

N° 3168

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2020.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION ⁽¹⁾

***sur l'adaptation de la politique familiale française
aux défis de la société du XXI^e siècle***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. STÉPHANE VIRY, Président,

ET

Mme NATHALIE ÉLIMAS, Rapporteure,

Députés.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

Les comptes rendus des auditions sont disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale, à l'adresse :

[http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/politique-familiale-francaise/\(block\)/ComptesRendusCommission/\(instance_leg\)/15/\(init\)/0-15](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/politique-familiale-francaise/(block)/ComptesRendusCommission/(instance_leg)/15/(init)/0-15)

L'ensemble des informations relatives à la mission sont accessibles sur son portail, à l'adresse :

[http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/politique-familiale-francaise/\(block\)/60236](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/politique-familiale-francaise/(block)/60236)

La mission d'information sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle est composée de : M. Stéphane Viry, président ; Mme Nathalie Elimas, rapporteure ; Mmes Pascale Boyer, Laurence Vanceunebrock-Mialon, M. Gilles Lurton, Mme Marie-Pierre Rixain, vice-présidents, Mme Jacqueline Dubois, MM. Jean-François Eliaou, Bastien Lachaud, Mme Laure de La Raudière, secrétaires, MM. Thibault Bazin, Jean-Louis Bourlanges, Guillaume Chiche, Charles de Courson, Pierre Dharréville, Mmes Christine Cloarec-Le Nabour, Paula Forteza, M. Denis Masségia, Mmes Frédérique Meunier, Zivka Park, Marie Tamarelle-Verhaeghe et Mme Michèle Victory, membres.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LES AIDES FINANCIÈRES AUX FAMILLES	17
I. RÉAFFIRMER LE CARACTÈRE UNIVERSEL DE LA POLITIQUE FAMILIALE	18
A. RÉTABLIR UNE RÉELLE UNIVERSALITÉ DES ALLOCATIONS FAMILIALES	18
1. La remise en cause progressive de l'universalité de la politique familiale.....	18
a. Les allocations familiales, principale prestation familiale, sont désormais modulées en fonction des revenus	18
i. Une prestation historique	18
ii. La modulation des allocations familiales remet en cause l'universalité de la politique familiale	19
2. Une évolution préoccupante	22
a. La méthode employée pour remettre en cause une prestation aussi fondamentale est contestable.....	22
b. Une remise en cause de la nature et des objectifs de la politique familiale	23
c. Le risque d'une moindre acceptabilité sociale et d'un manque de lisibilité de la politique familiale	23
d. La voie ouverte à de nouvelles remises en cause ?.....	24
3. La nécessité de rétablir une réelle universalité des allocations familiales.....	24
B. RELEVER LE PLAFOND DU QUOTIENT FAMILIAL	26
1. Le plafond du quotient familial, principal outil fiscal de soutien aux familles, a été abaissé à deux reprises.....	26
a. Le quotient familial, principal outil fiscal de soutien aux familles.....	26
b. L'abaissement du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial	27
2. Le plafond du quotient familial doit être relevé.....	28

II. LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ DES FAMILLES	30
A. LES FAMILLES LES PLUS FRAGILES ONT FAIT L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIÈRE CES DERNIÈRES ANNÉES	30
1. Les aides financières en faveur des familles les plus vulnérables	30
2. Des progrès encourageants en matière de versement des pensions alimentaires....	31
a. Le problème récurrent des impayés de pensions alimentaires	31
b. La création récente d'un service public de paiement des pensions alimentaires	31
B. LA CRISE SOCIALE ACTUELLE NÉCESSITE DE RENFORCER LES AIDES DESTINÉES À TOUTES LES FAMILLES FRAGILES.....	33
1. Une crise économique et sociale qui touche les familles de plein fouet.....	33
2. Les mesures mises en place pour aider les familles à faire face à la crise.....	35
a. L'aide exceptionnelle de solidarité	35
b. Les aides alimentaires d'urgence.....	35
3. La nécessité de tirer les leçons de la crise pour protéger l'ensemble des familles de la pauvreté	36
a. Éviter la spirale du surendettement des familles	37
b. Améliorer la situation des jeunes majeurs	38
i. Les jeunes sont particulièrement touchés par la pauvreté.....	38
ii. Une quasi-exclusion de l'éligibilité au RSA	38
c. Majorer la retraite des femmes dès le premier enfant.....	39
i. Les droits familiaux de retraite, des dispositifs destinés à compenser les inégalités observées au cours de la carrière.....	39
ii. Le projet de loi instituant un système universel de retraites prévoit une bonification de pension pour chaque enfant, dès le premier enfant.....	41
III. AVANCER LE VERSEMENT DE LA PRIME À LA NAISSANCE AVANT LA NAISSANCE	42
A. LA PRIME À LA NAISSANCE DOIT PERMETTRE AUX FAMILLES DE PRÉPARER L'ARRIVÉE D'UN ENFANT	42
1. La prime à la naissance, une aide non négligeable pour de nombreuses familles..	42
2. Depuis 2015, la prime est versée après la naissance de l'enfant	43
B. ANTICIPER LE VERSEMENT DE LA PRIME À LA NAISSANCE : UNE MESURE DE BON SENS	43
1. Le décalage du versement de la prime après la naissance suscite l'incompréhension.....	43
2. Avancer le versement de la prime à la naissance au septième mois de grossesse..	44
IV. RENDRE LE CONGÉ PARENTAL PLUS ATTRACTIF	45
A. LA CRÉATION DE LA PRESTATION D'ACCUEIL PARTAGÉE D'ÉDUCATION DE L'ENFANT N'A PAS EU LE SUCCÈS ESCOMPTE.....	45
1. La création de la prestation d'accueil partagée d'éducation de l'enfant en 2015...	45

2. Des résultats décevants	47
B. ALLER VERS UN CONGÉ PARENTAL PLUS COURT ET MIEUX RÉMUNÉRÉ.....	48
V. AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DES PRESTATIONS FAMILIALES	50
1. Un foisonnement d'aides qui ne contribue pas à une bonne visibilité de la politique familiale	50
2. La nécessité d'une meilleure lisibilité des prestations pour améliorer le recours aux droits.....	51
a. Améliorer l'accès aux droits grâce à la mise en place de « points conseil Famille »	51
b. Réfléchir à une simplification des différentes prestations familiales	52
DEUXIÈME PARTIE : LA VIE FAMILIALE	55
I. LA FAMILLE, UN LIEU D'ÉPANOUISSEMENT PERSONNEL ET COLLECTIF	55
A. LA FAMILLE COMME CADRE DE VIE ET DE BIEN-ÊTRE.....	55
1. La famille, premier lieu de vie et première instance de socialisation.....	55
2. Améliorer l'accès des familles aux loisirs et à la culture.....	57
B. LE LOGEMENT, CONDITION D'UNE VIE FAMILIALE ÉPANOUIE	57
1. Les difficultés de logement et leurs conséquences sur la vie familiale	58
a. Caractéristiques du logement des familles	58
b. Mobilité des ménages et recomposition familiale	59
c. Coût du logement.....	60
d. Problématiques de mal-logement	60
i. Salubrité et équipements des logements.....	60
ii. Surpeuplement des logements	62
iii. Habitat indigne, hébergement précaire et sans-abrisme	63
2. Mal-logement et vie familiale.....	65
3. Logement et politique familiale, des enjeux importants.....	66
a. La politique d'aide au logement	67
b. L'aide au logement à destination des familles précaires.....	67
i. Aides personnelles au logement.....	67
ii. Place des familles dans le parc social	69
c. L'aide à l'accession à la propriété	69
i. Un idéal d'accession à la propriété.....	69
ii. Les aides pour l'accession à la propriété	71

II. LA CONCILIATION ENTRE LA VIE FAMILIALE ET LA VIE PROFESSIONNELLE	74
A. DES INÉGALITÉS DU QUOTIDIEN QUI NUISENT MAJORITAIREMENT À LA CARRIÈRE DES FEMMES	74
1. Les inégalités dans la répartition du travail domestique.....	74
a. L'inégale répartition des tâches domestiques et familiales.....	74
b. Le poids de la charge mentale.....	75
c. L'impact de la structure familiale sur ces inégalités.....	76
2. Les conséquences sur les carrières des femmes.....	76
B. LA RÉCENTE CRISE SANITAIRE, UN RÉVÉLATEUR DE CES DIFFICULTÉS ET INÉGALITÉS AU SEIN DES FAMILLES	78
1. Les enjeux et problèmes familiaux durant la période de confinement.....	78
a. Des inégalités exacerbées.....	78
b. Confinement et violences intrafamiliales.....	79
c. Confinement, vie familiale et logement.....	80
2. Le télétravail : quel levier pour l'égalité et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ?.....	81
C. ENCOURAGER LA CONCILIATION VIE PRIVÉE ET VIE PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE	84
1. Amorcer un changement profond des mentalités pour faire advenir une société d'égalité entre les femmes et les hommes.....	84
2. Allonger le congé paternité.....	86
3. Aménager le temps de travail et respecter la vie privée.....	86
4. Penser cette conciliation tout au long de la vie, de la naissance du jeune enfant jusqu'à la place de nos aînés.....	88
III. LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT, UN LEVIER POUR L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET L'ÉPANOUISSEMENT DE TOUS DANS LEUR VIE FAMILIALE	90
A. UNE POLITIQUE ENCORE INSUFFISAMMENT PERFORMANTE	91
1. Les modes de garde du jeune enfant.....	91
a. Capacités théoriques d'accueil.....	91
b. Recours aux modes de garde par les familles.....	92
2. La convention d'objectifs et de gestion (COG) pour 2018-2022.....	93
a. Les principaux axes de travail de la COG.....	93
b. La création de places en crèche.....	94
3. Des résultats insuffisants de la politique d'accueil du jeune enfant.....	95
a. Des inquiétudes quant à la création de nouvelles places en crèche.....	96
b. Une vision dévalorisée des métiers de l'accueil individuel.....	96
c. La persistance d'inégalités sociales et territoriales.....	97

B. SIMPLIFIER, DÉVELOPPER ET HARMONISER LES MODES DE GARDE...	98
1. Garantir un mode de garde adapté à chaque famille : une priorité de la politique familiale.....	98
2. Augmenter le nombre de places d'accueil du jeune enfant pour permettre l'accès à un mode de garde adapté sur l'ensemble du territoire.....	100
a. Développer et valoriser le travail des assistants maternels	100
b. Augmenter le nombre de places en crèche.....	101
c. Porter une attention particulière à l'accueil des jeunes enfants en situation de handicap	102
d. Repenser l'organisation des acteurs en un véritable service public de la petite enfance	103
3. Agir sur les coûts des modes de garde	104
a. Les dépenses publiques en faveur de l'accueil du jeune enfant	104
b. Le soutien aux familles les moins aisées	106
IV. REPENSER UN DISPOSITIF AMBITIEUX DE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ	107
A. UNE POLITIQUE PUBLIQUE À CLARIFIER ET À RENFORCER AUTOUR DE LA PÉRIODE CLEF DES 1 000 PREMIERS JOURS DE L'ENFANT.....	108
1. Les enjeux du soutien à la parentalité	108
a. Le développement de la politique publique de soutien à la parentalité	108
b. La stratégie nationale de soutien à la parentalité pour la période 2018-2022	110
2. La période clef des 1 000 premiers jours de l'enfant.....	111
a. Une période charnière pour le développement de l'enfant.....	111
b. Une période charnière pour l'épanouissement familial	111
B. PENSER LE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ DE MANIÈRE PLUS LARGE, PLUS AMBITIEUSE ET PLUS INCLUSIVE.....	112
1. Le projet d'action pour le « parcours des 1 000 premiers jours ».....	112
2. Points de vigilance et d'amélioration dans la refonte du soutien à la parentalité...	113
a. Gagner en lisibilité et en cohérence	113
b. Développer le soutien aux familles monoparentales sans stigmatiser cette façon de « faire famille »	114
c. Prévenir les violences intrafamiliales	114
TROISIÈME PARTIE : FAMILLE ET BIOÉTHIQUE.....	117
I. LES MODALITÉS ACTUELLES DE RECONNAISSANCE DE LA FILIATION .	117
A. LE DROIT DE LA BIOÉTHIQUE REFLÈTE LES ÉVOLUTIONS FAMILIALES	117
1. Un compromis entre les évolutions sociales et éthiques.....	117
2. La prise en compte des avancées technologiques	119
3. Les nouvelles constructions familiales	120

B. LE DROIT DE LA FILIATION A PROGRESSIVEMENT ÉVOLUÉ POUR FACILITER LA RECONNAISSANCE DE L'ENFANT.....	122
1. Présomption de paternité et certitude de la maternité.....	122
2. La filiation par acte de volonté : l'adoption.....	124
3. L'élargissement des modalités de procréation, la permanence des modalités d'établissement de la filiation	125
4. Une AMP réservée aux situations d'infertilité des couples hétérosexuels ou de risque de transmission de maladie.....	126
II. LA LOI « BIOÉTHIQUE » : UN ÉQUILIBRE SOUHAITABLE À PRÉSERVER DANS LES DÉBATS À VENIR	128
A. L'EXTENSION DE L'AMP AUX COUPLES DE FEMMES ET AUX FEMMES SEULES.....	128
1. L'extension de la technique d'aide médicale à la procréation.....	128
2. Les modifications subséquentes dans l'établissement de la filiation.....	129
B. RESTER INFLEXIBLE SUR LA QUESTION DE LA GPA.....	132
1. L'interdiction juridique de la GPA repose sur des fondements clairs et centraux..	132
2. Une jurisprudence fluctuante qui permet un mode inabouti de reconnaissance des enfants nés à l'étranger de GPA	134
3. Un contexte international qui favorise le recours aux GPA	136
III. ACCOMPAGNER LA PROCRÉATION AU XXIE SIÈCLE	140
A. LUTTER CONTRE LA CROISSANCE DE L'INFERTILITÉ EN FRANCE	140
B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À PORTER AUX FEMMES SEULES QUI ONT RECOURS À UNE AMP.....	142
1. La distinction entre les projets parentaux de couples de femmes et ceux des femmes seules a été reprise dans les débats préalables à la révision de la loi « bioéthique ».....	142
2. Les entretiens préalables à l'engagement d'une AMP doivent permettre d'identifier les éventuelles fragilités	144
C. LE MAINTIEN DE LA GRATUITÉ DU DON	146
ANNEXE 1 SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	149
ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	153
ANNEXE 3 LISTE DES PERSONNES AYANT RÉPONDU AUX QUESTIONNAIRES DE LA RAPPORTEURE.....	155
ANNEXE 4 CONTRIBUTIONS.....	-

INTRODUCTION

Que la famille soit une question politique, et plus encore un sujet d'action publique, n'est plus évident aujourd'hui. La diminution constante des ressources affectées, dans le champ de la sécurité sociale, aux familles et, partant, de la compensation de ce qu'il est convenu d'appeler le « risque » famille, peuvent faire douter quant à la volonté des gouvernements successifs de vouloir encore soutenir les femmes et les hommes qui désirent avoir des enfants.

La naissance de la politique familiale au sortir de la Seconde guerre mondiale visait bien sûr à participer de la reconstruction de la France, sortie du conflit meurtrie aussi sur le plan démographique. Mais les « parents » de cette politique se sont penchés sur son berceau avec une visée plus large. L'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale avait pour but premier de « *garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent* ».

Reprenant à son compte ce principe, le préambule de la Constitution de la IV^e République auquel renvoie le préambule de 1958 prévoit que la République « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». La politique familiale est une politique destinée à permettre aux familles d'accéder à une « vie bonne », conciliant prise en charge de l'éducation des enfants, protection contre les risques que cette prise en charge comporte, accès aux loisirs.

C'est à partir de ce socle que la politique familiale se décline traditionnellement par des outils destinés à satisfaire trois objectifs distincts :

- le soutien à la natalité, qui s'inscrit dans la politique nataliste mise en place dans l'après-guerre ;
- la lutte contre la pauvreté, via des aides destinées aux familles modestes ;
- la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, objectif apparu progressivement en lien avec l'augmentation du taux d'activité des femmes.

Le soutien à la natalité en France a d'abord tenu à des initiatives privées, telles que les « sursalaires » versés dans des entreprises de type paternaliste à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, dans un contexte de concurrence démographique poussée entre les nations européennes. L'effort de la Nation en faveur de la natalité a été formalisé en 1932 dans la loi « Landry » qui généralise le principe des sursalaires familiaux pour tous les salariés de l'industrie et du commerce ayant au moins deux enfants, complétée par un décret-loi du 12 novembre 1938 créant des allocations familiales indépendantes des salaires ou des entreprises.

Cette politique nataliste, intensifiée sous le gouvernement de Vichy, s'est traduite par l'intégration de la politique familiale au sein de la Sécurité sociale, dans l'ordonnance du 4 octobre 1945. Il s'agit aujourd'hui d'une politique traditionnellement considérée comme visant une redistribution horizontale, soit des ménages sans enfants vers des familles avec enfants, sans considération de ressources.

Le doute s'est pourtant progressivement instillé dans la tête des gouvernements et des législateurs quant à la meilleure manière de soutenir les familles. Au fur et à mesure que les structures familiales se sont diversifiées, que les modalités de reconnaissance de la filiation se sont élargies, comme il sera vu dans la troisième partie du présent rapport, la politique familiale a semblé s'effiloche. Ce déclin a connu une sensible accélération au mitan des années 2010.

Nul ne saurait contester que les familles françaises n'ont plus le même visage.

L'adaptation de la politique familiale aux défis du XXI^e siècle suppose de prendre en compte les évolutions sociologiques des familles françaises, qui diffèrent désormais fortement dans leur forme de celles pour qui les premières mesures ont été prises après-guerre.

En 2016, la France comptait 9,38 millions de familles vivant avec un enfant de moins de 25 ans, soit une hausse, très modérée, de 11 %, par rapport à 1975. Mais les familles françaises ne sont plus les mêmes.

En premier lieu, le nombre d'enfants par famille a diminué, faisant de la famille avec un ou deux enfants au maximum la majorité écrasante de l'ensemble des foyers (81 % en 2016, contre 72 % en 1975). Les familles sont moins nombreuses, malgré les incitations financières actuelles en faveur de naissances supplémentaires.

L'un des changements récents les plus marquants tient bien sûr à l'augmentation du nombre de familles monoparentales, de 9,4 % en 1975 à 13,3 % en 1990. En 2016, on comptait 2,9 millions de familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 25 ans, soit 31 % de l'ensemble des familles. Par ailleurs, alors qu'en 1962, 55 % des parents à la tête d'une famille monoparentale étaient veufs, en 2011, ils n'étaient plus que 6 %. Les ruptures d'union sont désormais la première cause de création d'une famille monoparentale. Les risques de précarité et de pauvreté qui sont associés à ce phénomène, dans un pays où un enfant sur cinq vit encore aujourd'hui sous le seuil de pauvreté, ne laissent bien sûr pas d'inquiéter.

Par ailleurs, en termes conjugaux, les derniers chiffres de l'INSEE laissent voir une société profondément transformée : en 2015, on comptait 73 % de couples mariés, 4 % de « pacsés » et 23 % d'unions libres, alors que la part des couples mariés était de 96 % en 1975 et de 87 % en 1990.

Enfin, les derniers recensements témoignent de l'évolution du nombre de couples de même sexe et de familles dites « homoparentales »⁽¹⁾. Selon une enquête menée par l'INSEE en 2018⁽²⁾, 266 000 personnes partagent leur logement avec un conjoint du même sexe, formant ainsi 133 000 couples de même sexe. Ce chiffre, qui connaît un doublement statistique depuis 2011 (+ 56 % pour les couples d'hommes ; + 44 % pour les couples de femmes), doit toutefois être pris avec un certain nombre de nuances tenant à la difficulté de mesurer la part des couples de même sexe et, *a fortiori*, des familles homoparentales, dans la population totale⁽³⁾. Environ 31 000 enfants vivent ainsi avec un couple de même sexe, dont 26 000 mineurs.

La multiplication des schèmes familiaux a conduit le législateur social et les gouvernements à adapter la politique familiale à la multiplicité de ces réalités. Des trois objectifs exposés plus haut, celui consacré à la prise en charge des familles précaires a connu un maintien financier dont n'ont bénéficié véritablement ni la prise en charge du « risque » lié à la venue au monde d'un enfant, ni la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle.

Le visage qui peut être rapidement donné à notre politique familiale, et qui sera décrit plus longuement dans la suite de ce rapport, est donc le suivant.

- Le premier objectif a permis de maintenir une natalité dynamique, ce qui constitue, malgré son effritement récent, une exception française dans un paysage européen en berne. Nous pouvons donc collectivement nous réjouir d'être et de demeurer le pays le plus fécond d'Europe, avec un indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) de 1,87 en 2018.

Selon le « PQE⁽⁴⁾ » Famille annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020, 758 000 enfants sont nés en France en 2018, soit 11 500 de moins qu'en 2017. Cette diminution a certes des origines multifactorielles, dont notamment le recul de l'âge de procréation et la baisse du nombre de femmes en âge de procréer. Alors que le nombre de femmes entre les âges de 20 et de 40 ans était de 9,1 millions en 1998, elles ne sont en 2018 plus que 8,4 millions.

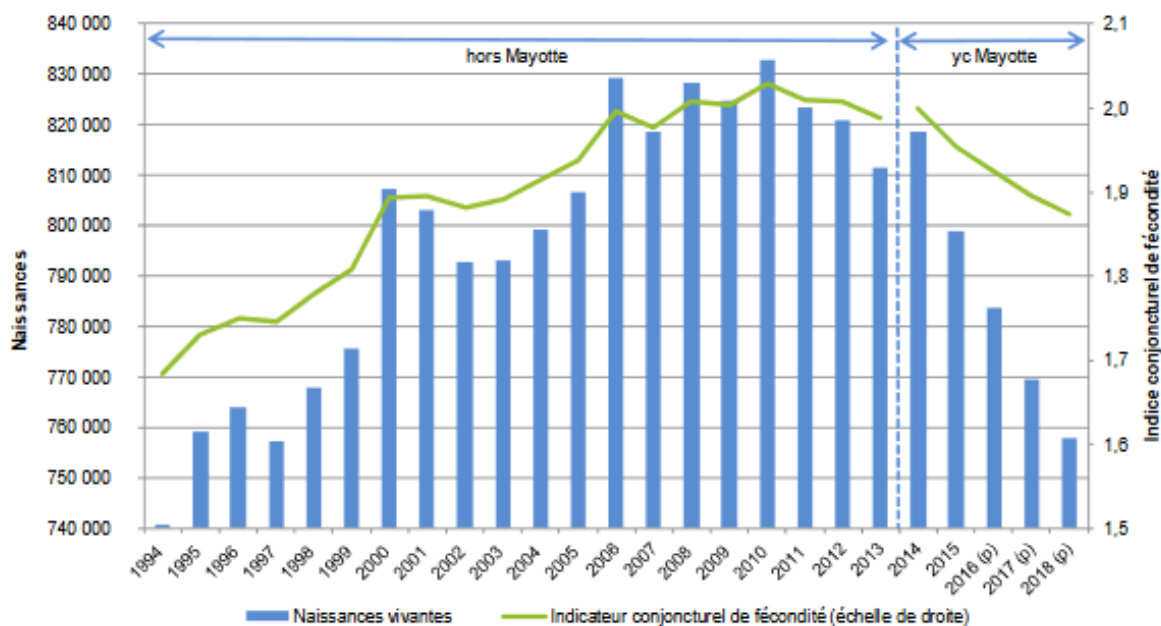
(1) *L'expression de famille homoparentale n'est pas la plus heureuse, puisqu'elle impliquerait que l'homosexualité du ou des parents ait un impact sur la manière de « faire famille ». Elle est toutefois communément utilisée pour désigner les familles dont les parents sont de même sexe.*

(2) *Élisabeth Algava, Sandrine Penant, division Enquêtes et études démographiques, Insee « En 2018, 266 000 personnes vivent en couple avec un conjoint de même sexe », 19 septembre 2019.*

(3) *Ces difficultés tiennent notamment au faible nombre, en absolu, de couples de même sexe recensés en tant que personnes qui cohabitent. Une erreur de codage sur le sexe, même de faible ampleur, pourrait conduire à une erreur relativement importante dans la comptabilisation totale du nombre de couples de même sexe. La comptabilisation des couples de même sexe cohabitant avec un enfant ne permet par ailleurs pas de prendre en compte un certain nombre de situations alternatives, telles qu'un parent homosexuel isolé qui vit avec un enfant de moins de 25 ans.*

(4) *Programme de qualité et d'efficacité. Ces documents annexés au PLFSS permettent, grâce à un ensemble d'indicateurs, de mesurer la performance de chacune des branches de la sécurité sociale dans son champ d'action.*

Graphique 1 • Evolution du nombre de naissances et de l'indicateur conjoncturel de fécondité en France



(p) : provisoires

Source : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

Champ : France entière (hors Mayotte pour les naissances vivantes avant 2014 et y compris Mayotte à partir de 2014).

Mais cette évolution n'est pas uniquement statistique, le graphique ci-dessus le montre amplement. L'inflexion de la politique familiale depuis les années 2014/2015 ne saurait être étrangère à la chute drastique de la natalité de notre pays. D'un solde proche du seuil de renouvellement des générations, estimé à environ 2,1 enfants par femme, la France s'enfoncé inexorablement vers un ICF qui s'approche d'1,8.

La politique de soutien à la natalité passe principalement par les allocations familiales. Ces dernières sont servies sous condition de ressources depuis 2015 aux personnes ayant au moins deux enfants de moins de 20 ans à leur charge, sur simple déclaration de naissance auprès de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou de la caisse de la mutualité sociale agricole (MSA) compétente. Aujourd'hui, les allocations familiales bénéficient à près de 5 millions de familles, une proportion en légère hausse entre 2009 et 2017.

- S'agissant de la politique d'aide aux familles les plus vulnérables, cette deuxième composante de la politique familiale vise une redistribution verticale en faveur des familles les plus modestes. Elle s'inscrit dans le champ global des politiques sociales de lutte contre la pauvreté et en est difficilement séparable. Les allocations participant de cette politique sont les suivantes :

- l'allocation de rentrée scolaire, pour les familles modestes dont les enfants sont scolarisés dans le primaire ou le secondaire, qui a concerné en 2018 3,11 millions de personnes ;

– les primes de naissance/adoption, qui ont bénéficié à 564 000 familles en 2018 ;

– le complément familial, versé aux familles modestes de trois enfants et plus, dont le montant a augmenté de 50 % entre 2014 et 2018, qui a bénéficié en 2018 à 900 000 personnes.

Cette politique engendre un effet redistributif fort, puisque, pour les couples avec trois enfants ou plus, le rapport entre les niveaux de vie du premier décile et du dernier décile passe de 8,6 avant impôt et prestations familiales, à 4,2 après.

● Le troisième axe de la politique familiale a émergé au cours des années 1990 pour permettre la prise en compte de l'aspiration des parents à articuler leurs responsabilités familiales et professionnelles.

Celui-ci s'appuie notamment sur le développement des offres d'accueil des jeunes enfants ainsi que sur des dispositifs destinés à permettre à l'un des parents de cesser ou de réduire temporairement son activité professionnelle sans obérer ses chances ultérieures de retour à l'activité professionnelle. Concrètement, cela se traduit par :

– une augmentation des dépenses de soutien au fonctionnement des équipements d'accueil du jeune enfant (EAJE) : crèches collectives, « haltes garderies », services d'accueil familial, micro-crèches, jardins d'enfant ;

– une prestation spécifique, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), créée en 2004 et visant à limiter la charge des modes de garde individuels pour les ménages ;

– la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), créée le 1^{er} janvier 2015, dont 272 000 personnes bénéficiaient à la fin de 2017.

Issue de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, cette dernière prestation devait favoriser le recours des pères au congé parental. La part des pères bénéficiaires du dispositif stagne aujourd'hui à 3 %, signalant l'échec de cette réforme et la nécessité de repenser la politique d'accueil du jeune enfant.

Aujourd'hui, la principale problématique concernant ce troisième pan de la politique familiale, relève de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 64 ans en France s'établit à 66,7 % en 2017, en hausse de 0,4 point par rapport à 2016, contre 74,6 % pour les hommes. Par ailleurs, le taux d'emploi des femmes est nettement plus sensible à la configuration familiale du ménage que celui des hommes. Ainsi, lorsque la famille comprend au moins un enfant de moins de 3 ans, le taux d'emploi des femmes décroît dès le deuxième enfant mais surtout avec le troisième enfant. En 2017, alors que le taux d'emploi des mères d'un enfant s'élève à 67,8 %, celui des mères de deux enfants est de 60,3 % et celui des mères de trois enfants ou plus s'établit à 36,9 %.

Pour la rapporteure, l'ensemble de ces dispositifs sont pertinents et même interdépendants. Le soutien financier pour faire face au risque pour la carrière professionnelle que représentent les enfants doit permettre à leurs mères de reprendre une activité professionnelle après la naissance dans les meilleures conditions possibles. De la même manière, les familles précaires doivent pouvoir bénéficier d'une politique ambitieuse à destination de l'ensemble des familles françaises.

Toutefois, pour la rapporteure et le président de cette mission, l'objectif de soutien à l'ensemble des femmes et des hommes qui décident d'avoir des enfants a été perdu de vue ces dernières années. Les réformes en sont connues, qu'il s'agisse de la diminution du plafond du quotient familial ou de la modulation des allocations familiales en fonction des ressources.

Pour tenir compte de la diversité actuelle des familles, la politique familiale française ne peut se contenter de viser les différentes catégories de familles selon leur composition, au risque du saupoudrage budgétaire. Or, les réformes successives de la politique familiale, souvent menées sans véritable réflexion de fond sur les objectifs qui doivent guider cette politique ni sur les façons de « faire famille » aujourd'hui, ont contribué à complexifier les nombreuses prestations, au prix d'une moindre lisibilité d'ensemble.

La politique familiale ne se réduit toutefois pas au seul champ des versements des prestations familiales. C'est ce qui a conduit votre rapporteure à initier son programme d'auditions par des rencontres avec des philosophes, des sociologues, des chercheuses et des chercheurs, afin d'éclairer la mission sur ce que sont les familles françaises au XXI^e siècle et les conséquences que pouvait en tirer le législateur. Ces réflexions appellent une série de remarques liminaires.

En premier lieu, d'une manière évidemment inattendue au début de cette mission, l'épidémie de Covid-19 est venue rappeler à tous la valeur de ce qu'était une famille.

La famille est redevenue, au moment de la mise en œuvre des mesures de confinement pour faire face à l'épidémie, un lieu central pour les Français. Qu'il s'agisse des étudiants revenus dans le foyer familial avant d'être contraints de rester dans leur studio en ville, de nos aînés qui ont été, dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), coupés des visites physiques de leurs proches ou encore de la « gestion » quotidienne des enfants privés d'école, les familles ont dû composer avec les mesures destinées à protéger l'ensemble de la population. Cette épreuve a rappelé à tous pourquoi l'idée de « faire famille » était loin d'être obsolète.

Certes, cette période s'est également distinguée par la recrudescence des violences familiales, comme en a témoigné l'augmentation de 85 % des appels à la plateforme dédiée du Gouvernement. Certes, les différences entre les familles, en fonction de leur capital socio-économique, de la nécessité différenciée de retourner

au travail ou même de la seule localisation géographique de chacun des foyers interdit d'adopter une approche monolithique de l'impact de l'épidémie sur les familles.

La rapporteure a aussi souhaité donner la parole, aux familles et à leurs représentants pour comprendre quel avait pu être l'impact du confinement et des mesures réglementaires de fermeture des établissements jugés non-essentiels à la vie de la Nation.

Il en ressort plusieurs enseignements :

– la famille est une « valeur refuge » quand notre société est amenée à traverser des épreuves aussi déstabilisantes et que l'isolement est un risque décuplé. Selon une enquête menée par l'IFOP du 18 avril 2020, le ressenti positif du confinement concerne 75 % des personnes en couple, 71 % des personnes vivant dans un foyer de 4 personnes et plus, 68 % de celles vivant dans un foyer de plus de 3 personnes et 67 % de celles vivant seules. Cette enquête, qui a été menée au mitan du confinement, confirme que le bien-être des Français était directement indexé sur la composition de leurs foyers ;

– la crise sanitaire a eu des effets contraires : elle a eu tendance d'une part à renforcer ce qu'il est convenu d'appeler la famille nucléaire où l'interdépendance et les liens de solidarité intrafamiliaux sont accrus par les nécessités du quotidien ; d'autre part, elle a amené les Français à distancier les rapports avec les membres de la famille élargie, avec la recommandation de ne pas tenir de rassemblements familiaux mais aussi la nécessité de protéger les plus vulnérables ;

– l'isolement pour certaines familles, ou certains membres de la famille, a été nécessairement accru. Il en est allé ainsi des mères célibataires qui ont dû cumuler les difficultés, entre la fermeture des écoles, la suppression du repas scolaire, ressource souvent indispensable, la poursuite éventuelle du télétravail et la gestion de l'ensemble des tâches quotidiennes qui demeurent. Ainsi qu'une de ces mères l'a décrit : « *on nous a demandé à nous parents d'être nounous, profs, animateurs, psychologues, ou juste simplement, gardiens. De faire des miracles de trésorerie et d'imagination pour nourrir correctement nos enfants* » ;

La seconde série de réflexions entre en résonance avec les travaux actuels relatifs à la « bioéthique » que notre Parlement examine au moment de la rédaction du présent rapport. Progressivement amené au statut de sujet de droit ⁽¹⁾, la définition des familles aujourd'hui se centre autour de l'enfant. Pour reprendre l'expression d'Ulrich Beck, « l'enfant fait la famille » ⁽²⁾. La petite société qui entoure l'être qui naît doit s'organiser aujourd'hui dans le sens de l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est le sens qui doit également primer aujourd'hui dans les modalités d'élargissement des modes de procréation et d'établissement de la filiation.

(1) Philippe Ariès, *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Seuil, 1973.

(2) Ulrich Beck, *La Société du risque*, Alto-Aubier, 2001

Il convient à ce titre d'éviter un écueil des politiques familiales contemporaines : « *celui d'une indifférenciation des statuts qui ferait notamment oublier que la reconnaissance des droits de l'enfant ne fait pas seulement de l'enfant un sujet de droits mais aussi, comme le dit la philosophe anglaise Onora O'Neill, un être toujours « objet de sollicitude », à l'égard de qui les parents ont des obligations morales, une responsabilité* »⁽¹⁾.

Les débats actuels sur l'extension de l'accès à l'assistance médicale à la procréation replacent en effet la question de la filiation et, à travers elle, celle du lignage, au cœur des réflexions contemporaines. Comme l'écrivaient, dans leur récente étude, Irène Théry et Anne-Marie Leroyer, « *dans un premier temps, la filiation s'est puissamment unifiée grâce à l'égalisation des filiations légitime et naturelle, qui a fait sombrer dans l'oubli la grande fracture qui organisait autrefois tout l'univers familial, séparant d'un côté l'honneur et de l'autre la honte. Puis est apparu le principe de maintien d'une coparentalité post divorce. Enfin l'antique distinction entre filiation légitime et naturelle a été effacée du droit. Ces changements capitaux ont traduit la montée de la valeur majeure d'égalité entre tous les enfants, quelle que soit la situation de leurs parents (mariés ou non mariés, unis ou séparés). Le principe d'indissolubilité s'est déplacé du mariage vers la filiation. La filiation est désormais l'axe d'un droit commun de la famille* »⁽²⁾.

Les réflexions qui doivent donc nous animer ne sauraient uniquement être centrées sur la seule famille nucléaire, mais considérer la famille comme une enceinte inscrite dans une généalogie et scandée par des étapes solennelles. « *La famille, en effet, n'est jamais un simple réseau de relations interpersonnelles, qu'elles soient faites de liens charnels et/ou de liens affectifs. Elle est toujours aussi, d'abord, une institution inscrite au sein d'un système symbolique de parenté* »⁽³⁾.

L'institution du mariage mérite, à ce titre, une attention particulière. Il engage bien sûr les futurs époux à titre principal, mais également la communauté nationale à travers la célébration publique d'une « *cérémonie républicaine par l'officier de l'état civil de la commune dans laquelle l'un des époux, ou l'un de leurs parents, aura son domicile ou sa résidence* »⁽⁴⁾ à la date de publication de l'annonce du mariage. Il incombe au maire, en sa qualité d'officier de l'état civil, d'assurer la pleine connaissance, par les époux, de ce que signifie un mariage, en termes juridiques comme en termes symboliques.

De l'accueil du jeune enfant à l'accompagnement de nos aînés, y compris dans des circonstances aussi difficiles que celles que la France vient de traverser, la politique familiale doit accompagner les individus à tout âge. Elle doit redevenir une politique universelle de soutien à toutes les familles.

(1) *Commaille, Jacques, Pierre Strobel, et Michel Villac. « Conclusion Au fondement d'une nouvelle action publique », Michel Villac éd., La politique de la famille. La Découverte, 2002, pp. 100-108.*

(2) *Irène Théry, Anne-Marie Leroyer, op.cit.*

(3) *Irène Théry, Anne-Marie Leroyer, « Le droit face aux nouvelles valeurs de responsabilité générationnelle », 2014, Rapport du groupe de travail Filiation, origines, parentalité.*

(4) *Article 165 du code civil.*

PREMIÈRE PARTIE : LES AIDES FINANCIÈRES AUX FAMILLES

La naissance d'un enfant engendre des coûts pour les familles, qui rendent leur niveau de vie en moyenne plus faible que celui des ménages sans enfant. Ainsi, une étude de la direction du Trésor de 2015 montre que les familles d'un ou deux enfants ont en moyenne un niveau de vie inférieur de 11 % à celui d'un ménage sans enfant. Cet écart atteint 26 % entre les familles sans enfant et celles avec trois enfants et plus ⁽¹⁾.

Ce constat justifie pleinement l'existence d'aides financières en faveur des familles afin de réduire les inégalités constatées entre ménages avec et sans enfant.

Si les prestations familiales, et en particulier les allocations familiales, restent les aides les plus emblématiques de la politique familiale, le soutien financier aux familles prend des formes variées. La prise en compte des enfants dans le calcul des impôts et des prestations sociales, les différentes aides à la garde d'enfants, ou encore les majorations de retraite permettent d'opérer une redistribution, à la fois des ménages sans enfant vers les familles (redistribution horizontale) et des ménages aisés vers les familles plus modestes (redistribution verticale).

Depuis plusieurs années, la politique familiale a été marquée par des mesures d'économies sans précédent qui ont pesé lourdement sur les familles. Ces mesures de restriction budgétaire se sont traduites lors de la précédente législature par une diminution des prestations monétaires et des avantages fiscaux dont bénéficient les ménages les plus aisés et les classes moyennes, mais également par une série d'ajustements touchant des prestations déjà sous condition de ressources.

La volonté de réduire le déficit de la branche famille a conduit à restreindre substantiellement l'effort collectif en faveur des familles. Or, la récente crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 va entraîner une forte dégradation des comptes de la sécurité sociale en 2020, liée à la fois à un effondrement des recettes sociales et à une augmentation mécanique des dépenses sociales, principalement de l'Objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) ⁽²⁾.

Dans ce contexte inédit, la politique familiale ne saurait une fois encore constituer une variable d'ajustement, alors que les familles sont touchées de plein fouet par la crise économique et sociale que nous traversons.

(1) *Trésor-éco n° 142*, « Enfants, politique familiale et fiscalité : Les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014 », janvier 2015.

(2) *Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2020 prévoit ainsi un déficit de 49,9 milliards d'euros pour le régime général en 2020, contre 0,4 milliard d'euros en 2019* - <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/2020/RAPPORT%20CCSS%20JUN%202020.pdf>

Au contraire, la France a plus que jamais besoin d'une politique familiale claire et ambitieuse. À cet égard, la rapporteure souhaite rappeler que l'universalité est un principe fondamental de notre modèle de politique familiale, qui doit être réaffirmé. Ce principe, selon lequel chaque famille bénéficie d'une aide lorsqu'elle a des enfants, contribue à la cohésion sociale de notre pays. Il ne fait pas obstacle à l'existence de prestations destinées prioritairement aux familles les plus modestes.

Les aides financières versées aux familles doivent répondre à la fois à l'objectif de redistribution horizontale des ménages sans enfant vers les ménages avec enfant(s), d'une part, et à celui de redistribution verticale des familles les plus aisées vers les familles les plus modestes, d'autre part. Ces deux objectifs constituent en quelque sorte les deux jambes de la politique familiale.

I. RÉAFFIRMER LE CARACTÈRE UNIVERSEL DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Le premier objectif de la politique familiale est la compensation de la charge liée à l'arrivée d'un enfant. Cet objectif appelle des outils dits de redistribution horizontale, c'est-à-dire des mécanismes de solidarité des familles sans enfant envers les familles avec enfants. Les allocations familiales constituent le principal de ces outils ; le quotient familial, qui permet la prise en compte des charges de famille dans le calcul de l'impôt sur le revenu, participe de la même logique.

Ces deux outils ont connu des évolutions significatives au cours des dernières années, tendant remettre en cause l'universalité de la politique familiale et à concentrer le soutien public sur les familles les plus modestes.

A. RÉTABLIR UNE RÉELLE UNIVERSALITÉ DES ALLOCATIONS FAMILIALES

1. La remise en cause progressive de l'universalité de la politique familiale

a. Les allocations familiales, principale prestation familiale, sont désormais modulées en fonction des revenus

i. Une prestation historique

Les allocations familiales constituent la plus ancienne des prestations familiales. Dans un objectif nataliste, lui-même dicté par un contexte de rivalité démographique avec la Prusse puis l'Allemagne, des employeurs dits « paternalistes » versaient de leur propre chef, dès la fin du XIX^e siècle, des « sursalaires » à leurs employés, afin de compenser le coût généré par l'arrivée d'un enfant. Ces sursalaires sont les ancêtres des allocations familiales, créées par la loi en 1932, puis majorées au profit des familles dont la mère reste au foyer en 1938, à l'approche de la seconde guerre mondiale.

Les allocations familiales sont versées aux personnes ayant au moins deux enfants de moins de 20 ans à leur charge, sur simple déclaration de naissance auprès

de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou de la mutualité sociale agricole (MSA) compétente ⁽¹⁾.

Depuis leur création et jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 85 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ⁽²⁾, le montant des allocations familiales était identique pour tous les bénéficiaires, quel que soit le niveau de leurs revenus. Au 1^{er} avril 2014, le montant de l'allocation s'élevait ainsi à 129,35 euros pour deux enfants. Ce montant augmente avec le nombre d'enfants (il était ainsi de 295,05 euros pour trois enfants et de 460,77 euros pour quatre enfants en 2014). Une majoration par enfant supplémentaire au-delà de quatre, ainsi que pour chaque enfant atteignant l'âge de 14 ans, est également prévue.

Le nombre de familles bénéficiaires des allocations familiales s'élevait, en décembre 2013, à 4,8 millions. Parmi elles, 1,5 million de familles ne percevaient pas d'autres prestations familiales.

ii. La modulation des allocations familiales remet en cause l'universalité de la politique familiale

Les allocations familiales sont, depuis le 1^{er} juillet 2015, modulées selon trois niveaux de revenus : elles continuent d'être perçues pour la totalité de leur montant antérieur lorsque les revenus n'excèdent pas un premier plafond, puis ce montant est divisé par deux lorsque les revenus se situent entre le premier et le second plafond, et enfin le montant est divisé par quatre lorsque les revenus dépassent le second plafond. Les plafonds de revenus affichés au moment de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015 étaient, par souci de lisibilité politique, de respectivement 6 000 et 8 000 euros par mois. Compte tenu du niveau de ressources précisément retenu par voie réglementaire, du fait que le montant des allocations familiales augmente avec le nombre d'enfants, et de l'existence d'une majoration spécifique pour les enfants de plus de 14 ans, la réalité des chiffres est plus complexe, comme l'illustre le tableau ci-dessous, précédé d'un encadré précisant les modalités de calcul des allocations familiales.

(1) Les allocations familiales sont versées dès le premier enfant dans les départements d'outre-mer, afin de répondre à un coût de la vie particulièrement élevé.

(2) Résultant de l'adoption d'un amendement déposé en séance publique par notre ancienne collègue Marie-Françoise Clergeau, alors rapporteure de la branche famille du PLFSS au nom de la Commission des affaires sociales. Un amendement identique avait été déposé par l'ensemble des membres du groupe alors majoritaire, et l'Assemblée avait en outre adopté un sous-amendement du Gouvernement : http://www2.assemblee-nationale.fr/user_download/09/BsCR1RpJAWzbjJx-1.pdf

Modalité de calcul des allocations familiales

Le montant des AF résulte désormais de l'application d'un barème défini par l'article D. 521-1 du code de la sécurité sociale :

- lorsque le revenu n'excède pas le premier plafond, le montant des AF est égal à une fraction de la base mensuelle de calcul des prestations familiales ⁽¹⁾ (32 % pour le deuxième enfant, 41 % pour chacun des enfants à compter du troisième) ;
- lorsque le revenu est compris entre le premier et le second plafond, les taux précités sont divisés par deux, et donc ramenés à respectivement 16 % et 20,5 %.
- lorsque le revenu excède le second plafond, les taux sont divisés par quatre (soit 8 % et 10,25 %).

Les deux plafonds de revenus sont définis par référence au revenu net catégoriel ⁽²⁾ de l'année N-2 ; ils varient eux aussi en fonction du nombre d'enfants à charge, et sont indexés annuellement sur l'inflation hors tabac. En application de l'article D. 521-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} juillet 2015 :

- le premier plafond est fixé à 55 950 euros, avec une majoration de 5 595 euros par enfant à charge (soit, après prise en compte de l'inflation, un montant de 69 309 euros avec deux enfants en 2020) ;
- le deuxième seuil est fixé à 78 300 euros, avec la même majoration par enfant à charge (soit 92 381 euros avec deux enfants en 2020).

Les AF sont par ailleurs majorées lorsque les enfants ont plus de 14 ans ⁽³⁾. Les modalités de calcul de la majoration sont calquées sur celles du montant de base ; en fonction de la tranche de revenu, le montant de la majoration est égal à 16 %, 8 % ou 4 % de la base mensuelle.

Il existe par ailleurs deux dispositifs de « lissage » des AF :

- le mécanisme de l'allocation forfaitaire, d'une part. Il permet aux familles d'au moins trois enfants, dont l'un atteint l'âge de 20 ans mais reste vivre dans le foyer et ne perçoit pas un revenu professionnel supérieur à 943,44 euros, de bénéficier pendant un an, au titre de cet enfant, d'un montant forfaitaire, modulé selon la tranche de revenus ⁽⁴⁾ ;
- le complément dégressif, d'autre part. Il a été instauré au moment de la modulation des AF, pour limiter la perte de ressource des foyers dépassant légèrement le seuil de revenus déclenchant la réduction du montant de base des allocations. Le complément dégressif s'applique aux AF de base, à leur majoration pour âge et à l'allocation forfaitaire ⁽⁵⁾.

Source : Commission des affaires sociales.

(1) Revalorisée le 1^{er} avril de chaque année sur l'inflation (hors tabac), cette base mensuelle est actuellement de 414,40 euros.

(2) Revenu diminué des charges (par exemple pensions alimentaires) et des abattements fiscaux (par exemple en cas d'invalidité).

(3) La majoration ne s'applique pas au sein des familles de deux enfants dont seul l'aîné a plus de 14 ans.

(4) En 2018, 83,44 euros pour la première tranche, 41,72 euros pour la deuxième (soit la moitié) et 20,86 pour la troisième (soit le quart).

(5) Dans des conditions d'une technicité telle que leur description alourdirait la présentation du présent rapport, mais qui sont très clairement exposées au lien suivant : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13213>

**MONTANTS DES ALLOCATIONS FAMILIALES
EN FONCTION DE LA SITUATION DE FAMILLE ET DES RESSOURCES**

Situation de la famille		Montant de base	Majoration (enfant de plus de 14 ans)
Nombre d'enfants à charge	Ressources		
2 enfants	Inférieures ou égales à 69 309 euros	131,95 euros	+ 65,98 euros si le second enfant a plus de 14 ans
	Supérieures à 69 309 € et inférieures ou égales à 92 381 euros	65,98 euros	+ 32,99 euros si le second enfant a plus de 14 ans
	Supérieures à 92 381 euros	32,99 euros	+ 16,50 euros si le second enfant a plus de 14 ans
3 enfants	Inférieures ou égales à 75 084 euros	301 euros	+ 65,98 euros si le second enfant a plus de 14 ans
	Supérieures à 75 084 € et inférieures ou égales à 98 156 euros	150,50 euros	+ 32,99 euros si le second enfant a plus de 14 ans
	Supérieures à 98 156 euros	75,26 euros	+ 16,50 euros si le second enfant a plus de 14 ans
4 enfants	Inférieures ou égales à 80 859 euros	470,07 euros	+ 65,98 euros si le second enfant a plus de 14 ans
	Supérieures à 80 859 euros et inférieures ou égales à 103 931 euros	235,03 euros	+ 32,99 euros si le second enfant a plus de 14 ans
	Supérieures à 103 931 euros	117,52 euros	+ 16,50 euros si le second enfant a plus de 14 ans

Source : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13213>

D'après une étude réalisée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en 2016 ⁽¹⁾, environ 455 000 foyers sont concernés par la modulation, soit un peu plus de 9 % du nombre total d'allocataires (environ 220 000 divisions par deux et 235 000 divisions par quatre). Cette modulation a généré une économie spontanée de 750 millions d'euros par an, dont 290 millions d'euros au titre de la deuxième tranche de revenus (division par deux) et 460 millions au titre de la troisième tranche (division par quatre). Au total, les allocations familiales ont bénéficié à 4,9 millions de familles en 2019, pour un coût de 12,7 milliards d'euros.

Le tableau ci-dessus montre que la modulation des allocations familiales a entraîné une perte de revenus de près de 100 euros par mois pour les familles de deux enfants dont les revenus annuels se situent dans la troisième tranche de revenus, et de 66 euros par mois pour les revenus de la deuxième tranche. Pour les familles de trois enfants, cette perte s'élève respectivement à 226 euros et 150 euros par mois. Les familles de quatre enfants ont quant à elles connu une diminution des allocations familiales de respectivement 352 et 217 euros par mois.

La modulation des allocations familiales a donc entraîné une réduction importante des prestations versées aux familles situées dans le haut de l'échelle des revenus, mais également aux familles de la classe moyenne, qui ont déjà subi l'abaissement du plafond du quotient familial en 2013 et en 2014. Pour certaines

(1) Pour l'année 2015 : « Prestations versées par les CAF : quasi-stabilité du nombre de foyers allocataires en 2015 », in L'e-essentiel, n° 164, juin 2016

(<http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/essentiel%20-%20prestations%20%C3%A9gales%202015.pdf>).

familles, le maintien d'une aide relève désormais davantage du symbole que d'une réelle prestation d'entretien.

2. Une évolution préoccupante

La modulation des allocations familiales en fonction des revenus soulève plusieurs questions.

a. La méthode employée pour remettre en cause une prestation aussi fondamentale est contestable

La modulation des allocations familiales en 2015 a été mise en œuvre un an après l'abaissement du plafond du quotient familial, intervenue en 2013 et en 2014. Pourtant, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, le choix d'abaisser une nouvelle fois ce plafond avait été présenté comme une alternative à la modulation des allocations familiales, que la majorité de l'époque avait écartée conformément à un engagement de campagne du Président de la République d'alors.

Or, cette mesure a finalement été introduite en catimini l'année suivante par un amendement parlementaire au PLFSS pour 2015, déposé à l'Assemblée nationale en séance publique par la rapporteure des crédits de la branche famille, avec l'accord du Gouvernement. Elle n'a donc pas fait l'objet des consultations préalables relatives à la sécurité juridique du dispositif, ni d'aucune concertation avec les associations familiales. Comme l'a indiqué de manière assez révélatrice M. Julien Damon, conseiller scientifique de l'école nationale supérieure de sécurité sociale (En3s), lors de son audition devant les membres de la mission, « *sur la politique familiale, j'avais pu écrire qu'il s'agit d'une politique de gribouille. Toutes les personnes qui sont à la manœuvre de la politique familiale le savent, lorsque nous avons décidé de la modulation des allocations familiales, une réforme assez substantielle de ces allocations, le ministère en charge ne savait pas la veille ce qui allait être décidé* ».

La méthode ainsi employée pour remettre en cause un principe aussi fondamental est regrettable. Cette volte-face par rapport à un engagement de campagne a trahi la confiance des familles.

Comme l'on pouvait le craindre, la fin de l'uniformité des allocations familiales a ouvert la voie à une remise en cause de leur universalité. En effet, quelques jours avant le dépôt du PLFSS pour 2018, un débat s'est ouvert sur l'opportunité d'un maintien des allocations familiales pour les familles aisées, au motif que les montants qu'elles perçoivent étaient devenus purement symboliques. M. Olivier Véran, alors rapporteur général de la commission des affaires sociales, a ainsi déclaré au journal *Le Figaro* « *vouloir étudier la fin de l'universalité des allocations familiales* »⁽¹⁾. M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie a quant à

(1) *Le Figaro*, 28 septembre 2017 - <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/2017/09/28/20002-20170928ARTFIG00258-veran-irem-je-suis-favorable-a-la-suppression-de-l-universalite-des-allocations-familiales.php>

lui indiqué n'être « *pas fermé* » à la possibilité de « *supprimer les allocations familiales pour les revenus les plus élevés* », soulignant sur la chaîne CNews que cette suppression « *pourrait être une mesure juste parce que quand on a un niveau de revenu élevé on n'a pas forcément besoin des allocations familiales* » ⁽¹⁾.

b. Une remise en cause de la nature et des objectifs de la politique familiale

Le principe d'universalité constitue la pierre angulaire de la politique familiale française depuis son origine. Il repose sur l'idée que chaque famille bénéficie d'une aide dès lors qu'elle a des enfants.

En effet, selon la conception originelle de la politique familiale, les prestations familiales ont d'abord pour vocation de **compenser la charge représentée par l'arrivée d'enfants** au sein d'un foyer. L'universalité et l'uniformité des allocations familiales, principale prestation de la branche famille, répondent à une logique de solidarité horizontale, des célibataires et des couples sans enfant vers les familles. Selon cette logique, la compensation ne tient pas compte des ressources du foyer mais seulement du coût supporté au titre de l'enfant, à l'instar du remboursement des frais de santé par l'assurance maladie.

Le principe d'universalité de la politique familiale ne fait bien évidemment pas obstacle à ce qu'un certain nombre de prestations familiales soient aujourd'hui soumises à condition de ressources – c'est le cas notamment de la prime à la naissance, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, du complément familial, ou encore de l'allocation de rentrée scolaire – ou modulées en fonction des revenus, comme pour le complément au libre choix de mode de garde.

Par ailleurs, la modulation des allocations familiales ne saurait être considérée comme une mesure de justice sociale dans la mesure où **les ménages modestes n'ont nullement profité de l'effort demandé aux familles dont les allocations ont été réduites**.

c. Le risque d'une moindre acceptabilité sociale et d'un manque de lisibilité de la politique familiale

Avec la modulation des allocations familiales et la concentration des prestations sur les ménages modestes, l'universalité de la politique familiale devient **purement symbolique**. En effet, les allocations familiales étaient, jusqu'en 2015, la seule prestation qui bénéficiait de manière identique à toutes les familles de deux enfants ou plus, soit près de 4,9 millions de foyers. En tendant vers la suppression des aides publiques pour les familles des derniers déciles de revenu, **le caractère familial de cette politique tend ainsi à disparaître**. Pire, la remise en cause de l'universalité tend à opposer d'une part les familles bénéficiant des prestations et celles qui, tout en contribuant largement à son financement, ne reçoivent pratiquement plus d'aides. Cette évolution, qui conditionne les aides aux familles à

(1) *Le Parisien*, 3 octobre 2017 - <http://www.leparisien.fr/economie/votre-argent/bruno-le-maire-pas-ferme-a-la-fin-des-allocations-familiales-pour-les-plus-riches-03-10-2017-7306320.php>

la notion de besoin, est d'autant plus regrettable qu'elle a été dictée avant tout par des considérations d'ordre budgétaire.

La rapporteure s'interroge sur l'acceptabilité sociale et politique d'une politique familiale qui exclurait les principaux contributeurs de son bénéfice et qui tendrait à traiter de la même manière, à niveau de revenu identique, un ménage sans enfant et une famille.

d. La voie ouverte à de nouvelles remises en cause ?

La modulation des allocations familiales, couplée avec la limitation de l'avantage fiscal procuré par le quotient familial, pourrait ouvrir la voie à de nouvelles remises en cause de notre modèle social.

