



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille
Délégation interministérielle à la famille*

ENJEUX DEMOGRAPHIQUES ET ACCOMPAGNEMENT DU DESIR D'ENFANTS DES FAMILLES

Conférence de la famille 2005

RAPPORT DE PROPOSITIONS REMIS A

Philippe DOUSTE-BLAZY

Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille

Président du groupe de travail

Hubert BRIN

Président de l'Union Nationale des Associations Familiales

Rapporteurs

Patrick MIDY

Administrateur de l'Insee

Philippe STECK

**Directeur des relations internationales
à la CNAF**

Secrétariat

Florian GLIKSOHN, Eva BATTAGLIA

Chargés de mission à la délégation interministérielle à la famille

LETTRE DE MISSION



Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille

Le Ministre

Monsieur le président,

La Conférence de la famille 2005 se réunira au printemps prochain sous la présidence du Premier ministre. Les thèmes de cette Conférence de la famille seront, d'une part, les enjeux démographiques, d'autre part, la protection de l'enfant vis-à-vis de l'Internet.

S'agissant de notre démographie, ce qui est en jeu c'est la vigueur de notre société, sa créativité, sa capacité à regarder l'avenir avec ambition et confiance.

Ce qui est en jeu c'est aussi la croissance, en France comme en Europe. Il n'est pas possible d'ignorer les liens entre la vitalité économique d'un pays et son dynamisme démographique.

Le niveau actuel de la fécondité de notre pays pourrait inciter à un relatif optimisme si on le compare à celui de nos voisins européens.

Mais, alors que notre population vieillit grâce à l'augmentation régulière de l'espérance de vie, la natalité n'assure pas un complet renouvellement des générations.

C'est cette question, fondamentale pour l'avenir, qu'il convient d'aborder en faisant en sorte que chaque couple puisse réaliser pleinement ses projets familiaux, et assure ainsi la progression de la natalité.

Dans cette perspective, j'ai souhaité vous confier la présidence d'un groupe de travail intitulé « **enjeux démographiques et accompagnement du désir d'enfants des familles** ».

Vous serez assisté de deux rapporteurs : MM. Patrick MIDY, administrateur de l'INSEE, conseiller du délégué interministériel à la famille et Philippe STECK, directeur à la Caisse Nationale des allocations familiales.

Monsieur Hubert BRIN
Président de l'Union Nationale des Associations Familiales
28, Place Saint-Georges
75009 PARIS

Le groupe de travail devra, en premier lieu, identifier et analyser les facteurs qui interviennent dans le choix des familles de réaliser pleinement ou non leurs projets familiaux. En particulier, le projet d'enfant est-il entravé par l'anticipation de difficultés matérielles sérieuses pour faire face à cette situation nouvelle ? Par la perspective pour l'un des deux membres du couple, presque toujours la femme, de devoir renoncer à un projet personnel, notamment à une carrière professionnelle ? La société française valorise-t-elle suffisamment leurs projets d'enfants ?

Il lui reviendra ensuite de faire des propositions d'actions concrètes.

Quatre sujets devront en particulier faire l'objet d'un examen attentif.

- Le premier est celui des ajustements que l'on pourrait apporter, à prélèvements obligatoires constants – tenant compte notamment du maintien de l'équilibre de gestion de la branche famille - aux prestations familiales et à la fiscalité pour les orienter davantage vers l'incitation à concrétiser les aspirations à avoir un premier enfant, puis d'autres enfants. Au-delà de la logique traditionnelle de compensation des charges, il conviendrait en particulier d'examiner comment délivrer simultanément un message incitatif en terme de natalité.

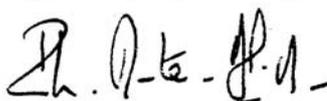
- Le second est celui de l'évolution des caractéristiques du cadre de vie des familles nombreuses, et notamment du logement et de l'habitat. Les conditions dans lesquelles le transport et la mobilité de ces familles pourraient être facilitée seront également examinées ;

- Le troisième a trait aux effets des dispositifs permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Des progrès significatifs ont été réalisés grâce à la création de la PAJE - prestation d'accueil du jeune enfant- mais une analyse des mécanismes existants en matière de congé parental reste nécessaire. Il s'agira d'envisager les moyens de faire en sorte que l'arbitrage féminin en faveur de la naissance d'un enfant ne s'accompagne pas du renoncement à tout développement d'une carrière professionnelle.

- Conformément au souhait du Président de la République d'encourager et de soutenir les familles nombreuses, le groupe pourra s'interroger enfin sur la nature et la forme du message public à diffuser pour promouvoir le caractère positif, pour les parents comme pour la société française de la naissance d'un enfant quel que soit son rang dans la fratrie, y compris supérieur à trois. Ce message devant cependant respecter le choix de nos concitoyens quant à la forme de famille qu'ils souhaitent et protéger l'intimité de la décision d'avoir ou non un enfant.

Le groupe de travail pourra procéder à toutes les auditions qu'il jugera utiles. Il pourra par ailleurs s'appuyer en tant que de besoin sur les services de l'Etat concernés et faire appel à la CNAF.

Je vous saurais gré de bien vouloir m'adresser votre rapport de propositions pour le 15 avril 2005.

Bien amicalement, 

Philippe DOUSTE-BLAZY

AVANT-PROPOS DU PRESIDENT

Les comportements démographiques, parce qu'ils ont trait à des décisions éminemment personnelles, sont étroitement liés à l'état des mœurs et des mentalités. Donner la vie : voilà en effet par excellence un choix qui touche à l'intime et qui ne souffre d'être contraint.

Notre passé national, par l'influence qu'il a parfois été tenté d'exercer sur ces choix personnels, a certes laissé des traces dans les consciences, mais ceci ne nuit plus aujourd'hui à la sérénité de la réflexion et du débat.

Pourtant, à l'heure où l'Europe dans son ensemble connaît une situation démographique très critique, réfléchir à ces questions relève en effet de la nécessité politique. Certes, la France, dans ce contexte, connaît une situation enviée de nombre de ces voisins et loin d'être aussi préoccupante que la leur. Nous pourrions nous en réjouir et nous en satisfaire.

C'est donc, de la part du ministre des Solidarités, de la Santé et de la famille, une attitude courageuse et responsable, que d'avoir placé cette question structurelle à l'ordre du jour de la Conférence de la famille. Courageuse, parce qu'il s'agit là de questions résolument sensibles. Responsable, parce que les effets de l'action se placent dans le long terme.

C'est pourquoi je remercie Philippe DOUSTE-BLAZY de m'avoir confié cette mission d'intérêt national.

Mes remerciements vont aussi à l'ensemble des membres du groupe de travail que j'ai eu l'honneur de présider. Je leur suis reconnaissant d'avoir vraiment joué le jeu sur ces questions culturellement délicates.

Naturellement, chacun a fait valoir, sans compromission, sa sensibilité ou celle de l'organisation qu'il représentait. Le groupe, qui a bénéficié d'auditions de grande qualité, a ainsi pu mener des analyses approfondies. Les échanges, parfois passionnés, entre ses membres, ont permis à tous de progresser par enrichissement mutuel.

Le temps n'est plus où l'on pouvait opposer politique familiale et démographie

Le diagnostic partagé par l'ensemble des membres du groupe exprime la substance de cette réflexion.

Il ne saurait tout d'abord être question de proposer à notre pays une politique à visée nataliste, mais bien plutôt d'accompagner la réalisation des aspirations individuelles dans la mesure où elles participent de l'intérêt de chacun et de l'intérêt général. C'est ce principe cardinal de libre choix, en accord avec la lettre de mission, qui sous-tend l'action proposée.

Le cœur de l'analyse du groupe repose sur l'idée que la pleine satisfaction du désir d'enfants des parents de ce pays est indissociable de la réalisation de leurs aspirations à exercer une activité professionnelle.

De ce paradigme, il ressort que la clé de la fécondité réside tout particulièrement dans la libération du souhait de la grande majorité des femmes à exercer, à l'égal des hommes, une activité professionnelle valorisante.

Le groupe a par ailleurs considéré que la politique familiale française – au moins au regard du message implicite que délivrent budget de l'Etat et finances de branche famille – manquait encore de lisibilité.

La logique traditionnelle de la compensation du coût de l'enfant ou des charges de familles est, elle-même, mise en œuvre de façon plus ou moins effective. En effet, n'en bénéficient pas aussi bien les familles qui ne paient pas l'impôt sur le revenu – pour le budget de l'Etat – que les deux tiers des familles d'un enfant – pour la branche famille.

Outre cela, fait aujourd'hui défaut l'affichage d'un message exclusivement familial, sur la base de montants financiers modestes, indépendants du revenu des familles et fixés sur seul critère de composition familiale, au moment de la naissance.

Ce message pourrait à tout le moins être adressé aux familles nombreuses, à partir de trois enfants ou à partir de quatre enfants.

En complément, pour ces familles, qui participent de manière prépondérante au renouvellement des générations et qui ont des besoins spécifiques, la collectivité doit faire un effort spécifique et visible.

Pour faciliter l'accès des familles nombreuses aux services dont elles ont, quantitativement, plus besoin que les autres, tels que les transports et les loisirs, le groupe préconise que la carte famille nombreuse soit modernisée et mieux valorisée.

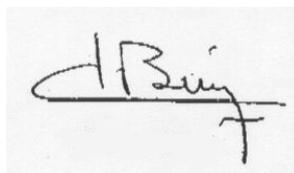
Du côté de la demande de logement, la solvabilisation de ces familles pourrait mieux tenir compte de leur niveau de vie.

Enfin, s'agissant, dans une perspective générale, des dispositifs d'aide au logement, le groupe exprime le souhait que les procédures annuelles d'actualisation de leurs montants soient clarifiées, stabilisées et rendues plus pérennes à l'instar des procédures d'actualisation des autres prestations familiales. En effet, les familles ne peuvent plus continuer de subir chaque année des aléas budgétaires parfois lourds qui résultent de changements trop fréquents de règles imposés par l'Etat au nom de ses propres difficultés financières.

Les dix propositions qui figurent dans le présent rapport ont été élaborées avec pour souci, dans la mesure du possible, de recueillir l'accord du plus grand nombre. Elles n'engagent pas toutes, cependant, l'ensemble des membres du groupe, dont les observations sont exprimées en annexe.

Conformément aux termes de la lettre de mission, j'ai fait en sorte que la mise en œuvre des propositions du groupe reste compatible avec l'équilibre financier de l'Etat et de la branche famille. La mise en œuvre de l'option pour un congé parental plus court et mieux

indemnisé – proposée, à titre d'amorce d'une nouvelle politique familiale, à partir du troisième enfant – en est l'illustration. Au cours des prochaines années, elle pourrait être généralisée au deuxième enfant et au premier. Guidée par un souci d'efficacité, cette approche permettra de vérifier que l'investissement public consenti produit bien les effets escomptés, y compris en terme d'impact sur les finances publiques.

A handwritten signature in black ink on a light background. The signature is stylized, starting with a large 'H' and 'B' that are connected, followed by 'rin'. There is a horizontal line under the 'rin' part, and a small vertical stroke at the end.

Hubert BRIN

PREAMBULE DES RAPPORTEURS

Le thème sur lequel a travaillé le groupe de travail, constitué par Philippe DOUSTE-BLAZY, Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille, que nous remercions pour la confiance qu'ils nous a témoignée, est un enjeu majeur de l'évolution de la société française, y compris dans sa dimension économique, tant il semble bien que, dans ce domaine, le dynamisme s'appuie souvent sur la jeunesse de la population.

La méthode de travail adoptée a d'abord consisté à rassembler les données essentielles sur le sujet, à travers, notamment, l'audition d'experts.

Qu'ils soient remerciés pour leur disponibilité et la qualité de leurs interventions. Ceci a permis l'élaboration d'un diagnostic partagé que l'on trouvera dans le présent rapport. Diagnostic partagé qui n'était pas d'évidence, puisque certaines données ou jugements de valeur sur celles-ci faisaient débat. Sept constats majeurs en découlent, depuis la nécessité de soutenir, plus que jamais, la satisfaction du désir d'enfants, jusqu'à l'évocation du dossier, essentiel sur ce sujet, de l'accession au logement des jeunes couples.

Ceci posé, le groupe ne pouvant prétendre – loin s'en faut – évoquer longuement toutes les questions démographiques et les politiques adéquates à mener. Il fallait entrer dans des propositions concrètes d'action.

En une matière dans laquelle l'efficacité est, au moins *ex-ante*, redoutablement difficile à apprécier et pour laquelle une part de pari est toujours présente, il s'agissait de proposer aux pouvoirs publics une inflexion de la politique familiale dans la continuité de son action en faveur de la petite enfance.

Afin de lever les incertitudes – au moins financières – sur ce point, le groupe s'est attaché l'expertise de la Direction générale du trésor et de la politique économique au sein d'un groupe d'appui technique associant la Direction de la Sécurité sociale, la Direction Générale de l'action sociale et la Caisse nationale d'allocations familiales.

Ceci a permis d'évaluer les coûts des mesures proposées dans l'immédiat, mais aussi, dans une vision prospective, leur « retour sur investissement », même si beaucoup reste à faire pour ce qui a trait aux mesures concernant le logement.

Ces propositions s'organisent autour de quatre axes essentiels :

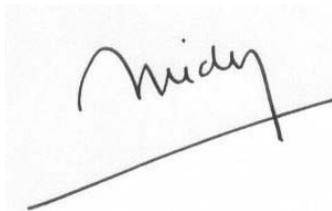
- le renforcement de l'articulation entre travail féminin et désir d'enfants ;
- la mobilisation de nouvelles ressources pour soutenir tout à la fois l'offre d'accueil de la petite enfance et la solvabilisation des familles ;
- l'amélioration de la lisibilité de la politique familiale notamment à destination des familles nombreuses ;
- l'amélioration des conditions d'accès à un logement autonome.

Un aspect non moins évident était tout naturellement la concertation avec les membres du groupe de travail. Il était indispensable que tant au niveau du diagnostic partagé, qu'à celui des propositions, les sensibilités diverses existantes puissent non seulement s'exprimer, mais aussi se retrouver dans le texte même des fiches de propositions. La recherche de consensus est un exercice difficile. A tout le moins a-t-il été tenté. On ne peut que remercier ceux et celles, dont les positions étaient très tranchées et très opposées sur certains sujets, d'avoir participé sur beaucoup de points à une formulation acceptable par tous.

Il demeure que, par respect pour les membres du groupe, la publication de l'intégralité des comptes-rendus et celle des propositions propres aux partenaires sociaux, au mouvement familial, ou même aux institutions gestionnaires de la politique familiale permettra à tout un chacun une lecture du parcours de travail du groupe et l'expression de ses sensibilités diverses.

Que chacun soit encore remercié pour un travail qui a été très approfondi et qui débouche sur un rapport volontairement court qui se termine par ce qui est sans doute le plus essentiel : des fiches de propositions.

Les rapporteurs, enfin, ne sauraient que trop dire leur gratitude à leur Président qui les a relancés dans leurs travaux et qui a assumé le pilotage des réunions du groupe de travail avec, à la fois, de profondes qualités d'écoute et un grand sens décisionnel. Ils y ajouteront la qualité exceptionnelle de la logistique sans laquelle souvent la réflexion intellectuelle ne peut se dérouler convenablement, c'est-à-dire le secrétariat assuré par Florian GLIKSOHN et Eva BATTAGLIA, qui ont montré en l'occurrence tout l'atout de leur compétence et de leur jeunesse qui a fait, à tout le moins, symbole.

A handwritten signature in black ink on a light background. The signature is cursive and appears to read 'Midy'. A horizontal line is drawn below the signature.

Patrick MIDY

A handwritten signature in black ink on a light background. The signature is cursive and appears to read 'Steck'.

Philippe STECK

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

- **Président du groupe**

Monsieur Hubert Brin, président de l'UNAF

- **Rapporteurs**

M. Patrick Midy, administrateur de l'Insee, conseiller auprès du délégué interministériel à la famille

M. Philippe Steck, directeur des relations internationales à la CNAF

- **Secrétaires**

Mlle Eva Battaglia, chargée de mission à la délégation interministérielle à la famille

M. Florian Gliksohn, chargé de mission à la délégation interministérielle à la famille

- **Administrations**

DIF (Délégation interministérielle à la famille)	M. Dominique de Legge Mme Hélène Siavellis Mme Nicole Trassoudaine-Verger Mlle Marie Troussard
DSS (Direction de la sécurité sociale)	M. Dominique Libault M. Jean-Benoît Dujol Mme Julie Millet Mme Nadia Mezhoud
DPM (Direction de la population et des migrations)	M. Pierre-Alain Audirac Mme Evelyne Coirier
DREES (Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques)	M. Pierre Strobel
DGAS (Direction générale de l'action sociale)	Mme Caroline Lefebvre Mme Florence Lianos Mme Nora Haddad
DGTPE (Direction générale du trésor et de la politique économique)	M. Xavier Musca M. Philippe Laffon Mme Layla Ricoch M. Vincent Susplugas
Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative	M. Daniel Sgambati

- **CNAF et CCMSA**

CNAF (Caisse Nationale des Allocations Familiales)	Mme Nicole Prud'homme M. Ronan Mahieu Mme Hélène Paris Mlle Amy D. Spada
CCMSA (Caisse centrale de la Mutuelle sociale agricole)	Mme Christine Marquaille M. Jean-Marc Latour

- **Mouvement familial**

UNAF (Union nationale des associations familiales)	Mme Marie-Claude Petit M. Laurent Clévenot M. Jean-Louis Dubelloy
AFP (Associations familiales protestantes)	
CSF (Confédération syndicale des familles)	Mme Perrine Bouhelier
CNAFAL (Conseil national des associations familiales laïques)	
CNAFC (Confédération nationale des associations familiales catholiques)	Mme Annick Doulcet
Familles de France	Mme Ingrid Goulon-Flé M. Olivier Degauquier
Familles rurales	M. Thierry Damien M. Jean-Yves Martin M. Dominique Marmier Mme Anne-Marie Bouvier Mme Claudine Remy
UFAL (Union des familles laïques)	

- **Partenaires sociaux**

CFDT (Confédération française démocratique du travail)	Mme Patricia Galli
CGT (Confédération générale du travail)	Mme Jacqueline Farache M. François Thierry-Cherrier
CGT-FO (Confédération générale du travail – Force ouvrière)	
CFTC (Confédération française des travailleurs chrétiens)	M. Didier Patte
CFE-CGC (Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres)	M. Claude Maillard
UPA (Union professionnelle et artisanale)	Mme Agnès Hautin
CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises)	M. Georges Tissié
FSU (Fédération syndicale unitaire)	Mme Elizabeth Labaye
FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles)	
MEDEF (Mouvement des entreprises de France)	M. Philippe Latil

- **Experts**

HCFP (Haut Conseil de la Famille et de la Population)	
INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques)	Mme Aline Desesquelles M. Guy Desplanques
CAE (Conseil d'analyse économique)	M. Fabrice Lenseigne
Université Paris XII	M. Marc de Montalembert

INED (Institut national d'études démographiques)	Mme France Prioux M. Laurent Toulemon
---	--

- **Parlementaires et collectivités territoriales**

Assemblée Nationale	M. Sébastien Huygue M. Hervé Mariton M. Patrick Delnatte M. Pierre-Louis Fagniez
Association des départements de France	
Association des régions de France	
Association des Maires de France	Mme Marie-Claude Serres-Combourieu

TABLE DES MATIERES

Lettre de mission	1
Avant-propos du Président	5
Préambule des rapporteurs	9
Composition du groupe de travail	9
Table des matières.....	12
PREMIERE PARTIE - ELEMENTS DE BILAN DE LA SITUATION	14
A. DE LA SITUATION DEMOGRAPHIQUE EN FRANCE : DES RAISONS D'AGIR	15
1. <i>Des conditions de fécondité insuffisantes pour assurer un complet renouvellement des générations</i>	15
2. <i>Autres éléments du contexte démographique français</i>	17
❖ La réduction de la taille des familles	17
❖ Le vieillissement de la population	18
3. <i>Éléments de conclusion</i>	18
B. L'EUROPE DES DIVERSITES DEMOGRAPHIQUES : LES VERTUS EXPLICATIVES DE L'ANALYSE COMPAREE.....	20
1. <i>Un ensemble européen menacé de « déclin démographique »</i>	20
2. <i>Des trajectoires démographiques très variables, révélatrices d'approches politiques et de contextes moraux différents</i>	21
❖ L'Europe du Nord, laboratoire d'un nouveau modèle familial	21
❖ En Europe du Sud, la politique familiale n'a pas obvié à l'écroulement de la « grande famille »	21
❖ L'essoufflement du désir d'enfants allemand	22
❖ L'Europe de l'Est : des pays en transition à faible natalité.....	22
3. <i>Des facteurs explicatifs, révélateurs des leviers de l'action</i>	23
C. LE CADRE DE L'ACTION.....	26
1. <i>Une politique familiale globale fondée sur le principe du libre choix</i>	26
2. <i>Perspectives financières</i>	26

DEUXIEME PARTIE – LES DEBATS DU GROUPE DE TRAVAIL	28
A. ACTIVITE PROFESSIONNELLE FEMININE ET FECONDITE	29
1. <i>Travail féminin et fécondité en France : aspirations et réalités</i>	30
2. <i>Intérêt individuel, intérêt collectif : travail, fécondité, intérêt des enfants.....</i>	32
3. <i>Une approche générale fondée sur l'activité professionnelle féminine</i>	33
4. <i>L'articulation des temps.....</i>	34
5. <i>Des modalités d'indemnisation du congé parental sous-optimales par rapport aux objectifs de fécondité et de développement de l'emploi féminin</i>	36
6. <i>Un droit à congé parental essentiellement octroyé, selon un cadre juridique d'ordre public qui ne permet pas l'organisation de sa bonne insertion dans un parcours professionnel et familial.....</i>	37
7. <i>Améliorer la situation de la femme enceinte dans son emploi</i>	38
8. <i>Les employeurs et l'articulation vie professionnelle/vie familiale.....</i>	39
B. L'ENVIRONNEMENT DES FAMILLES.....	45
1. <i>Le logement.....</i>	45
❖ <i>Logement et désir d'enfants : des liens étroits</i>	45
❖ <i>Les caractéristiques de la politique française d'aide au logement</i>	45
❖ <i>Perspectives d'amélioration.....</i>	47
2. <i>Les services d'accueil du jeune enfant</i>	51
❖ <i>Pour les modes de garde individuels.</i>	56
❖ <i>Pour les modes de garde collectifs.....</i>	56
C. LE BON DEROULEMENT DE LA GROSSESSE ET DE LA MATERNITE, DETERMINANT IMPORTANT DE LA FECONDITE	58
1. <i>De l'importance que les grossesses soient bien vécues.....</i>	58
2. <i>Les grossesses tardives, un enjeu des santé publique.....</i>	59
D. UN MESSAGE POSITIF POUR LES FAMILLES NOMBREUSES	61
1. <i>Les familles nombreuses n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la politique familiale.</i>	61
2. <i>Les familles nombreuses ont des besoins particuliers auxquels il faut répondre.....</i>	62
3. <i>Pour une rénovation et une meilleure valorisation de la carte familles nombreuses. 63</i>	
Diagnostic partagé	71
TROISIEME PARTIE – PROPOSITIONS.....	69
Les propositions du groupe de travail.....	70

Première partie
Eléments de bilan de la situation

A. DE LA SITUATION DEMOGRAPHIQUE EN FRANCE : DES RAISONS D'AGIR

1. Des conditions de fécondité insuffisantes pour assurer un complet renouvellement des générations

Dans un contexte démographique européen morose et préoccupant, certains de nos partenaires envient notre démographie. Avec un taux de natalité avoisinant 13 naissances pour 1000 habitants, notre pays se situe en effet au deuxième rang de l'Union européenne en la matière. Exception faite de l'Irlande (15 naissances pour 1000 habitants), du Danemark et des Pays-Bas, les taux de natalité ont chuté en deçà de 12 naissances pour 1000 habitants dans la plupart des pays européens.

