le complément de libre choix d'activité de la Paje. Il faut noter que, au cours des dernières années, les réformes des systèmes d'intéressement ont été rapides ; des réformes de l'intéressement du RMI ont ainsi eu lieu en 1998, 2001 puis 2006 ; en 2007 est mis en place le système expérimental du RSA pour le RMI et l'API.

3.1 INTERESSEMENT POUR LES BENEFICIAIRES DU RMI ET DE L'API

3.1.1. Système en vigueur jusqu'en septembre 2006

Il s'agissait de rendre attractive la reprise d'activité en garantissant au titulaire du minimum social de bénéficier dans tous les cas et pendant une certaine durée d'un revenu supérieur à ce minimum. Ainsi, il permettait le cumul total (pendant 4 à 6 mois) puis partiel (pendant 3 trimestres) du revenu d'activité avec le minimum social perçu. Ce dispositif, qui existait pour le Rmi depuis sa création en 1988, a été étendu à l'Api en 1998, et a fait l'objet de deux réformes successives, en 1998 et 2001, qui l'ont rendu plus avantageux.

Au 31 décembre 2004, il y avait 141 000 bénéficiaires de l'intéressement à la reprise d'activité parmi les titulaires du Rmi, soit 11,6% de l'ensemble.

A la même date, seulement 5,3% des titulaires de l'Api se trouvaient en intéressement, soit 10 600 allocataires. La proportion était particulièrement faible pour les bénéficiaires de l'Api « longue » (femmes enceintes ou ayant un enfant de moins de 3 ans) qui, compte tenu de leur âge, sont susceptibles d'être toujours en période de formation initiale, et qui sont en outre confrontés aux problèmes de garde d'enfants.

3.1.2. La réforme de 2006

La loi relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux du 23 mars 2006 a très substantiellement modifié ce dispositif à partir du 1^{er} octobre 2006. La réforme comporte deux volets :

- La refonte du dispositif d'intéressement
- La pérennisation de la prime exceptionnelle de retour à l'emploi instituée par deux décrets du 29 août 2005.

Le nouveau système d'intéressement

Il distingue deux périodes, à compter de la reprise d'activité :

- La première période de 3 mois, au cours de laquelle l'allocataire bénéficie, pendant 3 mois effectifs⁹⁰, du cumul total de ses revenus d'activité avec l'allocation.
- La seconde période, à partir du 4^{ème} mois et jusqu'au 12^{ème} mois d'activité au cours de laquelle le bénéficiaire se voit appliquer l'un des 2 dispositifs d'intéressement suivants en fonction de la durée et de la nature de l'activité exercée.

Pour les activités salariées d'une durée contractuelle supérieure ou égale à 78 heures par mois et activités non salariées, une prime forfaitaire

Une prime mensuelle forfaitaire est versée durant 9 mois, du 4^{ème} mois d'activité jusqu'au 12^{ème} mois, même si le droit à l'allocation est interrompu au regard des revenus perçus. Les activités salariées exercées dans le cadre d'un Contrat d'avenir ou d'un Ci-rma ne sont pas éligibles à la prime forfaitaire.

Concernant le Rmi, le montant de cette prime varie selon la taille de la famille ; elle est de 150€ pour une personne isolée et de 225€ pour un couple, ou pour un ménage ayant une personne à charge⁹¹. Concernant l'Api, le montant unique est de 225€.

La prime forfaitaire n'est pas imposable, donc non prise en compte pour le calcul du droit aux prestations familiales, et est également exclue des ressources prises en considération pour la détermination des droits à l'Api et au Rmi.

Pour les activités salariées d'une durée contractuelle inférieure à 78 heures par mois, un intéressement proportionnel

Les rémunérations sont affectées durant 9 mois (du 4^{ème} mois d'activité au 12^{ème}) d'un abattement de 50%.

Le principe de la poursuite de la mise en œuvre des règles d'intéressement au-delà du 12^{ème} mois, pour les activités salariées d'une durée constatée inférieure à 750 h au terme des 12 mois, est conservé et étendu à l'Api. Cette règle est appliquée jusqu'au mois au cours duquel la 750^{ème} heure est atteinte.

La prime de retour à l'emploi

Elle pérennise tout en l'assouplissant le dispositif de « prime exceptionnelle de retour à l'emploi » instituée en 2005.

Sont concernés les bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique, de l'Allocation de parent isolé et l'ensemble des membres du foyer à charge pour le Rmi qui justifient de la reprise d'une activité professionnelle salariée d'au moins 78h par mois durant 4 mois consécutifs ou faisant l'objet d'une inscription au registre du commerce et des sociétés ou du répertoire des métiers. Les titulaires d'un Ci-rma ou contrat d'avenir sont éligibles à la prime.

Le montant de la prime est fixé à 1 000€. Le versement est effectué à l'issue du 4^{ème} mois d'activité, sauf pour les contrats à durée indéterminée ou déterminée d'une durée supérieure à 6 mois : dans cette hypothèse, il peut être effectué sur demande de l'allocataire, au terme du 1^{er} mois d'activité.

La prime forfaitaire n'est pas imposable, donc non prise en compte pour le calcul du droit aux prestations familiales, et est également exclue des ressources prises en considération pour la détermination des droits à l'Api et au Rmi.

⁹⁰ Et non de 1 mois à trois mois en fonction du moment de la reprise d'emploi

⁹¹ Prime valable pour chaque personne du foyer reprenant une activité

Le tableau ci-dessous récapitule les périodes de cumul de salaires et d'allocation RMI ou API, suivant les deux régimes d'intéressement.

Les périodes maximales de cumul du salaire avec l'allocation RMI sont modifiées par la loi de retour à l'emploi

Caractéristiques de l'emploi		Avant la réforme	Après la réforme	
Temps de travail	Salaire par rapport au RMI	Période d'intéressement = période de cumul salaire - RMI	Période d'intéressement (avec ou sans paiement RMI)	Dont période de cumul salaire - RMI
Moins de 78 heures par mois	Salaire < 2 RMI	de 12 à 15 mois	12 mois	12 mois
	Salaire > 2 RMI	de 3 à 6 mois	3 mois	3 mois
78 heures et plus par mois	Salaire < RMI	de 12 à 15 mois	12 mois	12 mois
	1 RMI < salaire < 2 RMI	de 12 à 15 mois	12 mois	3 mois
	Salaire > 2 RMI	de 3 à 6 mois	12 mois	3 mois

Source : CNAF- DSER - DREES.

Note de lecture : pour une reprise d'emploi de 78 heures ou plus par mois, et pour un salaire compris entre un RMI et deux RMI :

- avant la réforme, l'allocataire bénéficiait d'un intéressement à la reprise d'activité pendant une durée maximale allant de 12 à 15 mois. Cet intéressement correspondait au cumul total ou partiel du revenu avec l'allocation ;
- après la réforme, l'allocataire bénéficie d'un intéressement à la reprise d'activité pendant une durée maximale de 12 mois. Cet intéressement comprend une période de 3 mois durant laquelle l'allocataire cumule salaire et RMI. Pendant les 9 mois suivants, il bénéficie de primes forfaitaires mais n'est plus payé au titre du RMI.

3.1.3 Le RSA

Au cours de l'année 2007 a été lancé un programme visant à expérimenter, sur un nombre de départements importants (17 dans une première vague, un peu plus d'une vingtaine dans une seconde) le principe d'un Revenu de Solidarité Active (voir supra).

Ce RSA comporte trois objectifs :

- faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille, en supprimant les effets de seuil,
- garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté, sans que le nombre d'heures travaillées ait à approcher un temps complet,
- pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles, et le système de prestations plus lisible.

Moins ambitieux que le projet d'origine de 2005, le dispositif expérimenté ne concerne que les bénéficiaires de RMI et d'API en reprise d'activité ou dont le nombre d'heures travaillées s'accroît (et non l'ensemble des travailleurs pauvres) et ne concerne que l'intéressement à la reprise d'activité (et non l'ensemble des prestations sociales).

Il propose toutefois une nouvelle conception de l'intéressement, dont le principe est une chute des prestations sociales progressive, inférieure au surcroît de revenus d'activité perçus ; le bénéficiaire a ainsi un intérêt financier à un accroissement de son activité. Cette dégressivité dans la diminution des prestations perçues doit de plus permettre une sortie rapide des bénéficiaires de la pauvreté.

3.2 L'INTERESSEMENT POUR LES BENEFICIAIRES DE L'APE ET DU COMPLEMENT DE LIBRE CHOIX D'ACTIVITE DE LA PAJE

La difficulté pour les personnes en congé parental de retrouver une activité après une longue période d'interruption a conduit à la mise en place en janvier 2001 d'un dispositif d'intéressement destiné aux bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation à taux plein, ayant un enfant âgé de 18 à 29 mois (59 mois en cas de triplés ou plus) le mois de la reprise. Il consiste dans le maintien de l'Ape pendant deux mois en cas de reprise d'activité du parent qui s'était arrêté de travailler pour élever son enfant.

Ce dispositif a été repris lors de la création de la Paje, et bénéficie donc aux familles d'au moins deux enfants percevant le complément de libre choix d'activité. S'il est encore trop tôt pour mesurer le taux de recours à cet avantage des bénéficiaires du Clca, on peut constater qu'il a été très peu utilisé par ceux de l'Ape puisqu'il concernait moins de 2 000 d'entre eux au 31 décembre 2004 pour environ 370 000 allocataires.

3.3 LES AUTRES DISPOSITIFS D'INCITATION A LA REPRISE D'ACTIVITE

D'autres dispositifs, sans être des mécanismes d'intéressement, sont favorables aux allocataires prenant ou reprenant une activité professionnelle.

3.3.1 Le cas de l'Aah

L'Aah est un revenu différentiel (621,27€). Le mode de calcul de l'allocation d'Aah est cependant très différent de celui du Rmi et de l'Api puisque les ressources prises en compte sont celles de l'année civile précédant l'exercice de paiement et non celles du trimestre précédant celui du droit.