En effet, avec ces deux mesures, une partie croissante de la population (non seulement les plus aisés mais également les classes moyennes) assume par l'impôt et les cotisations le financement de prestations dont elle ne bénéficie pas. Une telle fracture entre les bénéficiaires du système de protection sociale et ceux qui le financent est propice à sa remise en cause au profit d'assurances privées qui excluent, par définition, les plus démunis.

Par ailleurs, le principe d'universalité pourrait progressivement être remis en cause dans d'autres branches de la sécurité sociale, à commencer par l'assurance maladie. Ainsi, le principe de modulation des prestations en fonction des revenus pourrait conduire à moduler les remboursements de frais médicaux en fonction de la capacité des assurés à assumer la prise en charge financière des soins. En extrapolant, cette logique pourrait aboutir à conditionner l'accès aux services publics. Par exemple, dans la mesure où certaines familles ont les moyens de recourir à l'enseignement privé, pourquoi ne pas remettre en cause la gratuité de l'enseignement public ?

La rapporteure a bien conscience que de telles évolutions ne sont pas à l'ordre du jour. Il convient néanmoins de garder en mémoire que la remise en cause de l'universalité des allocations familiales s'est faite alors qu'elle constituait encore, quelques années auparavant, un véritable tabou.

3. La nécessité de rétablir une réelle universalité des allocations familiales

- La modulation des allocations familiales en fonction des revenus a remis en cause la nature et les objectifs de la politique familiale. L'objectif de redistribution horizontale, des familles sans enfant vers les familles avec enfants, a été perdu de vue, remettant ainsi en cause à la fois la lisibilité et la légitimité de la politique familiale, qui tend à être réduite à un « filet de sécurité » social destiné à soutenir les ménages modestes.

Dans ce contexte, la rapporteure propose de mettre fin à la modulation des allocations familiales mise en place en 2015. Elle souhaite que toutes les familles éligibles puissent bénéficier du même montant d'allocations, versé aujourd'hui

uniquement aux familles de la première tranche de revenu : 131,95 euros pour les familles de deux enfants, 301 euros pour celles de trois enfants, 470,07 euros pour celles de quatre enfants.

Les associations interrogées par la rapporteure sont favorables au rétablissement d'une réelle universalité des allocations familiales, qui seraient versées de manière identique à toutes les familles, quels que soient leurs revenus. Le coût de cette mesure est estimé à 760 millions d'euros par la CNAF. Ce coût, qui peut paraître certes élevé, ne représente que 1,4 % de la totalité des dépenses de la branche famille, de l'ordre de 50 milliards par an.

Proposition n° 1 : mettre fin à la modulation des allocations familiales en fonction des revenus

● Par ailleurs, les allocations familiales sont versées aux familles uniquement à partir du deuxième enfant, alors qu'elles constituent le principal outil permettant de compenser financièrement les charges de famille. Cette règle connaît toutefois une exception dans les départements d'Outre-mer, où les allocations familiales sont versées dès le premier enfant.

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2017 ⁽¹⁾, la Cour des comptes indique que « *le caractère progressif du niveau de soutien avec le rang de l'enfant, à partir uniquement du deuxième enfant, répond à quatre considérations : favoriser la naissance du troisième enfant dans un objectif nataliste implicite, éviter de répartir sur un trop grand nombre de familles des aides qui, à enveloppe inchangée, seraient alors insuffisantes pour avoir un effet notable sur leur niveau de vie, compenser partiellement la baisse du niveau de vie de la famille liée à l'élargissement de sa taille et remédier à une pauvreté potentiellement plus marquée* » ⁽²⁾.

Sans pour autant aller jusqu'à recommander le versement des allocations familiales dès le premier enfant, la Cour relève que la prévalence de la pauvreté chez les couples avec un enfant est supérieure à celle observée chez les couples sans enfant ou avec deux enfants. Elle note également que « *d'autres pays apportant un soutien selon le cas croissant avec le rang de l'enfant, mais débutant dès le premier, uniforme ou encore dégressif avec ce même rang, obtiennent des résultats proches de la France en matière de fécondité (les pays nordiques et le Royaume-Uni)* ». Ainsi, en Belgique, en Suède, au Danemark et au Royaume-Uni, les prestations familiales sont versées dès le premier enfant.

Par ailleurs, le Gouvernement italien a adopté, le 12 juin dernier, un « *Family act* » prévoyant notamment la mise en place d'une allocation mensuelle universelle pour tout enfant à charge jusqu'à ses 18 ans, versée dès le premier enfant. Cette allocation mensuelle sera versée dès le premier enfant et majorée de

(1) https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-09/20170920-rapport-securite-sociale-2017_1.pdf

(2) Page 481.

20 % à partir du deuxième. Cette aide nouvelle, qui doit être votée dans le cadre du budget de l'année 2021, devrait être versée à partir du 1^{er} janvier 2021 ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, la rapporteure souhaite que soit ouverte une réflexion sur le versement des allocations familiales dès le premier enfant en France. Leur montant pourrait être fixé à 85 euros pour le premier enfant, 160 euros pour le deuxième, 250 euros pour le troisième enfant.

Proposition n° 2 : mener une réflexion sur le versement des allocations familiales dès le premier enfant, dont le montant pourrait être fixé à 85 euros pour le premier enfant, 160 euros pour le deuxième et 250 euros pour le troisième enfant

B. RELEVER LE PLAFOND DU QUOTIENT FAMILIAL

1. Le plafond du quotient familial, principal outil fiscal de soutien aux familles, a été abaissé à deux reprises

a. *Le quotient familial, principal outil fiscal de soutien aux familles*

L'impôt sur le revenu repose en France sur deux principes essentiels :

– la progressivité, qui fait croître le niveau d'impôt avec le niveau de revenu. Le revenu imposable est divisé en tranches, chaque tranche du barème étant soumise à un taux d'imposition croissant ;

– l'imposition commune du foyer fiscal, et non de chaque individu qui le compose de manière séparée. Ce principe de « familialisation » de l'impôt sur le revenu a pour objet de prendre en compte l'ensemble du revenu et des charges de famille dans le calcul de l'impôt, et donc d'estimer au plus près du réel les facultés contributives du foyer ⁽²⁾.

Ce principe essentiel, qui se traduit par l'obligation pour la Nation de mettre en œuvre une politique de solidarité à l'égard des familles, trouve son fondement dans les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ⁽³⁾. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs reconnu dans une décision rendue en 1997 que le quotient familial, en permettant de prendre en compte les charges de famille dans le calcul de l'impôt, constitue l'un des outils de la politique d'aide aux familles prescrite par le Préambule de la Constitution de 1946 ⁽⁴⁾.

(1) <https://www.lefigaro.fr/societes/l-italie-deploie-un-plan-pour-soutenir-la-natalite-20200612>

(2) *Les modalités d'imposition au niveau du foyer sont déterminées par l'article 6 du code général des impôts.*

(3) « 10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

(4) *Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, considérant 33.*

Instauré par la loi de finances pour 1946, le mécanisme du quotient familial est applicable depuis 1948. Chaque foyer fiscal est constitué d'un certain nombre de parts, variable selon sa composition (cf. *infra*). Le revenu imposable est divisé en autant de parts que compte le foyer ; c'est à ce revenu divisé qu'est appliqué le barème progressif. Le montant d'impôt par part ainsi obtenu est ensuite multiplié par le nombre de parts, produisant le montant d'impôt dû par le foyer. Le quotient familial a donc pour effet de réduire le montant de l'impôt dû, car le revenu est imposé dans des tranches plus basses qu'il le serait en l'absence d'un tel mécanisme.

b. L'abaissement du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial

L'avantage que procure le quotient familial aux familles a été plafonné, pour la première fois par la loi de finances pour 1982. Sous la précédente législature, le plafond du quotient familial a été abaissé à deux reprises : la loi de finances pour 2013 a ramené le plafond par demi-part de 2 336 à 2 000 euros, puis la loi de finances pour 2014 l'a abaissé à 1 500 euros. Ce plafond est aujourd'hui de 1 567 euros.

L'attribution de demi-parts en fonction de la composition du foyer est définie par l'article 194 du code général des impôts, dont il résulte :

- qu'un célibataire représente une part ;
- qu'un couple marié ⁽¹⁾ représente deux parts, ce qui correspond au « quotient conjugal », ayant pour effet de minorer l'impôt dû par un couple dont les deux membres ont des revenus différents, selon le même mécanisme que celui décrit *supra* pour le quotient familial ;
- que le premier et le deuxième enfant à charge ⁽²⁾ représentent une demi-part chacun ;
- que chaque enfant à compter du troisième représente une part entière ;
- que, dans la généralité des cas, les enfants dont la charge est assumée à parité par deux parents séparés (résidence alternée) représentent un quart de part pour les deux premiers et une demi-part pour chacun des suivants ;
- que les contribuables vivant seuls et assumant la charge d'au moins un enfant bénéficient au titre du premier enfant d'une demi-part supplémentaire, dite « parent isolé ».

Cette dernière demi-part, bien qu'accordée au titre de la composition du foyer, est soumise à un plafonnement spécifique, plus élevé que le plafond de droit commun. Alors que la loi de finances pour 2013 n'avait pas modifié l'état du droit sur ce point, le plafond de cette demi-part spécifique a été abaissé de 4 040 euros à

(1) Ou uni par un pacte civil de solidarité (PACS).

(2) Un enfant est en général considéré comme à charge jusqu'à sa majorité (article 196 du code général des impôts). Toutefois, un enfant peut être rattaché au foyer de ses parents jusqu'à 21 ans, voire 25 ans s'il poursuit des études ; il « apporte » alors une demi-part supplémentaire au foyer fiscal (article 6 du même code).

3 540 euros par la loi de finances pour 2014, du même montant de 500 euros que pour le plafonnement général du quotient familial.

Les mesures de plafonnement du quotient familial prévues au titre des revenus de 2013 par la loi de finances pour 2014 ont concerné plus de 1,3 million de foyers au total, soit 12 % des ménages avec enfant(s) à charge. En moyenne, les impôts des foyers bénéficiaires de la mesure de plafonnement ont augmenté de 791 euros par an, le gain budgétaire réalisé par l'État étant quant à lui de 1,03 milliard d'euros.

La rapporteure regrette cette perte de revenus pour les familles avec enfants et souhaite rappeler que le quotient familial n'est pas un avantage fiscal mais une compensation partielle de charge d'enfants. À revenu égal (avant impôt et transfert), une famille avec deux enfants a un niveau de vie inférieur de 25 % à un couple sans enfant à charge et une famille avec trois enfants a un niveau de vie 50 % inférieur ⁽¹⁾. Le quotient familial intervient pour réduire partiellement cet écart.

En réduisant le plafond du quotient familial de 2 336 à 2 000 euros en 2013 puis à 1 500 euros en 2014, les familles ont été lourdement mises à contribution pour réduire les déficits publics.

2. Le plafond du quotient familial doit être relevé

- La précédente majorité a justifié la limitation de l'avantage fiscal issu du quotient familial par la nécessité de réduire le déficit public, tout en soulignant à l'époque que l'abaissement du plafond devait éviter de moduler les allocations familiales en fonction des revenus.

Non seulement cette promesse n'a pas été tenue, la modulation des allocations familiales ayant été mise en place dès l'année suivante, mais les comptes de la branche famille sont depuis devenus excédentaires. En 2019, la branche famille connaît ainsi un solde positif de 1,5 milliard d'euros, en progression d'un milliard par rapport à l'année 2018.

Par ailleurs, certains pays, à l'instar de l'Allemagne, ont récemment renforcé leur politique de soutien fiscal aux familles.

(1) <https://www.unaf.fr/spip.php?article16007>

L'amélioration des avantages fiscaux qui bénéficient aux familles : l'exemple de l'Allemagne

L'Allemagne a relevé les prestations et avantages fiscaux dans des conditions qui bénéficient aux familles des classes moyennes et aux familles aisées, dans la limite d'un plafond. Le « *Familienpaket* », adopté en juin 2015, relève ainsi de 10 % sur cinq ans l'abattement fiscal de droit commun, qui passe ainsi de 4 368 euros en 2014 à 4 788 euros en 2018. L'abattement fiscal spécifique aux familles monoparentales est quant à lui relevé de 50 % (de 1 308 euros à 1 908 euros), assorti d'une majoration de 240 euros pour les enfants de rang 2 et plus. Le coût de ces mesures est évalué à 5,4 milliards d'euros.

Source : *Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2017* - <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-09/20170920-rapport-securite-sociale-2017-soutiens-fiscaux-sociaux-aux-familles.pdf>

Dans ce contexte, il convient de soulager la pression fiscale qui pèse sur les familles. Ces dernières contribuent largement à la solidarité nationale par leurs cotisations, par leur impôt et par le renouvellement des générations qu'elles assurent.

C'est pourquoi la rapporteure propose de relever le plafond du quotient familial pour le porter à 1 800 euros par demi-part, revenant ainsi partiellement sur les mesures décidées en 2013 et 2014. Le coût de cette mesure est estimé à environ 550 millions d'euros.

Proposition n° 3 : relever le plafond du quotient familial pour le porter à 1 800 euros par demi-part

● Par ailleurs, face à la baisse de la natalité qu'a connue la France ces dernières années, il convient de réfléchir aux moyens permettant d'inciter les familles à avoir un deuxième enfant.

Or, tel qu'il est conçu aujourd'hui, le mécanisme du quotient familial comporte une forte incitation en faveur du troisième enfant, puisque les ménages ont droit à une demi-part supplémentaire par enfant pour les deux premiers et à une part supplémentaire par enfant à partir du troisième.

Le bénéfice d'une part supplémentaire dès le deuxième enfant pourrait inciter certaines familles à avoir un deuxième enfant.

Proposition n° 4 : mener une réflexion sur la possibilité d'accorder une part fiscale supplémentaire par enfant à partir du deuxième enfant

II. LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ DES FAMILLES

A. LES FAMILLES LES PLUS FRAGILES ONT FAIT L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIÈRE CES DERNIÈRES ANNÉES

Le taux de pauvreté des enfants est particulièrement élevé. Si, en 2014, 14 % de la population métropolitaine, soit 8,6 millions de personnes, vit en dessous du seuil de pauvreté, la pauvreté des enfants est sensiblement supérieure à celle de l'ensemble de la population puisqu'elle atteint 19,8 %, comme le note le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) dans un rapport du 5 juin 2018 consacré à la lutte contre la pauvreté des familles et des enfants ⁽¹⁾.

Deux types de familles sont particulièrement concernés : les familles monoparentales et les familles nombreuses. Le taux de pauvreté des familles monoparentales atteint ainsi 39 % avec deux enfants et 63 % pour celles de trois enfants ou plus. Il est de 40 % pour les couples ayant au moins quatre enfants.

1. Les aides financières en faveur des familles les plus vulnérables

Les réformes engagées depuis 2012 ont permis de renforcer le caractère redistributif des prestations familiales, en s'attachant à améliorer les aides en faveur des familles les plus fragiles, en particulier les familles monoparentales.

La mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en 2013, a largement contribué à l'augmentation des aides versées aux familles les plus fragiles. Dans le cadre de ce plan :

– le complément familial, versé sous condition de ressources aux familles comportant au moins trois enfants, a vu son montant majoré de 10 % par an pendant cinq ans pour les familles nombreuses les plus vulnérables, dont les revenus se situent sous un plafond de ressources proche du seuil de pauvreté. Au 1^{er} avril 2020, le montant du complément familial est de 171,74 euros et celui du complément familial majoré de 257,63 euros par mois ;

– le montant de l'allocation de soutien familial (ASF) en faveur des familles monoparentales a quant à lui été revalorisé de 25 % entre 2014 et 2018. Cette allocation est versée pour élever un enfant privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents ou pour compléter une pension alimentaire dont le montant est faible. Elle peut également être versée à titre d'avance en cas de pension alimentaire impayée par l'autre parent. Son montant s'élève à 115,99 euros par enfant à charge le 1^{er} avril 2020 ;

– le montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), versée sous condition de ressources, a été revalorisé en 2012 de 25 % par rapport à 2011 ⁽²⁾. En 2020, il

(1) https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/hcfea-note_synthese_-_pauvrete_et_familles_-_5_juin.pdf

(2) Décret n° 2012-830 du 27 juin 2012.

s'élève à 369,95 euros pour les enfants de 6 à 10 ans, 390,35 euros entre 11 et 14 ans et 403,88 euros entre 15 et 18 ans ;

– le revenu de solidarité active (RSA), qui bénéficie à 15 % des familles avec enfants, a également fait l'objet d'un plan de revalorisation de 10 % entre 2013 et 2017 ;

Par ailleurs, la LFSS pour 2018 a mis en place une majoration de 30 % des montants du complément au libre choix du mode de garde (CMG) pour les familles monoparentales.

2. Des progrès encourageants en matière de versement des pensions alimentaires

a. Le problème récurrent des impayés de pensions alimentaires

Le paiement d'une pension alimentaire doit permettre à la fois de répartir équitablement la charge qui incombe au parent qui a la garde de l'enfant, mais aussi d'amoinrir la perte de niveau de vie à la suite d'une séparation, qui est de l'ordre de 22 % en moyenne pour les femmes, selon l'INSEE ⁽¹⁾.

Or, le nombre de victimes d'impayés peut être estimé à 35 % des créanciers de pensions alimentaires, soit environ 315 000 personnes, selon une mission menée conjointement par les inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et des services judiciaires (IGSJ) en 2016 ⁽²⁾. Surtout, selon les données du ministère de la Justice, la pension alimentaire est versée de façon irrégulière dans 9 % des cas et elle n'a jamais été versée dans 11 % des cas. Or, le versement des pensions alimentaires est d'autant plus crucial que ces pensions représentent en moyenne 18 % des revenus du parent qui a la charge des enfants.

Les parents créanciers qui souffrent d'une situation d'impayé bénéficient d'une allocation spécifique : l'allocation de soutien familial (ASF). Son versement intervient dans près de 95 % des cas lorsque le débiteur est dans l'incapacité de faire face au paiement de sa pension alimentaire. Ce versement peut également intervenir pour compenser un versement partiel ou irrégulier des pensions alimentaires, l'ASF différentielle permettant alors au conjoint créancier de toucher un minimum fixé aujourd'hui à 115,99 euros par mois.

b. La création récente d'un service public de paiement des pensions alimentaires

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics ont agi dans le sens d'un meilleur recouvrement des pensions alimentaires.

(1) C. Bonnet, B. Garbinti, A. Solaz, *Les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite d'un divorce ou d'une rupture de Pacs*, Insee Références Couples et Familles Édition 2015.

(2) GAS, IGF, IGSJ, *Rapport sur la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires*, septembre 2016.

Ainsi, la garantie des impayés de pensions alimentaires (GIPA) a été expérimentée en 2014, avant d'être généralisée en 2016⁽¹⁾. Celle-ci facilite fortement la procédure de paiement direct. Plus efficace et moins lourde que la procédure impliquant un huissier de justice, le paiement direct permet au créancier d'effectuer le recouvrement des pensions impayées auprès des débiteurs du parent débiteur. Ceux-ci sont généralement son employeur, son organisme bancaire, mais aussi Pôle emploi.

L'article 44 de la LFSS pour 2016 a assoupli cette procédure, en permettant au créancier de la lancer dès la première occurrence d'un impayé, et a étendu son champ d'application aux vingt-quatre mois précédant sa première mise en œuvre. La procédure de recouvrement par paiement direct concerne 62 % des dossiers mis en recouvrement (20 915 procédures).

Par ailleurs, depuis 2017, une Agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire (ARIPA), rattachée à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et en lien avec la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), soulage les parents créanciers. Son action se décline selon les modalités suivantes :

- le recouvrement des impayés de pension alimentaire et l'avance de l'ASF aux parents isolés ;

- l'intermédiation financière sur décision du juge pour les créancières victimes de violences conjugales dès 2017 ;

- la délivrance de titres exécutoires sur la base d'un barème national aux parents concubins et pacsés qui se séparent, depuis juillet 2018.

Toutefois, l'ARIPA n'avait, en septembre 2019, que 40 500 procédures en cours, soit environ 17 % de l'ensemble des familles subissant des incidents. L'importance de ce non-recours s'explique à la fois par une méconnaissance de la procédure et des difficultés d'accès administratives. Les procédures en recouvrement sont par ailleurs souvent tardives, ce qui entraîne un nombre important d'impayés et une plus grande exposition à la pauvreté des parents créanciers, bien souvent des créancières.

Dans ce contexte, la création d'un nouveau service public de versement des pensions alimentaires par l'article 72 de la LFSS pour 2020 marque une véritable avancée en faveur des familles monoparentales, que la rapporteure souhaite saluer.

Cet article instaure ainsi un dispositif d'intermédiation financière auquel les parents peuvent avoir volontairement recours après leur séparation. Le parent débiteur versera à l'organisme débiteur des prestations familiales le montant de la pension alimentaire, reversée ensuite au parent créancier. Tout manquement du parent débiteur à ses obligations pourra faire l'objet de sanctions et entraînera, dès

(1) Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

le premier impayé, le recouvrement forcé de la pension. Le cas échéant, l'organisme versera au parent créancier une allocation de soutien familial, à hauteur du montant de la pension alimentaire impayée.

La mise en place de cette intermédiation pourra toujours être décidée d'office par un juge pour des faits de violence ou de menaces, comme c'est déjà le cas, mais aussi par décision du juge à la demande de l'un des deux parents. En particulier, le recouvrement forcé des pensions alimentaires pourra se faire sur un ensemble de prestations sociales et familiales (prime d'activité, allocation aux adultes handicapés, aide personnalisée au logement, prestations familiales).

La mise en œuvre de ce service public, qui devait intervenir le 1^{er} juin 2020, a été repoussée compte tenu de l'épidémie de Covid-19. La rapporteure sera particulièrement attentive au calendrier de sa mise en place.

B. LA CRISE SOCIALE ACTUELLE NÉCESSITE DE RENFORCER LES AIDES DESTINÉES À TOUTES LES FAMILLES FRAGILES

1. Une crise économique et sociale qui touche les familles de plein fouet

La récente crise sanitaire a fait basculer la France dans une crise économique et sociale de grande ampleur. L'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime ainsi que le nombre de chômeurs s'est accru de 620 000 personnes au cours des huit premières semaines de confinement. Le taux de chômage devrait passer de 8,5 % en 2019 à 10,1 % en 2020, avec des pics annoncés à 13 % ou même 16 % au cours de l'année ⁽¹⁾.

Les dispositifs d'aides (arrêts de travail, chômage partiel, aides aux indépendants), bien que massifs, n'ont pu garantir un maintien à l'identique des revenus, hormis pour certains ménages, notamment les bénéficiaires du chômage partiel qui étaient rémunérés au niveau du SMIC. Deux mois de dispositif d'activité partielle ont ainsi représenté une perte moyenne de 410 euros par ménage selon l'OFCE.

Une étude de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ⁽²⁾ menée en mai 2020 auprès des services d'accompagnement budgétaire des unions départementales des associations familiales (UDAF) montre que les difficultés financières des familles se sont aggravées pendant le confinement.

En effet, 55 % des familles ont subi une hausse de leurs dépenses, alors que seulement 11 % des ménages ont profité d'une baisse de leurs charges courantes. L'augmentation des dépenses, estimée à 200 euros en moyenne pour les familles concernées, est essentiellement due à la hausse du budget alimentaire, qui

(1) OFCE Policy Brief 67, 6 mai 2020 - <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief67.pdf>

(2) <https://www.unaf.fr/spip.php?article26454>

s'explique à la fois par l'absence de cantine pour les enfants, la fermeture des épiceries sociales et des achats en ligne plus coûteux.

Cette hausse des dépenses s'explique également par la présence de personnes supplémentaires à domicile, en particulier les enfants majeurs revenus à la maison, et par l'achat d'équipements numériques pour la scolarité en ligne. Des ménages retraités sont aussi amenés à aider financièrement leurs enfants en difficulté à cause de la crise sanitaire.

Une large partie des ménages suivis par les services d'accompagnement budgétaire des UDAF, et pas seulement les bénéficiaires de minimas sociaux, ont ainsi rencontré des difficultés accrues pendant le confinement. L'étude de l'UNAF montre que les déséquilibres financiers se traduisent déjà par « *des privations, des impayés de loyer et des factures impayées, mais aussi par le report de projets (soins par exemple), l'accumulation de frais d'incidents bancaires, des difficultés à faire face aux échéances de crédit (consommation et/ou immobilier) et des phénomènes de désépargne* ».

L'horizon économique laisse à penser qu'en l'absence d'intervention, les difficultés financières de ces familles risquent de se renforcer et que d'autres familles pourraient basculer dans la pauvreté et le surendettement.

L'UNAF note à cet égard que si les difficultés financières peuvent avoir des origines différentes, le dépassement du découvert bancaire autorisé constitue un point de cristallisation et de basculement à partir duquel s'engage un cercle vicieux de l'endettement. Les frais d'incidents bancaires vont ainsi aggraver eux-mêmes le découvert et rendre encore plus probables les rejets de paiement de futures opérations, précipitant les ménages vers une situation que l'UNAF qualifie de « malendettement ».

Or, la présence d'enfants est un facteur essentiel de fragilité. En effet, 13 % des ménages ayant un ou plusieurs enfants à charge ont des arriérés de paiement de factures ou de mensualité, contre seulement 5,7 % des ménages sans enfant. Ils sont 23 % à être susceptibles de connaître des fins de mois difficiles ou très difficiles, contre 14 % des ménages sans enfants. 36 % d'entre eux estiment ne pas pouvoir faire face à une dépense imprévue, contre 26 % des ménages sans enfants. Enfin, la fréquence des découverts bancaires double selon qu'un ménage a ou non des enfants (plus de 40 % dans le premier cas contre 21 % dans le second cas) ⁽¹⁾.

Certaines familles sont particulièrement exposées aux difficultés financières. Il s'agit des familles monoparentales dont le parent était en contrat court (ce qui représente environ 150 000 familles avec des enfants mineurs), ou plus généralement toute famille dont l'un des parents est en contrat à durée déterminée (environ 340 000 familles avec des enfants mineurs) ⁽²⁾, mais également, dans une

(1) Michel Mouillart, *Rapport 2016 de l'observatoire des crédits aux ménages*, Mars 2017-
<http://www.fbf.fr/fr/files/ANKEX5/Rapport-annuel-observatoire-credits-menages-1ere-partie-2017.pdf>

(2) Calculs réalisés par l'UNAF à partir de l'enquête Emploi de 2014.

moindre mesure, les couples avec enfant(s) dont un seul membre est en emploi, ainsi que les familles monoparentales en contrat long.

2. Les mesures mises en place pour aider les familles à faire face à la crise

a. L'aide exceptionnelle de solidarité

Afin d'aider les familles à faire face à la crise, les caisses d'allocations familiales (CAF)⁽¹⁾ ont versé aux ménages les plus précaires une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire. Cette aide a été versée automatiquement le 15 mai 2020, sans que les bénéficiaires n'aient à effectuer de démarche particulière.

Ont bénéficié de cette aide les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour un montant de 150 euros par foyer, auquel s'ajoutent 100 euros par enfant à charge, ainsi que les allocataires de l'aide personnelle au logement (APL) avec enfant à charge et non bénéficiaires du RSA, pour un montant de 100 euros par enfant à charge. Ce dispositif est financé par l'État.

D'après les données communiquées par la CNAF à la rapporteure, l'aide versée par les CAF concerne 3,63 millions de foyers bénéficiaires, soit plus de 5 millions d'enfants, pour un montant de 821 millions d'euros. Le montant moyen de l'aide versé est de 226 euros par foyer.

Si le versement de cette aide exceptionnelle était indispensable, la rapporteure souligne néanmoins que les critères d'attribution auraient pu être élargis afin que les familles modestes non bénéficiaires du RSA, de l'ASS ou des APL puissent également en bénéficier. Elle craint en effet que cette aide ne suffise pas à elle seule à soutenir le pouvoir d'achat des familles des classes populaires et moyennes qui sont particulièrement touchées par la crise et qui, sans ressources suffisantes, ne pourront pas soutenir la reprise de l'économie.

b. Les aides alimentaires d'urgence

La fermeture des établissements scolaires en raison de la crise sanitaire a empêché les enfants d'accéder à la cantine selon des tarifs adaptés à leur situation familiale. Il a pu en résulter sur le budget parfois très contraint des familles un poids supplémentaire souvent difficile à supporter.

- Plusieurs communes ont mis en place des aides destinées à compenser le surcoût entraîné par la fermeture des cantines pour les familles les plus modestes.

La CAF des Bouches-du-Rhône a ainsi permis à la ville de Marseille d'identifier les familles bénéficiant de la gratuité de la cantine et s'est chargée de

(1) Pôle Emploi s'est également chargé du versement de l'aide pour les bénéficiaires de l'ASS que la branche famille ne sert pas à un autre titre.

leur verser une aide équivalente, financée par la ville. Une initiative de même nature a également été mise en place à Paris et à Nice.

Ces aides ont pris des formes variées selon les communes. Ainsi, à Brest, des bons d'aide alimentaires aux familles dont les enfants bénéficient normalement de repas gratuits ou à tarifs réduits dans les cantines ont été distribués à **plus de 2 200 enfants au sein de presque 1 500 familles, pour un montant total de plus de 300 000 euros**. Pour les foyers bénéficiant de la gratuité totale, cela représente un chèque de 150 euros par enfant scolarisé, et de 120 euros pour celles qui bénéficient du tarif le plus bas. À Toulouse, les familles qui sont exonérées de frais de cantine et celles qui bénéficient de repas à un euro **ont reçu des bons d'un montant de 2,50 euros par repas et par enfant scolarisé. Cette aide a bénéficié à près de 10 000 enfants**. À Strasbourg, 5 039 familles ont reçu **90 euros de bons alimentaires pour chaque enfant scolarisé**.

La rapporteure tient à saluer ces initiatives locales, financées par des fonds municipaux.

- Par ailleurs, la CNAF et la caisse centrale de la MSA ont mis en place une initiative intitulée « paniers solidaires », déclinée localement par les CAF et les caisses de la MSA, en lien avec les collectivités locales. Cette action de solidarité a permis de venir en aide à la fois aux agriculteurs en difficulté en raison du confinement et aux familles aux revenus modestes, repérées par les travailleurs sociaux des caisses, qui ont ainsi bénéficié de produits alimentaires frais. Initiée début avril 2020 par la CAF du Nord et la MSA du Nord Pas-de-Calais, cette distribution de paniers alimentaires d'une valeur de 20 euros a été menée dans une dizaine d'autres CAF et caisses de la MSA. Cette action s'inscrit dans le cadre des aides d'urgence que les caisses mobilisent de manière exceptionnelle en faveur des familles les plus fragilisées.

- Un soutien particulier a enfin été apporté aux familles ultramarines. Ainsi, pendant toute la période de la crise sanitaire et tant que les établissements scolaires sont restés fermés, la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) versée par les CAF aux établissements pour contribuer aux frais de cantines a été versée directement aux familles ultramarines éligibles à l'ARS, soit sous forme d'une aide financière, soit sous la forme d'une aide alimentaire directe. Cette prestation d'aide à la restauration scolaire concerne 349 000 enfants et jeunes ultramarins scolarisés en école maternelle et primaire, collège et lycée, pour un coût de dix millions d'euros.

3. La nécessité de tirer les leçons de la crise pour protéger l'ensemble des familles de la pauvreté

Les familles ont été touchées de plein fouet par les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. L'État, les caisses d'allocations familiales et les collectivités locales ont su adapter la

politique familiale pour répondre à l'urgence et soutenir les familles les plus touchées par la crise que nous traversons.

Cette crise est profonde et pourrait s'inscrire dans la durée. Il convient donc d'en tirer toutes les conséquences en matière d'adaptation de notre politique familiale. Les difficultés traversées par les familles et les premières mesures de soutien mises en place rendent nécessaires d'engager une réflexion sur plusieurs points.

a. Éviter la spirale du surendettement des familles

Comme l'indique l'UNAF dans son étude précitée relative aux impacts du confinement et de la crise sanitaire sur le budget des familles, il est urgent de prendre dès maintenant des mesures permettant de lutter contre le surendettement des familles, afin d'éviter que ne s'enclenche une spirale pouvant mener à des situations de grande pauvreté.

Avant la crise, huit millions de personnes payaient déjà tous les mois de l'année des frais d'incidents bancaires. Aussi, afin de ne pas aggraver la situation financière de millions de familles, le Gouvernement a annoncé le 11 mai dernier un plafonnement des frais bancaires à hauteur de 25 euros par mois dès le mois suivant l'apparition des difficultés financières, et non plus seulement au bout de trois mois. Par ailleurs, les critères choisis par les banques pour faire bénéficier leurs clients en difficultés du plafonnement des frais seront désormais rendus publics, alors qu'ils n'étaient jusqu'à présent pas connus et laissés à l'appréciation de chaque banque.

Il convient de pérenniser ce dispositif après la fin de l'état d'urgence sanitaire et de permettre à l'ensemble des familles rencontrant des difficultés financières d'en bénéficier.

Proposition n° 5 : pérenniser le dispositif de plafonnement des frais bancaires et l'étendre à l'ensemble des familles rencontrant des difficultés financières

Par ailleurs, la crise que nous traversons nécessite d'améliorer l'accompagnement des familles rencontrant des difficultés budgétaires.

Pour cela, le dispositif des Points conseil budget (PCB) doit être renforcé, comme le propose l'UNAF dans sa note précitée.

Ces structures d'accueil sont destinées à accompagner toute personne rencontrant des difficultés budgétaires et ayant besoin d'un accompagnement. Les objectifs des PCB sont de prévenir le surendettement et de favoriser l'éducation budgétaire. Le Gouvernement a annoncé la labellisation de **400 PCB d'ici 2022** avec, pour chaque structure labellisée, un financement de 15 000 euros par an. **150 structures ont été labellisées dès 2019 et 250 doivent être labellisées en 2020.**

La rapporteure salue la généralisation des PCB, qui figure parmi les mesures phares de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Comme l'UNAF, elle estime que leur déploiement doit être accéléré, afin de répondre aux demandes croissantes des familles en difficulté en raison de la crise.

b. Améliorer la situation des jeunes majeurs

i. Les jeunes sont particulièrement touchés par la pauvreté

Les jeunes de 18 à 24 ans sont plus souvent touchés par la pauvreté que l'ensemble de la population et leur situation tend à se dégrader de manière préoccupante depuis le début des années 2000. En 2015, d'après les données calculées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à partir de l'exploitation de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), 16,1 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans se trouvent en dessous du seuil de pauvreté, contre un taux moyen de 7,2 % pour les 25-64 ans.

Si l'importance de la pauvreté parmi les jeunes n'est pas nouvelle, l'écart avec le reste de la population a donc eu tendance à s'accroître dans les dernières années, en particulier sous l'effet de l'augmentation du chômage qui a touché de plein fouet cette classe d'âge.

Or, comme en 2008, la crise économique et sociale que nous traversons touche d'abord les jeunes. Ils sont en effet nombreux à avoir perdu leur stage ou leur emploi, ce qui a entraîné une diminution importante de leurs ressources. Dans le même temps, certains de leurs postes de dépenses ont fortement augmenté, notamment l'alimentation, du fait de la fermeture des restaurants universitaires, et l'informatique. La crise, qui a frappé les jeunes avec une particulière vigueur, s'annonce pour eux particulièrement longue. Leur insertion sur le marché du travail sera en effet rendue plus difficile du fait de la conjoncture économique dégradée de la sortie de crise.

ii. Une quasi-exclusion de l'éligibilité au RSA

Alors que le taux de pauvreté des jeunes de 18 à 24 ans est supérieur à la moyenne nationale, ils sont quasiment exclus de l'éligibilité au revenu de solidarité active (RSA).

En effet, l'accès au RSA est soumis à une condition d'âge spécifique : être âgé 25 ans ou plus. Deux situations permettent toutefois de bénéficier du RSA avant l'âge de 25 ans :

– la parentalité : il n'y a pas de condition d'âge pour un jeune ayant un ou plusieurs enfants à charge ou une naissance attendue. Cette situation concerne près de 155 000 jeunes ;

– depuis le 1^{er} septembre 2010, le RSA a été étendu aux personnes de moins de 25 ans sans enfant né ou à naître. Les conditions pour bénéficier de ce RSA

« jeunes actifs » sont toutefois particulièrement strictes, puisqu'il faut justifier de deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois années qui précèdent la demande, soit 3 214 heures d'activité. Les périodes de chômage sont prises en compte dans la limite de six mois, ce qui peut prolonger l'examen des conditions d'activité sur une période de trois ans et six mois. Pour les activités non salariées, la condition d'activité est appréciée par référence au montant du chiffre d'affaires, qui doit atteindre un minimum, variable selon le secteur d'activité (régime agricole ou autre). Au 31 décembre 2017, 1 000 foyers bénéficient de ce dispositif en France. Après une phase de montée en charge jusqu'en 2012 (3 300 foyers fin 2012), le nombre de foyers bénéficiaires du RSA jeune n'a cessé de diminuer depuis ⁽¹⁾.

D'autres dispositifs permettent de soutenir le revenu et l'activité des jeunes. On peut citer notamment le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), octroyé par les conseils départementaux aux jeunes de 18 à 25 ans en situation de grande difficulté sociale ou professionnelle, la Garantie jeunes, qui s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation et qui se trouvent en situation de précarité, les contrats d'autonomie de la politique de la ville, ou encore le revenu contractualisé d'autonomie (RCA).

Ces différents dispositifs se révèlent insuffisants pour faire face au défi de la pauvreté des jeunes. Tout d'abord, les conditions d'accès à ces dispositifs sont extrêmement restrictives. En ce qui concerne le RSA, la condition d'activité de deux ans sur les trois dernières années est quasiment irréaliste. Ensuite, les montants servis sont faibles. Enfin, leur durée est limitée dans le temps : dans le cas de la Garantie Jeunes par exemple, elle est d'un an au plus.

Ainsi, alors que les jeunes sont touchés de plein fouet par la crise économique actuelle, ils ne peuvent prétendre à une véritable aide financière leur permettant de faire face à cette situation difficile. Si cette question est ancienne, le contexte actuel invite plus que jamais à réfléchir à la mise en place d'une allocation pour les jeunes de 18 à 24 ans qui ne bénéficient pas du RSA.

Proposition n° 6 : réfléchir à la mise en place d'une allocation pour les jeunes de 18 à 24 ans, qui ne bénéficient pas du revenu de solidarité active (RSA)

c. Majorer la retraite des femmes dès le premier enfant

i. Les droits familiaux de retraite, des dispositifs destinés à compenser les inégalités observées au cours de la carrière

● Les pensions de retraite des femmes sont en moyenne inférieures de 38 % à celle des hommes ⁽²⁾. Cet écart de pension traduit les moindres droits à retraite acquis par les femmes tout au long de leur vie professionnelle, compte tenu notamment d'un taux d'activité ou d'emploi plus faible que les hommes, lié

(1) <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/22-15.pdf>

(2) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), « Les retraités et les retraitées », Édition 2019.

notamment à la maternité et à ses effets sur la carrière des femmes. Comme le soulignait un rapport de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) de 2016 ⁽¹⁾, « *il est en effet fréquent qu'un parent, très majoritairement la mère, réduise ou interrompe son activité à la suite de la naissance d'un enfant. Cela influence in fine la durée d'activité ou l'évolution du salaire au cours de la carrière, et donc agit sur les droits à retraite* ».

Les interruptions d'activité, plus fréquemment observées chez les femmes ayant un ou plusieurs enfants en bas âge, mais également le recours au temps partiel et les différences de rémunération entre les femmes et les hommes (de l'ordre de 23,4 % en 2016), influencent négativement la carrière des femmes et expliquent, par répercussion, que leur niveau moyen de pension de retraite soit plus faible.

Ces facteurs se cumulent, puisque l'INSEE évalue à environ 5 % par enfant la diminution du salaire horaire des femmes en raison de l'arrivée d'un enfant. Cet effet négatif persisterait pendant au moins cinq années après la naissance ⁽²⁾. Au contraire, « *l'arrivée d'un enfant n'a quasiment aucun impact sur les hommes, hormis sur les mieux rémunérés d'entre eux qui augmentent leur activité* ».

● Afin de compenser les aléas de carrière liés à la naissance et à l'éducation des enfants, des dispositifs de droits familiaux ont été mis en place.

Le système actuel de retraite prévoit ainsi :

– une bonification pour les familles nombreuses. Cette bonification est de 10 % pour les personnes ayant élevé trois enfants ou plus et bénéficie de manière identique aux deux parents ;

– des majorations de durée d'assurance (MDA), qui permettent de valider des trimestres supplémentaires au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation des enfants. Dans le régime général, quatre trimestres par enfant sont accordés automatiquement à la mère au titre « *de l'incidence sur la vie professionnelle de la maternité, notamment de la grossesse et de l'accouchement* » et quatre autres sont librement répartis à la demande des parents « *au titre de son éducation pendant les quatre années suivant sa naissance ou son adoption* » ⁽³⁾.

Il apparaît que les droits familiaux bénéficient surtout aux familles nombreuses. Le montant cumulé de ces droits ne représente ainsi que « *2 % de la pension des femmes n'ayant eu qu'un seul enfant* », contre « *17 % de la pension des mères de trois enfants et près de 40 % de celles des mères de cinq enfants ou plus* » selon la DREES.

(1) DREES, « *Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite* », *Dossiers solidarité et santé*, n° 72, janvier 2016.

(2) INSEE, « *Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant* », *INSEE Analyses*, n° 48, octobre 2019.

(3) Articles L. 351-4, R. 173-15 à R. 173-16 du code de la sécurité sociale.

Or, la part des familles nombreuses est faible et tend d'ailleurs à se réduire. De ce fait, la majorité des familles sont exclues du dispositif de bonification de pension pour enfants.

ii. Le projet de loi instituant un système universel de retraites prévoit une bonification de pension pour chaque enfant, dès le premier enfant

● L'article 44 du projet de loi instituant un système universel de retraites ⁽¹⁾ prévoit une bonification de pension de 5 % pour chaque enfant, dès le premier enfant. Un supplément de 2 % est prévu pour les couples ayant au moins trois enfants. Cela impliquerait donc une majoration de 5 % pour une famille avec un enfant, 10 % avec deux, 17 % avec trois ou encore 22 % avec quatre.

La répartition de cette bonification est décidée par le couple qui peut choisir de la partager ou de l'attribuer à un seul des deux parents. Sans choix effectué avant les quatre ans de l'enfant, la bonification sera automatiquement attribuée à la mère si les membres du couple sont de sexes différents. Si les deux parents sont de mêmes sexes, les points sont divisés entre eux.

En bonifiant les retraites des parents dès l'arrivée du premier enfant, les dispositions prévues à l'article 44 du projet de loi instaurant un système universel de retraites favorisent les familles d'un ou deux enfants, non incluses dans le système actuel de bonification. Cette réforme devrait notamment contribuer à soutenir davantage les familles monoparentales.

● La rapporteure souhaite toutefois attirer l'attention sur deux points :

– Tout d'abord, elle estime qu'une bonification de 5 % par enfant, avec une majoration uniquement à partir du troisième enfant, ne permet pas de prendre suffisamment en compte la naissance du deuxième enfant.

En effet, la pérennité d'un système de retraite par répartition tient principalement au renouvellement des générations. Or, les derniers chiffres indiquent un recul constant du nombre d'enfants par femme ces dernières années. C'est pourquoi la rapporteure estime que les majorations de points accordées pour la naissance d'enfants doivent être fixées en fonction du nombre d'enfants. Il semble ainsi pertinent que la majoration pour le deuxième enfant soit plus élevée que pour le premier, de la même manière que la majoration pour le troisième enfant doit être plus élevée que pour le deuxième. Ces majorations pourraient, par exemple, être fixées à 5 % pour le premier enfant, 6 % pour le deuxième et 7 % pour le troisième et les suivants.

Dans un contexte de baisse de la natalité, il convient ainsi de promouvoir tous les mécanismes permettant de favoriser l'accueil d'enfants dans les foyers français.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2623_projet-loi#

– Par ailleurs, la réforme proposée pourrait désavantager les femmes, dans la mesure où le principe d'une majoration en pourcentage du total de la pension de l'assuré contribue à favoriser, au sein du couple, la personne dont les salaires donneront lieu à une pension plus élevée. Or, la simulation présentée dans l'étude d'impact annexée au projet de loi se fonde sur les choix d'attribution de la MDA, qui est actuellement majoritairement prise par les mères, les pères ayant peu d'intérêt à obtenir des trimestres supplémentaires. Sur cette base, l'étude d'impact considère que la majoration de 5 % par enfant serait prise à 80 % par les mères et partagée dans 20 % des cas entre les deux parents. Toutefois, cette analyse ne prend pas suffisamment en compte le fait qu'il sera plus intéressant d'attribuer une majoration en pourcentage de la pension de retraite au plus haut salaire du couple, le plus souvent le père. Dès lors, les femmes pourraient se retrouver *in fine* désavantagées. En effet, si le choix d'attribuer la majoration de pension au membre du couple ayant le salaire le plus élevé est un choix rationnel qui ne pose pas de difficultés dans l'absolu, il peut contribuer, en cas de séparation ou de divorce du couple, à diminuer encore le montant de la retraite des femmes, qui est déjà en moyenne bien moins élevé que celui des hommes.

Dès lors, la rapporteure estime qu'une partie de la majoration doit être réservée à la mère, au titre notamment de la grossesse – période qui n'a pas vocation à être partagée entre les deux parents, contrairement à celle de l'éducation. La moitié de la majoration pourrait ainsi être réservée à la mère. Le couple userait de son droit d'option pour distribuer la moitié restante. Ce choix permettrait de sécuriser le niveau de pension des femmes les situations en cas de divorce.

Proposition n° 7 : dans le cadre de la mise en place d'un système universel de retraite par points, garantir un niveau de retraite bonifié dès le premier enfant, avec une majoration des pensions de 5 % pour le premier enfant, 6 % pour le deuxième et 7 % à partir du troisième enfant, et prévoir que la moitié de cette majoration est réservée à la mère

III. AVANCER LE VERSEMENT DE LA PRIME À LA NAISSANCE AVANT LA NAISSANCE

A. LA PRIME À LA NAISSANCE DOIT PERMETTRE AUX FAMILLES DE PRÉPARER L'ARRIVÉE D'UN ENFANT

1. La prime à la naissance, une aide non négligeable pour de nombreuses familles

La prime à la naissance est attribuée au ménage ou à la personne dont les ressources ne dépassent pas un plafond, pour chaque enfant à naître, « *avant la naissance de l'enfant* », conformément à l'article L. 531-2 du code de la sécurité sociale.

Les plafonds de ressources ouvrant droit à la prime à la naissance étant relativement élevés, comme en témoigne le tableau ci-dessous, cette prime bénéficie à la fois aux familles les plus modestes et aux familles de la classe moyenne.

PLAFONDS DE RESSOURCES OUVRANT DROIT À LA PRIME À LA NAISSANCE

Plafonds de ressources 2018 <i>en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020</i>		
Enfants au foyer (nés ou à naître)	Couples avec un seul revenu d'activité	Parent isolé ou couple avec deux revenus d'activité
1	32 165 euros	42 509 euros
2	38 598 euros	48 942 euros
3	46 318 euros	56 662 euros
Par enfant supplémentaire	7 720 euros	

Source : caf.fr

Le montant de la prime s'élève, au 1^{er} avril 2020, à 947,32 euros par enfant. En cas de naissance multiple, cette somme est multipliée par le nombre d'enfants.

En 2019, en moyenne 45 600 allocataires par mois en ont bénéficié, pour un coût estimé à 537 millions d'euros, selon les données transmises par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

2. Depuis 2015, la prime est versée après la naissance de l'enfant

Jusqu'au 1^{er} janvier 2015, la prime était versée avant la naissance, lors du septième mois de grossesse, afin de permettre aux familles de se préparer et de s'équiper avant l'arrivée de l'enfant.

Le précédent gouvernement socialiste a toutefois décidé de décaler la date de versement de la prime après la naissance de l'enfant, conformément au décret n° 2014-1714 du 30 décembre 2014 **relatif à la date de versement de la prime à la naissance**. Ainsi, pour les grossesses déclarées à partir du 1^{er} janvier 2015, l'article D. 531-2 du code de la sécurité sociale prévoit désormais que la prime est versée lors du deuxième mois suivant la naissance de l'enfant.

Ce décret est contraire à l'esprit de la loi qui dispose que la prime à la naissance « *est attribuée [...] pour chaque enfant à naître, avant la naissance de l'enfant* » (article L. 531-2 du code de la sécurité sociale).

B. ANTICIPER LE VERSEMENT DE LA PRIME À LA NAISSANCE : UNE MESURE DE BON SENS

1. Le décalage du versement de la prime après la naissance suscite l'incompréhension

Le décalage du versement de la prime à la naissance après la naissance pose plusieurs questions.

Tout d'abord, de nombreuses dépenses précèdent l'arrivée d'un enfant. C'est en effet dès la sortie de la maternité, et non pas deux mois après, que le

nouveau-né a besoin d'un couffin ou d'un lit à barreau, d'une poussette ou d'un porte-bébé, d'un siège-auto, d'une baignoire adaptée, d'une table à langer et de divers articles de puériculture. Parfois, la venue d'un enfant occasionne d'autres frais indirects, comme des frais de déménagement dans un logement plus grand ou l'achat d'un véhicule plus spacieux. Là encore, ces dépenses supplémentaires interviennent le plus souvent avant l'arrivée de l'enfant.

Le versement de la prime à la naissance serait donc bien utile avant la naissance de l'enfant, pour apporter une aide non négligeable aux familles les plus modestes qui s'apprêtent à s'agrandir.

Ensuite, le décalage dans le temps du versement de la prime ne procure pas de réelle économie budgétaire. Ce report a seulement permis en 2015, et uniquement en 2015, un gain de trésorerie pour les organismes de sécurité sociale, évalué par la CNAF à 239 millions d'euros. Il n'a ensuite eu aucun impact financier les années suivantes, alors qu'il continue de pénaliser, chaque année, des centaines de milliers de familles.

Enfin, la possibilité pour certaines familles de bénéficier, avant la naissance de leur enfant, d'un prêt accordé par la caisse d'allocations familiales (CAF) repose sur une démarche volontariste des familles, qui se trouvent alors contraintes de quémander leurs droits, contrairement au versement de la prime à la naissance qui est automatique. D'ailleurs, certaines familles ne sont pas informées de l'existence de ce prêt et, lorsqu'elles le sont, elles n'osent pas toujours demander à en bénéficier. Dans un contexte plus général de renoncement aux droits, la possibilité de bénéficier d'un prêt qui sera ensuite remboursé lors du versement de la prime à la naissance tend à complexifier encore l'accès aux droits.

2. Avancer le versement de la prime à la naissance au septième mois de grossesse

Afin de permettre aux familles de préparer au mieux l'arrivée d'un enfant au sein de leur foyer, la rapporteure souhaite que la prime à la naissance puisse être versée dès le septième mois de grossesse, comme cela était le cas avant 2015. Elle a d'ailleurs défendu cette proposition depuis de nombreuses années, sous forme d'amendements au PLFSS.

Dans ce contexte, elle se réjouit de l'adoption à l'unanimité de la proposition de loi de M. Gilles Lurton et plusieurs membres du groupe Les Républicains visant à assurer le versement de la prime de naissance avant la naissance de l'enfant ⁽¹⁾ par l'Assemblée nationale le 25 juin dernier.

La rapporteure souhaite que le Sénat puisse inscrire rapidement ce texte à l'ordre du jour de ses débats, en vue d'une adoption conforme et donc d'une entrée en vigueur de cette disposition de bon sens dans les meilleurs délais.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1160_proposition-loi#

Le texte de son collègue Gilles Lurton n'étant pas encore définitivement adopté, la rapporteure réaffirme dans le présent rapport son souhait d'une inscription dans la loi du principe du versement de la prime à la naissance au septième mois de grossesse.

Proposition n° 8 : inscrire dans la loi le principe du versement de la prime à la naissance au septième mois de grossesse

Le coût de cette mesure serait d'environ 200 millions d'euros selon la CNAF. Comme il s'agit d'un simple coût de trésorerie et non d'un coût budgétaire, il ne concernerait que l'année où la mesure sera mise en œuvre, pour bénéficier ensuite chaque année à des centaines de milliers de familles, sans que cela se traduise par des dépenses supplémentaires.

IV. RENDRE LE CONGÉ PARENTAL PLUS ATTRACTIF

A. LA CRÉATION DE LA PRESTATION D'ACCUEIL PARTAGÉE D'ÉDUCATION DE L'ENFANT N'A PAS EU LE SUCCÈS ESCOMPTE

1. La création de la prestation d'accueil partagée d'éducation de l'enfant en 2015

- Lors de la création de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), l'allocation parentale d'éducation a été remplacée par le complément de libre choix d'activité (CLCA), alloué au parent qui interrompt ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans.

Le CLCA, versé au titre des enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2015, était subordonné à l'exercice d'une activité professionnelle antérieure d'au moins huit trimestres, pendant une période de référence variable selon le nombre d'enfants à charge : au cours des deux années précédant la naissance pour un premier enfant, des quatre années précédentes pour un deuxième enfant, et des cinq années précédentes à partir du troisième enfant.

Non soumis à condition de ressources, le montant du CLCA était toutefois variable selon le niveau de réduction du temps de travail (arrêt total, activité inférieure de plus de 50 % à son niveau antérieur, activité comprise entre 50 et 80 % de ce niveau).

Pour les enfants nés avant le 1^{er} avril 2014, le montant du CLCA était majoré lorsque les revenus de la famille excédaient les plafonds ouvrant droit à l'allocation de base de la PAJE, à hauteur du montant de ladite allocation, de sorte que chaque famille dans la même situation perçoive le même montant, indépendamment de son niveau de revenu. La LFSS pour 2014 a supprimé cette majoration pour les enfants nés à partir du 1^{er} avril.

Un parent d'au moins trois enfants décidant de cesser totalement son activité pouvait opter entre le CLCA et le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), plus court (un an seulement) mais mieux rémunéré (635 euros environ, contre environ 400 euros pour le CLCA – cf. *infra*). Ce dispositif a toutefois rencontré peu de succès. Parmi les allocataires ayant trois enfants ou plus, ils sont seulement 2 500 à avoir bénéficié du COLCA en 2014, contre 115 000 bénéficiaires du CLCA.

● La loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ⁽¹⁾ a remplacé le CLCA par une nouvelle prestation, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PréParE), pour les enfants nés ou adoptés après le 31 décembre 2014.

Les critères d'attribution de la PréParE sont les mêmes que ceux qui viennent d'être décrits s'agissant du CLCA, dans sa version postérieure à la LFSS pour 2014. Le montant de la PréParE varie ainsi en fonction du niveau d'inactivité : 398,39 euros par mois en cas de cessation totale, 257,54 euros pour une activité réduite de plus de 50 %, 148,57 euros pour un temps partiel de 50 à 80 %.

La loi du 4 août 2014 a en revanche modifié la durée de perception de l'allocation :

– avant l'entrée en vigueur de la PréParE, le CLCA pouvait être perçu :

- pendant six mois pour un premier enfant, à compter de la fin du congé de maternité, de paternité, d'adoption ou, à défaut, de la naissance ;
- jusqu'au mois précédant le troisième anniversaire du dernier enfant, pour deux enfants à charge ou plus ;

– désormais, la PréParE peut être perçue, au sein d'un couple :

- jusqu'au premier anniversaire du premier enfant, à condition que la période complémentaire de congé ainsi ouverte soit prise par le second parent ;
- jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant pour deux enfants à charge ou plus, mais dorénavant sous réserve que 12 des 36 mois soient pris par le second parent. Concrètement, cela signifie que lorsque la mère ou le père arrive au terme des 24 premiers mois de versement, celui-ci s'interrompt sauf si l'autre parent réduit ou cesse son activité, ouvrant alors droit à la poursuite du versement pendant 12 mois.

(1) Article 8 de la loi n° 2014-873.

Les parents isolés peuvent quant à eux percevoir la PréParE pendant un an pour le premier enfant et trois ans à compter du deuxième.

Le COLCA a été remplacé par la PréParE majorée, dont le montant est de 651,19 euros par mois. Si la durée reste de 12 mois pour un parent isolé, elle a été ramenée à huit mois pour un couple dont seul l'un des membres cesse son activité. En revanche, si le second parent prend le relais du premier, la durée totale de versement peut être portée à 16 mois.

2. Des résultats décevants

L'ensemble des personnes interrogées par la rapporteure s'accordent pour qualifier la réforme de l'indemnisation du congé parental de 2014 de véritable échec.