Pour autant, il y a lieu, à l'aune de plusieurs tendances lourdes, de ne pas nous satisfaire de l'évolution de notre fécondité.

Une perspective rapide, en période longue, met tout d'abord en évidence le mouvement régulier de diminution de la natalité qu'a connu notre pays. Ainsi que l'illustre la figure n°1, en l'espace de cinq décennies, le taux de natalité a considérablement décliné en France, passant de 20,5 naissances pour 1000 habitants en 1950, à moins de 13 naissances aujourd'hui.

Figure n°1 - Evolution de la natalité

Année	Taux de natalité
1950	20,5
1980	14,9
1990	13,4
1995	12,6
1999	12,7
2000	13,2
2001	13,1
2002	12,8

Source : INSEE, bilan démographique 2002/2003

Le niveau de notre indicateur conjoncturel de fécondité met cependant davantage en lumière le caractère friable de la situation démographique actuelle. Avec un indicateur de 1,916 enfant par femme en 2004¹, la France, en effet, ne dispose pas aujourd'hui, à première vue, d'un niveau de fécondité permettant un renouvellement effectif de ses générations.

Pour assurer ce renouvellement, les femmes doivent avoir en moyenne 2,07 enfants. Statistiquement, si 100 femmes mettent au monde 207 enfants, naîtront 106 garçons et 101

¹ Cette donnée intègre les départements d'outre-mer.

filles, parmi lesquelles 100 pourront, *in fine*, devenir mères à leur tour – compte tenu de la mortalité féminine (un décès pour cent femmes avant trente ans).

Pour déterminer si la fécondité est aujourd'hui suffisante pour assurer le renouvellement des générations, il faut, pour prévoir la descendance finale des générations aujourd'hui fécondes, faire des hypothèses sur leurs comportements de fécondité futurs. La descendance finale représente en effet le nombre moyen d'enfants mis au monde par les femmes appartenant à une même génération, lorsqu'elles parviennent en fin de vie féconde – en pratique à 50 ans. Ainsi sait-on, par exemple, que les femmes nées dans les années cinquante ont eu, en moyenne, un peu plus de 2,1 enfants.

C'est précisément à l'indice conjoncturel de fécondité que l'on se réfère dans cet exercice de prévision. Celui-ci reflète la descendance finale d'une génération fictive de femmes dont les comportements de fécondité seraient à chaque âge les mêmes que ceux constatés pour ces âges au cours de l'année. Ainsi que nous l'avons vu, l'indicateur actuel – 1,916 enfant par femme – n'est pas suffisant pour assurer le franc renouvellement des générations.

Certains démographes invitent cependant à prendre davantage en compte le recul de l'âge moyen des mères à la naissance de leur enfant dans l'évaluation de la fécondité actuelle. Celui-ci, comme l'indique la figure n°2, a fortement augmenté sur les deux dernières décennies, pour atteindre 29,6 ans en 2004. Ces démographes font valoir que, compte tenu de la poursuite de ce recul, la valeur prédictive de l'indicateur conjoncturel est imparfaite et doit être corrigée. Faisant l'hypothèse que les taux de fécondité aux âges plus élevés continueront de croître dans le futur, ils calculent, pour prévoir la descendance finale, différents indicateurs « corrigés ». Les valeurs de ceux-ci, plus élevées que 1,9 enfant par femme, demeurent cependant inférieures au taux de 2,1.

Figure n°2 – Evolution de l'indicateur conjoncturel de fécondité et âge moyen de maternité

Année	Indicateur conjoncturel de fécondité					Age moyen de maternité
	Ensemble	15-24 ans	25-29 ans	15-29 ans	30 et +	
1980	1,94	0,69	0,72	1,42	0,52	26,8
1990	1,77	0,42	0,69	1,11	0,67	28,3
1995	1,71	0,31	0,66	0,97	0,74	29
1996	1,73	0,3	0,65	0,96	0,77	29,1
1997	1,72	0,3	0,64	0,94	0,78	29,3
1999	1,79	0,3	0,64	0,95	0,84	29,3
2001	1,9	0,33	0,66	0,99	0,89	29,4

Source : INSEE, bilan démographique 2002/2003

Dans tous les cas, il ne semble pas possible que l'indicateur conjoncturel de fécondité demeure indéfiniment en deçà de l'indicateur de descendance finale. Considérant la très légère augmentation, au cours de la période récente, de la proportion de femmes n'ayant

aucun enfant et eu égard à l'impossibilité biologique que le recul de l'âge de la mère à la première naissance puisse se poursuivre sans incidence sur le niveau de fécondité, on peut craindre que le report des naissances au cours de l'âge fécond de la mère ne soit plus suffisant pour permettre, comme jusque lors, une descendance finale assurant le renouvellement. Ce sont ainsi près de 60.000 naissances qui devraient manquer à la génération née en 1970 pour assurer son renouvellement.²

Il ressort de ces différents éléments le constat démographique selon lequel le comportement de fécondité actuel des Français n'assure pas un complet renouvellement des générations.

2. Autres éléments du contexte démographique français

❖ La réduction de la taille des familles

On observe une diminution du nombre des familles nombreuses. 25 % des femmes nées en 1920 et en 1930 ont eu quatre enfants ou plus. Cette proportion n'est plus que de 10 % pour les femmes nées après 1950. Le croisement du recensement réalisé en 1999 par l'INSEE et de celui de 1990 révèle une constance du nombre relatif des familles de un et de deux enfants, mais une diminution pour celles de trois enfants et plus.

Répartition des femmes par descendance finale

- Aucun enfant : environ une femme sur dix
- Un enfant : environ une femme sur cinq
- Deux enfants : environ deux femmes sur cinq
- Trois enfants : environ une femme sur cinq
- Quatre enfants et plus : environ une femme sur dix

La réduction de la taille des familles peut être corrélée à plusieurs phénomènes. Il faut mentionner, en tout premier lieu, le recul de l'âge de la maternité. Celui-ci s'élève aujourd'hui à 29,6 ans, contre 26,8 en 1980 et 26,5 en 1977.

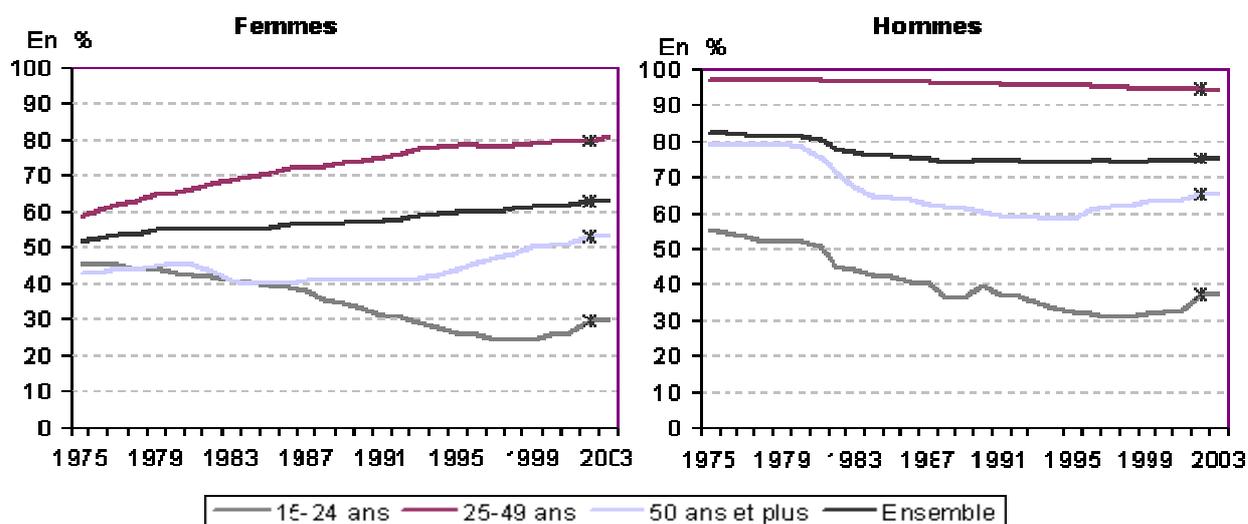
L'espacement croissant entre les naissances contribue également à la réduction de la taille des familles. En moyenne la deuxième naissance intervient un peu moins de quatre ans après la première. Les suivantes sont espacées de quatre ans et demi à cinq ans.

Ces évolutions résultent de la conjugaison de multiples facteurs : l'allongement de la durée des études et la hausse régulière du taux d'activité féminin figurent certainement parmi les plus importants (cf. figure n°3). De plus en plus de femmes attendent désormais d'avoir une situation professionnelle stable et satisfaisante pour avoir leur premier enfant.

² Cf. audition de Monsieur L. Toulemon (annexes – compte-rendu de la réunion du 27 janvier 2005).

Figure n°3

Taux d'activité par tranche d'âge de 1975 à 2003



Note : taux d'activité en mars de chaque année, sauf celles du recensement (janvier en 1990 et 1999), jusqu'en 2001, taux d'activité en moyenne annuelle à partir de 2002 ; le changement de série est signifié par une *.
 Champ : personnes de 15 à 64 ans.
 Source : Insee, enquêtes sur l'emploi.

❖ Le vieillissement de la population

La population française connaît aujourd'hui un vieillissement conséquent. Sous les effets conjugués de l'allongement de l'espérance de vie à la naissance – elle a dépassé le seuil des 80 ans en 2004 –, de l'arrivée dans les catégories les plus âgées des générations nombreuses d'après-guerre et de la chute de la natalité, le nombre de personnes âgées de plus de soixante-cinq ans croît nettement en proportion comme en nombre. Entre 1985 et 2002, la représentation des moins de vingt ans a ainsi décliné de 29,2 % à 25,3 %, tandis que la proportion des plus de soixante-cinq ans est passée de 12,8 % à 16,2 % (cf. figure n°4).

Figure n°4 – Evolution de la répartition de la population par classes d'âge

Année	- 20 ans	20 à 64 ans	+ 65 ans
1985	29,2 %	58,0 %	12,8 %
1990	27,8 %	58,3 %	13,9 %
1995	26,1 %	58,9 %	15,0 %
2000	25,6 %	58,4 %	16,0 %
2002	25,3 %	58,5 %	16,2 %

Source : INSEE, 2002, bilan démographique 2001

3. Eléments de conclusion

Ce bref tableau de la démographie française conduit à ne pas pouvoir se satisfaire de la situation que connaît actuellement notre pays. Agir dans le sens d'une meilleure fécondité, en plus d'aller dans le sens de ce que souhaitent nos concitoyens – des études montrent qu'ils

n'ont pas tous les enfants qu'ils désirent –, aurait des effets positifs, à très long terme, comme à plus court terme.

A court terme et d'une manière générale, une éventuelle augmentation de la natalité bénéficierait à notre pays pour la confiance, la vitalité, l'esprit d'initiative et d'innovation qu'insufflerait une population rajeunie. Pour s'en persuader, il n'est que de voir le lien entre le dynamisme de la fécondité de pays comme les Etats-Unis aujourd'hui ou la France pendant les Trente Glorieuses et leur dynamisme économique.

Pour l'heure il n'existe pas toutefois de consensus entre les économistes sur les liens entre dynamisme démographique et croissance économique. Certaines études ont cependant mis en évidence la plus grande faculté des populations jeunes à intégrer le progrès technique³. C'est aussi de cela dont il est ici question.

A long terme est en jeu la croissance ou la décroissance démographique de notre pays. Il paraît souhaitable, pour notre survie nationale à long terme, que notre population, plutôt que de diminuer, même lentement, soit sur une pente au moins faiblement ascendante. A tout le moins c'est une question qui mérite d'être abordée franchement.

Par ailleurs, le vieillissement de notre population – tendance presque séculaire qui résulte principalement de l'augmentation de l'espérance de vie – est appelé à se poursuivre à long terme même si l'accélération des toutes prochaines années, sous l'effet de l'arrivée aux âges élevés des générations du *baby-boom*, doit n'être que provisoire. En raison de l'inertie des évolutions des pyramides des âges, l'impact sur le vieillissement d'une évolution favorable de la fécondité ne se manifesterait que dans un demi siècle. Cela rend l'action d'autant plus impérieuse.

³ Notamment « *Population Growth, Technological Adoption and Economic Outcomes: a Theory of Cross-Country Differences for the Information Era* » de P. Beaudry et D.A. Green du National Bureau of Economic Research (2001).

B. L'EUROPE DES DIVERSITES DEMOGRAPHIQUES : LES VERTUS EXPLICATIVES DE L'ANALYSE COMPAREE

1. Un ensemble européen menacé de « déclin démographique »

L'Europe affronte aujourd'hui une situation de marasme démographique. La population de notre continent est entrée, au cours de l'année 2000, dans une phase critique de son évolution : à cette date, l'inertie démographique, qui reflète l'impact de la structure de la pyramide des âges sur la natalité, est en effet devenue négative.

Sur l'ensemble du continent, vieillissement de la population et chute de la fécondité sont les deux tendances lourdes actuellement à l'œuvre, qui, si elles perduraient, pourraient précipiter l'Europe dans un « déclin démographique ».

La population européenne vieillit. La proportion des tranches d'âges les plus jeunes dans la population européenne devrait diminuer régulièrement au cours des années à venir, les groupes les plus âgés connaissant dans le même temps l'évolution inverse. Ainsi, la proportion des 0-14 ans diminuera de 11 % d'ici 2015 avant de connaître encore un déclin de l'ordre de 6 % jusqu'à 2030. Inversement, le groupe des plus de 65 ans devrait voir sa représentation augmenter de 22 % d'ici 2015 et de 27 % d'ici 2030⁴.

Ce vieillissement de la population, aux conséquences potentiellement considérables à long terme, résulte de plusieurs phénomènes complémentaires :

- l'allongement de l'espérance de vie : celle-ci a augmenté de huit ans entre 1960 et 2000. Ce phénomène se traduit mécaniquement par un gonflement des effectifs des catégories les plus âgées ;
- le choc des *papy et mamy boomers* : au cours de la décennie 2010-2020, la génération du *baby-boom* atteindra la tranche d'âge des 55-65 ans dans la plupart des pays européens. A l'horizon 2030, les *baby boomers* auront dépassé 65 ans dans toute l'Union européenne, phénomène qui contribuera à accélérer le vieillissement de la population européenne ;
- la chute des taux de fécondité : l'Europe est confrontée à un affaissement généralisé de sa fécondité. Le taux de fécondité de l'Union européenne, après un pic de l'indicateur conjoncturel à 2,25 en 1965, s'est effondré pour tomber à 1,42 en 1999. La croissance marginale du taux de fécondité global – pour l'ensemble de l'Union – entre 1999 et 2001 ne remet pas en cause cette tendance lourde de chute de la fécondité.

Celle-ci demeure cependant inégalement partagée à l'échelle de l'Union, affectant ainsi chaque pays avec une intensité variable. Trois groupes de pays peuvent être distingués :

- les **pays à fécondité proche du renouvellement**, comme l'Irlande ou la France, qui connaissent une descendance finale supérieure ou égale à 1,9 ;

⁴ Projections démographiques Eurostat 2000

- les **pays à fécondité intermédiaire** – descendance finale comprise entre 1,6 et 1,9 – tels le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et le Portugal ;
- le groupe des **pays à très faible fécondité**, dont la descendance finale n'excède pas 1,6, comprend l'Allemagne, l'Autriche et l'Europe méridionale, zone où la chute de la fécondité a été très rapide (1,2 pour l'Espagne et l'Italie ; 1,3 pour la Grèce). La plupart des nouveaux Etats membres (Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Pologne) se rattachent à ce dernier groupe.

2. Des trajectoires démographiques très variables, révélatrices d'approches politiques et de contextes moraux différents

Sont décrites ci-après quatre trajectoires démographiques européennes bien singulières qui contribuent, par leurs caractéristiques propres, à mettre en évidence quels facteurs majeurs sont susceptibles d'avoir une incidence sur la fécondité.

❖ L'Europe du Nord, laboratoire d'un nouveau modèle familial

C'est en Europe du Nord que s'est d'abord implanté le modèle familial dit « moderne » : conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale confortée par les politiques publiques, « interchangeabilité des rôles » entre le père et la mère et faible nuptialité pour l'époque. Les propositions en ce sens sont avancées dès les années trente : en 1935, Gunnar et Alva Myrdal publient "*Crisis in the population question*". Dans cet ouvrage, ils réclament « *le droit pour les femmes qui travaillent de se marier et d'avoir des enfants* » et proposent un « *soutien économique au revenu des familles avec enfants* ».

A compter des années quatre-vingts, le renforcement des mesures sociales a permis de pallier la chute des indices de fécondité : allocations familiales universelles, non soumises à l'impôt, versées à la mère, engagement des municipalités à assurer l'accueil des enfants et congé parental rémunéré (à 100 % du salaire antérieur au Danemark, 80 % en Suède et 70 % en Finlande). Pour garantir l'interchangeabilité des rôles, chère au modèle scandinave, le père doit assumer une part du congé parental rémunéré. En pratique, toutefois, il reste principalement pris en charge par les mères. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la crise économique et la hausse du taux de chômage ont conduit à modérer ces dépenses et les indices de fécondité ont chuté en Europe du Nord : on compte désormais 1,72 enfant par femme au Danemark et en Finlande et 1,65 en Suède, alors qu'à la fin des années quatre-vingts, le renouvellement des générations était assuré.

❖ En Europe du Sud, la politique familiale n'a pas obvié à l'écroulement de la « grande famille »

Jusque dans les années soixante-dix, le modèle de la grande famille patriarcale a prévalu en Europe du Sud : les hommes se consacrent à leur carrière professionnelle

tandis que les mères, à quelques exceptions près, restent au foyer. Au cours de cette décennie, sous l'effet de divers facteurs, les mentalités évoluent : il devient concevable qu'une femme soit diplômée et qu'elle exerce une activité professionnelle. En Espagne, en Grèce et au Portugal, les transitions démocratiques s'accompagnent d'une ébullition féministe. L'évolution des mentalités a des conséquences visibles sur la fécondité qui diminue de façon drastique : se consacrant davantage à leur carrière professionnelle, les femmes donnent moins naissance. Dans les deux dernières décennies, les taux de fécondité ont dégringolé de manière vertigineuse : en 2003, on relevait environ 1,2 enfant par femme en Italie, en Espagne et en Grèce.

La chute des taux de fécondité est d'autant plus prononcée que l'écroulement de la grande famille n'a pas été accompagnée de politiques familiales *ad hoc*. Dans les années précédant l'élargissement, dans l'Union, les dépenses nationales à destination des familles et des enfants représentaient en moyenne 8,5 % des dépenses de protection sociale. Ce taux n'est que de 7,6 % en Grèce, 3,6 % en Italie et 2,1 % en Espagne. Par ailleurs, alors que les taux d'activité féminine ont augmenté dans tous les pays d'Europe méridionale, les mesures visant à favoriser l'articulation de la carrière professionnelle et de la vie familiale demeurent insuffisantes. En Espagne, par exemple, une politique spécifique est mise en œuvre pour garantir l'égalité hommes/femmes dans le monde du travail, mais celle-ci passe sous silence les conditions de conciliation entre vies familiale et professionnelle.

❖ **L'essoufflement du désir d'enfants allemand**

L'effondrement de la fécondité sur le continent européen n'a pas épargné l'Allemagne : en 2002, le nombre moyen d'enfants par femme ne dépassait pas 1,3. Si l'Allemagne n'a pas particulièrement à rougir du montant des allocations distribuées aux familles, elle pêche largement par l'insuffisance de l'offre en matière d'accueil des jeunes enfants. « L'interchangeabilité des rôles » n'ayant pas vraiment fait son chemin outre-Rhin, les mères s'y heurtent en effet à une pénurie en structures d'accueil (seulement 2 % des enfants en bas âge trouvent une place en garderie dans la journée) et à la rigidité des horaires d'ouverture. Les horaires scolaires ne sont pas non plus favorables au travail des mères. Dans ces conditions, la maternité marque fréquemment un coup d'arrêt dans la carrière professionnelle des Allemandes. Un nombre croissant de femmes fait aujourd'hui l'impasse sur la maternité, refusant de sacrifier les ambitions de carrière. Les chiffres sont éloquentes : plus de 40 % des diplômées du supérieur n'ont pas d'enfant.

❖ **L'Europe de l'Est : des pays en transition à faible natalité**

Sous l'ère soviétique, les gouvernements communistes des pays d'Europe de l'Est pratiquent tous, selon des modalités légèrement différentes, des politiques à visée nataliste : congés de maternité, congés parentaux, systèmes d'allocations augmentant avec la taille de la famille, structures d'accueil des jeunes enfants, etc. Ces politiques n'empêchent pas le rétrécissement des familles : entre 1960 et 1990, le nombre moyen d'enfants par femme passe de 2,98 à 2,05 en Pologne, de 3,1 à 2,09 en Slovaquie, de 2,02

à 1,87 en Hongrie. Il s'agit là cependant de taux relativement favorables par rapport à ce qu'ils sont maintenant.

Avec l'effondrement du bloc communiste, les politiques vigoureuses des anciens gouvernements sont abandonnées. Combiné aux difficultés économiques (taux de chômage élevés, transition « dans la douleur » à l'économie de marché), cet abandon se traduit par une chute spectaculaire de la fécondité. Depuis le début de la décennie, la fécondité de l'Europe de l'Est est exceptionnellement faible : la moyenne s'y établit à 1,2 enfant par femme.

Sur ce point, certains pays, conscients du danger en la matière, se cherchent une nouvelle politique familiale.

3. Des facteurs explicatifs, révélateurs des leviers de l'action

La comparaison de ces « parcours » démographiques est éclairante à plusieurs égards. Elle confirme qu'une action sur la fécondité est possible puisqu'elle révèle parmi plusieurs facteurs certains sur lesquels les pouvoirs publics sont en mesure d'influer.

En premier lieu, **l'activité féminine** apparaît comme un paramètre prépondérant. En découle naturellement que la capacité des différents Etats à permettre ou non une articulation entre les responsabilités familiales et professionnelles demeure bien un facteur explicatif déterminant de la fécondité. Comme d'autres, notre pays a vu se développer chez les femmes une aspiration à réussir sur le plan professionnel aussi bien que les hommes, tout en n'excluant pas, dans le même temps, d'avoir tous les enfants qu'elles désirent.

Parallèlement, même s'il n'est pas totalement disjoint du facteur précédent, **l'état des mœurs et des mentalités** apparaît naturellement comme un élément clé. Ainsi, la capacité de la société à tolérer les naissances hors mariage constitue-t-elle un indicateur explicatif de premier plan. La Grèce, l'Italie et l'Allemagne, pays à faible fécondité, illustrent bien cette corrélation puisqu'ils comptent respectivement 4 %, 9 % et 14 % de naissances hors mariage quand, à l'autre extrême, 55 % des enfants naissent hors mariage en Suède, 45 % au Danemark et 41 % en France. A titre indicatif, ce taux n'était dans notre pays que de l'ordre de 20 % dans les années soixante-dix.

D'une manière plus générale, le partage des tâches collectives entre hommes et femmes semble déterminant. Dans un contexte où l'activité professionnelle féminine se généralise, ce facteur gagne en dimension, même si, à l'échelle européenne, il subsiste d'importantes disparités. Entre les pays scandinaves, où le partage du congé parental est une pratique assimilée socialement (quand bien même ce partage reste inégalitaire), et certains pays, latins notamment, où il est encore de tradition pour la mère de rester au foyer pour élever ses enfants, le constat d'ensemble demeure celui d'un net déséquilibre dans la répartition des tâches et des responsabilités. Certaines données en attestent de manière éclairante : ainsi, 84 % des hommes interrogés en 2004 par *Eurobaromètre* déclaraient « ne

*pas avoir pris de congé parental ou ne pas avoir l'intention de le faire, bien qu'ils fussent informés de leurs droits. »*⁵

Enfin, dans le même ordre d'idée, la scolarisation précoce des enfants – à partir de deux ans par exemple – et, plus loin, l'existence d'une école préélémentaire efficace constituent des éléments d'encouragement de la fécondité, notamment parce qu'elles permettent un moindre écart entre les naissances. Influent ici à la fois état des mentalités – la scolarisation précoce des enfants est plus ou moins bien perçue selon les pays – et volontarisme politique. La France est d'ailleurs en pointe dans ce domaine, puisque un enfant de deux ans scolarisable sur deux est scolarisé⁶. Il n'y a guère que la Belgique et la Nouvelle-Zélande pour partager des taux aussi élevés.