Deux mécanismes se conjuguent, qui permettent aux personnes ayant exercé une activité professionnelle l'année précédente, de bénéficier d'un supplément d'Aah : la prise en compte du revenu net catégoriel pour le calcul du droit, et un mécanisme récent s'apparentant à un intéressement.

La prise en compte pour le calcul de l'Aah du revenu net catégoriel, et non du revenu net perçu, revient à pratiquer un abattement de 28% sur les ressources (dans le cas général), et constitue une sorte d'intéressement de fait⁹². L'application de cette règle a donc pour conséquence de majorer très substantiellement le montant de l'Aah.

Par ailleurs, afin d'encourager l'activité professionnelle des personnes handicapées, la loi du 11 février 2005 a prévu que les rémunérations tirées d'une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail soient en partie exclues du montant des ressources prises en compte pour le calcul du droit.

Les rémunérations nettes perçues au cours de l'année de référence sont affectées d'un abattement, dont le taux dépend du niveau de ressources (de 10 à 40%).

Ces différents seuils correspondent environ à des activités à ¼ temps, mi-temps, ¾ temps et temps plein.

L'abattement est indépendant de la situation professionnelle au cours de l'exercice de paiement. Il ne s'agit donc pas d'une mesure d'intéressement à la reprise d'activité telle que celle existant en matière de Rmi-Api puisque dans ce dernier cas, l'impact de la reprise d'activité est immédiat.

3.3.2 Le barème de l'aide au logement en secteur locatif

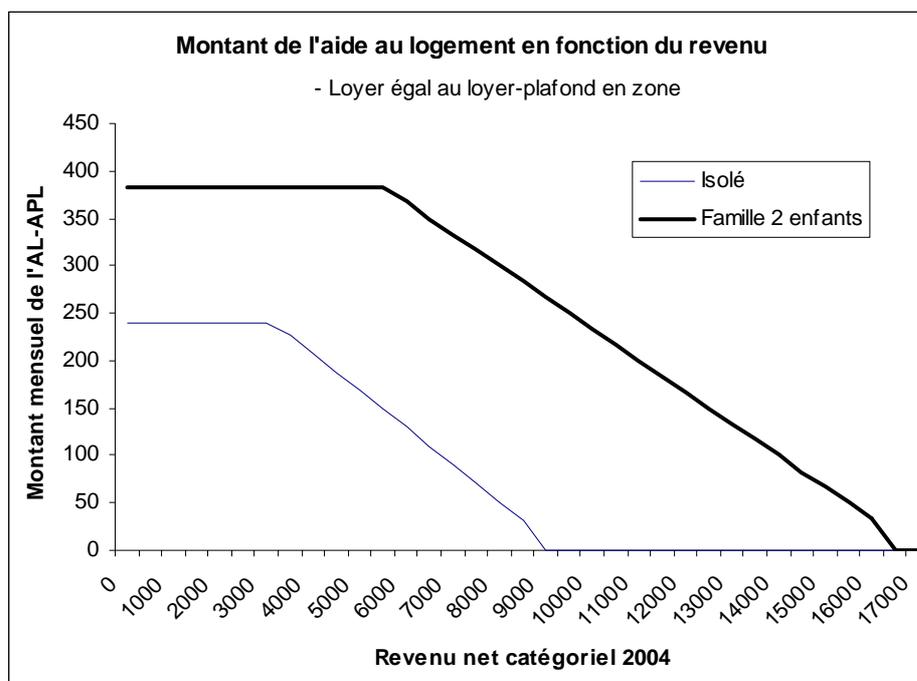
Avant la mise en œuvre du barème unique en 2001, le calcul de l'aide pénalisait la reprise d'activité professionnelle. Les titulaires de minima sociaux, non imposables, percevaient en effet l'aide à son taux maximum alors que le droit était très inférieur pour les titulaires d'un revenu d'activité du même montant. Cette différence de traitement nuisait à l'efficacité du dispositif d'intéressement institué en faveur des bénéficiaires du Rmi et de l'Api.

Tel n'est plus le cas depuis 2001, puisque la formule de calcul du nouveau barème comporte un paramètre (RO) qui permet de traiter les revenus de manière identique quelle que soit leur nature. Il s'agit d'un abattement sur les ressources, équivalent au montant du Rmi (diminué du forfait logement et du montant des allocations familiales, exprimé en revenu net imposable).

Le niveau de l'aide demeure à son maximum tant que le revenu d'activité ne dépasse pas ce montant (mécanisme du « plateau »), et décroît progressivement au-delà. Le seuil à partir duquel le montant de l'Al-Apl commence à décroître est ainsi de 3 178€⁹³ pour la personne isolée (soit 36% du Smic) et de 5 532€ pour la famille de 2 enfants (soit 63% du Smic), comme le montre le graphe ci-après.

⁹² exemple : Le montant maximum annuel de l'Aah est de 7 194€ (599,49€ x 12)(juillet 2005). Si le revenu net mensuel perçu en 2004 est de 500€, le montant de l'Aah serait égal à : $(7\ 194€ - 500 \times 12) / 12 = 99,50€$ si l'on prenait le revenu net perçu ; $(7\ 194€ - 500 \times 12 \times 0,72) / 12 = 239,50€$ en prenant le revenu net catégoriel.

⁹³ Revenu net catégoriel 2004



3.3.3 Le plafond double activité

Afin de favoriser la double activité des conjoints, certaines prestations (complément familial, allocation de base de la PAJE, APJE) bénéficient d'une majoration du plafond de ressources dans ce cas. Cette majoration s'applique, dès lors que le second revenu est au moins égal à 12 fois la Bmaf de l'année de référence. L'existence de ce plafond spécifique favorise la prise ou la reprise d'activité, puisque dans un grand nombre de situations, le droit à la prestation est maintenu grâce à la majoration, malgré la présence d'un second salaire.

Par exemple, dans le cas de l'allocation de base de la Paje, la majoration pour double activité est de 10 394 € (exprimée en revenu net catégoriel, ressources 2006). Pour un couple ayant un enfant à charge, si l'un des conjoints percevait un revenu équivalent à 2 Smic, le second peut reprendre une activité rémunérée à 1,5 Smic sans que soit remis en cause le droit à la prestation ; sans la majoration, la double activité conduirait à l'extinction du droit.

4. LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE

Les orientations institutionnelles relatives à la compétence des Caf en matière d'insertion sociale et professionnelle ont fait l'objet d'une circulaire sectorielle datant de juillet 1987, élaborée dans le contexte de la création du Revenu minimum d'insertion.

Cette circulaire souligne que :

- « l'insertion sociale, familiale est un objectif que se donnent les Caf à travers la diversité des interventions relevant de leur champ de compétence ;
- les caisses peuvent contribuer aux actions d'insertion sociale et d'accompagnement de l'insertion professionnelle ;
- les caisses peuvent soutenir les mesures d'accompagnement social et d'insertion sociale et professionnelle selon différentes modalités : aides financières, travail social, équipements sociaux ;

Elle précise également les interventions dans lesquelles les Caf ne peuvent pas s'investir :

- « les équipements et services qui relèvent, au titre de l'aide sociale, de la responsabilité du département ou de l'Etat, tels que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale – Chrs ;
- les actions entreprises dans le cadre de la formation professionnelle qui disposent de financements spécifiques ;
- les interventions visant la seule production de biens et de services. »

C'est sur la base de ces principes, régulièrement réaffirmés que les Caf mettent en œuvre des interventions qui participent à l'insertion sociale des familles et de leurs enfants. Cette dimension est présente dans de nombreux champs d'intervention (loisirs, logement ...), en offrant un accès aux droits fondamentaux et en participant à l'insertion sociale des familles dans leur environnement quotidien. .

En complément des prestations légales, et sous l'impulsion de l'actuelle Cog, les Caf ont intensifié leurs interventions visant à favoriser l'insertion sociale des publics vulnérables, notamment des familles monoparentales. Par un accompagnement adapté il s'agit de les aider dans l'accès à leurs droits sociaux, de favoriser le développement personnel et relationnel, de façon à faciliter leur parcours d'accès ou de retour vers une activité professionnelle.

De plus, depuis l'origine, la branche Famille soutient les centres sociaux. Ces structures de voisinage, implantées sur les territoires de vie des familles, et singulièrement sur les territoires les plus sensibles, constituent de véritables outils d'interventions qui participent à l'insertion sociale, voire professionnelle des publics les fréquentant.

4.1 L'OFFRE DE SERVICE EN FAVEUR DES FAMILLES MONOPARENTALES

La convention d'objectifs et de gestion pour la période 2005-2008 prévoit à son article 11.3. que les Caf « *renforcent l'accompagnement social des familles vulnérables* ». A cette fin, un socle minimal d'accompagnement social des bénéficiaires de l'Api et de certains ménages isolés bénéficiaires de la Paje doit être mis en place par les Caf ; un peu plus de 80% d'entre elles sont engagées dans cette démarche. Elles conjuguent une approche économique par le versement de la prestation et une approche sociale en utilisant les leviers dont elles disposent pour faciliter la conciliation vie familiale, professionnelle et sociale.

4. 1. 1 Des interventions reposant sur la libre adhésion des personnes, et sur le partenariat local

Généralement, cette offre s'adresse à toutes les familles bénéficiaires de l'Api et/ou monoparentales.

Toutes les interventions s'appuient sur la libre adhésion de la famille ou de la personne et le respect de son rythme de progression dans la réalisation des projets qui la concernent.

Les projets des Caf reposent tous sur le postulat de la capacité d'évolution des personnes et donc sur l'identification et la mobilisation de leurs ressources personnelles, familiale et sociale.

Le lien au territoire est fortement présent dans l'élaboration et la conduite des projets : le choix d'implantation géographique des actions est au plus proche des publics ; le projet repose sur la mobilisation des ressources de chaque territoire, ce qui suppose une analyse préalable de ces territoires en fonction des objectifs à atteindre.

Les partenariats locaux sont fortement mobilisés et diversifiés : la complexité des situations suppose des compétences diversifiées (sociales, relationnelles, dans le champ de la formation, de l'insertion professionnelle ...)