L'UNAF indique en effet que le *« diagnostic très sévère sur la réforme de 2014 de l'indemnisation du congé parental (devenue la PréParE) est largement partagé. [...] C'est un constat d'échec total, avec une chute du nombre de bénéficiaires, une baisse du nombre de pères en congé parental, une inscription massive au chômage des mères en fin de PréParE. Le chômage des mères de jeunes enfants a explosé depuis cette réforme (passant de 10 à 14 %) »*.

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a estimé, dans un rapport d'avril 2019 consacré à l'évaluation du congé parental d'éducation et de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) ⁽¹⁾, que le dispositif *« continue à pénaliser professionnellement et financièrement les mères, faute de partage par les pères »*.

En effet, *« malgré l'avantage de disposer d'une durée supplémentaire significative de congé parental que la réforme offre aux couples si le père prend sa part du congé, seules 2,5 % des familles partagent la prestation entre conjoints ; cette proportion est certes plus élevée qu'avant l'incitation au partage (elle n'était ainsi que de 0,8 % pour le CLCA). La part des hommes qui perçoivent la prestation parmi l'ensemble des bénéficiaires a augmenté : elle est passée de 3,9 % à 6,2 % entre 2014 et 2017. Cependant, elle reste encore très minoritaire, et en valeur absolue, le nombre d'hommes engagés dans le dispositif a baissé (- 1 900 bénéficiaires) »*.

Dès lors, *« le congé parental à taux plein, même raccourci, continue à écarter une partie de ses titulaires du marché de l'emploi »*. Ainsi, selon une enquête de la CNAF de mars 2019 ⁽²⁾, 64 % des allocataires de la PreParE à taux plein travaillaient avant de percevoir cette prestation, contre seulement 57 % après la fin de la perception.

(1) <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2018-124R-2.pdf>

(2) Enquête commandée par la CNAF et menée auprès des familles bénéficiaires de la PreParE en décembre 2016 au titre de leur enfant né en 2015 qui ne bénéficiaient plus de la PreParE en janvier 2018. Plus de 100 000 familles ont été contactées.

Enfin, l'IGAS note que *« la réforme de 2014, qui n'a pas corrigé les difficultés anciennes du dispositif du congé parental, a, certes, atteint ses objectifs d'économies budgétaires mais n'a pas accompagné les familles confrontées au raccourcissement de la durée de service de la PreParE »*.

B. ALLER VERS UN CONGÉ PARENTAL PLUS COURT ET MIEUX RÉMUNÉRÉ

Plusieurs rapports convergent pour proposer un congé parental à la fois plus court et mieux rémunéré.

Dès juillet 2009, Mme Marie-Françoise Clergeau, alors rapporteure de la branche famille du PLFSS à l'Assemblée nationale, préconisait une indemnisation du congé parental de durée plus courte (de l'ordre d'un an), d'un montant plus élevé et partagée entre les deux parents ⁽¹⁾.

Après avoir dressé un bilan sévère de la réforme de 2014, l'IGAS, dans son rapport précité, propose de privilégier un scénario de congé parental raccourci à huit mois. Ce congé serait obligatoirement partagé pour être indemnisé pendant la durée maximale prévue : les deux parents disposeraient chacun d'un droit de deux mois non transférable et de quatre mois transférables. Il serait rémunéré sur le modèle des indemnités journalières maladies, à 50 % du salaire journalier de base, soit environ 60 % du dernier salaire net, et plafonné à 1,8 SMIC.

La directive européenne relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, adoptée le 20 juin 2019 ⁽²⁾, va dans le sens des recommandations de l'IGAS, en incitant les États membres à mettre en place un congé parental plus court et mieux rémunéré. Elle pose le principe d'un congé parental de quatre mois minimum pour chaque parent, rémunéré au moins au niveau de l'indemnisation des arrêts maladie. Ces quatre mois ne pourraient être transférés, de sorte que si l'un des parents ne les prend pas, ils seraient perdus.

Comme l'indique la directive, *« des études montrent que les États membres qui offrent aux pères une part significative du congé parental et qui versent au travailleur en congé parental une rémunération ou une allocation à un taux de remplacement relativement élevé, constatent que les pères ont plus souvent recours au congé parental, ainsi qu'une tendance positive en ce qui concerne le taux d'emploi des mères »*. C'est pourquoi il est précisé que *« les États membres devraient établir la rémunération ou l'allocation pour la période minimale non transférable du congé parental garantie par la présente directive à un niveau adéquat. Lorsqu'ils fixent le niveau de la rémunération ou de l'allocation prévue pour la période minimale non transférable du congé parental, les États membres devraient tenir compte du fait que la prise du congé parental entraîne souvent une*

(1) MF Clergeau, *Rapport d'information sur la prestation d'accueil du jeune enfant*, juillet 2009 - <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1801.asp>

(2) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158&from=EN>

perte de revenu pour la famille et que le parent qui gagne le revenu principal de la famille n'est en mesure d'exercer son droit au congé parental que si ce dernier est suffisamment bien rémunéré pour permettre un niveau de vie décent ».

Le congé parental en Suède : une indemnisation généreuse et un partage entre les deux parents

L'allocation parentale post-natale (*föräldrapenning*) est attribuée globalement aux deux parents pendant 480 jours pour un enfant, soit seize mois. Depuis le 1^{er} janvier 2016, le nombre de jours « non transférables » entre les deux parents est passé de 60 à 90 jours. L'objectif de cette réforme était de pousser les pères à prendre plus de jours de congé parental, les femmes prenant la majorité du congé parental attribué. Les jours non-pris sur le quota de 90 sont déduits de l'enveloppe des 480.

Pendant 390 jours, l'allocation parentale est liée au revenu et comporte trois niveaux :

- Premier niveau (*sjukpenningnivå*) : il concerne les personnes qui ont perçu un revenu annuel égal ou supérieur à 8 610 euros (82 000 couronnes suédoises) et travaillé pendant au moins 240 jours consécutifs avant la date de l'accouchement ; l'allocation est calculée sur la base des indemnités journalières de maladie. Son montant correspond à environ 80 % du revenu dans la limite d'un plafond de 3 920 euros par mois (37 333 couronnes suédoises).

- Deuxième niveau (*grundnivå*) : si le parent a travaillé moins de 240 jours consécutifs avant la naissance de l'enfant, ou que ses revenus étaient inférieurs à 8 610 euros, il perçoit une indemnité forfaitaire fixée à 26,25 euros par jour (250 couronnes suédoises), soit 787 euros par mois.

- Troisième niveau de compensation (*lägstänivå*) : au-delà des 390 jours de congé, les parents perçoivent un montant forfaitaire de 18,90 euros (180 couronnes suédoises) par jour, soit 567 euros par mois.

Pour les 90 jours restant dits « non-transférables », l'allocation est de 18,90 euros par jour (180 couronnes suédoises).

Les indemnités journalières peuvent être versées jusqu'à ce que l'enfant atteigne 12 ans ou jusqu'à la fin de la 5^e année de scolarisation de l'enfant.

La rapporteure estime en effet qu'un congé parental plus court et mieux rémunéré permettrait de remplir un double objectif : il contribuerait à augmenter les ressources financières des allocataires tout en réduisant l'éloignement du marché du travail pour les mères. Cet éloignement, lorsqu'il est prolongé, constitue un véritable frein en termes de carrière professionnelle.

Proposition n° 9 : réfléchir à la possibilité de mettre en place un congé parental plus court et mieux rémunéré que l'actuelle prestation partagée d'éducation de l'enfant (PréParE)

Toutefois, la réussite d'une telle réforme est fortement liée et conditionnée à l'existence de modes de garde accessibles et en nombre suffisants, permettant d'accueillir les enfants entre la fin du congé parental et leur entrée à l'école maternelle. Aussi, sans une politique ambitieuse visant à développer l'accueil des jeunes enfants, la réduction de la durée du congé parental se heurtera à la pénurie de places disponibles. Cette pénurie pénalisera principalement les femmes, en

rendant difficile pour elles d'envisager une reprise de leur activité professionnelle (voir *infra*).

V. AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DES PRESTATIONS FAMILIALES

1. Un foisonnement d'aides qui ne contribue pas à une bonne visibilité de la politique familiale

À la question de savoir si les évolutions de la politique familiale se sont faites de manière cohérente, Julien Damon, conseiller scientifique de l'école nationale supérieure de sécurité sociale (En3s), a indiqué lors de son audition par la mission que ces évolutions, selon lui, « *se sont surtout faites par ajout. Nous avons ajouté des prestations, mais nous n'avons pas réformé le système lui-même* ».

De fait, la branche famille verse de nombreuses prestations familiales, synthétisées dans le tableau ci-dessous.

PRESTATIONS FAMILIALES FINANCÉES PAR LA CNAF

Prestations d'entretien en faveur de la famille	Allocations familiales
	Complément familial
	Allocation de soutien familial
	Allocation de rentrée scolaire
Prestations d'accueil du jeune enfant	Primes à la naissance ou à l'adoption
	Allocation de base
	Allocations versées pendant le congé parental (CLCA, Prepare)
	Complément de libre choix du mode de garde
Autres prestations	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
	Allocation de présence parentale

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport sur les comptes de la sécurité sociale, septembre 2019.

À côté des prestations familiales financées par la branche famille, les caisses d'allocations familiales sont également chargées de verser des prestations sociales et de solidarité, en particulier les aides au logement, le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Les conditions d'attribution des différentes prestations familiales, les plafonds de ressources pour en bénéficier, les montants perçus, l'évolution de ces montants en fonction du nombre d'enfants ou encore la durée de versement obéissent souvent à des règles différentes, modifiées au cas par cas au gré des lois de financement de la sécurité sociale, sans véritable cohérence.

2. La nécessité d'une meilleure lisibilité des prestations pour améliorer le recours aux droits

Les réformes successives des prestations familiales posent la question de leur simplification, afin d'améliorer l'accès aux droits des bénéficiaires.

En effet, si le taux de recours aux allocations familiales est proche de 100 %, dans la mesure où les CAF disposent avec la déclaration de grossesse d'une information très précoce sur la naissance à venir de l'enfant, Mme Mathilde Lignot-Leloup, alors directrice de la sécurité sociale, a estimé lors de son audition que *« sur certaines prestations ciblées, il peut y avoir moins d'informations et moins de recours »*.

M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail à la direction de la sécurité sociale, a complété les propos de la directrice en indiquant que la direction de la sécurité sociale disposait effectivement d'*« assez peu de données sur les prestations familiales »* en matière de non-recours. Selon lui, *« cette situation s'explique par le fait que l'enjeu est relativement faible sur les prestations familiales et que les travaux sont focalisés sur les prestations à fort enjeu comme le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et l'aide au logement. Toute la littérature, notamment celle de l'université de Grenoble, est plutôt focalisée sur les minima sociaux »*.

Les données disponibles, issues d'expériences dites de *« data mining »* développés notamment par la CAF de Bordeaux, montrent que *« les prestations sujettes au non-recours sont classiquement le RSA, la prime d'activité, les aides au logement, mais aussi l'allocation de soutien familial (ASF), pour laquelle le non-recours est assez important »*.

Concernant l'ASF, la mise en œuvre de l'intermédiation financière et la création d'un véritable service public de paiement des pensions alimentaires dans les prochaines semaines devrait permettre d'atténuer ce non-recours. M. Denis Le Bayon note en revanche *« un taux de non-recours plus important sur des prestations plus ciblées, liées à la prise en charge du handicap comme l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) »*.

a. Améliorer l'accès aux droits grâce à la mise en place de « points conseil Famille »

Plusieurs initiatives récentes ou encore en cours doivent permettre d'améliorer l'accès aux droits des bénéficiaires de prestations versées par les CAF.

- Tout d'abord, les CAF ont instauré depuis 2014 des rendez-vous des droits, dont l'objet est d'étudier l'éligibilité des allocataires à différentes aides ou prestations. Il apparaît, à la suite d'une enquête téléphonique réalisée auprès de 5 000 allocataires, qu'en moyenne 50 % des bénéficiaires de ces rendez-vous se sont vus ouvrir des droits nouveaux. L'ouverture de droits nouveaux concerne

principalement les aides au logement, l'ASF et le RSA. Près de six ans après la mise en place des rendez-vous des droits, cette démarche d'entretiens personnalisés et réguliers avec les allocataires permet toujours d'améliorer l'accès aux droits.

La rapporteure salue la mise en place des rendez-vous des droits, qui permettent aux allocataires des CAF de bénéficier des différentes prestations auxquelles ils ont droit, mais dont ils n'avaient parfois tout simplement pas connaissance.

- La création de « maisons France Service » doit également permettre d'améliorer l'accès aux droits, en simplifiant la relation des usagers aux services publics. L'objectif affiché par le gouvernement est de mettre en place une maison France Service dans chaque canton d'ici 2022, les zones rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville devant être dotés en premier. Dès 2022, chaque Français doit pouvoir accéder à une maison France Service en moins de trente minutes en transport motorisé.

L'État et ses partenaires contribuent au fonctionnement de chaque maison à hauteur de 30 000 euros par an, ce qui correspond à un engagement **financier global de 200 millions d'euros d'ici à 2022**, dont 30 millions d'euros de contribution exceptionnelle de la part de la Banque des territoires de la Caisses des dépôts.

Pour obtenir le label, les maisons « France Service » devront proposer *a minima* les démarches relevant des organismes suivants : caisse d'allocations familiales, caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), mutualité sociale agricole, ministères de l'Intérieur, de la Justice, des Finances publiques, Pôle emploi et La Poste.

Afin d'aider les familles, de les informer sur leurs droits et de leur permettre d'effectuer un certain nombre de démarches, les maisons France Service pourraient être dotées de « points conseil Famille ». En effet, la politique familiale mobilise différents intervenants : les CAF à titre principal, mais également les caisses de retraite en ce qui concerne les majorations de pensions au titre de la maternité et de l'éducation des enfants, ou encore les services des impôts pour le quotient familial. Il est donc important que les familles puissent disposer d'un interlocuteur unique à même de les informer de l'ensemble de leurs droits.

<p><u>Proposition n° 10</u> : mettre en place des « points conseil Famille » dans les maisons France Service sur l'ensemble du territoire</p>

b. Réfléchir à une simplification des différentes prestations familiales

Si ces mesures sont évidemment bienvenues, la rapporteure estime que la lutte contre le non-recours aux droits ne peut se limiter à une amélioration de l'information des bénéficiaires potentiels de prestations. L'amélioration de l'accès aux droits suppose également de réfléchir à la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse des prestations, allant dans le sens d'une plus grande rationalisation et d'une simplification des aides.

- À cet égard, la rapporteure souhaite mettre en avant les modalités de versement de l'aide exceptionnelle de solidarité, versée le 15 mai dernier pour aider les familles les plus modestes à faire face à la crise.

Cette aide, dont ont bénéficié 3,63 millions de foyers, présente une double caractéristique. Elle a tout d'abord été versée à toutes les familles éligibles, dès le premier enfant et quel que soit le nombre d'enfants. Cette aide a en outre été versée pour chaque enfant, de manière forfaitaire : les familles bénéficiaires ont ainsi reçu 100 euros par enfant à charge, ce montant n'étant pas dégressif avec le nombre d'enfants. L'aide est ainsi attachée à l'enfant et non pas au foyer.

Les modalités de versement de l'aide exceptionnelle de solidarité se distinguent donc à la fois des allocations familiales, versées seulement à partir du deuxième enfant ⁽¹⁾, et de la quasi-totalité des prestations familiales, dont le montant augmente avec le nombre d'enfants mais pas de manière proportionnelle au nombre d'enfants – à l'exception toutefois de l'allocation de rentrée scolaire, dont un montant identique est versé pour chaque enfant, quel que soit le nombre d'enfants.

L'Allemagne a également fait le choix d'un versement d'une aide d'un montant identique pour chaque enfant, dès le premier enfant. En effet, le plan de relance de 130 milliards d'euros annoncé par la chancelière Angela Merkel le 3 juin dernier comporte une aide versée aux familles à hauteur de 300 euros par enfant. Pour les familles à hauts revenus, cette aide sera déduite des abattements fiscaux pour enfant à charge (*Kinderfreibeträge*).

La rapporteure tient à saluer ces modalités de versement de l'aide, dès le premier enfant et pour un montant identique pour chaque enfant. Elles pourraient inspirer à l'avenir une réforme du versement des différentes prestations familiales, qui devraient selon elle être davantage attachées à l'enfant.

Proposition n° 11 : mener une réflexion sur le versement d'un montant identique de prestations familiales pour chaque enfant

- Par ailleurs, une réflexion plus générale doit être engagée sur la rationalisation des différentes prestations. Plusieurs travaux sont actuellement en cours.

Tout d'abord, la CNAF a indiqué à la rapporteure que des études visant à mieux évaluer le taux de non-recours aux prestations sont au programme de la direction des études de la Caisse en 2021. Les données relatives au non-recours étant en effet encore incomplètes, cette étude constitue un préalable indispensable à une simplification et une rationalisation des différentes prestations.

Il semble toutefois que certaines simplifications de prestations bien spécifiques peuvent d'ores et déjà être engagées. Ainsi, M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

(1) À l'exception des départements d'Outre-mer où les allocations familiales sont versées dès le premier enfant.

à la direction de la sécurité sociale, a indiqué aux membres de la mission qu'un rapport du Gouvernement devrait prochainement étudier la simplification des trois congés familiaux spécifiques, à savoir le congé de proche aidant, le congé de présence parentale pour s'occuper d'un enfant en situation de handicap ou très gravement malade et le congé de solidarité familiale, qui permet d'accompagner une personne en fin de vie. Une simplification de ces prestations, pour lesquelles le non-recours est évident, serait effectivement bienvenue.

Enfin, la CNAF participe actuellement aux travaux techniques et à la gouvernance des travaux portant sur le revenu universel d'activité (RUA), pilotés par M. Fabrice Lengart. D'après les informations transmises à la rapporteure, les travaux actuellement en cours concernent les questions de faisabilité informatique de la mise en œuvre du RUA, sans présager toutefois du scénario qui sera retenu, la concertation n'étant pas encore finalisée. Au stade actuel des négociations, il semblerait toutefois que le RUA pourrait regrouper le RSA, la prime d'activité et les aides au logement, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ayant été exclue du champ de la réforme.

Si cette réforme ambitieuse concerne des prestations sociales, une réflexion similaire d'ensemble pourrait également être engagée dans le champ des prestations familiales.

<p><u>Proposition n° 12</u> : mener une réflexion sur la simplification et la rationalisation de l'ensemble des prestations familiales</p>
--

DEUXIÈME PARTIE : LA VIE FAMILIALE

I. LA FAMILLE, UN LIEU D'ÉPANOUISSEMENT PERSONNEL ET COLLECTIF

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a remis la famille au cœur de la vie sociale de chaque individu rappelant qu'elle constitue la cellule de base de la société, ainsi qu'à l'échelle individuelle le lieu de développement et d'épanouissement de chacune et de chacun. Entraide, soutien, coopération, partage, sécurité : ces mots ont repris bien du sens dans le cadre familial dans une période de confinement où le partage d'un même toit a pris une ampleur inédite.

La famille formant le principal cadre de vie des individus, la politique familiale s'inscrit dans ces aspects du quotidien et doit veiller à privilégier le bien-être des parents comme celui des enfants. La rapporteure et le président de la mission considèrent que le logement, condition nécessaire du foyer, est un élément essentiel d'une vie familiale épanouie et qu'il doit être mieux pris en compte dans le cadre des politiques familiales.

A. LA FAMILLE COMME CADRE DE VIE ET DE BIEN-ÊTRE

La récente crise sanitaire et la période de confinement qu'elle a entraînée ont conduit à une prise de conscience accrue de l'importance de ce cercle familial, du bien-être que l'on peut y ressentir, de la solidité des liens interpersonnels et de la solidarité intrafamiliale. Ce rôle d'épanouissement que joue la famille doit aujourd'hui être mieux compris et mieux reconnu, car il s'agit sans doute d'une des clefs de la cohésion sociale de demain.

1. La famille, premier lieu de vie et première instance de socialisation

En tant qu'instance primaire de socialisation, la famille façonne l'identité et la personnalité de chaque individu. Dès ses premiers jours, l'enfant grandit ainsi dans un environnement culturel et social qui lui permettra d'assimiler progressivement des modèles de valeurs et de normes visant à son intégration dans la société. Si d'autres structures de socialisation, notamment scolaires, assument également cette fonction, la famille conserve un rôle privilégié dans ce domaine. Ce rôle central de la famille dans la construction de l'individu fait d'ailleurs consensus aujourd'hui : « *on attend ainsi d'un parent qu'il soigne son enfant, l'aime inconditionnellement, l'éduque, l'amène progressivement à l'autonomie, etc. Il n'existe aucun débat de société sur ces sujets* »⁽¹⁾. En transmettant des ressources économiques, affectives, culturelles ou encore sociales, la famille constitue un environnement-repère, un soutien quotidien qui fournit le cadre et les moyens de

(1) *Audition de Mme Irène Théry, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), par la mission d'information, 9 septembre 2019 – voir le compte-rendu en annexe du présent rapport.*

vie et influence les comportements et les aspirations des individus, par exemple quant aux choix des études et de l'activité professionnelle.

Ce rôle structurant participe de l'épanouissement de chaque individu, mais assure également d'autres fonctions sociologiques, participant notamment de la cohésion sociale et, comme l'énonçait François de Singly lors de son audition, ayant pour fonction « *de mettre de l'ordre entre les générations* »⁽¹⁾. Dans la même logique, Irène Théry soulignait que « *la famille est précisément l'institution qui est faite pour nous placer dans le temps, dans le rapport à ceux qui ne sont plus et à ceux qui ne sont pas encore, et non seulement dans l'ici et maintenant d'une relation parents/enfants. En effet, pour les sociologues et les anthropologues de la parenté, la famille n'est pas seulement l'actualité d'un rapport parents/enfants. Il n'existe aucun système de filiation sans au moins trois générations au-dessous et en dessus de moi* »⁽²⁾.

Ce double rôle, à la fois sociétal et individuel, a bien sûr évolué en parallèle de la société, des modèles familiaux et de l'affirmation de l'individualité. La redéfinition de certains des rôles de la famille, le statut du parent et celui de l'enfant, ainsi que les relations entre les membres du groupe familial, ont conduit à mieux reconnaître l'autonomie et les droits de l'enfant. « *L'enfant est désormais perçu comme une personne douée d'autonomie, certes variable selon son âge, mais toujours plus précocement reconnue, et l'autorité parentale voit ses contours redessinés. Autrement dit, tant du côté de ce qui s'imposait comme contraintes externes à l'enfant, la normativité sociale, que du côté des prérogatives que nous lui reconnaissons, l'enfant semble pouvoir détenir un pouvoir d'émancipation de plus en plus consistant. La question qui peut se poser est de savoir jusqu'où la politique familiale, qui s'est développée autour de l'intérêt de l'enfant, va pouvoir satisfaire cet intérêt de l'enfant si celui-ci se singularise et s'autonomise de plus en plus* »⁽³⁾.

La politique familiale doit bien sûr prendre en compte ce double rôle de la famille et garder parmi ses objectifs les droits, la santé et l'éducation des enfants, mais également, de manière plus large, le bien-être de chacun des membres de la famille. Le cercle familial et la vie de famille qui s'y développe sont en effet des facteurs essentiels du développement et de l'épanouissement de chaque individu. Ils sont ainsi des rouages essentiels du bien-être individuel et, par là même, de la possibilité d'un vivre-ensemble harmonieux.

(1) Audition de M. François de Singly, professeur émérite de sociologie, Université Paris Descartes, par la mission d'information, 9 septembre 2019 – voir le compte-rendu en annexe du présent rapport.

(2) Audition de Mme Irène Théry, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), par la mission d'information, 9 septembre 2019 – voir le compte-rendu en annexe du présent rapport.

(3) Audition de M. Michel Messu, professeur honoraire PHILÉPOL Université Paris Descartes Sorbonne Paris Cité, 16 septembre 2019 – voir le compte-rendu en annexe du présent rapport.

2. Améliorer l'accès des familles aux loisirs et à la culture

Au-delà des liens interpersonnels, ce rôle d'épanouissement des membres d'une famille passe notamment par l'accès aux loisirs et à la culture. La rapporteure souligne en ce sens que de tels enjeux de bien-être des individus ont toute leur place dans la politique familiale qui vise également à soutenir les fonctions socialisantes et éducatives de la famille. Dans cette perspective, elle suggère de clarifier, uniformiser et renforcer le dispositif prévu par la carte famille nombreuses afin de promouvoir davantage d'activités et d'en faciliter l'accès aux familles.

Attribuée aux familles comprenant au minimum trois enfants de moins de 18 ans, la carte famille nombreuse leur permet aujourd'hui d'obtenir des réductions sur les prix des billets de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), ainsi que chez un certain nombre de partenaires dans les domaines de la puériculture, de l'éducation, des loisirs, des vacances, de la culture, ainsi que dans certains magasins.

Soutenant et facilitant les déplacements et certaines consommations, notamment culturelles, des familles de trois enfants ou plus, cette carte est un outil pertinent qui pourrait aujourd'hui être utilement élargi. La rapporteure propose pour cela de travailler à une massification des partenariats inclus dans ce dispositif, notamment pour accroître les réductions pour les activités sportives et culturelles. Il serait pour cela opportun de développer les partenariats avec les piscines, les gymnases, les associations sportives, les musées, etc. Chaque famille pourrait ainsi savoir de quel pourcentage de réduction elle pourrait bénéficier et ainsi planifier au mieux ses loisirs.

La rapporteure considère également qu'une clarification et une simplification de ce dispositif permettraient aux familles de trois enfants et plus de mieux en connaître le fonctionnement et d'augmenter son utilisation. Il conviendrait pour cela de créer un « pass famille » plus moderne, en format réduit afin que chaque membre de la famille puisse l'avoir en permanence avec soi. Il devrait être délivré automatiquement à la naissance d'un troisième enfant, accompagné de toutes les informations y afférant. La visibilité de ce dispositif devrait également être renforcée pour s'assurer que toutes les familles éligibles y aient bien accès.

Proposition n° 13 : moderniser la carte famille nombreuse en un « pass famille » simplifié permettant l'accès à davantage d'activités, notamment sportives et culturelles

B. LE LOGEMENT, CONDITION D'UNE VIE FAMILIALE ÉPANOUIE

En 2018, le parc national compte 36,5 millions de logements, dont 81,8 millions de résidences principales. Il progresse de 386 000 logements par rapport à l'année 2017, soit une augmentation de 1,1 %, une progression annuelle stable depuis 2009. Ce parc est composé de 56 % de logements individuels et de 44 % de logements collectifs. Les résidences principales sont occupées à 58 % par

des propriétaires (dont 20 % en situation d'accèsion à la propriété) et 42 % par des locataires (dont 18 % dans le secteur social) ⁽¹⁾.

1. Les difficultés de logement et leurs conséquences sur la vie familiale

Le logement est au cœur de la vie des familles, dont il constitue d'ailleurs souvent le premier poste de dépenses. Sa qualité, ses équipements, sa salubrité, sa localisation, sa taille et bien d'autres facteurs influent directement sur le quotidien des membres de la famille. Le logement est également un refuge pour la famille et constitue de fait son premier lieu de vie et d'échanges ; il façonne ainsi les repères et le savoir-vivre de chacun.

a. Caractéristiques du logement des familles

Selon l'Insee, en 2013, près de 58 % des ménages métropolitains sont propriétaires de leur résidence principale ⁽²⁾. « *Les ménages les plus jeunes sont rarement propriétaires : moins de 5 % parmi ceux dont la personne de référence est âgée de moins de 25 ans. La part de ménages propriétaires progresse ensuite rapidement avec l'âge, lorsque leur situation professionnelle se stabilise ou lorsque la famille s'agrandit avec l'arrivée des enfants. Elle passe ainsi de 20,3 % pour les ménages où la personne de référence a entre 25 et 29 ans à 46,2 % pour ceux où elle est âgée de 30 à 39 ans. À partir de 60 ans, cette part dépasse 70 %* » ⁽³⁾. La part de propriétaires est également plus importante en milieu rural qu'en milieu urbain. 37 % des ménages sont locataires ; à l'inverse des propriétaires, la part des locataires diminue avec l'âge passant de 52 % pour les 25-29 ans à 13 % pour les 60-69 ans. Enfin, 5 % des ménages sont sous-locataires.

RÉPARTITION DES MÉNAGES PAR STATUT D'OCCUPATION ET SELON LA COMPOSITION FAMILIALE AU 1^{ER} JANVIER 2015

en %

	Personne seule	Couple sans enfant	Couple avec enfants	Famille monoparentale	Autre type de ménage
Propriétaire	45,1	74,0	67,3	37,0	38,0
Locataire ou sous-locataire	51,9	24,5	30,7	61,0	58,7
Logé gratuitement	3,0	1,5	2,0	2,0	3,3
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Insee, France, portrait social, édition 2019.

La surface moyenne des logements atteignait en 2006 environ 90 m² avec un nombre moyen d'occupants par logement de 2,2 personnes. Les logements

(1) Source : Commission des comptes du logement, rapport sur le compte du logement 2018, septembre 2019.

(2) L'Insee définit la résidence principale comme « un logement occupé de façon habituelle et à titre principal par au moins une personne du ménage ».

(3) Insee, France, portrait social, édition 2019.

comptent en moyenne quatre pièces, avec en moyenne 2 pièces par personne dans une maison et 1,5 pièce par personne dans un appartement. 56,6 % de la population vit en maison individuelle et 43,4 % en immeuble collectif, dont 5 % dans un bâti de grand collectif soit 8 étages ou plus ⁽¹⁾.

b. Mobilité des ménages et recomposition familiale

La taille et la composition de la famille, ainsi que l'âge de ses membres, jouent un rôle essentiel quant au choix du logement. Les foyers monoparentaux sont par exemple plus fréquemment locataires (68 %), tandis que les couples avec enfants sont plus fréquemment propriétaires ou accédants à la propriété (65 %) ⁽²⁾. « Entre 2009 et 2013, 7,4 millions de ménages ont emménagé dans un nouveau logement. Parmi eux, 2,1 millions étaient de nouveaux ménages constitués dans l'intervalle, 82,5 % vivant auparavant chez leurs parents et 7,3 % vivant en collectivité ou sans domicile personnel. Les autres, dits "ménages permanents", ont souvent changé de logement à l'occasion d'un événement de leur vie familiale (formation d'un couple, arrivée d'un enfant, séparation, etc.) ou professionnelle. Ils ont alors changé de statut d'occupation dans 42,2 % des cas, passant de la location à la propriété (20,4 %) » ⁽³⁾. Les propriétaires changent moins souvent de logement, notamment en raison des frais de mutation qui en résultent, et demeurent donc en moyenne plus longtemps dans leur résidence ; en 2013, les propriétaires y vivent en moyenne depuis 27 ans, contre 10,3 ans pour les locataires.

Le parcours du logement est ainsi intimement lié au parcours familial : logement chez ses parents, vie solitaire, installation en couple, élargissement de la famille avec l'arrivée des enfants. Les mutations de la famille, la multiplication des étapes familiales, l'augmentation du nombre de séparations et donc du nombre de familles monoparentales ou recomposées sont autant de facteurs qui conduisent à modifier le rapport au logement. Au cours de la dernière décennie, 425 000 couples se séparent en moyenne chaque année (divorces, ruptures de PACS ou d'unions libres) ; ces ruptures concernent ainsi annuellement près de 380 000 enfants mineurs ⁽⁴⁾. Ces séparations ont un impact direct sur le logement et, plus généralement, sur le niveau et les conditions de vie des différents membres des familles.

Ces différentes étapes de la vie impliquent bien souvent un changement de résidence, la naissance du premier enfant constituant souvent un moment clef dans les choix de logement ⁽⁵⁾. Selon les circonstances individuelles et en fonction des revenus, l'accession au logement peut être plus ou moins aisée pour les familles entraînant parfois de fortes inégalités quant aux conditions et au milieu de vie. Ce

(1) Source : Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017.

(2) Source : Haut Conseil à la famille, note sur les familles et le logement, 10 mai 2012.

(3) Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017.

(4) Source : Ministère des Solidarités et de la Santé, les ruptures familiales, les séparations et les familles séparées, juillet 2018.

(5) Catherine Bonvalet, « Logement et vie familiale, un parcours résidentiel en mutations », in Informations sociales 2005/3, revue éditée par la Caisse nationale d'allocations familiales.

sont par ailleurs des moments qui peuvent s'avérer stressants et difficiles. Selon une enquête sur l'habitat des familles réalisée par le Réseau national des observatoires des familles, 45 % des familles répondantes estimaient avoir rencontré des difficultés pour trouver leur logement. 78 % d'entre elles considéraient que la recherche de logement est source de beaucoup d'inquiétude, mais aussi de stress (pour 73 % d'entre elles), d'efforts (84 %) et d'interrogations (85 %).

c. Coût du logement

En 2018, les dépenses de logement, qui regroupent les dépenses courantes, notamment charges et loyers, ainsi que les dépenses d'investissement, représentaient près de 509 milliards d'euros, soit 21,6 % du PIB ⁽¹⁾. Premier poste de dépense des ménages, le logement représente 26,6 % de leur consommation finale, loin devant l'alimentation (17,1 %) ou les transports (14,3 %). Cela équivalait à une dépense moyenne de 9 712 euros par ménage et par an (12 717 euros pour les propriétaires occupants, 9 575 euros pour les locataires du secteur privé et 7 441 euros pour les locataires du secteur social) ⁽²⁾.

Si le coût du logement n'est pas forcément problématique pour tous les ménages, il s'agit d'un poste de dépense important qui peut mettre certaines personnes en difficulté. « *Plus de 2 millions de ménages ont déclaré lors de l'enquête logement de 2006 "avoir connu des difficultés de paiement pour régler leur loyer, leur remboursement d'emprunt ou leurs charges", dont plus de la moitié sont des ménages avec enfants. [Cette situation est également] plus fréquente parmi les isolés avec enfants (plus de 30 % d'entre eux ont connu des difficultés de paiement) et, dans une moindre mesure, les couples avec quatre enfants et plus* » ⁽³⁾. Selon la Fondation Abbé Pierre, « *150 000 ménages sont en effet chaque année menacés par une procédure judiciaire d'expulsion pour impayés et plus de 15 547 ont effectivement été mis à la porte avec le concours des forces de l'ordre en 2017* » ⁽⁴⁾. Il convient donc d'être particulièrement vigilant quant aux situations de précarité locative qui peuvent toucher durement certaines familles.

d. Problématiques de mal-logement

i. Salubrité et équipements des logements

Si les logements disposent normalement aujourd'hui des équipements sanitaires de base, certaines formes d'inconfort persistent : « *en 2017, 4,4 % des logements ne disposent pas d'un chauffage central ou électrique et 20,8 % sont considérés par leurs occupants comme difficiles ou trop coûteux à chauffer. 16,8 % des logements sont jugés trop bruyants, tandis que 10,5 % présentent des fuites dans*

(1) Source : Insee, comptes nationaux ; SDES, compte du logement.

(2) Ibid.

(3) Haut Conseil à la famille, note sur les familles et le logement, 10 mai 2012.

(4) Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 2018.

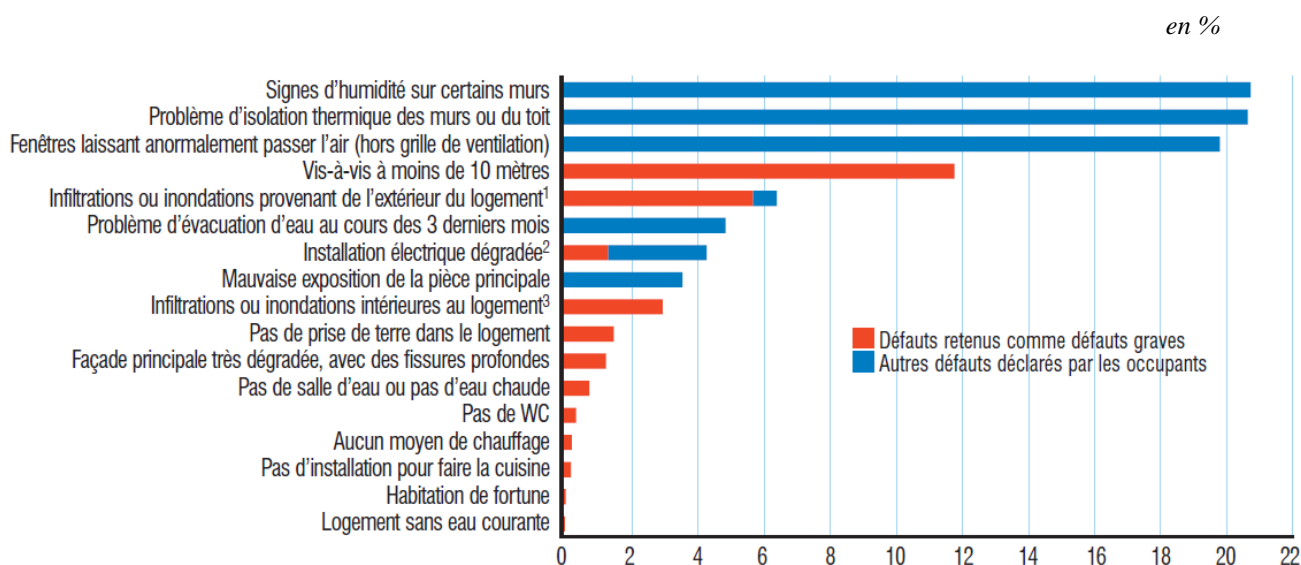
la toiture, des problèmes d'humidité des murs ou des sols ou bien encore des moisissures dans les cadres de fenêtre ou au sol » ⁽¹⁾.

Certains défauts, notamment la présence d'humidité ou des problèmes d'isolation, sont très courants et concernent environ 20 % des logements.

Plus des trois-quarts des logements ne présentent toutefois aucun défaut et les défauts graves ne concernent que peu de logements. Seuls 3 % des ménages vivent dans un logement ne présentant pas certains équipements de base (eau courante, salle de bains, toilettes, cuisine, chauffage, prise de terre) et seuls 3,4 % sont touchés par deux défauts graves portant atteinte à leur salubrité. En 2013, 1,3 % des logements ne respectent pas les critères de salubrité de la loi SRU ⁽²⁾ et 0,6 % des ménages vivent dans un logement sous le coup d'un arrêté d'insalubrité ⁽³⁾.

Au-delà de ces situations de grave insalubrité, 16 % des ménages habitent dans un logement présentant un défaut lié à une installation dégradée ou insuffisante (plomberie, système électrique ou de chauffage...) et 8 % dans un logement ayant un défaut provenant du bâti (façade dégradée, mauvaise étanchéité, porosité des ouvrants...).

PROPORTION DE LOGEMENTS AFFECTÉS PAR UN DÉFAUT



Source : Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017, chiffres issus de l'enquête Logement de 2013.

Là encore, les situations peuvent être corrélées à la situation familiale et au niveau de revenus. « Plus d'un tiers des familles monoparentales occupent un logement comportant au moins un défaut et plus d'une sur dix un logement avec au moins deux défauts. Les couples sans enfant sont les moins concernés (17,3 % vivent dans un logement avec au moins un défaut). Les autres situations familiales se

(1) Insee, France, portrait social, édition 2019.

(2) La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit qu'un logement décent doit avoir une surface minimale de 9 m² et une haute sous plafond minimal de 2,20 m.

(3) Source : Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017.

trouvent autour de la moyenne » ⁽¹⁾. En outre, un tiers des ménages à bas revenus habitent dans un logement avec au moins un défaut ; ils sont également plus nombreux à cumuler les défauts.

PART DES MÉNAGES, SELON LEURS CARACTÉRISTIQUES, VIVANT DANS UN LOGEMENT AYANT UN DÉFAUT DE QUALITÉ EN 2013

en %

		Nombre de défauts			Nature des défauts		
		Au moins un défaut	Au moins deux défauts	Au moins trois défauts	Au moins un défaut « structurel »	Au moins un défaut « installation dégradée ou insuffisante »	Au moins un défaut du « bâti »
ensemble		23,5	6,0	1,8	2,6	16,3	7,7
Niveau de vie	Ménages à bas revenus	34,4	12,2	4,7	5,1	25,5	10,7
	Ménages modestes	24,5	6,1	1,8	3,1	17,1	7,1
	Ménages plus aisés	19,5	3,8	0,8	1,6	13,0	6,8
Configuration familiale	Personne seule	23,3	5,3	1,6	3,5	15,6	6,6
	Couple sans enfant	17,3	3,7	0,7	2,0	11,7	5,7
	Couple avec enfant(s)	25,9	6,9	2,1	1,8	18,9	9,6
	Famille monoparentale	35,6	11,5	4,0	3,4	27,7	13,5
	Ménage complexe	25,2	9,4	3,5	4,0	19,7	7,6

Source : Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017.

ii. Surpeuplement des logements

La situation de surpeuplement se mesure en nombre de pièces et en nombre de m² rapportés au nombre d'occupants du logement. Malgré une tendance à la réduction du surpeuplement (qui s'explique par l'accroissement de la taille moyenne des logements dans les dernières décennies), cette situation touche encore souvent les ménages à bas revenus.

En 2013, un ménage sur douze (soit 8,4 %) est logé en situation de surpeuplement : « les ménages [...] appartenant au premier quartile de revenu annuel par unité de consommation, sont 6 fois plus touchés par le surpeuplement que ceux du dernier quartile. Pour le surpeuplement accentué, cet écart se creuse :

(1) DREES, « Près d'un ménage sur quatre vit dans un logement présentant au moins un défaut de qualité », in Etudes & Résultats n° 1063, mai 2018.

les ménages du premier quartile sont 11 fois plus touchés que les ménages du dernier quartile » ⁽¹⁾.

Le surpeuplement concerne particulièrement les habitants en structure collective, en particulier dans les grandes zones urbaines, où le coût du logement est souvent plus élevé. Il touche également davantage les locataires que les propriétaires. Là encore la composition familiale a une incidence puisque 20,9 % des familles monoparentales et 15 % des couples avec enfant(s) sont concernés par le surpeuplement du logement en 2013. Lorsque l'on considère uniquement les ménages à revenus modestes, les familles monoparentales sont alors 28,3 % à être concernées par le surpeuplement et les couples avec enfant(s) 38,6 %.

TAUX DE SURPEUPLEMENT SELON LE NIVEAU DE VIE ET LA COMPOSITION FAMILIALE DES MÉNAGES EN 2013

en %

	Ménages à bas revenus	Ménages modestes	Ménages plus aisés
Personne seule	8,7	3,3	2,4
Couple sans enfant	8,8	3,6	1,7
Couple avec enfant(s)	38,6	21,5	7,8
Famille monoparentale	28,3	16,4	11,9
Ménage complexe	22,9	19,3	9,5

Source : DREES, « Conditions et dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages », in Les dossiers de la DREES n° 32, février 2019 – chiffres issus de l'enquête Logement de 2013 réalisé par l'Insee.

En 2013, Le surpeuplement touchait donc environ 2,7 millions de ménages (8,4 % des ménages), soit près de 8,6 millions de personnes. 7,6 millions de personnes vivaient dans un logement en surpeuplement « modéré » et 934 000 dans un logement en surpeuplement « accentué ». Cette forme de mal-logement empêche chaque membre de la famille de bénéficier d'un espace suffisant pour garantir son intimité. L'inconfort, parfois dramatique, de ces situations a d'ailleurs été mis en avant durant le confinement décidé par le Gouvernement en réponse à la récente crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

iii. Habitat indigne, hébergement précaire et sans-abrisme

La loi de 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dispose que

« constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.

(1) Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017.

Sont constitutifs d'un habitat informel les locaux ou les installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales, ou de voiries ou d'équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes »⁽¹⁾.

Ces situations de mal-logement extrême lié au mauvais état de l'habitat conduisent à des conditions de précarité incompatibles avec le respect de la dignité de la personne humaine et avec une vie familiale épanouie. Les récentes catastrophes de l'effondrement de deux immeubles à Marseille, où huit victimes ont été retrouvées parmi les décombres, sont révélatrices des situations dramatiques auxquelles peut conduire le mal-logement et l'on imagine aisément les conséquences que de telles situations peuvent en effet avoir sur la vie de famille.

Il en va de même pour les situations de mal-logement précaire ou temporaire concernant les personnes sans domicile qui sont hébergées par un proche ou un parent, dans une structure d'accueil temporaire comme un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou encore dans les hôtels meublés par exemple. En tant que solutions temporaires, ces hébergements sont parfois une nécessité pour les situations les plus précaires, mais ils ne permettent que rarement de maintenir une stabilité propice à l'épanouissement familial. En effet, comme le souligne la Fondation Abbé Pierre, *« si l'hôtel peut être une solution tampon pour 15 jours, voire 2 mois, cela ne constitue pas une bonne réponse pour des durées plus longues. Pourtant 44 % des familles qui sont hébergées dans les 550 hôtels meublés de la région parisienne, le sont depuis plus de deux ans. Il en résulte une saturation du dispositif hôtelier qui accueille 45 000 personnes chaque nuit en France dont la moitié sont des enfants. Chaque jour, cinq bébés naissent dans des familles vivant à l'hôtel »*⁽²⁾.

Au-delà des difficultés rencontrées au sein d'un habitat indigne ou d'un hébergement temporaire, les personnes sans-abri sont confrontées à une précarité extrême mettant souvent en péril leur santé psychique et physique. Début 2012, en France métropolitaine, 82 000 adultes et 30 000 enfants étaient sans domicile⁽³⁾ (sans abri, en centres d'hébergement, en chambre d'hôtel ou dans des logements financés par des associations) dans les agglomérations de 20 000 habitants ou plus. *« Les situations les moins stables (sans abri, hébergement qu'il faut quitter le matin) concernent en très grande majorité des hommes et rarement des actifs occupés. Les autres situations (hébergement de durée plus longue, chambre d'hôtel ou logement payé par une association) offrent davantage de confort et s'adressent plus aux familles ou aux femmes accompagnées d'enfants »*⁽⁴⁾.

(1) Article 1-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

(2) Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 2018.

(3) À celles-ci viennent s'ajouter 22 500 personnes qui dépendent du dispositif national d'accueil pour demandeur d'asile (DNA) et sont hébergées en centres d'accueil ou dans des centres provisoires d'hébergement.

(4) Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017.

PERSONNES SANS DOMICILE

	Sans abri	Hébergement collectif que l'on doit quitter le matin	Hébergement collectif où l'on peut rester la journée	Hébergement en chambre d'hôtel	Hébergement en logement payé par une association
Nombre de personnes en métropole	8 700	10 300	33 000	22 800	37 500
<i>dont personnes majeures</i>	8 000	9 800	27 100	13 200	24 100
Proportion d'hommes parmi les majeurs	93,2 %	89,1 %	64,0 %	44,5 %	49,7 %
Situation vis-à-vis de l'emploi des majeurs :					
actifs occupés	15,9 %	12,7 %	24,8 %	20,5 %	28,9 %
chômeurs	50,0 %	60,4 %	44,7 %	40,6 %	45,9 %
inactifs	33,2 %	26,9 %	30,5 %	38,9 %	25,2 %

Source : Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017 – chiffres issus de l'enquête Logement de 2013 et du recensement de la population de 2013 pour les chambres d'hôtels.

2. Mal-logement et vie familiale

Les situations de mal-logement, du surpeuplement au sans-abrisme en passant par différents types de précarité ou d'insalubrité, ont de lourdes conséquences sur la vie des individus qui les subissent. Recouvrant ainsi une grande diversité de réalités, le mal-logement contribue directement à la dégradation de l'état de santé et constitue souvent un frein important à l'accès (ou au retour) à l'emploi.

Si l'absence d'un logement à soi a des conséquences plutôt bien identifiées, les dégâts que peuvent causer un logement inadapté (notamment surpeuplé) ou insalubre semblent moins connus. La Fondation Abbé Pierre dénonce par exemple les conséquences du surpeuplement du logement : « *dégradation du logement, augmentation des risques domestiques, impacts sur la santé physique et mentale, difficultés rencontrées dans le développement et la scolarité des enfants, tensions et violences intrafamiliales...* » ⁽¹⁾. Réflétant les inégalités de revenus, notamment dans les zones urbaines et parmi les familles avec enfants, le surpeuplement peut ainsi conduire à dégrader considérablement les conditions de vie et constituer un véritable obstacle à l'épanouissement personnel des membres de la famille. Un logement insalubre peut également avoir de lourdes conséquences sur la santé : allergies, asthmes ou difficultés respiratoires causés par l'humidité et les moisissures, saturnisme lié à la présence de plomb, maladies comme l'arthrose ou des bronchites chroniques en lien avec la précarité énergétique...

La qualité de l'habitat a un impact sur l'état de santé des individus et sur la fréquence des accidents domestiques. Le mal-logement peut ainsi se traduire également par des pathologies mentales, des désordres psychiques et par un stress ou un mal-être plus ou moins profond et durable. Bloquant les projets de vie, freinant la vie professionnelle et personnelle, détruisant une partie de la vie sociale et des liens familiaux ou amicaux, ces problématiques influent sur le quotidien et

(1) Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 2018.

peuvent avoir des conséquences dramatiques, en particulier sur le développement des enfants. Elles ont sans aucun doute un impact sur l'éducation, l'insertion ou encore la délinquance et sont donc intimement liées à la cohésion de notre société. Le logement salubre et adapté de chaque individu et *a fortiori* des familles est donc une priorité ; il s'agit d'un investissement nécessaire et durable, tant d'un point de vue économique qu'humain.

Au-delà des conséquences sanitaires, qui ont un coût social évident, le mal-logement est un obstacle à la vie de famille et à l'épanouissement qu'elle est censée procurer à ses membres. Cette problématique se pose d'ailleurs tout au long de la vie et des étapes familiales, jusqu'au moment du vieillissement où de nombreux logements ne sont pas adaptés aux personnes âgées dépendantes. La politique familiale, en lieu avec les politiques sociales et du logement, doit ainsi intégrer cet enjeu fondamental : sans logement familial adéquat et digne, la famille ne peut se développer ni remplir ses fonctions.

3. Logement et politique familiale, des enjeux importants

Nécessité de la vie quotidienne et respect même de la dignité de la personne humaine, accéder à un logement, s'y maintenir et en assurer l'entretien quotidien représentent des coûts importants et parfois un certain nombre de difficultés qui augmentent généralement avec la taille de la famille.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant stipule que « *les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. [...] C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant. [...] Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement* » ⁽¹⁾.

Le logement des enfants, et donc des familles, est ainsi un droit qui doit être protégé et nécessite parfois un soutien de la part de la puissance publique. S'il n'existe pas de politique spécifiquement dédiée à l'habitat des familles, plusieurs aides et dispositifs, au croisement des politiques familiales, de solidarité et de logement, visent à les soutenir dans ce domaine.

(1) Extrait de l'article 27 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989 puis signée par la France le 26 janvier 1990 et dont la ratification a été autorisée par une loi du 2 juillet 1990 (la ratification est intervenue le 7 août 1990).

a. La politique d'aide au logement

La politique d'aide au logement ⁽¹⁾ s'organise autour de plusieurs types d'actions : allocations personnelles au logement, soutien à l'offre de logement, gestion et développement du parc social, protection des locataires et encadrement des rapports locatifs, aide à l'accession à la propriété de la résidence principale...L'État peut ainsi apporter une aide ou un soutien aux locataires aussi bien qu'aux propriétaires ou aux bailleurs. L'objectif est de garantir un meilleur accès au logement et d'adapter l'offre et la demande en tenant compte des éventuelles spécificités territoriales.

Bien que les aides personnelles au logement ne soient pas strictement familiales, à l'exception de l'allocation de logement familiale (ALF), elles contribuent au soutien des familles, notamment à travers l'aide personnalisée au logement (APL) qui est calculée en fonction du revenu du ménage, de la composition familiale, des caractéristiques du logement et du statut d'occupation ⁽²⁾. En 2018, ces prestations sociales liées au logement représentent environ 16 milliards d'euros.

En 2018, l'ensemble des aides au logement (prestations sociales, subventions d'exploitation, subventions d'investissement, avantages fiscaux...) représente 39,5 milliards d'euros, financés à 77,6 % par l'État. Cela signifie que 7,8 % des dépenses de logement sont ainsi prises en charge par la collectivité. Ces différentes aides bénéficient majoritairement au secteur locatif, à hauteur de 37,6 % pour le secteur social et 31,8 % pour le secteur libre. 18,9 % des aides bénéficient aux propriétaires occupants ⁽³⁾.

b. L'aide au logement à destination des familles précaires

i. Aides personnelles au logement

Les aides personnelles au logement sont principalement l'APL, l'ALF et l'ALS. Ces aides sont attribuées sous conditions de ressources aux locataires ou accédants à la propriété pour leur résidence principale et ne sont pas cumulables. Fin 2017, elles bénéficient à environ 6,6 millions de foyers : 44 % d'entre eux bénéficient de l'APL, 37 % de l'ALS et 19 % de l'ALF. En comptabilisant les enfants ou autres personnes à charge, ce sont 13,7 millions de personnes qui vivent dans un foyer percevant une aide au logement, soit environ 20% de la population ⁽⁴⁾.

(1) Sont ici prises en compte les politiques concernant les logements ordinaires et non pas les logements d'urgence et hébergements temporaires.

(2) Existe également une troisième aide personnelle au logement : l'allocation logement sociale qui est destinée aux personnes qui ne sont éligibles ni à l'APL ni à l'ALF et qui bénéficie le plus souvent à des personnes isolées.

(3) Source : Commission des comptes du logement, rapport sur le compte du logement 2018, septembre 2019.

(4) Source : DREES, « Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie », in Les dossiers de la DREES n° 42, octobre 2019.

Parmi ces bénéficiaires des trois types d'aides au logement, les familles monoparentales sont surreprésentées (21 % des bénéficiaires alors qu'elles ne représentent que 7 % des ménages) ; à l'inverse les couples sans enfant bénéficient peu de ces aides (8 % des bénéficiaires alors qu'ils représentent 29 % des ménages).

CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES AU LOGEMENT ET MONTANTS MOYENS PERÇUS EN 2013

	Part dans l'ensemble des ménages (en %)	Bénéficiaires des aides au logement (en %)	Montants mensuels moyens perçus en aides au logement (en euros)
Personne seule	34,3	41,9	176
Couple sans enfant	29,2	8,1	199
Couple avec enfant(s)	25,8	24,5	245
Famille monoparentale	7,2	21,0	279
Ménage complexe	3,6	4,5	213

Source : Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017 – chiffres issus de l'enquête Logement de 2013.

Par ailleurs, « les femmes sont surreprésentées parmi les personnes de référence des ménages bénéficiaires d'aides au logement : en 2015, 41 % sont des femmes, contre 28 % dans l'ensemble des ménages. [...] Cet écart s'explique par les différences de configuration familiale. Les ménages bénéficiaires d'aides au logement sont ainsi plus souvent constitués de familles monoparentales (22 % d'entre eux contre 9 % de l'ensemble des ménages), or 84 % des familles monoparentales sont des mères avec enfant(s) »⁽¹⁾. Décroissantes en fonction du niveau de revenus et croissantes en fonction du nombre de personnes composant le ménage, ces aides peuvent représenter une part importante du loyer des familles précaires. Elles constituent ainsi un véritable levier de soutien au logement de ces familles et contribuent d'ailleurs à aider les familles confrontées aux problématiques de mal-logement.

(1) DREES, « Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie », in Les dossiers de la DREES n° 42, octobre 2019.

PART DES MÉNAGES CONFRONTÉS AUX DIFFICULTÉS DE LA COMPOSANTE LOGEMENT DE L'INDICATEUR DE PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE

	<i>en %</i>	
	Ménages bénéficiaires d'aides au logement	Ensemble des ménages
Surpeuplement	26,3	8,2
Logement jugé trop petit	20,2	10,1
Pas de salle de bains à l'intérieur du logement	0,3	0,4
Pas de toilettes à l'intérieur du logement	0,7	0,6
Pas d'eau chaude	1,1	0,4
Pas de système de chauffage	1,6	1,2
Logement trop difficile ou trop coûteux à bien chauffer	24,7	16,6
Toit percé, humidité	13,3	6,5
Logement jugé bruyant	21,9	11,1
Part des ménages confrontés à au moins trois de ces difficultés	12,1	4,1

Source : DREES, « Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie », in Les dossiers de la DREES n° 42, octobre 2019 – chiffres issus de l'enquête Logement de 2013 de l'Insee.

ii. Place des familles dans le parc social

Selon l'Union sociale pour l'habitat, le secteur HLM héberge plus de 10 millions de locataires. Au 1^{er} janvier 2019, le parc locatif social compte un peu plus de 5 millions de logements, en progression de 1,7 % sur un an avec 86 300 logements supplémentaires. L'objectif du parc social est de fournir un logement aux personnes ou familles ayant des ressources trop faibles pour y accéder dans le parc privé. Cette politique vise également à soutenir la réinsertion des personnes en situation de grande précarité, à réduire les inégalités territoriales et favoriser la mixité sociale.