De tout cela, il ressort bien que la fécondité n'est pas une variable purement exogène. Celle-ci est certes sensible aux données conjoncturelles, mais elle l'est également aux politiques publiques. Le parcours en dents de scie de la démographie suédoise au tournant de la décennie 1990 l'illustre bien : les années quatre-vingts, caractérisées par une progression notable de la fécondité, avaient vu, en effet, le développement d'un contrat d'égalité entre les deux sexes, ouvrant notamment le congé parental de manière très généreuse aux deux parents ; les contraintes financières des années quatre-vingt-dix ont cependant conduit à revenir sur ces avancées, la Suède connaissant comme contrecoup immédiat une contraction de sa fécondité.

Cependant, le champ d'action des pouvoirs publics ne se circonscrit naturellement pas à cet exemple. Face à la multiplicité des contraintes qui pèsent sur la réalisation du désir d'enfants, la politique familiale en ce domaine doit nécessairement prendre un jour global. Les institutions européennes, conscientes tant de ce caractère multiforme que de la nécessité même de l'action, développent depuis plusieurs années une attitude volontariste dans ce domaine.

L'enjeu est en effet de taille. Les conséquences de la faiblesse de la natalité sur le développement économique de l'Union pourraient s'avérer considérables. Les risques induits par le vieillissement de la population européenne seraient nombreux et difficiles à soutenir : mise en péril des systèmes de sécurité sociale et de retraite, montée des dépenses sociales liées à la grande dépendance, ralentissement des gains de productivité et, à long terme, de la croissance économique et de la compétitivité de l'Union. Plus loin hors de la sphère purement économique – et sans manquer au respect et à la considération dus à nos aînés –, le dynamisme démographique de nos sociétés est intimement lié à notre confiance en l'avenir et à la faculté de nos sociétés à se projeter en avant.

⁵ Livre vert de la Commission européenne, « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », sur http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/green_paper_fr.html

⁶ Le taux de scolarisation des enfants âgés de 2 ans est estimé à 29,4 % en 2003. Seuls les enfants ayant deux ans révolus à la rentrée scolaire étant scolarisables, c'est donc près de 50 % des enfants nés entre le 01/01/2001 et le 31/08/2001 qui étaient, en fait, scolarisés en 2003. Source : *L'état de l'école, édition 2004, DEP, ministère de l'éducation nationale*.

C'est pareil constat qui a conduit le *Groupe de Haut Niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une Union Européenne élargie*, mandaté par la Commission européenne, à formuler en 2004 des recommandations destinées à « créer un nouveau dynamisme démographique » dans l'Union⁷. Ces préconisations portent en particulier sur l'amélioration de la fécondité. Trois orientations, qui recourent les facteurs que nous avons mis en avant plus haut, ont été dégagées :

- **en matière de politique de l'emploi**, il s'agit d'encourager les femmes à participer à la population active et de favoriser les modalités de travail adaptées aux besoins des hommes et des femmes devant s'occuper d'enfants (temps partiel, congé parental), ouvertes aux deux parents sans discrimination ;
- **en matière de politiques publiques**, le groupe recommande de développer les structures d'accueil pour les jeunes enfants et encourage à mieux adapter les logements à la taille des familles ;
- **sur le plan sociétal**, il convient de promouvoir une répartition égale des tâches familiales au sein des familles.

Très récemment, Commission et Conseil européen ont réaffirmé en des termes similaires les fondements de l'ambition démographique européenne : la Commission, le 16 mars, dans un livre vert intitulé « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations ? »⁸ ; le Conseil européen, dans les conclusions de sa réunion des 22 et 23 mars derniers.

⁷ Rapport du groupe de Haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une Union Européenne élargie commandité par la Commission Européenne, direction générale de l'emploi et des affaires sociales, mai 2004. Cf. également l'audition de Monsieur Olivier Dutheillet de Lamothe (compte-rendu du 27 janvier 2005).

⁸ http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_fr.pdf (trad. S. Tacke).

C. LE CADRE DE L'ACTION

1. Une politique familiale globale fondée sur le principe du libre choix

L'action politique à l'endroit de la fécondité se révèle particulièrement délicate. C'est là en effet un domaine qui, parce qu'il est l'expression de choix relevant de la sphère privée, touche à l'intime et à la liberté individuelle.

C'est bien avec cette considération primordiale à l'esprit que s'est développée la démarche du groupe, conformément à l'intention que le ministre avait exprimée dans sa lettre de mission. En ce sens, dans ses débats comme dans l'œuvre de proposition qu'il a menée, le groupe a tenu à faire du libre choix le fondement cardinal de sa réflexion.

Cette valeur figure en effet au cœur de la politique familiale française et la distingue résolument d'une politique nataliste, telle que la politique du troisième enfant engagée sous Vichy, qui aurait pour ambition de peser sur le choix des familles. Bien au contraire, il s'agit désormais de s'efforcer de donner les moyens aux parents de satisfaire des désirs parentaux librement décidés. Considérer que le travail des femmes n'est pas un facteur négatif pour la fécondité relève de la même logique et illustre bien cette différence d'approche qui caractérise une politique familiale moderne.

A l'aune de ces considérations, toutes les formes familiales apparaissent dès lors comme également respectables. Il n'est pas du rôle de l'Etat de s'immiscer dans des décisions qui relèvent de véritables choix de vie et de couple. C'est en ce sens que le groupe s'est montré attentif à se préserver de tout jugement de valeurs.

2. Perspectives financières

L'action sur la fécondité doit être menée sur la durée. Le calendrier de mise en œuvre des décisions de politique familiale relatives à cette finalité dépendra des marges de financement disponibles au cours des prochaines années. C'est pourquoi il est apparu nécessaire au groupe de porter un regard sur les perspectives financières à moyen terme de la branche famille.

La progression des **recettes** de la branche famille de la sécurité sociale, lesquelles proviennent quasi exclusivement de la CSG et des cotisations employeurs/travailleurs indépendants, est très liée à l'évolution de la masse salariale.

Les prestations légales représentent la très grande majorité des **dépenses** de la branche famille (au global plus de 50 milliards d'euros en 2005, dont 70 % de prestations familiales au sens large). L'action sociale comporte quant à elle un volume de dépenses bien moindre avec 2,8 milliards d'euros, mais ce poste de dépenses est soumis à une pression à la hausse qui, potentiellement, pourrait diminuer les marges disponibles.

Pour 2004, le **déficit** de la branche famille s'élève à environ 200 millions d'euros (chiffres de la Commission des comptes) ce qui constitue une **dégradation** par rapport aux années passées (excédent de 400 millions d'euros en 2003).

Pour ce qui est des **prévisions**, la Commission des comptes de septembre 2004 a tablé sur un plus fort dynamisme de la masse salariale pour 2005, laquelle pourrait augmenter de 4 %. Cependant, il convient de tenir compte de la montée en charge progressive de la PAJE qui se poursuivra jusqu'en 2006. Tout cela conduit à prévoir pour l'exercice 2005 en cours un déficit global d'environ 30 millions d'euros.

A législation constante et dans l'hypothèse d'une progression annuelle de la masse salariale de 4 % par an, **l'équilibre réel devrait être atteint en 2007**. Les années 2008-2010 verraient quant à elles un retour à un excédent potentiel de l'ordre de 1,5 à 2 milliards d'euros. Cet excédent est sujet à devenir de plus en plus consistant au fil des ans.

La dynamique de l'action sociale pourrait toutefois venir diminuer cet excédent prévisionnel de 500 millions à 1 milliard d'euros. Ceci renvoie au débat sur la répartition de l'emploi des ressources de la branche famille, entre prestations familiales et action sociale.

Deuxième partie
Les débats du groupe de travail

A. ACTIVITE PROFESSIONNELLE FEMININE ET FECONDITE

Comme nous l'avons vu, l'état des mœurs et des mentalités occupe une place centrale parmi les facteurs expliquant les différences de fécondité observées entre les pays développés. L'accroissement, en proportion, des naissances hors mariage, l'essor de l'activité professionnelle des femmes ou encore la diffusion du modèle de la cellule familiale nucléaire – celle qui ne voit cohabiter que deux générations – sont à l'œuvre depuis plusieurs décennies. Ces développements ont naturellement atteint des degrés divers selon les pays.

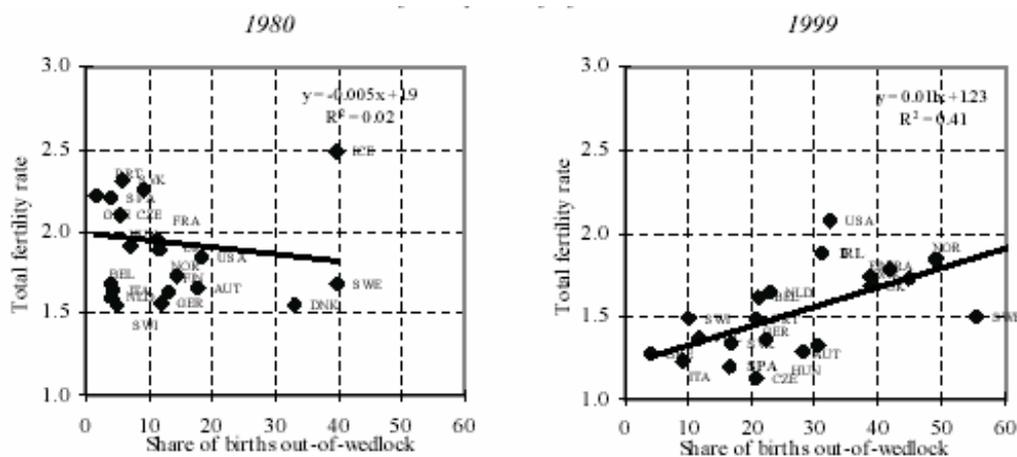
C'est essentiellement la façon qu'ont les sociétés de les accepter et les politiques publiques de les accompagner qui détermine l'impact de ces évolutions sur les comportements de fécondité.

Par exemple, ainsi que nous l'avons déjà noté, dans les pays du Sud de l'Europe à tradition catholique ou orthodoxe – présentant souvent des familles élargies à plusieurs générations, les femmes restant au foyer – ainsi que dans des pays tels que l'Allemagne ou la Suisse – où subsiste largement dans les mentalités l'idée d'une antinomie entre maternité et activité professionnelle féminine –, la persistance d'une certaine réprobation sociale de tout ou partie de ces évolutions continue de produire des effets négatifs sur la fécondité.

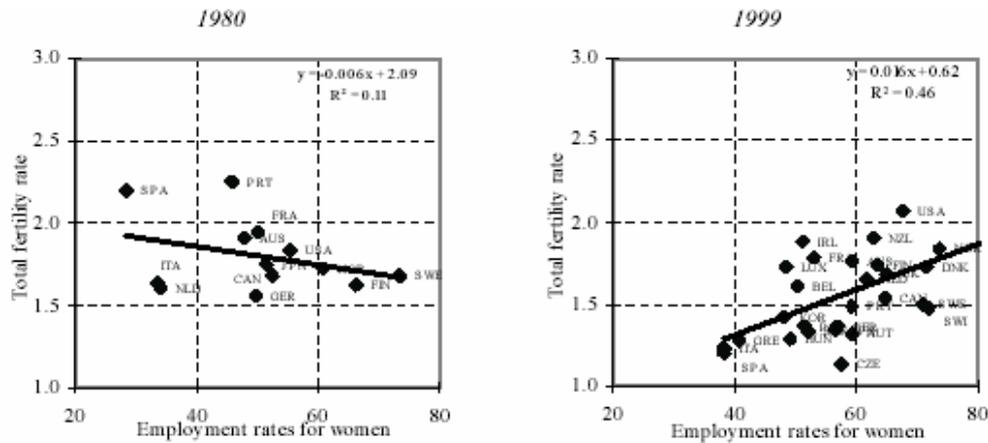
Globalement, comme l'indique le graphique 1 ci-dessous, l'évolution et le sens des relations entre taux de fécondité nationaux et taux de naissances hors mariage répondent à des ajustements qui s'effectuent dans la durée. Le graphique 2 met en lumière la même logique pour la corrélation entre taux de fécondité nationaux et taux d'emploi féminin.

On remarque que les corrélations, bien que peu marquées, étaient légèrement négatives en 1980, alors qu'elles se trouvent plus nettes et, surtout, franchement positives en 1999. Aussi doit-on en conclure qu'aussi bien la banalisation des naissances hors mariages que l'activité professionnelle féminine sont compatibles avec des comportements actifs de fécondité.

Graphique 1 - Indice conjoncturel de fécondité et naissances hors mariage



Graphique 2 - Indice conjoncturel de fécondité et taux d'emploi féminin



Source : OCDE

Dans le cas de la France, dont l'indicateur conjoncturel de fécondité est le deuxième de l'Europe des Vingt-cinq, politiques publiques et mentalités ne paraissent plus comporter de véritable biais défavorable aux naissances hors mariage.

S'agissant de la compatibilité entre activité professionnelle féminine et fécondité, la situation de notre pays apparaît également bonne au regard de celle de nombre de nos voisins européens. Pour autant, des marges existent pour mieux permettre aux femmes de concilier la réalisation de leurs aspirations à l'exercice d'une activité professionnelle et la satisfaction de leurs désirs de maternité.

1. Travail féminin et fécondité en France : aspirations et réalités

A l'image des hommes, la très grande majorité des Françaises aspire à exercer une activité professionnelle. Il s'agit notamment pour elles :

- de s'accomplir personnellement, si elles ont la chance d'accéder à une activité gratifiante, et de jouer un rôle valorisant dans la vie collective ;
- de bénéficier de leur autonomie financière et de pas dépendre exclusivement des ressources de leur conjoint ou compagnon ;
- d'assurer le niveau de vie de leur famille ou d'y contribuer.

Dans la réalité, cependant, plus souvent que pour les hommes, l'emploi des femmes est peu gratifiant et n'a finalement pour objet que l'obtention de ressources financières indispensables.

Les Françaises sont en outre plus exposées au chômage que les Français. En moyenne, en 2004, une femme active sur neuf est au chômage contre un homme sur onze (cf. tableau 1 ci-après).

Cette surexposition au chômage se manifeste à tous les âges. Elle est particulièrement marquée dans la tranche d'âge 30-49 ans dans laquelle le risque de chômage féminin est supérieur de 40 % à celui des hommes.

Tableau - Chômage par sexe en 2004

		Hommes	Femmes	Ensemble
Nombre de chômeurs (en milliers)		1326	1401	2727
Taux de chômage (en %)	15-29 ans	16,6	18,4	17,4
	30-49 ans	7,0	9,8	8,3
	50 ans et plus	6,6	7,6	7,1
	Ensemble	9,0	11,1	9,9

Source : enquête emploi 2004, INSEE

Le taux d'activité professionnelle⁹ féminine français, qui atteint 80,7 % en 2004, pour la tranche d'âge 30-54 ans, contre 94,3 % pour le taux masculin, continue de progresser.

Cependant, en raison de l'importance du taux de chômage féminin français, le taux d'emploi féminin dans notre pays, s'il est supérieur à celui des pays du Sud de l'Europe – Espagne, Grèce, Italie (cf. tableau 2 ci-après) – ou de la Belgique, du Luxembourg et de l'Irlande, se situe plutôt en retrait de celui des autres pays développés comparables, notamment des pays scandinaves.

La France dispose ainsi de marges de progrès substantielles dans le domaine de l'emploi féminin, notamment pour le rapprocher de celui des hommes.

Tableau 2. Taux d'emploi féminin (25-54 ans) en 2000 selon le nombre d'enfants (en %)

	<i>Sans enfant</i>	<i>Un enfant</i>	<i>Deux enfants et +</i>
Belgique	65,6	71,8	69,3
Danemark	78,5	88,1	77,2
Allemagne	77,3	70,4	56,3
Grèce	53,1	53,9	50,3
Espagne	54,6	47,6	43,3
France	73,5	74,1	58,8
Irlande	65,8	51,0	40,8
Italie	52,8	52,1	42,4
Luxembourg	68,7	65,8	50,1
Pays-Bas	75,3	69,9	63,3
Autriche	76,0	75,6	65,7
Portugal	72,6	78,5	70,3
Finlande	79,2	78,5	73,5
Suède	81,9	80,6	81,8
Royaume-Uni	79,9	72,9	62,3
Etats-Unis	78,6	75,6	64,7
Canada	76,5	74,9	68,2
Australie	68,4	55,3	43,2

Source : OCDE

S'agissant de la relation entre fécondité et emploi, alors qu'il n'existe guère de différence entre le taux d'emploi des femmes sans enfant et des mères d'un seul enfant, ce taux diminue sensiblement pour les mères de deux enfants et plus.

⁹ Rapport entre la population active (salariés, non-salariés, chômeurs) et la population totale

A cet égard, la France occupe une position médiane par rapport, d'une part, à des pays tels que la Suède, où le nombre d'enfants n'a pas d'incidence sensible sur le taux d'emploi, et, d'autre part, des pays comme l'Allemagne ou la Suisse, où ce taux d'emploi diminue nettement dès la première naissance. Dans ces deux pays, près de 40 % des femmes diplômées de l'enseignement supérieur renoncent à la maternité pour pouvoir exercer une activité professionnelle.

En France, même si elles le font de plus en plus tard, les femmes continuent de donner naissance à au moins un enfant – seule une femme sur dix n'a aucun enfant –, la présence de cet enfant n'affectant pas significativement leur maintien dans l'emploi.

Ces diverses situations illustrent à leur manière la prise en compte plus ou moins achevée des conséquences de l'évolution de la situation des femmes, que l'on peut décrire d'une certaine manière comme le passage du temps de Simone de Beauvoir – la femme sans la maternité à l'époque de la conquête de l'égalité – à celui de Sylviane Agacinski – dont le féminisme conçoit la femme ou le « genre » féminin *avec* la maternité.

S'agissant, en France, de permettre aux femmes de réussir sur le plan professionnel aussi bien que les hommes sans exclure, dans le même temps, la réalisation complète de leur désir d'enfants :

- **pour le premier enfant**, des progrès restent indispensables pour que les jeunes femmes – et les jeunes hommes – puissent bénéficier d'une insertion professionnelle de qualité et de conditions d'articulation entre leurs parcours familial et professionnel leur permettant, si c'est leur souhait, de ne plus retarder la naissance de ce premier enfant ;
- **pour les enfants de rang deux, trois et suivants**, dans le respect de la liberté de choix des femmes et des hommes d'interrompre ou non leur activité professionnelle, il s'agit de permettre aux parents qui le souhaitent d'avoir ces enfants sans porter atteinte au développement de leurs parcours professionnels.

2. Intérêt individuel, intérêt collectif : travail, fécondité, intérêt des enfants

Collectivement, sans entrer dans le débat sur la nécessité, ou non, d'une certaine réhabilitation du travail ou de la valeur travail dans notre pays, il semble au moins exister un consensus sur le caractère souhaitable d'une amélioration générale des taux d'emploi, et plus spécifiquement de ceux des jeunes, des seniors et des femmes.

En effet, aussi bien pour assurer la croissance économique plus soutenue dont dépend la puissance de notre pays que pour produire les biens et services marchands et non-marchands nécessaires à l'exercice de la solidarité envers les plus faibles – y compris la solidarité internationale et la solidarité intergénérationnelle au bénéfice des personnes les plus âgées –, la quantité de travail produite doit être augmentée.

Collectivement, pour assurer un renouvellement plus franc des générations ainsi que pour assurer un meilleur équilibre intergénérationnel à notre population, on ne saurait douter du caractère souhaitable d'une augmentation des taux de fécondité, une population jeune étant naturellement plus dynamique, plus inventive et plus prompte à maîtriser et à s'approprier les derniers progrès techniques.

S'agissant des enfants, il semble on ne peut plus légitime de les placer au premier rang de nos préoccupations. Les analyses et propositions visant à mieux accompagner le désir d'enfants et à mieux prendre en compte les autres aspirations fondamentales des femmes et des hommes doivent, dès l'amont, placer l'intérêt de l'enfant au sommet de la réflexion. Plus particulièrement, la garantie d'un accès pour tout jeune enfant aux conditions de son bon développement constitue très certainement un intérêt collectif prioritaire.

Dans la mesure où elle est d'intérêt collectif, la réalisation des aspirations individuelles à l'exercice d'une activité professionnelle ainsi qu'à la maternité et à la paternité, doit être facilitée sans complexe par la collectivité, dans le strict respect de la liberté de choix de chacun, tout en veillant, ici encore, à améliorer la prise en compte de l'intérêt des enfants.

3. Une approche générale fondée sur l'activité professionnelle féminine

Le cœur de la relation, dans les pays développés, entre la baisse de la fécondité et le développement de l'activité professionnelle féminine est présenté dans le rapport « *Egalité entre femmes et hommes : aspects économiques* » rédigé en 2000 par le Conseil d'analyse économique¹⁰ :

« La diffusion de la norme de l'activité professionnelle féminine change les équilibres anciens. En l'absence de nouveau « contrat » entre les sexes, la tension entre des objectifs contradictoires peut s'exprimer par un report des naissances et une baisse conjoncturelle de la fécondité. En effet, lorsque les tensions entre les responsabilités domestiques et professionnelles sont trop fortes, les femmes reportent leur engagement familial, retardent le moment de la maternité, et la fécondité (mesurée par l'indicateur conjoncturel) baisse fortement. C'est ce que l'on a observé en Suède dans les années soixante-dix ; c'est ce que l'on observe actuellement dans les pays du Sud : l'Espagne et l'Italie affichent actuellement les taux de fécondité les plus bas en Europe (1,15 et 1,22). »

Le groupe fait sienne cette analyse et retient sur ces sujets intimement liés du travail et de la fécondité l'approche générale suivante.

L'objet principal de ses propositions, dans ce domaine, sera de **« permettre aux femmes – et aux hommes – exerçant une activité professionnelle d'avoir les enfants qu'elles – et ils – souhaitent, dans de bonnes conditions et sans compromettre la pérennité de leur activité professionnelle. »**

¹⁰ <http://www.cae.gouv.fr/rapports/15.htm>

S'agissant des personnes professionnellement actives, les dispositifs de politique familiale accompagnant ou facilitant la concrétisation du désir d'enfants ne doivent créer, en cohérence avec l'objectif précédemment énoncé, aucune attraction vers l'inactivité ou le chômage.

S'agissant des femmes – et des hommes – hors emploi, il y a lieu, en général, de faciliter l'accès à un emploi, dans la mesure où elles – et ils – le souhaitent. Cependant, cette insertion professionnelle, à laquelle aspire la très grande majorité de nos concitoyennes et concitoyens, qui y voient aussi un préalable ou le moyen nécessaire à la concrétisation de leur désir d'enfants, relève de la politique de l'emploi et seulement de façon incidente de la politique familiale.

S'agissant des femmes qui se sont consacrées entièrement à leurs enfants et qui ont, plus ou moins durablement, interrompu leur carrière, le groupe considère qu'elles doivent pouvoir bénéficier, au titre de la politique familiale, si elles le souhaitent, d'un accompagnement dans leur retour à l'emploi.

Le groupe considère enfin qu'il convient d'aider les jeunes mères – et jeunes pères – encore à l'université à concilier au mieux parentalité et poursuite d'études.