4. 1. 2 Une offre de service qui mobilise des ressources internes et externes

L'offre de service proposée par la plupart des Caf s'inscrit dans un continuum qui va de l'entretien professionnel à l'orientation et/ou à la mise en place d'actions d'insertion sociale collectives, et/ou de stages de mobilisation et/ou de re-qualification sociale, préparant à l'insertion (ou la réinsertion) professionnelle ou le retour à l'emploi.

Cette offre de service peut, selon les organismes, se décliner selon plusieurs étapes :

- **Une information à l'ouverture des droits aux prestations liées à l'isolement**, par une lettre offrant un rendez vous personnalisé, très prisé par les familles, ou lors de réunions collectives

L'objectif poursuivi par cette première étape est d'apporter aux familles une information complète quant au mode de calcul et de versement des prestations liées à l'isolement telles que l'Api et aux services et équipements auxquels la famille pourrait prétendre (halte garderies, centres sociaux, lieux d'accueil enfants-parents, etc.).

- **Une évaluation sociale de la situation de la famille** par un travailleur social de la Caf pour repérer des difficultés :
 - personnelles et familiales à la suite d'un divorce, d'une séparation ou d'un veuvage ;
 - sociales du fait d'un isolement, d'une infructueuse recherche de logement, d'un faible niveau de formation ;
 - éducatives liées à l'absence de l'autre parent, à la recherche d'un mode de garde ou à la scolarisation des enfants, etc.

Cette évaluation permet ensuite d'orienter les personnes vers des professionnels internes aux Caf ou des partenaires externes.

- **Un accompagnement personnalisé qui peut être mis en œuvre par les professionnels de travail social de la Caf** lorsque

L'accompagnement individuel est souvent pour faire émerger le projet d'insertion sociale voire professionnelle

Il s'appuie sur les potentialités des personnes et sur leur parcours personnel, familial et professionnel et permet de repérer les obstacles handicapant une démarche d'insertion professionnelle : obstacles liés à l'environnement (problème de garde d'enfant, mobilité géographique...), ou à la personne elle-même (difficulté de compréhension écrite et orale, difficulté de communication avec les autres, manque de disponibilité...). Il s'agit alors de lever ces obstacles, sans toutefois se substituer à un accompagnement vers l'emploi ou dans l'emploi.

L'accompagnement financier permet de prendre en charge tout ou partie des dépenses liées au projet d'insertion professionnelle.

Quelques Caf mobilisent des aides financières sur projets en faveur de familles monoparentales ayant un projet d'insertion sociale et professionnelle. Ces aides visent à prendre en charge tout ou partie des dépenses périphériques engendrées par le projet d'insertion professionnelle (frais de transport ou de garde d'enfants, repas extérieurs...).

Les actions collectives mettent en évidence des difficultés communes à l'ensemble des personnes concernées.

Ces actions permettent à des femmes seules ou, beaucoup plus rarement à des hommes, d'échanger entre eux sur des sujets de préoccupations communs. et ainsi de leur apporter confiance en elles, soutien et dynamisme autour d'un projet commun.

Dans ce cadre, les professionnels des Caf veillent à sensibiliser les bénéficiaires de l'Api sur la place de l'autre parent, sur le respect des droits et devoirs parentaux.

- **Une orientation des allocataires vers les partenaires institutionnels et associatifs pour le retour à l'emploi**

En relais et en complément de leur accompagnement, les Caf commencent à structurer un partenariat qui dépasse largement le champ de l'action sociale traditionnelle (conseil général, Ccas, Cidf, etc.) pour investir le champ de l'économique et de la formation (chambres consulaires, Pli, Anpe, Ddtepd, organismes de formation, etc.), partenariat qui peut s'appuyer sur des conventions d'objectif et de financement. Au-delà de l'orientation, les services proposés par les Caf sont diversifiés, de la contractualisation avec le bénéficiaire à l'inscription dans des expérimentations menées par le Haut Commissariat aux Solidarités Actives (dont l'orientation est clairement l'insertion professionnelle), en passant par le co-financement de stages de formation.

- **Une information des bénéficiaires avant la fin de versement des droits à l'Api**

Un quart des Caf envoie une notification de « fin de droits » aux bénéficiaires d'une prestation liée à l'isolement (Api, Asf) ou d'un minimum social (Api, Rmi, Aah) en orientant les bénéficiaires de l'Api en fin de droits vers les services instructeurs du Rmi et en leur adressant, le cas échéant, directement une demande d'allocation Rmi afin d'éviter les interruptions de droits.

Certaines Caf proposent un rendez-vous avec un travailleur social. Dans ce cadre, l'objectif poursuivi par les Caf est d'éviter que la seule perspective du chef de famille bénéficiaire de l'Api soit celle de « basculer » vers le Rmi ou de renouveler son droit à l'Api du fait de l'arrivée d'un nouvel enfant. Les travailleurs sociaux de la Caf mobilisent pour cela leurs compétences internes (accompagnement individuel et actions collectives) et/ou leurs partenaires externes.

Certaines Caf font évoluer ou ont fait évoluer leur « offre de service » initialement prévue pour les bénéficiaires de l'Api vers l'ensemble des familles monoparentales en difficulté d'insertion (bénéficiaires du Rmi monoparents, de l'Asf, voire de l'Ape) notamment par l'envoi d'une notification de fin de droits éventuellement accompagnée d'une proposition de rendez-vous avec un travailleur social.

C'est sur la base de ces expériences que la Cnaf a invité les Caf situées sur les départements expérimentant le Rsa à s'engager dans l'accompagnement personnalisé des bénéficiaires de l'allocation de parents isolés.

4.2 LES CENTRES SOCIAUX AGREES PAR LES CAF AU SERVICE DE L'INSERTION

Equipements de proximité les centres sociaux ont pour finalités de favoriser la socialisation des personnes et de développer la cohésion sociale sur leur territoire d'implantation.

Ils contribuent donc à l'insertion sociale des personnes qui fréquentent leurs services ou leurs activités, insertion préalable à l'insertion économique.

Majoritairement établis sur des territoires sensibles en raison des problématiques sociales de leurs habitants, ils développent des actions et s'appuient sur une méthodologie de participation active des usagers, alliant accompagnement individuel et projet collectif.

Les Caf assurent un rôle important pour ces équipements sociaux de proximité puisqu'elles ont la responsabilité d'accorder, ou non, l'agrément « centre social ».

4. 2.1 Les centres sociaux, un concept original pour développer l'insertion sociale

Initialement lieux d'animation locale destinés à développer des actions socio-éducatives et d'animation globale pour l'ensemble de la population, les centres sociaux sont des lieux de socialisation. Ils contribuent au renforcement des liens sociaux en favorisant les solidarités de voisinage, les relations intergénérationnelles et les échanges sociaux. Ils s'adaptent aux besoins des territoires et de leurs habitants. D'abord lieu d'accueil et lieu ressource, le centre social est constitué d'une équipe de professionnels et de bénévoles qui, ensemble, proposent une offre de service (accueil des jeunes enfants, accompagnement scolaire, ateliers éducatifs, permanences administratives et sociales, etc), sur la base des besoins exprimés des habitants. Le centre social permet à ses usagers de participer à un vivre ensemble renforcé par des interactions régulières.

4. 2.2 Les centres sociaux, une structure d'accompagnement à l'insertion professionnelle

Actions préparant à l'insertion professionnelle

Partant des préoccupations des usagers ou en réponse aux problématiques sociales du territoire, les centres sociaux sont amenés à proposer des activités, ateliers ou stages visant à aider les participants dans leurs démarches de retour à l'emploi.

Les activités ou les stages portent sur les différentes étapes de la démarche d'insertion professionnelle :

- ateliers portant sur l'image de soi : coiffure, soins esthétiques, « relookage » ;
- apprentissage des codes sociaux : le comportement et l'expression orale lors d'un entretien ou dans le milieu professionnel ;
- aide à la recherche d'emploi par la mise à disposition d'outils (journaux ou Internet) et aide à la rédaction d'un Cv ou de la lettre de motivation ;
- stage de micro informatique ou formation à l'utilisation d'internet.

Ainsi les centres sociaux accompagnent le retour à l'employabilité et participent à l'insertion professionnelle de personnes souvent très éloignées du marché du travail en raison de leur histoire de vie ou de difficultés sociales qu'elles ont pu rencontrer.

Les centres sociaux favorisent le développement des compétences de gestion et d'animation des bénévoles

Le fonctionnement des centres sociaux s'appuie sur une équipe de professionnels et des bénévoles. Ceux-ci prennent part tant aux activités de gestion qu'à la conception ou l'animation d'activités. Ainsi, les instances de décisions peuvent être des conseils d'administrations, des comités de gestion ...au sein desquels certaines fonctions assurées par des bénévoles, en particulier les fonctions de président, de trésorier ou de comptable, nécessitent un véritable savoir et développent des compétences professionnelles.

Il en est de même pour la prise de responsabilité en matière d'animation sociale. Les professionnels qui assurent des actions ou des activités d'animation, ont pour objectif de rendre les participants à la fois acteurs et autonomes. Ainsi des potentiels se manifestent et un transfert progressif de compétences peut s'opérer, les usagers deviennent bénévoles d'activités.

Ces savoirs acquis en formation et ces compétences développées, que ce soit dans le registre de la gestion ou de l'animation socio-éducative, contribuent à l'insertion professionnelle des usagers.

Les centres sociaux offrent des emplois d'insertion

Les centres sociaux, principalement les gestions associatives (plus de 66 % d'entre eux), ont régulièrement recours aux emplois aidés : emplois jeunes, contrat d'accompagnement à l'emploi, adultes relais, contrat de qualification, de professionnalisation, d'apprentissage, contrat d'accompagnement à l'emploi. Même si ces emplois sont faiblement qualifiés, ils permettent à leurs titulaires de s'engager dans la vie professionnelle.

5. ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE

Cette partie s'appuie sur l'étude de Patrick Horusitzky, Katia Julienne et Michèle Lelièvre, « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Solidarité et Santé*, n° 3, 2005. Les comparaisons portent sur les pays de l'Union européenne à 15, exceptée la Grèce.