En 2016, les locataires du parc social sont pour : 38 % des personnes vivant seules, 12 % des couples sans enfant, 23 % des couples avec enfant (parmi lesquelles les familles nombreuses sont surreprésentées) et 19 % des familles monoparentales (soit une forte surreprésentation par rapport à cette catégorie de ménages qui regroupe 7 % de la population). Le parc social bénéficie majoritairement à des personnes âgées de moins de 50 ans et l'on constate que le taux de pauvreté y est plus élevé : 35 % pour les locataires du parc social, contre 23 % pour les locataires du secteur libre et 7 % pour les propriétaires occupants ⁽¹⁾.

c. L'aide à l'accession à la propriété

i. Un idéal d'accession à la propriété

L'acquisition de son logement demeure un idéal pour la plupart des ménages et des familles. Selon l'UNAF, 94 % des familles estiment que l'accession

(1) Source : Insee, « 11 millions de personnes sont locataires d'un logement social », in Insee Première n° 1715, octobre 2018.

à la propriété est un patrimoine pour les enfants et/ou un placement pour l'avenir et 42 % souhaitent devenir propriétaire à tout prix ; 22 % des familles répondantes considèrent toutefois que cette accession ne leur est pas possible par manque de ressources ⁽¹⁾. Il semble en effet que le logement, au-delà du bien de consommation qu'il représente au même titre que l'habillement ou l'alimentation, a une valeur symbolique et sentimentale importante aux yeux des ménages ce qui explique en partie l'attachement à la propriété. « *En 2013, on compte 2 166 000 acquéreurs récents de leur résidence principale, soit un flux annuel d'environ 540 000 acquisitions en moyenne dans les quatre années précédentes* » ⁽²⁾.

L'accession à la propriété s'est largement développée après la Seconde Guerre mondiale formant un idéal d'habitat pour la famille nucléaire. « *Si l'accession à la propriété d'une maison individuelle a pu s'opérer de façon si rapide c'est parce qu'elle correspond à un type de famille bien particulier, la famille nucléaire, qui a connu son apogée après la Seconde Guerre mondiale (Bonvalet, 1998). Le lien étroit entre famille et propriété apparaît comme une constante historique, favorisée par les pouvoirs publics. Du fait de l'urbanisation tardive de la France, l'attachement à la pierre par le biais de la propriété constitue sans aucun doute un héritage de notre société rurale. De plus, le statut de propriétaire donne une plus grande latitude pour aménager son logement et ainsi se l'approprier au plein sens du terme. Ce surinvestissement de la propriété se traduit par une vision hiérarchique des statuts d'occupation, selon laquelle le propriétaire d'une maison individuelle ou d'un appartement en centre-ville se situe au sommet de l'échelle résidentielle, et le locataire de HLM au bas. À cette image correspond l'idée d'un parcours résidentiel "promotionnel" (Lévy, 1998), dont l'aboutissement ne saurait être que la propriété, et la location qu'une étape (Cuturello, 1992). Petit à petit, même s'il existe une réelle diversité dans l'agencement des étapes résidentielles, un parcours type s'est mis en place : location dans le secteur privé en début de cycle de vie, éventuellement dans le secteur social, puis accession à la propriété* » ⁽³⁾.

Cet idéal de la propriété n'est pas sans lien avec l'arrivée d'un premier enfant qui semble être un moment clef dans la volonté de constituer un patrimoine immobilier. Le logement joue ainsi un rôle dans la vie familiale, dans l'organisation et dans le fonctionnement de la famille. Au-delà du logement principal, lieu de vie quotidien par excellence, il semblerait que les résidences secondaires aient également un rôle familial en ce qu'elles permettent de rassembler différentes générations. « *L'importance des petits-enfants apparaît très nettement dans les stratégies d'achat ou de reprise d'une seconde maison. Dans l'enquête "Biographies et Entourage" de l'INED, les couples qui ont des petits-enfants*

(1) UNAF, *Enquête sur l'habitat des familles réalisée par le Réseau national des observatoires des familles*, avril 2012.

(2) Insee, *Les conditions de logement en France*, édition 2017.

(3) Catherine Bonvalet, « *Logement et vie familiale, un parcours résidentiel en mutations* », in *Informations sociales 2005/3*, revue éditée par la Caisse nationale d'allocations familiales.

possèdent un peu plus souvent une résidence secondaire que ceux qui n'en ont pas : 38 % contre 33 % »⁽¹⁾.

Ces exemples montrent l'importance à la fois symbolique et pratique du logement et la volonté de bon nombre de familles d'en faire l'acquisition. La propriété est ainsi vue comme un moyen « d'être vraiment chez soi » et de « réunir sa famille sous un même toit », mais également comme une sécurité financière et par rapport aux aléas du marché du logement.

ii. Les aides pour l'accession à la propriété

En sus des aides personnelles au logement, évoquées ci-avant, qui bénéficient à une petite partie des propriétaires accédants (c'est-à-dire encore soumis à des charges liées à l'acquisition du bien immobilier), certaines aides ont pour objectif direct de soutenir les ménages dans l'accession à la propriété d'une résidence principale. Visant à augmenter la capacité d'emprunt et le revenu disponible des ménages, ces aides s'appuient notamment sur plusieurs dispositifs de prêt :

– le prêt à taux zéro (PTZ), qui a remplacé le prêt d'accession à la propriété depuis 1995, est un prêt aidé par l'État sans intérêts visant à acquérir sa future résidence principale et qui est attribué sous condition de ressources selon un plafond de revenus fixé en fonction de la composition du ménage et du lieu du logement ; l'emprunteur ne doit pas avoir été propriétaire de son logement durant les deux années précédant le PTZ et le logement acquis doit demeurer la résidence principale pendant au moins six années après le PTZ ; son montant ne peut excéder le montant du ou des autres prêts d'une durée supérieure à deux ans concourant au financement de l'acquisition ;

– le prêt d'accession sociale, également attribué sous condition de ressources et en fonction de la composition du ménage et du lieu du futur logement, est un prêt conventionné garanti par l'État accordé à un taux minoré avantageux destiné aux ménages achetant leur résidence principale et aux propriétaires faisant des travaux dans leur résidence principale ; ce prêt peut couvrir la totalité du montant de l'acquisition ;

– le prêt social de location-accession (PSLA) est un prêt conventionné avec un opérateur (organisme HLM, promoteur privé...) pour financer la construction ou l'acquisition de logements neufs qui feront l'objet d'un contrat de location-accession ; il s'agit ainsi d'un prêt au bailleur qui peut ensuite être transféré au ménage après une phase locative ; ce prêt peut couvrir la totalité de la valeur de l'acquisition ;

– le prêt épargne logement s'appuie sur un plan épargne logement (PEL) et est donc accordé après une phase d'épargne ; son taux d'intérêt est réglementé et

(1) Ibid.

son montant varie en fonction des intérêts acquis pendant la période d'épargne et en fonction de la durée du prêt, dans la limite d'un plafond ;

– le prêt action logement est un prêt à 1 % qui peut être accordé par Action logement, acteur du logement social et intermédiaire en France, en fonction d'accords établis avec certains employeurs afin d'aider à l'achat de sa résidence principale pour un montant équivalent au plus à 30 % du coût total de l'acquisition ;

– le prêt conventionné peut être octroyé par une banque ayant signé une convention avec l'État ; il s'agit d'un prêt pour faire des travaux dans sa résidence principale ou pour acquérir sa résidence principale. Accordé sans condition de ressources, ce prêt permet de continuer à bénéficier des aides au logement ; si son taux est plafonné il peut également être supérieur au taux du marché ;

CARACTÉRISTIQUES DES PRÊTS AIDÉS POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

	Prêt à taux zéro (PTZ)	Prêt accession sociale (PAS)	Prêt conventionné	Prêt épargne logement	Prêt Action logement
Conditions d'accès	ressources inférieures à un certain plafond	ressources inférieures à un certain plafond	sans conditions de ressources	être titulaire d'un Plan épargne logement	être salarié d'une entreprise du secteur privé de 10 salariés et plus
Types de dépenses	achat ou construction d'un logement neuf en tant que résidence principale achat et réhabilitation d'un logement ancien (commune située en zone B2 ou C)	achat ou construction d'une résidence principale travaux dans le logement occupé	achat ou construction d'une résidence principale travaux dans le logement occupé	achat ou construction d'une résidence principale travaux dans la résidence principale	achat ou construction d'une résidence principale achat d'un logement ancien sans travaux agrandissement
Durée	20 à 25 ans	5 à 30 ans	5 à 35 ans	2 à 15 ans	jusqu'à 20 ans
Montant minimum		4 000 euros	4 000 euros		
Montant maximum	entre 20 et 40 % du coût total de l'opération selon la nature du logement et sa situation géographique	jusqu'à 100 % du coût de l'opération	jusqu'à 100 % du coût de l'opération	92 000 euros	30 % du coût total de l'opération ou 7 000 à 25 000 € selon la zone géographique
Taux d'intérêt	0 %	fixe ou variable plafonné entre 2,30 et 2,75 % selon la durée du prêt	fixe ou variable plafonné entre 2,30 et 2,75 % selon la durée du prêt	En fonction de la période de souscription du PEL	1 %
Prêteur	banque ayant signé une convention avec l'État	banque ayant signé une convention avec l'État	banque ayant signé une convention avec l'État	banque	Action logement
Principaux avantages	absence de taux d'intérêt	réduction de certains frais	sans condition de ressources	prime d'État	taux d'intérêt avantageux
Cumulables avec d'autres prêts / aides	oui	non cumulable avec un prêt immobilier classique	non cumulable avec un prêt immobilier classique	oui	

Source : Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).

Ces prêts sont complétés par d'autres dispositifs, notamment des prêts spécifiques, accordés par certaines collectivités, par des caisses de retraite complémentaire, des mutuelles ou encore à destination des fonctionnaires par exemple.

Par ailleurs, plusieurs crédits d'impôt ont été mis en place pour réduire les dépenses des ménages en lien avec l'entretien ou l'acquisition de leur résidence principale. Il s'agit notamment du crédit d'impôt « transition énergétique » pour les dépenses supportées pour la transition énergétique de la résidence principale (propriétaire, locataire ou occupant à titre gratuit), du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt souscrits pour l'acquisition ou la construction de la résidence principale ou encore du crédit d'impôt pour l'installation ou le remplacement d'équipements pour les personnes âgées ou handicapées.

Compte tenu de l'importance du logement aux yeux des ménages, pour lesquels cela représente bien souvent une sécurité financière et la possibilité d'une stabilité familiale, la rapporteure estime nécessaire d'améliorer les aides à l'acquisition de la résidence principale dont l'efficacité a d'ailleurs régulièrement été questionnée ces dernières années. Soulignant que « depuis la crise économique de 2008, l'enjeu des aides à l'accession est devenu plus sensible, car l'écart grandissant entre les revenus disponibles et les prix de l'immobilier a éloigné de la propriété de nombreux ménages », un rapport de la Cour des comptes de 2016 conclue à un pilotage insuffisant de ces aides qui semblent mal articulées et insuffisamment efficaces ⁽¹⁾.

La rapporteure considère donc opportun de conduire une évaluation des aides à l'accession à la propriété pour mesurer leur efficacité et leur impact concret sur la vie des familles. Elle suggère que cette évaluation prenne en compte de manière plus générale les aides au logement et leur articulation, ainsi que les spécificités des familles. En effet, la fondation d'une famille avec l'arrivée du ou des enfants est un facteur important dans le choix du logement et parfois dans le choix d'acquisition d'une résidence principale ; ces facteurs doivent selon elle être mieux pris en considération par la puissance publique.

Proposition n° 14 : conduire une évaluation de l'efficacité, du pilotage et de l'articulation des aides au logement, en privilégiant un double focus sur l'accession à la propriété de la résidence principale et sur la situation des familles

Proposition n° 15 : réfléchir à la mise en place d'un « prêt garanti par l'État (PGE) Immobilier Famille », mécanisme de garantie par l'État d'une partie des prêts bancaires pour les familles modestes qui réalisent une acquisition de résidence principale, à partir de l'arrivée de leur deuxième enfant

Proposition n° 16 : réfléchir aux possibilités de prise en charge par l'État d'une partie des intérêts bancaires générés par un prêt contracté par la famille pour l'acquisition de sa résidence principale, à partir de l'arrivée de son deuxième enfant

(1) A ce sujet voir le rapport de l'enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur les aides de l'État à l'accession à la propriété, réalisée par la Cour des comptes, novembre 2016.

II. LA CONCILIATION ENTRE LA VIE FAMILIALE ET LA VIE PROFESSIONNELLE

La conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle est le troisième et le plus récent des axes de la politique familiale. Il implique un questionnement en profondeur de l'égalité entre les femmes et les hommes, non seulement dans le cercle familial, à travers la répartition des tâches domestiques et parentales, mais également dans la sphère professionnelle puisque les inégalités entre les carrières féminines et masculines ont souvent des conséquences sur les choix de vie des familles.

Mais cet enjeu de la conciliation concerne les deux parents et émerge d'ailleurs de vraies revendications de la part des pères pour être en mesure de s'impliquer davantage dans leur vie de famille. Cela implique sans doute un changement des mentalités et des habitudes de travail pour permettre un meilleur partage des temps et un meilleur respect de la vie privée.

Se posant avec acuité lorsque la famille accueille de jeunes enfants, en raison notamment des problématiques de modes de garde, la question de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle doit toutefois être considérée de manière plus large, plus continue, à tous les âges de la vie.

A. DES INÉGALITÉS DU QUOTIDIEN QUI NUISENT MAJORITAIREMENT À LA CARRIÈRE DES FEMMES

La répartition des tâches domestiques et parentales se fait, aujourd'hui encore, le plus souvent au détriment des femmes. Ces inégalités, qui leur imposent de gérer une grande partie du quotidien familial, ont un impact direct sur leur carrière professionnelle.

1. Les inégalités dans la répartition du travail domestique

a. L'inégale répartition des tâches domestiques et familiales

Le temps accordé aux tâches ménagères, familiales et domestiques est trop souvent différent pour les femmes et les hommes. Dans les années 1980, les femmes vivant en couple assumaient 71 % des tâches domestiques et parentales ; en 2010, elles prennent encore en charge 66 % de ces tâches, y consacrant en moyenne 3 heures et 48 minutes par jour contre 2 heures et 36 minutes pour les hommes ⁽¹⁾.

Au-delà de cet aspect inégalitaire en termes temporels, la répartition des tâches est également soumise à des biais de genre marqués : « *les femmes s'occupent davantage des activités quotidiennes [...], tandis que les hommes sont plus nombreux à s'occuper du bricolage, du jardinage et de l'entretien du logement,*

(1) Source : Insee, enquête Emploi du temps, 2010-2011.

activités plus ponctuelles » ⁽¹⁾. Les femmes s'occupent ainsi de 72 % des tâches considérées comme les plus contraignantes au quotidien : ménage, cuisine, linge, vaisselle... Ces biais ont des implications concrètes dans la mesure où les tâches dans lesquelles s'impliquent davantage les hommes relèvent moins du quotidien.

PARTICIPATION QUOTIDIENNE AUX DIFFÉRENTES TÂCHES DOMESTIQUES

*en % des personnes ayant participé au moins
10 mn dans la journée à la tâche domestique visée*

	Femme	Homme
Cuisine, vaisselle, ménage, linge	92	62
Comptes et démarches administratives	14	11
Courses	35	23
Entretien divers	15	18
Semi-loisir (jardinage, bricolage)	10	28
S'occuper des personnes à charge	49	36

Source : Insee, Couples et familles, édition 2015 – chiffres issus de l'enquête Emploi du temps de 2010-2011.

b. Le poids de la charge mentale

Ces inégalités ne se résorbent donc que lentement, ces chiffres ne prenant d'ailleurs pas en compte le poids de la « charge mentale » qui correspond au temps passé à gérer la planification et l'organisation de la vie domestique et familiale. Il s'agit ainsi de tout anticiper, de prendre les rendez-vous médicaux, d'organiser les événements familiaux ainsi que la vie sociale de la famille, de prévoir les vacances, de penser aux échéances diverses, de garantir la gestion administrative, de penser aux anniversaires des proches et éventuels cadeaux à faire... Les exemples et les implications sont multiples et se cumulent entre la vie familiale et la vie professionnelle : il s'agit de la traduction concrète de la « double journée des femmes ».

Ce concept de charge mentale permet aussi de montrer que le partage des tâches domestiques implique souvent que l'un des membres du couple, en grande majorité la femme, indique à l'autre, le plus souvent l'homme, ce qu'il doit faire. Il s'agit en réalité d'une organisation permanente, impliquant une attention et une réflexion quant à la gestion du quotidien. Cela peut avoir de lourdes conséquences sur la vie professionnelle, le temps libre ou la santé mentale de la personne qui devra prendre en charge seule cette organisation pour l'ensemble des membres de la famille. Il ne s'agit donc en rien d'un sujet anecdotique, mais c'est sans aucun doute un concept éclairant les progrès à faire en termes d'égalité entre les femmes et les hommes dans la sphère privée.

(1) Insee, Couples et familles, édition 2015.

c. *L'impact de la structure familiale sur ces inégalités*

La structure de la famille et notamment le nombre d'enfants influencent directement l'inégalité de répartition des tâches domestiques entre les femmes et les hommes. Plus le nombre d'enfants est élevé, plus les femmes supportent une part plus importante de tâches que les hommes.

TEMPS DOMESTIQUE QUOTIDIEN SELON LA SITUATION FAMILIALE

	Femme	Homme
En couple sans enfant (moins de 65 ans)	3 h 23	2 h 06
Famille monoparentale	4 h 13	n.s.
<i>avec enfant(s) âgé(s) de 6 ans ou plus</i>	4 h 01	n.s.
<i>avec au moins un enfant de moins de 6 ans</i>	4 h 52	n.s.
Famille recomposée	4 h 45	2 h 40
<i>avec enfant(s) âgé(s) de 6 ans ou plus</i>	4 h 16	2 h 19
<i>avec au moins un enfant de moins de 6 ans</i>	5 h 51	3 h 08
Famille traditionnelle	4 h 53	2 h 30
<i>avec enfant(s) âgé(s) de 6 ans ou plus</i>	4 h 30	2 h 17
1 enfant	4 h 10	2 h 08
2 enfants	4 h 36	2 h 23
3 enfants ou plus	5 h 30	2 h 34
<i>avec au moins un enfant de moins de 6 ans</i>	5 h 36	2 h 48
1 enfant	5 h 00	2 h 47
2 enfants	5 h 30	2 h 52
3 enfants ou plus	6 h 43	2 h 45

Source : Insee, Couples et familles, édition 2015 – chiffres issus de l'enquête Emploi du temps de 2010-2011.

Les déséquilibres ont donc tendance à se creuser avec l'arrivée d'un ou de plusieurs enfants ⁽¹⁾. Au-delà du nombre d'enfants, la forme de la famille a également une influence sur cette répartition. Ainsi, « *le partage des tâches ménagères dans les familles recomposées est plus égalitaire que dans les familles "traditionnelles" : l'écart entre hommes et femmes est d'environ une heure et demie par jour dans les familles recomposées, soit 30 minutes de moins que dans les familles "traditionnelles". Cette différence est à la fois imputable aux hommes, qui y consacrent 20 minutes de plus, mais aussi aux femmes, qui y consacrent 10 minutes de moins* » ⁽²⁾.

2. Les conséquences sur les carrières des femmes

Les mutations du marché du travail et des modèles familiaux n'ont eu qu'une influence limitée sur la répartition entre les femmes et les hommes des tâches domestiques et familiales. Insérées sur le marché du travail mais toujours en charge de la majeure partie de ces tâches, les femmes sont ainsi confrontées à des difficultés d'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle particulièrement aiguës.

(1) Sur ce sujet, voir Institut national des études démographiques (Ined), Arnaud Régnier-Loilier, « L'arrivée d'un enfant modifie-t-elle la répartition des tâches domestiques au sein du couple ? », in Population & Sociétés n° 461, novembre 2009.

(2) Insee, Couples et familles, édition 2015.

Cette réalité pèse sur le rapport des femmes au marché du travail et sur les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes. Ainsi, « à nombre d'enfants mineurs au domicile donné, le taux d'emploi des mères est plus faible lorsque l'un d'entre eux est âgé de moins de 3 ans. Cet écart est davantage marqué à partir de deux enfants pour les couples et pour les familles monoparentales, indépendamment du nombre d'enfants. Ainsi, en 2015, 63 % des mères en couple ayant deux enfants dont un a moins de 3 ans, sont en emploi, contre 83 % si les deux ont plus de 3 ans (et l'un, moins de 18 ans) »⁽¹⁾.

Les femmes sont ainsi bien plus nombreuses que les hommes à interrompre plus ou moins longuement leur activité afin de prendre en charge les enfants de la famille. Cela contribue à augmenter les inégalités salariales entre hommes et femmes et peut parfois éloigner ces dernières du marché du travail de manière durable. Ces inégalités salariales se retrouvent ensuite tout au long de la vie, jusqu'à l'âge de la retraite où l'on constate encore 42 % d'écart entre les pensions des femmes et celles des hommes.

RÉDUCTION DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE PENDANT AU MOINS UN MOIS POUR ÉLEVER SON ENFANT, EN 2010

en %

	Père	Mère				Ensemble
		pour un premier enfant	pour un deuxième enfant	pour un enfant de rang 3 ou plus	ensemble	
Total	100	100	100	100	100	100
A interrompu son activité professionnelle :						
pendant au moins un mois pour s'occuper de son plus jeune enfant	5	28	40	55	37	21
en prenant un congé parental à temps plein	2	17	33	45	28	15
en utilisant uniquement des jours de congé	2	3	3	2	3	2
par d'autres arrangements	2	9	4	9	6	4
A réduit son temps de travail :						
pendant au moins un mois pour s'occuper de son plus jeune enfant	9	23	36	37	31	19
en prenant un congé parental à temps partiel	2	13	26	28	21	11
en passant à temps partiel ou en réduisant ses horaires de travail	2	8	8	6	8	5
en utilisant uniquement des jours de congé	2	1	1	0	1	2
par d'autres arrangements	1	2	1	3	1	1
Total ayant interrompu ou réduit son activité professionnelle	12	42	63	70	55	33

Source : Secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, chiffres clés, édition 2017.

(1) Secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, chiffres clés, édition 2017.

Dans sa contribution transmise à la rapporteure, la CFTC souligne d'ailleurs qu'il s'agit là d'un levier prioritaire pour agir non seulement sur l'égalité professionnelle, mais également sur l'amélioration de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : *« la première solidarité à développer doit être celle qui devrait logiquement exister entre les parents. La présence d'enfants creuse l'inégalité des revenus au sein du couple. Le plus souvent la mère gagne déjà moins. Alors, plutôt que de réduire l'écart de revenus au sein du foyer, il est décidé qu'elle gagnera encore moins, dans l'intérêt économique du foyer. Le problème c'est que plus elle s'implique dans l'intérêt économique de son foyer, plus elle réduit son implication professionnelle et sa contribution financière. Pendant ce temps, c'est exactement l'inverse pour lui : déchargé du travail au foyer, il va progresser dans son travail et devenir le pilier financier du couple. C'est donc une solidarité à sens unique qui se développe dans la plupart des familles ; solidarité au sens que les enfants du couple reproduiront très probablement à leur tour »*⁽¹⁾.

B. LA RÉCENTE CRISE SANITAIRE, UN RÉVÉLATEUR DE CES DIFFICULTÉS ET INÉGALITÉS AU SEIN DES FAMILLES

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et le confinement qui a été décidé par les pouvoirs publics au printemps ont bien souvent renvoyé les gens à leur sphère familiale, avec plus ou moins de plaisirs et de difficultés. Cette période semble, dans tous les cas, avoir été révélatrice de la place et de l'importance de la famille dans le quotidien de chacune et de chacun, mais également d'éventuelles difficultés et inégalités qui peuvent apparaître dans ce cercle privé.

1. Les enjeux et problèmes familiaux durant la période de confinement

La récente crise sanitaire et le confinement instauré pour y faire face ont mis en lumière *« avec une acuité inégalée, la place, les rôles et le traitement des femmes dans notre société. Jamais, un tel laboratoire des rôles sociaux de sexe n'a permis de révéler aussi clairement les différences, voire les inégalités qui régissent les relations entre les femmes et les hommes dans notre pays et dans le monde »*⁽²⁾.

a. Des inégalités exacerbées

Le confinement, parfois accompagné du télétravail à domicile, a conduit de nombreuses familles à devoir prendre en charge tous les aspects de la vie quotidienne ainsi que l'instruction des enfants lors de la fermeture des écoles. Si cette situation aurait pu être l'occasion d'un partage plus égalitaire des tâches familiales et domestiques entre les parents, il s'est avéré que les inégalités demeuraient. Un sondage réalisé à la demande du Secrétariat d'État chargé de l'égalité, montre ainsi que, selon les déclarations des personnes interrogées, les femmes consacrent en moyenne 2 heures et 34 minutes par jour aux tâches

(1) Contribution écrite de la CFTC transmise à la mission d'information.

(2) Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Le confinement : un révélateur des rôles sociaux des femmes et des hommes, 14 avril 2020.

ménagères, contre 2 h 10 pour les hommes. 63 % des femmes estiment par exemple que la préparation des repas leur incombe le plus souvent, contre 11 % pour leur conjoint – 25 % considérant que cette répartition est égalitaire⁽¹⁾.

La Secrétaire d'État chargée de l'égalité a d'ailleurs souligné l'impact négatif que pouvaient avoir de telles inégalités domestiques exacerbées par le confinement : « *quand vous passez d'un repas par jour à trois à la maison, plus les goûters, cela fait autant de menus à penser, de préparations, de vaisselle, de tables à mettre, de courses... Cela prend un temps fou. À cela s'ajoute une charge mentale démultipliée, car ce sont en majorité les femmes qui gèrent les plannings, entretiennent le lien avec les enseignants, règlent les disputes entre les enfants, maintiennent les contacts avec la famille, prennent des nouvelles, passent les coups de fil... La majorité des aidants familiaux sont des aidantes. Au-delà de la question du Covid-19, je crains vraiment un épuisement silencieux de nombreuses femmes à la sortie du confinement, par accumulation de tâches professionnelles et domestiques* »⁽²⁾.

Ces inégalités, accentuées par l'absence de solutions de garde pour les enfants, n'ont pas permis aux femmes et aux hommes de vivre le même confinement, ni de télétravailler dans les mêmes conditions. Ces situations ont pu ainsi se révéler particulièrement stressantes et fatigantes pour de nombreuses femmes. Fiona Lazaar, vice-présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, et d'autres députés ont d'ailleurs alerté rapidement sur cette situation à travers une tribune « Confinement à la maison : il faut partager les tâches et la charge mentale »⁽³⁾.

b. Confinement et violences intrafamiliales

Si les forces de l'ordre et la justice, dont le rythme s'est considérablement ralenti durant la crise sanitaire, ont considéré les violences conjugales et intrafamiliales comme une priorité, la situation de confinement a toutefois conduit à mettre en danger les victimes confinées avec leur agresseur. Le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) a d'ailleurs alerté sur cette problématique, rappelant que la violence et le danger vécu pouvaient ainsi être accrus dans des proportions alarmantes et que les « *interventions des forces de sécurité intérieure au domicile pour violences conjugales ont augmenté d'au moins 32 % sur l'ensemble du territoire national depuis le début du confinement* ».

Si le nombre de féminicides aurait eu tendance à diminuer pendant le confinement, la Secrétaire d'État a toutefois fait état de 36 % de plaintes pour

(1) Secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, étude sur l'impact du confinement sur les inégalités femmes/hommes réalisée par Harris interactive, avril 2020.

(2) *Le Point*, interview de Marlène Schiappa, Secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, 16 avril 2020.

(3) Consulter la tribune : <http://www.fionalazaar.fr/index.php/2020/03/29/tribune-confinement-a-la-maison-il-faut-partager-les-taches-et-la-charge-mentale/>

violences conjugales supplémentaires. Le 3919, numéro d'écoute national pour les violences conjugales, aurait reçu cinq fois plus de signalements que d'habitude. Saluant « *l'action de l'autorité judiciaire qui permet de mettre en œuvre des procédures pénales d'urgence ou de délivrer en urgence des ordonnances de protection pour neutraliser les violents conjugaux et assurer la sécurité des victimes* », le HCE a toutefois rappelé « *qu'aucune mise en sécurité des victimes n'est possible sans organiser la décohabitation entre l'agresseur et la victime* »⁽¹⁾.

Les services de protection de l'enfance ont également fait face à un accroissement des signalements des cas de violences sur enfants. Selon un communiqué du Secrétariat d'État à la protection de l'enfance, « *sur la semaine du 13 au 19 avril, le nombre d'appels a atteint le chiffre de 14 531 contre 7 674 sur la même période en avril 2019, soit une augmentation de 89,35 %* »⁽²⁾.

c. Confinement, vie familiale et logement

Révéléateur de certaines difficultés, le confinement a aussi été l'occasion de resserrer les liens familiaux et de vivre autrement l'articulation entre la vie personnelle et la vie professionnelle. Réapprendre à passer du temps ensemble, sous un même toit, a en effet été riche en enseignements et en épanouissements pour nombre de familles.

Le confinement des membres de la famille au sein du domicile a toutefois été plus difficile à organiser et à vivre dans les milieux les plus précaires. D'une part, le confort des domiciles familiaux a largement influé sur le confort du confinement. Ce point a d'ailleurs été souligné par la CFTC qui rappelle « *que la promiscuité [est] une réalité sociale et qu'elle [peut] avoir de graves conséquences. En effet, on s'est soudainement rendu compte que le principe du confinement supposait un "chez soi" en pleine sécurité affective et sanitaire. Quand la densité est trop forte, que les logements sont sur-occupés en permanence (d'habitude, dans la journée, chacun vaque à ses occupations et peut s'aérer) et que le confinement se passe dans un espace réduit, cela augmente les risques de contamination mais aussi le sentiment d'inconfort et les tensions* »⁽³⁾.

Rappelant également le cercle vicieux entre précarité, chômage, mauvaise alimentation et mauvaise santé, la CFTC a également rappelé que la crise sanitaire a plus durement touché les départements les plus pauvres : entre le 14 et le 20 mars, le nombre de morts a par exemple augmenté de 63 % en Seine Saint Denis contre 34 % dans le reste de l'Île de France.

(1) Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Violence conjugales et confinement : la seule solution de protection est l'éviction des agresseurs, 31 mars 2020.

(2) Consulter le communiqué : <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/enfance-en-danger-le-gouvernement-mobilise>

(3) Contribution écrite de la CFTC transmise à la mission d'information.

2. Le télétravail : quel levier pour l'égalité et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ?

Mentionné pour la première fois dans un rapport de Thierry Breton remis au Premier ministre en 1993⁽¹⁾, le télétravail est introduit en 2012 dans le code du travail par la loi dite « Warsmann »⁽²⁾. Il est défini par l'article L. 1222-9 du code du travail comme « *toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication* ».

Selon un rapport remis au Président de la République en 2017, le télétravail concernait alors 17 % des salariés mais était une aspiration pour 61 % des Français. Il attire particulièrement les jeunes générations et les travailleurs souhaitant mieux concilier vie personnelle et vie professionnelle grâce à un gain de temps et de flexibilité. Le rapport souligne également que le télétravail est une opportunité pour répondre à certaines problématiques d'aménagement du territoire, notamment en zone rurale. Cela ne concerne toutefois pas tous les salariés et une étude de l'Insee et de la DARES souligne que 61 % des télétravailleurs sont des cadres : 11 % d'entre eux pratiquent le télétravail au moins un jour par semaine, contre 3 % de l'ensemble des salariés⁽³⁾.

(1) Le rapport intitulé "Le télétravail en France, situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques" définit le télétravail comme « une modalité d'organisation ou d'exécution d'un travail exercé à titre habituel, par une personne physique, dans les conditions suivantes : d'une part, ce travail s'effectue à distance, c'est-à-dire hors des abords immédiats de l'endroit où le résultat de ce travail est attendu ; en dehors de toute possibilité physique pour le donneur d'ordre de surveiller l'exécution de la prestation par le télétravailleur ; d'autre part, ce travail s'effectue au moyen de l'outil informatique et/ou des outils de télécommunication, y compris au moyen de systèmes informatiques de communication à distance : des données utiles à la réalisation du travail demandé et/ou du travail réalisé ou en cours de réalisation ».

(2) Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

(3) Insee, Le télétravail permet-il d'améliorer les conditions de travail des cadres ?, novembre 2019.

MÉTIERS OÙ LE TÉLÉTRAVAIL EST LE PLUS DÉVELOPPÉ

en % des salariés

	Télétravail régulier
Cadres commerciaux et technico-commerciaux	16,2
Ingénieurs de l'informatique	13,9
Attachés commerciaux et représentants	12,7
Enseignants	12,2
Cadres des transports, de la logistique et navigants de l'aviation	9,4
Professionnels de la communication et de l'information	9
Cadres des services administratifs, comptables et financiers	7,9
Techniciens de l'informatique	7,5
Personnels d'études et de recherche	7,3
Cadres du bâtiment et des travaux publics	6,9
Ingénieurs et cadres techniques de l'industrie	6,5
Cadres de la banque et des assurances	6,3
Professionnels des arts et des spectacles	5,7
Employés de la banque et des assurances	4,4
Techniciens et agents de maîtrise du bâtiment et des travaux publics	4,1

Source : Vie-publique.fr / DILA – données Dares-DGT-DGAFP, enquête Sumer 2017.

Le recours au télétravail s'est très largement développé en raison de la crise sanitaire et notamment pendant la période de confinement. Il a pu être imposé aux salariés en vertu de l'article L. 1222-11 du code du travail qui précise que le risque épidémique peut justifier le recours au télétravail sans l'accord du salarié⁽¹⁾. À compter du 17 mars et du début du confinement de la population le télétravail devait être systématiquement privilégié et tout employeur refusant d'y recourir devait donc démontrer que la présence sur le lieu de travail était indispensable au fonctionnement de l'activité. Afin de poursuivre ce déploiement du télétravail lors du déconfinement, le ministère du Travail a mis à disposition des entreprises et des salariés un guide du télétravail sous forme de questions-réponses⁽²⁾.

Il ne faut toutefois pas minimiser les dérives qui peuvent résulter du télétravail, notamment l'isolement social, la confusion entre vie privée et vie professionnelle, ainsi que le dépassement des horaires de travail. « *Les cadres pratiquant le télétravail deux jours ou plus par semaine travaillent en moyenne*

(1) Article L. 1222-11 du code du travail : « En cas de circonstances exceptionnelles, notamment de menace d'épidémie, ou en cas de force majeure, la mise en œuvre du télétravail peut être considérée comme un aménagement du poste de travail rendu nécessaire pour permettre la continuité de l'activité de l'entreprise et garantir la protection des salariés ».

(2) Consulter le guide du télétravail réalisé pour le déconfinement en mai 2020 : <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/gr-teletravail-deconfinement.pdf>

43,0 heures par semaine, contre 42,4 heures pour les non-télétravailleurs. [...] Ces télétravailleurs intensifs déclarent deux fois plus souvent travailler plus de 50 heures par semaine que les non-télétravailleurs. Leurs horaires sont également plus atypiques (travail après 20 heures ou le samedi) et moins prévisibles » ⁽¹⁾.

QUELS SONT LES EFFETS DU TÉLÉTRAVAIL SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ?

Le télétravail est souvent présenté comme un facteur de réduction des expositions aux risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail et de la qualité de vie au travail. Réduisant les trajets et la fatigue associée, autorisant des horaires plus souples, le télétravail est envisagé comme favorisant l'articulation des temps professionnels et des temps privés, en particulier chez les cadres [Metzger et Cléach, 2004 ; Guillaume et Pochic, 2009]. Il constituerait également un gage de confiance envers le salarié, puisqu'il suppose une plus grande autonomie et un moindre contrôle direct de la hiérarchie. Il serait également utilisé pour prévenir des risques psychosociaux (RPS), en éloignant des salariés vivant des situations de tensions [Amira, 2016].

Le télétravail peut néanmoins favoriser l'émergence de situations à risques du point de vue psychosocial. En effet, l'organisation de l'activité est modifiée, à la fois celle du salarié en télétravail, mais aussi celle de ses collègues et de sa hiérarchie. Ces reconfigurations peuvent ainsi engendrer de nouveaux risques pour les salariés hors les murs, comme une durée ou une charge de travail excessive, la désynchronisation des horaires de travail, le brouillage des frontières entre les divers temps sociaux et un envahissement de la vie privée [Maruyama et al., 2009 ; Tremblay et al., 2006]. L'éloignement physique des collègues peut aussi nuire au travail collectif et freiner la coordination entre les salariés, leur intégration aux équipes de travail ou encore le partage des connaissances. La distance peut être source d'isolement du fait d'échanges plus formalisés (par e-mail principalement) et de moments de sociabilité réduits.

Source : Insee, *Le télétravail permet-il d'améliorer les conditions de travail des cadres ?*, novembre 2019.

La CFTC et FO ont tous deux indiqué à la rapporteure que ces nouvelles organisations du temps et des modalités de travail étaient de nature à améliorer la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. « *En réglant les problèmes potentiels d'organisation, cela pourrait être un bon fonctionnement pour faciliter la conciliation vie familiale/vie professionnelle, permettant de limiter les transports et de récupérer les enfants plus tôt après l'école ou après le mode de garde choisi et offrir ainsi aux familles un temps plus long pour vivre ensemble les soirs de la semaine de manière moins stressante. Cette nouvelle organisation de la vie de famille permettrait également une économie du coût des gardes périscolaires* » ⁽²⁾.

La rapporteure alerte toutefois sur les inégalités entre les femmes et les hommes que pourrait causer un recours au télétravail insuffisamment encadré et réfléchi. Comme l'a montré la récente crise sanitaire, les femmes en télétravail ont

(1) Insee, *Le télétravail permet-il d'améliorer les conditions de travail des cadres ?*, novembre 2019.

(2) Contribution écrite de la FO transmise à la mission d'information.

trop souvent été contraintes d'assumer une charge mentale encore plus lourde qu'à l'accoutumée. Il faut bien garder à l'esprit que le développement du télétravail ne peut se faire sans modes de garde adapté et sans réduction des inégalités quant à la répartition des tâches domestiques et familiales. Il s'agit cependant d'une formidable opportunité pour faire évoluer les habitudes de travail et faciliter la vie des familles ; le recours au télétravail doit donc sans aucun doute être développé.

Proposition n° 17 : favoriser le recours au télétravail et aux horaires de travail flexibles, sur la base du volontariat, pour les familles qui le souhaitent, dans une optique d'épanouissement familial et personnel

C. ENCOURAGER LA CONCILIATION VIE PRIVÉE ET VIE PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

Concilier et articuler la vie professionnelle et la vie personnelle est une condition nécessaire au bon déroulement de la vie familiale et à l'épanouissement de chacun des membres de la famille. Cela passe, de manière sans doute prioritaire, par la mise en œuvre de modes de garde adapté, comme cela sera abordé ci-après, mais également par une modification des habitudes de travail et de vie, par un profond changement des mentalités quant à l'égalité entre les femmes et les hommes, par un meilleur aménagement des temps de vie et un meilleur respect de la vie privée. La rapporteure estime en outre que cette conciliation entre vie privée et vie professionnelle ne se cantonne pas à la période où les enfants sont jeunes, mais doit en réalité être pensée tout au long de la vie.

1. Amorcer un changement profond des mentalités pour faire advenir une société d'égalité entre les femmes et les hommes

Améliorer la conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle suppose une évolution importante des mentalités et des comportements. Cela implique notamment d'en finir avec les inégalités entre les femmes et les hommes qui sont pourtant, aujourd'hui encore, présentes partout : dans l'entreprise, au sein des familles, dans la rue, dans la publicité, dans les médias, face à la précarité, dans l'accès aux responsabilités professionnelles ou électorales... Seul un changement volontariste permettra de progresser dans l'ensemble de ces domaines et de faire advenir une société d'égalité qui rendrait possible une répartition équilibrée des tâches familiales et domestiques.

C'est l'objectif poursuivi par plusieurs de politiques publiques et de textes législatifs, comme le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats en ce qui concerne l'égalité salariale⁽¹⁾. Lors de son audition par la Délégation aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, à l'occasion de l'examen de ce projet de loi par l'Assemblée nationale, la ministre du Travail précisait d'ailleurs qu'il « *s'agit, plus fondamentalement, d'amorcer un changement de culture et de faire évoluer l'opinion. Cela fait*

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

quarante-cinq ans en effet que vos prédécesseurs ont voté une loi imposant l'égalité salariale entre les femmes et les hommes à travail égal. Or je ne connais pas d'autres exemples de loi qui soit aussi peu appliquée. Notre responsabilité va donc bien au-delà du travail législatif, elle consiste à mener bataille dans l'opinion. Et il me semble que c'est le bon moment pour cela et que la société est prête à voir changer les comportements » ⁽¹⁾.

Au-delà de la sphère professionnelle, l'égalité doit progresser au sein des foyers pour permettre aux femmes et aux hommes de s'impliquer équitablement dans leurs vies professionnelle et personnelle respectives. Or, comme cela a été évoqué ci-avant l'inégale répartition des tâches domestiques et familiales n'évolue que lentement et le récent mouvement *#Metoo* ne s'est pas traduit par un bouleversement dans ce domaine. Si ce mouvement a permis de libérer la parole des femmes, notamment concernant les violences sexistes et sexuelles, ses conséquences n'ont à ce stade malheureusement pas permis de remettre en cause toutes ces inégalités.

Produit historique de la domination masculine, le rattachement de la sphère domestique à la femme doit aujourd'hui être radicalement remis en cause. La CFTC souligne d'ailleurs que *« pour encourager efficacement une évolution des mentalités, il faudra lutter contre des préjugés et des automatismes très anciens. Mais ces automatismes déjà en place se sont renforcés avec la crise [...]. Il est évident que tant que les inégalités salariales et la non-mixité des métiers existeront, une répartition plus équilibrée des charges parentales et familiales sera impossible »* ⁽²⁾.

Un tel changement de mentalité ne peut bien sûr s'envisager que de façon globale et sur un temps nécessairement long incluant les générations futures. En ce sens, la rapporteure insiste sur la nécessité de développer dès le plus jeune âge des référentiels d'égalité qui serviront ensuite de fondement aux mentalités, aux comportements et à la société de demain. Considérant que l'égalité est en soi un objectif de société qui doit être pris en compte dans le cadre de la politique familiale, elle reprend pour cela à son compte l'un des recommandations du Livre blanc de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes portant sur la lutte contre les violences conjugales ⁽³⁾.

(1) Voir le [compte-rendu](#) de l'audition de Muriel Pénicaud, ministre du Travail, par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, 29 mai 2018.

(2) Contribution écrite de la CFTC transmise à la mission d'information.

(3) Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, rapport d'information n° 2396 sur l'élaboration du Livre Blanc de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes portant sur la lutte contre les violences conjugales, 6 novembre 2019.

Proposition n° 18 : permettre le changement des mentalités et l'avènement d'une société d'égalité en assurant, conformément à l'article L. 312-16 du code de l'éducation, le respect effectif de l'obligation d'éducation à la sexualité et à l'égalité dans le cursus scolaire, notamment dès l'école primaire, en réaffirmant les obligations incombant aux directeurs d'établissement et en s'assurant de la formation des personnels et de l'existence de moyens humains et financiers suffisants pour mettre en œuvre les trois séances annuelles

2. Allonger le congé paternité

Les parents bénéficient d'un congé à raison de la naissance de leur enfant. Pour les salariés, il s'agit principalement d'un congé de 16 semaines pour les mères pour le 1^{er} ou le 2^e enfant (26 semaines pour le 3^e enfant), soit 6 semaines avant la naissance et 10 semaines après. S'il est possible de renoncer à une partie de son congé maternité, il est obligatoire de cesser de travailler au moins 8 semaines dont 6 après l'accouchement. Pour les pères, ce congé est de 11 jours calendaires consécutifs et il n'est pas obligatoire.

Une telle inégalité entre les congés maternité et paternité n'est pas sans poser de difficultés. Si le congé exclusif de la mère avant la naissance s'explique notamment par des éléments biologiques objectifs liés à l'état de grossesse, l'importante disproportion entre les 10 semaines de la mère et les 11 jours du père pour le congé après la naissance de l'enfant contribue à renforcer une inégale répartition des tâches et responsabilités parentales dès les premiers jours de l'enfant. Cela peut impliquer des difficultés particulièrement lourdes pour les mères, à travers des problématiques comme une forme de solitude, une charge mentale élevée ou alors des discriminations sur le marché du travail. Cela empêche également les pères de s'impliquer autant qu'ils pourraient le souhaiter dans l'arrivée de leur enfant.

Cette inégalité dans le rapport à la parentalité dès l'arrivée d'un enfant au sein d'une famille risque ensuite de se répercuter tout au long de la vie familiale. L'allongement du congé paternité contribuerait à mieux partager les tâches parentales entre les deux parents, inscrivant dès le début de la vie de famille un équilibre propice à l'épanouissement de chacun et facilitant pour les deux parents la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

Proposition n° 19 : mettre à l'étude l'allongement du congé paternité pour permettre un meilleur partage des tâches familiales entre les parents et favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes

3. Aménager le temps de travail et respecter la vie privée

Faire progresser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle implique nécessairement une réflexion quant au rapport de chacun au temps de travail. Il apparaît que les parents éprouvent régulièrement des difficultés à consacrer suffisamment de temps à leur vie familiale et avoir des enfants peut même parfois être considéré comme un « handicap » pour la vie professionnelle. Une telle perception nuit nécessairement au développement d'une vie familiale épanouie.

Certains aménagements du temps de travail, notamment les horaires atypiques augmentent les difficultés des salariés à concilier vie professionnelle et vie personnelle. Les horaires longs peuvent aussi être la cause de tensions familiales et, selon l'enquête de la Dares sur les conditions de travail et risques psychosociaux de 2016 ⁽¹⁾, 13 % des femmes et 14 % des hommes salariés déclarent se voir reprocher par leur entourage un manque de disponibilité liée aux horaires de travail. D'autres pratiques, comme les réunions de travail tôt le matin ou tard le soir, nuisent également à la gestion du quotidien des familles.

Ces difficultés peuvent même se traduire par un véritable mal-être. « 18 % des personnes évoquant des difficultés de conciliation enregistrent un score de bien-être psychologique faible et présentent un risque de syndrome dépressif, contre 9 % de ceux qui n'évoquent pas de difficultés de conciliation. Cet écart est plus important pour les femmes que pour les hommes » ⁽²⁾.

Certaines de ces pratiques et habitudes professionnelles seraient relativement faciles à modifier en s'appuyant sur une démarche volontariste des employeurs. Il s'agit d'ailleurs d'une attente forte de la part des salariés. Le baromètre résultant de l'enquête réalisée pour l'Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise ⁽³⁾ révèle que la conciliation entre vie privée et vie professionnelle est une préoccupation majeure pour 92 % des salariés interrogés (et pour 97 % des salariés qui sont parents d'enfants de moins de 3 ans) et 72 % d'entre eux estiment manquer de temps au quotidien. Ils expriment des attentes claires : pouvoir aménager ponctuellement les horaires de travail (42 %), bénéficier de davantage souplesse dans les modalités et des horaires de travail (40 %), bénéficier de mutuelles avantageuses pour les familles (34 %), avoir des horaires et charges de travail raisonnables (30 %), développer les possibilités de télétravail et travail à distance (27 %). En ce sens, il conviendrait que les entreprises prennent mieux en compte ces éléments et aspirations des salariés.

La rapporteure estime que la puissance publique doit inciter les entreprises et les partenaires sociaux à s'investir davantage dans la prise en compte du temps familial et de l'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle. Doivent dans ce cadre sans doute être abordés la limitation des amplitudes horaire, l'organisation des réunions hors des plages horaires trop matinales ou trop tardives, le développement du télétravail ou encore un aménagement plus souple du temps de travail afin de mieux prendre en compte d'éventuelles contraintes de garde d'enfants.

(1) Dares, enquête Conditions de travail - Risque psycho-sociaux 2016.

(2) Dares, « Conciliation difficile entre vie familiale et vie professionnelle - Quels sont les salariés les plus concernés ? », in Dares Analyses n° 045, septembre 2019.

(3) Enquête réalisée par l'institut de sondage ViaVoice en partenariat avec l'UNAF.

Proposition n° 20 : impliquer davantage les partenaires sociaux dans la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle

4. Penser cette conciliation tout au long de la vie, de la naissance du jeune enfant jusqu'à la place de nos aînés

Cette conciliation entre vie familiale et vie professionnelle concerne bien sûr les familles avec enfants, notamment lorsque les enfants sont jeunes et que les contraintes de garde sont particulièrement importantes. Elle ne doit toutefois pas se limiter à la garde des jeunes enfants mais concerne l'ensemble des âges de vie et jusqu'à la question de la prise en charge de nos aînés et de leurs rôles au sein des structures familiales.

La problématique de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle peut se poser de façon aiguë pour les aidants familiaux par exemple. Selon une étude réalisée par la DREES, en France les proches aidants sont 8,3 millions en 2008 et environ 57 % d'entre eux sont des femmes ⁽¹⁾ ; en 2017, une nouvelle enquête fait état de 11 millions de proches aidants dont 58 % de femmes ⁽²⁾.

« Préserver nos aidants : une responsabilité nationale »

Les aidants familiaux constituent un ensemble hétérogène aux profils et aux besoins différents. Le tome 2 du rapport de Dominique Gillot *Préserver nos aidants : une responsabilité nationale* souligne le poids des contraintes qui pèsent sur les aidants familiaux et qui peuvent avoir des conséquences dramatiques : perte du lien social, dépression, risque de détérioration de la santé, épuisement physique et moral, sentiment de culpabilité face à un éventuel renoncement...

Ce rapport pointe la difficulté de l'absence de statut juridique unifié et se demande comment garantir l'effectivité des droits existants et mieux concilier vie professionnelle et familiale en évitant la rupture du lien professionnel. Sécurisation du cadre juridique, implication et sensibilisation des employeurs à cette situation de salariés de plus en plus nombreux, valorisation des acquis de l'expérience des proches aidants, attention au retour en emploi sont autant de pistes à développer. Le rapport met en exergue la nécessaire convergence des dispositifs (droits à congés spécifiques, prestations compensatoires, services d'aides pour aidant, majoration des durées d'assurance retraite). Le rapport préconise une actualisation et une harmonisation législative des différents textes qui régissent ces droits : plus que jamais il est nécessaire d'instituer un cadre unifié du statut de proche aidant ciblé sur les besoins de l'aidant autant que sur le seul statut de l'aidé.

Source : synthèse du tome 2 du rapport de Mme Dominique Gillot sur la conciliation entre le rôle d'aidant et la vie professionnelle, Préserver nos aidants : une responsabilité nationale, juin 2018.

Le Gouvernement a récemment présenté une grande stratégie de mobilisation et de soutien des aidants visant à reconnaître le rôle des proches aidants mais aussi à améliorer leur qualité de vie.

(1) DREES, *Enquête de référence Handicap-Santé-Ménages de 2008*.

(2) « *Le baromètre des aidants* » réalisé par l'institut BVA en 2017.

Stratégie de mobilisation et de soutien des aidants

Priorité 1 : rompre l'isolement des proches aidants et les soutenir au quotidien

- mise en place d'un numéro téléphonique national de soutien des proches aidants dès 2020 ;
- création d'un réseau de lieux d'accueil labellisés « Je réponds aux aidants » dès 2020 ;
- création d'une plate-forme numérique « Je réponds aux aidants » d'ici à 2022 ;
- diversification et déploiement des offres d'accompagnement par des professionnels et des pairs dans tous les territoires.

Priorité 2 : ouvrir de nouveaux droits sociaux aux proches aidants et faciliter leurs démarches administratives

- le congé de proche aidant indemnisé pour les salariés, les travailleurs indépendants, les fonctionnaires et les chômeurs indemnisés, mis en place dès octobre 2020 ;
- dès janvier 2020, un congé de proche aidant pourra être pris dès l'arrivée en entreprise, sans attendre 1 an comme auparavant ;
- dès novembre 2019, des périodes de congé proche aidant ne compteront plus dans le calcul des droits au chômage pour éviter une baisse des allocations ;
- dès octobre 2020, le congé de proche aidant indemnisé au titre des droits à la retraite sera pris en compte automatiquement, sans formalités à accomplir.

Priorité 3 : permettre aux aidants de concilier vie personnelle et vie professionnelle

- l'assouplissement du congé de présence parentale et de l'allocation journalière de présence parentale pourront être pris de façon fractionnée, par demi-journées, dès janvier 2020 ;
- le retour à l'emploi des aidants qui ont dû arrêter de travailler pendant longtemps pour accompagner un proche sera facilité ;
- le soutien aux proches aidants sera inscrit en 2020 parmi les thèmes de la négociation obligatoire dans les entreprises et parmi les critères de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

Priorité 4 : accroître et diversifier les solutions de répit

- lancement d'un plan national de renforcement et de diversification des solutions de répit, adossé à un financement supplémentaire de 100 M € sur la période 2020-2022.

Priorité 5 : agir pour la santé des proches aidants, 31 % des aidants délaissant leur propre santé.

- Mieux comprendre les risques qui pèsent sur la santé des proches aidants, à travers une enquête de Santé publique France en 2020 ;
- instauration d'un « réflexe proches aidants » chez les professionnels de santé ou d'accompagnement à compter de 2020 ;
- identification du rôle de proche aidant dans le dossier médical partagé (DMP) en 2020.

Priorité 6 : épauler les jeunes aidants.

- sensibilisation des personnels de l'Éducation nationale ;
- aménagement des rythmes d'études pour les étudiants aidants dès fin 2019.

Source : <https://www.gouvernement.fr/aidants-une-nouvelle-strategie-de-soutien>

La rapporteure se réjouit de la mise en place de cette stratégie ambitieuse et tient à souligner l'importance de la sixième priorité sur les jeunes aidants. En effet,

comme elle a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises, les enfants aidants sont peu reconnus et peuvent souffrir d'un manque de suivi médico-social et d'une forme d'isolement. On compterait ainsi 500 000 enfants qui prendraient en charge l'accompagnement et l'aide quotidienne à un membre de leur famille malade, en situation de handicap ou devenu dépendant. Elle alerte sur les risques particuliers que courent ces enfants, notamment en termes de carences, de décrochage scolaire, de déscolarisation ou encore de désinsertion sociale.

A l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, elle avait d'ailleurs présenté un amendement visant à l'expérimentation d'un plan de sensibilisation aux jeunes aidants, à destination des professionnels du milieu scolaire. Avec pour but principal d'informer les équipes éducatives, médico-sociales et pédagogiques pour leur permettre de connaître les jeunes aidants et leurs spécificités, ce plan permettrait également de les aider à repérer les jeunes aidants, et à les orienter vers des solutions d'accompagnement. En cohérence avec cette proposition, elle salue la prise en compte de la sensibilisation des personnels de l'Éducation nationale et tient à rappeler l'importance cruciale de cet enjeu.

L'exemple des aidants et la récente crise sanitaire qui a mis en exergue l'importance des solidarités familiales et intergénérationnelles montrent à quel point la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est fondamentale en ce qu'elle constitue en réalité une condition à l'épanouissement de chacune et de chacun. La rapporteure estime que des efforts doivent être faits dans ce domaine afin de faciliter la vie des proches aidants, de leur permettre de porter assistance aux membres de leur famille sans risque trop élevé pour leur propre quotidien.

Proposition n° 21 : développer le congé de proche aidant en allongeant sa durée et en augmentant le montant de son indemnisation

Proposition n° 22 : améliorer le dispositif de baluchonnage et développer les maisons de répit sur l'ensemble du territoire

III. LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT, UN LEVIER POUR L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET L'ÉPANOUISSEMENT DE TOUS DANS LEUR VIE FAMILIALE

Permettre la construction et la gestion d'une famille sans avoir à renoncer à sa vie professionnelle, ou à une partie de celle-ci, aussi bien pour les mères que pour les pères, est un objectif de la politique familiale française qui prévoit pour cela des aides monétaires, d'une part, et le financement d'infrastructures d'accueil, d'autre part.