4. L'articulation des temps

La généralisation de l'activité professionnelle des deux parents diminue le temps qu'ils peuvent consacrer directement à leur vie de famille, à leurs enfants ou, pour les femmes enceintes, à elles-mêmes. La nécessaire articulation du temps professionnel et du temps familial est à organiser à différents niveaux.

D'abord pour les personnes exerçant effectivement une activité professionnelle.

La flexibilité des horaires et le temps partiel – à condition qu'ils soient choisis par le salarié ou la salariée, par exemple dans le cadre d'une individualisation contractuelle, périodiquement révisable et réversible et correspondant aux souhaits du salarié – pourraient constituer une voie porteuse. Toutefois, il est vrai que les salariés occupant les emplois les moins qualifiés ne sont pas, en général, en position de négocier individuellement avec leur employeur des horaires de travail correspondant aux besoins de leur vie de famille.

L'accessibilité à des services familiaux depuis le milieu de travail est un élément positif pour la vie de famille.

Au-delà de ces éléments portant sur la vie quotidienne, déjà largement évoqués et débattus dans différentes instances, doit être posée la question de l'articulation, sur les moyen et long termes, des parcours professionnels et familiaux.

Sans prétendre définir un modèle de référence, dont la seule existence contreviendrait au principe de la liberté de choix, il convient de s'interroger délibérément sur ce que sont les aspirations et préférences de la plupart des parents et futurs parents, professionnellement actifs, et sur l'intérêt des enfants, en matière de présence des parents auprès d'eux, notamment pour les plus jeunes.

Se pose ainsi la question suivante : selon quelles modalités la séquence des périodes de congé liées aux naissances et des périodes d'activité professionnelle pourrait-elle être programmée et optimisée du point de vue des parents, de l'intérêt des enfants et du point de vue des employeurs ?

Cette question, c'est-à-dire celle de l'articulation entre les parcours professionnel et parental, a tout particulièrement retenu l'attention du groupe.

Auparavant, suite à la création de la prestation d'accueil du jeune enfant, le groupe a souhaité disposer d'une évaluation de l'impact sur l'accès au complément libre choix de l'activité, qui a remplacé l'allocation parentale d'éducation, du durcissement des conditions d'activités professionnelles antérieures. L'encadré ci-dessous rend compte de cette évaluation.

Il ne semble pas qu'il soit souhaitable de revenir sur cet aspect de la réforme de la PAJE car il va dans le sens d'un moindre éloignement du marché du travail des femmes, objectif pleinement cohérent avec celui du groupe, sans porter atteinte à la liberté de choix des parents de jeunes enfants

L'impact du durcissement des conditions d'activité antérieure sur le recours au complément libre choix de l'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant¹¹

Jusqu'en 2003, l'une des conditions d'éligibilité à l'allocation parentale d'éducation (APE) était d'avoir exercé une activité professionnelle au moins deux ans au cours des cinq années précédentes – pour un second enfant – et deux ans au cours des dix dernières années pour un troisième enfant.

Depuis le premier janvier 2004, ces conditions, pour l'accès au complément libre choix de l'activité de la PAJE, sont devenues respectivement : deux ans d'activité au cours des quatre dernières années pour un second enfant ; deux ans au cours des cinq dernières années pour un troisième enfant. Ce durcissement affecte *a priori* presque exclusivement des bénéficiaires à taux plein.

On ne dispose malheureusement pas de données précises sur la carrière professionnelle antérieure des bénéficiaires de l'APE pour évaluer la proportion qui est touchée par le durcissement des conditions d'activité. A défaut, on peut comparer les proportions des familles ayant eu une naissance qui recourent à l'APE à taux plein en 2003 et au CLCA en 2004.

On constate ainsi, pour à peu près toutes les tailles de familles, une baisse de l'ordre de 5 % du recours au taux plein entre 2003 et 2004. Pour autant, cette diminution ne saurait être imputée exclusivement au durcissement des conditions d'activité antérieures. En effet :

- on constate ces dernières années une désaffection, certes modérée, des familles envers l'APE à taux plein, au moins au rang 2 : le recours à l'APE à taux plein au rang 2 avait déjà baissé de près de 4 % entre 2001 et 2003. Ce phénomène est peut-être à relier à la progression de l'activité féminine et au souhait grandissant des mères de ne pas interrompre complètement leur carrière ;

- avec la mise en place de la PAJE, le recours au CLCA à taux partiel s'avère plus attractif qu'antérieurement, du fait à la fois du relèvement de 15 % des montants versés à taux partiel et de l'amélioration de la prise en charge des frais de garde (près de la moitié des bénéficiaires du CLCA à taux partiel le cumulent avec un complément de libre choix du mode de garde). Il semble donc que des familles qui antérieurement auraient opté pour l'APE à taux plein recourent maintenant au CLCA à taux partiel.

Compte tenu de ces éléments, on estime que la proportion des bénéficiaires de l'APE à taux plein touchée par le durcissement des conditions d'activité antérieure est de l'ordre de 2 % au rang 2 (5000 familles concernées), 4 % au rang 3 (5000 familles concernées) et 5 % aux rangs 4 et plus (2000 familles concernées), pour une économie de l'ordre de 50 millions d'euros par an pour le FNPF. Cette estimation de 12.000 familles concernées est évidemment fragile ; il est néanmoins peu vraisemblable que la réalité excède 20.000 familles. Un chiffre relativement modeste si on le compare aux 2,2 millions de familles qui ont un enfant de moins de 3 ans.

¹¹ Eléments donnés par Monsieur Ronan Mahieu, chef du département des statistiques, des prévisions et des analyses à la CNAF.

5. Des modalités d'indemnisation du congé parental sous-optimales par rapport aux objectifs de fécondité et de développement de l'emploi féminin

- Le premier enfant ne donne droit à indemnisation du congé parental – à travers le complément libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) – que pour une durée de six mois, alors qu'à partir du deuxième enfant cette indemnisation court jusqu'à son troisième anniversaire. C'est un progrès par rapport au dispositif antérieur de l'Allocation parentale d'éducation (APE) qui ne prévoyait aucune indemnité au titre de la première naissance. Cependant, du point de vue de l'intérêt de l'enfant, cette situation reste singulière et, à notre connaissance, il semble que la France est le seul pays à avoir prévu un tel critère arbitrairement discriminant entre les enfants, selon leur rang, pour l'indemnisation du congé parental. Pourquoi un premier enfant aurait-il « droit » à la présence de sa mère ou de son père pendant une durée plus courte que celle dont peuvent bénéficier les enfants suivants ?

- Le droit à congé parental indemnisé vaut jusqu'aux trois ans de l'enfant. Est-il autant de l'intérêt de l'enfant d'avoir sa mère auprès de lui quand il a entre deux et trois ans que durant l'année qui suit la naissance ? La « rentabilité » de la dépense publique – à l'aune des effets sur le développement de l'enfant – est-elle la même quand l'enfant a deux ans ou quand il a moins d'un an ? L'intuition et la pratique des pays ayant une certaine maturité dans ce domaine, tels que les pays scandinaves, indiquent que la présence permanente de la mère ou du père est plus particulièrement importante au tout début de l'existence et sans doute moins importante, même si on peut la juger souhaitable, à partir du courant de la deuxième année.

- La modalité d'indemnisation du congé parental par un versement d'un montant uniforme – et très inférieur au salaire des parents – conduit à orienter le recours au congé vers les parents dont les salaires sont les moins élevés, vers ceux qui sont déjà ou qui sont sur le point de devenir chômeurs, vers les salariés en situation précaire. Soit, pour partie, une mesure de traitement social du chômage étrangère à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant. Allié à la durée de trois ans, ce mode d'indemnisation fait du congé parental d'éducation, pour une partie de ceux qui y recourent, l'antichambre de l'inactivité ou du chômage de longue durée, car il contribue à les éloigner plus définitivement d'un marché de l'emploi sur lequel ils avaient déjà du mal à se placer. Le fait que seulement 60 % des personnes entrant dans le dispositif de complément de libre choix d'activité soient en situation de suspension de leur contrat de travail confirme l'attraction vers le non-emploi exercé par ce dispositif.

- Dans la grande majorité des ménages, les revenus professionnels du père sont supérieurs à ceux de la mère. D'où un biais vers la prise de ce congé par les femmes, qui représentent 98 % des bénéficiaires de cette indemnisation. Cette approche est malheureusement cohérente avec la surexposition des femmes au chômage par rapport aux hommes.

- Enfin, la faiblesse du montant de l'indemnité dissuade les femmes engagées dans des parcours professionnels plus valorisants d'y recourir. C'est-à-dire que, d'une part, certaines d'entre elles renoncent à donner naissance à l'enfant supplémentaire qu'elles auraient souhaité avoir si leur présence à ses côtés ne conduisait pas à une perte de ressources financières aussi importante et, d'autre part, d'autres reprennent leur activité professionnelle très tôt après la naissance de leurs enfants. Il s'agit dès lors pour ces femmes d'un dispositif peu favorable à la fécondité et à la présence maternelle auprès du très jeune enfant.

L'ensemble de ces considérants milite, dans la mesure où les finances publiques le permettraient, en faveur d'une durée d'indemnisation plus courte, d'un montant plus élevé, différencié selon le revenu antérieur et indépendant du rang de l'enfant.

Soit une nouvelle possibilité de recours à la PAJE selon la séquence : complément libre choix de l'activité renforcé pendant une période de quelques mois voire d'un an, puis complément libre choix du mode de garde. Il y a lieu également de mieux articuler le dispositif de congé parental d'éducation avec cette nouvelle possibilité.

6. Un droit à congé parental essentiellement octroyé, selon un cadre juridique d'ordre public qui ne permet pas l'organisation de sa bonne insertion dans un parcours professionnel et familial

Le groupe a bénéficié d'une analyse juridique détaillée du régime juridique du congé parental d'éducation émise à son intention.

Cette analyse, intégralement reproduite en annexe à la présente partie, en fait apparaître la grande caractéristique qui suit.

Le cadre juridique, fixé dans le Code du travail, se présente principalement sous forme d'une énumération de droits. Il ne laisse aucun espace à la liberté des parties de prévoir l'organisation du déroulement du congé selon des modalités qui en faciliteraient la gestion, dans l'intérêt commun.

Par exemple le droit à congé parental s'exerce par tirages successifs d'une durée d'un an maximum, sans que le salarié ait la possibilité de s'engager dès le moment de son départ en congé sur une durée prédéterminée, éventuellement beaucoup plus courte que trois ans, dans le cadre d'une convention avec son employeur, lequel en contrepartie de la prévisibilité que lui donnerait pareil engagement, pourrait mieux organiser les modalités du retour de son salarié. Une telle convention ne serait pas valide, car elle contreviendrait à la loi.

L'employeur, face à cette incertitude sur les décisions que prendra son salarié, n'est pas enclin à lui proposer de conserver une forme de relation avec son entreprise pendant le congé, ni à prendre les dispositions pour que, par exemple, au retour de son congé, le salarié bénéficie d'une formation propre à lui permettre un développement de carrière.

La principale conséquence de cette impossibilité juridique de programmer les calendriers des parcours professionnels en les articulant harmonieusement avec les parcours

familiaux conduit, dans presque tous les cas, à une rupture complète de tout contact entre la salariée en congé parental et son employeur, son entreprise et, plus généralement, avec le monde du travail.

Le retour dans l'entreprise s'effectue dans des conditions souvent aléatoires. L'interruption de l'activité est vécue négativement par l'entreprise, qui n'en maîtrise aucun paramètre.

Dès lors, l'employeur, quand il s'agit pour lui de recruter une jeune salariée, intègre dans sa prise de décision le fait que cette jeune femme sera susceptible de quitter son emploi, pour une durée plus ou moins indéterminée, au plus égale à trois ans, et qu'il n'aura guère de possibilité de s'engager avec elle sur une programmation de carrière.

En cas d'exercice du droit à congé sous forme d'emploi à temps partiel, si l'employeur et le salarié ne trouvent pas un accord sur les horaires c'est l'employeur qui a le dernier mot.

Au total les conditions dans lesquelles l'exercice du droit à congé parental est juridiquement spécifié se veulent protectrices des salariés ayant de très jeunes enfants. En réalité, elles jouent contre l'emploi des femmes et contre l'égalité salariale entre les hommes et les femmes.

Le groupe considère qu'il est souhaitable :

- d'ouvrir dans le Code du travail, au profit du salarié, une possibilité d'option pour un congé parental nettement raccourci ;
- et de prévoir par ailleurs les modalités du maintien d'un contact entre le salarié et l'entreprise durant le congé et les conditions de son retour.

Cette proposition est cohérente avec celle qui porte sur la PAJE.

7. Améliorer la situation de la femme enceinte dans son emploi

La question de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle se pose avant la naissance de l'enfant. La grossesse d'une salariée ou d'un agent public n'est pas toujours accueillie positivement par son employeur ou ses collègues. En effet, son état peut souvent induire la nécessité d'une adaptation de ses conditions de travail et la perspective de son départ en congé de maternité, puis, éventuellement, en congé parental créent une difficulté de gestion des ressources humaines – qui peut être lourde pour les petites structures – et se répercutent souvent sur la charge de travail des autres salariés. De trop nombreuses femmes ne vivent pas leur grossesse, dans leur milieu de travail, de façon valorisante.

Le groupe juge très souhaitable de prendre des dispositions pour faire en sorte que la période de grossesse soit vécue positivement ne serait-ce que pour éviter qu'après une ou deux grossesses vécues de façon peu satisfaisante, le désir d'enfants ne s'émousse ou que la salariée ne souhaite plus reprendre son activité professionnelle.

8. Les employeurs et l'articulation vie professionnelle/vie familiale

Le groupe a bénéficié de l'audition de représentants d'*Entreprise et progrès*, association de chefs d'entreprise de tous bords, dont les réflexions sont orientées en priorité en direction de la place de l'humain dans l'entreprise. Ils fondent leurs travaux sur l'idée que le bien-être du salarié est doublement bénéfique, à lui-même bien sûr, mais également à la productivité de l'entreprise.

L'analyse générale, partagée par le groupe, est que, dans la perspective du « *choc démographique* » que représentera le départ à la retraite des générations du *baby-boom*, les entreprises seront amenées à devoir se montrer attractives si elles veulent recruter et fidéliser de nouveaux salariés.

Le vrai gage du succès de la démarche d'amélioration de l'articulation des temps familiaux et professionnels est que cette idée d'intérêt conjoint des salariés et de leur famille, d'une part, et des employeurs, d'autre part, soit comprise et partagée.

Des salariés moins stressés sont potentiellement plus productifs. Sont en jeu la diminution des arrêts maladie, de la fatigue et des tensions de toutes sortes.

L'augmentation de l'attractivité de l'entreprise peut participer d'une véritable politique de « marketing social ». En termes anglo-saxons, la « *family-friendly company* » valorise son image et fidélise ses salariés.

Il paraît souhaitable au groupe que familles, salariés et employeurs formalisent leur accord sur cette analyse et fassent part de leur intérêt pour les dispositifs nouveaux dont le groupe propose la création.

Il s'agit d'achever de substituer à la mentalité qui, dans la relation entre salarié et employeur, oppose encore activité professionnelle et vie familiale, une vision plus complémentaire de ces deux composantes de la vie des femmes et des hommes

ANNEXE – ÉTUDE DU RÉGIME JURIDIQUE DU CONGÉ PARENTAL¹²

Le congé parental d'éducation (CPE) a été créé par la loi du 12 juillet 1977, et a fait l'objet de plusieurs aménagements successifs. Il est codifié aux articles L 122-28-1 à L.122-28-7 du Code du travail.

I - Droit au congé parental d'éducation

Le CPE permet au père et/ou à la mère d'un enfant de moins de 3 ans ou ayant adopté un enfant de moins de 16 ans, afin de se consacrer à l'éducation de cet enfant :

- soit d'interrompre leur activité professionnelle (le contrat de travail est alors suspendu),
- soit de réduire la durée de leur travail hebdomadaire (d'au moins 1/5^{ème} de temps (seuil définissant le travail à temps partiel de droit commun) sans que la durée puisse être inférieure à 16 heures/semaine) (minimum nécessaire pour pouvoir bénéficier des prestations en nature de l'assurance maladie-maternité).

- **Entreprises concernées** : toutes celles du secteur privé, sans condition d'effectif. Le CPE est aussi possible dans la fonction publique pour une durée maximale de 3 ans.

- **Salariés concernés** : tous, père, mère, adoptants, soit simultanément, soit successivement.

Il s'agit d'un **droit pour les salariés**. Dès lors qu'un salarié remplit les conditions pour en bénéficier, l'employeur ne peut refuser le CPE (depuis 1994), ni le différer, ni même lui imposer un mode d'exercice du congé particulier.

La seule condition édictée par la loi est une **condition d'ancienneté dans l'entreprise** : au minimum une année à la date de naissance ou de l'arrivée au foyer de l'enfant confié en vue de l'adoption.

Les périodes de suspension du contrat de travail sont prises en compte pour le calcul de l'ancienneté, mais celle-ci étant calculée au moment de la naissance ou de l'arrivée de l'enfant au foyer, cela exclut le congé de maternité ou d'adoption pris avant le congé parental.

- **Formalités**

Information de l'employeur : le salarié doit lui adresser une LRAR ou une lettre remise en main propre (depuis 2004) l'informant du point de départ du congé et de sa durée :

- un mois au moins avant le terme du congé lorsque le CPE suit le congé de maternité ou d'adoption ;
- dans les autres cas, 2 mois au moins avant le début du congé demandé.

Mode d'information : selon la jurisprudence, la lettre recommandée n'est qu'un moyen de preuve de l'information de l'employeur et non une condition du droit à ce congé. Dès lors qu'un salarié a fait connaître sa volonté de demander un congé, l'employeur ne peut prendre prétexte de son absence pour le déclarer démissionnaire.

- **Durée du congé** : le congé ou la période d'activité à temps partiel prend fin au plus tard au 3^{ème} anniversaire de l'enfant ou, en cas d'adoption d'un enfant de moins de 3 ans, à l'expiration d'un délai de 3 ans à compter de son arrivée au foyer. Si l'enfant adopté a plus de 3 ans mais moins de 16 ans, la durée du congé ou de l'activité à temps partiel ne peut excéder un an.

La durée initiale est d'un an au plus.

- **Prolongation du congé** : le congé peut être prolongé 2 fois ; le salarié doit informer l'employeur par LRAR au moins un mois avant le terme initialement prévu. La prolongation n'est pas nécessairement de même durée que le congé ou le temps partiel initial. Le salarié peut décider de transformer le congé en activité à temps partiel ou de transformer l'activité à temps partiel en congé. Mais il ne peut modifier la durée du travail initialement choisie en cas de temps partiel.

¹² Etude réalisée par Nicole Trassoudaine-Verger, chargée de mission à la Délégation interministérielle à la famille, ancien conseiller référendaire à la Cour de cassation.

Les parties peuvent décider, par convention, d'une durée plus longue. Dans un tel cas, l'employeur reste tenu de réintégrer le salarié et de respecter l'ensemble des dispositions protectrices et d'ordre public.

Le salarié peut prendre deux congés successifs (ou activité à temps partiel) en cas de nouvelle naissance ou adoption. Le point de départ du 2nd congé est calculé à partir de la fin du congé de maternité auquel la salariée aurait pu prétendre si elle n'avait pas été en congé parental.

- **En cas de maladie, d'accident ou de handicap graves de l'enfant**, le congé parental et la période d'activité à temps partiel peuvent être prolongés d'un an après les dates limites ci-dessus énoncées, quelle que soit la date de leur début. [Il suffit que le handicap de l'enfant ouvre droit à l'allocation d'éducation spéciale, il n'est pas exigé qu'elle soit effectivement versée].

- **Retour anticipé** : il est possible dans 2 cas : décès de l'enfant ou diminution importante des ressources du ménage (le mot « ressources » a été substitué au mot « revenus » pour englober un plus grand nombre de situations). Le salarié doit adresser à l'employeur une demande motivée par LRAR au moins un mois avant la date prévue pour le retour. L'employeur ne peut pas s'y opposer. La lettre par laquelle le salarié doit informer l'employeur n'est pas une condition du droit du salarié au retour anticipé ; elle ne concerne que la preuve de l'information, laquelle peut être établie par tous moyens.

II – Situation du salarié pendant le congé.

La situation est très différente selon que le salarié a opté pour un arrêt d'activité ou pour une activité à temps partiel.

1) Arrêt d'activité : suspension du contrat de travail

Lorsque le salarié choisit d'arrêter temporairement son activité professionnelle, son contrat de travail subsiste, mais il est « suspendu » : le salarié est dispensé de l'exécution de sa prestation de travail, l'employeur est dispensé de lui fournir du travail et de lui verser une rémunération.

Puisque le contrat n'est pas rompu, le salarié reste tenu à une obligation de loyauté, de confidentialité, de non concurrence. Leur violation pourrait justifier le licenciement.

La suspension entraîne un certain nombre de conséquences :

- **Interdiction d'exercer une autre activité** (a L.122-25-8 du Code du travail).

Il existe 2 exceptions :

- possibilité d'exercer la profession d'assistant maternel
- d'après une réponse ministérielle (1985), le salarié qui aurait plusieurs employeurs ne serait pas contraint de suspendre toutes ses activités et pourrait poursuivre celles pour lesquelles il n'a pas demandé à bénéficier d'un congé (sous réserve de l'appréciation des tribunaux).

- **Comptabilisation dans les effectifs. Electorat, éligibilité.** Le salarié en congé parental continue à faire partie de l'entreprise et est comptabilisé dans les effectifs. Il reste électeur aux élections professionnelles, mais n'est pas éligible, car ne pouvant effectivement exercer les fonctions de représentant du personnel.

- **Rémunération.** Le CPE est en principe un congé non rémunéré. Sous réserve de dispositions conventionnelles plus favorables, l'employeur n'est tenu ni de verser le salaire, ni de compenser la diminution de rémunération résultant de la diminution de la durée du travail.

- **Ancienneté et maintien des avantages acquis.** La durée du CPE est prise en compte pour moitié dans la détermination des droits liés à l'ancienneté (la totalité pour le congé de maternité ou d'adoption, L122-26-2). Le salarié conserve tous les droits qu'il avait acquis au début du congé (L 122-28-6).

- **Congés payés.** La période de CPE n'est pas assimilée à une période de travail effectif pour la détermination du droit à congés payés. Si le salarié n'avait pas pris ses congés payés avant son départ en congé parental, il ne peut prétendre à une indemnité compensatrice de congés payés.

- **Remplacement du salarié.** Le CPE constitue un cas de recours au CDD de remplacement. L'employeur a la possibilité de conclure un CDD à terme incertain, pour la durée de l'absence du salarié remplacé, avec une

période minimale, ce qui lui permet de faire face aux possibilités de prolongation du congé ou de retour anticipé du salarié.

- **Rupture du contrat de travail pendant la suspension.** Selon une jurisprudence constante, il est admis que la suspension du contrat de travail résultant du congé parental ne met pas obstacle à l'exercice par l'employeur de son droit de résiliation unilatéral.

La situation est donc très différente de celle résultant du congé de maternité [dans ce cas, il existe une interdiction légale de licencier pendant la période d'état de grossesse, la période de suspension du congé et les 4 semaines suivant l'expiration du congé. Le licenciement prononcé malgré cette interdiction est nul. Le contrat de travail ne peut être rompu que pour faute grave étrangère à l'état de grossesse ou impossibilité de maintenir le contrat pour un motif non lié à la grossesse, à l'accouchement ou à l'adoption ; mais même dans ce cas, le licenciement ne peut être notifié qu'à l'issue de la période de protection ; certaines conventions collectives protègent le congé de maternité, mais pas le congé parental].