5.1 NATURE DES MINIMA SOCIAUX EXISTANTS

La Commission européenne définit le revenu minimum comme un revenu qui « couvre les besoins essentiels en situation de dénuement » et précise qu'il est « non contributif, financé par l'impôt et subsidiaire par rapport à la solidarité familiale ». On peut distinguer deux cas de figures :

- dans les systèmes de protection sociale de type bismarckien, les assurances sociales sont liées à l'exercice d'une activité professionnelle ; les minima sociaux viennent alors en complément, là où les assurances sociales s'avèrent insuffisantes ;
- dans les systèmes plus universalistes, les minima sociaux font partie intégrante des systèmes de protection sociale.

En général, les minima sociaux sont calculés de manière différentielle, comme le solde entre les ressources disponibles de leurs bénéficiaires et l'objectif de revenu garanti. Ils prennent en compte la structure et la taille du ménage. Enfin, ils ne sont pas soumis à l'impôt, sauf au Danemark et au Luxembourg.

Peu de minima sociaux différents dans les systèmes universalistes, un plus grand nombre dans les systèmes « bismarckiens »
Il existe neuf minima sociaux en France mais un seul en Finlande. Cette hétérogénéité traduit pour partie la différence de conception entre d'une part des régimes essentiellement assurantiels, qui appellent une prise en charge risque par risque des insuffisances de couverture et d'autre part, des régimes de garantie universelle du type de ceux des États-Providence nordiques. L'universalité de la protection sociale dans ces pays peut, par exemple, expliquer l'absence de minimum vieillesse, en raison de l'existence d'une retraite universelle ouverte à tout résident.

Un nombre réduit de minima peut également s'expliquer par la volonté de ne pas différencier le revenu minimum garanti en fonction de l'âge (Luxembourg, Allemagne). L'absence de garantie de ressources spécifiques à destination des personnes handicapées est elle aussi justifiée dans certains pays par le fait que c'est l'assistance sociale générale qui couvre les besoins de ces populations (Allemagne, Autriche, Suède) ou d'autres dispositifs comme les régimes de pension (Finlande) et l'indemnisation du chômage (Danemark). Au sein de l'Union européenne, les trois dispositifs les plus fréquemment présents restent : le revenu minimum garanti, le minimum vieillesse et une garantie de revenu aux personnes handicapées.

L'existence d'un revenu minimum garanti pour les actifs s'est généralisée

Le revenu minimum garanti est aujourd'hui généralisé dans les quatorze pays étudiés, à l'exception de l'Italie.

Certains traits sont communs aux différents dispositifs : la prévalence du critère de résidence sur celui de nationalité, la disponibilité pour exercer un emploi, la généralisation d'une gestion locale. Au-delà de ses points communs, les systèmes de revenu minimum garantis présentent des caractéristiques variées. C'est notamment le cas en matière de conditions d'âge : cette condition est souvent de 18 ans (Belgique, Irlande, Pays-Bas, Portugal), mais de 16 ans seulement au Royaume-Uni et de 25 ans en Espagne, au Luxembourg et en France. Ce critère d'âge n'existe pas dans les pays nordiques ni en Allemagne.

D'autres caractéristiques différencient les systèmes :

- le destinataire de la prestation : individu, comme par exemple en Belgique, au Pays-Bas ou au Danemark, ou famille, comme au Royaume-Uni, en Espagne ou en Allemagne ;
- l'existence d'aménagements destinés à certains publics : jeunes au Danemark et au Royaume-Uni, étrangers en Autriche et en Allemagne ;
- seuls les pays du sud de l'Europe et la France imposent un renouvellement annuel de la demande d'allocation
- la revalorisation de la prestation est réalisée sur la base de critères divers : il peut s'agir de l'inflation (France, Italie), du salaire minimum (Pays-Bas, Luxembourg), et même d'indices tirés d'enquêtes ciblées menées auprès des consommateurs (Suède).

Le nombre de titulaires d'un revenu d'existence réservé aux catégories d'âge actif, de type RMI, varie significativement d'un pays à l'autre dans une fourchette de 0,15 % à 6 % de la population totale. Il reste difficile à comparer entre les pays et varie en fonction de divers facteurs dont naturellement la conjoncture économique, les systèmes de protection sociale et la place accordée aux dispositifs de minima au sein de cette architecture.

Dans pratiquement tous les pays européens, les bénéficiaires vivant seuls sont en nombre important (entre 57 % et 80 %), et en particulier les familles monoparentales (entre 15 % et 36 %) qui ont généralement à leur tête une femme. Toutefois, dans les pays où la condition d'âge est plus restrictive, en particulier dans certains pays du sud de l'Europe (Italie, Espagne), les couples avec enfants représentent une proportion majoritaire des ménages bénéficiaires.

Des minima spécifiques qui n'existent pas dans tous les pays pour les chômeurs, les invalides et les personnes âgées

En ce qui concerne les minima visant à répondre à des situations de fragilité spécifiques (vieillesse, handicap), leur existence n'est pas générale. Seul le revenu minimum versé aux adultes aptes au travail est susceptible de comporter des variations territoriales importantes, les critères d'accès étant en revanche fixés systématiquement au plan national pour les minima spécifiques, lorsqu'ils existent, à destination des personnes âgées, handicapées ou encore des parents isolés. L'ouverture du droit au minimum vieillesse s'aligne généralement sur l'âge légal de départ à la retraite. Le mode de revalorisation de ces prestations est en principe le même que pour celles qui s'adressent aux personnes en âge de travailler.

Enfin, d'autres catégories de bénéficiaires ont accès à un minimum spécifique, en particulier en France (allocation d'invalidité, allocation pour parent isolé, allocation d'insertion, allocation équivalent retraite), en Allemagne (allocation pour les demandeurs d'asile depuis 1993), en Irlande (allocation pour parents isolés dont l'âge des enfants dépasse 18 ans), en Italie (aide octroyée aux réfugiés, aux victimes de catastrophes naturelles, aux étudiants, aux immigrés) ou encore en Autriche (assistance sociale spécifique pour les chômeurs âgés ayant dû faire face à des restructurations). Au Portugal s'ajoutent à ces dispositifs une pension de veuvage et une pension d'orphelin, et en Espagne une protection familiale non contributive en nature, pour les enfants de moins de 18 ans.

5.2 MINIMA SOCIAUX ET INCITATION AU TRAVAIL

Schématiquement, on peut distinguer deux catégories de pays en fonction de la présence ou non d'un salaire minimum :

- *les pays qui n'ont pas de salaire minimum légal* privilégient généralement la référence à des moyens d'existence de base, les législations retenant le plus souvent un panier de biens de première nécessité (nourriture, vêtements, santé et hygiène corporelle, loisirs, mobiliers, chauffage, besoins personnels de la vie quotidienne, transport parfois...) entrant dans la composition du « revenu de subsistance ». Les prestations d'assistance sociale se composent en général dans ces pays d'un montant forfaitaire de base augmenté d'une assistance financière pour les autres principales dépenses, comme le logement, pour un montant considéré comme « raisonnable » (Finlande, Suède), ou qui peut prendre la forme de prestations complémentaires spécifiques ;
- *dans les pays où un salaire minimum existe*, le revenu minimum garanti est souvent fixé en fonction de ce salaire minimum soit explicitement (l'indemnité d'insertion au Luxembourg, ou l'allocation en vigueur aux Pays-Bas), soit implicitement (Portugal, Espagne). Il représente 72% du salaire minimum en 2004 au Luxembourg, soit 999,35 euros mensuels, et environ 63% du salaire minimum aux Pays-Bas en 2005 (9375 euros par an).

Par ailleurs, les dispositifs mis en oeuvre se distinguent selon qu'ils donnent ou non lieu à des droits associés en matière de logement. En Belgique, en Espagne et au Portugal, il n'y a pas de prestations logement attachées à l'attribution du revenu minimum. Aux Pays-Bas, une personne peut être éligible à une aide complémentaire à la location d'un logement selon les ressources du ménage, variant en fonction du loyer et de l'âge des individus. En Irlande les bénéficiaires de l'allocation peuvent prétendre à des suppléments liés au logement, ainsi qu'à des taux d'intérêts hypothécaires bonifiés en vertu du régime fiscal (« Mortgage Interest relief ») ou encore à un dispositif de « loyers différentiels », de niveau local.

Le Danemark qui n'a pas introduit de salaire minimum se démarque, quant à lui, de l'ensemble de ses voisins européens, y compris du nord de l'Europe, dans la mesure où la garantie de ressources y a été initialement fixée (en 1986) en proportion de la pension de vieillesse uniforme (90% ou 80%). Après la réforme de 1997 portant sur les politiques actives de l'emploi, le revenu minimum a été calculé à partir du montant maximum versé au titre des indemnités de chômage : à hauteur de 80% pour les personnes ayant des enfants (1416 euros mensuels en 2002) et 60% pour les personnes sans enfants (1066 euros mensuels en 2002). Les bénéficiaires qui supportent des frais de logement particulièrement élevés peuvent recevoir également une aide au logement complémentaire, exonérée d'impôt.

Si l'on compare, dans une perspective d'incitation au travail, les montants des minima sociaux et ceux des salaires minimaux, il apparaît que la majorité des pays offre des prestations de revenu minimum garanti d'un montant supérieur à 50 % du niveau du salaire minimum local. Cette proportion dépassait même en 2004 les 80 % en Irlande et au Royaume-Uni. Toutefois, dans ce dernier pays ce pourcentage élevé peut s'expliquer par le niveau un peu moins élevé du salaire minimum (rendu obligatoire qu'en 1998) malgré la revalorisation significative de celui-ci. Remarquons enfin que le Portugal fait exception à cette situation de relative proximité entre minima salariaux et sociaux, avec un rapport de 29 % entre ces deux types de revenus.