Aujourd'hui, plus de la moitié des enfants de moins de trois ans sont accueillis à titre secondaire ou principal dans des modes d'accueil formels, individuels ou collectifs. Si nombreux efforts ont été faits dans ce domaine, notamment pour augmenter le nombre de places en crèches, les marges de progrès

de la politique d'accueil du jeune enfant sont encore importantes pour garantir à toutes les familles de trouver un mode de garde adapté à leurs contraintes propres.

A. UNE POLITIQUE ENCORE INSUFFISAMMENT PERFORMANTE

Selon les dernières données de l'Observatoire national de la petite enfance ⁽¹⁾, 758 000 bébés sont nés en France en 2018. L'âge moyen de la maternité est de 30,6 ans. Cela représente une baisse de la fécondité, qui se traduit depuis plusieurs années par une baisse du nombre de jeunes enfants. « *Au 1^{er} janvier 2019, la France (y compris Mayotte) compte 4,5 millions d'enfants âgés de moins de 6 ans et 2,2 millions d'enfants de moins de 3 ans. La baisse du nombre d'enfants de moins de 6 ans amorcée en 2012 se poursuit. De même, le nombre d'enfants de moins de 3 ans diminue depuis 2011. Entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2019, le nombre d'enfants âgés de moins de 6 ans a baissé de 84 000 (soit -1,8 %) et celui des moins de 3 ans de 40 000 (soit -1,8 %) » ⁽²⁾. La grande majorité des enfants vivent avec leurs deux parents.*

ENFANTS ET TYPES DE FAMILLE (EN %)

	Répartition des enfants de moins de 3 ans	Répartition des enfants de moins de 6 ans
Famille « traditionnelle »	81,8	79,0
Famille monoparentale	10,1	12,4
Famille recomposée	8,1	8,6
Ensemble	100,0	100
Vit avec deux parents	89,8	86,2
Vit avec un seul parent	10,2	13,8
Ensemble	100,0	100,0

Source : Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant, rapport annuel, édition 2019. – chiffres issus de l'enquête Famille et logements 2011 de l'Insee.

Comment sont gardés ces jeunes enfants ? Plusieurs dispositifs se complètent : l'accueil individuel, l'accueil collectif et la préscolarisation principalement.

1. Les modes de garde du jeune enfant

a. Capacités théoriques d'accueil

Concernant l'accueil individuel, en 2017, la DREES recensait 406 900 assistantes et assistants maternels agréés en France, ce qui correspond environ à 951 700 places de garde disponible, dont une majeure partie est en fait réservée aux enfants âgés de moins de trois ans. Rapporté au nombre d'enfants de

(1) Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant, rapport annuel, édition 2019.

(2) Ibid.

moins de 3 ans cela correspond à environ 33,4 places de garde potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2017. En sus des assistants maternels, on estime qu'environ 46 000 places de garde au domicile familial par une personne salariée ayant passé un contrat directement avec les parents, ou *via* un prestataire, ont été offertes aux enfants de moins de 3 ans en 2017.

Concernant l'accueil collectif, « en 2017, les 12 342 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) bénéficiant d'une prestation de service unique (PSU) offrent une capacité d'accueil d'un peu plus de 408 700 places destinées aux enfants âgés de moins de 6 ans. L'offre proposée par les établissements non financés par la Psu, comme certaines crèches de personnel exclusivement, des micro-crèches et des crèches familiales fonctionnant avec le complément de mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) est plus faible puisqu'elle représente 40 100 places environ »⁽¹⁾.

Par ailleurs, la préscolarisation permet l'accueil de 93 600 enfants de deux ans à la rentrée 2015, soit 11,5 % des enfants de cet âge et 3,9 % des enfants de moins de trois ans. Enfin, l'enseignement préélémentaire, qui s'adresse aux enfants à partir de 3 ans, accueillait, à la rentrée 2018, 2 492 500 enfants au sein de 34 000 écoles. À 3 ans et demi, 86 % des enfants fréquentent l'école

CAPACITÉ THÉORIQUE D'ACCUEIL PAR LES MODES D'ACCUEIL « FORMELS » POUR 100 ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS EN 2017

	Capacité théorique d'accueil	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %)
Assistant(e) maternel(le) employé(e) directement par des particuliers	770 800	33,4
Salarié(e) à domicile	46 100	2,0
Accueil en EAJE (collectif, familial et parental, micro-crèche)	448 800	19,5
École maternelle	92 600	4,0
Capacité théorique d'accueil par l'ensemble des modes d'accueil « formels »	1 358 300	58,9

Source : Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant, rapport annuel, édition 2019. – chiffres issus de l'enquête Famille et logements 2011 de l'Insee.

b. Recours aux modes de garde par les familles

Cet effectif d'accueil reste théorique et il apparaît en réalité que « les enfants de moins de 3 ans sont le plus souvent gardés par leurs parents, essentiellement par la mère, à titre principal. En dehors de ce mode de garde, c'est l'accueil chez l'assistant(e) maternel(le) qui est le plus fréquent. Le recours aux différentes solutions d'accueil varie selon le niveau de vie des parents et le territoire »⁽²⁾.

Ainsi, en semaine, 61 % des enfants de moins de trois ans sont gardés par leurs parents, 19 % par un ou une assistante maternelle agréée, 13 % en EAJE, 3 %

(1) Ibid.

(2) Ibid.

à l'école, 3 % par les grands-parents ou d'autres membres de la famille, 1 % par une garde à domicile et 1 % par d'autres modes de garde ⁽¹⁾. L'accueil par les assistants maternels demeure ainsi le mode de garde, hors milieu familial, le plus développé. En 2018, 787 900 familles ont perçu un complément de libre choix de mode de garde (CMG), pour le recours à un assistant maternel soit une baisse de 2 % par rapport à 2017.

La diversité des modes de garde est une richesse et il convient de rappeler que les enfants sont parfois accueillis dans plusieurs structures. *« Au cours de la semaine de référence, 32 % des enfants ne sont gardés que par leurs parents sans aucun autre mode d'accueil, 48 % sont confiés à un intervenant en plus de leurs parents et 19 % sont pris en charge par au moins deux autres intervenants que leurs parents. Pour près de la moitié des enfants de moins de 3 ans, les solutions d'accueil adoptées associent les parents à un(e) assistant(e) maternel(le) ou à un EAJE. Ainsi, respectivement 18 % et 12 % des enfants de moins de 3 ans sont d'abord gardés par un(e) assistant(e) maternel(le) agréée ou un Eaje, et à titre secondaire par leurs parents. L'accueil par un(e) assistant(e) maternel(le) ou un Eaje à titre secondaire, en relais des parents, est également fréquent et concerne respectivement 9 % et 8 % des enfants de moins de 3 ans »* ⁽²⁾.

Le recours aux différents types de mode de garde est influencé par la zone géographique de résidence, ainsi que par l'activité des parents et par le niveau de revenus des parents. Ainsi, par exemple, dans les familles les moins aisées 6 enfants sur 10 sont gardés exclusivement par leurs parents et 5 % seulement sont accueillis au moins une fois par semaine par un assistant maternel, tandis que, dans les familles les plus aisées, seulement 1 enfant sur 10 est gardé exclusivement par ses parents et plus de 46 % sont accueillis au moins une fois par semaine par un assistant maternel.

2. La convention d'objectifs et de gestion (COG) pour 2018-2022

a. Les principaux axes de travail de la COG

La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre la CNAF et l'État pour la période 2018-2022 engage la branche « famille » de la Sécurité sociale sur des objectifs quantifiés et soumis à une évaluation en termes de qualité de service et de productivité. Les contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion (CPOG), signés entre la CNAF et chacune des CAF, déclinent les objectifs nationaux selon les réalités et les besoins locaux.

La COG 2018-2022 fixe trois axes de travail principaux :

– agir pour le développement des services aux allocataires à travers notamment le financement de 30 000 places supplémentaires en établissements d'accueil du jeune enfant et de 1 000 relais assistants maternels supplémentaires,

(1) Source : DREES, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2013.

(2) Ibid.

ainsi que de 500 000 places supplémentaires en accueils de loisirs dans le cadre du « plan mercredi » et de 500 lieux d'accueil enfants-parents ;

– garantir la qualité et l'accès aux droits en modernisant le modèle de production du service ainsi que la relation de service ;

– mobiliser les personnels et moderniser le système d'information à travers une transformation numérique profonde, un renforcement des coopérations, une meilleure évaluation des politiques publiques.

b. La création de places en crèche

En 2017, 15 914 places en crèches ont fait l'objet d'une décision de financement pour 223,3 millions d'euros. En 2018, 6 259 places ont fait l'objet d'une décision de financement pour 74,5 millions d'euros ; ces projets représentent 4 449 places fonctionnant en PSU et 1 810 fonctionnant avec la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). En 2019, ce sont 7 577 places qui ont fait l'objet d'une décision de financement.

Le financement des EAJE représentait en 2018 3,4 des 5,7 milliards de budget du Fonds national d'action sociale (FNAS). Ce sont 1 964 places d'accueil en EAJE qui ont été créées (plus exactement 4 206 ont été créées, mais 2 242 ont dans le même temps été supprimées). Cela signifie que seules 50,3 % des places nouvelles en EAJE fonctionnant en PSU qui avaient fait l'objet d'une décision de financement en 2017 ont ouvert avant la fin de l'année 2018, alors que cette proportion était de l'ordre de 60 % les années précédentes ⁽¹⁾.

Les plans crèches

Afin d'accompagner la création de places d'accueil du jeune enfant, la circulaire C2018-003 définissant les modalités du 9^{ème} plan crèche, dénommé « Plan d'investissement pour l'accueil des jeunes enfants » (Piaje) a été diffusée aux CAF début décembre 2018. Il doit contribuer à la création de 30 000 places PSU nettes sur l'ensemble du territoire durant la période conventionnelle.

Doté de 609,5 millions d'euros sur la durée de la COG, le Piaje s'inscrit dans la continuité du 8^{ème} plan crèche (Ppicc) qu'il remplace. Il porte plusieurs inflexions visant à mieux cibler les aides à l'investissement. Celles-ci seront majorées dès que le taux de couverture en mode d'accueil est inférieur à la moyenne nationale afin d'accentuer l'effort de rééquilibrage territorial. Les projets s'inscrivant dans une démarche environnementale bénéficieront également d'une meilleure solvabilisation.

Au côté des objectifs de développement de l'offre, la branche Famille déploie une stratégie de maintien de l'offre existante. Pour rénover le parc existant, les Caf peuvent mobiliser le fonds de modernisation des EAJE. La circulaire définissant les modalités de ce fonds a été diffusée en décembre 2018.

Source : Branche famille, COG 2018-2022 – synthèse du bilan d'étape 2018.

(1) Source : CNAF.

Par ailleurs, en 2018, ce sont environ 7 500 nouvelles places en micro-crèches fonctionnant en PAJE et accueillant moins de 10 enfants qui ont été créées, contre 6 400 en 2017, passant ainsi en 2018 à un total de 48 900 places offertes.

Les crèches familiales sont quant à elles passées entre 2017 et 2018 de 38 700 à 36 400, soit une réduction de 2 300 places, et les crèches parentales de 4 500 à 4 400, soit une réduction de 100 places offertes. Ont également été développées les places en crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP).

Les crèches AVIP

La difficulté d'accès aux solutions d'accueil des jeunes enfants, en particulier pour les cheffes de famille monoparentale, constitue un frein majeur de retour à l'emploi : selon un rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc), seuls 3 % des enfants issus des familles bénéficiaires d'un minimum social sont gardés en crèche.

En effet, malgré le quota de 10 % de places réservées aux bénéficiaires des minimas sociaux instauré en 2013 et conforté par le Plan pauvreté 2015-2017, les demandeurs d'emploi peinent à obtenir une place en crèche, rendant difficile l'accès à un entretien d'embauche, à une formation professionnelle ou à une période d'essai.

C'est pour répondre à ces difficultés que le développement de crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) a été initié, originellement par l'Institut d'Éducation et des Pratiques Citoyennes (IEPC).

Les crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) ont ainsi une double mission :

- réserver une place en crèche de jeunes enfants (0-3 ans) de parents sans emploi ;
- les accompagner vers l'emploi ou la formation professionnelle.

Le public visé est celui des jeunes parents éloignés de l'emploi, très souvent des cheffes de famille monoparentale, dont l'enfant est âgé entre 0 et 3 ans.

Les ministères chargés des affaires sociales et de l'emploi, ainsi que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et Pôle emploi ont décidé de s'unir pour promouvoir la diffusion de cette démarche exemplaire, et ainsi toujours mieux accompagner les parents qui ont besoin de temps pour conduire leurs démarches de recherche d'emploi.

Cette priorité a été réaffirmée le 13 septembre 2018, lorsque le Président de la République, à l'occasion de la présentation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, a lancé la mobilisation en vue du déploiement de 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) d'ici 2020, afin de favoriser l'égalité des chances dès les premiers pas et de rompre la reproduction de la pauvreté.

Source : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/familles-enfance/accueil-du-jeune-enfant/article/les-creches-a-vocation-d-insertion-professionnelle-avip>.

3. Des résultats insuffisants de la politique d'accueil du jeune enfant

Déjà au cours de la période précédente, en lien avec la COG 2013-2017, les objectifs fixés en matière de développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants, qui prévoyaient la création de 275 000 nouvelles solutions, dont 100 000 relevant de l'accueil collectif, n'ont pas été atteints. En effet, entre 2013 et 2017, 62 500 solutions nettes d'accueil collectif supplémentaires ont été créées, soit un taux de

réalisation de l'objectif de 62 % de l'objectif fixé par la précédente COG ⁽¹⁾. Au fil de ses auditions, la rapporteure a pu constater que le même risque de non-réalisation pesait sur les objectifs de la COG actuelle.

a. Des inquiétudes quant à la création de nouvelles places en crèche

L'UNAF souligne que les trois modes d'accueil principaux des enfants de moins de 3 ans (EAJE, assistants maternels et congés parentaux) accusent un fort retard dans l'atteinte des objectifs chiffrés du nombre de places offertes.

Ces inquiétudes sont largement partagées par les autres associations et partenaires sociaux. Ainsi, l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES) estime que le « *bilan à mi-parcours de la COG État/CNAF 2018-2020 est assez mitigé, entre des objectifs qui vont dans le bon sens mais une application qui reste très partielle dans les faits, notamment du fait de l'absence de circulaire d'application pour de nombreux dispositifs et de lenteurs administratives* » ⁽²⁾. FO affirme également que l'objectif de création de 30 000 places PSU ne pourra pas être tenu, en raison notamment d'un manque de partenariats locaux. La CFTC estime quant à elle qu'à mi-parcours de la COG, le bilan est mitigé, « *notamment en termes de création de places d'accueil en crèche dont l'objectif a pu sembler modeste : 30 000 places d'ici 2022. Le résultat quantitatif de 2018 en nombre de places est modeste comme chaque première année de COG mais les résultats 2019 s'annoncent meilleurs, tant en créations de places nettes qu'en décisions de créations* » ⁽³⁾.

Allant même plus loin et estimant que l'accueil collectif est un souhait prioritaire des parents, l'Union des familles laïques appelle à un « *un investissement massif dans le domaine des Établissements d'accueil du jeune enfant, notamment dans les zones sous tensions* » et à la création de « *300 000 places d'EAJE pour satisfaire les besoins réels des familles, bien loin des 30 000 places envisagées d'ici 2022 par le Gouvernement* » ⁽⁴⁾.

Sans présumer de la conclusion de la COG, il semble effectivement qu'à mi-parcours l'objectif de création des 30 000 nouvelles places de crèche ne puisse que difficilement être atteint.

b. Une vision dévalorisée des métiers de l'accueil individuel

Les auditions ont également fait apparaître des inquiétudes quant à la situation des assistantes et assistants maternels. FO dénonce ainsi un « *accueil individuel [qui] souffre d'une dévalorisation et d'un manque de professionnalisation du métier et la profession suscite peu d'intérêt. Les formations*

(1) Programme de qualité et d'efficience (PQE) « famille », annexé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020.

(2) Contribution écrite de l'UDES transmise à la mission d'information.

(3) Contribution écrite de la CFTC transmise à la mission d'information.

(4) Contribution écrite de l'UFAL transmise à la mission d'information.

doivent être revalorisées et développées pour permettre une augmentation de l'accueil individuel. Le développement des RAM est une source de professionnalisation mais les moyens développés, là encore, restent insuffisants »⁽¹⁾.

Dans la même logique, la CFTC appelle à une meilleure reconnaissance de la valeur et de la place du métier d'assistant maternel. *« Les assistantes maternelles ont le sentiment d'être un peu les mal-aimées des politiques d'accueil du jeune enfant. Elles ont très mal vécu à la fin de l'année dernière les dispositions de la Loi de financement de sécurité sociale leur demandant d'inscrire leurs disponibilités sur le site de la Cnaf Monenfant.fr. Leurs critiques étaient vives. Il va falloir les rassurer et les convaincre. Leur expliquer que la professionnalisation et la reconnaissance de leur métier passe aussi par l'identification, la connaissance, la disponibilité, la description de l'offre de toutes les assistantes maternelles »⁽²⁾.*

Par ailleurs, la rapporteure insiste sur la nécessité d'améliorer les conditions de travail des assistantes et assistants maternels, en garantissant leur sécurité et leur accès au droit, comme l'accès à la médecine du travail par exemple.

c. La persistance d'inégalités sociales et territoriales

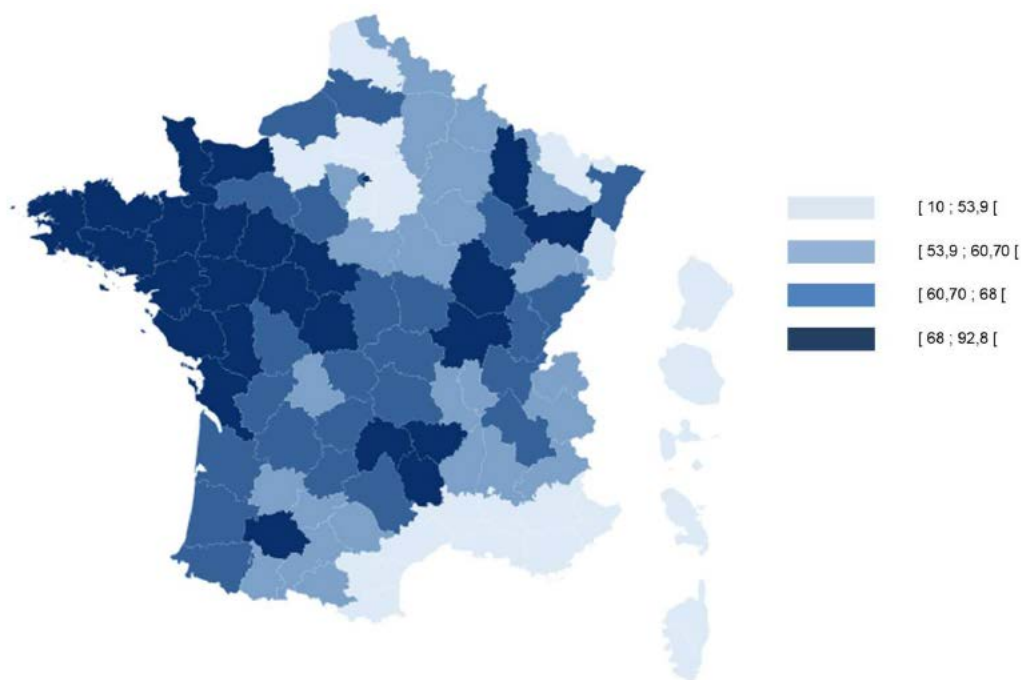
Reconnaissant que la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans a récemment augmenté, passant de 57,7 places en 2016 à 58,9 places en 2017, la CFTC juge toutefois que celle-ci demeure *« insuffisante et très inégale »*. *« De fortes disparités territoriales sont à noter, avec une capacité d'accueil qui varie de 10 places pour 100 enfants en Guyane à 93 places en Haute-Loire. En Île-de-France, Paris et les Hauts-de-Seine bénéficient des capacités d'accueil les plus élevées, avec près de 74 places, mais seulement 32 places en Seine-Saint-Denis. Par ailleurs, en matière d'accès à la crèche, comme dans beaucoup d'autres domaines, des inégalités sociales au sein de la population persistent et se creusent. Seulement 5 % des enfants issus de milieux défavorisés sont accueillis en crèche, contre 22 % pour ceux issus de milieux favorisés »⁽³⁾.*

(1) Contribution écrite de FO transmise à la mission d'information.

(2) Contribution écrite de la CFTC transmise à la mission d'information.

(3) Ibid.

CAPACITÉ THÉORIQUE D'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS PAR LES MODES DE GARDE « FORMELS » POUR 100 ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS (EN %), SELON LE DÉPARTEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2017



Source : PQE « famille », annexé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020.

Ces inégalités sont bien évidemment prises en compte dans le cadre de la politique d'accueil du jeune enfant et d'ailleurs la toute première action prévue par la COG est bien de « *développer l'offre d'accueil du jeune enfant en luttant contre les inégalités sociales et territoriales et en améliorant son efficacité* »⁽¹⁾. Ainsi une « *part significative* » des 30 000 places de crèche supplémentaires sont prévues dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Si la politique familiale doit demeurer une politique à destination de toutes les familles, la rapporteure souligne toutefois que le soutien aux familles en difficultés doit également faire partie des priorités à prendre en compte dans l'amélioration de la politique d'accueil du jeune enfant.

B. SIMPLIFIER, DÉVELOPPER ET HARMONISER LES MODES DE GARDE

Chaque famille, chaque parent devrait pouvoir bénéficier d'un mode de garde adapté. Il s'agit là d'une nécessité pour permettre l'épanouissement de chacun des membres de la famille et cela implique sans doute d'améliorer la qualité et la souplesse des différents modes de garde afin de mieux prendre en compte la réalité des contraintes de chacun.

1. Garantir un mode de garde adapté à chaque famille : une priorité de la politique familiale

Le développement des modes de garde mis à disposition des familles pour accueillir les jeunes enfants est une priorité historique de la politique familiale qui

(1) Branche famille, Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2012-2022.

a toujours veillé à la qualité des différents accueils offerts. Cette qualité s'est ainsi concentrée d'abord sur les aspects sanitaires et la lutte contre la mortalité infantile, puis, dans un second temps, sur le soutien à la parentalité, ainsi que sur les services à caractère social et la réduction des inégalités. Elle intègre aujourd'hui également des éléments quant à la fonction éducative de l'accueil du jeune enfant qui doit permettre un véritable accompagnement de son développement, avec notamment une volonté de mieux prendre en compte les capacités, éventuellement précoces, de chacun et de s'adapter également à l'environnement social et familial qui a bien sûr une influence sur la réalisation des potentialités des enfants. Le déploiement de la préscolarisation vise lui aussi à mieux prendre en charge l'éducation et le développement des enfants

Comme cela a pu être dit précédemment, la politique d'accueil du jeune enfant est également essentielle du point de vue de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, comme l'a d'ailleurs largement démontré la récente crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Que l'on soit en emploi ou en recherche d'emploi, il est nécessaire d'avoir la possibilité de recourir à un mode de garde adapté, au coût et à la distance accessibles. La recherche d'un mode de garde adéquat est souvent source d'inquiétudes pour les parents et il s'agit là d'un élément essentiel pour faciliter la vie des familles. La CFTC souligne d'ailleurs cet enjeu et les problématiques rencontrées : *« devant la difficulté à trouver des modes de garde collectifs proches de leur domicile et surtout devant le nombre de places très insuffisant par rapport aux besoins des familles, les familles doivent poursuivre leurs recherches pour trouver une assistante maternelle. Mais, là aussi, la recherche est très difficile. Les structures et les modes d'accueil sont non seulement notoirement insuffisants mais répartis de façon très inégale sur le territoire. Malgré les aides de la CAF, les parents se retrouvent souvent sans aucune solution de garde et doivent "se débrouiller" en comptant sur la famille, les parents ou les voisins, ce qui a des impacts très négatifs sur les conditions de vie des enfants mais aussi des parents »* ⁽¹⁾.

L'accès à un mode de garde est également une condition de l'égalité, notamment professionnelle, entre les femmes et les hommes. En effet, à ce stade, ce sont très majoritairement les femmes qui interrompent leur carrière pour se consacrer à la garde et à l'éducation de leurs enfants. Si ce choix peut tout à fait être pris librement, il n'en reste pas moins que sans mode de garde adapté les mères peuvent se voir contraintes de prendre cette décision. En effet les inégalités salariales impliquent souvent que la femme a le salaire le moins élevé du couple et si l'un des parents doit arrêter de travailler pour se consacrer aux enfants, le choix se portera mécaniquement sur la mère. Une répartition plus équilibrée des salaires et des responsabilités professionnelles participerait de fait à un rééquilibrage de cette réalité qui doit aujourd'hui être mieux prise en compte par la politique familiale.

(1) Contribution écrite de la CFTC transmise à la mission d'information.

Pour la CFTC, « *les politiques publiques [tiennent] compte des besoins et des aspirations des familles et ne pas priver les couples de leur liberté dans leurs choix et l'organisation de leur vie familiale. Il n'appartient pas à l'État de décider à leur place. Chaque famille doit pouvoir choisir le mode de garde et l'éducation qu'elle souhaite donner à son enfant. Si l'un ou l'autre des parents souhaite interrompre sa carrière pour consacrer plus de temps à son enfant en matière de soins et d'éducation, il doit pouvoir le faire sans sacrifier sa carrière ou le budget familial. Si, par contre, les parents souhaitent tous les deux continuer leur carrière et faire garder leur enfant, ils doivent pouvoir trouver facilement et à proximité de leur domicile un mode de garde qui leur convienne, qu'il soit collectif (crèche) ou privé (assistance maternelle)* »⁽¹⁾.

2. Augmenter le nombre de places d'accueil du jeune enfant pour permettre l'accès à un mode de garde adapté sur l'ensemble du territoire

a. Développer et valoriser le travail des assistants maternels

L'accueil individuel constitue le premier mode d'accueil formel des enfants de moins de 3 ans (en dehors de la garde par un membre de la famille). Il représente donc une part importante des dépenses de la CAF et est notamment soutenu par le versement du complément de libre choix du mode de garde (CMG) qui a représenté 6 milliards d'euros versés aux parents en 2017. « *Pour autant, le secteur est marqué par un recul de l'activité depuis 2012 : le nombre de familles bénéficiaires du complément mode de garde a reculé de 5 % entre 2012 et 2016. Cette offre souffre d'un déficit d'information et d'image auprès des parents (moins d'un tiers des familles expriment le souhait de recourir à ce mode d'accueil), déficit que la branche Famille entend contribuer à corriger, aux côtés de l'ensemble des acteurs concernés* »⁽²⁾.

Ce même constat est partagé par exemple par l'Union des familles laïques (UFAL) qui constate « *depuis de nombreuses années une érosion du nombre d'assistantes maternelles en dépit des volontés politiques visant à encourager le recours à cette solution individuelle de garde. La mise en place, encouragée par les Caf, de réseau d'assistantes maternelles (RAM) ou de maisons d'assistantes maternelles constituent des solutions appréciables pour faciliter le recours à une assistante maternelle mais ne règle que marginalement la crise qui frappe ce secteur de la petite enfance. Cet état de fait est intimement lié à la grande précarité sociale qui touche les assistantes maternelles [...] La reconnaissance statutaire des assistantes maternelles voire leur salarisation constituent un impératif de premier ordre pour endiguer la crise de ce secteur. Toutefois l'amélioration des conditions d'exercice des assistantes maternelles ne doit pas avoir pour finalité de réduire la*

(1) Ibid.

(2) Branche famille, Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2012-2022.

capacité d'accueil collectif du jeune enfant et les efforts indispensables à réaliser pour accroître le nombre de places d'EAJE »⁽¹⁾.

Les assistants maternels constituent un mode de garde adapté à certains territoires et ne doivent en aucun cas souffrir d'une image dégradée qui contribuerait à leur sous-utilisation. Ils constituent par exemple une solution pertinente pour certains territoires ruraux dans lesquels la faible densité de population ne permet pas un taux de remplissage suffisant des EAJE. Leur souplesse d'organisation et leur proximité peuvent aussi permettre à certains parents de mieux concilier leur vie personnelle et leur vie professionnelle.

La rapporteure considère donc comme prioritaire d'accroître l'attractivité et la reconnaissance de ce métier. Le développement des relais d'assistants maternels (RAM) et des maisons d'assistants maternels (MAM) constituent sans doute des solutions à encourager. Ils permettent en effet de créer des liens entre les professionnels des métiers de la petite enfance. En outre, comme le signale d'ailleurs l'Association nationale de regroupements d'associations de maisons d'assistants maternels (ANRAMAM), il conviendrait de renforcer la formation des assistants maternels en accroissant la formation initiale et en développant la formation continue.

Proposition n° 23 : Accroître l'attractivité et la reconnaissance du métier d'assistant maternel, notamment en développant les relais d'assistants maternels (RAM) et des maisons d'assistants maternels (MAM), ainsi qu'en améliorant la formation initiale et continue

b. Augmenter le nombre de places en crèche

L'augmentation du nombre de places de garde offertes en EAJE est un objectif clairement identifié par la politique familiale et par les différentes COG entre l'État et la CNAF qui se sont succédé ces dernières années. La COG 2018-2022 prévoit en ce sens la création de 30 000 places. Toutefois, le nombre de places nécessaires pour progresser dans l'accueil des jeunes enfants fait débat et l'UFAL estime par exemple que ce sont 300 000 places qui seraient nécessaires pour satisfaire les besoins des familles. Elle précise que *« les structures collectives de garde sont plébiscitées par les familles du fait des normes sanitaires et d'encadrement des enfants, mais également car elles sont nettement moins coûteuses pour les familles que les autres formes d'accueil. Par ailleurs, les crèches et haltes garderies contribuent à la socialisation des jeunes enfants »⁽²⁾.*

Plusieurs difficultés sont remontées par les associations familiales et les partenaires sociaux, notamment l'insuffisance des investissements qui demeurent en deçà des exigences strictes de création d'un EAJE, le gel de la PSU deux exercices de suite, une profusion de normes qui ne seraient pas toujours

(1) Contribution écrite de l'UFAL transmise à la mission d'information.

(2) Contribution écrite de l'UFAL transmise à la mission d'information.

compréhensibles, une rigidité parfois trop stricte dans les demandes de dérogations, une pénibilité non reconnue de certains métiers liés à la garde d'enfants, *etc.*

La rapporteure considère que l'accueil collectif en EAJE correspond à une véritable demande de la part des familles et appelle donc à poursuivre les efforts réalisés en matière de création de nouvelles places. *A minima*, il semblerait opportun de garantir la réalisation des 30 000 places prévues par la COG 2018-2022.

Proposition n° 24 : accélérer la création des places en crèche prévues dans le cadre de la COG 2018-2022 et permettre le déploiement d'une politique d'accueil du jeune enfant plus complète et opérationnelle

c. Porter une attention particulière à l'accueil des jeunes enfants en situation de handicap

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées est à l'origine de nombreuses avancées pour les personnes en situation en handicap et notamment pour les enfants et leur accès à un mode d'accueil.

La loi de 2005 affirme ainsi que « *les établissements et les services d'accueil non permanent d'enfants [...] concourent à l'intégration des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique qu'ils accueillent* ».

Toutefois, rien n'oblige une structure à accueillir un enfant en situation de handicap, puisque celle-ci doit simplement « concourir » à son intégration.

Les gestionnaires de crèche devraient toutefois être incités à favoriser l'inclusion des jeunes enfants porteurs de handicap, afin de leur permettre de partager la vie en collectivité et d'amener les autres enfants à se familiariser avec le handicap, pour construire une société inclusive. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), dans un rapport de 2018 consacré à l'accueil des enfants en situation de handicap de moins de 6 ans ⁽¹⁾ souhaite d'ailleurs que cet accueil soit considéré « *comme une évidence de principe et d'usage* ».

La rapporteure tient à saluer les nombreuses initiatives de terrain qui permettent d'accueillir les enfants porteurs de handicap. L'association Ebullescence, en particulier, est à l'origine d'un projet inédit, visant à ouvrir un réseau de structures pour les enfants de dix-huit mois à six ans, présentant des troubles du neuro-développement. La première crèche devrait ouvrir à la Garenne Colombes le 2 novembre 2020.

(1) https://handicap.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_inclusion_handicap_-petite_enfance.pdf

Les Bulloins, premier réseau de crèches adapté pour les enfants avec des troubles du neuro-développement

Fondé par deux expertes de la petite enfance et des troubles du neuro développement, ce réseau de crèche propose :

- d’accompagner précocement des enfants (dès 18 mois) ayant des troubles du neuro-développement dans des établissements d’accueil du jeune enfant adaptés à leurs spécificités sensorielles ;
- d’inclure la famille dans le suivi de l’enfant selon un programme structuré, alliant des techniques innovantes (numérique, robotique) et une approche commune à toute l’équipe transdisciplinaire ;
- de mettre en oeuvre des apprentissages basés sur les neurosciences en respectant le développement de l’enfant pour favoriser une inclusion scolaire réussie ;
- de former les professionnels et les aidants au diagnostic pour un dépistage précoce et un meilleur accompagnement et d’associer une recherche clinique appliquée pour mesurer l’impact de cet accompagnement précoce.

À côté des aides financières destinées à favoriser l’accueil des enfants en situation de handicap (*voir supra*), la rapporteure souhaite que de tels projets puissent être généralisés sur l’ensemble du territoire.

Proposition n° 25 : Encourager le développement de structures d’accueil de jeunes enfants en situation de handicap sur l’ensemble du territoire

d. Repenser l’organisation des acteurs en un véritable service public de la petite enfance

Dans sa contribution transmise à la rapporteure, l’UNAF insiste sur « *la nécessité de redonner un nouveau souffle à la politique de la petite enfance en proposant un parcours indicatif pour les familles. L’idée est de partir des attentes des familles qui estiment que le meilleur mode d’accueil pour leur enfant varie en fonction de l’âge de ce dernier. En effet, avant 6 mois, 86 % des parents interrogés dans le cadre du baromètre petite enfance estiment que le mode d’accueil le plus adapté pour l’enfant est la garde par l’un des parents (et cette proportion est en nette hausse ces dernières années), ils sont 70 % à 1 an, puis ce pourcentage descend à 22 % au-delà de 12 mois. [...] L’UNAF serait favorable à ce que soient décloisonnés les modes d’accueil pour s’adapter aux besoins et rythmes de l’enfant dans une logique de parcours de l’enfant et celles visant à mixer l’accueil par les parents, l’accueil formel individuel et collectif trop souvent encore opposés les uns aux autres. [...] S’agissant enfin de la gouvernance, l’Unaf est favorable à l’identification d’un chef de file pour attribuer une compétence petite enfance à un acteur identifié (communes, intercommunalités, État/communes) et à créer un droit pour les familles à une place d’accueil dans un premier temps aux enfants de plus de deux ans ou au public prioritaire puis à terme à l’ensemble des familles* ».

La rapporteure souligne l'intérêt de cette analyse et considère qu'il serait en effet plus efficace d'uniformiser la gestion de la politique d'accueil du jeune enfant afin de gagner en efficacité, mais également en cohérence et en équité. À travers une meilleure organisation, une nouvelle gestion de ce type permettrait, d'une part, de mieux calibrer les places d'accueil offertes en fonction des besoins réels des parents et, d'autre part, de mieux coordonner les différents acteurs impliqués et d'améliorer de manière structurelle les conditions sociales et professionnelles des différents métiers de la petite enfance.

Cela serait en outre l'occasion de repenser l'information des familles sur les modes de garde et peut-être également de manière plus large sur les dispositifs et prestations existant dans le cadre de la politique familiale.

Proposition n° 26 : mettre en place un véritable « service public de la petite enfance », rationalisant l'ensemble des dispositifs de garde d'enfant, avec l'objectif que chaque enfant de jusqu'à trois ans bénéficie d'un mode de garde

Proposition n° 27 : améliorer la qualification, en formation initiale et continue, des professionnels de la petite enfance, ainsi que la valorisation de ces métiers

3. Agir sur les coûts des modes de garde

a. Les dépenses publiques en faveur de l'accueil du jeune enfant

Malgré les prestations prévues, notamment dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant, le coût des modes de garde demeure problématique pour un certain nombre de familles. Ce coût varie considérablement selon le niveau de revenu et selon le mode d'accueil de l'enfant.

La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

Destinée aux parents d'un enfant de moins de 3 ans, la PAJE a pour objet d'aider à assurer les dépenses liées à l'entretien et l'éducation d'un enfant. Versée sous condition de ressources, il s'agit d'une aide financière qui comprend :

- la prime à la naissance ou à l'adoption et l'allocation de base au moment de l'arrivée d'un enfant au foyer ;
- la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) si l'enfant est né à compter du 1^{er} janvier 2015 ou le complément de libre choix d'activité (Clca) s'il est né avant cette date, et si l'un des deux parents réduit son temps de travail ou arrête de travailler pour garder l'enfant ;
- le complément de libre choix du mode de garde (CMG), qui peut être versé jusqu'aux 6 ans de l'enfant, si celui-ci est gardé par une assistante maternelle agréée, une garde d'enfants à domicile, une association, une entreprise ou une micro-crèche.

Toutes ces aides sont cumulables sous certaines conditions.

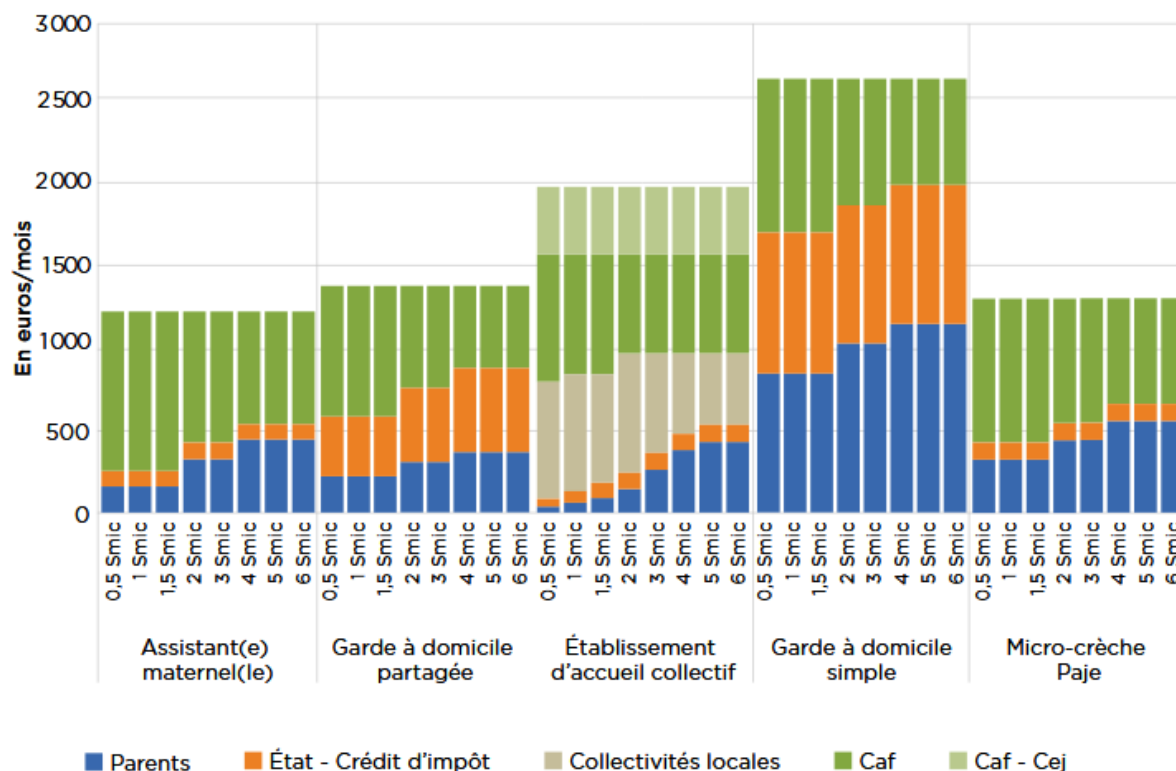
Source : CAF

En 2019, la participation publique totale au financement des différents modes d'accueil représente entre 63 % et 89 % du coût de l'accueil, sauf pour la garde à domicile non partagée et la garde en micro-crèche, qui sont les modes d'accueil les plus onéreux.

S'agissant des enfants de moins de 3 ans, le mode d'accueil collectif représente le premier poste de dépense publique avec 6,7 milliards d'euros qui sont consacrés au financement des EAJE et 5 milliards d'euros pour les dépenses relatives aux modes d'accueil individuel qui passent majoritairement par le complément libre choix de mode de garde. Par ailleurs la PreParE et l'assurance vieillesse des parents au foyer (Avpf) représentent une masse financière de 1,4 milliard d'euros. De plus, 561 millions d'euros sont consacrés à la scolarisation des enfants de 2 ans. En comptabilisant également les dépenses fiscales (crédits et réductions d'impôt) pour un montant d'1,4 milliard d'euros, la dépense pour les enfants de moins de 3 ans atteint 15,1 milliards d'euros.

Pour la tranche d'âge 3-6 ans, la masse financière atteint un total de 17 milliards, dont 90 % sont consacrés à la scolarisation. À cela s'ajoutent les dépenses fiscales (crédits et réductions d'impôt) et les dépenses d'accueil de loisirs pour respectivement 326 et 280 millions d'euros ⁽¹⁾.

DÉCOMPOSITION DU COÛT MENSUEL DE LA GARDE, SELON LE MODE D'ACCUEIL ET SELON LE REVENU DES PARENTS, POUR UN ENFANT ACCUEILLI (EN EUROS)



Source : Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant en 2018, édition 2019.

(1) Source : Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant en 2018, édition 2019.

L'effort de financement est donc important particulièrement à destination des familles les moins aisées. La rapporteure tient toutefois à souligner la différence du coût, pour les parents, entre une garde par un assistant maternel et une garde dans le cadre d'un EAJE. Considérant qu'il importe de laisser le choix du mode de garde aux parents, en fonction de leurs contraintes notamment, elle appelle à prendre des mesures cohérentes pour limiter cette différence et garantir le libre choix de chacun.

b. Le soutien aux familles les moins aisées

Comme le montre le graphique ci-avant, les prestations familiales ont un effet redistributif important ⁽¹⁾ et sont un véritable outil pour la lutte contre la pauvreté des enfants qui fait partie des objectifs de la politique familiale française.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Le jeudi 13 septembre 2018, le Président de la République, a présenté la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Celle-ci s'organise autour de La stratégie pauvreté est axée autour de 5 engagements :

- engagement n° 1 : l'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté ;
- engagement n° 2 : Garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants ;
- engagement n° 3 : Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ;
- engagement n° 4 : Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité ;
- engagement n° 5 : Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi.

Source : Ministère des Solidarités et de la Santé

Un effort particulier a notamment été fait pour soutenir les familles monoparentales et les familles nombreuses. En ce sens, le complément familial a été majoré de 50 % pour les familles nombreuses modestes avec une mise en œuvre progressive entre 2014 et 2018. L'allocation de soutien familial (ASF), dont peuvent bénéficier les parents élevant seuls leurs enfants, a également été revalorisée de 25 % sur la même période.

« Par ailleurs, l'accueil des enfants en situation de handicap ou de pauvreté dans les EAJE étant une priorité de la nouvelle COG de la branche Famille, le conseil d'administration de la CNAF a adopté le 2 octobre 2018 les modalités de mise en œuvre des bonus prévus dans la COG afin de favoriser l'accueil des enfants en situation de handicap et en situation de pauvreté :

(1) « À titre d'illustration, en 2018, les inégalités de niveau de vie au sein des familles avec deux enfants sont d'abord réduites grâce aux prestations familiales (38 % de l'impact redistributif total), puis grâce aux impôts (36 %), aux allocations logement et aux minima sociaux (20 %) et enfin à la prime d'activité (6 %) » : *synthèse du Programme de qualité et d'efficience (PQE) « famille », annexé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020.*

– Le bonus "inclusion handicap" : afin de compenser les surcoûts observés pour les établissements d'accueil du jeune enfant qui accueillent des enfants en situation de handicap, ce bonus, doté d'un montant pouvant s'élever jusqu'à 1 300 euros par place et par an et qui varie en fonction du pourcentage d'enfants porteurs de handicap dans l'établissement, sera déclenché dès le premier enfant accueilli ;

– Le bonus "mixité sociale" vise à soutenir les crèches qui ont adapté leur projet d'accueil pour accueillir une proportion significative d'enfants en situation de pauvreté. Constitué de trois tranches, il varie en fonction des participations familiales moyennes et peut s'élever jusqu'à 2 100 euros par place et par an.

La circulaire définissant les conditions d'éligibilité et les modalités de calcul des deux bonus (C2018-002) a été diffusée en novembre 2018. Ces bonus, complémentaires de la PSU, sont cumulables et s'appliquent à toutes les places des structures concernées. À compter du 1^{er} janvier 2019, tous les établissements d'accueil du jeune enfant peuvent y accéder, quel que soit le type de gestionnaire, dès lors qu'ils remplissent les critères. Ils permettront à terme d'améliorer le financement de près de 200 000 places de crèches au sein d'établissements accueillant des enfants en situation de handicap ou de pauvreté.

À ces bonus, pourra s'ajouter dès 2019, le bonus "Territoires" pour les nouvelles places créées dans les quartiers prioritaires de la politique de ville. La généralisation du bonus "Territoires" dans le cadre de l'évolution du Contrat enfance et jeunesse (Cej) est quant à elle prévue pour 2020 au fil de renouvellement des Cej.

Ces mesures concourent à répondre à une partie des objectifs fixés sur la petite enfance par l'État dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté engagée en septembre 2018, à travers des dispositifs qui ont pour effet de soutenir l'offre dans les territoires les plus fragiles et de favoriser la mixité sociale » ⁽¹⁾.

En 2017, 20 % des enfants vivaient encore sous le seuil de pauvreté et ce risque concernait environ 40 % des enfants de familles monoparentales. L'objectif de lutte contre la pauvreté appelle à maintenir et à développer les missions de soutien aux familles en situation de fragilité économique. Là encore, de telles difficultés ont de lourdes conséquences sur le bien-être de chacun des membres de la famille et sur le développement des enfants et doivent être résolument combattues.

IV. REPENSER UN DISPOSITIF AMBITIEUX DE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ

Comme l'ensemble des pays de l'OCDE, la France a développé une politique de soutien à la parentalité pour accompagner les familles face aux

(1) Branche famille, COG 2018-2022 – synthèse du bilan d'étape 2018.

évolutions de la société et des structures familiales. Visant à aider les parents dans leur rôle d'éducation et de soutien des enfants, cette politique a ainsi fait de la parentalité un domaine de l'action publique.

Fonder une famille peut être une étape de la vie plus ou moins facile et le soutien à la parentalité peut prendre plusieurs formes pour y répondre : conciliation entre vie familiale et vie personnelle, soutien dans la gestion de la vie quotidienne, prévention des conflits familiaux et des situations de rupture, soutien à la scolarité des enfants, *etc.* L'aide à la parentalité passe par plusieurs grands dispositifs : les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), les lieux d'accueil enfants parents (LAEP), la médiation familiale, les points info famille.

Être parent implique des droits et des devoirs et de nombreux acteurs sont susceptibles de soutenir les parents dans l'exercice de ces nouvelles responsabilités afin de s'épanouir dans la parentalité et dans la vie de famille. Une telle politique est un investissement pour le présent, en ce qu'elle permet l'apaisement des situations, l'amélioration de l'équilibre émotionnel ou encore le bien-être des membres de la famille, et un investissement pour l'avenir, en ce qu'elle prévient des difficultés futures et permet de gagner profondément en cohésion sociale.

Les actuels travaux conduits par le Gouvernement pour créer un parcours familial autour des 1 000 premiers jours sont l'occasion de rénover, d'amplifier et de clarifier la politique de soutien à la parentalité. Sans aller jusqu'à s'immiscer dans la vie privée, cette réforme doit ainsi être l'occasion de permettre à tout parent de mieux vivre et de mieux « faire famille ».

A. UNE POLITIQUE PUBLIQUE À CLARIFIER ET À RENFORCER AUTOUR DE LA PÉRIODE CLEF DES 1 000 PREMIERS JOURS DE L'ENFANT

Les 1 000 premiers jours de l'enfant constituent une période clef pour son développement et sans doute une priorité du point de vue du soutien à la parentalité.

1. Les enjeux du soutien à la parentalité

a. Le développement de la politique publique de soutien à la parentalité

La politique de soutien à la parentalité a connu de nombreux développements depuis quelques dizaines d'année avec la mise en place de plusieurs dispositifs visant à accompagner les parents dans leur rôle éducatif quotidien auprès de leurs enfants.

Les dispositifs de soutien à la parentalité

La politique de soutien à la parentalité passe par plusieurs dispositifs.

- Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), créés en 1998, ont pour objectif d'aider les pères et mères de famille avec une double préoccupation : favoriser les échanges entre eux et leur permettre de mutualiser leur expérience ; faciliter l'accès à l'information et favoriser le contact avec des professionnels de l'éducation.
- Les lieux d'accueil enfants/parents sont des espaces conçus pour recevoir les jeunes enfants (jusqu'à 6 ans) accompagnés de leurs parents. Ils permettent aux adultes de se côtoyer, d'échanger, et aux enfants de se rencontrer pour jouer ensemble.
- Les Points info famille (PIF), créés en 2003, sont des structures labellisées par l'État. Ils ont vocation à favoriser l'accès de toutes les familles à l'information et à simplifier leurs démarches quotidiennes en les orientant rapidement et efficacement vers les structures adéquates, en fonction de leurs demandes.

Source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/37956-politiques-de-soutien-la-parentalite>.

Objectif de la politique familiale, le soutien à la parentalité s'adapte également aux mutations que traversent les familles. Aujourd'hui, selon une étude de la CNAF, plus de deux parents sur cinq estiment difficile l'exercice de leur rôle ⁽¹⁾. La politique de soutien à la parentalité ne concerne plus donc uniquement les parents qui rencontreraient des difficultés durables ou ponctuelles dans l'éducation de leurs enfants, mais adopte progressivement une approche plus généraliste de soutien à l'ensemble des parents et sur de nombreux sujets : scolarité, santé, équilibre et développement de l'enfant, difficultés relationnelles, lien d'attachement parent-enfant, difficultés intrafamiliales, ruptures familiales, *etc.*

Cette politique très large (parfois définie uniquement, dans une approche plus stricte, selon les dispositifs mentionnés ci-avant) implique différents acteurs (branche famille, éducation, justice, politique de la ville, santé...) et doit constamment s'adapter aux besoins et aux évolutions des familles et du concept même de parentalité.

(1) CNAF, enquête « Parentalité », 2016.

Définition de la parentalité par le Comité national de soutien à la parentalité

La parentalité désigne l'ensemble des façons d'être et de vivre le fait d'être parent. C'est un processus qui conjugue les différentes dimensions de la fonction parentale, matérielle, psychologique, morale, culturelle, sociale. Elle qualifie le lien entre un adulte et un enfant, quelle que soit la structure familiale dans laquelle il s'inscrit, dans le but d'assurer le soin, le développement et l'éducation de l'enfant. Cette relation adulte/enfant suppose un ensemble de fonctions, de droits et d'obligations (morales, matérielles, juridiques, éducatives, culturelles) exercés dans l'intérêt supérieur de l'enfant en vertu d'un lien prévu par le droit (autorité parentale). Elle s'inscrit dans l'environnement social et éducatif où vivent la famille et l'enfant

Source : Haut Conseil à la famille, Les politiques de soutien à la parentalité, 22 septembre 2016

b. La stratégie nationale de soutien à la parentalité pour la période 2018-2022

Mise en place après une large concertation avec les acteurs institutionnels et associatifs concernés, la stratégie nationale de soutien à la parentalité a été mise en place pour la période 2018-2022 ⁽¹⁾. Structurée autour d'objectifs et de bonnes pratiques, cette stratégie vise à :

– accompagner les parents à chaque âge de la vie des enfants : d'abord durant les six premières années pour aider à répondre aux besoins spécifiques d'un jeune enfant ; jusqu'à ses 11 ans pour favoriser les apprentissages essentiels ; durant l'adolescence pour anticiper les éventuelles difficultés et poser les premières bases de sa future autonomie ;

– prendre en compte les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation ;

– développer les possibilités de relais parental pour permettre aux parents qui en auraient besoin d'être relayés et ainsi de préserver le bien-être de chacun et l'équilibre familial ;

– améliorer les relations entre les familles et l'école pour qu'elles construisent ensemble une collaboration confiante et fructueuse et facilitent la réussite scolaire de l'enfant ;

– accompagner les conflits pour faciliter la préservation des liens familiaux, notamment en soutenant les parents dans une situation de rupture familiale ;

– favoriser le soutien par les pairs et à améliorer l'information des familles quant aux ressources et services qui leur sont proposés ;

– soutenir les parents d'enfant en situation de handicap.

(1) Consulter la stratégie nationale : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/180702 - dp - strategie_nationale_2018-2022vf.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/180702_-_dp_-_strategie_nationale_2018-2022vf.pdf).

2. La période clef des 1 000 premiers jours de l'enfant

a. Une période charnière pour le développement de l'enfant

La période située entre le 4^e mois de grossesse, quand le fœtus commence à interagir avec son environnement, et le moment où l'enfant commence à parler, soit autour de ses deux ans, forme un ensemble de 1 000 jours particulièrement important dans le développement de l'enfant. Cette période « *se caractérise par un rythme de croissance sans équivalent à l'échelle d'une vie : le bébé grandit de deux centimètres par mois, la taille de son cerveau est multipliée par cinq et les connexions neuronales s'y établissent à la fréquence de 200 000 par minute* » ⁽¹⁾.

Un large consensus des experts de la petite enfance autour de l'importance cruciale de ces 1 000 premiers jours montre que cette période est à la fois celle de la potentialité et celle de la vulnérabilité. Ainsi, les évolutions de l'enfant pendant cette période marqueront pour beaucoup le reste de sa vie et de nombreux facteurs décisifs pendant la grossesse et les deux premières années de l'enfant ont été identifiés. « *Le rôle de la nutrition a notamment été mis en lumière, à la fois dans le ventre de la mère et après la naissance, mais également celui du milieu affectif pendant les 1 000 premiers jours : de nombreuses études ont montré que lorsque les personnes qui entourent le bébé sont empathiques, attentives, soutenantes, le développement de son cerveau est considérablement stimulé. À l'inverse, l'exposition du jeune enfant à la violence peut être lourde de conséquences sur sa santé mentale tout au long de sa vie. [...] Un enfant ayant grandi dans un univers sécurisé sera deux à cinq fois moins fréquemment hospitalisé au cours de sa vie qu'un enfant ayant connu des périodes d'insécurité prolongées* » ⁽²⁾.

b. Une période charnière pour l'épanouissement familial

Au-delà du développement de l'enfant, cette période est également charnière pour le bien-être de chacun des parents et pour la poursuite de leur activité professionnelle, notamment pour la mère puisque c'est sans doute pendant le plus jeune âge de l'enfant que les questions du mode de garde se posent avec le plus d'acuité.

Les difficultés de parentalité peuvent être importantes durant les 1 000 premiers jours et sans solution adaptée, elles sont susceptibles d'avoir de graves conséquences. Des enquêtes révèlent par exemple que 93 % des parents déclarent rencontrer des difficultés pour alimenter leur enfant avant ses 3 ans. La moitié des parents ont également déclaré qu'il était difficile d'être parent ⁽³⁾. Les interrogations et les inquiétudes face à des difficultés parfois quotidiennes peuvent être génératrices d'angoisses pour les parents, notamment lorsqu'ils se trouvent isolés dans ces situations.

(1) Ministère des Solidarités et de la Santé, Tout comprendre sur les 1 000 premiers jours.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

B. PENSER LE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ DE MANIÈRE PLUS LARGE, PLUS AMBITIEUSE ET PLUS INCLUSIVE

Si le soutien à la parentalité est particulièrement précieux lorsque les parents rencontrent des difficultés pérennes ou passagères, il ne concerne toutefois pas uniquement les familles fragilisées. Le développement de cette politique publique passe aujourd'hui aussi par un retour à son objectif d'universalité à travers des dispositifs non stigmatisant qui s'adressent à tous les parents. Dans la même logique, cette politique gagnerait à inclure davantage d'actions visant à faciliter le quotidien portant par exemple sur l'alimentation, la sécurité de la vie numérique, les pratiques artistiques, *etc.*

La mise en place du parcours des 1 000 premiers jours sera sans doute l'occasion de repenser de manière ambitieuse le soutien à la parentalité et la rapporteure tient ici à préciser quelques points de vigilance dans cette perspective.