La rupture doit cependant intervenir pour des motifs indépendants du congé parental qu'il appartient à l'employeur d'établir (Soc, 12 février 1997, bull n° 59). Le licenciement peut avoir un motif économique, mais l'employeur ne saurait faire de l'existence d'une suspension du contrat de travail pour congé parental ou du travail à temps partiel un critère de l'ordre des licenciements [Soc 7 octobre 1992], ni en faire un motif d'exclusion d'un avantage de départ [Soc, 10 novembre 1992].

- **L'indemnité compensatrice de préavis.** Elle n'est en principe pas due, puisque le salarié qui a cessé son activité n'est pas en mesure de l'exécuter. Mais, selon la jurisprudence, elle est due dès lors que l'inexécution du préavis résulte d'une volonté de l'employeur de ne pas respecter le droit du licenciement [Soc 16 novembre 1995]. En revanche, une salariée licenciée en raison de la fermeture définitive de l'entreprise alors qu'elle est en congé parental d'éducation, ne peut prétendre à une indemnité de préavis.

2) Exécution du contrat de travail à temps partiel

- **Comptabilisation dans les effectifs. Electorat, éligibilité.** Le salarié qui opte pour un travail à temps partiel est assimilé aux autres travailleurs à temps partiel. Il reste électeur, et il est éligible, car le travail à temps partiel ne l'empêche pas d'exercer son mandat.

- **Fixation de l'horaire de travail :** La fixation de l'horaire de travail, à défaut d'accord des parties, relève du pouvoir de direction de l'employeur (Soc 4 juin 2002). Il en résulte que le refus du salarié de reprendre son travail à l'horaire fixé par l'employeur à défaut d'accord des parties, peut être sanctionné par un licenciement disciplinaire. Ce refus ne sera toutefois pas constitutif d'une faute grave, dès lors que la proposition de l'employeur n'est pas compatible avec des obligations familiales impérieuses (Soc, 1^{er} avril 2003, bull n° 125), mais il pourra tout de même constituer une faute sérieuse susceptible de justifier le licenciement.

Le salarié est dans ce cas moins bien protégé qu'un salarié engagé dès l'origine à temps partiel pour lequel un refus motivé par des raisons familiales impérieuses paralyse le licenciement, en application de l'article L.212-4-3, alinéa 6 du Code du travail (ce texte prévoit que le salarié peut refuser de changer la répartition de sa durée du travail lorsque ce changement n'est pas compatible, notamment avec des obligations familiales impérieuses) Ceci s'explique par le fait que lorsque le salarié veut opter pour un congé parental exécuté sous la forme d'un temps partiel, il passe d'un horaire à temps plein à un horaire à temps partiel. Il n'est donc pas dans la situation du salarié déjà à temps partiel à qui l'on veut imposer un changement d'horaires, et l'a L 212-4-3 al 6 ne lui est pas applicable.

La réduction du temps de travail doit être calculée par rapport à la durée hebdomadaire du temps de travail. Un employeur ne pourrait donc imposer à un salarié de travailler une semaine sur deux.

3) Protection sociale et droit à la formation professionnelle

- **Prestations sociales.** Les salariés en congé parental conservent le droit aux prestations en nature (mais non en espèces) de l'assurance maladie-maternité de leur régime d'origine pendant le temps du congé.

Les salariés affiliés à une caisse de retraite complémentaire peuvent acquérir des points de retraite pendant la durée de leur congé moyennant le versement de cotisations, si cette possibilité est prévue soit par un accord entre l'employeur et la majorité des travailleurs intéressée constatée par un vote à bulletin secret, soit par convention collective ou accord d'entreprise.

- **Formation professionnelle.** Le salarié a le droit, à son initiative, pendant la période de suspension ou dans le temps dégagé par le travail à temps partiel, à l'une des actions visées à l'a L900-2 du Code du travail. Dans ce cas, il ne reçoit aucune rémunération, mais reste couvert contre le risque AT/MP. Ce texte se réfère implicitement au dispositif de congé individuel de formation qui permet à un salarié d'obtenir une autorisation d'absence non rémunérée de son employeur pour suivre une formation, avec prise en charge de sa rémunération et des frais de formation par un fonds de la formation professionnelle (FONGECIF).

Il bénéficie de plein droit du bilan de compétence (L900-2 in fine).

Lorsqu'il exerce son droit à formation, le salarié en congé parental n'est pas comptabilisé pour l'appréciation du pourcentage de salariés pouvant bénéficier du congé de formation simultanément. Dans certains cas, en effet, l'employeur peut différer le départ en congé de formation des salariés lorsque le nombre de salariés absents pour cette raison atteint les 2% de l'effectif.

III – Fin du congé parental

Le congé parental prend fin soit par la reprise de l'activité antérieure ou la reprise avant le terme du congé, soit par la rupture du contrat au terme du congé. La reprise de l'activité peut intervenir à l'issue de la période initiale, ou de chaque renouvellement et, en tout état de cause, avant la période maximale légale

1) *Reprise de l'activité antérieure*

Selon l'a L.122-28-3 du CT, lorsque la période de suspension du contrat de travail arrive à son terme, « *le salarié retrouve son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente* ». Cette règle s'applique même si le salarié a demandé à reprendre son activité à temps partiel (Soc 13 novembre 2002).

Aucune formalité particulière n'est requise lors de la reprise et le salarié reprend de droit son emploi antérieur. Il ne peut se voir imposer une nouvelle période d'essai, ni une modification du contrat.

L'employeur pourrait cependant lui imposer un changement dans ses conditions de travail dans le cadre de son pouvoir de direction (Soc 8 février 1996) sauf s'il apparaissait que ce changement résulte de l'exercice de son droit à congé parental. Dans ce cas, le refus du salarié ne serait pas fautif et ne pourrait justifier un licenciement.

L'employeur doit replacer le salarié dans son *précédent emploi*, s'il est disponible, et non dans un emploi similaire.

L'emploi similaire est un emploi correspondant à la qualification professionnelle de l'intéressé, entrant dans ses attributions et qui n'emporte aucune modification du contrat de travail ; il doit correspondre aux fonctions effectivement exercées par le salarié avant son congé. Ex : ne constitue pas un emploi similaire, un poste de gondolière proposé à une salariée employée en qualité de caissière avant son congé parental (Soc 12 mars 2002), de même un emploi de garde malade pour une salariée lingère avant son congé parental (Soc 26 mars 2002).

Ce n'est que dans le cas où l'emploi précédemment occupé n'existe plus ou n'est plus vacant que la réintégration peut avoir lieu dans un *emploi similaire* comportant le même niveau de rémunération, la même qualification et les mêmes perspectives de carrière que l'emploi initial (cf. jurisprudence sur les salariés déclarés médicalement inaptes à leur emploi à cause de la similitude de rédaction avec L.122-32-4, Soc 22 octobre 1997).

En cas de changement de techniques ou de méthodes de travail, le salarié qui reprend son activité peut bénéficier d'une action de formation professionnelle (L.122-28-7, al 1^{er}). Ce texte renvoie à l'obligation générale (L 932-2) qu'a l'employeur d'assurer l'adaptation de ses salariés à l'évolution de leur emploi.

Le salarié peut également bénéficier de ce droit avant l'expiration de sa période de congé ou de temps partiel, mais dans ce cas, il est mis fin au congé ou à l'exercice d'une activité à temps partiel. Cette situation vise les cas où des évolutions importantes de fonctionnement ou de modes de production de l'entreprise sont en cours ou imminentes. D'un commun accord, le salarié et l'employeur peuvent décider d'anticiper le retour du salarié pour lui permettre de suivre une formation, par exemple dans le cadre d'un plan de formation développé dans l'entreprise, afin qu'il ne soit pas tenu à l'écart de ces évolutions de compétence.

2) Non-reprise de l'activité antérieure

Le salarié qui décide de ne pas reprendre son travail à l'issue du congé parental est *démisionnaire*. Il faut néanmoins que son comportement révèle une volonté claire et non équivoque de démissionner (le fait de laisser sans réponse plusieurs lettres de l'employeur l'invitant à reprendre le travail, Soc 23 mai 1985). Contrairement à ce qui existe pour le congé de maternité (L.122-28), le salarié doit un préavis et ne bénéficie pas d'une priorité de réembauche pendant un an).

A l'issue du CPE, l'employeur peut décider de licencier le salarié dès lors que cette décision n'est pas liée au congé lui-même et est fondée sur un motif réel et sérieux. Il a été jugé que l'employeur peut attendre la fin du congé pour prononcer un licenciement fondé sur une réorganisation des services opérés pendant l'absence du salarié.

Conclusion

L'étude du régime juridique du CPE montre ses forces et ses faiblesses. La souplesse qu'il permet est favorable au salarié qui peut adapter la durée et les modalités du congé en fonction de l'évolution de sa situation, mais en même temps cette souplesse et la longueur potentielle du congé donnent peu de lisibilité à l'employeur dans la gestion de son personnel. Cela peut se retourner contre le salarié que l'on n'aura peut-être pas très envie de voir réintégrer l'entreprise, et qui, tenu à l'écart de cette même entreprise pendant une longue période s'il a opté pour l'arrêt de son activité, aura du mal à se réadapter. Son emploi risque également de ne plus être vacant, ou de ne plus exister.

D'où l'intérêt de pouvoir opter pour un congé plus court mais plus sécurisé, mieux indemnisé, davantage orienté vers un retour dans l'entreprise.

Les droits des salariés pourraient être renforcés (ex : la durée du CPE pourrait être intégralement prise en compte dans la détermination des droits liés à l'ancienneté, la fixation des horaires de travail en cas d'option pour le temps partiel pourrait être rapprochée de celle du régime de droit commun). Le droit à formation professionnelle pourrait également être amélioré.

B. L'ENVIRONNEMENT DES FAMILLES

1. Le logement

❖ Logement et désir d'enfants : des liens étroits

Un premier constat doit immédiatement être pris en compte : le logement est devenu, et ceci à hauteur de 27 %, le premier poste de consommation des français. A ce titre, ne serait-ce que pour des raisons financières, le logement autonome est avec l'emploi, la contrainte majeure qui peut peser sur le désir d'enfants et donc un aspect explicatif assez prégnant de l'écart entre le nombre idéal d'enfants désiré et le nombre réel. Dans les faits, on peut ajouter à ce facteur les dimensions qualitatives suivantes :

- la possibilité de décohabiter vis-à-vis des parents et l'autonomie nécessaire du couple qui se constitue ;
- la mobilité résidentielle liée à un désir de mobilité professionnelle ;
- les conditions entourant la première naissance pouvant conditionner psychologiquement autant que financièrement les naissances suivantes ;
- la dimension du logement pour l'accueil de la famille nombreuse.

❖ Les caractéristiques de la politique française d'aide au logement

Face à ce constat, un second tient dans les caractéristiques de la politique publique du logement en France :

① Elle serait assez faible en masse financière comparée à celle d'autres pays européens (1,7 % du PIB environ, contre près de 4 % du PIB en Suède et au Royaume Uni).

② Depuis 1977, le système des aides personnelles (même si elles sont versées aux organismes bailleurs et prêteurs en tiers payant), l'emporte largement sur les aides directes à la pierre. A ce titre, les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole gèrent environ 75 % – *de facto* – de la politique publique du logement. Environ 6 allocataires sur 11 des CAF perçoivent une aide personnelle au logement.

③ Les aides personnelles au logement ont connu depuis 1980 une progression extrêmement vive. En effet, en seule masse financière (qui dépasse 15 milliards d'euros), en millions d'euros courants, elles ont atteint l'indice 718 en 2003 pour une base indice 100 en 1980.

Ceci est à comparer avec un indice d'évolution sur la même période de :

- 262,4 pour le salaire moyen ;
- 226,6 pour les prix ;
- 354,4 pour le PIB.

④ Cette progression s'explique essentiellement par la généralisation des aides à l'ensemble de la population (potentiellement bénéficiaire au regard du niveau de revenu notamment) et non plus réservées aux seules familles avec enfants et aux femmes mariées

sans enfant. Cette première « cible » ne représente plus que la moitié environ des titulaires des aides personnelles au logement.

⑤ La maîtrise financière du dispositif est extrêmement difficile car :

- le montant des aides est extrêmement sensible à la conjoncture économique de par un barème qui détermine un niveau d'allocation d'autant plus élevé que le revenu est modeste et inclut *de facto* (de par des mécanismes de neutralisations ou d'abattements de revenus) une assurance chômage logement dont le coût financier annuel est voisin de 400 millions d'euros ;
- l'extension des aides à l'ensemble de la population devait prévoir dans quel parc de logement allait se situer les nouveaux bénéficiaires ;
- toute revalorisation des loyers plafonds peut avoir un effet inflationniste sur le marché, phénomène qui a été massif lors de l'ouverture des droits aux étudiants en ALS.

⑥ Peu ou prou, la généralisation (avance sociale légitime en soi) a mis en concurrence les familles avec les nouvelles catégories de bénéficiaires pour le niveau des revalorisations possibles. Une mauvaise revalorisation peut conduire pour les familles à des progressions de taux d'effort pour se loger assez substantielles. Le phénomène est particulièrement malvenu quand la conjoncture économique allonge le *turn-over* d'entrée et de sortie du champ du bénéfice de l'APL, de l'ALF et de l'ALS. En conjoncture moyenne, ce *turn-over* avoisine 7 ans. En conjoncture économique dégradée il peut être substantiellement plus long. La modicité des revalorisations, voire la baisse du montant des allocations est alors vécue comme insécuritaire.

⑦ Le système, très sain dans ses principes – taux d'effort progressant avec le revenu ; taux d'effort progressant avec la charge de logement, laissant un ticket modérateur de fait à celui qui améliore sa condition de logement ; taux d'effort régressant avec la taille de la famille – connaît donc des cercles vicieux qui entament son caractère plutôt vertueux.

Ceci aux niveaux suivants :

- décalage entre le calendrier décisionnel budgétaire de l'Etat et la date classique de revalorisation des aides personnelles au 1^{er} juillet ;
- incertitude sur l'effet de la conjoncture économique *ex-ante* sur la dépense réelle *ex-post* ;
- barème linéaire en fonction de la taille de la famille alors que l'on peut avoir le sentiment qu'il faudrait mieux aider à la constitution des jeunes couples et à l'arrivée du premier enfant et les familles souhaitant passer à la dimension 3 et plus. En somme, peut-être les deux extrêmes ;
- sentiment qu'en pure réactivité des aides à la pierre pourraient solutionner des besoins d'urgence, mais que c'est bien l'aide à la personne qui conduit une politique plus équitable et plus pérenne ;
- « encombrement » du barème par des paramètres multiples (typologie de famille, évaluation forfaitaire de revenu, « assurance chômage », zone géographique, incitation

des plus modestes à ne pas accéder à la propriété, etc...) soit environ 4500 règles de droits, qui rendent la maîtrise du pilotage d'évolution extrêmement complexe ;

- paradoxe d'absence d'aide lorsqu'il n'y a pas de charge de logement parce que l'intéressé est trop pauvre pour assumer un loyer net de prestations ;

- absence de doctrine claire sur l'accession à la propriété à ce jour. Faut-il en ce cas avoir un barème plus favorable, un barème neutre, calé sur le barème désormais unifié en secteur locatif ou bien encore des mécanismes désincitatifs pour les plus modestes distincts par l'APL, l'ALS, et l'ALF ?

- part réelle d'élasticité inflationniste des loyers plafonds ;

- pertinence, par rapport au marché, des différences de niveau des aides en fonction des zones géographiques, au nombre de 3, qui mériteraient peut être d'être redéfinies au regard des évolutions d'urbanisation. Faut-il en clair, allonger les plages d'écarts de montant ?

❖ Perspectives d'amélioration

Ceci montre à l'envi la difficulté d'améliorer sensiblement le dispositif existant. Celui-ci n'est pas sans mérite, mais exige à la fois une grande lisibilité et la prise en compte, également, de paramètres multiples et complexes.

C'est à dénouer ces cercles vicieux qu'il conviendra de s'attacher, sachant que les familles ont besoin dans leur désir d'enfants de vision et de clarté. Pour être difficile, la tâche n'est pas hors de portée.

Les cercles vertueux pourraient être les suivants :

① amélioration notoire du processus de revalorisation des aides personnelles chaque année pour éviter de déstabiliser artificiellement les familles pendant les mois d'été et parfois d'automne ;

② restructuration des barèmes pour les familles élargies ;

③ meilleure adaptation de l'aide aux caractéristiques du marché, sans effet inflationniste ;

④ meilleure prise en compte des charges (en sus du loyer) dans le barème ;

⑤ meilleure gestion de la demande de logement pour les jeunes couples par un partenariat CAF-MSA-préfectures ;

⑥ clarification du niveau de ressources constituant un seuil d'exclusion des aides ;

⑦ assainissement progressif des aides pour les jeunes ménages étudiants ;

⑧ simplification de la prime de déménagement ;

⑨ familialisation de la taxe d'habitation.

① Une nouvelle méthode de revalorisation.

Les retards de publication annuelle des nouveaux barèmes (entre la pesée et le coût en gestion pour les CAF et les CMSA) déstabilisent pendant plusieurs mois les familles pour

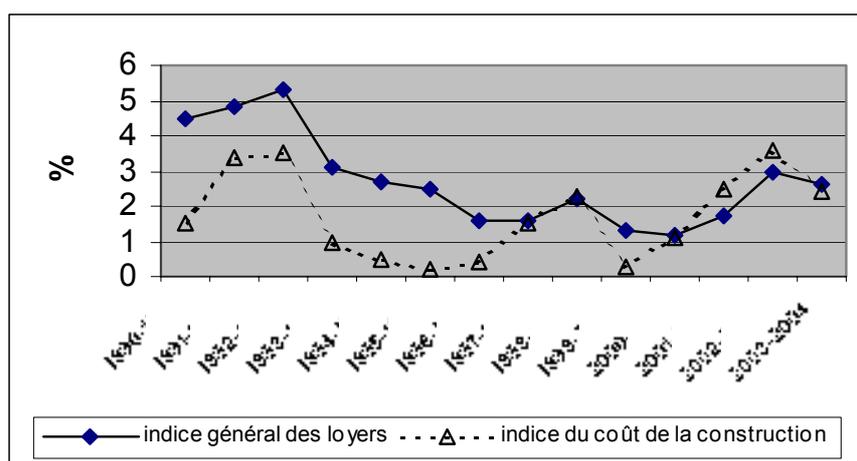
lesquelles sont prises en compte à partir du 1^{er} juillet les nouvelles ressources pour la totalité des prestations. Ceci entraîne une baisse artificielle des droits générant un grave déficit de lisibilité et de sécurité financière.

A défaut d'entente sur des indices de revalorisation (à l'instar de la BMAF) à savoir l'évolution des paramètres ressources comme les prix, l'évolution des loyers plafonds comme l'indice des loyers (pour les accédants, de l'indice du coût à la construction) et l'évolution du forfait charges comme le panel charges, l'hypothèse d'un décalage de l'exercice de paiement au 1^{er} octobre ou au 1^{er} janvier doit être étudiée très sérieusement, en couplant cette opération avec l'échange des données ressources avec la DGI. Comme il ne serait pas envisageable de gérer deux bases ressources sur plusieurs mois, l'exercice de paiement des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés devrait intégrer le même décalage de calendrier.

L'élargissement de trois mois de la base ressources vis-à-vis de l'année de référence n'est pas un argument dirimant au regard des multiples neutralisations et abattements auxquels les allocataires ont droit en cas de changement de situation familiale ou professionnelle.

A tout le moins, en termes psychologiques, la politique familiale y gagnerait en termes de lisibilité et sécurité.

Par ailleurs, il devrait y avoir une sorte de contrat pluriannuel de stabilité sur la contexture du barème, sur une période suffisamment longue, pour ce qui a trait aux mesures dites d'accompagnement, qui sont le plus souvent davantage des aménagements d'économies entourant l'actualisation que de véritables dispositifs d'objectifs mis en perspective politique.



Evolution de l'indice général des loyers et de l'indice du coût à la construction

Source : rapporteurs d'après l'enquête loyers et charges de l'INSEE

② Le taux d'effort des familles élargies (3 enfants et plus) est notoirement sous-estimé. Si l'on examine le taux d'effort par personne, à l'aide des échelles d'équivalence, lesdites familles ont au bout du compte un barème peu familialisé. Comme la généralisation des aides à la personne a pesé sur l'évolution de l'ancienne ALF et sur celle de la part de l'APL versée aux familles, une remise à niveau à ce sujet ne serait pas inopportune si l'on prend la mesure, en sus, d'un financement important (environ la moitié) de la politique familiale par le FNPF de la branche famille.

L'accompagnement du désir d'enfants nécessite un ressaut des aides au logement pour les familles élargies.

Dans un contexte budgétaire contraint :

- ce ressaut devrait viser prioritairement les aides personnelles versées aux familles élargies bi-actives ;
- ceci pourrait être un dossier inclus dans un ensemble plus vaste de « contrat de progrès » vers les familles « élargies », clairement associé aux possibilités financières existantes découlant de la croissance économique ;
- afin de décliner un signe au marché de l'offre, il n'est pas inopportun également d'utiliser sur ce point la technique du loyer plafond. Après analyse sérieuse, en cas de doute inflationniste, on peut toujours se replier sur le simple paramètre dimension de famille.

③ Le marché immobilier est hétérogène sur le territoire. Il n'est pas certain que les paramètres actuels de zones géographiques soient suffisamment prégnants dans la formule de calcul. Ceci pénalise des régions malthusiennes (Sud de la France notamment) qui connaissent, pour d'autres raisons que la natalité, des migrations de population et une tension sur le marché du logement.

Il convient donc sans doute de redéfinir les zones en question et d'élargir les plages des « trois barèmes ».

④ Le forfait charges (très éloigné de la part réelle des charges dans la dépense globale de logement) a le défaut, dans les barèmes actuels, de ne pas être mis en synergie avec les ressources et, en conséquence, de percuter le montant de l'aide de manière indifférenciée, quel que soit le niveau de revenu de la famille. A dépenses égales, l'aide pourrait être améliorée pour les bas revenus par cette mise en synergie technique avec les ressources prises en compte.

⑤ La gestion des demandes de logement est, pour ce qui a trait aux « files d'attente », du domaine de responsabilité des pouvoirs déconcentrés de l'Etat.

Un partenariat pourrait être utilement construit avec les CAF et les CMSA qui disposent d'une riche banque de données sur les familles et leurs caractéristiques, pour piloter réellement le dispositif de mise à disposition de logements prioritaires.

C'est ainsi que pourraient être croisées les données revenus, situations professionnelles, dimension de famille et localisation géographique, notamment, pour articuler la politique des deux extrêmes visé *supra* (jeunes couples et familles élargies).

De manière plus approfondie, une relance du conventionnement réel (et surtout avec travaux) permettrait aux pouvoirs publics de s'assurer une politique de qualité minimum faisant face aux problèmes de surpeuplement et d'insalubrité.

On peut penser que les DDE trouveraient sur ce point une remobilisation de leur compétence et de leurs moyens.

⑥ Le non versement des aides personnelles au-dessous d'un certain seuil de montant calculé entretient une crispation chronique sur le dossier des aides au logement. Il convient de vider cet abcès en :

- s'accordant sur les niveaux souhaitables d'exclusion en fonction des revenus ;
- revisitant la formule de calcul pour établir un non-droit juridique et non plus un droit potentiel en « putatif » qui n'offre aujourd'hui que l'intérêt (discutable) d'apprécier le droit aux prêts à l'amélioration de l'habitat et à la prime de déménagement pour les familles nombreuses.

⑦ Les aides personnelles aux jeunes, notamment étudiants, méritent un réexamen pour n'apporter une aide qu'à ceux qui en ont nécessairement besoin parce qu'ils appartiennent à une famille de CSP basse ou modeste. Il serait illusoire, pour ce faire, de demander, pour l'ouverture des droits, le niveau de ressources des parents, dans un contexte sociologique de la famille où l'on observe une progression sensible des familles recomposées. Ceci étant posé, rien n'interdit sur une action pluriannuelle d'étudier les voies et les moyens de mieux maîtriser la dépense en utilisant la technique du plancher pour les étudiants non-boursiers et de mener une *discrimination positive* en faveur des familles et des jeunes les plus modestes. C'est-à-dire, là où le désir d'enfants est le plus contraint.