Minima sociaux et incitation au travail

Le revenu minimum destiné aux actifs est partout défini comme un revenu différentiel : les ressources supplémentaires, notamment issues du travail, qui permettent de se rapprocher du seuil minimum abaissent d'autant l'allocation versée. Ce mécanisme est efficace pour lutter contre la pauvreté, si tant est que le seuil minimal de revenu défini est au moins égal au seuil de pauvreté. Il est aussi le mécanisme le moins coûteux pour les finances publiques parmi les mécanismes efficaces pour lutter contre la pauvreté. Mais il présente des inconvénients bien connus :

- il peut décourager la reprise d'un emploi car il ne procure aucun gain monétaire à leurs bénéficiaires lorsque ces derniers reprennent un emploi dont le revenu est inférieur au plafond de l'allocation (taux marginal d'imposition égal à 100%) ;
- il peut être injuste car il conduit à un revenu net, pour les personnes qui travaillent, proche des revenus d'assistance des personnes qui ne travaillent pas.

Pour ces raisons, le plupart des pays se sont dotés de dispositifs complémentaires qui incitent à un retour durable à l'emploi. Deux familles de dispositifs complémentaires peuvent être envisagés : la **contrainte** ou **l'incitation**. La contrainte consiste à imposer une obligation de travail. En Europe, aucun pays n'y a recours, même si tous affirment le principe de disponibilité au travail comme une condition plus ou moins explicite de l'octroi des aides. Mais même lorsque cette condition est posée comme principe, elle n'est guère concrétisée en pratique. Il reste que ce principe peut être stigmatisant pour les bénéficiaires du revenu minimum et encourage leur sortie du dispositif.

La plupart des pays ont en revanche recours à des mécanismes incitatifs consistant à faire en sorte que le travail rapporte relativement au non travail. Deux types d'incitations peuvent être distinguées. On peut inciter au retour à l'emploi en rendant la transition payante ou désinciter au non-retour à l'emploi en rendant l'absence de transition coûteuse. Dans les deux cas, on peut utiliser des leviers monétaires ou non monétaires, ce qui fait quatre types de dispositifs complémentaires. Au sein des incitations monétaires à l'acceptation d'un emploi, il convient de distinguer de surcroît les incitations temporaires qui portent sur le flux de travailleurs (mécanismes de type intéressement), des incitations permanentes qui portent sur le stock de personnes qui occupent un emploi, indépendamment de leurs origines. Selon cette typologie, le tableau ci-dessous dresse la synthèse des dispositifs complémentaires pratiqués en Europe par l'ensemble des pays qui ont fait le choix d'un mécanisme de revenu garanti. Premier constat, tout les pays utilisent les leviers non monétaires, qu'il s'agisse de désinciter au refus d'emploi ou d'inciter à l'acceptation. Ces leviers consistent par exemple à affirmer avec plus ou moins de force que l'acceptation d'un travail est un devoir pour l'individu, que chacun est obligé de subvenir à ses besoins et doit en permanence chercher un travail avec un salaire convenable aussi longtemps qu'il est capable de travailler. Ils consistent aussi dans la mise en oeuvre d'actions ou de programmes d'insertion, parfois assortis de formations adaptées aux caractéristiques des bénéficiaires. En facilitant les transitions vers de meilleurs emplois, ces programmes ont une dimension incitative.

Deuxième constat, la grande majorité des pays utilise en même temps des leviers monétaires (ils ne sont que 6 sur 17 à ne pas utiliser de tels leviers) :

- parmi les 11 pays qui utilisent des leviers monétaires, 4 ont recours à des désincitations monétaires au refus d'emploi. Concrètement, le montant des allocations peut dans ces pays être réduit en cas de refus d'une proposition d'emploi adaptée au profil du bénéficiaire ;
- six pays ont recours à des incitations monétaires permanentes, avec des mécanismes du type *Working Tax Credit* au Royaume-Uni, *Labor Tax Credit* aux Pays-Bas, ou Prime pour l'emploi en France ;
- enfin, 8 pays ont recours à des primes temporaires au retour à l'emploi, de type intéressement. Ces dernières sont donc les dispositifs les plus utilisés en Europe.

Le total dépasse 11 car des pays ont recours simultanément à plusieurs leviers monétaires. C'est le cas par exemple du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la France qui utilisent à la fois des mécanismes monétaires incitatifs temporaires et permanents. C'est le cas aussi de l'Allemagne, de la Belgique et du Danemark qui utilisent à la fois des désincitations monétaires au refus d'emploi et des incitations monétaires temporaires à l'acceptation d'un emploi.

Nature des mécanismes complémentaires mis en œuvre en Europe

Pays	Désincitation non monétaire au refus d'emploi. Incitations non monétaires à l'acceptation	Désincitations monétaires au refus d'emploi	Incitation monétaire temporaire à l'acceptation d'emploi	Incitation monétaire permanente à l'occupation d'un emploi
Allemagne	O	O	O	
Autriche	O			
Belgique	O	O	O	
Danemark	O	O	O	
Espagne	O			
Finlande	O			O
France	O		O	O
Grèce	Pas de système général.			
Irlande	O		O	O
Islande	O			O
Italie	O			
Liechtenstein	O		O	
Luxembourg	O		O	
Norvège	O			
Pays-Bas	O	O		O
Portugal	O			
Royaume-Uni	O		O	O
Suède	O			

Source : Y. L'Horty, « Revenu minimum et retour à l'emploi : une perspective européenne », Document de recherche, EPEE, 2004

La politique familiale ne peut se substituer à la politique de l'emploi. Pour autant, en matière d'insertion, au moyen de leviers qui lui sont propres, notamment via les mécanismes d'incitation à l'activité des aides qu'elle distribue, la politique familiale est partie prenante à la réalisation des objectifs fixés par la politique de l'emploi.

Les thèmes retenus pour structurer les scénarios sont les suivants :

- les modalités du ciblage : politique générale pour tous les bénéficiaires sans emploi ou différence de traitement dans l'accompagnement en fonction de la situation personnelle
- l'incitation, notamment via les dispositifs d'intéressement et des droits connexes ; ainsi que de la palette des services qui accompagnent la solvabilisation
- les modalités de la contrepartie : quelle forme prend le contrat entre le bénéficiaire et la société ?
- la poursuite éventuelle du mouvement de décentralisation

1. RESUME DES SCENARIOS

Scénario 1 : tendanciel

Ce scénario a été écarté (voir plus bas)

Scénario 2 : politique familiale confortée

Résumé : Dans un contexte économique favorable, l'insertion sur le marché du travail est naturellement facilitée. Les réformes consistent alors à favoriser le pouvoir d'achat par une hausse des salaires minimum, et par la distinction d'une partie d'aide « assistantielle » et d'une partie d'aide dégressive en fonction des revenus professionnels. Les contreparties sollicitées sont adaptées aux possibilités du public visé ; un accompagnement social et professionnel poussé est proposé.

Objectifs des politiques

Mesures en faveur du pouvoir d'achat et recul du travail à temps très partiel au profit d'emplois à durée plus importante.

Structure des minima sociaux

Création d'un minima à deux socles : un socle allocation universelle et un socle dégressif en fonction des revenus du travail.

Incitation

Accompagnement professionnel et social massif, surtout sous l'angle conciliation vie familiale / vie professionnelle.

Conséquences

Les minima sociaux deviennent des dispositifs où jouent pleinement la solidarité et l'assistance.

L'accès au droit est privilégié. La conciliation « vie familiale / vie professionnelle » devient une problématique majeure.

Le développement de l'accompagnement très adapté « aux profils d'employabilité » favorise à terme, au prix d'un investissement public important, le recul de l'exclusion.

Scénario 3 : La politique familiale contestée

Résumé : Dans un contexte économique tendu, on assiste à une décentralisation très poussée de l'insertion. Alors que l'API est transférée aux départements, les montants même des prestations sont laissées au libre arbitre des conseils généraux, encadrés par un plafond et un plancher définis nationalement. L'Ass est supprimée, dans une logique de fusion avec le RMI. Les dispositifs d'intéressement sont également entièrement déterminés par les départements, tandis que les droits connexes sont supprimés. L'accompagnement des bénéficiaires s'effectue sur un mode plus coercitif, avec un renforcement des sanctions en cas de non exécution d'obligations dans le contrat d'insertion ou de refus de propositions d'emploi ou d'insertion.

Objectifs poursuivis

Politique de l'emploi, dans un contexte de raréfaction des fonds publics et de moindre acceptabilité des prélèvements obligatoires. Poursuite de la décentralisation.

La structure des minima sociaux

Décentralisation de l'Api, fusionnée avec RMI. Plus de barème national : le barème propre à chaque département doit pour autant obligatoirement respecter un montant plafond et un montant plancher imposé par l'Etat.

Incitations et contreparties

Les dispositifs d'intéressement sont ajustables par les conseils généraux : ceux-ci peuvent prendre la forme de mécanismes d'intéressement temporaires ou bien de dispositifs permanents conformément au principe du RSA. En pratique, peu d'extension du mécanisme pour les travailleurs pauvres non allocataires.

Suppression des droits connexes.

Sanctions administratives renforcées, en lien avec réforme de l'indemnisation du chômage qui permet la suspension des différentes aides lorsque l'allocataire refuse les propositions de démarche d'insertion qui lui sont faites.

Conséquences

Les politiques d'insertion totalement décentralisées sont caractérisées par une très grande hétérogénéité sur le territoire national. Différentes stratégies sont adoptées, en fonction des orientations politiques locales et des contraintes économiques propres à chaque bassin d'emploi :

- politiques d'assistance « opérationnelles », avec des dispositifs d'insertion sans nécessairement d'impact sur le montant de la prestation ;
- politiques d'assistance « exigeantes », déclinant la nouvelle logique de l'indemnisation du chômage (baisse de la prestation à son strict minimum en cas de refus d'un emploi ou d'une formation), ou sous forme de « droit de tirage » (baisse du montant de l'allocation en fonction de la durée de son bénéfice).

Scénario 4 : la politique familiale renouvelée et recentrée

Résumé : Dans un contexte financier laissant peu de marge de manœuvre, la mise en œuvre volontariste du RSA, revenu de solidarité active, bouscule les dispositifs en place et le rôle des différents acteurs. Sont de fait fusionnés RMI, API et ASS englobés dans la prestation plus large qu'est le RSA, piloté par l'Etat. Celle-ci garantit un revenu minimum, permet une incitation permanente pour le retour vers l'emploi et étend le dispositif aux travailleurs pauvres. La contrepartie demandée aux bénéficiaires est renforcée via des objectifs de contractualisation tandis que des dispositifs d'accompagnement sont mis en place pour favoriser l'insertion économique et sociale.

