

Politique en faveur des familles ayant de jeunes enfants

Approche historique

par

Bertrand Fragonard

Séminaire du 15 décembre 2020. : Une action publique coordonnée favorable au développement et à l'épanouissement des jeunes enfants : enjeux et contours

Puissance de l'investissement financier sur les familles ayant un enfant de moins de trois ans

Une des deux grandes priorités avec les familles nombreuses

32Md€ soit plus de 1100€/mois/enfant

- les prestations fléchées (notamment l'allocation de base de la PAJE, les dépenses pour l'accueil de l'enfant, l'indemnisation des congés de maternité/paternité ; la Prepare) : environ 60%
- la part des prestations sociales et fiscales générales imputables au jeune enfant (AF, aides au logement, quotient familial, RSA...) : environ 40%

A l'origine, une politique de la mère au foyer

Temps 1 - le Salaire unique

Trois caractéristiques

1° généralisé

toutes les familles de salariés ayant des enfants à charge + couples mariés sans enfant (on met fin au Salaire unique si la première naissance n'est pas intervenue avant le deuxième anniversaire du mariage)

2° croissant avec la taille de la famille

A l'origine, une politique de la mère au foyer

Temps 1 - le Salaire unique

3° d'un haut niveau

Valeur des prestations en % du salaire moyen d'une ouvrière

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants
SU	20%	40%	50%
SU+AF		90%	150%

Cette valeur est garantie par l'indexation sur les salaires, mais on décroche rapidement de cette règle d'indexation : le SU est indexé sur les prix. Sa valeur en équivalent salaire s'écroule : on passe à 6/12/15% du salaire moyen précité

A l'origine, une politique de la mère au foyer

Temps 2 - la réforme de 1972

- On casse la prestation en deux et on introduit une condition de revenu

- Le salaire unique majoré (SUM) pour les familles ayant un enfant de moins de trois ans ou au moins quatre enfants : condition de ressources assez restrictive ; le plafond de ressources est indexé sur le SMIC
- Le SU pour les autres familles ; montant inférieur ; montant et plafond de ressources sont gelés ; la prestation est donc vouée à disparaître

A la recherche d'une politique équilibrée ?

Depuis 1978, on a un système à deux étages

- Le socle commun d'une allocation de base (AB de la PAJE dans sa dernière appellation)
- Au-dessus de ce socle, des prestations spécifiques pour le jeune enfant avec deux volets (en gros le premier pour la famille où la mère n'a pas d'activité professionnelle ; le second pour la famille où la mère est active)

A la recherche d'une politique équilibrée ?

On affiche une volonté de libre choix

- en vocabulaire : Complément de libre choix d'activité
- Rapport Codaccioni
- Cette volonté explique que lors de l'extension de l'APE au deuxième enfant en 1994 on abonde le FNAS du coût de cette extension de l'APE de rang 2

En fait on renonce au parallélisme.

Après une montée en charge, le système APE/CLCA/Prepree régresse massivement alors que les dépenses en faveur des modes d'accueil continuent d'augmenter fortement

Création puis régression du socle commun

Temps 1 : la création du socle

La réforme de 1978 : création du complément familial (CF)

- *ciblage* (jeune enfant ; famille nombreuse d'au moins trois enfants)
- *constitution d'un premier étage commun* pour les familles ayant un jeune enfant : le droit est ouvert quel que soit le statut d'activité des parents (on intègre dans le complément familial l'allocation de frais de garde créée en 1972)
- *montant* aligné sur celui du SUM
- *plafond* aligné sur celui du SU ; faible taux d'exclusion ; indexé sur les salaires pour éviter l'augmentation de ce taux
- *le Complément familial* forme le premier étage au-dessus duquel interviennent des dispositifs fléchés

A l'origine, une politique de la mère au foyer

Temps 2 - la dégradation durable du socle

- augmentation du taux d'exclusion avec la réforme de l'indexation des plafonds 1988 basculée sur les prix
- baisse de valeur en équivalent salaire
- éclatement de la prestation à partir de 2014 : deux montants et deux plafonds ; et baisse du montant majoré. Valeurs actuelles : 185 et 92€ soit 15 ou 7,5% du SMIC
- Dépenses AB : 1 Md d'euro

Le volet 1 : la mère n'a pas - ou peu- d'activité professionnelle

Enchaînement APE/CLCA/Prepave (1985 à nos jours)

Trois éléments cohérents dans ce statut

- la prestation
- le congé parental
- les droits à la retraite

Le volet 1 : la mère n'a pas- ou peu- d'activité professionnelle

Temps 1 - le développement

- Le champ personnel : enfant de rang 3 en 1985 ; 2 en 94 ; 1 en 2004
- Durée portée de deux à trois ans sauf l'enfant de rang 1 (6 mois)
- Des conditions d'activité antérieure peu exigeantes à partir de 1987 (deux ans dans les dix ans ; prise en compte de la durée de l'APE antérieure ; permet des enchainements
- Une prestation forfaitaire

Le volet 1 : la mère n'a pas- ou peu- d'activité professionnelle

Temps 1 - le développement

- Un niveau significatif en début de période
 - APE à son maximum en 1987 (27% du SMPT) : ni imposable ni intégrée dans la base ressources des prestations
 - taux de remplacement : il est élevé pour les ménages modestes et diminue avec le revenu.