1. Le projet d'action pour le « parcours des 1 000 premiers jours »

En raison du consensus sur l'importance cruciale de la période des 1 000 premiers jours de l'enfant, le Gouvernement a inscrit cette question au cœur de la réflexion sur les politiques liées à l'enfance et sur l'accompagnement des parents.

À la fin de l'année 2019, une commission de 18 experts a été constituée par le Gouvernement afin de tracer ce que sera le « parcours des 1 000 premiers jours » qui devrait modifier en profondeur la politique de soutien à la parentalité. Dans la même perspective, le Gouvernement a également lancé une large consultation auprès de 1 000 parents.

La commission travaille en ce sens autour de quatre grandes priorités :

- élaborer un consensus scientifique sur les recommandations de santé publique concernant la période des 1 000 premiers jours ;

- construire un parcours du jeune parent plus lisible, complet très pratique pendant cette période : l'objectif est de proposer aux parents un chemin simple et clair dès la grossesse pour bénéficier de différents rendez-vous, de consultations dont certaines à domicile et de tous les dispositifs d'accompagnement nécessaires ;

- apporter un éclairage scientifique sur la question des congés de naissance : il s'agit de mieux concilier besoins de l'enfant et besoins des parents, mais également de s'interroger sur les meilleures conditions de retour à l'emploi et de partage des responsabilités parentales ;

- repenser les modes de garde et le système d'accueil du jeune enfant à horizon de 10 ans : la commission aura à se prononcer sur la manière dont pourraient évoluer les structures d'accueil du jeune enfant (garderie, crèche) à la fois dans le nombre de places proposées et les programmes éducatifs permettant aux enfants de

s'éveiller et de se sociabiliser, la formation des professionnels ou encore la bonne connaissance de l'offre d'accueil par les parents.

Proposition n° 28 : développer la politique de soutien à la parentalité en mettant l'accent sur les 1 000 premiers jours de l'enfant et de façon plus inclusive

2. Points de vigilance et d'amélioration dans la refonte du soutien à la parentalité

Ces différents sujets visés par les travaux de la commission sur le parcours des 1 000 premiers jours de l'enfant sont bien évidemment cruciaux et la rapporteure tient à saluer le travail engagé dans ce domaine qui sera sans aucun doute un tournant des politiques de soutien à la parentalité et d'accueil du jeune enfant. Elle tient toutefois à mettre en avant certaines situations familiales qui demanderont une attention toute particulière, ainsi que certaines problématiques de la politique de soutien à la parentalité qui devront faire l'objet d'une amélioration notable dans le cadre des réformes à venir en lien avec le parcours des 1 000 premiers jours.

a. Gagner en lisibilité et en cohérence

Le manque de lisibilité et de clarté nuit à la politique de soutien à la parentalité. Dans son dernier rapport sur le sujet, l'IGAS constatait que l'une des faiblesses du soutien à la parentalité était son déficit de lisibilité et d'accessibilité, résultant « *de la multiplicité des dispositifs et labels, avec des acronymes méconnus et incompréhensibles* »⁽¹⁾. En 2016, un rapport du Haut Conseil à la famille faisait le même constat d'une politique aux contours flous et aux frontières extrêmement poreuses avec d'autres politiques comme la protection de l'enfance ou la promotion de la santé⁽²⁾.

Si des progrès ont été faits, notamment avec le site Internet « monenfant.fr » qui permet d'informer les parents et de les accompagner au quotidien en mettant de nombreuses ressources à leur disposition, la politique de soutien à la parentalité gagnerait toutefois à être plus clairement définie avec des dispositifs plus lisibles et plus facilement accessibles pour les parents.

Il serait d'ailleurs intéressant de développer les ressources mises à disposition des parents et surtout de mieux recenser celles qui sont disponibles dans les différents territoires. Comme le soulignait l'IGAS en 2013, le soutien à la parentalité gagnerait à se faire dans des lieux universels et non stigmatisants. Pour banaliser le recours aux dispositifs existant, il serait par exemple utile de faire de l'école un premier lieu d'information des parents.

(1) IGAS, Évaluation de la politique de soutien à la parentalité, 2013.

(2) Haut Conseil à la famille, Les politiques de soutien à la parentalité, 22 septembre 2016 .

Proposition n° 29 : clarifier la politique de soutien à la parentalité pour faciliter l'accès des parents aux différents dispositifs et ressources disponibles

Proposition n° 30 : restaurer la visée universaliste de la politique de soutien à la parentalité en développant une approche non stigmatisante

b. Développer le soutien aux familles monoparentales sans stigmatiser cette façon de « faire famille »

Aujourd'hui, en France, plus d'un enfant sur deux naît hors mariage, trois millions de jeunes sont élevés dans une famille monoparentale et un enfant sur cinq vit dans une famille pauvre. Les concepts de parenté, de conjugalité et de parentalité ne se conjuguent donc plus de manière aussi systématique que par le passé et la politique de soutien à la parentalité doit intégrer pleinement ces réalités sociales.

La Fédération syndicale des familles monoparentales (FSFM) dénonce d'ailleurs une image stéréotypée et stigmatisante de la famille monoparentale vue comme une famille « incomplète » et qui conduit à ne pas reconnaître cette façon de « faire famille ». Selon elle, *« il reste encore chez les chefs de familles monoparentales cette peur souvent entretenue par une vulnérabilité liée à la précarité de rester seul comme chef de famille. [...] Lorsque l'on est famille monoparentale, il s'agit de repenser les relations dans la famille, avec le monde. Il s'agit de mettre au centre des préoccupations le lien de filiation et la relation au tiers qui peut être le père, la culture, le travail, les amis, la famille élargie et bien d'autres possibles encore.... Pour ces familles, il est nécessaire de se renouveler, de réinventer sa famille et la relation au monde. [...] en s'appuyant autant sur l'observation et l'analyse que sur les expériences concrètes vécues par les familles, [il] s'agit de reconnaître les familles monoparentales et de réfléchir et mettre en œuvre une approche globale qui permettra de considérer la spécificité de ce public »* ⁽¹⁾.

L'analyse de l'UFAL est similaire et prône un meilleur soutien aux familles monoparentales qui souffrent le plus directement de la précarité et des difficultés d'accès à l'emploi. La rapporteure considère en effet que le soutien à la parentalité ne doit pas stigmatiser les compositions familiales ou prôner une forme spécifique de famille ; au contraire il lui revient de s'adapter aux réalités vécues par les parents.

c. Prévenir les violences intrafamiliales

Si la lutte contre les violences conjugales et intrafamiliales passe par des mesures ciblées et spécifiques, elles doivent également être prises en compte par les politiques familiales et la prévention de telles violences a toute sa place parmi les dispositifs de soutien à la parentalité.

(1) Contribution écrite de la FSFM transmise à la mission d'information.

La CNAF a par ailleurs précisé que la lutte contre ces violences avait au cœur des préoccupations durant la récente crise sanitaire. « *La prévention des violences familiales fait l'objet d'une attention particulière dans cette période où les enfants ne sont plus accueillis par les écoles et structures éducatives à même de pouvoir identifier des situations de violences conjugales et infantiles et de réaliser des signalements* » ⁽¹⁾.

L'exclusion de la violence dans les comportements des parents est un enjeu fondamental pour faire reculer les violences conjugales et intrafamiliales. Il s'agit d'enclencher un véritable cercle vertueux dans lequel la violence serait totalement exclue du cercle familial qui doit demeurer une sphère de sécurité pour l'ensemble des membres qui le composent.

(1) Contribution écrite de la CNAF transmise à la mission d'information.

TROISIÈME PARTIE : FAMILLE ET BIOÉTHIQUE

I. LES MODALITÉS ACTUELLES DE RECONNAISSANCE DE LA FILIATION

Les modalités d'établissement de la filiation, au même titre que celui du mariage, du PACS ou du concubinat, permettent à la famille de trouver sa traduction juridique. C'est par ce biais que les enfants sont institués en droit, dépassant la seule condition biologique de leur naissance.

Le titre VII du Livre 1^{er} du code civil comprend les principales dispositions relatives à l'établissement de la filiation, tandis que le livre VIII, issu de la grande loi de 1966, est consacré à la question de l'adoption ⁽¹⁾. Ces dispositions, qui ont largement évolué au fil des dernières décennies, traduisent la prise en compte juridique des nouvelles formes familiales. Cette prise en compte s'est récemment étendue aux questions de bioéthique, notamment en ce qui concerne la procréation.

A. LE DROIT DE LA BIOÉTHIQUE REFLÈTE LES ÉVOLUTIONS FAMILIALES

La révision du droit de la bioéthique ne dérive pas avant tout de la prise en compte des évolutions familiales. Ce droit est amené en tout état de cause à évoluer du fait même de la révision cyclique des lois dites « de bioéthique ». L'évolution des structures familiales a néanmoins un impact direct sur le volet social des lois de bioéthique.

1. Un compromis entre les évolutions sociales et éthiques

Les enjeux de bioéthique confrontent le législateur à un nœud de complexités qui tient aux vitesses différenciées avec lesquelles progresse chaque dimension concernée.

Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) en témoigne dans l'avis qu'il a remis en amont de la révision de la loi relative à la bioéthique ⁽²⁾. Ces différentes temporalités sont celles de la médecine, de la science au sens large, de la société et enfin du droit. Non seulement chacun de ces champs progresse à sa propre vitesse, mais les interactions entre eux créent des conflits précisément liés à cette différence de *tempo*.

Alors que l'impératif de révision périodique des lois relatives bioéthique n'était pas respecté jusqu'ici – révision des lois ayant un impact sur la bioéthique en 1994, puis en 2004, alors qu'il était prévu un rythme de révision tous les cinq ans

(1) Loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption

(2) Avis du comité consultatif national d'éthique n° 129 du 18 septembre 2018. Contribution du Comité consultatif national d'éthique à la révision de la loi de bioéthique 2018-2019.

– le législateur a fixé un délai de révision à sept ans, en 2011. Les débats qui ont lieu à ce sujet en 2020 soulignent là encore un léger retard, encore accusé par la rapidité d'évolution des demandes sociales, ainsi que des technologies scientifiques et médicales.

Ce « retard du droit » n'est pas propre à la révision actuelle. Le CCNE soulignait déjà dans un avis de 2009 que « *la société gagnerait à organiser sans attendre la réflexion et le débat public sur les problèmes éthiques nouveaux créés par les avancées de la science et qui pouvaient être anticipés dès 2010* ⁽¹⁾ . »

Le ruissellement temporel du domaine scientifique et technique vers les demandes sociétales s'insère entre les révisions du droit de la bioéthique. À titre d'exemple, les modifications ciblées du génome par Crispr-Cas9 – décrites en 2013 – et la découverte des cellules souches iPS en 2007, sont toutes deux déjà applicables dans les premiers essais cliniques. La rapidité accrue qui scande le rythme des découvertes scientifiques laisse peu de place aux réflexions éthiques qui doivent les entourer.

Il existe de plus des exigences de transposition rapide des découvertes médicales – compréhensibles, notamment compte tenu des nouveaux enjeux de santé publique – dans les sociétés, elles-mêmes travaillées par :

– la mondialisation économique et ses conséquences juridiques, qui remettent en cause les modalités traditionnelles de souveraineté étatique⁽²⁾ et permettent une comparaison des cadres applicables aux enjeux de bioéthique entre les différents États. La différence en ce qui concerne le champ des personnes auxquelles sont ouvertes des techniques telles que l'AMP ou l'insémination *post-mortem* au sein d'un ensemble juridiquement intégré aussi ouvert à la circulation que l'Union européenne rend les restrictions dans ce domaine difficilement applicables;

– les évolutions sociales, au premier rang desquelles les évolutions des familles documentées par les études en sciences humaines, que la rapporteure a souhaité auditionner en premier lieu. Elles jouent évidemment un rôle fondamental dans l'évolution des lois de « bioéthique », qui doivent également mettre en accord les avancées techniques et technologiques avec les nouveaux consensus éthiques qui structurent notre société.

Le droit demeure évidemment irrigué par des principes qui demeurent inamovibles. Il en va ainsi de l'opposition que le législateur doit opposer aujourd'hui à toute forme d'échange ou de don rémunéré du corps humain. La dignité qui s'attache à ce dernier est issue d'une distinction, aujourd'hui au fondement du droit civil, mais dont l'émergence a été lente. Ainsi que le rappelait

(1) Avis n° 112 du CCNE, 21 octobre 2010 *Une réflexion éthique sur la recherche sur les cellules d'origine embryonnaire humaine, et la recherche sur l'embryon humain in vitro.*

(2) Mireille Delmas-Marty. *Aux quatre vents du monde. Petit guide de navigation sur l'océan de la mondialisation*, Le Seuil, 2016.

le Conseil d'État, « *ce n'est que progressivement que l'ensemble des attributs de la personne, que ce soit le corps, son image, sa réputation, ont fait l'objet d'une protection spécifique dans une conception moniste du rapport de l'être au corps considérant que l'enveloppe charnelle est indissociable de la personne, affirmant l'indivisibilité du corps et de l'esprit* ⁽¹⁾. »

Le maintien de tels principes dans la durée soit donc s'allier avec les disruptions technologiques et notamment médicales.

2. La prise en compte des avancées technologiques

Les progrès technologiques constituent l'un des moteurs qui justifient la révision périodique des lois de « bioéthique », qu'il s'agisse de progrès lents et continus ou de « disjonctions », ainsi que les qualifie le CCNE, dans un avis de 2017⁽²⁾.

En matière de procréation, les avancées médicales ont visé à améliorer la maîtrise du processus, qu'il s'agisse de l'interrompre ou de le faciliter. Dans le cas de l'AMP, il s'agit d'innovations de disjonction, en l'occurrence entre la sexualité et la procréation, compte tenu de l'extraction de gamètes. Ce n'est toutefois pas la seule disjonction que le CCNE a identifiée dans le processus de l'AMP. Ce processus se caractérise aussi par une disjonction entre :

– la personne et certains éléments de son corps. Dans le cadre d'une AMP, cette disjonction peut être non seulement spatiale, mais également temporelle, via le processus de cryogénéisation des gamètes mâles, par exemple ;

– la procréation et la filiation, ainsi qu'il sera vu *infra*. L'assistance médicale à la procréation peut faire intervenir un tiers donneur et inscrire dans le patrimoine génomique des enfants à naître des éléments qui n'appartiennent pas à l'histoire génétique de la famille dans laquelle ils vont grandir.

Ces disjonctions sont toutefois compatibles avec le cadre juridique actuel, qui prévoit, pour le geste du don lui-même, les principes de gratuité et d'anonymat, principes applicables à l'ensemble des éléments et produits du corps humain.

La gratuité est inscrite autant dans le code civil, à l'article 16-6, que dans le code de la santé publique, à l'article L. 1211-4. Ce dernier précise que le donneur ne peut certes recevoir aucun paiement en échange de son action, mais qu'il convient également que les frais afférents au prélèvement ou à la collecte soient intégralement pris en charge par l'établissement de santé qui en a la charge.

(1) « Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? » adoptée en assemblée générale le 28 juin 2018.

(2) Avis du CCNE sur les demandes sociétales de recours à l'assistance médicale à la procréation (AMP). Avis n° 126, 15 juin 2017.

L'anonymat, quant à lui, a été institué à la fois pour encourager les dons et éviter que la construction familiale issue de l'AMP ne puisse être fragilisée par l'existence d'un tiers donneur. Le don de gamètes, qui s'inspire du don du sang, n'engage donc aucune responsabilité du donneur vis-à-vis de la famille qui reçoit le don ou des enfants qui en sont issus.

3. Les nouvelles constructions familiales

Le droit de la procréation et, plus encore, le droit de la filiation qui tire les conséquences des nouveaux modes de naissance, sont évidemment influencés par les évolutions sociales et familiales. La diversité inédite des formes de famille constitue l'un des principaux arguments en faveur d'une adoption des nouvelles formes de procréation.

Ces nouvelles constructions familiales ont connu une reconnaissance progressive, dont les principales étapes sont, pour ce qui concerne les couples de même sexe, la loi instituant un pacte civil de solidarité entre conjoints, le PACS, en 1999 ⁽¹⁾ et la loi permettant à ces mêmes couples l'accès au mariage et à l'adoption plénière ⁽²⁾.

Selon une enquête menée par l'INSEE en 2018 ⁽³⁾, 266 000 personnes partagent leur logement avec un conjoint du même sexe, formant ainsi 133 000 couples de même sexe. Ce chiffre, qui connaît un doublement statistique depuis 2011 (+ 56 % pour les couples d'hommes ; + 44 % pour les couples de femmes), doit toutefois être pris avec un certain nombre de nuances tenant à la difficulté de mesurer la part des couples de même sexe et, *a fortiori*, des familles homoparentales, dans la population totale ⁽⁴⁾. Environ 31 000 enfants vivent ainsi avec un couple de même sexe, dont 26 000 mineurs.

Ces chiffres sont évidemment à prendre avec beaucoup de précautions, étant entendu que les familles formées d'un couple homosexuel et d'enfants peuvent comprendre un enfant né d'une précédente union ou adopté. L'adoption peut avoir été effectuée lors d'un précédent mariage, alors que l'un des deux conjoints était célibataire ou par l'un des deux conjoints en concubinage, lorsque cet état de fait a été caché avant l'ouverture de 2013.

(1) Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité

(2) Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe

(3) Élisabeth Algava, Sandrine Penant, division Enquêtes et études démographiques, Insee « En 2018, 266 000 personnes vivent en couple avec un conjoint de même sexe », 19 septembre 2019.

(4) Ces difficultés tiennent notamment au faible nombre, en absolu, de couples de même sexe recensés en tant que personnes qui cohabitent. Une erreur de codage sur le sexe, même de faible ampleur, pourrait conduire à une erreur relativement importante dans la comptabilisation totale du nombre de couples de même sexe. La comptabilisation des couples de même sexe cohabitant avec un enfant ne permet par ailleurs pas de prendre en compte un certain nombre de situations alternatives, telles qu'un parent homosexuel isolé qui vit avec un enfant de moins de 25 ans.

Ce qui distingue dans tous les cas les familles dites « homoparentales ⁽¹⁾» des autres formes de famille réside dans l'obligation d'un temps long avant de « faire famille », avec des enfants. Le progrès indéniable qu'a constitué l'ouverture du mariage aux couples de même sexe n'empêche toutefois pas des conditions particulières pour la prise en charge d'enfants, qui tiennent notamment :

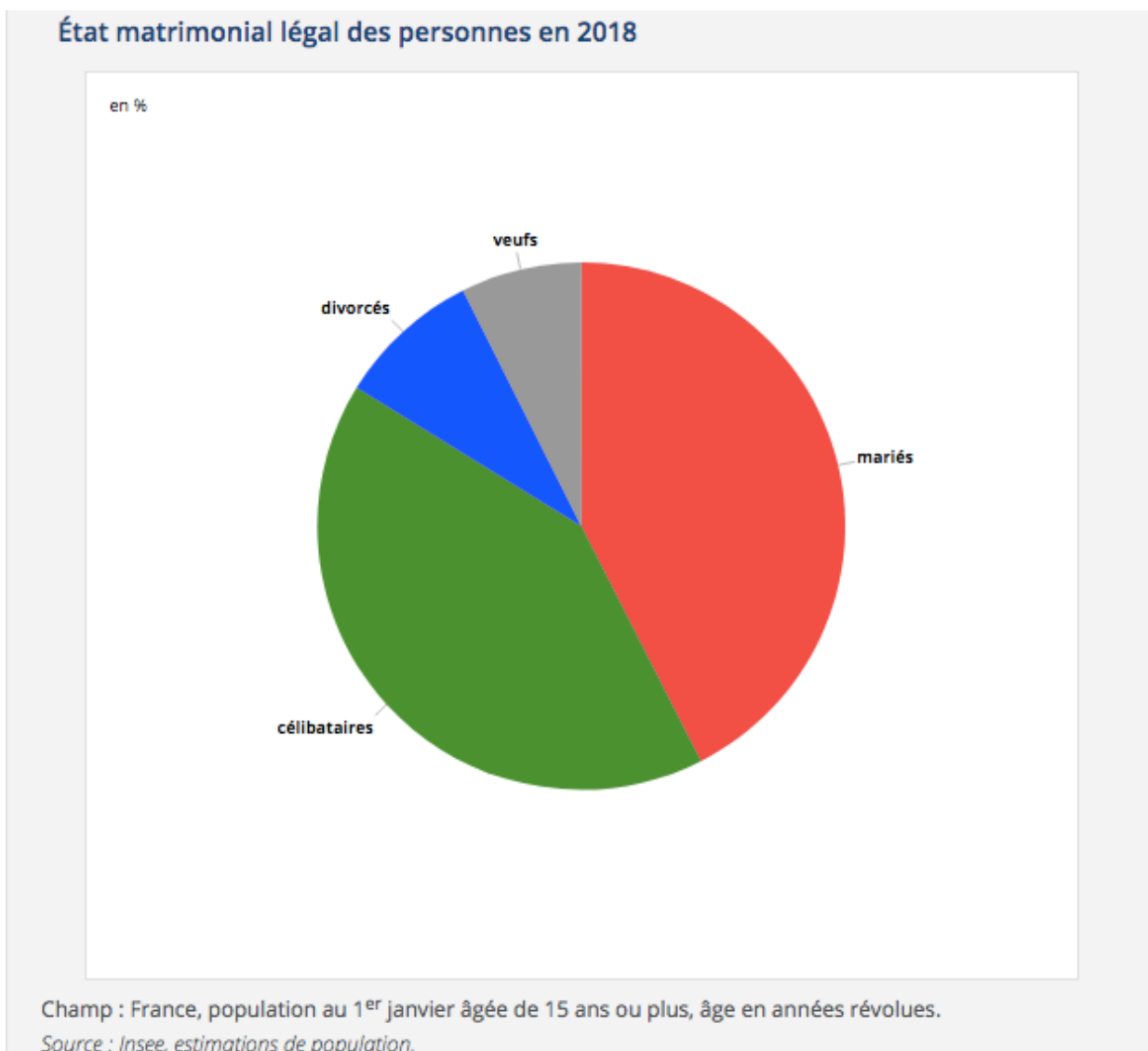
– au refus d'un certain nombre de pays d'agréer, dans une procédure d'adoption internationale, des couples de même sexe, pour ce seul motif ;

– en cas de recours à la pluriparentalité, à la conciliation avec d'autres personnes qui ont un rôle dans l'éducation de l'enfant. Qu'il s'agisse de familles recomposées ou de familles composées en coparentalité, ces familles mêlent parents biologiques et parents « sociaux ». Le choix de la pluriparentalité est aujourd'hui indispensable, sauf adoption, pour l'ensemble des couples de même sexe.

Ce qui relève parfois du « parcours du combattant » pour les couples de même sexe qui désirent avoir des enfants peut justifier les demandes en faveur d'une ouverture du droit à d'autres modes de procréation, et ce d'autant plus que le recours à l'AMP nécessite dans tous les cas un long parcours également, propice à la réflexion sur le projet parental.

La structuration habituelle des familles autour de la figure du couple ne soit pas faire oublier la part importante des personnes célibataires dans la société française. Selon la comptabilisation de l'INSEE, ils représentaient 41,3 % de la population française, contre 8,8 % de personnes divorcées, 7,4 % de personnes veuves et 42,5 % de personnes mariées.

(1) Ce terme peut paraître mal choisi dans la mesure où il semble indiquer qu'il y aurait une spécificité dans la manière qu'auraient les personnes homosexuelles d'être parents. L'expression « parents de même sexe » devrait donc être privilégiée, même si pour les besoins de la facilité de lecture, le terme « homoparental » a été repris ici.



La diversification des compositions familiales est allée de pair avec une place toujours plus importante des enfants dans les familles, entraînant l'élargissement des modes d'établissement de la filiation.

B. LE DROIT DE LA FILIATION A PROGRESSIVEMENT ÉVOLUÉ POUR FACILITER LA RECONNAISSANCE DE L'ENFANT

1. Présomption de paternité et certitude de la maternité

L'histoire de l'évolution de la filiation est l'histoire d'une progression constante vers la reconnaissance de tous les enfants, indépendamment de leur mode de conception. L'évolution de ce droit suit au plus près l'évolution du droit de la famille elle-même, à savoir, outre l'individualisation habituellement commentée, une « autonomisation du sujet » et les progrès de l'égalité entre les sexes.

Pour percevoir l'ampleur de ces changements, il convient de revenir à la conception initialement inscrite dans le code civil napoléonien, dont Irène Théry et Anne-Marie Leroyer rappelaient les dimensions matrimoniale – dans le sens où les

catégories du « permis » et de « l'interdit » dépendaient très directement la situation des membres du foyer par rapport au mariage – et hiérarchique – fondé sur une forme de complémentarité entre les sexes ⁽¹⁾.

Ce premier état de la filiation a entraîné une distinction forte entre filiation légitime et filiation naturelle, la seconde s'établissant hors mariage. Les « bâtards » étaient privés de famille, ne pouvant engager la responsabilité paternelle – l'article 340 du Code civil bannit alors les recherches en paternité. Seules les mères sont alors reconnues comme responsables de leurs enfants, la vérité biologique s'imposant dans les termes de l'adage antique : *mater semper certa est*.

Il en va autrement dans le cadre de la filiation dite légitime, soit celle qui intervient dans le cadre du mariage. S'applique dans cette hypothèse, outre la même connaissance certaine de la mère, la « présomption de paternité ». Jean Carbonnier est même allé jusqu'à estimer, dans une conférence devant l'École nationale de la magistrature, que « le cœur du mariage, ce n'est pas le couple mais la présomption de paternité ». Selon cette dernière, le mari est le père présumé de l'enfant.

Le mouvement général appliqué à la filiation consiste dans une progressive égalisation des conditions et des capacités juridiques, indépendamment du mariage.

– la loi du 16 novembre 1912 a modifié l'article 340 du code civil précité, autorisant la recherche en paternité et entraînant dès lors une nouvelle responsabilité pour les hommes ayant conçu des enfants hors mariage ;

– la loi n° 72-3 du 3 janvier 1972 sur la filiation a posé les principes majeurs de l'égalité de la filiation et de la sa vérité.

- en premier lieu, elle a permis l'établissement de la filiation adultérine à l'égard du parent marié ;
- ensuite, elle permet la reconnaissance juridique de la « famille naturelle », permettant à la fois la reconnaissance des familles monoparentales en forte augmentation et aux enfants naturels d'exercer leurs droits d'héritage ;

– la loi n° 87-570 du 22 juillet 1987 sur l'exercice de l'autorité parentale a rendu possible l'exercice en commun de l'autorité parentale dans les couples divorcés, sur décision du juge, et dans les couples non mariés, sur déclaration conjointe devant le juge des tutelles ;

– l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation a permis de faire aboutir le chemin engagé par la loi de 1972 établissant l'égalité entre les personnes issues d'un couple marié et celles qui sont nées d'un couple en-dehors du mariage. En abolissant dans le code civil les notions de filiation légitime

(1) Irène Théry, Anne-Marie Leroyer, op..cit.

et de filiation naturelle, le législateur a affirmé avec force l'égalité entre les enfants, indépendamment du statut de leurs parents au moment de leur conception.

La modernisation des années 1960 et 1970 n'a toutefois pas remis en cause la conception de la famille nucléaire. Selon Mmes Théry et Leroyer, « *l'idéal du mariage traditionnel, en effet, était que les trois grandes composantes de la filiation (biologique, sociale/éducative et juridique/symbolique) soient en quelque sorte rassemblées sur une seule tête masculine, le père, et une seule tête féminine, la mère. Chacun des deux parents devait être à la fois le géniteur de l'enfant, celui qui le soigne et l'élève dans sa maison, celui enfin que le droit désigne en lui accordant, selon des procédures codifiées, le statut de « parent » dans notre système symbolique de parenté*⁽¹⁾. » La force de ce modèle a pu ainsi justifier le maintien dans son orbite des nouvelles formes de filiation.

2. La filiation par acte de volonté : l'adoption

Les modes d'établissement de la filiation, en-dehors de la procréation charnelle, suivent en effet des modalités comparables.

S'agissant de l'adoption, celle-ci n'est apparue dans le code civil napoléonien que sous des formes très strictes. Uniquement susceptibles de faire l'objet d'une convention entre deux personnes majeures, via un contrat rédigé en la forme authentique, ses effets se limitent à la transmission du nom et du patrimoine. Cet encadrement strict explique le faible recours qui y était fait, soit environ une centaine de cas par an.

C'est la Première guerre mondiale et son cortège d'orphelins qui vont conduire à élargir l'adoption aux personnes mineures⁽²⁾ et transformer radicalement l'esprit de l'institution. Le décret-loi du 29 juillet 1939, dit « code de la famille », permettait au tribunal de prononcer la rupture des liens entre l'enfant et la famille d'origine. Le processus de légitimation adoptive, quant à lui, entraînait, pour les enfants de moins de cinq ans, abandonnés, dont les parents étaient décédés ou réputés disparus, la suppression de tout lien de ces enfants avec leurs familles « par le sang ».

Si l'ordonnance de refonte du code civil⁽³⁾ a permis de rapprocher les conditions de l'adoption et de la légitimation adoptive, il faut attendre la grande loi de 1966 pour aboutir à une véritable réforme de l'adoption, qui confère un statut solide à l'adopté et à l'adoptant.

C'est en effet à la loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 que l'on doit la refonte complète du titre VIII du livre 1^{er} du code civil, sur les bases que nous connaissons encore aujourd'hui, via la distinction entre adoption simple et adoption plénière. La première, applicable indépendamment de l'âge de l'adopté, laisse subsister des liens

(1) Irène Théry, Anne-Marie Leroyer, op.cit.

(2) Loi du 19 juin 1923.

(3) ordonnance no 58-1306 du 23 décembre 1958.

avec la famille d'origine et peut être révoquée pour des raisons particulièrement graves. Cette procédure est adaptée notamment aux adoptions intraconjugales ainsi qu'aux adoptions internationales quand la loi des pays d'origine ne connaît pas la rupture des liens avec les familles « par le sang ».

L'adoption plénière, quant à elle, est divisée entre une première phase administrative, dans laquelle l'enfant est placé en vue d'adoption, et une phase judiciaire qui a pour finalité le prononcé du jugement d'adoption. Ce dernier jugement interdit toute action en déclaration de filiation par la famille d'origine, pour des raisons évidentes de protection de la famille adoptante. La vocation successorale de l'enfant adopté est également pleine et entière et s'étend à tous les membres de la famille.

Ces deux procédures d'adoption ne sont applicables, en vertu de l'article 347 du code civil, qu'aux enfants pour lesquels l'autorité parentale a consenti valablement à l'adoption, aux pupilles de l'État ainsi qu'aux enfants déclarés abandonnés par l'autorité judiciaire.

Enfin, la loi de 1996, dite « loi Mattei » ⁽¹⁾ reconnaît, dans la lignée de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France le 2 juillet 1990, le rôle du mineur capable de discernement dans la procédure d'adoption. Elle facilite également les adoptions individuelles ou conjugales, en abaissant pour la première l'âge minimal à 28 ans et pour la seconde à deux ans de mariage au lieu de cinq.

Les adoptions, qui se comptent aujourd'hui autour de 5 000 par an, demeurent principalement des adoptions internationales, régies par la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption, signée par la France en 1994. Elle vise notamment à prévenir les enlèvements d'enfant par la mise en place d'une autorité centrale qui garantit la régularité des procédures d'adoption relevant du champ d'application de la Convention.

3. L'élargissement des modalités de procréation, la permanence des modalités d'établissement de la filiation

La dissociation évoquée *supra* entre les technologies à la disposition de tous les couples pour pallier, notamment, leur infertilité, et le maintien d'un cadre juridique reconnaissant exclusivement la procréation charnelle, a amené le législateur à faire évoluer le cadre applicable à la filiation issue de l'AMP avec tiers donneur, dans la loi « de bioéthique » de 1994 ⁽²⁾.

(1) Loi n° 96-604 du 5 juillet 1996.

(2) Loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal.

Néanmoins, là encore, la procréation charnelle a été le modèle dont s'est inspiré le législateur, à la suite d'un certain nombre d'études ⁽¹⁾. Le processus d'assistance médicale à la procréation, qu'il se fasse avec ou sans tiers donneur, était réputé être à l'initiative du conjoint du couple, soit le père présumé. L'usage de ce principe a abouti à ce que le secret soit encore au cœur de l'ensemble des règles juridiques posées en matière d'assistance médicale à la procréation avec don.

Si l'effort du législateur pour maintenir la fiction a permis de conserver, dans la mesure du possible, la vraisemblance de la procréation charnelle, la filiation est désormais dissociée de la réalité biologique, pour se fonder sur la volonté du couple au profit duquel la médecine intervient en faisant appel à des tiers.

Aujourd'hui, l'AMP s'inscrit dans un cadre juridique destiné d'abord à protéger l'établissement de la filiation pour les couples qui y ont recours. Cette protection passe actuellement par :

– l'anonymat du don. En application de l'article 16-8 du code civil, les informations permettant d'identifier le donneur ou le bénéficiaire d'un don ne peuvent être communiquées, garantissant ainsi l'impossibilité pour ces deux personnes de se connaître. Le principe de l'anonymat, qui doit être levé par la loi « bioéthique » actuellement en cours d'examen, a pu néanmoins créer de graves difficultés, notamment auprès des personnes étant issues d'un don et qui souhaitaient exercer leur droit à connaître leur origine ;

– l'absence de toute possibilité d'établir un lien de filiation entre le donneur et la personne qui est issue du don après application d'une AMP. Ce principe, inscrit à l'article 311-19 du même code. Il interdit au tiers donneur d'exercer toute action en contestation de filiation visant à faire reconnaître sa propre paternité ou maternité sur l'enfant. Il protège à l'inverse le donneur de toute action en responsabilité visant à faire de lui le parent « social » de l'enfant.

4. Une AMP réservée aux situations d'infertilité des couples hétérosexuels ou de risque de transmission de maladie

Le recours à l'assistance médicale à la procréation est aujourd'hui régi par les articles L. 2141-1 à L. 2142-4 du code de la santé publique.

Définie comme l'ensemble des « *pratiques cliniques et biologiques permettant la conception in vitro, la conservation des gamètes, des tissus germinaux et des embryons, le transfert d'embryons et l'insémination artificielle* », l'ensemble de ces pratiques sont soumises à plusieurs limites.

(1) Notamment les rapports de Guy Braibant, « De l'éthique au droit » et de Noëlle Lenoir « Aux frontières de la vie : pour une démarche française en matière d'éthique biomédicale ».

Elles sont ainsi listées dans un arrêté limitatif pris par le ministre chargé de la santé ⁽¹⁾. Cette liste est réputée respecter les impératifs de bioéthique, tels que les principes fondamentaux inscrits aux articles 16 et suivants du code civil, ainsi que des garanties d'efficacité de reproductibilité du procédé et de sécurité, tant pour la femme qui porte l'enfant que pour ce dernier.

Les techniques d'assistance doivent également se soumettre à un principe de proportionnalité, aboutissant ainsi à limiter le nombre d'embryons conservés au strict nécessaire.

Cette assistance est aujourd'hui réservée à des cas précis et répond à des besoins identifiés, au nombre de deux.

Elle permet en premier lieu de « *remédier à l'infertilité d'un couple* » ⁽²⁾. Cette infertilité, qui doit être médicalement diagnostiquée, peut être le fait d'un membre du couple ou de l'incompatibilité entre les deux. Les auditions effectuées dans le cadre de la mission sur les lois de bioéthique ⁽³⁾ ont toutefois démontré la difficulté d'établir uniquement un diagnostic médical à ce sujet.

L'infertilité doit être distinguée de la stérilité. Alors que les personnes stériles « *se caractérisent par une impossibilité absolue de se reproduire, pour des raisons génétiques, anatomiques ou acquises* », « *dans les situations d'infertilité, les sujets, hommes ou femmes, ont des organes et des fonctions physiologiques sains* » ⁽⁴⁾. L'assistance médicale à la procréation ne sert donc pas à « soigner » la stérilité mais à apporter un palliatif à une infertilité constatée, quelle qu'en soit la cause.

Actuellement, plus de 10 % des couples sont considérés comme infertiles, ce qui contribue au problème plus général de l'infertilité en France, à laquelle la rapporteure souhaite que soient apportées des solutions décrites *infra*.

L'AMP est enfin réservée à un strict cadre médical, les autres formes étant proscrites. Le code de la santé publique ⁽⁵⁾ interdit ainsi toute insémination artificielle par sperme frais provenant d'un don ou le mélange de spermatozoïdes.

(1) Arrêté du 18 juin 2012 fixant la liste des procédés biologiques utilisés en assistance médicale à la procréation.

(2) Article L. 2141-2 du code de la santé publique.

(3) Mission d'information sur la révision de la loi relative à la bioéthique.

(4) Audition de Mme Sarah Bydlowski, pédopsychiatre, psychanalyste et chercheur, chef de service au département de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent de l'Association de santé mentale du 13^e arrondissement de Paris (ASM13), chercheur associé au laboratoire de psychologie clinique, psychopathologie et psychanalyse de l'université René-Descartes, dans le cadre de la mission précitée.

(5) Article L. 1244-3.

II. LA LOI « BIOÉTHIQUE » : UN ÉQUILIBRE SOUHAITABLE À PRÉSERVER DANS LES DÉBATS À VENIR

A. L'EXTENSION DE L'AMP AUX COUPLES DE FEMMES ET AUX FEMMES SEULES

1. L'extension de la technique d'aide médicale à la procréation

Le projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale comprenait une avancée sociale majeure dans l'extension de l'accès à l'AMP aux couples de femmes, ainsi qu'aux femmes seules⁽¹⁾.

Cette extension s'est faite dans un relatif consensus qu'il faut saluer. Le CCNE, en amont des états généraux préalables à la révision de la loi « bioéthique » l'anticipait en ces termes : « *même si tout désir n'a pas vocation à être satisfait, on peut faire confiance au projet des femmes qui souhaitent accéder à la maternité en bénéficiant de procédures auxquelles, auparavant, elles n'avaient pas accès. Concevoir un enfant dans un contexte homoparental, par exemple, est un projet longuement réfléchi, concerté, qui fait de la grossesse un événement programmé et désiré. Ce serait au contraire le maintien du cadre légal actuel – qui réserve l'IAD aux couples formés d'un homme et d'une femme – qui pourrait constituer une injustice de la part de la société à l'égard des demandeuses*⁽²⁾. »

Cette extension se fait au nom de différents principes :

– un principe d'égalité d'abord. Le Conseil d'État a certes rappelé que le fait de réserver l'accès à l'AMP aux couples de sexes différents selon les conditions définies plus haut ne contrevenait pas au principe constitutionnel d'égalité, et qu'à ce titre, le droit ne commandait ni le *statu quo*, ni l'évolution de la législation. La rapporteure estime néanmoins, compte tenu des nombreux travaux qui ont été menés en amont de la révision de la loi de « bioéthique », que le processus de l'AMP répond aujourd'hui déjà en partie à une demande sociale, auprès des couples dont l'infertilité n'a pas une cause médicale. L'extension de l'AMP, telle qu'elle est prévue ici, ne répond donc pas à un mythe « droit à l'enfant », qui n'existe pas en réalité. Elle permet toutefois de garantir à tous les couples, ainsi que les femmes seules, qui désirent avoir un enfant, de pouvoir exercer ce droit dans les conditions que le permettent désormais des technologies largement maîtrisées ;

– un principe de réalité ensuite. Les évolutions du législateur français, en particulier sur des questions emportant autant l'avenir du pays que celles qui relèvent de la bioéthique, ne doivent bien entendu pas suivre aveuglément les réponses de ses voisins. Force est toutefois de constater que plusieurs milliers de femmes, entre 2 000 et 3 000, vont actuellement recourir à des techniques

(1) *Projet de loi relatif à la bioéthique, déposé le 24 juillet 2019.*

(2) *Avis du CCNE sur les demandes sociétales de recours à l'assistance médicale à la procréation (AMP), Avis du 15 juin 2017.*

d'assistance médicale à la procréation dans des États limitrophes, tels que l'Espagne et la Belgique. Rester aveugle à un tel contournement relèverait de l'hypocrisie, alors qu'aucun principe fondamental du code civil ne s'oppose aujourd'hui à cette extension de l'AMP.

Cette ouverture emporte naturellement des évolutions dans le mode d'établissement de la filiation, la présomption de procréation charnelle se heurtant à la réalité des couples de femmes et des femmes seules ayant recours à l'AMP.

2. Les modifications subséquentes dans l'établissement de la filiation

L'adoption, qui constitue un mode actuel courant de reconnaissance d'un enfant au sein d'un couple de personnes de même sexe, avait été évoquée à plusieurs reprises comme une solution, dans le cadre des débats préalables à la révision de la loi de « bioéthique ». L'adoption se range en effet parmi les actes de volonté pour établir la filiation. Les tenants de cette solution expliquaient que :

– la mise en place d'une présomption de maternité calquée sur l'actuelle présomption de paternité n'était évidemment pas tenable dans une perspective de ressemblance à la procréation charnelle ;

– l'adoption était déjà utilisée dans des situations comparables. Ainsi, Mme Frédérique Dreifuss-Netter ⁽¹⁾, conseillère à la chambre criminelle de la Cour de cassation, avait expliqué que la première chambre civile a expressément indiqué qu'en matière de GPA, l'enfant pourrait être adopté par le parent d'intention. Cette « solution » aurait pu être reproduite pour le conjoint ou la conjointe de la mère qui accouche, y compris dans le cadre d'une AMP.

Cette option a été écartée sous l'angle de l'inégalité que cette procédure aurait nécessairement introduit entre les deux membres du couple de femmes ayant recours à une AMP.

Il aurait également été possible de passer, à l'inverse, par l'instauration d'une présomption de maternité. Inspirée du droit canadien, cette présomption de maternité aurait permis de conserver le principe d'une maternité « biologique » pour la mère qui a accouché, tandis que sa conjointe aurait pu adopter l'enfant, par le biais d'une adoption simple, ou reconnaître l'enfant *a posteriori*.

Une troisième alternative aurait été de faire passer la distinction non plus entre couples de sexe différents et couples de même sexe, mais de faire du mariage l'élément de distinction juridique, à l'instar du régime applicable à l'adoption. Dans ce cas, le principe *mater semper certa est* se poursuit et la présomption de paternité ou de maternité s'applique à l'époux ou l'épouse. En ce qui concerne les couples qui ne sont pas mariés, la mère reste la femme qui a accouché, tandis que son

(1) Audition du 13 septembre 2018 de la mission d'information de la Conférence des présidents sur la révision de la loi relative à la bioéthique

conjoint ou sa conjointe peut établir la filiation par reconnaissance de l'enfant *a posteriori*.

Votre rapporteure se réjouit toutefois que la solution finalement retenue ait été celle de la déclaration de reconnaissance anticipée. Celle-ci, inspirée des travaux de Mmes Irène Théry et Anne-Marie Leroyer ⁽¹⁾, emporte de nombreux avantages.

En premier lieu, ainsi que le mentionnait Mme de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État ⁽²⁾, l'idée qui préside à cette modalité de reconnaissance est l'existence d'un projet de parental qui engage les personnes ayant recours à une AMP. Cette reconnaissance, établie devant notaire, suppose donc un acte de volonté et un consentement éclairé, notamment par le biais d'entretiens préalables, que ce soit avec le notaire lui-même ou avec les membres du corps médical en charge de l'AMP.

Mme de Boisdeffre a également justifié l'insertion de cette nouvelle modalité au sein du titre VII du code civil, à l'opposé de la création d'un titre spécifique, puisque, selon elle, « *dès lors que l'on s'appuie sur ce projet parental pour reconnaître l'accès à l'AMP, pourquoi vouloir le diluer en niant qu'il puisse lui-même constituer le fondement du lien de filiation et en le réinsérant dans le titre VII ?* ⁽³⁾ »

La solution retenue actuellement par le législateur est donc celle de la reconnaissance anticipée de filiation, établie devant notaire, au titre d'un nouveau chapitre V du titre VII du livre 1^{er} du code civil. Cette reconnaissance emporterait les mêmes effets concernant la filiation que l'adoption ou l'acte de volonté présidant à un recours à l'AMP pour les couples hétérosexuels considérés comme infertiles.

En particulier, ce nouvel article 342-10 proscrirait « *toute action aux fins d'établissement ou de contestation de la filiation, à moins qu'il ne soit soutenu que l'enfant n'est pas issu de l'assistance médicale à la procréation ou que le consentement a été privé d'effet* ». Cette interdiction s'entend tout autant pour les femmes seules que pour les couples de femmes, dont la filiation serait reconnue à l'égard de chacune d'entre elles par la reconnaissance anticipée lors du recueil du consentement préalable à la réalisation d'une insémination.

Il a été toutefois conservé une présomption de procréation charnelle pour les couples de sexe différent, afin que la consécration de nouveaux droits pour les couples de même sexe n'entraîne pas une remise en cause du droit à la vie privée pour les premiers.

(1) Celles-ci parlent, au sein de leur rapport précité, de « *déclaration commune anticipée de filiation* ».

(2) Audition du 19 juillet 2018 de la mission d'information de la conférence des présidents sur la révision de la loi relative à la bioéthique.

(3) Audition du 19 juillet 2018 de la mission d'information de la conférence des présidents sur la révision de la loi relative à la bioéthique.

Dès lors, le recours à une AMP, ouvert, dans le cadre de l'article 342-10 du code civil aux couples ou à une femme non mariée, supposerait un consentement préalable, explicitement exprimé devant notaire. Ce dernier aurait la charge de leur exposer les conséquences juridiques de leur acte, en matière de filiation, tout comme les modalités médicales propres à ce processus.

Cette expression du consentement se doublerait, en vertu du nouvel article 342-11 du même code, pour les couples de femmes, d'une reconnaissance conjointe anticipée devant le notaire. C'est cette reconnaissance, remise à l'officier de l'état civil, qui l'indique par la suite dans l'acte de naissance de l'enfant, qui fonde en droit la filiation, reconnue de la même manière à l'égard des deux conjointes.

Le projet de loi de « bioéthique » tel qu'il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale prévoit par ailleurs un régime de responsabilité renforcée qui va de pair avec les nouveaux modes d'établissement de la filiation, auquel la rapporteure souscrit. La reconnaissance par acte de volonté emporte en effet des devoirs comparables à ceux de la procréation charnelle. À ce titre,

– un homme qui manque de reconnaître sa paternité après avoir procédé volontairement et sans vice de consentement à une AMP, engagerait sa responsabilité à la fois envers la mère et envers l'enfant. En outre, sa paternité serait judiciairement établie. Cette responsabilité emporterait donc des conséquences financières, évitant de faire peser la charge de cette absence de reconnaissance sur la nouvelle famille monoparentale ainsi constituée ;

– une logique similaire s'appliquerait en ce qui concerne la femme qui a consenti à une AMP et bloque ensuite la remise à un officier de l'état-civil de la reconnaissance conjointe qui devait être transmise à la fin du processus, en vue de permettre l'établissement d'une double filiation. Là encore, en l'absence de consentement vicié, cette rupture engage la responsabilité de la mère.

L'acte de naissance

L'enregistrement auprès de l'officier de l'état civil est une obligation qui repose actuellement sur le père, au moment de la naissance de son enfant, en vertu de l'article 55 du code civil. À défaut du père, l'obligation pèse sur les médecins, sages-femmes ou autres personnes ayant assisté à l'accouchement, ainsi que sur les personnes chez qui la mère sera accouchée. Cette déclaration doit être normalement faite dans les trois jours après la naissance

Les modalités d'inscription de l'origine de l'enfant et de son mode de naissance sur l'acte de naissance emportent évidemment un certain nombre de conséquences, notamment en ce qui concerne la communication de ces informations. Anne-Marie Leroyer et Irène Théry avaient estimé, dans leurs travaux, que cette inscription devait faire l'objet d'une communication particulièrement restrictive, afin de préserver le droit à la vie privée des enfants, indépendamment des modalités de leur procréation.

Le législateur, lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la bioéthique, a choisi de mentionner la reconnaissance conjointe, mode d'établissement de la filiation en cas de recours à une AMP avec tiers donneur, sur l'acte de naissance de l'enfant. Cette inscription ne peut toutefois être établie tant qu'une filiation déjà établie par un autre biais (présomption, reconnaissance volontaire ou adoption plénière), n'a pas été contestée en justice.

L'examen du projet de loi relatif à la bioéthique a permis à l'Assemblée nationale de contribuer à mettre fin au principe du « *ni vu ni connu* », qui présidait jusque-là, selon Irène Théry, les modalités d'établissement de la filiation en ce qui concerne l'engendrement avec tiers donneur ⁽¹⁾.

Proposition n° 31 : Étendre l'accès à l'AMP aux couples de femmes et aux femmes seules dans les mêmes conditions que pour les couples de sexes différents

B. RESTER INFLEXIBLE SUR LA QUESTION DE LA GPA

1. L'interdiction juridique de la GPA repose sur des fondements clairs et centraux

La différence entre la GPA (Gestation pour autrui) et les autres techniques d'AMP tient l'utilisation de techniques autrement plus envahissantes. Par ailleurs, de toutes les modalités de procréation médicalement assistée, c'est la seule qui sépare l'enfant de la femme qui l'a porté.

La GPA est évidemment moins neutre pour la tierce personne impliquée que pour les tiers donneurs dans le cadre de l'AMP, par exemple. Ainsi, la femme qui porte l'enfant doit subir un certain nombre de procédés potentiellement dangereux pour sa santé :

(1) Irène Théry, Anne-Marie Leroyer, *op.cit.*

– la grossesse elle-même, qui peut entraîner des difficultés médicales, et dont le suivi implique, en tout état de cause, un certain nombre d'examens médicaux potentiellement lourds ;

– l'accouchement ensuite, qui peut lui aussi générer des complications pour la mère de l'enfant. Là-encore, la prise en charge médicale est particulièrement forte.

Plus fondamentalement encore, la GPA vient heurter de front des principes précédemment exposés, qui sont au fondement éthique de notre société, à savoir le respect de la personne humaine et de l'indisponibilité du corps humain et de la personne humaine, le refus de l'exploitation du corps des femmes ainsi que le refus de la réification de l'enfant.

S'agissant du principe d'indisponibilité du corps, la procédure de GPA l'enfreint à plusieurs titres.

En premier lieu, le corps de la gestatrice est « loué », lorsque la GPA est effectuée à titre onéreux. Par ailleurs, l'enfant fait l'objet d'une transaction, qu'elle soit pécuniaire, comme c'est le cas dans la grande majorité des cas où elles se pratiquent aujourd'hui, ou gratuite. Les dangers auxquels la mère porteuse est confrontée ainsi que la réification de l'enfant interdisent, y compris dans ce cas, de parler de « GPA éthique ». Cet échange commercial, qui peut s'entendre comme une vente, entre là-encore en contradiction directe avec le droit français qui interdit qu'un être humain fasse l'objet d'une transaction. Elle contredit également certains des fondements philosophiques traditionnels sur lesquels repose notre droit, à savoir la conception de l'être humain comme une « fin » et non comme un « moyen »⁽¹⁾.

Pour donner une illustration de ce qu'implique une telle contractualisation de la procréation, le CCNE rappelait, dans son avis de 2017, que : « *le contrat doit prévoir ce qu'il advient si l'objet du contrat n'est pas conforme à ce qui est espéré. Si, pour cause de handicap (découvert in utero, ou à la naissance), l'enfant ne répond pas à l'attente des parents d'intention, il peut alors y avoir rupture de contrat, soit du fait des parents d'intention, soit de la mère porteuse, dans des conditions qui ne prennent pas forcément en compte l'intérêt et l'avenir de l'enfant* »⁽²⁾. »

La protection de l'enfant contre cette réification est inscrite dans le chapitre consacré au respect du corps humain, au sein du code civil. Aux termes du dernier alinéa de l'article 16-1, « *le corps humain, ses éléments et ses produits ne peuvent faire l'objet d'un droit patrimonial.* » Ce principe est un corollaire de l'inviolabilité du corps humain, inscrit au même article et appartient plus largement à ce qui forme la dignité humaine.

(1) Emmanuel Kant, Critique de la raison pratique, 1788.

(2) Avis n° 126 du CCNE sur les demandes sociétales de recours à l'assistance médicale à la procréation (AMP), 15 juin 2017.

Le principe de non-commercialité conduit à frapper de nullité les seules conventions ayant pour effet de conférer une valeur patrimoniale ou pécuniaire au corps humain, à ses éléments ou à ses produits, mais des conventions à titre gratuit peuvent être également considérées comme nulles. Il en va ainsi des conventions portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui ⁽¹⁾.

L'Assemblée plénière de la Cour de cassation a également estimé que de telles conventions contrevenaient au principe d'indisponibilité de l'état des personnes ⁽²⁾. Ce principe repose sur l'article 323 du code civil, selon lequel « *les actions relatives à la filiation ne peuvent faire l'objet de renonciation* ».

Le droit pénal s'est également saisi de la question de la répression de la pratique de GPA, anciennement sous l'angle des délits de substitution d'enfant et de provocation à l'abandon d'enfant. Si le premier délit ne concerne que la gestatrice pour autrui et les parents « sociaux » ultérieurs de l'enfant, le second emporte également des peines pour les intermédiaires. Ceux-ci peuvent en effet être condamnés, au titre de l'article 227-12 du code pénal, en cas de provocation, soit dans un but lucratif, soit par don, promesse, menace ou abus d'autorité, à destination des parents ou de l'un d'entre eux, à abandonner un enfant né ou à naître, de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amendes. Ces peines sont doublées quand il s'agit d'une entremise entre une personne ou un couple désireux d'accueillir un enfant et une femme acceptant de porter en elle cet enfant en vue de le leur remettre, et quadruplées quand cette démarche est entreprise dans un but lucratif.

Ces peines, qui ne sont pas applicables à la mise en œuvre d'une convention de GPA à l'étranger, sont dans les faits très rarement prononcées. Ce cadre pénal demeure néanmoins applicable à toute association ou entreprise qui démarcherait des Français en France pour leur proposer de recourir à l'étranger au service de mères porteuses.

Le consensus des juristes, tels que Muriel Fabre-Maignan ⁽³⁾, autour de ces questions, est donc relativement clair : l'intérêt objectif et supérieur de l'enfant implique qu'il ne soit pas considéré comme un objet susceptible d'être vendu, échangé ou donné. Les conventions de GPA ne sauraient donc être autorisées sur le territoire français.

2. Une jurisprudence fluctuante qui permet un mode inabouti de reconnaissance des enfants nés à l'étranger de GPA

Le cadre juridique applicable à la GPA est évidemment particulièrement dépendant de l'évolution du droit international et, partant, de la capacité des couples français à procéder à une GPA à l'étranger. La reconnaissance de l'enfant né de

(1) Article 16-7 du code civil, inscription législative en accord avec la solution jurisprudentielle trouvée par l'Assemblée plénière de la Cour de cassation dans un arrêt du 31 mai 1991, tirant la nullité de telles conventions du principe d'indisponibilité du corps humain.

(2) Même arrêt du 31 mai 1991.

(3) Citée dans l'audition de Mme Sylviane Agacinski, 9 septembre 2019.

GPA a fait l'objet d'évolutions jurisprudentielles à l'échelle française et européenne.

La première chambre civile de la Cour de cassation avait d'abord estimé, en 2011 ⁽¹⁾, que des actes de naissance portant sur une GPA effectuée sur le territoire américain et établis par les tribunaux locaux, ne pouvaient être transcrits, dès lors que la mère « sociale » mentionnée sur l'acte de naissance n'avait visiblement pas accouché. Ce faisant, ce mode de procréation revenait sur le principe selon lequel la mère est la personne qui accouche, et ne permettait donc pas la retranscription d'actes d'état civil en France pour ces enfants. Cette jurisprudence a été poursuivie en 2013 ⁽²⁾ à propos d'une GPA réalisée en Inde. Le refus de la transcription s'est fait, cette fois, au motif que la naissance était « *l'aboutissement d'un processus d'ensemble comportant une convention de gestation pour le compte d'autrui* ».

Ces arrêts de la Cour de cassation ont abouti à la condamnation de la France devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Les juges de Strasbourg ont en effet estimé, par un arrêt rendu le 26 juin 2014 ⁽³⁾, que ce refus portait une atteinte disproportionnée à la vie privée des enfants, protégée au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales, pour deux raisons.