Objectifs poursuivis

Lutte contre le chômage et la pauvreté, optimisation de l'utilisation sociale de chaque euro dépensé. Renforcement de l'incitation à l'activité.

La structure des minima sociaux

Généralisation du RSA : intégration des trois minima sociaux d'insertion (RMI, API et ASS) et dispositif d'intéressement fonctionnant à titre permanent. Suppression de la PPE.

L'Etat assure le pilotage et le financement du RSA, au nom de la solidarité nationale.

Réforme profonde des droits connexes : attribution sur le critère des revenus.

Incitations et accompagnement

Le RSA apporte une aide qui n'est jamais désincitative à l'activité.

Des guichets uniques se mettent en place de manière à améliorer la prise en charge « à l'entrée » des bénéficiaires.

Développement de la contractualisation avec les bénéficiaires dans une logique de contrepartie : démarche d'insertion obligatoire et de service pour l'accompagnent également obligatoire.

Conséquences

Eradication des trappes à inactivité

Recul effectif du taux de pauvreté et soutien mieux ciblé pour les travailleurs pauvres, au risque de l'entretien de la modération salariale et du travail à temps très partiel.

2. SCENARIOS

SCENARIO 1 : TENDANCIEL

Contrairement aux autres chapitres, on ne trouvera pas ici de scénario 1, dit scénario tendanciel. Les réflexions en cours et les expérimentations lancées par le Haut Commissariat aux Solidarités Actives suggèrent en effet des inflexions assez notables par rapport à la situation actuelle, dans tous les cas. Pour se projeter à l'horizon 2015, sont ainsi privilégiés trois scénarios contrastés, intégrant les changements qui se dessinent d'ores et déjà.

SCENARIO 2 : LA POLITIQUE FAMILIALE CONFORTEE

Résumé : Dans un contexte économique favorable, l'insertion sur le marché du travail est naturellement facilitée. Les réformes consistent alors à favoriser le pouvoir d'achat par une hausse des salaires minimum, et par la distinction d'une partie d'aide « assistantielle » universelle et d'une partie d'aide dégressive en fonction des revenus professionnels. Les contreparties sollicitées sont adaptées aux possibilités du public visé ; un accompagnement social et professionnel poussé est proposé.

Le contexte de ce scénario est favorable :

- Un contexte économique porteur permet le développement de l'emploi
- Une politique de l'emploi qui prend en compte des facteurs situationnels des bénéficiaires, en particulier les différents niveaux d'employabilité
- Les marges de manœuvre retrouvées facilitent un co-pilotage entre Etat et collectivités locales des politiques publiques pour l'insertion professionnelle et le soutien aux bas revenus

Objectifs poursuivis

Dans ce scénario, la question de l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux est facilitée par le contexte économique. Le dynamisme du marché de l'emploi entraîne naturellement une baisse du nombre de bénéficiaires, ce qui tend à accréditer le succès des réformes de l'intéressement déjà entreprises. La période économiquement favorable incite à l'adoption de mesures visant à renforcer l'employabilité des bénéficiaires les plus éloignés du marché de l'emploi.

La structure des minima sociaux

Les minima sociaux sont recentrés sur les personnes qui sont les plus éloignées de l'emploi. Se met en place une aide dégressive, dans la logique du RSA, qui assure un continuum de ressources entre le revenu du travail et les revenus sociaux. Elle est conditionnée à l'obligation pour le bénéficiaire de souscrire des engagements susceptibles de favoriser son insertion professionnelle (cf ci-après).

L'activation, si elle demeure un objectif prioritaire (notamment pour une part des chômeurs de longue durée et des personnes isolées), ne résout pas pour autant les situations de grande pauvreté, en particulier lorsque l'employabilité des personnes est très réduite. La création d'une allocation de base « assistantielle » (et fusionnant par conséquent les différents minima sociaux existants) répond à ce dilemme en prenant en charge ces publics, à savoir les personnes âgées, affectées par un handicap ou une invalidité pénalisante les rendant inaptes à occuper à un emploi : pour ces situations, la logique d'activation n'a pas matière à s'appliquer. Pour les personnes valides d'âge actif en profonde exclusion, un accompagnement personnalisé est mis en place, tentant compte des perspectives de renforcer leur employabilité.

L'aide conditionnelle dégressive et l'aide « assistantielle » constituent les deux faces d'une même allocation, dont le barème est défini au niveau national. Le premier niveau de solidarité est financé par l'Etat et le deuxième niveau dégressif fonction du retour à l'emploi et du revenu du travail est financé par les départements, renforçant leur investissement dans la politique de l'insertion professionnelle. Ce co-financement est naturellement transparent pour l'allocataire qui reçoit une allocation complète en une seule fois, auprès d'un seul organisme gestionnaire : la Caf.

Concernant les incitations financières

Les dispositifs d'intéressement sont simplifiés. Outre le volet de l'allocation d'assistance dégressif avec le revenu d'activité, est offert un soutien exceptionnel au cours de la reprise de l'emploi, dont les modalités sont en charge et déterminées par les conseils généraux : celui-ci peut tout aussi bien prendre la forme d'une prime exceptionnelle, apportant une incitation financière forte à court terme, qu'une aide en nature du type chèque transport.... Les contrats aidés ne sont pas remis en cause dans leur logique générale, une partie du succès de la politique de l'emploi leur étant attribuée. Les droits connexes demeurent mais ne sont plus tributaires d'un statut : c'est la situation de ressources qui détermine l'ouverture des droits, avec une logique dégressive chaque fois que c'est possible. Les collectivités locales peuvent dans ce contexte maintenir voire développer les droits connexes attribués aux personnes à bas revenus.

Concernant les contreparties

On promeut ici une notion de contrepartie, exprimée sous l'angle de la notion d'utilité sociale : chacun doit pouvoir avoir le sentiment de participer à la société. Cette participation revêt différentes formes en fonction des possibilités pour le public concerné d'accéder à l'emploi. Pour les personnes dont on estime qu'elles ne peuvent retrouver à moyen terme un emploi, l'insertion recherchée est d'abord sociale. Il s'agit moins d'imposer des contreparties que d'apporter assistance aux personnes en grande difficulté. Pour ces publics, l'approche glisse davantage vers la dynamisation des politiques d'accès aux droits, et, la problématique du contrôle devient secondaire. La contrepartie qui leur est alors demandée s'exprime sous forme de prise en charge personnelle des actes de leur vie courante ; elle est associée à un accompagnement individuel important ; des tâches d'entraide à leur portée leur sont proposées pour renforcer leur sentiment d'utilité.

Pour les personnes dont on estime qu'elles ne peuvent accéder à un emploi, tout en étant capable de réaliser quelques tâches, l'Etat réserve des emplois spécifiques, d'utilité publique. Peuvent être également envisagés, par le développement du tiers secteur et des chantiers d'insertion, des offres d'emplois spécifiques pouvant constituer une étape pour le parcours de l'insertion économique. Ces postes réservés constituent donc un étage supplémentaire de la logique d'activation: l'octroi du minimum social peut être assorti de l'obligation d'accepter une offre d'emploi, dès lors que l'aptitude à occuper ce type d'emploi est établie. Pour les personnes les plus proches de l'emploi, elles sont naturellement incitées à en chercher un. Le volet « insertion », dans son acception « retour à l'emploi », est accentué pour les personnes très éloignées de l'emploi, puisque c'est ce public qui devient désormais prioritaire. L'enjeu des incitations porte désormais sur les facteurs qui sont cause d'éloignement du marché du travail, c'est-à-dire la formation, la mobilité..., et tous leviers qui favorisent l'adéquation des personnes à l'emploi. L'octroi du minimum social est alors conditionné à l'acceptation de ces démarches susceptibles d'améliorer le profil d'employabilité.

Concernant l'accompagnement

Aux contreparties décrites ci-dessus, est adossée une logique d'accompagnement permettant d'orienter les personnes vers le retour à l'emploi. La question du suivi est essentielle, et s'appuie sur un dispositif conduisant les différents services publics sociaux et de la formation professionnelle à conjuguer leurs moyens pour proposer aux personnes un parcours de retour vers l'emploi (bilan social, bilan professionnel, programme de formation, identification des freins à l'emploi, aide personnalisée...).

La situation de quasi-plein emploi s'accompagne également d'une généralisation de l'activité professionnelle des femmes. La problématique de la conciliation vie familiale et vie professionnelle représente donc un enjeu majeur. Pour répondre à ce besoin, les pouvoirs publics densifient et diversifient les aides directes aux parents ayant de jeunes enfants, comme les financements pour le développement de l'offre en mode de garde, en qualité comme en quantité (voir chapitre petite enfance). Les collectivités locales rationalisent l'ensemble des dispositifs de suivi, d'accompagnement et de formation des bénéficiaires. Elles accentuent leur politique d'insertion sur le volet social et renforcent leur système d'aide aux exclus. Par ailleurs, les différentes institutions sociales réorientent leur politique d'insertion vers des politiques ciblées rendues possibles par les moyens disponibles : prise en charge des frais liés à la garde d'enfants, aux transports, à la formation professionnelle, etc...

Conséquences

- Les minima sociaux deviennent des dispositifs où jouent pleinement la solidarité et l'assistance.
- L'accès au droit est privilégié. La conciliation « vie familiale / vie professionnelle » devient une problématique majeure unanimement reconnue.
- Le développement de l'accompagnement très adapté « aux profils d'employabilité » favorise à terme, et au prix d'un investissement public important, le recul de l'exclusion

Résumé : Dans un contexte économique tendu, on assiste à une décentralisation très poussée de l'insertion. Alors que l'API est transférée aux départements, les montants même des prestations sont laissés au libre arbitre des conseils généraux, encadrés par un plafond et un plancher définis nationalement. L'Ass est supprimée, dans une logique de fusion avec le RMI. Les dispositifs d'intéressement sont également entièrement déterminés par les départements, tandis que les droits connexes sont supprimés. L'accompagnement des bénéficiaires s'effectue sur un mode plus coercitif, avec un renforcement des sanctions en cas de non exécution d'obligations dans le contrat d'insertion ou de refus de propositions d'emploi ou d'insertion.