Le volet 1 : la mère n'a pas- ou peu- d'activité professionnelle

Temps 1 - le développement

Taux de remplacement avec l'APE de 1987 et la PreParE de 2015 dans le cas de la cessation d'activité de la mère d'une famille de trois enfants

Salaires en part de SMIC M./Mme	1,2 SMIC / 1 SMIC	1,8 SMIC / 1,5 SMIC	2 SMIC / 1,8 SMIC	3,5 SMIC / 3 SMIC
Taux de remplacement du salaire de la mère avec l'APE 1987	74 %	65 %	57 %	51 %
Taux de remplacement du salaire de la mère avec la <u>PreParE</u> 2015	63 %	50 %	37 %	43 %

Le volet 1 : la mère n'a pas- ou peu- d'activité professionnelle

Temps 1 - le développement

- Une première inflexion : l'APE à taux partiel en 1994.
160000 allocataires en 2004
- Croissance des effectifs : 0,2M en 1994 ; 0,6M en 2006

Le volet 1 : la mère n'a pas - ou peu- d'activité professionnelle

Temps 2 - La régression

- *Diminution du taux de remplacement* (sauf pour la famille modeste) : 11 à 20 points entre 1987 et 2015 pour la famille type décrite *supra*.
- *Le « bridage » de la PreParE en 2015*. Au motif du partage de la prestation entre les deux parents, on diminue les droits des mères (plafond de 24 mois pour un parent, quitte à prolonger de 12 mois pour l'autre parent). Baisse des effectifs de la Prépare à taux plein qui passent de 390 000 en 2004 à 140 000 en juin 2019.

Le volet 1 : la mère n'a pas- ou peu- d'activité professionnelle

Temps 3 : une nouvelle donne ?

Lente montée d'un schéma de réforme associant

- le raccourcissement de la durée
- la proportionnalité de la prestation au salaire
- un montant élevé, un peu inférieur aux IJ maternité
- le partage du droit entre les parents dans le prolongement des congés de maternité et de paternité.

Le volet 1 : la mère n'a pas- ou peu- d'activité professionnelle

Temps 3 : une nouvelle donne ?

Problèmes à régler

- la durée : durée totale 12 mois ou moins ?
- la règle de partage du droit entre les parents : 2 fois 6 mois ou un minimum de 2mois pour un parent ce qui tolère 10 mois pour l'autre. ?
- le sort
 - de la Prepaire actuelle au-delà de la durée de service de la nouvelle prestation
 - de l'AVPF
 - du congé parental

Le volet 2 : les deux parents ont une activité professionnelle

Les premières initiatives

- Vers la cogestion des crèches

On passe d'un système « à la main » des communes avec une faible implication de la branche famille à une gestion plus volontariste. On attend de ce changement une forte croissance du parc

- Elargissement du champ des dépenses publiques avec des droits nouveaux

- la revendication fiscale ; 1^{ère} concrétisation en 1979.
- la première prestation légale : l'AFG en 1972 ; montant forfaitaire limité ; échec parce que le parc « éligible » est très menu (uniquement la crèche). 100 000 allocataires en 1987. Elle est intégrée dans le CF en 1978

Le volet 2 : les deux parents ont une activité professionnelle

La longue marche

- Extension des modes d'accueil éligibles au financement public
 - les assistantes maternelles en 1979 avec la prise en charge des cotisations patronales puis en 1981 une amélioration majeure avec l'exonération de toutes les charges sociales et paiement d'une partie du salaire (AFEAMA 1981)
 - l'emploi au domicile de la famille avec un régime financier un peu moins favorable

Le volet 2 : les deux parents ont une activité professionnelle

La longue marche

- Le développement du parc des crèches.

Deux approches

- *le contrat crèche.*

Trois caractéristiques : un objectif ambitieux (40% du nombre des femmes actives) ; un outil (l'augmentation du financement par la branche ; la prestation passe de 30 à 50% du plafond revalorisé ; avec garantie d'une bonne indexation de la PS 80% salaire/20% prix) ; des règles de fonctionnement (normes de personnel ; tarif ; taux d'occupation...)

- *puis approche par objectif budgétaire* ; cela ne produit pas le développement affiché dans les COG. Taux de croissance du parc : 3%/an sur 25 ans.

- De la réduction au crédit d'impôt en 1985

- Une extension de la scolarisation précoce : profil heurté

Le volet 2 : les deux parents ont une activité professionnelle

La longue marche

- Un reste à charge contenu

- dans les EAJE : taux d'effort très modéré, diminuant avec la taille de la famille et croissant avec son revenu

Taux d'effort (2015 pour une famille d'un enfant et 162 heures d'accueil.

Il passe de 1,4% à 7%, quand le revenu passe de 1 à 5 SMIC

- chez les ASMAT ; taux d'effort plus élevé (12,7% pour 2 SMIC par exemple)

Ambigüité des orientations actuelles ?

Approche « sociale »

- Pour les EAJE

- faire un effort particulier dans certains territoires à forte densité de ménages pauvres.;
- faire accéder d'autres ménages dans les EAJE : la socialisation des enfants de mères inactives
- jusqu'où pousser cette politique ? est-ce au détriment des parents actifs des classes moyennes ? Est-ce l'abandon de fait d'un objectif élevé de places d'EAJE (on est actuellement à 440 000 places permettant d'accueillir les enfants d'environ 40% des femmes actives)

- Comment améliorer la qualité de l'accueil par les Asmat mode d'accueil qui restera majoritaire ?

Quatre remarques conclusives

- Situation très honorable dans les comparaisons internationales
- Importance des règles d'indexation
- Tendances lourdes qui prévalent largement sur les préférences politiques : accompagner la montée de l'activité féminine
- Arbitrages dans le glissement des objectifs