⑧ La prime de déménagement pourrait être supprimée et avantageusement remplacée par un double mois d'aide personnelle à l'entrée dans les lieux, ce qui lui substituerait de facto une mécanique plus redistributive.

⑨ Il serait judicieux que les collectivités territoriales s'assurent du bon degré de familialisation de la taxe d'habitation, important vecteur possible d'aide aux familles.

2. Les services d'accueil du jeune enfant

INTRODUCTION A LA PROBLEMATIQUE DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT¹³

La politique familiale française a fait de l'accueil du jeune enfant un de ses axes majeurs. Les familles ayant à charge un enfant de moins de trois ans ou moins, représentent 30 % environ du total des familles ayant un enfant à charge au sens de la législation des prestations familiales. Elles perçoivent, en masse financière, 43 % de ces dernières. Bientôt, la cible petite enfance mobilisera plus des trois quarts de l'action sociale des CAF.

La caractéristique de cette politique est sans conteste, depuis l'orée des années 1970, un pragmatisme ne privilégiant pas aucun mode d'accueil en soi. Même si elle ne mésestime ni les contraintes pesant sur les familles et particulièrement la mère, ni la montée en puissance du désir d'activité professionnelle des femmes, elle a puisé ses fondements dans les concepts congruents de neutralité, de conciliation et de libre choix (plan Chaban-Delmas Delors en 1972, lois Veil 1978 et 1994, PAJE et Christian Jacob en 2004).

Le libre choix doit être compris dans son sens profond et réaliste : c'est-à-dire celui d'un appui, d'un desserrement des contraintes économiques et financières enserrant le désir d'enfant et son accueil. A ce titre, il ne saurait être idéologique puisqu'il respecte tout à la fois :

- le désir des femmes d'exercer une activité professionnelle qui est une tendance européenne profonde et qui peut provoquer une inertie démographique inquiétante lorsque celui-ci ne fait pas l'objet d'une politique publique d'appui suffisante (cf. Sud de l'Europe mais aussi l'effritement du « modèle » irlandais) ;
- la diversité des choix de mode d'accueil du jeune enfant où l'on peut percevoir que le « modèle » là aussi collectif n'est plus dominant. Ceci non seulement pour des raisons d'offre disponible, mais aussi pour des raisons de demande croissante de relation interindividuelle. Que l'on évoque les mérites respectifs des uns et des autres fait compréhension. Mais, au non du libre choix, on ne peut que constater l'extrême diversité qualitative de la demande qui est, entre autres, liée à la diversité désormais des temps de travail professionnel ;
- le possible renoncement à l'exercice d'une activité professionnelle par l'un des deux parents.

En résumé, c'est peut-être plus par sa typologie (aide aux familles nombreuses, axe petite enfance, aides au logement) que par sa stricte densité financière – sans la mésestimer – que la politique familiale française a une part d'efficacité à l'accompagnement du désir d'enfants.

Est-ce suffisant ? La légère poussée – mais c'est un indicateur d'alerte – des ménages sans enfant, l'appétence croissante des femmes à l'exercice d'une activité professionnelle amène une réponse négative. Le fait que seulement 60 % des bénéficiaires du complément de libre choix d'activité de la PAJE soient titulaires d'un congé parental invite à une reconfiguration de notre politique d'accueil du jeune enfant. Depuis l'audition des experts par le groupe de travail et après le constat que fécondité et emploi sont loin de s'opposer si l'on veut bien les « articuler », les voies et moyens d'améliorer l'existant se situent à deux niveaux :

- introduire plus de « libre choix » dans le « libre choix » ;
- mobiliser, au-delà du traditionnel partenariat CAF-CMSA/collectivités locales, les entreprises de manière novatrice.

❖ Pour un nouveau libre choix dans le libre choix

L'APE et le complément de libre choix d'activité de la PAJE font l'objet de critiques qui ne sont pas toujours fondées en tant que « trappes à inactivité ». Un fait toutefois doit être pointé avec intérêt : plus l'arrêt d'activité de la mère est proche de la naissance, plus la probabilité de reprise d'activité est forte. En cohérence avec le diagnostic effectué *supra* sur la corrélation positive entre désir d'enfants et emploi si l'on veut bien les articuler, il est proposé, en liaison avec la réforme du congé parental, d'aménager la PAJE pour permettre l'émergence d'une séquence temporelle ou :

- la mère et, le cas échéant, le père, pourraient cesser d'exercer une activité professionnelle pendant un an jusqu'au premier anniversaire de l'enfant sans perte de revenu trop conséquente. Ce serait le temps de l'accueil du jeune enfant, enchaînant congé de maternité (ou de paternité) et période de perception d'une PAJE plus attractive ;
- tout en bénéficiant d'un nouveau contrat de congé parental permettant mieux le retour à l'emploi.

¹³ Par Philippe STECK, rapporteur

Dans cette séquence, la PAJE pourrait représenter un pourcentage du revenu antérieur dans la limite d'un plafond, mais aussi avec un plancher minimum pour rendre le dispositif attractif. Un bonus pourrait être étudié au cas où le père s'arrêterait lui-même plus longtemps que l'actuel congé de paternité pour être prêt de l'enfant au cours des tous premiers mois de son existence.

Le coût financier de la mesure, s'il n'est pas gagé par une baisse de l'aide les deuxième et troisième années de l'enfant où il y aura besoin d'un accueil extérieur à la famille, peut ne pas être négligeable. Et ceci même si l'on limite dans un premier temps le dispositif aux familles de trois enfants et plus.

Ceci posé, sur le plus long terme, le « retour sur investissement » peut être considérable.

Outre le fait de sortir certaines familles de la pauvreté par l'emploi, le gain de cotisations sociales, de rentrées fiscales, la diminution de dépenses parfois considérées comme assistantielles (RMI, API), d'aides personnelles au logement amènent un bilan financier plus que favorable.

En bref, on est confronté – avec la conscience forte d'un contexte budgétaire contraint – à un choix ou non de basculement vers une autre politique d'accueil du jeune enfant, à l'investissement d'avenir prometteur articulant bien le désir d'enfants et le désir d'emploi.

Il serait opportun de faire précéder toute réforme par une évaluation *ex ante* pour mesurer la typologie exacte des familles faisant le choix de cette séquence afin, entre autres, de ne pas entrer dans un dispositif anti-redistributif socialement. Ceci peut être procédé par son sondage avec un questionnaire sérieusement structuré.

Il convient aussi de ne pas limiter le dispositif aux seuls salariés et définir des critères non discriminant pour les professions libérales et artisanales et le monde agricole et d'étudier l'opportunité d'un « bonus » en cas d'arrêt de l'activité, pour partie, du père.

❖ Le rassemblement des acteurs

• Mérites et limites de la multiplicité des acteurs et des dispositifs

On peut dénoncer le puzzle des acteurs de la politique familiale française et de ses dispositifs, en critique désormais classique de complexité et de non-visibilité. C'est peut-être aller trop vite dans l'analyse. La multiplicité des acteurs témoigne aussi, peu ou prou, de l'implication de chacun dans le débat et l'action. Que les discours idéologiques sur la famille, le désir d'enfants soient divers, voire très opposés, est une chose. Au niveau de l'action, sa diversité a facilité l'innovation, la souplesse, la réactivité et, au bout du compte, sa densité.

L'innovation

Même si le coût, au démarrage, peut être élevé, la capacité d'initiative a permis les premières expériences de crèches d'avenir alliant amplitude des horaires d'ouverture, liaisons avec des équipes d'assistantes maternelles et adaptation réelle au marché de l'emploi. Ceci n'est qu'un exemple. Pour revenir plus loin dans le temps, les aides personnelles au logement sont nées dans le giron de l'action sociale d'une caisse de compensation des allocations familiales en région parisienne.

La souplesse et la réactivité

Que ce soit au niveau des communes, des départements, des CAF, des CMSA, des entreprises, un besoin social émergent peut être pris en compte plus vite et plus efficacement parfois que par une législation nationale.

La densité

En seule masse monétaire, la politique familiale française est certainement sous-estimée par l'absence d'agrégation possible de toutes les actions. Exemple type d'incertitude : l'action des comités d'entreprise, le poids familial de la taxe d'habitation.

Ceci dit, cette multiplicité, que l'on peut qualifier de matière vivante de proximité et de créativité trouve aussi ses limites :

- le rôle et le jeu de chaque acteur n'est guère clarifié, même après la loi de décentralisation. Comment sera articulé le rôle des régions dans la formation des assistantes maternelles dont le besoin est estimé à 450.000 dans les trente prochaines années et le rôle du pilotage social du département ? Comment sera articulé le rôle politique de celui-ci et le rôle d'outil majeur et de financeur des CAF et des CMSA ?

- la politique territoriale pose question, car, si le rôle des communes et des départements est conforté, beaucoup se joue dans l'environnement réel des familles à l'échelon intercommunal pour les services et les équipements et, au niveau des régions, pour les réels bassins d'emploi ;

- la réflexion sur les solvabilisateurs (prestations familiales en paiement, moindre imposition en recettes) et la liaison avec les décideurs de création de services et d'équipements – qui est une antienne – n'est guère clarifiée. Le balancier allant tantôt vers la solvabilisation en optique libérale (mais aussi en crédit fait de

responsabilité confiée aux familles), tantôt vers l'offre en optique des pays nordiques (mais aussi avec un enjeu de pouvoir local). Notons cependant que, ces dernières années, l'action sociale a progressé plus vite notamment que les prestations légales.

- **Modalités du rassemblement des acteurs**

Pour rassembler sur le sujet de l'accompagnement du désir d'enfants en France, encore faut-il que l'objectif, à partir des constats évoqués *supra* dans le présent rapport, soit très clair. Quitte à être simpliste, on peut néanmoins en rappeler les lignes essentielles :

1. Fécondité et emploi ne sont pas – et c'est une chance française qui tient sans doute à une histoire et à une culture – contradictoires si l'on veut bien les articuler par des actions concrètes.

2. Les naissances aux âges avancés des parents ne rattraperont pas, quantitativement, les naissances non intervenues à l'âge fécond idéal. Elles seraient même, qualitativement, dangereuses, pour la mère, en termes biologiques et, pour l'enfant, en termes psychologiques.

3. La vitalité démographique, même si elle peut et doit s'accompagner d'une politique active d'emploi des seniors, est un soubassement très probable du dynamisme économique.

4. Caricaturalement peut-être, une politique démographique efficace doit s'efforcer tout à la fois :
- de stabiliser, voire d'abaisser, l'âge de la mère à la première naissance (aujourd'hui 27,5 ans) ;
 - d'assurer à tout le moins la réalité du modèle dominant de deux enfants ;
 - de contenir le repli des familles nombreuses.

Ce serait se livrer à une dissertation bien inutile que d'entrer dans un débat sur le droit de ne pas avoir d'enfants ou d'en avoir, le droit pour les femmes de pouvoir exercer une activité professionnelle, décréter le partage des tâches domestiques. Les Françaises et les Français désirent des enfants et, d'ailleurs, le taux réel de fécondité épouse étroitement le désir d'enfants même si c'est avec un écart de 0,5 à 0,6 point. Les Françaises, à une écrasante majorité, désirent exercer une activité professionnelle. La vraie question est alors la pertinence de l'action. Sur ce point, plusieurs axes concrets peuvent mobiliser et rassembler les acteurs, à savoir :

- éclairer la décentralisation en liant la *France des proximités* et l'action publique nationale ;
- intégrer les entreprises dans la politique d'accompagnement du désir d'enfants ;
- donner une visibilité à l'effort de tous vers les familles nombreuses que l'on ferait mieux de nommer *familles élargies*, qui ont le sentiment, positivement, de faire « aventure », mais avec la part d'acrobatie, de « débrouille », et parfois aussi de pauvreté relative que cela implique. Dans certains pays nordiques, considérés comme « modèles » à certains égards, leur caractère jugé atypique et une part d'oubli dans leur politique publique conduit à ce qu'elles soient aussi la majorité des familles pauvres (45 % au Danemark) ;
- ne pas uniquement porter la réflexion sur les familles de salariés.

Eclairer la décentralisation

Les pilotes politiques (communes, départements) ne doivent pas donner aux gestionnaires d'outils, donc larges financeurs, le sentiment de n'être que de simples gestionnaires justement. C'est heureusement loin d'être toujours le cas.

Pour être riches de banques de données *de facto*, CAF et CMSA peuvent être plus que jamais les partenaires essentiels sur un territoire :

- du diagnostic de la demande potentielle, présente et à venir ;
- des outils nationaux qui sont la garantie du non clientélisme, de la neutralité politique et de la pérennité de l'action.

On ne saurait trop insister sur le fait que les paramètres explicatifs des taux de fécondité classique (CSP, région, pratique religieuse) sont en train de se « lisser ». C'est à cette aune que la France de proximité et le pilotage de réseaux nationaux doivent se rencontrer.

Des exemples récents sur l'incompréhension de la réforme des prestations de service et de heurts entre CAF et collectivités locales, montrent l'intérêt d'une concertation plus étroite en de telles occasions entre la CNAF et la CCMSA et l'Association des départements de France et l'Association des maires de France.

En résumé, il faut accepter que la **décentralisation** rencontre, avec les CAF et les CMSA, la **déconcentration**.

L'implication des entreprises

Il ne fut guère aisé de faire admettre l'appui au développement de crèches d'entreprises privées. On peut dépasser ce type de débat si, en raisonnant à l'échelle européenne, par régions et par grands bassins d'emploi

(voire de plus petits), on transforme le partenariat CAF/communes en de possibles contrats enfance CAF/communes/entreprises, avec, pour ces dernières, le levier du crédit d'impôt.

C'est par plusieurs expérimentations de ce type que l'on verra si l'on peut inciter les acteurs à une sensibilisation intéressée sur l'accompagnement du désir d'enfants dans notre pays. C'est à ce niveau que peut se nichier le développement bien structuré d'un ticket garde d'enfant.

L'action pour les non-salariés

Ce peuvent être les exclus des partenariats susvisés. Il conviendra donc d'être très attentif à ne pas laisser les acteurs les délaissés. A titre d'exemple, les conditions d'octroi de l'APE et du complément de libre choix d'activité de la PAJE sont notoirement trop rigides pour les conjoints collaborateurs. Ce point peut apparaître mineur. Plus avant, l'implication des représentants des professions libérales et artisanales dans la mobilisation ne devra pas être sous-estimées.

Là où le rassemblement des acteurs sera le plus difficile, la mutualisation des actions, l'appui apporté par les acteurs publics peuvent et doivent pallier les difficultés rencontrées.

En dernier lieu, peut-être, et pour parler de gouvernance, on ne saurait trop insister sur **la nécessité de l'équilibre entre la souplesse donnée à l'innovation et, en même temps, à la nécessité d'un pilotage public plus resserré associant inéluctablement plusieurs ministères**. Ce qui est loin d'être contradictoire. Le « think tank » n'a d'efficacité que s'il est bien repris en prospective politique.

La perspective de l'amélioration de l'accès des femmes à l'emploi, celle d'une amélioration de la fécondité et celle d'une éventuelle réduction de la durée des congés parentaux d'éducation, précédemment évoquée, conduisent à poser la question de l'accès des jeunes enfants à des services d'accueil de qualité.

Beaucoup a été fait, dans notre pays, au cours des dernières années, pour augmenter l'offre de services disponible ainsi que la solvabilisation de la demande.

Du côté de l'offre :

- en matière de service d'accueil collectif, sous différentes dénominations, les « plans crèches » successifs ont conduit la branche famille à affecter des fonds au financement d'investissements dans ces structures (660 millions d'euros depuis 2001) ;
- en permettant aux employeurs de bénéficier d'un crédit d'impôt famille très incitatif, l'Etat encourage les entreprises à développer l'offre de places, en structure collective, au profit des enfants de leurs salariés ;
- s'agissant des modes d'accueil individuels, le développement d'un nouveau statut pour les assistantes maternelles agréées avec renforcement, entre autres, de leur formation doit induire un surcroît d'offre.

Du côté de la solvabilisation de la demande :

- le renforcement de l'aide apportée aux familles, pour les modes de garde individuels, à travers le complément libre choix du mode de garde de la Prestation d'accueil du jeune enfant permet de mieux harmoniser les taux d'effort en fonction du revenu, c'est-à-dire d'améliorer l'accès des familles dont les revenus ne sont pas parmi les plus élevés aux modes de garde individuels ;
- l'ouverture du système des " prestations de services ", c'est à dire des subventions de fonctionnement, de la Caisse d'allocations familiales aux entreprises privées à but lucratif qui respectent les barèmes a pour but de permettre à plus de familles d'accéder à une offre d'accueil collectif selon des tarifications horaires strictement proportionnelles à leur revenus ;
- le crédit d'impôt famille, qui incite également les employeurs à participer au financement des dépenses de fonctionnement des structures collectives accueillant les enfants de moins de trois ans salariés participe à la solvabilisation de l'accueil de ces enfants.

En dépit de ces avancées importantes et structurelles, il reste que le développement de l'accès des jeunes enfants de ce pays à des services d'accueil de qualité demeure une priorité nationale. Ce développement doit s'effectuer à un rythme suffisant pour répondre à un accroissement inéluctable et rapide des besoins. Si les femmes et les hommes de ce pays n'ont pas la possibilité de confier leurs jeunes enfants à des services de qualité, aussi bien la fécondité que l'activité professionnelle féminine ne pourront prendre l'essor qui correspond

aux aspirations. Le cadre actuel est-il optimal et permet-il l'indispensable mise à niveau, dans les délais utiles ? Le groupe n'a pas éludé cette question.

❖ **Pour les modes de garde individuels.**

Aujourd'hui, les employeurs n'ont pas, sauf exception, le moyen et ne sont pas incités à participer au financement des modes de garde individuels des enfants de leurs salariés. L'idée a été avancée de leur permettre de remettre à leurs salariés ayant de jeunes enfants des "chèques nounous" ou "titre accueil de l'enfant", selon des modalités analogues à celles du titre restaurant, qui fonctionne à la satisfaction générale des salariés, des employeurs et des prestataires. La contribution financière des employeurs bénéficierait du crédit d'impôt famille. Bien entendu la question de l'articulation avec le complément libre choix de la PAJE doit être posée, pour qu'au moins les dépenses de cette espèce ne puissent être, dans certains cas, sursolvabilisées, ce qui, économiquement et en équité, ne serait pas acceptable. Il conviendra également de mener les explorations techniques pour harmoniser les circuits de paiement de la PAJE et de ces titres de paiement dédiés sans que la trésorerie des bénéficiaires (allocataires, assistantes maternelles et garde à domicile) soit mise à contribution.

❖ **Pour les modes de garde collectifs**

Actuellement, le mécanisme de base du financement du fonctionnement des crèches collectives – dont, pour les crèches de quartier, 67 % sont gérées par les communes, 12 % par les départements et 19 % par des associations – consiste en subventions de fonctionnement de la caisse d'allocations familiales, en une participation des familles et, pour le solde, en un apport des collectivités locales, principalement les communes, qui prennent à leur charge les déficits d'exploitation.

C'est-à-dire qu'il s'agit d'un financement quasi exclusif sur prélèvements obligatoires nationaux et locaux.

Pour continuer de développer l'offre d'accueil selon ce cadre il n'y a guère d'autre voie que d'augmenter les ressources qui y sont affectées par la collectivité et surtout d'obtenir des maires, qui sont les principaux financeurs, acceptent d'engager leurs finances communales sur de nouveaux projets de crèches.

Cette voie est-elle suffisamment porteuse ou bien faut-il envisager d'en développer de nouvelles ?

En particulier, ne serait-il pas souhaitable de trouver le moyen de faire venir les employeurs, sur la base du volontariat et comme partenaires à part entière du tour de table ?

Est-il envisageable de recentrer les financements publics sur de l'action sociale à destination de ceux qui en ont le plus besoin ? Car le mode de financement actuel des structures collectives par la CNAF a été, à l'origine, conçu pour financer le développement d'un service essentiellement social, c'est-à-dire s'adressant à des publics parmi les moins favorisés. Ce dispositif, faisant sens à une époque où l'activité professionnelle féminine était

peu développée, où l'offre de place de crèche était très faible et où il fallait trouver le moyen d'accueillir les enfants des femmes qui n'avaient d'autre choix que celui de travailler pour compléter les faibles ressources de leur ménage, mérite aujourd'hui réflexion.

Mais, de la même façon que la branche famille s'est pendant très longtemps impliquée dans le financement du fonctionnement des centres sociaux de vacances, quand l'offre d'accueil des familles concernées était peu développée, pour ensuite réorienter ses interventions vers la solvabilisation de la demande la plus sociale, à travers les bons vacances, le moment n'est-il pas venu de s'interroger sur l'opportunité, **sans mettre en cause les dispositifs de prestations de service et de barème, d'ouvrir** une nouvelle possibilité, **complémentaire**, d'intervention de la branche famille et des collectivités locales, qui consisterait à disjoindre la production du service, de la solvabilisation de la demande ?

Par des expérimentations dans quelques zones urbaines, ne pourrait-il pas être tenté, autour d'opérateurs communaux ou associatifs ou privés à but lucratif, d'imaginer une organisation du financement dans laquelle la Caisse d'allocation familiale et la ou les collectivités locales concernées se donneraient pour rôle de contribuer à la solvabilisation de la demande la plus sociale, par remise de bons *ad hoc* à leurs allocataires ou administrés, tout en laissant la possibilité aux employeurs de faire bénéficier leurs salariés de bons ayant le même usage ?

Telle est la proposition que le groupe soumet, pour la mise en œuvre de sa proposition sur le développement du titre « accueil du jeune enfant ».

C. LE BON DEROULEMENT DE LA GROSSESSE ET DE LA MATERNITE, DETERMINANT IMPORTANT DE LA FECONDITE

1. De l'importance que les grossesses soient bien vécues

En cohérence avec son souci de favoriser l'emploi féminin et la fécondité, le groupe a considéré qu'il était prioritaire de faire en sorte que la grossesse des salariées se déroule dans les meilleures conditions possibles, afin que leur désir d'enfants ne s'émousse pas après une ou deux grossesses plus ou moins bien vécues dans leur entreprise ou bien que les salariées ayant déjà un ou deux enfants ne considèrent pas qu'il n'est plus souhaitable pour elles de poursuivre une activité professionnelle tout en portant un autre enfant.

A cet égard, le déroulement de la première maternité conditionne très largement la seconde.

En premier lieu, dès l'annonce par la salariée de sa grossesse, son nouvel état n'est pas toujours accueilli positivement par son employeur ou par ses collègues qui y voient une source de difficultés pour eux-mêmes.

Les employeurs et les hiérarchies pourraient se doter d'un code de conduite à tenir pour qu'en cette circonstance un message positif et valorisant soit adressé à la salariée. Il devrait revenir au management de proximité de faire en sorte que l'annonce d'une grossesse ne soit plus reçue comme une catastrophe.

Le non-remplacement des salariées enceintes avant ou pendant le congé de maternité constitue le facteur essentiel du trop fréquent manque de tolérance à leur égard. De même, les aménagements de postes demeurent rares.

Il s'agit de trouver le moyen de mieux inciter les employeurs à renverser cette forme d'antinomie, dans les faits comme dans les esprits, entre grossesse des salariées et bonne marche de l'entreprise, y compris en terme de gestion de la ressource humaine.

En terme de vécu, les quelques semaines qui suivent la naissance sont également très marquantes pour la salariée. Les séjours en maternité sont devenus très courts – généralement trois jours à partir du lendemain de l'accouchement – et la mère se retrouve trop souvent seule à son domicile, à un moment où elle a particulièrement besoin d'être entourée, d'une part pour l'aider à surmonter éventuellement son « *baby blues* » (ou dépression *post-partum*), qui peut être plus ou moins prononcé, et, d'autre part, l'aider dans son apprentissage des gestes et des soins à donner à son bébé.