Le contexte est celui d'une croissance économique faible et pauvre en emplois, d'un vieillissement accéléré de la population, d'un effritement des structures familiales traditionnelles, du recentrage des politiques sociales dans une logique de ciblage et de contrôle.

- Le repli de la population active en emploi renforce les tensions financières sur les budgets publics.
- La dualité du marché du travail (emplois protégés d'une part et emplois précaires et chômage persistant d'autre part) creuse les inégalités de revenus, rendant inévitable le financement d'un filet de sécurité pour les plus pauvres.
- Le vieillissement exacerbé et l'abaissement du niveau de la fécondité accentuent les tensions entre générations.

Objectifs poursuivis

Dans ce scénario, l'ensemble des politiques sociales est refondue à l'aune des objectifs de la politique de l'emploi, dans un contexte de raréfaction des fonds publics et de moindre acceptabilité des prélèvements obligatoires. La décentralisation se poursuit, largement en réponse à l'affaiblissement de la capacité financière et de la légitimité de l'Etat. Le positionnement des départements en tant que chefs de file de la politique d'action sociale et de l'insertion s'accompagne d'un renforcement des inégalités territoriales.

La structure des minima sociaux

L'insertion et les aides monétaires qui en sont le levier sont confiées en totalité aux conseils généraux. Cela se traduit par une décentralisation des compétences en matière de mise en œuvre de l'Api, à l'instar du Rmi en 2004, qui de facto se trouve fusionnée avec lui. Une spécificité subsiste toutefois dans les modalités de l'accompagnement, compte tenu notamment des contraintes spécifiques des personnes isolées avec jeunes enfants (cf plus loin). Le financement des dispositifs est naturellement transféré aux conseils généraux, avec un transfert de recettes fiscales correspondant. Les conseils généraux obtiennent le transfert d'une recette fiscale dont la dynamique est proche de celle de l'activité économique, ce qui s'avère moins pénalisant que le transfert d'une fraction de TIPP décidé en 2004, dont l'évolution est déterminée par la consommation nationale de carburants.

Le pilotage local s'exerce avec nettement plus d'autonomie s'agissant de la détermination des règles propres à chaque dispositif. Le cadre national qui prévalait jusqu'alors est en effet desserré : les conseils généraux peuvent désormais faire varier les montants des minima octroyés aux allocataires : il n'y a plus de barème national. Le barème propre à chaque département doit pour autant obligatoirement respecter un montant plafond et un montant plancher, qui est imposé par l'Etat.

Le minimum social « ASS » est supprimé afin de rendre plus lisible la politique d'indemnisation du chômage : les individus bénéficient donc soit des indemnités versées dans le cadre des Assedic (logique assurantielle), soit des revenus du minimum social d'insertion unifié (logique assistancielle : MSI (minimum social d'insertion)= RMI+API+ASS).

Concernant les incitations financières

Les dispositifs de la prime de retour à l'emploi, des primes forfaitaires sont ajustables par les conseils généraux : ceux-ci ont totale liberté pour choisir entre des mécanismes d'intéressement temporaires comme les dispositifs actuels ou bien des dispositifs permanents comme la logique du RSA, dont la vocation initiale est de s'étendre également aux travailleurs pauvres. En pratique, un grand nombre de départements font le choix de cibler l'incitation de retour ou d'accroissement d'activité sur les personnes bénéficiaires du MSI, public jugé prioritaire au détriment des travailleurs pauvres non allocataires.

Dans l'ensemble, les droits connexes sont supprimés : cette solution radicale est choisie pour éliminer définitivement les effets pervers de trappes à inactivité. La tarification sociale disparaît, Edf, Gdf et France télécom se désengagent, ne conservant que les dispositifs liés aux situations d'urgence.

Concernant les contreparties

Une réforme de l'indemnisation du chômage offre des prestations moins avantageuses et plus conditionnées à la recherche effective d'emploi : la suspension des allocations en cas de refus de deux emplois jugés correspondant aux compétences de l'allocataire est mise en œuvre effectivement.

Afin de maîtriser leurs dépenses et renforcer l'activation, les départements développent les leviers permettant d'imposer des contreparties aux bénéficiaires de minima sociaux, en particulier s'agissant des sanctions administratives. Suivant des modalités spécifiques pour chaque département, le dispositif permet ainsi désormais de suspendre les différentes aides lorsque l'allocataire refuse les propositions de démarche d'insertion qui lui sont faites. Ces nouvelles sujétions créées pour tous les bénéficiaires du nouveau minimum social d'insertion MSI sont donc en cohérence avec celles du service public de l'emploi. Également sur le modèle du service de l'emploi, le principe de visites mensuelles obligatoires est instauré, tout comme la mensualisation du calcul de l'allocation, qui permet de renforcer conjointement l'accompagnement et le contrôle.

Ces mécanismes conduisent assez naturellement les organismes en charge de l'insertion à opérer une sélection des publics, en fonction de leur profil d'employabilité : un profilage est adopté, consistant à scinder la population en quelques catégories pour lesquelles un suivi différencié est appliqué.

Concernant l'accompagnement

Cette décentralisation poussée jusqu'à son terme entraîne un transfert de l'accompagnement social aux conseils généraux. Les différentes stratégies locales des conseils généraux fédèrent à des degrés divers l'ensemble des Institutions sociales : collectivités locales, ANPE, AFPA, Caf, associations d'insertion, etc.

Le plus souvent, les dispositifs mis en place relèvent du filet de sécurité sociale de deuxième chance : limité dans le temps, ils offrent aux personnes en situation d'exclusion un droit à un certain nombre de mois de minimum social et à un droit à certaines prestations d'accompagnement (stages, formation...). Par exemple, un droit opposable au mode de garde est instauré pour faire en sorte que la question de l'accueil de l'enfant ne soit plus un obstacle à la reprise d'un emploi ; les femmes seules (ex public API) sont les principales destinataires de ce droit opposable très ciblé, soumis une condition de situation et de ressources.

Finalement, on assiste à une sélection des personnes en fonction des choix politiques arrêtés localement et à un « nomadisme social » qui attise les tensions entre collectivités et qui tend à une harmonisation progressive vers les dispositifs les plus coercitifs.

Conséquences

Les politiques d'insertion totalement décentralisées sont caractérisées par une très grande hétérogénéité sur le territoire national. Différentes stratégies sont adoptées, en fonction des orientations politiques locales et des contraintes économiques propres à chaque bassin d'emploi :

- Politiques d'assistance « opérationnelles », avec des dispositifs d'insertion sans nécessairement d'impact sur le montant de la prestation
- Politiques d'assistance « exigeantes », déclinant la nouvelle logique de l'indemnisation du chômage (baisse de la prestation à son strict minimum en cas de refus d'un emploi ou d'une formation), ou sous forme de « droit de tirage » (baisse du montant de l'allocation en fonction de la durée de son bénéfice)

Résumé : Dans un contexte financier laissant peu de marge de manœuvre, la mise en œuvre volontariste du RSA, revenu de solidarité active, bouscule les dispositifs en place et le rôle des différents acteurs. Sont de fait fusionnés RMI, API et ASS englobés dans la prestation plus large qu'est le RSA. Celle-ci garantit un revenu minimum, permet une incitation permanente pour le retour vers l'emploi et cible un dispositif efficace pour soutenir les travailleurs pauvres. La contrepartie demandée aux bénéficiaires est renforcée via des objectifs de contractualisation tandis que des dispositifs d'accompagnement sont mis en place pour favoriser l'insertion économique et sociale.

Ce scénario s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Un contexte financier laissant peu de marge de manœuvre.
- La conduite de politiques sociales volontaristes conduisant à des arbitrages entre risques impliquant une réaffirmation et un recentrage de la politique familiale
- La lutte contre l'échec scolaire et contre le chômage de masse érigée en priorité.
- Un souci d'équilibre dans le développement des territoires.

Objectifs poursuivis

Dans ce scénario prime la logique de politique de l'emploi et lutte contre la pauvreté, avec l'exigence de l'optimisation de l'utilisation sociale de chaque euro dépensé. Les dispositifs sont ainsi refondus dans leur ensemble, en lien avec les droits connexes et l'ensemble des contrats aidés de la politique de l'emploi.

La structure des minima sociaux

Dans la lignée des nombreux rapports publiés sur la question depuis le début des années 2000 (Rapport Létard, Rapport Mercier-de Raincourt, Rapport CERC, Rapport Hirsch), et sous l'impulsion du Haut commissariat aux solidarités actives, l'homogénéisation des mécanismes entre les trois minima sociaux d'insertion (RMI, API et ASS) est assurée par leur intégration dans le revenu de solidarité active qui s'y substitue. Le RSA englobe de fait les minima sociaux et un dispositif d'intéressement fonctionnant à titre permanent. La solvabilisation des familles monoparentales est traitée dans le cadre des allocations familiales en renvoyant la prise en charge des surcoûts liés à l'isolement du parent au dispositif des prestations familiales : est alors créé, sous condition de ressources, une majoration d'allocations familiales en faveur des parents isolés.

La création du RSA avec son principe d'extension aux travailleurs pauvres s'accompagne de la suppression de la prime pour l'emploi. Compte tenu du rôle essentiel de redistribution des revenus et de lutte contre la pauvreté conféré au RSA, c'est l'Etat qui en assure le pilotage et le financement, au nom de la solidarité nationale. Il en résulte une relative recentralisation du volet prestation de l'ex-RMI. On peut toutefois également imaginer dans ce scénario le principe d'un co-financement où les départements supporteraient une partie de la charge financière du RSA, relative aux allocataires hors emploi.