En premier lieu, la Cour a estimé qu'en reconnaissant un père biologique français mais sans transcrire l'acte de naissance dans l'état civil, la France privait les enfants d'une certitude juridique quant à l'établissement de leur filiation, touchant dès lors au respect de leur vie privée. Celle-ci comprend en effet la possibilité d'établir dans le détail son identité personnelle, fondée notamment sur la filiation et la nationalité.

D'autre part, la Cour a estimé que la France dépassait la marge d'appréciation dont disposent les États membres dans cette matière, en « *interdisant totalement l'établissement du lien de filiation des enfants avec leur père biologique* ». L'importance de la filiation biologique aboutit à ce qu'on ne saurait « *prétendre qu'il est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant de le priver d'un lien juridique de cette nature* ».

Infléchie par cette condamnation, la jurisprudence de la Cour de cassation a établi, notamment par le biais de cinq arrêts rendus le 5 juillet 2017, que, selon les situations :

(1) Civ. 1^{re}, 6 avr. 2011, n° 10-19.053 et Civ. 1^{re}, 6 avr. 2011, n° 09-17.130, D. 2011, p. 1064, obs. X. Labbé. Il a été jugé « qu'en l'état du droit positif, il est contraire au principe de l'indisponibilité de l'état des personnes, principe essentiel du droit français, de faire produire effet, au regard de la filiation, à une convention portant sur la gestation pour le compte d'autrui, qui, fût-elle licite à l'étranger, est nulle d'une nullité d'ordre public »

(2) Civ. 1^{re}, 13 sept. 2013, n° 12-30.138 et 12-18.315 : AJ fam. 2013. 579, obs. Chénéde, Haftel et Domingo.

(3) CEDH, 5^e sec., 26 juin 2014, Labassee c. France, affaire numéro 65941/11 et Menesson c. France, affaire numéro 65192/11.

– l’acte de naissance étranger d’un enfant né d’une GPA peut être transcrit partiellement à l’état civil français, en ce qu’il désigne le père, mais pas en ce qu’il désigne la mère d’intention. En application de l’article 47 du code civil ⁽¹⁾, la désignation du père doit être transcrite si l’acte étranger n’est pas falsifié et la réalité biologique de la paternité n’est pas contestée ;

– une GPA réalisée à l’étranger ne fait pas obstacle, à elle seule, à l’adoption de l’enfant par l’époux du père. Il revient simplement au juge de vérifier que les conditions légales de l’adoption sont réunies et qu’elle est conforme à l’intérêt de l’enfant.

Ainsi que l’a exposé Mme de Boisdeffre ⁽²⁾, le système actuel concernant l’accueil des enfants né à l’étranger de GPA repose sur un équilibre fragile qu’il convient de préserver. En effet, dès lors qu’il y a un père, ou si le père d’intention est également le père biologique et que les actes juridiques entourant la procréation en attestent, il est reconnu ainsi. Il revient à sa conjointe de procéder à une adoption.

Proposition n° 32 : garantir le maintien des modalités actuelles de reconnaissances des actes de naissance pour les enfants nés de GPA pratiquées à l’étranger

3. Un contexte international qui favorise le recours aux GPA

L’action du législateur français et des autorités publiques au sens large est nécessairement soumise aux aléas liés aux juridictions étrangères. Ainsi, la rapporteure a été alertée au cours des auditions au sujet de salons de la GPA, notamment en Belgique, au sein desquels des entreprises américaines pouvaient vendre leurs services aux couples intéressés par cette pratique. Bien qu’elles soient interdites en France, ce type de manifestations, au cours desquelles les prix du recours à la GPA sont clairement affichés, exercent une forte pression sur le législateur. Ces agences, implantées à l’étranger, peuvent en sus recourir à des circuits clandestins pour attirer des clients français. Ainsi, Mme Agacinski, dans son audition par la mission, a prévenu de l’existence d’actions de « promotion » de ces agences en France, qui allaient jusqu’à promettre des « réductions » sur les tarifs pratiqués pour les GPA en France ⁽³⁾.

Cette remarque s’inscrit dans une inquiétude plus globale que partage le CCNE, qui constatait, dans son avis consacré à cette question ⁽⁴⁾, l’expansion rapide du marché international des GPA, sous la pression d’agences à but commercial et de *lobbies* attachés à présenter et mettre en valeur dans les médias des images

(1) « Tout acte de l’état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d’autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l’acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité. »

(2) Audition du 19 juillet 2018 de la mission d’information de la conférence des présidents sur la révision de la loi relative à la bioéthique.

(3) Audition du 9 septembre 2019.

(4) Avis n° 126 du CCNE sur les demandes sociétales de recours à l’assistance médicale à la procréation (AMP), 15 juin 2017

positives de ce marché. Cette expansion est d'ailleurs à mettre en regard avec la chute concomitante du nombre d'adoptions effectuées à l'échelle internationale ou même domestique, dans de nombreux pays. La GPA deviendrait alors comparativement avantageuse, ce qui encouragerait un certain nombre de couples à suivre une démarche illégale en France, en raison de l'impossibilité de suivre la démarche légale.

En réponse aux personnes qui estiment qu'il y aurait une forme de fatalité qui conduirait à autoriser la GPA à la suite de l'autorisation de l'AMP pour les couples de femmes et les femmes seules, la rapporteure souhaite rappeler que :

– le principe d'égalité est inopérant ici. Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État, « *la notion de « droit à l'enfant » n'ayant pas de consistance juridique, l'enfant étant un sujet de droit et non l'objet du droit d'un tiers, aucune atteinte au principe d'égalité ne peut être invoquée sur ce terrain* »⁽¹⁾. Dès lors, l'extension de l'accès à l'AMP n'a aucunement pour conséquence nécessaire l'autorisation de la GPA, notamment pour les couples d'hommes ou les hommes seuls, puisque ces derniers sont dans une situation objectivement différente qui ne permet pas d'appliquer le principe d'une stricte égalité. Ce raisonnement est d'ailleurs cohérent avec la décision du Conseil constitutionnel rendue au moment de l'examen de la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, par laquelle le Conseil a admis que les couples formés d'un homme et d'une femme qui sont, au regard de la procréation, dans une situation différente de celle des couples formés de personnes de même sexe, pouvaient faire l'objet d'une différence de traitement sans pour autant qu'il ne soit porté atteinte au principe d'égalité⁽²⁾ ;

– l'objet des lois de « bioéthique » est précisément de fixer et rappeler les principes fondamentaux qui animent une société à un instant donné. L'inscription récente du principe selon lequel les conventions de GPA sont frappées de nullité, de même que le large consensus en faveur de l'interdiction de la GPA sur le territoire français qui s'est dégagé lors des États généraux de la bioéthique, sont autant de preuves qu'il n'y a aucun lien de cause à effet entre l'ouverture contemporaine de l'AMP à des personnes qui n'y avaient pas encore accès et la question de la GPA.

En cohérence avec des voix exprimées lors des auditions qu'elle a tenues, la rapporteure estime que la France s'honorerait à initier une action à l'échelle internationale relative à la GPA. Le principe de réalité, selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant commande de lui reconnaître, autant qu'il est juridiquement possible, l'établissement de sa filiation, y compris lorsqu'il est né d'une GPA pratiquées à l'étranger, a aujourd'hui pour effet d'encourager des couples français à recourir à une pratique pourtant interdite sur le sol national.

Proposition n° 33 : engager une initiative internationale afin de limiter le recours à la GPA à l'étranger

(1) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi relatif à la bioéthique.

(2) Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, §44.

Les autorités diplomatiques françaises pourraient viser la création d'un instrument tel que la Convention internationale du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. Celle-ci prévoit notamment que toute procédure en vue d'une adoption doit avoir également été autorisée dans l'État d'origine ⁽¹⁾. Cette idée a déjà été émise à plusieurs reprises et dans plusieurs enceintes. Elle a notamment été émise par les sénateurs Yves Détaigne et Catherine Tasca ⁽²⁾, et reprise par le CCNE dans son avis ⁽³⁾ consacré à la question de la GPA ou encore par des juristes ⁽⁴⁾. Une telle initiative avait été encouragée également par Manuel Valls ⁽⁵⁾, premier ministre, qui souhaitait « *une initiative internationale qui pourrait aboutir, par exemple, à ce que les pays qui autorisent la GPA n'accordent pas le bénéfice de ce mode de procréation aux ressortissants des pays qui l'interdisent* ».

Cette action engagée auprès des États autorisant la GPA pourrait d'abord s'appuyer sur les évolutions récentes d'un certain nombre d'entre eux pour réserver le bénéfice de la GPA à leurs seuls ressortissants. Il en va ainsi au Royaume-Uni, tandis qu'un mouvement comparable s'observe en Asie du Sud-Est, où la Thaïlande, par exemple, a promulgué, en 2015 une loi interdisant aux couples étrangers le recours aux services d'une mère porteuse.

Cette action diplomatique pourrait d'abord s'appuyer sur un certain consensus à l'échelle européenne. Une grande partie des États voisins de la France – l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie – interdisent la GPA et déclarent nulle toute convention de gestation ou de procréation pour autrui. Ils sont donc confrontés, au même titre que la France, aux contradictions liées à la retranscription dans l'état civil des actes de naissance établis dans des pays qui reconnaissent ces mêmes conventions.

L'action de la France se justifierait également sous l'angle de la lutte contre les violences faites aux femmes. La GPA signifie en effet plusieurs formes de violences infligées aux femmes porteuses :

– une violence économique, liée à l'indemnisation des mères porteuses, contre des sommes dont la majeure partie revient aux intermédiaires (juridique, agences publicitaires, ...). Cette transaction renvoie les femmes porteuses dans une situation de minorité économique liée souvent à la précarité de leurs positions sociales initiales ;

(1) Article 17 de la Convention.

(2) Rapport d'information n° 409 de M. Yves Détaigne et Mme Catherine Tasca : « Défendre les principes, veiller à l'intérêt des enfants - Quelle réponse apporter au contournement du droit français par le recours à l'AMP et à la GPA à l'étranger ? », fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 février 2016.

(3) Avis n° 126 du CCNE sur les demandes sociétales de recours à l'assistance médicale à la procréation (AMP), 15 juin 2017.

(4) « Quelles voies de droit international pour interdire la maternité de substitution ? » Grégor Puppinck, Docteur en droit, Directeur du European Centre for Law and Justice (ECLJ) et Claire de La Hougue, Docteur en droit, avocate, chercheur associé à l'ECLJ. Septembre 2015

(5) Interview donnée au journal *La Croix* du 2 octobre 2014.

– une violence juridique, notamment dans certains pays où se pratique un grand nombre de GPA. Ainsi, en Inde, il a été observé le placement des gestatrices dans des maisons spécialisées où elles doivent vivre pendant leurs grossesses. Leur liberté de mouvement y est singulièrement limitée, tout comme le droit de visite de leurs familles ⁽¹⁾ ;

– une violence médicale liée à une mauvaise prise en charge de la grossesse, dans un contexte d’absence d’assurance-maladie dans certains pays d’Asie du Sud-Est ⁽²⁾ ainsi que l’absence de limites à l’enchaînement des processus de gestation et donc des grossesses ;

– une violence psychique de rupture du lien établi entre la mère et l’enfant pendant la grossesse, même si la première connaît l’aboutissement du processus dans lequel elle s’est engagée.

La voie d’une nouvelle convention internationale pouvant être longue et laborieuse, l’action de la France pourrait d’abord prendre la forme d’initiatives bilatérales, à signer en priorité avec les États dans lesquels la situation des mères porteuses est la plus précaire. Si cette solution semble moins ambitieuse que la création d’une nouvelle convention multilatérale, elle pourrait permettre d’améliorer visiblement et concrètement le sort des personnes qui subissent la GPA, tout en limitant les cas de contradiction entre l’application d’une prohibition d’ordre public sur le territoire français et la nécessaire reconnaissance de la filiation biologique des enfants, afin de leur garantir une vie familiale normale à leur arrivée en France.

Une troisième voie pourrait prendre la forme d’un amendement à une convention existante. Là-encore, une telle démarche peut être contrainte par les modalités d’amendements elles-mêmes, nécessitant parfois l’unanimité des États-parties ⁽³⁾. Toutefois, un instrument tel que le protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, adopté le 15 novembre 2000, lors de la 55^e session de l’Assemblée générale des Nations Unies, pourrait être l’un des vecteurs à privilégier, compte tenu de son champ, qui vise une coopération internationale efficace dans la poursuite des affaires de traite de personnes, et de la facilité avec laquelle il peut être modifié ⁽⁴⁾.

(1) Avis n° 126 du CCNE sur les demandes sociétales de recours à l’assistance médicale à la procréation (AMP), 15 juin 2017.

(2) *Idem*.

(3) *Il en va ainsi de la Convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains adoptée à Varsovie, le 16 mai 2005.*

(4) *Un seul État partie peut provoquer la réunion de la Conférence des Parties qui ne doit épargner « aucun effort pour parvenir à un consensus sur tout amendement ». À défaut, l’amendement proposé est adopté à la majorité des deux tiers des États Parties puis est soumis à ratification, acceptation ou approbation des États Parties sans approbation préalable de l’Assemblée Générale.*

III. ACCOMPAGNER LA PROCRÉATION AU XXIE SIÈCLE

A. LUTTER CONTRE LA CROISSANCE DE L'INFERTILITÉ EN FRANCE

Le recours à l'AMP doit continuer d'être entouré par une information aussi dense et précise que possible pour les couples qui en font l'usage. En particulier, il incombe au corps médical d'informer quant au taux de réussite de cette technique qui, selon le professeur Delfraissy, ancien président du CCNE, n'est malheureusement pas supérieur à 50 % ⁽¹⁾.

Plus globalement, le CCNE a pu constater un manque criant d'information relative à l'infertilité, aboutissant à un décalage entre les obligations sociales qui pèsent aujourd'hui sur la jeunesse, dans un contexte économique contemporain qui leur est particulièrement défavorable, et la permanence des impératifs biologiques : *« la consultation a souligné un réel manque d'information sur la fertilité naturelle et sa chute rapide avec l'âge chez les femmes, principalement après 35 ans, ainsi qu'une non perception des résultats décevants de l'AMP, en particulier après 40 ans, dans un contexte d'augmentation régulière de l'âge à la naissance du premier enfant. Il y a un décalage croissant entre la perception d'un bien-être général chez la femme, s'épanouissant à travers ses études, son statut professionnel, la création d'un couple, et son horloge biologique, immuable ⁽²⁾. »*

L'augmentation rampante de l'infertilité dans la société française contribue largement à altérer ce que l'on entend par « faire famille ». René Frydman, gynécologue, Alain Houper, sénateur et médecin radiologue et Christian Hervé, président de l'Académie d'éthique, médecine et politiques publiques, ont eux-mêmes alerté à ce sujet en appelant à un plan en faveur de la fertilité ⁽³⁾. Les actions évoquées en priorité dans ce plan relevaient de la lutte contre l'infertilité due à l'environnement via une meilleure information concernant l'impact du tabac, des polluants ainsi que des comportements alimentaires. Cette information serait obligatoire pour les femmes à partir de l'âge de 30 ans, dont on pourrait également envisager qu'elle soit étendue aux hommes, également affectés par un manque criant d'information sur les risques d'infertilité.

Proposition n° 34 : Mettre en place un plan global en faveur de la fertilité, destiné à agir sur l'ensemble des facteurs contributifs à la baisse de la fertilité en France

(1) Audition par la mission d'information de la Conférence des présidents sur la révision de la loi relative à la bioéthique, 25 septembre 2018.

(2) Avis du comité consultatif national d'éthique n° 129 du 18 septembre 2018 Contribution du Comité consultatif national d'éthique à la révision de la loi de bioéthique 2018-2019

(3) Tribune « PMA : appel pour un plan fertilité », 24 septembre 2018, https://www.libération.fr/debats/2018/09/24/pma-appel-pour-un-plan-fertilite_1680925

Proposition n° 35 : Informer les jeunes femmes et les jeunes hommes sur leur fertilité, dans le cadre du secondaire et des consultations médicales, notamment auprès des gynécologues

De la même manière, l'autoconservation des ovocytes, telle que proposée dans le cadre de la loi « bioéthique », pourrait permettre de contourner les problèmes de fertilité liés à l'âge ou à la survenue de maladies.

L'autoconservation des ovocytes

La prise en compte des problématiques liées à la fertilité a déjà conduit le législateur à autoriser, en 2011, au moment de l'examen de la précédente loi de « bioéthique » les femmes jeunes n'ayant pas encore procréé à donner leurs ovocytes, avec, en contrepartie du don, la possibilité d'autoconservation ovocytaire, c'est-à-dire le recueil et la conservation des gamètes en vue d'une éventuelle réalisation ultérieure, à leur bénéfice, d'une AMP.

Il peut être considéré aujourd'hui, à l'instar du CCNE dans son avis n° 126, que la possibilité d'une autoconservation ovocytaire pourrait être un espace proposé aux femmes désireuses de faire face aux risques futurs d'infertilité.

Il demeure néanmoins que l'autorisation de l'autoconservation des ovocytes doit être :

– explicitée aux personnes qui y ont recours. Cette technique, tout comme l'ensemble des techniques médicales relatives à la procréation, peut engendrer des espoirs déçus. La méthode dite ICSI, avec micro-injection intracytoplasmique, est rendue obligatoire du fait de la vitrification des ovocytes, mais rend l'opération incertaine. Les risques médicaux que la procédure peut engendrer ne doivent donc pas rendre anodine l'autoconservation des ovocytes ;

– prise en charge par l'assurance-maladie. De la même manière que le législateur s'apprête à autoriser la prise en charge des techniques d'AMP, y compris en l'absence de constat d'infertilité, il paraît naturel que les femmes qui souhaitent, pour des raisons médicales ou liées à l'augmentation de l'infertilité à partir d'un certain âge, puissent également bénéficier de la solidarité nationale ;

– accompagnée d'un entretien préalable, là encore inspiré des pratiques en matière d'AMP, destiné notamment à informer les patientes de l'ensemble des conséquences médicales et juridiques qui découlent de cette procédure, mais également vérifier, dans la mesure du possible, que celle-ci n'est pas engagée sous la pression de l'entourage familial ou professionnel.

Outre les apports dans la lutte contre l'infertilité, cette autorisation devrait, dans les conditions décrites ci-dessus, permettre aux femmes d'exercer, en toute autonomie, un droit supplémentaire sur la maîtrise de leurs capacités procréatives.

Proposition n° 36 : Autoriser, de manière encadrée, l'autoconservation des ovocytes

Ce plan pour la fertilité passerait également par un encouragement au don de gamètes. Si la rapporteure ne peut souscrire à la proposition d'inclure des centres privés dans une telle procédure, qui lui semble contraire au principe du caractère public de la gestion des gamètes en France, elle adhère en revanche à l'idée :

– de renforcer les campagnes publiques d’information, à l’instar de ce qui se pratique déjà pour les dons du sang ;

– d’élargir le recours aux centres publics de don de gamètes, encore actuellement trop peu nombreux.

Proposition n° 37 : Initier un plan de communication en faveur du don de gamètes

B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À PORTER AUX FEMMES SEULES QUI ONT RECOURS À UNE AMP

1. La distinction entre les projets parentaux de couples de femmes et ceux des femmes seules a été reprise dans les débats préalables à la révision de la loi « bioéthique »

La possibilité pour les femmes seules de recourir à l’AMP a fait l’objet de davantage de débats que sa seule extension aux couples de femmes, notamment dans le cadre des états généraux de la bioéthique qui ont précédé la révision de la loi.

Le risque que la législation entraîne la « création » de nouvelles familles monoparentales avait été soulevé dans l’enceinte du CCNE, par le biais d’une position divergente exprimée en 2017 ⁽¹⁾ : *« Alors que la société considère que l’absence de père est un préjudice qu’elle tente, dans certaines circonstances, de pallier, au moins financièrement, et alors que l’on s’inquiète de l’augmentation du nombre des familles monoparentales, il paraît paradoxal d’institutionnaliser, d’organiser en toute connaissance de cause des naissances sans père. L’enfant élevé par un couple de femmes aura deux modèles parentaux et deux lignées parentales, mais une filiation disjointe de la réalité biologique. »*

De la même manière, le rendu des conclusions postérieur aux débats généraux relatifs à la bioéthique avait amené le CCNE à souhaiter que *« des dispositions d’accompagnement des demandes de femmes seules soient proposées, qui pourraient s’inspirer de celles qui s’appliquent au cadre de l’adoption plénière, ou prendre d’autres formes plus spécifiques à ce type de situations nouvelles »* ⁽²⁾.

Il s’agit pourtant d’un progrès qu’il convient de saluer. Ainsi que l’ont fait ressortir la majorité des auditions, le choix des femmes qui ont recours à une AMP seules tient le plus souvent de « parcours de vie » au cours desquels elles n’ont pas rencontré le partenaire avec lequel elles auraient pu fonder une famille. Les témoignages issus de pays où l’AMP est déjà ouverte aux femmes seules montrent, par le biais des entretiens préalables, qu’il s’agit le plus souvent de projets longuement mûris, dont les conséquences juridiques, financières et pratiques sont le plus souvent déjà connues.

(1) Avis n° 126(15 juin 2017). Avis du CCNE sur les demandes sociétales de recours à l’assistance médicale à la procréation (AMP).

(2) Avis du comité consultatif national d’éthique n° 129 du 18 septembre 2018 Contribution du Comité consultatif national d’éthique à la révision de la loi de bioéthique 2018-2019.

Il conviendra évidemment de prêter une attention particulière aux femmes seules ayant recours à une AMP, mais dans le cadre plus large de la prise en charge, par la politique familiale, des difficultés propres aux familles monoparentales.

Ainsi qu'il a notamment été exposé par le professeur Jean-Paul Delfraissy dans son audition par la mission sur la révision de la loi relative à la « bioéthique »⁽¹⁾ les nouveaux modes de filiation doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il regrettait à ce titre le peu d'études disponibles au sujet des conséquences, pour les enfants, de la naissance par le biais d'une AMP. Sans préjuger en rien du résultat de ces études⁽²⁾, et à l'instar des études qui ont été menées au Royaume-Uni notamment, la rapporteure estime également qu'il serait pertinent de financer des études comparables en France, au moment même où ce type de filiations fait l'objet d'un recours de plus en plus important. En effet, selon le CCNE, « *il serait pertinent de pouvoir s'appuyer sur des études fiables explorant, dans ces nouvelles situations, le devenir des enfants dans ses multiples aspects (santé, réussite scolaire, relations amicales). Il ne paraît pas encore possible, au vu de la littérature publiée, de formuler une évaluation consensuelle de l'évolution des enfants élevés dans des familles homoparentales compte tenu, en particulier, de l'hétérogénéité de ces familles. Si la grande majorité de ces études émettent une conclusion positive sur le devenir des enfants, les biais méthodologiques, les disparités des critères retenus et le recul encore insuffisant ne permettent pas de l'affirmer avec certitude* »⁽³⁾.

L'Agence nationale de la recherche (ANR) a déjà participé au financement d'un projet comparable : « Aux marges de la parenté : origines et nouvelles configurations familiales – ORIGINES », pour une durée de 36 mois. Ce projet est destiné à « *comprendre les configurations relationnelles nouvelles et d'analyser leur devenir dans le champ de l'adoption et de l'AMP à l'aune de la notion d'origines* »⁽⁴⁾. Le renforcement de ce type de recherche et leur renouvellement pourraient utilement éclairer le législateur sur les conséquences de l'évolution de l'accès aux nouvelles techniques de procréation en vue de la prochaine révision de la loi « bioéthique », mais également l'ensemble des acteurs du champ médical et juridique en charge des entretiens préalables au recours à une AMP.

Proposition n° 38 : Encourager, par le biais de projets pilotés par l'Agence nationale de la recherche, les projets de recherche sur les conséquences de l'ouverture de l'AMP aux couples de femmes et aux femmes seules

(1) Audition du 25 septembre 2018.

(2) Les études actuellement à disposition tendent à montrer que les enfants nés et/ou élevés au sein de familles homoparentales ne se portent ni moins bien ni mieux que ceux qui sont élevés dans les familles hétéroparentales.

(3) Avis n° 126 du CCNE sur les demandes sociétales de recours à l'assistance médicale à la procréation (AMP), 15 juin 2017

(4) <https://anr.fr/Projet-ANR-18-CE26-0012>

2. Les entretiens préalables à l'engagement d'une AMP doivent permettre d'identifier les éventuelles fragilités

La rapporteure estime à ce titre, comme l'ont montré les débats en première lecture du projet de loi « bioéthique », que le recours à une AMP, pour l'ensemble des couples comme pour les femmes seules, doit être précédé par des entretiens menés par une équipe pluridisciplinaire. Ces entretiens ont déjà plusieurs vertus :

– ils permettent aux demandeurs d'une AMP de prendre le temps nécessaire à la réflexion pour engager une démarche qui peut être lourde sur le plan médical et souvent infructueuse ;

– ils permettent à l'équipe médicale de vérifier que les demandeurs sont en capacité d'accueillir un enfant.

Définis actuellement à l'article L. 2141-10 du code de la santé publique, ces entretiens s'accompagnent de la remise d'un « dossier-guide », qui a pour objet, outre le rappel du descriptif des techniques de l'AMP, ainsi que de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires applicables, d'informer les personnes demandeuses sur :

– les conditions et possibilités d'accès à l'adoption ;

– les contacts nécessaires pour solliciter des organismes ou des associations susceptibles de compléter leur information au sujet de l'adoption.

Cet entretien médical est suivi d'un délai incompressible d'un mois de réflexion après le dernier entretien, à l'issue duquel la confirmation de la demande doit être faite par écrit. Il est toutefois prévu que le médecin puisse, après concertation au sein de l'équipe clinicobiologique pluridisciplinaire, contraindre les demandeurs à un délai supplémentaire de réflexion, dans l'intérêt supérieur de l'enfant à naître.

L'ensemble de ces procédures préalables peut sembler de nature à inciter les couples confrontés à un problème d'infertilité, à recourir à d'autres procédures que celle de l'AMP. La lourdeur du processus une fois qu'il est engagé explique le caractère indispensable de ces précautions préalables. La prise en charge par la solidarité nationale, via l'assurance-maladie, des opérations d'AMP justifie également cet entretien préalable, qui pourrait sinon paraître une discrimination au regard du mode de procréation charnelle.

Cette opinion a été relayée par un certain nombre d'acteurs qui sont intervenus au moment des états généraux de bioéthique, tels que la fédération française des Centre d'Étude et de Conservation des Œufs et du Sperme Humain (CECOS), pour laquelle « *il faudrait prévoir un accompagnement spécifique, comme cela est proposé par exemple en Belgique, et qu'il se pourrait ainsi, comme c'est le cas pour les couples infertiles, que toutes les demandes ne soient pas*

acceptées si le don n'apparaissait pas comme la meilleure solution pour faire famille ⁽¹⁾. »

L'exemple belge est d'ailleurs riche en enseignement, puisque les autorisations de procéder à une insémination artificielle pour les couples de femmes ou les femmes seules sont données depuis 1984. Ce recul a permis aux équipes médicales belges de former des équipes compétentes chargées de mener des entretiens préalables, notamment avec les femmes seules, pour vérifier la solidité du projet parental.

L'évaluation préalable telle qu'elle est inscrite dans le projet de loi « bioéthique » s'inscrit toujours dans le sens d'une démarche médicale, même si les critères médicaux d'éligibilité au recours à l'AMP disparaissent. En effet, ainsi qu'il est inscrit dans l'étude d'impact, les couples hétérosexuels pourront toujours faire l'objet d'un bilan classique d'infertilité, destiné à « *identifier, au cas par cas (en fonction des éventuels risques personnels ou familiaux identifiés) et après un examen médical clinique, les examens complémentaires qui s'avèreront nécessaires avant de poursuivre la prise en charge* » ⁽²⁾. »

Le Conseil d'État a pu en souligner l'intérêt, puisque « *si la réalisation d'une AMP est aujourd'hui précédée d'entretiens avec l'équipe médicale, dont les résultats peuvent conduire à différer le moment auquel elle est pratiquée, l'introduction d'une évaluation illustre le passage à une philosophie différente, celle d'un projet qui doit être exposé et démontré par les demandeurs. Le Conseil d'État relève ainsi la cohérence d'ensemble du nouveau dispositif prévu par le projet de loi et estime qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose à ce qu'un projet d'AMP puisse faire l'objet d'un refus par le médecin, après concertation avec l'équipe clinicobiologique pluridisciplinaire, ou d'un ajournement s'il estime qu'un délai de réflexion supplémentaire est nécessaire* » ⁽³⁾. »

De la même manière, alors que les entretiens menés aujourd'hui par les équipes clinicobiologiques pluridisciplinaires comprennent déjà usuellement des psychologues, des psychiatres ou des pédopsychiatres, le nouveau modèle institué par le texte comprendra encore des entretiens préalables extra-médicaux, destinés à identifier, selon les termes utilisés par le Gouvernement dans le cadre de l'examen du projet de loi « bioéthique », « *une fragilité ou un facteur de risque psychique susceptible d'être contraire à "l'intérêt de l'enfant à naître"* ».

La rapporteure estime, en cohérence, à l'instar du rapporteur de la loi « bioéthique » de l'Assemblée nationale, qu'il revient au médecin qui a pris part aux entretiens préalables de prendre la décision d'autorisation de recours à l'AMP. Elle salue également l'adjonction à ces entretiens d'un assistant de service social, tel qu'il est actuellement prévu dans le texte.

(1) *Audition de la Mission d'information de la Conférence des présidents sur la révision de la loi relative à la bioéthique, 3 octobre 2018.*

(2) *Étude d'impact du projet de loi relatif à la bioéthique, p.53.*

(3) *Avis du Conseil d'État sur le projet de loi relatif à la bioéthique.*

Proposition n° 39 : Assurer la bonne information des demandeurs d'une AMP quant à ses conséquences médicales et la bonne évaluation par le corps médical, via des entretiens préalables, de la réunion de l'ensemble des conditions propices à l'accueil de l'enfant

C. LE MAINTIEN DE LA GRATUITÉ DU DON

Les techniques d'assistance médicale à la procréation reposent, notamment pour les tiers donneurs, sur la fourniture de gamètes à titre gratuit, principalement dans le cadre des CECOS.

Les CECOS

Ces structures, créées pour la première fois à Paris en 1973, sous la forme d'associations « loi 1901 » visent à permettre les dons de gamètes. Elles ont été progressivement reconnues dans la sphère hospitalière, en devenant, à partir de 1992, des unités fonctionnelles au sein des CHU.

On comptait en 2018 28 CECOS en France métropolitaine et dans les outremer, tous intégrés dans les CHU. Leurs activités se sont étendues à l'ensemble des AMP, puisque les CECOS aident également à la procréation intraconjugale. Les responsables de ces CECOS exercent par ailleurs des missions d'enseignement, de recherche et de soin.

Aujourd'hui, les missions des CECOS sont de deux ordres :

- permettre la procréation de couples confrontés à des problèmes dans l'épure actuelle de l'article L. 2141-2 du code de la santé publique, par le biais de dons,
- permettre la préservation de la fertilité des patients confrontés à un traitement ou à une circonstance risquant de mettre à mal leur fertilité future. Il s'agit notamment des traitements contre le cancer ou des affections de longue durée.

La gratuité du don repose sur des principes éthiques anciens, qui n'ont pas vocation à évoluer aujourd'hui.

Cette gratuité s'infère directement du principe appliqué plus largement aux greffes et aux dons d'organes. Pour rappel, le cadre juridique de ces transplantations et dons est issu en France de la loi n° 76-1181 du 22 décembre 1976 relative aux prélèvements d'organes, dite « loi Caillavet ».

Cette gratuité constitue l'un des socles du consensus social autour des questions de bioéthique. Lors de la présentation devant l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques des états généraux de la bioéthique, le professeur Delfraissy s'est ainsi réjoui de ce qu'il existe un « socle de valeurs éthiques » au sein duquel on pouvait compter, avec les principes d'indisponibilité du corps ou l'accès de tous aux évolutions technologiques, la permanence de la gratuité du don ⁽¹⁾.

(1) *Présentation du 7 juin 2018.*

L'extension de l'AMP aux couples de femmes et aux femmes seules a toutefois fait naître des inquiétudes quant à la disponibilité des gamètes et les contraintes, à terme, de rémunérer les donneurs. De telles inquiétudes ont notamment été exprimées par les opposants à cette extension, en prenant pour modèle des pays comme le Danemark ou l'Espagne, où les dons de gamètes font l'objet d'une compensation financière.

La présidente de la fédération des CECOS a elle-même alerté sur les risques que pouvait comporter une augmentation rapide et drastique des demandes de gamètes : *« Il ne faut toutefois pas ignorer que ces changements de conditions d'accès à l'AMP vont entraîner une multiplication des demandes par deux ou trois. À l'heure actuelle, nous sommes en mesure de répondre favorablement aux demandes de don de spermatozoïdes dans des délais acceptables pour les couples infertiles. La réponse à la demande de don d'ovocytes est en revanche beaucoup plus longue. Si l'élargissement de l'accès à la PMA se fait, il est clair que nous ne pourrions plus répondre dans les mêmes délais aux couples infertiles et que nous ne pourrions pas satisfaire favorablement les demandes des couples de femmes et des femmes seules dans des délais tels que ceux qui leur sont proposés à l'heure actuelle lorsqu'elles s'adressent éventuellement à des centres en Belgique ou à la banque de sperme danoise Cryos ⁽¹⁾ ».*

La rapporteure estime toutefois essentiel de maintenir le principe de la gratuité du don, qui demeure l'un des fondements de l'éthique du don en France, y compris compte tenu de la demande supplémentaire de gamètes résultant de l'extension de l'accès à l'AMP.

À cet égard, l'augmentation des demandes soit estimée à un ordre de grandeur proche de 5 % supplémentaire par l'ouverture aux couples de femmes et aux femmes seules. Cette ouverture pourra donc se traduire dans un premier temps par une forte demande supplémentaire, liée à l'effet d'aubaine que constituera la publication de la loi « bioéthique ». La demande supplémentaire à long terme pourrait toutefois être absorbée sans remettre en cause la nécessaire gratuité du don.

La rapporteure estime par ailleurs que cette demande immédiate de gamètes supplémentaires pourrait être satisfaite à l'aide d'une campagne de communication massive en faveur du don de gamètes, à l'instar des campagnes récurrentes – et réussies – en faveur du don du sang.

Proposition n° 40 : Assurer la fourniture suffisante de gamètes pour absorber la demande supplémentaire issue de l'extension de l'AMP, sur plusieurs années, afin de garantir le principe de la gratuité du don

(1) *Audition de la Mission d'information de la Conférence des présidents sur la révision de la loi relative à la bioéthique, 3 octobre 2018*

ANNEXE 1 SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : mettre fin à la modulation des allocations familiales en fonction des revenus

Proposition n° 2 : mener une réflexion sur le versement des allocations familiales dès le premier enfant, dont le montant pourrait être fixé à 85 euros pour le premier enfant, 160 euros pour le deuxième et 250 euros pour le troisième enfant

Proposition n° 3 : relever le plafond du quotient familial pour le porter à 1 800 euros par demi-part

Proposition n° 4 : mener une réflexion sur la possibilité d'accorder une part fiscale supplémentaire par enfant à partir du deuxième enfant

Proposition n° 5 : pérenniser le dispositif de plafonnement des frais bancaires et l'étendre à l'ensemble des familles rencontrant des difficultés financières

Proposition n° 6 : réfléchir à la mise en place d'une allocation pour les jeunes de 18 à 24 ans, qui ne bénéficient pas du revenu de solidarité active (RSA)

Proposition n° 7 : dans le cadre de la mise en place d'un système universel de retraite par points, garantir un niveau de retraite bonifié dès le premier enfant, avec une majoration des pensions de 5 % pour le premier enfant, 6 % pour le deuxième et 7 % à partir du troisième enfant, et prévoir que la moitié de cette majoration est réservée à la mère

Proposition n° 8 : inscrire dans la loi le principe du versement de la prime à la naissance au septième mois de grossesse

Proposition n° 9 : réfléchir à la possibilité de mettre en place un congé parental plus court et mieux rémunéré que l'actuelle prestation partagée d'éducation de l'enfant (PréParE)

Proposition n° 10 : mettre en place des « points conseil Famille » dans les maisons France Service sur l'ensemble du territoire

Proposition n° 11 : mener une réflexion sur le versement d'un montant identique de prestations familiales pour chaque enfant

Proposition n° 12 : mener une réflexion sur la simplification et la rationalisation de l'ensemble des prestations familiales

Proposition n° 13 : moderniser la carte famille nombreuse en un « pass famille » simplifié permettant l'accès à davantage d'activités, notamment sportives et culturelles

Proposition n° 14 : conduire une évaluation de l'efficacité, du pilotage et de l'articulation des aides au logement, en privilégiant un double focus sur l'accession à la propriété de la résidence principale et sur la situation des familles

Proposition n° 15 : réfléchir à la mise en place d'un « prêt garanti par l'État (PGE) Immobilier Famille », mécanisme de garantie par l'État d'une partie des prêts bancaires pour les familles modestes qui réalisent une acquisition de résidence principale, à partir de l'arrivée de leur deuxième enfant

Proposition n° 16 : réfléchir aux possibilités de prise en charge par l'État d'une partie des intérêts bancaires générés par un prêt contracté par la famille pour l'acquisition de leur résidence principale, à partir de l'arrivée de leur deuxième enfant

Proposition n° 17 : favoriser le recours au télétravail et aux horaires de travail flexibles, sur la base du volontariat, pour les familles qui le souhaitent, dans une optique d'épanouissement familial et personnel

Proposition n° 18 : permettre le changement des mentalités et l'avènement d'une société d'égalité en assurant, conformément à l'article L. 312-16 du code de l'éducation, le respect effectif de l'obligation d'éducation à la sexualité et à l'égalité dans le cursus scolaire, notamment dès l'école primaire, en réaffirmant les obligations incombant aux directeurs d'établissement et en s'assurant de la formation des personnels et de l'existence de moyens humains et financiers suffisants pour mettre en œuvre les trois séances annuelles

Proposition n° 19 : envisager l'allongement du congé paternité pour permettre un meilleur partage des tâches familiales entre les parents et favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes

Proposition n° 20 : impliquer davantage les partenaires sociaux dans la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle

Proposition n° 21 : développer le congé de proche aidant en allongeant sa durée et en augmentant le montant de son indemnisation

Proposition n° 22 : améliorer le dispositif de baluchonnage et développer les maisons de répit sur l'ensemble du territoire

Proposition n° 23 : Accroître l'attractivité et la reconnaissance du métier d'assistant maternel, notamment en développant les relais d'assistants maternels (RAM) et des maisons d'assistants maternels (MAM), ainsi qu'en améliorant la formation initiale et continue

Proposition n° 24 : accélérer la création des places en crèche prévues dans le cadre de la COG 2018-2022 et permettre le déploiement d'une politique d'accueil du jeune enfant plus complète et opérationnelle

Proposition n° 25 : Encourager le développement de structures d'accueil de jeunes enfants en situation de handicap sur l'ensemble du territoire

Proposition n° 26 : mettre en place un véritable « service public de la petite enfance », rationalisant l'ensemble des dispositifs de garde d'enfant, avec l'objectif que chaque enfant de zéro à trois ans bénéficie d'un mode de garde

Proposition n° 27 : améliorer la qualification, en formation initiale et continue, des professionnels de la petite enfance, ainsi que la valorisation de ces métiers

Proposition n° 28 : développer la politique de soutien à la parentalité en mettant l'accent sur les 1 000 premiers jours de l'enfant et de façon plus inclusive

Proposition n° 29 : clarifier la politique de soutien à la parentalité pour faciliter l'accès des parents aux différents dispositifs et ressources disponibles

Proposition n° 30 : restaurer la visée universaliste de la politique de soutien à la parentalité en développant une approche non stigmatisante

Proposition n° 31 : Étendre l'accès à l'AMP aux couples de femmes et aux femmes seules dans les mêmes conditions que pour les couples de sexe différent

Proposition n° 32 : garantir le maintien des modalités actuelles de reconnaissances des actes de naissance pour les enfants nés de GPA pratiquées à l'étranger

Proposition n° 33 : engager une initiative internationale afin de limiter le recours à la GPA à l'étranger

Proposition n° 34 : Mettre en place un plan global en faveur de la fertilité, destiné à agir sur l'ensemble des facteurs contributifs à la baisse de la fertilité en France

Proposition n° 35 : Informer les jeunes femmes et les jeunes hommes sur leur fertilité, dans le cadre du secondaire et des consultations médicales, notamment auprès des gynécologues

Proposition n° 36 : Autoriser, de manière encadrée, l'autoconservation des ovocytes

Proposition n° 37 : Initier un plan de communication en faveur du don de gamètes

Proposition n° 38 : Encourager, par le biais de projets pilotés par l'Agence nationale de la recherche, les projets de recherche sur les conséquences de l'ouverture de l'AMP aux couples de femmes et aux femmes seules

Proposition n° 39 : Assurer la bonne information des demandeurs d'une AMP quant à ses conséquences médicales et la bonne évaluation par le corps médical, via des entretiens préalables, de la réunion de l'ensemble des conditions propices à l'accueil de l'enfant

Proposition n° 40 : Assurer la fourniture suffisante de gamètes pour absorber la demande supplémentaire issue de l'extension de l'AMP, sur plusieurs années, afin de garantir le principe de la gratuité du don

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

- Mme Sylviane Agacinsky, philosophe et essayiste
- M. François de Singly, professeur émérite de sociologie, Université Paris Descartes
- Mme Irène Théry, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)
- M. Julien Damon, professeur associé à Sciences Po, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s)
- M. Michel Messu, professeur honoraire de philosophie politique, Université Paris Descartes Sorbonne Paris Cité
- M. Marc de Basquiat, conseiller en politiques publiques
- M. Victor Deschamps, maître de conférences à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, membre du laboratoire de sociologie juridique
- Mme Gabrielle Radica, maître de conférences en philosophie à l'Université de Picardie Jules Verne (UPJV)
- M. Michel Villac, président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)
- M. Jean-René Binet, professeur à la faculté de droit de Rennes I, directeur de l'école doctorale de droit et de science politique
- Mme Isabelle Corpart, maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université de Haute-Alsace
- Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale (DSS), M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail, Mme Julie Pougheon, adjointe au sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail, Mme Cécile Buchel, cheffe du bureau accidents du travail et maladies professionnelles, et Mme Nina Vassilieff, cheffe du bureau des prestations familiales et aides au logement

- M. Marc Pichard, professeur des universités, Université Paris-Ouest Nanterre, spécialisé sur les questions de filiations et les questions de genre dans le droit civil
- M. Eric Mengus, professeur assistant à l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC Paris)
- Mme Marie Mesnil, maîtresse de conférences à l'Université de Rennes 1 et chercheuse à l'Institut de l'Ouest, Droit et Europe (IODE)
- Association des maires de France (AMF) – Mme Elisabeth Laithier, adjointe au maire de Nancy, membre de l'association des maires de France (AMF), Mme Nelly Jacquemot, responsable du département action sociale, culture et éducation, et Mme Philippine Taniere-Gillard, conseillère technique
- M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale (DLF)
- M. Jacques Bichot, membre honoraire du Conseil économique, social et environnemental (CESE)
- Mme Christelle Dubos, Secrétaire d'État auprès du ministre des Solidarités et de la Santé

ANNEXE 3

LISTE DES PERSONNES AYANT RÉPONDU AUX QUESTIONNAIRES DE LA RAPPORTEURE

- Association nationale de regroupements d'associations de maisons d'assistants maternels (ANRAMAM)
- Association des Parents et futurs parents Gays et Lesbiens (APGL)
- Cour des comptes
- Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
- Confédération générale du travail (CGT)
- Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
- Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL)
- Confédération nationale d'associations familiales catholiques (CNAFC)
- Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)
- Familles rurales
- Fédération française des entreprises de crèche (FFEC)
- Force ouvrière (FO)
- Fédération syndicale des familles monoparentales (FSFM)
- La Manif pour tous
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPI)
- Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES)
- Union des familles laïques (UFAL)
- Union nationale des associations familiales (UNAF)

**ANNEXE 4
CONTRIBUTIONS**

Contribution à la mission d'information de la Conférence des présidents sur la politique familiale française

Députés LaREM : Christine CLOAREC-LE NABOUR, Stéphanie ATGER, Didier BAICHERE, Marc DELATTE, Catherine FABRE, Perrine GOULET, Carole GRANDJEAN, Véronique HAMMERER, Monique IBORRA, Fadila KHATTABI, Fiona LAZAAR, Monique LIMON, Sylvain MAILLARD, Thierry MICHELS, Charlotte PARMENTIER-LECOCQ, Bénédicte PETELLE, Michèle PEYRON, Stéphanie RIST, Mireille ROBERT, Laëtitia ROMEIRO-DIAS, Annie VIDAL, Corinne VIGNON

Juillet 2020

La politique familiale française s'est fixé trois objectifs depuis sa refondation en 1945. Son objectif premier de soutien à la natalité a été complété par celui de la lutte contre la pauvreté et l'assurance pour chaque enfant d'un niveau de vie minimal et la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale afin de favoriser l'emploi des femmes.

Nous considérons que la politique familiale ambitieuse de notre pays a porté ses fruits, puisque la France connaît, au regard de ses voisins européens, une natalité qui reste soutenue – malgré une baisse depuis 2014 –, une participation élevée des femmes à l'activité économique et une redistribution importante au bénéfice des familles les plus vulnérables.

Nous saluons l'orientation qu'a connue la politique familiale depuis 2012, dans le sens d'une plus grande redistribution entre les familles. Les réformes mises en œuvre ont consisté à redéployer les dispositifs fiscaux et sociaux de soutien des familles avec enfants des familles les plus aisées, vers celles à faibles ressources, monoparentales ou nombreuses et à encourager le retour à l'emploi des parents de jeunes enfants. Selon la Cour des Comptes, ce transfert massif est estimé à 1,55 Milliard d'euros.

Dans ce cadre, plusieurs prestations sous conditions de ressources ont été nettement revalorisées : l'allocation de rentrée scolaire qui bénéficie à 40% des familles a été augmentée de 25%, tandis que le « plan pauvreté », annoncé en janvier 2013, a fixé une trajectoire de revalorisation de 25 % pour l'allocation de soutien familial (ASF), de 50 % pour le complément familial et de 10 % pour le RSA entre 2014 et 2018. **Ces mesures qui bénéficient aux familles les plus modestes ont été financées par une perte ou une réduction des prestations des familles aisées ou une augmentation d'impôts sur le revenu.** Ainsi les allocations familiales ont connu une nouvelle modulation en fonction du revenu, le plafond de la réduction d'impôts procurée par le quotient familial a été abaissé de 2336 euros à 1500 euros et le plafond de revenus pour bénéficier de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) a été réduit tandis qu'un seuil intermédiaire au-delà duquel cette prestation n'est plus perçue que pour moitié a été créé.

Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement et la majorité ont, en matière de politique familiale, pris de nouvelles mesures de lutte contre la pauvreté. Ainsi, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018, le montant maximal d'aide auquel les familles monoparentales peuvent prétendre au titre de la garde de leurs enfants par une garde à domicile ou une assistante maternelle a été majoré de 30% pour les familles monoparentales et les familles dont un enfant est en situation de handicap, tandis que les parents peuvent depuis juin 2019 bénéficier du tiers-payant et n'ont plus à avancer le complément de libre choix du mode garde. Par ailleurs, les conditions de ressources des montants de la PAJE, et du complément familial ont été harmonisés. Enfin, le PLFSS 2020 a créé le service public de versement des pensions alimentaires, qui soulagera des centaines de milliers de familles en leur permettant d'obtenir le recouvrement d'une pension alimentaire impayée.

Nos instruments de politique familiale doivent continuer à s'adapter et être guidés par des objectifs de solidarité et de justice sociale. Malgré un coût relativement modeste, les modes de garde profitent comparativement peu aux familles dont les revenus sont faibles ou dont la structure familiale est plus fragile, et dont les difficultés d'insertion sont les plus fortes. La mise en place des bonus « inclusion handicap » « mixité

sociale » et « territoires » encouragent la création de places là où les besoins sont les plus importants.

Toutefois, nous restons attachés à l'objectif d'universalité de la politique familiale, qui en constitue un principe fondateur. Les prestations universelles visant à compenser, en partie, le coût de l'enfant pour les familles, doivent être préservées. Le mécanisme du quotient familial, destiné à prendre en compte les charges de famille, en accordant un avantage croissant mais plafonné avec l'importance du revenu, y contribuent. Nous considérons la limitation de cet avantage fiscal comme justifié et équitable, dans la mesure où à partir d'un certain niveau, le revenu n'est plus utilisé pour les dépenses des enfants.

L'universalité de la politique familiale française s'exprime également par d'autres instruments tels que les allocations familiales mais aussi par l'accessibilité des modes de garde, qui bénéficient à toutes les familles. L'universalité n'est pas synonyme d'uniformité. Nous estimons que ces aides doivent continuer à être modulées en fonction du revenu des familles, afin qu'elles puissent bénéficier davantage aux plus précaires. Si l'idée d'une allocation familiale unique est intéressante, **nous pensons qu'il est nécessaire de répondre aux besoins de chacun selon sa situation particulière.** Notre politique familiale apporte un soutien particulier aux moments spéciaux que sont la naissance, la garde d'enfant ou la rentrée scolaire. Une allocation unique ne permettrait plus de réaliser cette redistribution. Par ailleurs, nous avons souhaité construire une offre de service universel permettant à toutes les femmes de bénéficier d'un congé de maternité quel que soit leur statut. Ainsi, le PLFSS 2019 a conduit à porter à 112 jours le congé maternité pour les travailleuses indépendantes et les exploitantes agricoles. Dans le même temps, le congé de paternité a été allongé en cas d'hospitalisation de l'enfant jusqu'à 30 jours consécutifs.

Nous souhaitons également être plus ambitieux s'agissant de la politique d'accueil du jeune enfant. Les parents sont aidés pour la garde de leur enfant, mais la recherche d'un mode de garde ressort souvent d'un parcours du combattant. En 2015, celle-ci s'élevait à 56,6 places pour 100 enfants dans les modes de garde formels. Nous souhaitons développer l'offre d'accueil collective et individuelle pour favoriser à la fois le développement des enfants et la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle des parents. L'engagement du Gouvernement de créer 30 000 places de crèche d'ici la fin du quinquennat, traduit dans la dernière convention signée entre la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et l'Etat pour la période 2018-2022, répond à une réelle attente des familles. Le PLFSS 2020 a par ailleurs permis de renforcer l'information des familles sur la disponibilité des places d'accueil via le portail monenfant.fr.

**Contribution des députés du groupe Les Républicains membres de
la mission d’information sur l’adaptation de la politique familiale
française aux défis de la société du XXI^e siècle**

Monsieur le Président,
Madame la Rapporteuse,

Vous trouverez ci-après la contribution des députés membres de la mission appartenant au Groupe les Républicains sur le rapport issu des travaux de la Mission d’information sur l’adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle.

Avant d’exprimer nos observations, nous souhaitons formuler deux remarques préalables.

Premièrement, nous souhaitons souligner l’ambiance sereine et propice à la réflexion dans laquelle les auditions se sont déroulées, laissant ainsi chacun, député ou personne auditionnée, s’exprimer librement.

Deuxièmement, les députés du Groupe les Républicains regrettent évidemment que l’organisation des travaux de la mission se soit retrouvée bousculée par l’épidémie de COVID-19.

Le constat général que l’on peut faire au préalable est que la politique familiale française, qui a longtemps fait figure de modèle chez nos partenaires du fait de son ancienneté et de son ambition, souffre désormais d’un certain déficit de visibilité et un manque de lisibilité chez nos concitoyens à la suite de remises en causes successives au cours de ces dernières années. En effet, les réformes intervenues ont dans l’ensemble été perçues comme une forme de « rabetage » du soutien de la Nation aux familles, et ce, alors que les comptes de la branche famille de la sécurité sociale se sont redressés.

L’Union Nationale des Associations Familiales démontre d’ailleurs la réalité de ce constat dans une étude récente : *« le cumul de coupes parfois drastiques dans les aides aux parents et de mesures qui lorsqu’elles sont positives, ne tiennent pas ou peu compte du nombre d’enfant(s) a « défamilialisé » l’impact du système socio-fiscal français sur le niveau de vie. Avec des effets souvent incohérents, voire très injustes. Globalement, les couples avec enfant(s) ont été désavantagés par rapport aux couples sans enfant(s) (sauf pour les personnes faisant partie des 10 % les plus pauvres). Et plus le couple a d’enfants, plus il a « perdu » (ou moins il a « gagné ») en niveau de vie. Plus précisément, au sein des déciles les plus modestes, plus les couples avaient d’enfants, moins les réformes les ont soutenus. Au sein des déciles plus élevés, plus les couples avaient d’enfants, plus l’impact négatif des mesures a été important. »*

La compensation financière des charges de famille passe essentiellement par le versement de prestations monétaires – principalement les allocations familiales –, mais aussi par le mécanisme fiscal du quotient familial. Cet objectif se rattache historiquement à une logique nataliste, elle-même justifiée aujourd’hui par la nécessité du renouvellement des générations dans un contexte de vieillissement de la population. Or, on constate depuis quelques années un recul de la natalité et une augmentation de l’âge moyen des femmes à la première maternité. Toutefois, la politique familiale, et a fortiori la seule question des prestations monétaires, ne suffit pas à expliquer cette situation, qui est la conséquence d’un contexte socio-économique

particulier, après une dizaine d'années de crise, mais aussi d'évolutions sociologiques profondes, dont on peut globalement se réjouir (allongement de la durée des études, entrée plus tardive sur le marché du travail, puis dans la vie de couple). Pour autant, il n'est pas illégitime de réinterroger, à cette aune, les contours de notre politique familiale.

Le deuxième objectif que celle-ci poursuit, à savoir l'aide aux familles les plus vulnérables, a été privilégié au cours des dernières années, ce qui a suscité des débats profonds sur le point de savoir si la politique familiale est encore universelle, orientée vers l'ensemble des familles, ou si elle s'est tendanciellement transformée en politique sociale, orientée vers les plus modestes.

Enfin, la politique familiale doit permettre la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Cet objectif passe notamment par la mise à disposition de capacités d'accueil du jeune enfant suffisantes, tant quantitativement que qualitativement (proximité géographique, horaires adaptés, reste à charge soutenable pour les familles).

Les députés du groupe Les Républicains souhaitent une politique familiale forte et volontariste afin de conforter la famille comme socle de notre société, d'assurer le renouvellement des générations et la pérennité de notre système social. Comme le rappelait Charles de Gaulle à la tribune de l'Assemblée nationale en 1945 au cours des débats sur la mise en place du quotient familial, sans natalité *« la France ne peut plus rien être qu'une grande lumière qui s'éteint. Mais, dans ce domaine, rien n'est perdu pour peu que nous sachions le vouloir. »*

Ceci nous rappelle qu'avant toute chose, la politique familiale devrait faire l'objet d'un discours politique fort et ambitieux. L'enjeu majeur est de redonner confiance en l'avenir aux jeunes couples afin qu'ils se sentent suffisamment en sécurité pour fonder une famille.

A ce stade, le Groupe les Républicains souhaite rappeler son attachement à la Famille en tant qu'institution fondamentale. En ce sens, nous sommes attachés au mariage, meilleur garant de la protection de cette cellule et de chacun de ses membres qui engage la responsabilité des individus et protège les plus faibles. Nous regrettons par ailleurs l'emploi récurrent de l'expression « faire famille » dans le rapport qui ne correspond pas à notre vision. Nous considérons qu'une famille « est » tant au plan juridique que philosophique et qu'elle ne relève pas simplement de l'ordre de la construction et de la volonté, et ce, qu'il s'agisse d'un couple marié, pacsé, d'une famille monoparentale, ou encore d'une famille recomposée.

La politique familiale ne se résume donc pas à l'octroi de prestations financières, elle vient aussi en aide aux familles par le développement de services notamment dans l'accueil du jeune enfant et dans des dispositifs de soutien aux parents. Restons cependant vigilants car la parentalité relève, par essence, de la sphère privée ; aussi, l'existence d'une politique publique de soutien à la parentalité n'est pas une évidence, et il faut commencer par dire ici que toute action entreprise pour consolider l'action publique en ce domaine doit être mise en balance avec la question du respect de la vie privée des familles.

En ce sens, nous prenons acte des recommandations de la rapporteure que nous rejoignons s'agissant d'une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

Il en va ainsi des différentes propositions relatives à la mise en place d'un congé parental plus court et mieux rémunéré, la mise en place des « points conseil famille », le recours au télétravail, l'allongement du congé paternité, l'implication des partenaires sociaux, la mise en place d'un véritable service public de la petite enfance avec une formation plus poussée des professionnels et le développement quantitatif et qualitatif des modes d'accueil.