L'importance du taux de recours au congé pathologique au terme du congé maternité (à hauteur de 60 %) apparaît comme un élément connexe à cette réflexion. Il serait utile que soit menée une étude approfondie des facteurs explicatifs de cette tendance pour mieux éclairer la décision politique et prendre des mesures adaptées – qu'elles concernent la durée du congé maternité ou encore l'environnement des mères après la naissance de l'enfant.

Le groupe exprime le souhait que les accouchées très récentes qui ont le plus besoin d'accompagnement puissent accéder à des lieux d'accueil appropriés qu'il y a lieu de développer. Il conviendrait, en tout état de cause, de leur permettre de bénéficier de conseils ou visites quotidiennes de sages-femmes, de puéricultrices ou, au moins, d'une travailleuse familiale.

Les modalités selon lesquelles les employeurs et les finances publiques pourraient contribuer à solvabiliser la demande de ces services devraient être étudiées.

2. Les grossesses tardives, un enjeu des santé publique

Les gynécologues obstétriciens constatent que leurs patientes sont de plus en plus nombreuses, que l'âge moyen des candidates à la fécondation *in vitro* (FIV) ne cesse d'augmenter et que la proportion des femmes de quarante ans et plus dans les maternités va croissant.

Le désir tardif d'enfant est ainsi devenu un véritable phénomène de société, qui s'explique notamment par la meilleure maîtrise de la contraception. Trop de femmes ont pris au pied de la lettre le slogan du planning familial « Un enfant quand je veux ». Dans la réalité, le slogan « pas d'enfant quand je n'en veux pas » aurait été moins trompeur : il aurait permis d'éviter de donner aux femmes l'illusion qu'elles peuvent effectivement avoir un enfant quand elles le veulent, même très tard.

Certes, la difficulté de mener de front des études ou le développement d'une carrière professionnelle constitue un facteur important de recul de l'âge de la maternité, mais la multiplication des naissances très tardives est également liée au développement des secondes unions.

La conviction selon laquelle « la grossesse finit toujours par venir » demeure trop répandue et de nombreuses femmes ne sont pas correctement informées des réalités biologiques afférant à la fertilité.

Le déclin de la fertilité féminine avec l'âge est en effet un phénomène encore trop mal connu. Alors que le taux de succès des femmes en recherche de conception est, en quatre ans et sans aide médicalisée, de 90 % chez les femmes de trente ans et de 84 % chez les femmes de trente-cinq ans, il tombe à 64 % chez les femmes de quarante ans.¹⁴

L'efficacité de l'assistance médicale à la procréation décline elle-même avec l'âge de la patiente. Alors que le taux d'accouchement suite à des grossesses obtenues par ponction est de l'ordre de 20 %, il chute à 6,5 % pour les femmes âgées de 42 à 44 ans.

Ces données sont mal connues non seulement des femmes, mais également des médecins, hormis les gynécologues ou les spécialistes de l'AMP.

Globalement il faudrait que chacun sache que **35 % des femmes qui, à quarante ans veulent un enfant ne verront jamais leur souhait exaucé.**

¹⁴ Etude du Professeur Léridon (2004). Cf. également audition de Madame Joëlle Belaisch-Allart (3 février 2005).

Sont également en jeu des aspects plus directement sanitaires et de pertinence des dépenses de santé.

Les risques de malformation de l'enfant ou de naissance d'un enfant trisomique augmentent très rapidement avec l'âge des parents. De plus, pour diminuer la probabilité d'échec, il est souvent procédé, dans la mise en œuvre des techniques de fécondation *in vitro*, à l'implantation de deux embryons. Les naissances gémellaires qui en résultent fréquemment subissent à la fois les risques qui s'attachent aux naissances multiples en général, mais aussi ceux liés à l'âge des parents.

Le groupe considère qu'il est d'utilité publique de mieux informer la population française de ces réalités. Un effort particulier est à organiser en direction des médecins non-spécialisés dans cette matière.

D. UN MESSAGE POSITIF POUR LES FAMILLES NOMBREUSES

Les familles vraiment nombreuses, c'est-à-dire les familles ayant au moins quatre enfants, contribuent plus que les autres au renouvellement des générations. Pour ces familles il y a au moins doublement des effectifs entre la génération des parents et celle des enfants.

Cette caractéristique distinctive de ces familles justifierait en soi, s'il était besoin, qu'elles fassent l'objet d'une attention particulière au sein de la politique familiale.

Du fait de leur composition, ces familles ont également des besoins particuliers. Elles sont plus exposées à la pauvreté que les familles ayant moins d'enfants. Pour autant, la trace de ces spécificités dans les politiques publiques reste peu visible.

1. Les familles nombreuses n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la politique familiale.

Parmi les différents objectifs de la politique familiale sont généralement envisagées la compensation du coût des enfants, la réduction des inégalités de niveau de vie par la redistribution, la lutte contre la pauvreté des familles et des enfants. Le soutien de la fécondité est moins explicitement évoqué même si le souci d'une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale y participe.

Au-delà des montants des incitations financières que constituent certaines prestations familiales ou avantages fiscaux, la lisibilité du message implicite véhiculé par le budget de l'Etat ou par celui de la branche famille connaît également un impact sur les comportements familiaux.

Il ne saurait être question de donner à voir aux familles une forme de modèle de référence auquel la collectivité leur suggérerait de se référer, ce qui ne serait pas accepté par une population française éprise de liberté de choix, surtout dans ces matières qui relèvent de la sphère privée.

Il s'agit simplement de signifier aux familles nombreuses que la réalisation de leurs propres aspirations à avoir un nombre d'enfants sensiblement plus élevé que la moyenne nationale n'en fait pas des citoyens à part, une catégorie hors norme et que, bien au contraire, elles méritent de bénéficier d'une attention particulière de la politique familiale et des politiques publiques.

Actuellement, le budget de l'Etat et, dans une moindre mesure, celui de la branche famille ne délivrent aucun signe visible à destination des familles nombreuses.

Certes, le système du quotient familial devient particulièrement avantageux à partir du troisième enfant, qui apporte une « part » supplémentaire contre une demi-part pour chacun des deux premiers enfants. Cependant, les familles non-soumises à l'impôt sur le revenu, catégorie de contribuables sur-représentée parmi les familles nombreuses, ne bénéficient pas de ces réductions d'impôt, dont les montants sont en outre liés au niveau des revenus.

Il manque donc, dans le budget de l'Etat un signe positif distinctif à destination des familles nombreuses.

S'agissant de la branche famille la couverture des allocataires, en fonction du nombre d'enfants et de leurs revenus, est plus large que celle du budget de l'Etat et toutes les familles nombreuses - entendues ici comme celles qui ont au moins trois enfants - bénéficient de montants d'allocations nettement majorés à partir de la naissance du troisième enfant. Mais là non plus pas de signe spécifique dédié à ces familles.

Le groupe préconise, au nom de la lisibilité de la politique familiale, que soit trouvé le moyen, sans engager significativement les finances de l'Etat ou de la branche famille, d'adresser aux familles nombreuses un message spécifique, clair et positif.

2. Les familles nombreuses ont des besoins particuliers auxquels il faut répondre

Qu'il s'agisse de familles composées d'un couple avec enfants ou de familles monoparentales, les familles nombreuses sont nettement plus exposées au risque de pauvreté que les familles ayant un ou deux enfants.

Ainsi, alors que seulement 6,2 % des individus faisant partie d'une famille composée d'un couple avec enfants sont pauvres, ce taux s'élève à 9,2 % si la famille comprend au moins trois enfants (cf. tableau ci-dessous).

Les personnes vivant dans une famille nombreuse monoparentale cumulent les risques de pauvreté liés à leur momoparentalité et au nombre d'enfants.

	Taux de pauvreté des individus
Couples avec enfants	6,2
Dont avec 3 enfants et plus	9,2
Familles monoparentales	13,8
Dont avec 3 enfants et plus	19,2
Ensemble des ménages avec enfants	7,1

Source : Enquête Revenus fiscaux Insee-DGI 2001 actualisée 2003, modèle de microsimulation Ines de la Drees et de l'Insee, calculs Drees. Champ : ménages non étudiants ; types de ménages au sens de l'enquête Emploi de l'Insee.

Le taux de pauvreté des individus est défini comme la proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur à un seuil de pauvreté estimé comme la demi-médiane des niveaux de vie disponible des individus

Avec un nombre élevé d'enfants, les besoins augmentent et le niveau de vie diminue. Ces surcoûts financiers ne sont pas autant compensés qu'ils pourraient l'être par les transferts sociaux, y compris les prestations familiales.

Sont particulièrement lourds dans le budget des familles nombreuses les postes « logement » et « transports ». Les budgets « loisirs » ou « activités sportives ou culturelles » se trouvent fréquemment comprimés alors qu'ils participent au développement des enfants, mais aussi de leur parents.

S'agissant du logement (cf. section B. 1. de cette deuxième partie), le groupe a noté que les dispositifs d'aides n'étaient pas suffisamment familialisés. Le taux d'effort financier des familles rapporté à leur niveau de vie reste nettement progressif quand le nombre des enfants augmente.

La solvabilisation des besoins spécifiques des familles nombreuses relève *de facto* de dispositifs spécialisés selon la nature de ces besoins et développés par un ensemble d'acteurs.

Par exemple :

- s'agissant de la mobilité, au-delà des transports scolaires – qui bénéficient à l'ensemble des adolescents, y compris de ceux appartenant à des familles nombreuses – existent des dispositifs favorisant la mobilité en milieu urbain, telle que la carte Imagine'R créée à l'initiative de la RATP et de la SNCF et qui offre des avantages tarifaires non seulement dans les transports à travers l'agglomération parisienne et l'Ile-de-France, mais aussi des réductions sur le prix des places de cinéma, voire sur des repas en restauration rapide ;
- la SNCF continue de remettre aux familles nombreuses qui en font la demande et moyennant versement d'une contribution aux frais d'établissement du document une « carte famille nombreuse », qui ouvre droit à des réductions sur le prix des billets de train, de métro ou de RER ;
- le ministère chargé des sports émet, à destination des enfants âgés de 10 à 18 ans, des « coupons sports » qui facilitent l'accès de ces jeunes aux activités sportives ;
- des caisses d'allocation familiales participent, *via* un dispositif de « bons vacances », au financement des vacances des familles, notamment des familles nombreuses : près de la moitié des allocataires des CAF bénéficiaires de bons vacances ont au moins trois enfants à charge.

L'ensemble de ces dispositifs bénéficie tout particulièrement aux familles nombreuses, lesquelles y sont éligibles en raison du nombre de leurs enfants ou de la modicité de leur niveau de vie.

Il ne paraît pas réaliste de vouloir coordonner cet ensemble, soit pour l'orienter plus explicitement vers la catégorie des familles nombreuses, soit pour introduire dans chaque dispositif une composante particulière familles nombreuses.

3. Pour une rénovation et une meilleure valorisation de la carte familles nombreuses

Il paraît important que les familles nombreuses se voient remettre par la collectivité un document attestant, de façon positive, de leur état.

Il est également important que l'ensemble des composantes de la société française renvoie à ces familles le message d'un pays « ami des familles ayant des enfants, y compris beaucoup d'enfants ».

L'ouverture par les prestataires de services, publics ou privés, de modalités de tarifications particulièrement avantageuses pour les familles nombreuses ou l'adaptation de

leur offre aux spécificités des besoins de ces familles pourrait conduire à l'attribution d'un label "ami des familles" qui conférerait à ces opérateurs une attractivité commerciale renforcée.

La société française, qui est principalement organisée pour accueillir des familles de un ou deux enfants, serait ainsi incitée à porter davantage le regard en direction des familles de trois enfants, quatre enfants ou plus.

Le groupe considère que **la modernisation de la carte famille nombreuse**, qui pourrait être émise sans que les familles aient à en faire la demande, par une ou des personnes publiques à déterminer, et **une certaine réorientation, à base de labellisation des prestataires de service "ami des familles", de l'offre de services en direction des familles nombreuses** est de nature à améliorer la qualité de l'attention de l'ensemble de la société française vis-à-vis de ces familles.

DIAGNOSTIC PARTAGE

L'ensemble du groupe fait sien le diagnostic qui suit.

Le présent diagnostic, organisé en sept points, aborde certains sujets sensibles qui mettent en jeu des décisions individuelles, des choix de vie, et relèvent de la sphère privée. Le groupe tient à affirmer qu'il ne faut y lire aucun jugement de valeur et affirme son attachement à la liberté de choix de chacun, comme principe cardinal de sa démarche.

1. La situation démographique de notre pays est nettement moins défavorable que celle de certains de nos voisins européens. L'indice conjoncturel de fécondité français – **1,916 enfants par femme en 2004 pour la France métropolitaine et les départements d'outre-mer** – est le deuxième de l'Union. Ce taux nous est envié par des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche et surtout les pays d'Europe méridionale, où le niveau de la fécondité est alarmant (la fécondité est de 1,2 pour l'Espagne et l'Italie et de 1,3 pour la Grèce). Des délégations étrangères, européennes mais aussi asiatiques, viennent régulièrement s'enquérir des recettes de la fécondité française.

Pour autant, **l'évolution de notre fécondité n'est pas satisfaisante**. La poursuite du recul de l'âge des mères à la naissance de leurs enfants a longtemps compensé la relative faiblesse de l'indicateur conjoncturel de fécondité et la descendance finale des générations nées dans les années soixante était encore supérieure au seuil de 2,07 qui est nécessaire au renouvellement des générations. Mais l'indicateur conjoncturel de fécondité ne peut indéfiniment demeurer en deçà de l'indicateur de descendance finale. Ainsi manquera-t-il de l'ordre de 60.000 naissances à la génération née en 1970 pour assurer son renouvellement. Un autre signe défavorable est la légère augmentation, au cours de la période récente, de la proportion de femmes qui n'ont aucun enfant. De façon générale, le recul de l'âge des mères à la naissance de leurs enfants ne peut, pour des raisons biologiques, se poursuivre perpétuellement : **le désir d'enfants non satisfait avant un certain âge risque de ne plus se concrétiser**. De plus les naissances très tardives présentent, pour l'enfant et pour la mère, des risques sanitaires non négligeables.

Il n'y a pas lieu de s'alarmer mais plutôt de tirer, dans toute la mesure du possible, les leçons des expériences, moins heureuses, de certains de nos voisins européens pour prendre, sans trop tarder, les dispositions propres à éviter que nous ne connaissions les mêmes difficultés. Il s'agit donc de faire en sorte que, dans notre pays, le désir d'enfants, dont la concrétisation participe notamment à l'épanouissement ou au développement personnel de nos concitoyens, puisse être suffisamment satisfait et qu'à l'avenir le renouvellement des générations soit plus nettement assuré. Au-delà, nonobstant l'absence de consensus entre les économistes sur les liens entre économie et démographie, il

convient de rappeler que les sociétés jeunes bénéficient d'une meilleure capacité à s'approprier les progrès techniques et à aller de l'avant.

2. **Le niveau de fécondité** d'un pays – comme la France – résulte d'un ensemble de facteurs parmi lesquels l'évolution des mœurs, des mentalités ou des normes sociales joue un rôle fondamental. La façon qu'a chaque société de vivre ou de s'adapter à des phénomènes structurels tels que le développement de l'activité professionnelle féminine ou celui des naissances hors mariage explique largement les comportements de fécondité. Naturellement, la politique familiale et plus particulièrement la dépense publique à destination des familles ont également un impact. Il s'agit d'un tout complexe dont les parties ne peuvent être évaluées individuellement et de façon mécaniste. Pour autant s'agissant d'accompagner les évolutions sociétales – afin que la famille continue de prospérer –, quelques éléments de forte lisibilité sont nécessaires. C'est notamment à cette aune que peut être envisagée l'évaluation de la politique familiale.
3. Globalement **la lisibilité de la politique familiale française reste perfectible**. En particulier, alors que ses effets redistributifs sur les niveaux de vie ou son incidence en terme de compensation du coût de l'enfant sont évalués et discutés, la question des effets sur la fécondité reste, jusqu'à présent, insuffisamment posée. Malgré les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, il n'existe pas, dans le budget de l'Etat, de regroupement exhaustif des dépenses de politique familiale et encore moins d'indicateurs de l'efficacité de ces dépenses. De même il n'existe guère de rapprochement entre les dépenses de la branche famille ou les dépenses à vocation familiale des autres branches, et les objectifs poursuivis. Il est vrai que conceptuellement ces objectifs sont difficiles à séparer les uns des autres. Malgré ces difficultés, la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale imposera l'ouverture de la réflexion. D'une manière générale, compte tenu de l'éclatement – en nature comme en acteurs – des mesures de politique familiale, il est important que les axes directeurs de cette politique soient, à l'avenir, plus apparents pour les familles.
4. **La question de l'activité professionnelle féminine** reste, en France, au cœur de la réflexion sur la fécondité. Avec un taux d'activité professionnelle féminine des 25-49 ans de 80,7 % en 2003 – contre 94,3 % pour les hommes –, la France figure en la matière dans le groupe de tête des pays européens. Pour autant, au vu de la dynamique des dernières décennies, la diffusion de l'activité professionnelle féminine dans notre pays ne semble pas totalement achevée.

Au regard notamment des différents parcours démographiques de nos partenaires, il apparaît que taux d'activité professionnelle féminine élevé et fécondité ne sont pas incompatibles, contrairement au sens commun qui les perçoit parfois comme exclusifs. On constate même, en termes statistiques, une corrélation positive entre les deux variables.

Il appartient donc aux pouvoirs publics, en tant qu'ils doivent ici répondre au mieux aux enjeux démographiques comme aux désirs des familles, de faciliter la réalisation des

aspirations à l'activité professionnelle en allant dans le sens d'une meilleure articulation entre vie professionnelle et parentalité.

Les femmes ne doivent plus avoir à arbitrer entre leurs aspirations professionnelles ou leurs ambitions de carrière et la satisfaction de leur désir d'enfants. Outre la nécessité d'une meilleure répartition des rôles entre hommes et femmes, les dispositifs existants ne répondent pas encore suffisamment à cette attente. Il s'agit de renverser cette dialectique, propre à chacun, dans laquelle activité professionnelle et fécondité apparaissent comme antagonistes. **Activité professionnelle féminine et fécondité ne doivent plus être concurrents.**

Les dispositifs de politique familiale ne sauraient avoir pour effet d'inciter les femmes et les hommes à devenir inactifs voire chômeurs ou de nuire à leur employabilité. Les femmes qui se sont consacrées entièrement à leurs enfants – que ce soit par choix ou bien du fait des circonstances – et qui ont, plus ou moins durablement, interrompu leur carrière doivent pouvoir bénéficier selon leur souhait d'un accompagnement dans leur retour à l'emploi. Il convient également d'aider les jeunes mères encore étudiantes à concilier au mieux maternité et poursuite d'études.

5. Aux côtés des autres représentants institutionnels, **les employeurs**, privés comme publics, pourraient être amenés à jouer un rôle important au cours des prochaines années. Certains ont déjà pris conscience de ce que le rétrécissement de la ressource humaine disponible, à la suite du départ à la retraite des générations du *baby-boom* allait les conduire à devoir développer leur attractivité pour recruter et fidéliser des salariés dynamiques. Leur attitude à l'égard des salariées enceintes et des salariés en congé parental ou de maternité, les services familiaux qu'ils offriront aux salariés parents ou amenés à l'être ainsi que l'organisation du temps de travail dans un sens plus favorable à la vie de famille seront déterminants. L'Etat et la branche famille seraient fondés à imaginer et proposer des dispositifs et des instruments pour faciliter ces évolutions et faire en sorte que les acteurs concernés – privés comme publics – perçoivent clairement ces nouvelles perspectives favorables aux familles et à la fécondité. Il conviendra, dans cette démarche, de bien prendre en compte les spécificités des petites et moyennes entreprises.
6. **Les familles nombreuses** sont au centre des questions de fécondité. Plus que les autres familles elles contribuent au renouvellement des générations. Les décisions des couples relatives au nombre de leurs enfants relèvent de la sphère privée et il ne saurait être question de porter une appréciation sur des comportements individuels également respectables. Pour autant, il paraît légitime que la société tiennent compte des besoins particuliers qui sont les leurs et agissent dans le sens de leur épanouissement. Les familles nombreuses rencontrent des difficultés spécifiques : d'abord parce que le nombre des enfants, en augmentant toutes les dépenses, diminue le niveau de vie ; ensuite parce que l'offre de services d'une société principalement organisée pour des familles de deux ou trois enfants est souvent mal adaptée à leurs besoins. Il convient de faire en sorte que soit

effectivement reconnue et prise en compte la spécificité des familles nombreuses pour qu'elles soient traitées de façon plus équitable par notre société.

7. Avec l'emploi, l'accèsion à un **logement** autonome, est sans doute la contrainte majeure à lever pour accompagner le désir d'enfant. Deux aspects complémentaires sont à aborder sur ce point, celui de l'offre de logement et celui de la solvabilisation.

Si les aides personnelles au logement ont évolué depuis une vingtaine d'années au même rythme environ que le PIB et si la généralisation de ces aides à l'ensemble de la population potentiellement bénéficiaires est une avancée positive, il demeure :

- que ce sont les « non familles » qui ont essentiellement bénéficié de cette évolution ;
- que leur revalorisation est chaque année source de déstabilisation des bénéficiaires compte tenu de la lenteur des arbitrages budgétaires ;
- que le niveau de familialisation des barèmes est sans doute insuffisant si l'on raisonne en taux d'effort par personne du foyer.

Il serait souhaitable que le système trouve enfin son rythme de croisière pour assurer une visibilité et une sécurité dans les droits.

Pour ce qui a trait à l'offre et à la gestion des demandes en attente, la dimension familiale apparaît très perfectible :

- dans les critères de dimension de logement, avec deux extrêmes : les jeunes couples et les familles « élargies » ;
- dans les critères de priorisation d'accès, avec un meilleur partenariat entre les CAF et les préfetures qui devrait être construit avec une réelle efficience, tenant compte de la connaissance fine par les CAF des données sur la familles allocataires ;
- l'accès au logement des jeunes appartenant aux couches modestes de la population passe sans doute par une reconcentration des aides sur les cibles de population les plus en difficulté réelle. Nul doute que l'objectif d'une stabilisation, à tout le moins, de l'âge de la mère à la première naissance passe par une possible décohabitation plus précoce.

Troisième partie
Propositions

LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

- **Mesure n°1 – Ouverture d’une option pour un congé parental raccourci et mieux indemnisé**
- **Mesure n°2 – Le titre « accueil du jeune enfant »**
- **Mesure n°3 – Améliorer la situation de la femme enceinte et de l’accouchée**
- **Mesure n°4 – Des actions pour les mères ayant interrompu durablement leur activité professionnelle**
- **Mesure n°5 – Des actions pour les étudiants parents et leurs enfants**
- **Mesure n°6 – Une carte « famille nombreuse » valorisée et modernisée**
- **Mesure n°7 – Logement et désir d'enfants**
- **Mesure n°8 – Une meilleure lisibilité financière à travers une prime familiale**
- **Mesure n°9 – Information sur les grossesses tardives**
- **Mesure n°10 – Une charte familles-entreprises pour une meilleure articulation entre les parcours familiaux et les parcours professionnels**

Mesure n°1 – Ouverture d’une option pour un congé parental raccourci et mieux indemnisé

PROBLEMATIQUE

1. Le dispositif actuel de congé parental d'éducation, qui relève du droit du travail, présente, en raison de sa durée, les difficultés suivantes : perte d'employabilité, éloignement du monde du travail, etc.