Une réforme profonde des droits connexes est entreprise : à partir d'un état des lieux très complet, son principe est de rechercher la mise en cohérence et la plus grande efficacité pour aider à l'insertion. On ne retient plus désormais l'attribution des droits sur le seul critère du statut. Ce sont des critères jugés plus équitables qui justifient les droits et notamment le niveau de ressources. Cette harmonisation est également mise en œuvre en matière fiscale : le régime d'exonération de la redevance audiovisuelle est aligné sur celui de la taxe d'habitation : comme pour celle-ci, un mécanisme de condition de ressources est appliqué, avec une logique de capacité contributive pour les contribuables potentiels.

Concernant les incitations financières

La fusion du RMI, de l'Api et de l'ASS est accompagnée d'une réforme des dispositifs d'intéressement avec la généralisation du revenu de solidarité active. Conformément à son principe, le RSA apporte une aide qui n'est jamais désincitative à l'activité. Le RSA augmente en effet, à titre permanent, le revenu disponible des bénéficiaires dès la première heure travaillée. Ce dispositif induit des modifications de comportement des bénéficiaires de minima sociaux, qui sont par ailleurs particulièrement accompagnés (assistance et mise à disposition d'outils) pour anticiper leurs revenus lorsqu'ils projettent de reprendre un emploi. Des guichets uniques se mettent en place de manière à améliorer la prise en charge « à l'entrée » des bénéficiaires, consistant moins à désigner une seule institution gestionnaire, qu'à organiser une plateforme d'accueil entre les différents acteurs en charge de la personne.

La refonte des minima sociaux est étroitement articulée avec la réforme des contrats aidés, vers un contrat unique, réforme qui inscrit durablement le principe d'un co-financement Etat/ collectivités locales.

Concernant les contreparties et l'accompagnement

Les Caf, qui réalisent désormais l'instruction administrative, se voient confier un rôle de diagnostic et d'orientation des bénéficiaires qu'elles ont à connaître dans le cadre de l'étude des dossiers de demande de minima sociaux. En fonction de leur profil, ils sont orientés vers un référent principal : service public de l'emploi pour les plus proches de l'emploi, conseil général pour les plus exclus, branche famille pour les problématiques familiales ...

Parallèlement est mise en place une sécurité sociale professionnelle : ce sont les personnes qui sont protégées et non les emplois. Une politique très active de formation professionnelle permet d'adapter les bénéficiaires au marché du travail.

Dans ce scénario les deux dimensions contreparties et accompagnement sont étroitement liées. L'Etat met en place les leviers juridiques permettant aux référents de contractualiser avec les bénéficiaires dans une logique de contrepartie, ce qui signifie qu'il existe à la fois une obligation pour la personne de s'inscrire dans une démarche d'insertion (rendue effective par un dispositif gradué et souple de sanction administrative), mais aussi une obligation pour les pouvoirs publics de mettre en place un accompagnement social.

Conséquences

- Eradication des trappes à inactivité
- Recul effectif du taux de pauvreté et soutien mieux ciblé pour les travailleurs pauvres, au risque de l'entretien de la modération salariale et du travail à temps très partiel

ANNEXE : SYNTHÈSE DES SCÉNARIOS

CHAPITRE 1 : PETITE ENFANCE DE 0 A 6 ANS

Scénario	1 Tendanciel	2 Politique familiale confortée	3 Politique familiale contestée	4 Politique familiale rénovée et recentrée
Objectif de la politique	Multiplés finalités : Libre choix du mode de garde, conciliation vie familiale vie professionnelle, égalités hommes femmes, cohésion sociale, etc.	Améliorer le taux d'accès des familles au mode de garde de leur choix Pas de ciblage	Recentrage sur la lutte contre la précarité et articulation de tous les dispositifs avec la politique de l'emploi On cible ici des individus	Investissement dans la petite enfance au nom de la promotion de l'égalité des chances. On cible ici des territoires
Moyens mis en oeuvre	Ajustements paramétriques pour « boucler » les budgets, redéploiement des aides à moyens constants.	Egalisation des taux d'effort. Développement intensif des aides aux équipements et revalorisation métier d'assistante maternelle.	Allocation unique indépendante du mode de garde, sous condition de ressources ou fort recentrage des aides sur publics cibles. Encouragement des solutions privées.	Optimisation du maillage territorial. Recentrage des aides au détriment d'autres secteurs de la politique familiale.
Service public de la petite enfance	Développement de l'offre dans le cadre d'enveloppes, amélioration l'information des familles	Développement de l'offre de garde et amélioration qualitative des solutions proposées aux familles. Désignation d'un chef de file pour mise en oeuvre locale d'un droit opposable universel.	Droit opposable limité à certains publics prioritaires	Définition d'une enveloppe nationale déclinée localement en enveloppes locales en fonction de critères et assortie d'objectifs à atteindre dont est responsable un chef de file.
Financement arrêté d'activité	Multiplication des options d'arrêt d'activité à financement constant	Création d'un droit de tirage universel utilisable jusqu'aux 15 ans de l'enfant.	Limité aux temps partiels afin de préserver l'employabilité	Assouplissement du congé maternité/ répartition entre les parents et orientation vers le retour à l'emploi.

CHAPITRE 2 : ENFANCE, JEUNESSE DE 6 A 18 ANS

Scénario	1 Tendanciel	2 Politique familiale confortée	3 Politique familiale contestée	4 Politique familiale rénovée et recentrée
Objectif de la politique	Neutralité face aux configurations familiales, individualisation des droits	Soutien à la fonction parentale, épanouissement de l'enfant et prévention de la délinquance et de l'échec scolaire.	Lutte contre la pauvreté des enfants et promotion de la politique de l'emploi	Promouvoir l'égalité des chances par la réussite éducative.
Compensation de la charge d'enfant	AF au premier enfant avec lissage du barème, lissage du quotient familial, conditionnement du versement des prestations	Meilleure compensation du coût de l'enfant. Hypothèse de la « prestation enfance » à trois étages et du « bouclier familial »	Réforme des aides sociales et fiscales, désormais conditionnées : à un revenu, à l'exercice de l'autorité parentale	Fusion des dispositifs de prestations et de quotient familial
Temps libre	CTU. Coexistence de nombreux dispositifs. Solutions à moindre coût : bénévolat, Bafa, etc.	Développement et adaptation des services à l'âge, aux territoires	Accroissement des conditions d'accès aux services pour réduire leur champ, voire supprimer le financement public en ce domaine.	Mise en cohérence des dispositifs dans le cadre d'un véritable contrat unique de territoire, priorisant les actions de réussite éducative et placé sous la responsabilité d'un chef de file

CHAPITRE 3 : JEUNE ADULTE DE 18 A 25 ANS

Scénario	1 Tendanciel	2 Politique familiale confortée	3 Politique familiale contestée	4 Politique familiale rénovée et recentrée
Objectif de la politique	Pas d'objectif prioritaire	Développement de l'insertion sociale du jeune adulte	Développement de l'insertion professionnelle et lutte contre la pauvreté	Promotion de l'égalité des chances impliquant une individualisation des droits sociaux.
Scolarisation	Pas de réforme de l'adéquation entre les études et le marché du travail	Développement de l'orientation et d'une école de la deuxième chance	Création d'un service public de l'orientation à caractère très incitatif, développement des études courtes	Réforme d'ampleur de l'enseignement supérieur (Service public orientation)
Solvabilisation et Autonomie	Clarification du statut fiscal du jeune adulte, prêts à taux zéro, émiettement des dispositifs	Allocation jeune adulte sous condition de ressources, dotation en capital pour projet, développement offre de services (maisons de jeunes)	Solidarité familiale plus que solidarité publique, réduite à un filet de sécurité : allocation forfaitaire conditionnelle ou dotation en capital ciblée.	Système d'avantage familial forfaitisé à partir de 21 ans, droit de tirage formation

CHAPITRE 4 : LE LOGEMENT

Scénario	1 Tendanciel	2 Politique familiale confortée	3 Politique familiale contestée	4 Politique familiale rénovée et recentrée
Objectif de la politique	Développer l'offre de logement pour loger plus de ménages	Accession universelle à la propriété et mixité sociale	Offrir un filet de sécurité aux plus démunis et développer la régulation par le marché	Promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à un logement de qualité
Politique générale : aides à la pierre et aides à la personne	Simplification et recentrage des aides, crédits d'impôt sur intérêt d'emprunt	Renforcement et individualisation aides au logement, accompagnement personnalisé, renforcement dispositifs de mixité sociale	Décentralisation des aides et arrimage aux minima sociaux, avantages fiscaux aux investissements privés, libéralisation des règles de location	Définition d'un taux d'effort maximal et compensation au-delà
Dispositifs de soutien spécifiques	Ajustements à la marge dans la politique contre le mal logement et le fonctionnement du FSL	Politique ambitieuse d'accès et de contrôle de la qualité des logements	Concentration des efforts sur le logement d'urgence, suppression du FSL	Politique de lutte contre l'indécence, transformation du FSL en prestation légale

CHAPITRE 5 : L'INSERTION

Scénario	1 Tendanciel	2 Politique familiale confortée	3 Politique familiale contestée	4 Politique familiale rénovée et recentrée
Objectif de la politique		Développer le pouvoir d'achat des ménages et lutter contre l'emploi précaire	Tenir compte des spécificités locales, de la raréfaction des fonds publics et de la moindre acceptabilité des prélèvements obligatoires	Promouvoir l'égalité des chances par des politiques volontaristes de lutte contre le chômage et de reprise d'activité
Structure des minima sociaux		Deux étages : le premier assitanciel, le second dégressif en fonction des revenus du travail	Décentralisation fixation montant minima sociaux	Fusion de l'ensemble des dispositifs, pilotage de l'Etat, réforme profonde des droits connexes
Dispositifs d'incitation		Accompagnement professionnel et social massif, prenant en compte la dimension conciliation vie familiale/vie professionnelle	Décentralisation et donc hétérogénéisation des dispositifs, durcissement sanctions administratives, suppression droits connexes	Mise en place d'une contractualisation avec une logique de véritable contrepartie des bénéficiaires, garantie par des guichets uniques de l'insertion