En outre, la gestion de ce congé, pris pour une durée maximale d'un an deux fois renouvelable, avec un droit au retour du salarié dans l'entreprise au terme du congé, n'est pas organisée par les textes.

Cette situation rend difficile, pour l'employeur, la programmation du retour du salarié en congé parental car il ne sait pas, de façon certaine, ce que sont ses intentions. Il ne connaît pas non plus à l'avance la durée effective du congé.

De son côté, le salarié qui le souhaiterait n'a aucune possibilité de conserver une forme de contact avec son entreprise. Il n'a pas la possibilité, à supposer qu'il y ait convenance, de s'engager avec son employeur ni sur une organisation particulière du calendrier de son congé ni sur la perspective d'une formation précise à son retour, ni même sur un changement d'attributions.

2. La durée du congé parental d'éducation éloigne de l'emploi des femmes en situation professionnelle précaire ou mal assise et leur fait perdre leur peu d'employabilité.

A contrario, les hommes, dont le niveau de revenus professionnels est généralement supérieur à celui de leur conjointe, et les femmes ayant des salaires moyens ou élevés ne recourent guère à ce congé qui les conduit à des pertes de ressources financières trop lourdes.

En conséquence, ces femmes, plutôt que d'avoir un enfant auprès duquel elles ne pourront rester au moins pendant les premiers mois de son existence, renoncent à lui donner naissance. Ce phénomène est à prendre au sérieux car il peut conduire certaines femmes à renoncer complètement à la maternité pour pouvoir se développer pleinement dans une activité professionnelle.

PROPOSITION

Tout d'abord, il ne saurait être question de porter atteinte aux droits existants. Toute personne exerçant une activité professionnelle – salariée ou non-salariée – qui souhaitera bénéficier des dispositifs en vigueur pourra continuer de le faire.

1. **Dans le Code du travail** sera développé, au bénéfice du salarié, un droit d'option pour un congé parental plus court. Dans le cadre de l'exercice de cette option, la protection du salarié en congé sera rapprochée de celle qui prévaut pour le congé de maternité et le congé de paternité.

Par ailleurs, il sera utile de prévoir les modalités du maintien d'un contact entre le salarié et l'entreprise durant le congé et les conditions de son retour.

2. Dans le **Code de la sécurité sociale**, pour les salariés éligibles au CLCA de la PAJE **et** ayant exercé l'option visée précédemment, sera ouvert un droit à indemnisation renforcée, proportionnelle au revenu d'activité antérieure, dans les limites d'un plancher et d'un plafond.

Le groupe propose d'ouvrir cette option à compter des naissances de troisième rang. Il considère cependant que ce congé plus court et mieux indemnisé a vocation à s'étendre à toutes les naissances, indistinctement de leur rang.

En outre, devront être étudiées les modalités de bénéfice d'un dispositif similaire pour les **professions non-salariées et notamment agricoles ainsi que pour les agents de la fonction publique.**

MISE EN ŒUVRE

Les modalités de mise en œuvre de la présente proposition seront définies en concertation, d'une part, avec les organisations représentatives des employeurs et des salariés et non-salariés, pour ce qui concerne le Code du travail, et, d'autre part, avec le mouvement familial, pour la partie de la mise en œuvre touchant au Code de la sécurité sociale.

Mesure n°2 – Le titre « accueil du jeune enfant »

PROBLEMATIQUE

Le développement de l'activité professionnelle féminine et le raccourcissement de la durée du congé parental induiront un accroissement des besoins de services d'accueil des jeunes enfants.

Les financements apportés par la collectivité (collectivités territoriales, branche famille) à ce secteur économique des services sont déjà très importants.

Les employeurs qui le souhaitent ont aujourd'hui la possibilité de faciliter l'accueil des enfants de leurs salariés soit en développant des crèches d'entreprise, soit en participant au financement de places de crèche qu'ils peuvent réserver au profit des enfants de leurs salariés.

Ils sont incités à le faire par le crédit d'impôt famille, auquel sont éligibles ces dépenses.

Mais :

- d'une part, les employeurs qui ne souhaitent pas s'engager dans des schémas de long terme ou dans des démarches lourdes à gérer ne sont pas susceptibles d'entrer dans ces dispositifs ;
- d'autre part, les employeurs n'ont pas la possibilité et ne sont pas incités à contribuer au financement des modes d'accueil individuels des enfants de leurs salariés.

PROPOSITION

Sera créé un instrument, sur le modèle du titre restaurant, le titre « accueil du jeune enfant ».

Ces titres, délivrés par des sociétés émettrices habilitées, seront vendus par les employeurs volontaires à leurs salariés ayant des enfants de moins de 6 ans, pour un prix représentant une certaine proportion de leur valeur nominale. Avec ces titres, les salariés pourront payer l'accueil de leurs enfants – en modes de garde collectifs ou individuels – par des personnes ou prestataires agréés pour recevoir ces titres en paiement.

La contribution de l'employeur au financement de ces titres ne sera pas soumise à cotisation sociale. Elle ne sera pas soumise à impôt sur le revenu pour les salariés bénéficiaires. Elle sera éligible au crédit d'impôt famille.

MISE EN ŒUVRE

1. S'agissant des modes d'accueil individuels, une exploration technique approfondie devra être menée pour articuler cette mesure avec la prestation d'accueil du jeune enfant afin, d'une part, qu'il n'y ait pas, dans certains cas, de sursolvabilisation de la demande et, d'autre part, que la trésorerie des allocataires, des bénéficiaires de « titres accueil du jeune enfant », des

assistantes maternelles et des personnes assurant la garde à domicile, ne pâtissent pas du recours à ce nouveau moyen de paiement. Par ailleurs, certains membres du groupe ont soulevé la question des qualifications des personnels assurant ce service à domicile.

2. S'agissant des modes d'accueil collectifs, pourraient être expérimentés, dans des bassins d'emploi, de nouveaux partenariats communes-CAF/MSA-entreprises, selon des modalités contractuelles à définir. Autour de prestataires publics, associatifs ou privés à but lucratif seront définies des modalités de financement des crèches par lesquelles les partenaires participeront à la solvabilisation de la demande, à travers la remise de titres « accueil du jeune enfant », en complément des prestations de service de la CNAF et de la dotation ASS mission publique de la MSA ainsi que des subventions d'investissement. Soit l'expérimentation d'un dispositif d'aide à la personne, à l'aide d'un titre de paiement dédié

PROBLEMATIQUE

Le développement de l'emploi féminin et de la fécondité passe par la valorisation de l'image de la femme enceinte.

La grossesse d'une salariée ou d'un agent public n'est pas toujours accueillie positivement par son employeur ou ses collègues. En effet, l'adaptation nécessaire – le cas échéant – de ses conditions de travail et la perspective de son départ en congé de maternité puis, éventuellement, en congé parental créent une difficulté de gestion des ressources humaines – qui peut être lourde pour les petites structures – et se répercutent souvent sur la charge de travail des autres salariés. De trop nombreuses femmes ne vivent pas leur grossesse, dans leur milieu de travail, de façon valorisante.

Au retour à domicile, après un séjour parfois très court à la maternité, le phénomène fréquent de dépression *post partum*, plus ou moins prononcé, est parfois renforcé par la situation de solitude dans laquelle certaines femmes se retrouvent et, éventuellement, par un certain manque de savoir-faire dans les soins à leur bébé, notamment lorsqu'il s'agit du premier enfant. Le fait que près de 60 % des congés de maternité soient prolongés par des congés pathologiques montre la fréquence de ces difficultés.

Il paraît souhaitable de prendre des dispositions pour faire en sorte que la période de grossesse et celle qui suit l'accouchement soient vécues positivement, ne serait-ce que pour éviter que le désir d'enfants ne pâtisse d'une ou deux grossesses vécues de façon peu satisfaisante.

PROPOSITION

- Les dépenses engagées par les employeurs – hors congé de maternité – pour faciliter la vie des femmes enceintes et des femmes récemment accouchées sont éligibles au crédit d'impôt famille. Ces dépenses comportent : le recrutement de personnel propre à suppléer les femmes enceintes pour les tâches professionnelles que leur état ne leur permet plus d'accomplir, les aménagements des conditions et du temps de travail des femmes enceintes, la prise en charge de services à domicile dans le mois suivant la naissance.
- Le groupe souhaite que soient développés des centres de périnatalité pour permettre un moindre isolement des femmes récemment accouchées.
- La durée du congé de maternité des non-salariées doit être alignée sur celle du congé des salariées, dans un souci d'équité et d'une meilleure protection maternelle et infantile.

MISE EN ŒUVRE

Dans le cadre d'une concertation plus générale avec les partenaires sociaux sur les perspectives de moyen terme relatives à l'amélioration des conditions de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, pourraient être précisées les mesures susceptibles d'être mises en œuvre.

Mesure n°4 – Des actions pour l'emploi des mères ayant interrompu durablement leur activité professionnelle

PROBLEMATIQUE

L'approche générale retenue pour soutenir la fécondité repose sur le préalable de l'activité professionnelle des femmes. Il s'agit, pour l'essentiel, de faire en sorte que les femmes et les hommes exerçant une activité professionnelle puissent avoir tous les enfants qu'ils souhaitent sans nuire à la qualité et à la pérennité de leur parcours professionnel.

S'agissant des femmes qui se sont consacrées entièrement à leurs enfants – que ce soit par choix ou bien du fait des circonstances – et qui ont, plus ou moins durablement, interrompu leur carrière, il convient, au nom de la promotion de l'activité professionnelle féminine, mais aussi de celle des seniors, de faciliter leur insertion ou leur réinsertion professionnelle, dans la mesure où elles le souhaitent. Cette insertion passe par une formation en alternance ou des stages de formation professionnelle.

PROPOSITION

- Aux termes de conditions qui pourront être fixées par la négociation, pourront bénéficier du crédit d'impôt famille, selon une formule forfaitaire, les entreprises qui accueilleront en stage de remise à niveau des mères ayant interrompu durablement leur activité professionnelle pour se consacrer à leurs enfants. Une priorité devra notamment être donnée aux mères ayant interrompu leur activité professionnelle pendant plus de dix ans. Ces stages devront répondre à certaines spécifications définies dans un cahier des charges et propres à en garantir la qualité.
- Les offres de stage de cette nature pourront être regroupées sur un site *ad hoc*.
- Les conditions de l'ouverture d'un droit spécifique à formation professionnelle des mères concernées seront définies dans le cadre de la négociation.

MISE EN ŒUVRE

Dans le cadre d'une concertation plus générale avec les employeurs sur les perspectives de moyen terme relatives à l'amélioration des conditions de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, seront précisées, d'une part, les modalités d'organisation des stages dédiés aux mères de famille et, d'autre part, les conditions dans lesquelles les fonds de formation professionnelle continue pourraient être engagés pour financer leurs formations.

Mesure n°5 – Des actions pour les étudiants parents et leurs enfants

PROBLEMATIQUE

Il s'agit de mieux prendre en compte la situation et les besoins spécifiques des étudiants parents. Il convient en particulier d'aider les jeunes mères encore étudiantes à concilier au mieux maternité et poursuite d'études en vue de leur insertion professionnelle.

PROPOSITION

Les universités seront incitées à se doter d'une capacité d'accueil des très jeunes enfants de leurs étudiants parents. Les conditions dans lesquelles elles pourraient bénéficier de financements publics seront étudiées.

Par ailleurs, à l'instar des étudiants salariés, les étudiantes mères pourraient bénéficier d'aménagements de scolarité propres à leur permettre une bonne articulation entre poursuite d'études et présence auprès de leur jeune enfant.

MISE EN ŒUVRE

Contact sera pris avec le ministère chargé de l'enseignement supérieur et avec la conférence des présidents d'université pour leur soumettre cette proposition.

PROBLEMATIQUE

Actuellement, parmi les diverses cartes donnant quelques avantages aux familles, la carte dite « famille nombreuse », par exemple, est établie par la SNCF et remise aux familles à leur demande, moyennant paiement des frais d'établissement de la carte, d'un montant modique. D'une part, la branche famille, le mouvement familial, l'Etat ne jouent aucun rôle dans la délivrance de ce document et, d'autre part, il appartient à la famille d'accomplir une démarche spécifique pour l'obtenir. Il ne s'y attache aucune valorisation particulière.

S'agissant des avantages qui résultent de la possession de cette carte, outre les réductions tarifaires à la SNCF et à la RATP, existent quelques pratiques développées çà et là, principalement pour des raisons commerciales par certains prestataires de services. L'offre de services ou de biens éligible à des réductions famille nombreuse n'est pas structurée, répertoriée et ne donne lieu ni à un repérage spécifique par logo, ni à labellisation.

Au total, la carte « famille nombreuse » de la SNCF, de même que d'autres cartes analogues et moins connues délivrées par exemple par certaines CAF, sont des instruments peu lisibles.

PROPOSITION

- Sera élaborée en partenariat une carte « famille nombreuse » rénovée, délivrée par la branche famille aux familles de trois enfants et plus remplissant les conditions pour en bénéficier, sans que ces familles aient à en faire la demande.
- La carte et les avantages auxquels elle donne accès pourront être différenciés selon que le nombre d'enfants est égal ou supérieur à trois.
- La remise de la carte sera effectuée dans des conditions valorisantes pour les bénéficiaires : document, carte magnétique ou carte à puce susceptible de comporter un porte-monnaie électronique, éventuellement doté d'une réserve initiale, accompagné d'une brochure présentant les avantages ouverts par sa possession et les prestataires concernés.
- Les conditions dans lesquelles les entreprises et services publics acceptent de pratiquer ces réductions famille nombreuse sur présentation de la carte seront réexaminées.

MISE EN ŒUVRE

Les familles seraient éligibles à cette carte à compter de trois enfants de moins de vingt ans. L'éventualité d'un prolongement de la validité de cette carte pour les jeunes poursuivant leurs études sera examinée.

Il conviendra d'étudier des modalités d'application spécifiques pour les situations familiales particulières, notamment les situations de garde alternée.

La mise en œuvre de cette proposition nécessite que soient contactés les prestataires de services susceptibles d'adapter leur offre aux besoins spécifiques des familles nombreuses et de pratiquer une tarification particulièrement avantageuse pour ces familles, pour envisager les possibilités concrètes ainsi que les perspectives d'une « labellisation famille » de ces prestataires. Les efforts faits, au-delà des seules considérations commerciales, par ces prestataires labellisés pourraient ouvrir droit à crédit d'impôt famille selon des conditions forfaitaires.

L'Etat, la CNAF et la CCMSA assureront le suivi de la mise en œuvre de cette proposition.

PROBLEMATIQUE

Le logement est désormais le poste de consommation le plus élevé des Français (27 %). Pour les familles, c'est, sans doute, avec la politique de l'emploi féminin, le domaine le plus déterminant à la réalisation du désir d'enfants. C'est le cas, en particulier, lorsque le couple se forme et souhaite un premier enfant alors que la carrière professionnelle n'est pas assez assise et que le revenu est inexistant (étudiants ; chômeurs) ou demeure fluctuant tout en restant assez bas. Sur la temporalité de la construction d'une famille, il ne faut pas plus mésestimer les contraintes liées au passage de un à deux enfants que celles du passage de deux à trois enfants, qui peut être le plus problématique au regard de la pénurie de logements de dimension suffisante.

Ceci renvoie certes à un problème d'offre, dont on peut percevoir qu'il n'est pas seulement quantitatif, mais aussi qualitatif. En clair, il y a déficit tout à la fois de petits et de grands logements.

La solvabilisation de la demande, axe majeur de la politique publique du logement, à travers des aides à la personne (qui pour plus de 15 milliards d'euros représentent en fait les ¾ de la politique publique du logement), pêche à plusieurs niveaux :

- bien qu'elle soit désormais ancrée sur la généralisation à l'ensemble de la population et pose moins de problèmes de flux que par le passé, l'évolution de ces aides est chaque année source de déstabilisation pour les bénéficiaires, pour cause de retard de publication des barèmes ;
- ces barèmes n'ont justement pas la dimension familiale que l'on devrait leur donner si l'on calculait le taux d'effort par personne et non suivant la formule actuelle de calcul du taux d'effort ;
- le conventionnement sans travaux a sans doute fait perdre à l'Etat une part de la maîtrise de l'évolution qualitative du parc, même si le logement social n'a pas démerité dans ses avancées.

Il serait certainement inopportun de relancer un débat sur les mérites respectifs des aides à la personne et des aides à la pierre. Pour autant, des améliorations au système existant s'avèrent très nécessaires.

PROPOSITION

Il conviendrait d'assurer aux familles :

- des procédures annuelles d'actualisation grâce à des règles de revalorisation pérennes :
 - des paramètres « revenus » revalorisés comme l'indice des prix ;
 - des paramètres « loyers plafonds » revalorisés comme l'indice des loyers (et en cas d'accession comme l'indice du coût à la construction) ;

- des paramètres « charges » revalorisés selon un indice mieux représentatif de leur évolution réelle ;
- en cas de constat – compte tenu du calendrier budgétaire de l’Etat – de l’impossibilité d’arbitrer les revalorisations pour le 1^{er} juillet, le décalage de l’exercice de paiement au 1^{er} octobre, à tout le moins, ou 1^{er} janvier serait très souhaitable. Le même type de décalage serait alors nécessaire pour les prestations familiales soumises à condition de ressources, puisqu’il serait inenvisageable d’obliger les CAF et CMSA à gérer deux bases ressources pendant 3 mois ;
- une reconstruction des barèmes avec un ressaut pour la venue :
 - du premier enfant ;
 - du troisième enfant ;
- une meilleure prise en compte des charges (en sus des loyers) dans le calcul des aides au logement ;
- une révision des zones géographiques et des critères associés dans le calcul des aides au logement ;
- une meilleure prise en compte de la cible famille dans la gestion des demandes prioritaires du logement par les pouvoirs déconcentrés de l’Etat ;
- une relance du pilotage du conventionnement des logements avec des critères de qualité familiaux.

MISE EN ŒUVRE

- Chiffrage pluriannuel des propositions et « contrat de progrès » pluriannuel avec les familles.
- Concertation Etat - CNAF/CCMSA - acteurs du logement social.

Mesure n°8 – Une meilleure lisibilité financière de la politique familiale

PROBLEMATIQUE

La lisibilité de la politique familiale dans le budget de l'Etat est perfectible. Plus particulièrement, les familles qui ne paient pas l'impôt sur le revenu ne bénéficient d'aucun signe de l'Etat relatif à leur composition familiale – si ce n'est à travers la prime pour l'emploi.

La prime pour l'emploi est pour autant très peu familialisée. L'« apport » annuel lié à la présence d'un enfant supplémentaire est compris entre 25 et 66 euros.

Dans la perspective de la poursuite de la baisse de l'impôt sur le revenu annoncée par le gouvernement se pose la question des modalités qui permettraient de faire bénéficier prioritairement les familles nombreuses de ces baisses d'impôt.

A défaut d'agir à travers la prime pour l'emploi, qui ne permet pas de toucher toutes les familles sur seul critère de composition familiale, il peut paraître préférable, au nom de la lisibilité, de procéder par le biais d'une prime spécifique, à créer, qui donnerait le fort élément de lisibilité qui fait aujourd'hui défaut au budget de l'Etat. Au-delà de la compensation des charges liées à la présence de l'enfant, il s'agirait d'un signe public, peu coûteux, dont l'impact sur la fécondité pourrait être aussi important que celui de mesures plus traditionnelles et plus lourdes pour les finances publiques.

PROPOSITION

Trois solutions alternatives sont envisagées pour opérer pareille familialisation :

- mieux familialiser le prime pour l'emploi en la majorant de façon forfaitaire en fonction du nombre d'enfants ;
- ou, pour ne pas cibler la mesure sur les seules familles bénéficiaires de la prime pour l'emploi, verser une prime familiale, calculée indépendamment des ressources familiales, sur seul critère de composition familiale. Le versement pourrait être effectué chaque année ou bien en une fois à la naissance de l'enfant faisant de la famille une famille nombreuse. Le versement pourrait par exemple être effectué à l'occasion de la délivrance de la carte « famille nombreuse » renouvelée (cf. mesure n° 6) ;
- ou bien, augmenter la prime prénatale de la PAJE, par exemple en la passant à 1000 € à partir de la naissance de rang 4 ou dès le rang 3, selon ce que l'on considèrera comme étant une famille nombreuse.

MISE EN ŒUVRE

- Quelques travaux de chiffrage préalables
- Concertation Etat-CNAF/CCMSA.

Mesure n°9 – Information sur les grossesses tardives

PROBLEMATIQUE

La multiplication de grossesses très tardives largement médiatisées donne aux femmes l'impression que le slogan « un enfant si je veux, quand je veux » est en voie de devenir une réalité.

Dans les faits, la conception des enfants au-delà d'un certain âge devient aléatoire en raison de la forte diminution de la fertilité féminine. C'est-à-dire qu'à trop attendre pour satisfaire son désir d'enfants, le risque devient important de ne plus parvenir à le concrétiser.

Les risques de malformations ou de maladies telles que la trisomie augmentent très rapidement avec l'âge des parents.

La mise en œuvre de techniques de procréation médicalement assistée, outre les coûts importants qu'elle induit, conduit à augmenter la fréquence des naissances gémellaires (implantations de deux embryons au lieu d'un pour diminuer la fréquence des échecs), lesquelles induisent une forte augmentation des risques de difficultés de développement de l'enfant.

PROPOSITION

- Mieux faire connaître la réalité des risques qui s'attachent aux grossesses très tardives à travers une sensibilisation du corps médical et du grand public.
- Des messages pourraient être passés aux médecins *via* leurs organisations professionnelles ainsi qu'en formation initiale.
- En direction des familles et du grand public, une campagne initiée par le ministère de la santé l'INPES, la CNAF et la CMSA pourrait être envisagée. La revue « Vies de famille » des CAF, notamment, pourra transmettre le message à plusieurs millions d'allocataires.

MISE EN ŒUVRE

En amont de ces actions, à partir d'une étude d'impact sera recherché un consensus auprès des autorités médicales pour que le caractère scientifique du message ne puisse être contesté.

Mesure n°10 – Charte familles-entreprises pour une meilleure articulation entre les parcours familiaux et les parcours professionnels

PROBLEMATIQUE

En vue d'améliorer les conditions de l'articulation entre la vie professionnelle – notamment celle des femmes – et la vie familiale, l'Etat et la branche famille, dans leur rôle de facilitateurs des évolutions sociales d'intérêt collectif souhaitées par nos concitoyens, développent des instruments ou des dispositifs à la disposition des familles et des entreprises.

Plusieurs mesures préconisées par le rapport du groupe de travail ont pour objet l'amélioration des conditions de cette articulation. Les dispositifs dont la création est proposée sont tous facultatifs ou optionnels, c'est-à-dire que les familles et les entreprises n'y auront recours que s'ils sont adaptés à leurs besoins et à leurs souhaits.

Il paraît souhaitable que familles et entreprises soient en accord sur les perspectives d'évolution de ces prochaines années. C'est-à-dire, d'une part, sur la façon dont les salariés, et plus généralement les parents exerçant une activité professionnelle, entendent appréhender leurs vies professionnelle et familiale comme des temps de vie complémentaires et non plus antagonistes et, d'autre part, sur la nécessité pour les entreprises et les employeurs, en général, de leur permettre cette bonne articulation.

PROPOSITION

- Sera élaborée en concertation entre les employeurs, les salariés et leur famille une charte présentant un diagnostic partagé des évolutions futures à moyen terme des conditions de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.
- Seront recueillies les intentions des employeurs, des salariés et de leur famille par rapport au recours aux nouveaux instruments et dispositifs éventuellement créés à la suite des propositions du groupe.

MISE EN ŒUVRE

Invitation à la concertation par l'Etat entre les organisations représentatives des employeurs et des salariés, d'une part, et des représentants des familles d'autre part.

Cette charte a vocation à être signée d'ici la Conférence de la famille 2006.

Les annexes du rapport sont disponibles sur demande :
patrick.midy@famille.gouv.fr