Ces différentes propositions sont de nature à soulager les familles, et en particulier les mères, ce qui est essentiel. En effet, nous devons soutenir les femmes qui font le choix de travailler. Lorsqu'elle diminue partiellement ou totalement son activité pour assurer l'éducation des enfants, en particulier lors des premières années, une femme ne doit pas voir son pouvoir d'achat diminuer ni son employabilité. Ainsi le congé parental devrait être mieux valorisé tout comme les allocations familiales. En outre, si nous pouvons nous accorder sur un changement des mentalités nécessaire, c'est bien celui du monde du travail car les entreprises ont un véritable rôle à jouer en permettant notamment aux parents de jeunes enfants de bénéficier, par exemple, d'horaires aménagés. Il est important de rappeler que l'emploi reste le seul moyen efficace pour lutter contre la pauvreté, notamment des familles monoparentales.

S'agissant des différentes propositions relatives aux prestations, nous approuvons celle concernant la fin de la modulation des allocations familiales en fonction des revenus. Nous considérons que la proposition relative au relèvement du plafond du quotient familial va aussi dans le bon sens mais reste insuffisante. En effet, il est fondamental de soutenir les familles qui travaillent et, ce faisant, qui cotisent et paient l'impôt sur le revenu. La rapporteure s'interroge d'ailleurs à juste titre que « *sur l'acceptabilité sociale et politique d'une politique familiale qui exclurait les principaux contributeurs de son bénéfice et qui tendrait à traiter de la même manière, à niveau de revenu identique, un ménage sans enfant et une famille.* »

Il en va de même s'agissant la proposition de bonification des retraites, en particulier des femmes, en fonction du nombre d'enfants. Nous considérons dans la même logique qu'il serait intéressant d'envisager de mieux prendre en compte l'éducation des enfants dans le calcul de la retraite afin de redonner du sens à notre système de retraites par répartition en vertu duquel ce sont nos enfants qui préparent nos retraites.

S'agissant du versement d'allocations au premier enfant, nous considérons que cette mesure doit faire l'objet d'un débat, surtout si ce dispositif s'accompagne de la mise en place d'un montant identique de prestations familiales pour chaque enfant (proposition n°11), dont il faut mesurer les conséquences.

Sur la question des prestations, nous tenons toutefois à rappeler qu'une politique familiale est différente d'une politique sociale. En ce sens, de nombreuses prestations sociales font déjà l'objet d'une « familialisation » en prenant en compte la composition du foyer des bénéficiaires. Si l'on peut comprendre et rejoindre la volonté d'aider les familles monoparentales, ceci ne devrait pas relever d'un choix fait au détriment des autres familles.

Il est intéressant que le rapport se penche de manière plus poussée sur la question du logement qui est un aspect extrêmement important jusqu'ici délaissé par la politique familiale.

Le logement étant le premier poste de dépenses des ménages, il est fondamental que notre politique familiale se saisisse de cette question afin d'aider les jeunes parents à pouvoir bénéficier d'un cadre agréable pour élever leurs enfants, et, dans l'idéal, à devenir propriétaires. A ce titre, nous approuvons la proposition n°16 proposant de réfléchir à la prise en charge par l'État d'une partie des intérêts bancaires générés par un prêt contracté par la famille pour l'acquisition de leur résidence principale, à partir de l'arrivée de leur deuxième enfant.

Enfin, nous rejoignons l'observation faite à plusieurs reprises concernant le manque de lisibilité des aides né de leur multiplication et de la mise en place de critères rendant leur accès complexe. Les différentes aides, devraient effectivement faire l'objet d'une importante

simplification afin de garantir réellement l'universalité de la politique familiale et d'éviter le non recours aux droits.

Nous sommes cependant réservés sur d'autres points du rapport. Tout d'abord, la rapporteure a souhaité consacrer plusieurs parties de son rapport à la crise sanitaire qui a touché notre pays. Ce qui l'a d'ailleurs poussé à formuler des propositions sur les inégalités sociales ou les violences intrafamiliales. Ces sujets sont d'importance et les députés du groupe Les Républicains considèrent qu'un travail de contrôle profond doit être effectué par le parlement afin de tirer toutes les leçons de cette crise. Pour autant, nous considérons que ces développements ne relèvent pas nécessairement d'un rapport sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis du XXI^e siècle, surtout au vu des conclusions de la commission d'enquête à venir.

Nous ne pouvons aussi que nous étonner du fait qu'un quart du rapport soit consacré à la bioéthique et que cette partie soit l'occasion pour la rapporteure de donner son avis sur des discussions législatives en cours. Outre le fait que cette partie n'est pas de nature à nous éclairer sur des choix en matière de politique familiale, nous considérons qu'elle crée une confusion. En effet, en dehors de l'avis que chacun peut avoir sur ces questions, nous considérons que la politique familiale n'a pas à être vue à l'aune de la sexualité des couples. Ainsi, qu'un enfant ait des parents homosexuels ou hétérosexuels ne doit pas emporter de conséquences sur la manière dont la famille est considérée par le législateur dans le cadre de la politique familiale.

En conclusion, à l'exception de ces deux derniers points, nous considérons que plusieurs des propositions sont de nature à alimenter de manière utile un grand débat sur la politique familiale que nous appelons de nos vœux.

Les députés du groupe les Républicains membres de la mission d'information et cosignataires de cette contribution sont : Stéphane VIRY, Thibault BAZIN, Gilles LURTON et Frédérique MEUNIER.

Paris, le 17 juin 2020

**Contribution de Laurence Vanceunebrock, Députée de l'Allier
au rapport de la mission d'information relative à la politique familiale française**

Les auditions menées dans le cadre de la mission d'information ont permis de montrer que notre droit de la famille repose en grande partie sur des choix idéologiques dépassés dont il faut revoir les contours en redonnant une place majeure à l'intérêt de l'enfant.

Certains choix idéologiques présentés par les personnes auditionnées emportent visiblement des injustices et des incohérences entre notre droit et les besoins réels des familles.

L'analyse de M. Marc Pichard¹ présente ainsi comment le rejet de la France aux procédures de gestation pour autrui a justifié le choix d'une conception bigénérée et inégalitaire entre l'homme et la femme dans notre droit, qui entraîne nécessairement des injustices criantes. Il donne l'exemple de la distinction entre la mère qui ne pourrait être que « celle qui accouche » par rapport au père qui est de son côté rattaché de façon plus souple à la fonction de géniteur. Cette perception a entraîné une différence majeure de traitement entre un homme et une femme, au regard de la présomption d'une fraude à la loi pour une femme qui souhaiterait faire reconnaître un enfant en dehors d'un accouchement, face à l'homme qui lui ne porterait pas atteinte à l'ordre public en cas de simulation de paternité.

Lors de son audition, Mme Irène Théry² fait un constat similaire en montrant que certains choix idéologiques dépassés emportent aujourd'hui une inadéquation du droit avec la réalité vécue par les familles. Elle présente ainsi la construction historique des modèles familiaux - d'abord par la relation charnelle, ensuite par l'adoption et enfin par le recours à un tiers donneur - et explique comment cette dernière façon de faire famille, qui est organisée depuis 1973, a toujours été cachée pour des raisons idéologiques. Or le secret qui en découle entraîne aujourd'hui une lourde charge sur les enfants qui découvrent, parfois très tard, des éléments essentiels pour la construction de leur identité et qui demandent aujourd'hui de pouvoir accéder à leurs origines.

Les personnes auditionnées regrettent aussi que l'intérêt de l'enfant fonde si peu les choix juridiques en droit de la famille en faisant le constat de l'insécurité qui en découle, alors que seule la responsabilité vis-à-vis de l'enfant devrait compter.

¹ Audition de Marc Pichard, professeur des universités, Université Paris-Ouest Nanterre, spécialiste des questions de filiation et de genre en droit civil, le mercredi 11 décembre 2019 : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/polfamf/115polfamf1920013_compte-rendu

² Audition, ouverte à la presse, de Mme Irène Théry, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/polfamf/115polfamf1819004_compte-rendu

M. Marc Pichard relève par exemple le choix pour une invisibilisation des gènes des femmes dans le code civil, au détriment de l'intérêt de l'enfant. Il prend l'exemple de la réception d'ovocytes de la partenaire (ROPA), procédure qui permet aux « *deux mères d'avoir un lien biologique avec l'enfant, l'une en raison de l'apport génétique et l'autre du fait de la gestation* » et qui n'emporte pas reconnaissance d'une double filiation aujourd'hui justement par cette invisibilisation des gènes des femmes. Or il s'agit d'une situation où le droit, tel qu'il est construit, empêche la sécurisation d'un enfant, en refusant l'établissement d'une filiation clairement établie, en raison d'une conception ancienne et devenue inadaptée aux réalités.

M. Victor Deschamps¹ met de son côté en lumière la notion de responsabilité, principe simple permettant de protéger l'enfant, et qui pourrait être préférée à certains choix idéologiques. Il présente ainsi la distinction des notions de parentalité et de parenté et indique que le parent devrait être, en pratique et en droit, celui qui est responsable de la venue au monde de l'enfant, peu importe le mode de conception choisi. C'est en effet à partir du seul critère de responsabilité que l'on devrait pouvoir désigner celui qui assure à l'enfant les moyens de sa subsistance, de son éducation et de sa protection. Or les débats en première lecture portant sur le projet de loi de bioéthique ont montré comme on peine à sortir des considérations liées au mode de conception de l'enfant. La responsabilité découle en principe nécessairement du projet parental décidé par une personne ou un couple au moment de la décision de concevoir un enfant, mais cette notion de projet parental est également encore peu considérée dans notre droit.

La situation des familles homoparentales ayant recours à la procréation médicalement assistée montre bien que cette conception n'a pas encore été adoptée, au regard de l'insécurité qui les frappe.

M. Marc Pichard présente ainsi la difficulté, voire l'impossibilité, d'une reconnaissance de filiation pour la femme n'ayant pas accouché dans un couple de femmes ayant eu recours à une procréation médicalement assistée. Or cette difficulté relève, d'après son examen, de choix liés à des conceptions juridiques éloignées de la réalité. Ainsi, la « mère sociale », qui est pourtant bien la mère de l'enfant, n'a aucune reconnaissance juridique et la comparaison avec le beau-parent qui est régulièrement mis en avant comme devant porter une part de l'autorité parentale est perçue comme une injustice. La « seconde mère » a participé au projet parental autant que la mère qui a accouché et son investissement dans la vie de l'enfant est indéniablement celui d'un parent. Pourtant, la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe ne lui permet d'être reconnue comme sa mère qu'en adoptant son enfant et elle doit pour cela être mariée à la femme qui a accouché. Or ce dispositif porte plusieurs incohérences. En premier lieu, un couple hétérosexuel peut adopter un enfant sans être marié donc le mariage aurait une fonction différente selon l'orientation

¹ Audition, ouverte à la presse, de M. Victor Deschamps, maître de conférences à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, membre du laboratoire de sociologie juridique : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/polfamf/115polfamf1920007_compte-rendu

sexuelle des membres du couples. Par ailleurs, l'adoption telle qu'elle est actuellement définie par le droit ne saurait répondre à cette situation puisqu'elle n'est en principe possible que dans des cas précis liés à l'absence de parent pour l'enfant. Or cet enfant a bien ses deux parents dès le moment de sa conception.

De plus, ces incohérences juridiques entraînent une insécurité pour l'enfant et sa famille en créant des situations parfois dramatiques. En effet le juge ne peut par exemple reconnaître aucun droit à une « mère sociale » séparée de la mère de son enfant lorsque l'adoption n'avait pas été prononcée. Plus encore, la compagne de secondes noces peut adopter l'enfant par une application simple du droit, sans que la « seconde mère » ne puisse intervenir. Ici le beau-parent devient le parent et le parent n'est rien. Le droit l'emporte donc sur la réalité. Une autre situation est celle de l'accident de la vie qui empêche la mère ayant accouché de s'occuper de son enfant - décès ou autre incapacité - : dans ce cas la « mère sociale », peu importe si elle est encore en couple ou non avec la mère reconnue par le droit, ne pourra prétendre à l'autorité parentale et l'enfant pourra leur être retiré alors qu'il a bien un parent qui, dans le quotidien et depuis sa naissance, exerce ses devoirs envers son enfant. Mme Corpart rappelle aussi lors de son audition¹ qu'en cas de décès, de nombreuses difficultés surviennent en matière successorale ou en matière de libéralité du fait de l'absence de liens de droit.

Des solutions juridiques sont proposées pour une réforme du droit de la famille, et surtout de la filiation, qui pourrait reposer sur deux objectifs : une plus grande cohérence du droit avec la réalité vécues par les familles, et la préférence donnée à l'intérêt de l'enfant sur les autres considérations idéologiques.

Mme Irène Théry note ainsi, au sujet des familles ayant eu recours à un tiers donneur, que « *l'État a permis la constitution de ces familles et organisé le masquage du recours aux dons (...)* Or cet État ne doit-il pas à ces familles une place dans ses institutions et dans son droit ? Si ce que font ces parents est mal, pourquoi leur propose-t-il de le faire ? ». Elle propose de profiter de l'ouverture de la procréation médicalement assistée aux femmes seules et aux couples de femmes pour faire sortir toutes les familles du secret lié au recours au don de gamètes et ainsi laisser la possibilité à tous les enfants concernés de pouvoir accéder à leurs origines s'ils le souhaitent.

Concernant la protection des enfants nés de procréation médicalement assistée dans des couples de femmes, plusieurs options juridiques sont proposées pour établir une double filiation. Mme Corpart retient le dispositif de la possession d'état de l'article 317 du code civil en indiquant que « *la parenté d'intention est l'acte de notoriété constatant la possession d'État. Nous sommes sur ce registre, puisque les liens du cœur correspondent plutôt à cela* ». A minima, M. Marc Pichart propose de son côté une adaptation de l'adoption intrafamiliale. Par ailleurs, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la bioéthique, d'autres options sont proposées telles

¹ Audition, ouverte à la presse, de Mme Isabelle Corpart, maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université de Haute-Alsace : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/polfamf/115polfamf1920011_compte-rendu

que le mécanisme de reconnaissance anticipée du projet parental, pour tous les couples ou seulement pour les couples de femmes.

Pour toutes ces situations, le rôle du juge semble déterminant pour apprécier les faits au regard de l'intérêt de l'enfant. Mais il faudrait alors décider de faire de ce principe l'élément fondamental des questions liées à la filiation. Les adaptations des dispositifs sont essentielles et une réévaluation régulière en lien avec l'évolution des modèles familiaux en France est nécessaire, mais c'est bien l'intérêt de l'enfant qui semble devoir primer face aux nombreuses incohérences actuelles.

Contribution de M. Thibault BAZIN, Député de Meurthe-et-Moselle, Secrétaire de la Mission d'information sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle
Juin 2020

Le titre de cette mission montre l'ampleur de la tâche et du défi : l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle.

La création de cette mission répond à un souhait fort tant la prise en compte de la famille a évolué ces dernières années, défavorablement malheureusement.

Pour moi, la famille est le socle de notre société, le « rempart » qui nous aide à traverser les étapes heureuses et malheureuses de toute vie.

Que les familles évoluent, nul ne peut le nier. On assiste à une baisse des mariages, à une augmentation des divorces et donc à une augmentation importante des familles monoparentales.

Il nous faut chercher non seulement les raisons de ces séparations mais aussi les solutions.

Les causes sont certes multiples mais il faut reconnaître que le rythme de vie imposé aux familles contemporaines est bien difficile.

Comme cela est souligné dans ce rapport, les problèmes de revenus ne sont pas seuls en cause. Les conditions de vie sont aussi très impactantes. Le logement est un élément majeur de ces conditions de vie.

Or que constate t-on ? Compte tenu du prix de l'immobilier, des familles sont contraintes de se loger loin des centres villes et doivent supporter de longs trajets, devenant dépendantes des transports publics (avec tous les aléas subis) ou de la voiture (ou plutôt de deux voitures bien souvent).

La taille du logement ne grandissant pas automatiquement avec la famille du fait de son coût, l'impact sur la qualité de vie se fait sentir aussi, comme la période de confinement que nous venons de traverser nous l'a montré.

Il convient donc d'aider les familles. Or l'effort consacré aux familles a évolué et nous devons constater une dégradation de celui-ci depuis 2014.

Certes Il y a une volonté indéniable d'aider les familles vulnérables, en particulier les familles monoparentales, ce qui est légitime.

Mais il ne faut pas que ce soit au détriment des autres, or c'est ce à quoi nous avons assisté.

Les baisses du plafond du quotient familial, la modulation des allocations familiales, ou encore la réforme du congé parental ont eu des effets négatifs non négligeables.

Il n'est pas là seulement question de la chute drastique de la natalité de notre pays ces dernières années mais aussi de la baisse du niveau de vie des familles.

Ce travail de sape, entamé en 2014, se poursuit avec cette nouvelle majorité : en 2020 avec la baisse de l'indemnité journalière en cas de maladie pour les mères de familles nombreuses, en 2019 avec la sous-revalorisation des plafonds de ressources, en 2018 avec la baisse de la prestation d'accueil du jeune enfant, et la sous-indexation continue des prestations familiales bien en deçà de l'inflation.

L'espoir était néanmoins possible en 2017, avec les promesses électorales du candidat Macron. N'avait-il pas promis de rehausser le plafond du quotient familial ? N'avait-il pas dit : « C'est un élément de justice d'accompagner les familles. Et raboter à la fois les allocations et le quotient a été un problème » ?

Deux échecs sont particulièrement à signaler :

- la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), créée le 1er janvier 2015 dont le but était de favoriser le recours des pères au congé parental. L'échec est patent puisque la part des pères bénéficiaires du dispositif stagne à 3 %, alors que toutes les familles sont impactées pour la garde des enfants dans leur troisième année.

- La prime à la naissance versée, depuis 2015, après la naissance, alors que les investissements nécessaires à l'arrivée de l'enfant se font avant la naissance. Heureusement, grâce à l'opiniâtreté des Républicains, et tout particulièrement de mon collègue Gilles Lurton, il sera mis fin à cette ineptie en 2021 si sa proposition de loi, adoptée à l'unanimité en première lecture à l'Assemblée nationale, va à son terme.

Ces deux échecs montrent une méconnaissance des besoins réels des familles, mais aussi, et c'est encore plus grave, que la perception de la famille est mise à mal.

Or il est clair que cette perception, à tendance négative indéniable, ne fait que perdurer. Le débat sur la réforme des retraites en a été l'illustration. Les grandes perdantes de cette réforme étaient en effet les familles de trois enfants et plus. Quel signal donne t-on aux familles ?

La politique familiale doit redevenir une force, un atout, une ambition pour notre pays.

Le renouvellement des générations est essentiel pour l'avenir de notre Nation. Notre système par répartition en dépend notamment. Il s'agit aussi de transmettre notre patrimoine et nos valeurs.

Les jeunes générations ont peur de l'avenir, hésitent à donner la vie, retardent leur projet de devenir parents.

Les conditions matérielles les inquiètent : logement, emploi, cadre de vie...

Il est urgent d'adapter notre politique familiale française en retrouvant l'ambition initiale.

Très concrètement, le pouvoir d'achat d'un couple qui accueille un enfant ne doit pas diminuer par rapport au couple sans enfant, à revenus du travail équivalents. Est-ce que cela doit passer par le quotient familial et/ou les allocations familiales ?

L'essentiel est de ne pas pénaliser la femme qui a fait le choix de travailler. Lorsqu'elle diminue partiellement ou totalement son activité pour assurer l'éducation des enfants, en particulier lors des premières années, elle ne doit pas voir son pouvoir d'achat diminuer. Ainsi le congé parental devrait être mieux valorisé tout comme les allocations familiales et ce, quel que soit le revenu de la femme.

Tout aussi concrètement, le besoin d'un logement plus grand - et donc plus coûteux en fonctionnement (et en fiscalité) - pour un couple avec enfants devrait être pris en compte dans les dispositifs de soutien à l'accession à la propriété. Ainsi l'APL accession et le PTZ pourraient être bonifiés pour les couples avec enfants.

Quant au thème de la bioéthique, je suis d'abord étonné, d'une part de la place que prend le projet de loi en cours de discussion dans ce rapport, et d'autre part des prises de position personnelles de la rapporteure.

L'évolution de la bioéthique n'a rien d'inéluctable et sa révision cyclique n'est pas prévue pour évoluer avec les structures familiales. La bioéthique doit sauvegarder des principes fermes que sont l'intérêt supérieur de l'enfant, la dignité de chaque personne, le respect dû au corps humain, le consentement libre et éclairé, la gratuité du don, et non les malmenés.

La rapporteure considère que l'ouverture du mariage aux couples de même sexe a constitué un « progrès indéniable », que le projet de loi en cours de discussion représente « une avancée

sociale majeure ». De plus, elle se « réjouit » de la solution retenue pour les couples de femmes à savoir la déclaration de reconnaissance anticipée.

Personnellement je ne partage pas ces positions. Je considère qu'un enfant a droit à avoir un père et une mère et que le recours à la pluriparentalité, aux « parents sociaux » n'est pas une panacée et n'est pas non plus « aujourd'hui indispensable » comme le présente la rapporteure. La procréation médicale assistée doit rester un recours pour les personnes rencontrant des problèmes d'infertilité et non répondre à un désir d'enfant biologiquement impossible.

Alors que le confinement nous a montré la place et le rôle central de LA famille, l'importance de la famille élargie, la souffrance de ne pouvoir se rencontrer, l'isolement de beaucoup, la difficulté des mères célibataires à affronter cette situation, il convient, plus que jamais, de faire à LA famille la place qui devrait être la sienne.

Il faut soutenir les familles car elles représentent l'avenir de la France.

CONTRIBUTION
à la mission d'information de la Conférence des présidents sur la politique familiale française

-
MARIE-PIERRE RIXAIN
DÉPUTÉE DE L'ESSONNE

La façon dont une société organise la condition maternelle révèle quelque chose de son essence. Il n'est donc pas anodin que la protection de la santé de la mère et de l'enfant figure parmi les principes particulièrement nécessaires à notre temps garantis par le préambule de la Constitution de 1946. Le congé de maternité, à la confluence d'enjeux de santé publique et d'émancipation économique des femmes, incarne ainsi l'évolution du regard porté par la société sur la maternité et la condition maternelle. Affaire privée, la maternité va devenir au cours du 20^e siècle objet de sciences et objet de loi, et de plus en plus une affaire publique à mesure que les femmes revendiquent la possibilité de mener à la fois une vie de femme active et de mère.

Le premier congé de maternité en France remonte à plus d'un siècle. Initialement, l'objectif de ce congé est de protéger la santé de l'enfant et de la mère. Au fil du temps, la société va élargir et enrichir ce congé en prévoyant son indemnisation, en garantissant à la femme de pouvoir retrouver son poste après l'accouchement, en allongeant sa durée, et en organisant la protection juridique de la mère vis-à-vis de son employeur pendant son arrêt maternité. Se dessine ainsi autour de la future mère et de l'enfant à naître un statut protecteur garanti par la collectivité. Ce principe de protection trouve sa traduction dans la notion d'un « risque maternité » couvert par la sécurité sociale, au même titre que les risques maladie, vieillesse, chômage ou invalidité, la maternité entant au demeurant le seul « risque heureux ».

Le droit à un congé de maternité rémunéré établit aussi la figure de la femme comme sujet autonome, à qui l'Etat offre la possibilité de s'émanciper d'une condition domestique qui retient les femmes chez elles au service de leurs enfants et de leur mari. Le congé de maternité participe ainsi de l'affirmation du droit au travail des femmes et de leur émancipation sociale et économique. D'où l'importance d'un congé de maternité effectif pour toutes les femmes, quel que soit leur statut professionnel, dans la structuration d'une société plus égalitaire et la construction d'une figure féminine comme sujet autonome.

L'institution d'un congé de maternité en France fût longue. C'est en 1909 qu'intervient un premier texte législatif organisant une suspension de travail non rémunérée de huit semaines consécutives pour les femmes salariées. Ce droit deviendra une obligation dès 1913. La question de l'indemnisation du congé de maternité va ensuite se déployer progressivement : institutrices, fonctionnaires, puis l'ensemble des salariées du secteur privé en 1970. La durée du congé de maternité des femmes salariées est portée à quatorze semaines en 1946 puis à seize en 1980. Un congé de maternité sera également mis en place après la seconde guerre mondiale pour les femmes non salariées, géré par des régimes de sécurité sociale distincts, avec des règles spécifiques en termes de durée et d'indemnisation qui perdurent encore aujourd'hui. En 2020, il existe donc autant de congés de maternité que de statuts professionnels. L'hétérogénéité des emplois des femmes entraîne de facto une diversité des

régimes. Les durées et les conditions d'indemnisation sont très variables selon le statut professionnel des femmes : salariées du secteur privé, agents de la fonction publique, agricultrices non salariées, professions libérales, commerçantes, artisanes, conjointes collaboratrices, intermittentes du spectacle, micro-entrepreneuses...

Cette diversité des statuts et des régimes se double d'une évolution du rapport des femmes à la maternité. L'âge moyen des femmes au moment de l'accouchement est ainsi passé de 25,5 ans en 1977 à 30,4 ans en 2016 (INSEE). Plus tardive, la maternité est aussi moins fréquente. Les Français font moins de bébés : le taux de fécondité est désormais de 1,88 enfant par femme, contre plus de 2 dans les années 2000, et le nombre de naissances est passé de 814 000 en 2014 à 767 000 en 2017. Par ailleurs, le lien des femmes au marché du travail a évolué, avec à la fois une augmentation du taux d'activité féminin et une précarité économique accrue. Au début des années 1970, la moitié des femmes âgées de 25 à 59 ans étaient actives. Aujourd'hui, les trois quarts le sont. Mais dans le même temps, leur lien à l'emploi s'est distendu : en trente-cinq ans, le taux de chômage des femmes est passé de 3 % à 12 %, et la part des emplois occupés à temps partiel de 13 % à 30 %.

Les femmes sont par ailleurs plus souvent travailleuses indépendantes : la création du statut d'autoentrepreneur au 1er janvier 2009 a entraîné le doublement du nombre de travailleurs indépendants cotisants entre 2008 et 2012 et un mouvement de féminisation. La hausse du nombre de travailleuses indépendantes, notamment parmi les micro-entrepreneuses, rendait nécessaire une réflexion sur les conséquences à tirer, au niveau du congé de maternité, de cette féminisation de l'entrepreneuriat. En effet, ces mutations du monde du travail et les nouveaux besoins de mobilité professionnelle doivent s'accompagner d'une protection sociale effective et adaptée.

C'est dans cet esprit, et conformément à l'engagement présidentiel, que le Premier ministre m'a chargée de formuler des propositions pour permettre aux femmes de bénéficier d'un système lisible, équitable et favorisant leur libre choix en janvier 2018. Un rapport que j'ai remis au Gouvernement depuis et dont certaines des propositions ont trouvé écho législatif, permettant aux travailleuses indépendantes et aux agricultrices non salariées de voir leur congé de maternité amplement amélioré. Néanmoins, je souhaite attirer l'attention de la présente mission d'information sur les propositions qui ne se sont pas encore concrétisées, ainsi que me faire le relai de trois alertes qui m'ont été faites afin de continuer d'améliorer l'accès effectif de toutes les femmes à un congé de maternité qui garantisse une protection sanitaire adéquate, un véritable repos maternel, une indemnisation juste, et pour les femmes ne bénéficiant pas d'un contrat de travail, l'assurance que leur maternité ne mette pas en risque la pérennité de leur activité professionnelle.

➤ **Recommandations pour améliorer la prise en charge du congé de maternité**

N°	Recommandations
1	Désigner une CPAM nationale de référence pour le traitement des dossiers des intermittentes et artistes auteurs
2	Encourager et promouvoir les bonnes pratiques adoptées par certains barreaux et sanctionner plus efficacement le non-respect de la réglementation existante
3	Communiquer dans le carnet de maternité, via des supports dédiés à la maternité et des alertes mail adressées au fur et à mesure de la grossesse, en direction de toutes les femmes sur l'importance d'un repos maternel effectif avant et après la naissance
4	Mettre en place dans les conventions d'objectifs et de gestion de la CNAM et de la MSA un indicateur de taux de couverture de l'entretien du 4 ^{ème} mois pour les travailleuses indépendantes et les agricultrices
5	Déployer des outils d'information pédagogiques auprès des travailleuses indépendantes pour lever les incompréhensions sur les règles d'indemnisation
6	Proposer systématiquement aux travailleuses indépendantes, à réception de la déclaration de grossesse, l'activation du délai de paiement par anticipation, sans pénalités. Ce dispositif permettant une suspension des appels et des paiements de cotisations durant la période de congé maternité
7	Mettre en place un flux informatisé de la CNAM vers l'ACOSS afin que la branche recouvrement puisse identifier les travailleuses indépendantes susceptibles d'être en congé de maternité pour leur adresser une information précise sur la marche à suivre pour organiser la suspension des appels et des paiements de cotisations durant leur congé de maternité
8	Utiliser l'entretien prénatal du 4 ^{ème} mois et les ateliers collectifs du parcours maternité de la CNAM pour informer les travailleuses indépendantes des possibilités qui s'offrent à elles en termes de flexibilité et de facilité de paiement
9	Envisager de conditionner le versement de la seconde fraction de l'allocation de repos maternel à une interruption effective d'activité
10	Développer en direction des agricultrices enceintes une communication proactive sur leurs droits sous forme de mails push
11	Mieux faire connaître les services de remplacement auprès des agricultrices et renforcer les efforts de recrutement afin de disposer de davantage de solutions
12	Permettre à des sociétés commerciales agricoles (SA, SARL, EURL) d'adhérer à un service de remplacement

➤ **Alerte sur le traitement du congé de maternité des travailleuses indépendantes par la CPAM**

La suppression de la sécurité sociale pour les indépendants et le rattachement des travailleurs indépendants à la CPAM début 2020 a engendré de nombreux dysfonctionnements dans la couverture maternité des travailleuses indépendantes. De nombreux témoignages font actuellement état de manquements inquiétants qui entravent la prise en charge et l'indemnisation du congé de maternité des travailleuses indépendantes. Il semblerait, en effet, que la CPAM ne bénéficie pas des outils adaptés pour répondre aux demandes : calcul artisanal des indemnités journalières, dossiers bloqués informatiquement, ou encore grilles d'analyse obsolètes exigeant, par exemple, des bulletins de salaire. Il convient donc de former, le plus rapidement possible, les collaborateurs de la CPAM aux droits des travailleuses

indépendantes. Le congé de maternité est un revenu de remplacement, essentiel à l'autonomie des femmes, et son absence prive de revenus des travailleuses dont la situation économique est souvent fragile. Il paraît urgent de se saisir de ce sujet afin de ne pas laisser seules des femmes qui connaissent une maternité et une situation professionnelle déjà largement compliquées par l'épidémie de COVID-19, et qui ne devraient pas, en sus, voir leurs droits reculer.

➤ **Alerte sur la situation des journalistes pigistes**

Lors des Etats généraux des femmes journalistes, organisés le 13 avril 2019 par l'association *Prenons la Une*, de nombreux témoignages ont souligné la complexité pour les journalistes pigistes de faire valoir leur droit au congé de maternité. La loi n°74-630 du 4 juillet 1974, dite Cressard, octroie aux journalistes rémunérées à la pige le statut de journaliste professionnel, leur permettant, à ce titre, de bénéficier d'un congé de maternité indemnisé par l'Assurance maladie. Pour ce faire, les pigistes doivent, notamment, avoir travaillé au moins 600 heures ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1015 fois le montant du SMIC horaire au cours des six mois précédents la date du début de grossesse ou du congé prénatal. Les journalistes salariées classiquement doivent elles avoir effectué au moins 150 heures de travail au cours des 3 derniers mois ou des 90 précédents la date du début de grossesse ou du congé prénatal, ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1015 fois le montant du SMIC horaire au cours des 6 mois précédents la date du début de grossesse ou du congé prénatal. Ainsi, à la précarité des journalistes pigistes vient s'ajouter des conditions plus difficiles pour faire valoir leur droit au congé de maternité ; il n'est pourtant pas acceptable qu'à rémunération et cotisation égales, les journalistes pigistes n'aient pas accès aux mêmes prestations que leurs autres salariées. Cette situation occasionne une rupture d'égalité notable dont le Défenseur des droits s'est saisi à deux reprises déjà. Dans sa décision n°2017-278 du 19 septembre 2017), il constate que : « ces insuffisances des dispositifs du droit interne privent injustement l'assurée d'une prestation sociale destinée à protéger la maternité, alors même qu'elle a été contrainte en raison de cette maternité, de cesser son activité un temps donné en application de la réglementation du travail, sans pouvoir solliciter de l'un de ses multiples employeurs le moindre avantage social. » Il convient donc de revoir à la baisse les exigences imposées aux journalistes pigistes en matière d'accès au congé de maternité. De même, à la fin d'un contrat, les journalistes pigistes peuvent s'inscrire à Pôle emploi afin de bénéficier d'allocations de retour à l'emploi (ARE). Dès lors, elles peuvent faire valoir le maintien de leurs droits aux prestations du régime obligatoire d'assurance maternité, tant que leurs revenus issus des piges sont insuffisants pour justifier des conditions d'accès à ces droits, comme le stipule les articles L.311-5 et L.161-8 du Code de la sécurité sociale. Pour autant, les caisses de la sécurité sociale bloquent ces droits considérant qu'elles ont repris un emploi. Un litige qui a amené la Cour de cassation, dans son arrêt n°16-19926 du 9 novembre 2017, a rappelé le droit aux indemnités journalières d'assurance maternité des femmes issues des professions bénéficiant d'allocations de retour à l'emploi. Seulement, à ce jour, il semblerait que les caisses de la sécurité sociale continuent de refuser ce droit aux assurées concernées. Il convient donc, de manière urgente, de faire appliquer la loi à cet endroit.

➤ **Alerte sur la situation des femmes dont le salaire est supérieur au plafond de la sécurité sociale**

Le maintien du revenu pendant le congé de maternité est assuré par un système de prévoyance composé d'une part obligatoire plafonnée provenant de la sécurité sociale et d'une part complémentaire liée à un contrat avec une institution de prévoyance. Cette part complémentaire est facultative, sauf si elle est imposée par un accord de branche ou une convention collective. Lorsque la salariée perçoit un salaire inférieur au plafond de la sécurité sociale (soit 3377 € brut par mois, ce qui concerne environ 95,1% des salariées), le maintien du salaire ne génère aucun coût pour l'employeur. Pour les 4,9% salariées restantes, si l'employeur a mis en place une prévoyance complémentaire, il contribue au moins à hauteur de 50% des cotisations. Si aucun système de prévoyance complémentaire n'est mis en place, l'employeur peut décider de compléter ou non le salaire de l'employée. Ainsi, pour presque 5% des salariées, le congé de maternité peut constituer une perte notable de salaire ; un risque qui vient stigmatiser la grossesse et la maternité dans le milieu professionnel. C'est pourquoi BPW France, ONG qui œuvre en faveur de l'égalité professionnelle, propose¹ de généraliser l'accès à une offre de prévoyance harmonisée qui permette de maintenir intégralement les revenus de toutes les femmes actives, quel que soit leur statut professionnel, au cours de leur congé de maternité. Ce, via des évolutions législatives permettant de cadrer l'harmonisation des offres de prévoyance complémentaire, d'imposer le respect de la mise en œuvre des contrats collectifs par les entreprises et ordres professionnels et de garantir un maintien des revenus par la prévoyance obligatoire pour les professions non fédérées.

¹ Lorie Pantani, « Soutenir les projets de parentalité sans compromettre les ambitions professionnelles des femmes », BPW France, juin 2019

Contribution Politique Familiale :

Monsieur Guillaume Chiche, Député de la 1ère circonscription des Deux-Sèvres

Depuis l'après-guerre, notre politique familiale est l'un des piliers de notre République. Les objectifs de notre politique familiale sont au nombre de trois : le soutien à la natalité, la lutte contre la précarité et la conciliation entre vie personnelle et professionnelle.

Cependant, nombreux sont les signaux d'alerte qui indiquent, depuis plusieurs années, que ces objectifs ne sont pas atteints.

En effet, la France rencontre une baisse de la natalité persistante depuis quelques années. Ce phénomène s'illustre par le fait que nombreuses sont les femmes qui ne peuvent mener une grossesse au moment où elles le désirent du fait des difficultés matérielles qu'elles peuvent rencontrer, notamment en termes de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. De plus, alors qu'un enfant sur cinq vit sous le seuil de pauvreté, et que ce taux de pauvreté est près de deux fois plus élevé pour les enfants vivant en famille monoparentale, il est, aujourd'hui, impossible d'affirmer que la lutte contre les précarités est un objectif atteint.

Enfin, en matière de conciliation vie professionnelle et vie personnelle il est nécessaire de souligner que cet objectif emporte un problème bien plus large à savoir celui de l'égalité entre les femmes et les hommes. En effet, les femmes du fait de l'écart salarial subissent davantage l'éloignement du marché du travail et ce dès l'arrivée du premier enfant, ce qui a pour conséquence de renforcer l'ensemble des inégalités entre les femmes et les hommes dans leur parcours professionnel respectif.

C'est au regard de ce constat qu'ont été menés les travaux de la mission d'information parlementaire sur la politique familiale créée par la commission des affaires sociales dont j'ai été co-rapporteur en mars 2018. L'effort de l'Etat pour la politique familiale, qui est considérable, appelle une large réflexion et une transformation visant à répondre au mieux aux besoins des familles.

La contribution que je propose aujourd'hui s'attache à trois pans de notre politique familiale à savoir :

- Les prestations familiales légales
- La conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale
- L'aide à la parentalité

I. La Protection Sociale des Familles

Pour mieux protéger l'ensemble des familles et ce, dès le premier enfant, j'ai proposé la création de la **Protection Sociale des Familles** qui souhaite fusionner les allocations familiales et le quotient familial. Cette mesure permettrait d'allouer plus efficacement le budget dédié, notamment à destination des classes moyennes et modestes, sans pour autant renoncer au principe d'universalité.

Ce nouveau dispositif prend sa source suite aux constats des limites des allocations familiales et du quotient familial, qui sont :

➤ Les limites des allocations familiales :

La principale critique qui pourrait être adressée aux allocations familiales est le fait qu'elles ne sont pas versées aux familles dès le premier enfant, alors que les allocations familiales sont le principal outil supposé satisfaire le premier objectif de la politique familiale, à savoir contribuer à la compensation financière des charges de famille.

➤ Les limites du quotient familial :

- son incomplétude : ne bénéficie qu’aux foyers imposables. Or, ceux-ci sont minoritaires : 6 ménages sur 10 échappent à l’impôt sur le revenu
- sa complexité
- son défaut d’identification comme un outil à part entière de la politique familiale. Le quotient familial n’est pas perçu comme un effort de la Nation envers les familles.

À ces défauts intrinsèques à chacun des deux dispositifs, s’ajoute leur insuffisante articulation.

Pour illustrer la possibilité d’une meilleure cohérence entre les dispositifs, la Cour des Comptes prend l’exemple de l’Allemagne, où l’abattement fiscal permettant la prise en compte des charges de famille dans l’impôt n’est pas cumulable avec les allocations familiales, l’administration fiscale appliquant le dispositif le plus favorable à chaque ménage.

Aussi, malgré sa puissance budgétaire, la politique familiale actuelle n’atteint aucun de ses grands objectifs précités.

C’est la raison pour laquelle j’ai proposé de refondre les allocations familiales et le quotient familial dans un dispositif unique : La Protection Sociale des Familles (PSF).

Cette PSF s’adresserait à toutes les familles en fonction de leurs revenus et serait versée dès le premier enfant.

Cette transformation ne mobiliserait pas de dépenses supplémentaires pour l’Etat car reposerait sur la « fusion » de deux budgets préexistants.

La transformation proposée aurait des effets redistributifs majeurs en phase avec les objectifs de lutte contre la pauvreté des enfants tout en réintroduisant la réalité du principe d’universalité. Cette transformation aurait pour conséquence d’apporter un soutien supplémentaire aux classes moyennes et modestes, ces dernières étant pour une large part non redevables de l’impôt sur le revenu, donc par construction non bénéficiaires, en l’état actuel, du quotient familial.

Il me semble nécessaire de préciser que la mesure que je souhaite défendre n’a aucunement comme finalité de remettre en cause l’ensemble des avantages sociaux dont certaines familles bénéficient du fait de leur ressource ou du lieu de leur domicile. Ces avantages sociaux sont multiples, ils peuvent concerner notamment les transports, les cantines ou encore pour les centres aérés.

Au contraire, l’objectif du dispositif que je défends est que l’ensemble des familles en plus des avantages sociaux puisse bénéficier de la Protection Sociale des Familles.

➤ **Le congé parental :**

Pour deux tiers des hommes et des femmes il est très difficile de réussir sa vie professionnelle sans sacrifier sa vie privée et 23% des salariés (34 % de cadres) déclarent travailler à domicile, en dehors des horaires de travail.

Partant du fait que la première attente de la génération Y vis-à-vis du travail est la conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle, il semble essentiel de concentrer une partie de nos réflexions sur l’amélioration du congé parental.

Un **congé parental fractionnable** et **mieux rémunéré** serait souhaitable. Ce dernier serait plus court (4 mois) et mieux rémunéré (50% du salaire) que l’actuelle prestation partagée d’éducation de l’enfant. L’enjeu est d’atteindre une meilleure répartition des congés au sein du couple, mais aussi de réduire son activité professionnelle sans s’éloigner du marché du travail. Cette proposition comporte une implication financière et budgétaire conséquente qu’il

convient d'appréhender pleinement à la lumière des orientations de la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) 2018-2022.

La logique qui a présidé à la création de la Prestation Partagée d'éducation de l'Enfant (PréParE) est l'incitation au partage de congés au sein du couple. Cette volonté du Gouvernement et de la majorité reposait sur le constat que la quasi-totalité des bénéficiaires du Complément de Libre Choix d'Activité (CLCA) étaient des femmes : 96,5 % des 540 000 bénéficiaires enregistrés en 2011, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cet état de fait a eu des conséquences néfastes sur la poursuite de la carrière des femmes, voire sur leurs opportunités de retour à l'emploi. Conditionner la durée maximale de versement de la prestation au partage de l'inactivité entre les hommes et les femmes devait alors favoriser le rééquilibrage de la situation.

Lorsque la question de la PréParE a été évoquée au cours des auditions conduites par la mission, la proposition formulée par les interlocuteurs des rapporteurs a toujours été la même, à savoir la mise en place d'un congé plus court, mais mieux rémunéré.

Je considère que le plein bénéfice de la future prestation devra être conditionné à un partage du congé entre les deux parents, avec une possibilité de fractionnement ; c'est-à-dire la possibilité de bénéficier de plusieurs jours non successifs de congé parental dans un même mois afin de concilier vie professionnelle et vie personnelle tout en augmentant de ce fait le recours des hommes et des femmes à de tels congés.

➤ Développer le data mining « positif »

Le *data mining* consiste en « un ensemble de méthodes qui permettent d'extraire de l'information (de façon semi-automatique) de grandes bases de données »¹.

Cette méthode est aujourd'hui utilisée par la branche famille afin de définir les caractéristiques des allocataires concernés par la survenue d'un indu. Elle permet ainsi de prévoir ce risque et de déclencher des contrôles ciblés sur les allocataires dont les dossiers présentent le plus de risques.

Si le *data mining* est aujourd'hui utilisé uniquement pour identifier les dossiers présentant des risques de fraude, il pourrait également **permettre de repérer ceux de personnes éligibles à des prestations non demandées**.

Une telle démarche a été engagée au sein de la CAF de Gironde, où une enquête sur le non-recours aux droits a été conduite entre janvier et avril 2017, auprès d'un échantillon de 1200 allocataires. Il s'agissait d'apprécier le nombre d'allocataires de la CAF ne percevant pas toutes les prestations légales auxquelles ils pouvaient prétendre à la date de l'enquête. Le non-recours ainsi étudié ne constitue donc qu'une partie du phénomène, puisqu'il n'inclut pas les personnes qui ne sont pas allocataires, et qui pourraient pourtant bénéficier de prestations légales.

Il ressort de cette enquête qu'environ **12 % des allocataires de la CAF de Gironde sont en situation de non-recours potentiel à au moins une prestation**. Lorsque la CAF a contacté les allocataires concernés, un quart d'entre eux a effectivement demandé l'ouverture des droits dont ils ne bénéficiaient pas, pour un montant mensuel moyen de 210 euros supplémentaires. Cette étude visait dans un premier temps à apprécier l'importance du phénomène de non-recours, avant d'engager dans un second temps la construction d'un modèle statistique prédictif de *data mining*. Ce modèle permettra d'identifier les dossiers d'allocataires qui ont

¹ Valérie Monbet, « Introduction au data mining », chapitre 1, cours de l'Université de Rennes 1, 2011 (<https://perso.univrennes1.fr/valerie.monbet/doc/cours/IntroDM/Chapitre1.pdf>).

de fortes chances d'être concernés par un non-recours potentiel à au moins une prestation légale.

Les rapporteurs saluent l'expérimentation menée par la CAF de Gironde et souhaitent qu'elle puisse être généralisée à l'ensemble des caisses afin de faciliter la détection des cas de non-recours aux droits.

La conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale :

- **Confier la délivrance de l'agrément des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et des maisons d'assistants maternels (MAM) aux caisses d'allocations familiales (CAF).**

Il apparaît que de nombreuses règles applicables aux EAJE et aux MAM dépassent le strict champ de compétence de services de PMI. Ces règles concernent en particulier les normes de construction des bâtiments et de restauration collective, mais également l'articulation entre les différentes règles relatives au droit du travail des assistants maternels et du personnel des EAJE.

C'est pourquoi j'estime que l'ouverture des EAJE et des MAM pourrait être conditionnée à un contrôle administratif de la CAF.

Un contrôle par la CAF pourrait permettre de garantir l'application uniforme de la réglementation existante sur tout le territoire, tout en maintenant un haut niveau de qualité des conditions d'accueil des jeunes enfants.

Dans le même temps, les médecins de PMI, que les conseils départementaux peinent par ailleurs à recruter, pourraient se concentrer sur leur mission principale de protection et de promotion de la santé des femmes enceintes et des jeunes enfants.

- **Aménagement du temps de travail**

Des mesures d'aménagement du temps de travail sont à développer en France.

Aujourd'hui, les entreprises françaises peuvent déjà mettre en place des formes souples d'aménagement du temps de travail dans le cadre de l'obligation annuelle de négocier sur la qualité de vie au travail, qui doit porter notamment sur l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale, ou dans le cadre de la négociation annuelle sur le temps de travail.

Si l'aménagement du temps de travail relève majoritairement du champ de la négociation collective, l'État a néanmoins un rôle à jouer en afin de favoriser des modes d'organisation du travail plus favorables à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Les rapporteurs estiment que la France devrait mettre en place des mesures plus fortes. Ces mesures sont destinées à développer les emplois où les horaires sont flexibles et prévisibles. Du fait de ces mesures, les salariés peuvent aisément concilier leur vie professionnelle et leur vie personnelle.

Le fait d'ouvrir ce droit à l'ensemble des salariés, et pas seulement aux salariés avec enfants, vise à éviter les discriminations à l'embauche dont pourraient être victimes ces derniers s'ils étaient les seuls à bénéficier de dérogations en matière de temps de travail.

La parentalité :

- **Recenser les actions conduites en matière de soutien à la parentalité, les moyens qui leur sont consacrés, leurs sources de financement et les acteurs impliqués**

- Les cinq dispositifs au « cœur » de la parentalité sont les réseaux d'écoute et d'appui aux parents (REAAP), les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP), les contrats locaux

d'accompagnement à la scolarité (CLAS), la médiation familiale (MF) et les espaces de rencontre (ER).

Ils s'adressent à tous les parents quel que soit l'âge des enfants et la composition familiale. Le soutien à la parentalité revêt un enjeu particulier, à savoir la banalisation du recours aux services qu'il offre, « *pour que toutes les familles qui le souhaitent puissent y accéder, s'entraider et partager leurs expériences, sans peur d'être jugées* » .

Ces dispositifs ont pour objet de répondre aux quatre objectifs spécifiques explicitement poursuivis par la branche famille en matière de soutien à la parentalité : favoriser la qualité du lien d'attachement parents-enfants ; apporter un appui aux parents par la création et le renforcement des liens sociaux ; renforcer le lien entre les familles et l'école et offrir les ressources dont l'enfant a besoin pour développer ses compétences ; prévenir la rupture du lien familial et favoriser l'élaboration d'accords dans l'intérêt de l'enfant.

- Dans son rapport de 2013, l'IGAS constatait que l'une des faiblesses du soutien à la parentalité était son déficit de lisibilité et d'accessibilité, résultant « *de la multiplicité des dispositifs et labels, avec des acronymes méconnus et incompréhensibles* » ⁽²⁾ ; malgré la quasi-disparition des points info famille (PIF) existant alors, ce constat est hélas encore valable aujourd'hui.

- **Le manque de lisibilité se retrouve également dans le financement des actions.** Les dépenses de la branche famille consacrées à la parentalité, concentrées sur les cinq dispositifs précités, se sont élevées à 102,7 millions d'euros en 2016, dernière année pour laquelle des données consolidées sont disponibles. Ce montant a progressé de manière significative au cours des dernières années, puisqu'il était de seulement 70,4 millions d'euros en 2013 (+ 31 %). Comme le montre le tableau suivant, les CLAS et les REAAP constituent les deux principaux postes de dépenses.

- Par conséquent, il convient de recenser les actions conduites en matière de soutien à la parentalité, les moyens qui leur sont consacrés, leurs sources de financement et les acteurs impliqués
- **Créer un site Internet d'information générale sur les actions de soutien à la parentalité**

Au-delà de ce travail certes utile sur le plan de la connaissance, mais qui prendra nécessairement du temps et n'aura pas dans un premier temps d'effet autre qu'informatif, il conviendrait de faire en sorte que les dispositifs existants soient mieux connus des parents, afin d'être davantage utilisés par eux. Cela implique tout d'abord de réaliser l'un des objectifs de la COG 2013-2017, à savoir la création d'un site Internet dédié à la parentalité, recensant les offres déjà connues.

**Contribution de Jean-Louis Bourlanges pour le groupe Modem
au rapport de Mme Nathalie Elimas sur**

L'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle

Le groupe Modem se reconnaît pleinement dans les analyses et les propositions de notre collègue, Mme Nathalie Elimas sur la politique familiale française. Il ne saurait être question de paraphraser les développements argumentés de la rapporteure. On se contentera ici de faire deux séries d'observation : les unes pour souligner l'importance majeure que revêt aux yeux de notre groupe la politique familiale ; les secondes pour donner deux coups de projecteur particuliers sur certains aspects du prélèvement fiscal et du transfert social constitutifs de cette politique.

I - La famille constitue un enjeu politique majeur :

Les parlementaires du Modem considèrent que la politique familiale est une politique essentielle pour quatre raisons principales :

1/ C'est une politique qui engage l'essentiel : la survie de la société, la transmission de son patrimoine matériel, intellectuel et moral, la préservation de son dynamisme et de sa capacité à survivre et à se recréer dans l'histoire. Notre groupe partage en profondeur les inquiétudes exprimées de longue date par Hannah Arendt sur la crise de la civilisation. Comme l'illustre philosophe, nous pensons que nos sociétés sont profondément affaiblies par un passé qui ne nous porte plus et par un avenir que nous abordons à reculons. Tocqueville l'avait écrit : « le passé n'éclairant plus l'avenir, l'homme s'avance dans les ténèbres ». Nous sommes convaincus que la politique familiale est un maillon décisif dans la reconstitution d'un lien fort entre le passé et l'avenir.

2/ C'est une politique multisectorielle. Même si le rapport de Nathalie Elimas se concentre bien évidemment sur les enjeux proprement familiaux du dossier, les propositions qu'elle formule trouvent leur pleine signification dans le cadre d'une action qui engage en fait l'ensemble du service public, qu'il soit assuré par l'Etat, les collectivités territoriales ou les administrations sociales. La politique familiale est au carrefour de toutes les priorités de la puissance publique.

3/ C'est une politique où se jouent les deux valeurs centrales de nos sociétés :

- La liberté dans la mesure où la politique familiale consacre le rôle central et incontournable de chaque famille dans la préparation à la vie d'hommes et de femmes, de citoyens et de citoyennes, d'acteurs et d'actrices économiques et sociaux libres et responsables. Dans cette tâche essentielle, l'Etat est le garant de la justice et de l'égalité. Il est un apporteur de moyens mais la responsabilité première revient à la famille.
- L'égalité dans la mesure où la politique familiale est à l'intersection de trois luttes contre les inégalités : entre les riches et les pauvres puisqu'elle vise d'abord à assurer l'égalité des chances entre tous les enfants ; entre les familles qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas ; et enfin entre les femmes et les hommes.

4/ C'est une politique qui est affectée par les transformations en profondeur de notre société. On relèvera en particulier :

- La mise en cause de l'inégalité millénaire entre les hommes et les femmes. Il faut avoir présent à l'esprit que les propositions faites à cet égard, en particulier celles de Nathalie Elimas, s'attaquent à l'une des formes les moins justifiées mais les plus anciennes de l'inégalité. Comme l'ont montré les travaux des ethnologues les moins contestés telle

Germaine Tillion, l'inégalité entre les hommes et les femmes et, pour être plus précis, la soumission des secondes aux premiers, est contemporaine de la révolution néolithique. Ce sont donc dix-mille ans de notre histoire que les générations actuelles sont occupées à réécrire. Cette révolution affecte au premier chef la répartition des rôles au sein de la famille et justifie les mesures précises que le rapport de Mme Elimas propose opportunément.

- La recomposition. Le rapport de Mme Elimas n'aborde qu'indirectement les problèmes posés par l'instabilité croissante des familles liée au développement de l'individualisme et sans doute à une valorisation renforcée du lien affectif dans la constitution des unions. On pourrait suggérer à la rapporteure d'étendre et de développer sa réflexion dans un domaine sur une question qui n'est pas sans poser des problèmes complexes et parfois très aigus dans la société actuelle.
- Le développement de l'homoparentalité et l'adaptation des lois bioéthiques. Pour un groupe comme le Modem, dont certains membres sont très attentifs à la doctrine morale de l'Eglise, ces questions revêtent une gravité particulière. Mme Elimas les aborde dans un esprit d'ouverture et d'équilibre qui recueille l'approbation des membres de notre groupe. La légitimité de la famille homoparentale ne saurait à nos yeux être constatée dans la mesure où aucune étude n'a fait paraître à ce jour que cette modalité de l'organisation familiale serait créatrice de souffrances ou de difficultés particulières pour les enfants. Les membres du Modem, qui ne sont pas unanimes à soutenir les modifications en discussion de la législation bioéthique, même s'ils sont en majorité favorables à celle-ci, sont en revanche tous préoccupés par les dérives potentielles d'une dissociation incontrôlée des fonctions de procréation et de prise en charge des enfants. Ils sont attentifs à conjurer le double risque d'eugénisme et de marchandisation auxquelles des évolutions mal encadrées moralement et légalement pourraient donner lieu.

II - Deux réflexions sur les transferts financiers liés à la politique familiale :

1/ Le quotient familial : le rapport propose une remise en cause progressive des mesures de plafonnement du quotient familial. Ces propositions s'inscrivent en droite ligne des positions inlassablement défendues et jamais entendues des représentants du groupe Modem dans le cadre des discussions budgétaires successives. Le rapport propose également des modifications fort bienvenues du calcul de ce quotient, modifications visant en particulier à soutenir les familles soucieuses d'avoir un deuxième enfant. Il est clair que la baisse actuelle de la natalité modifie la nature des mesures fiscales à mettre en œuvre car l'enjeu décisif en termes démographiques a cessé d'être le troisième enfant pour devenir le deuxième.

Au-delà du soutien que les membres du groupe Modem apportent aux dispositions fiscales envisagées par le rapport, il leur paraît essentiel de rappeler que le quotient familial n'est pas une niche fiscale. Ce n'est pas en effet un avantage dérogatoire consenti à certaines catégories de Français à des fins d'encouragement à la natalité. Si tel était le cas, on pourrait considérer le dispositif de quotient familial comme contre-distributif et donc abusif. Le mécanisme des parts bénéficie en effet au contribuable acquittant l'impôt et non aux autres, et parmi ceux qui acquittent l'impôt, aux titulaires des revenus les plus élevés. Aussi bien le quotient familial est-il la cible de trois adversaires principaux : les défenseurs des bas revenus qui y voient un avantage indu au bénéfice des titulaires des hauts revenus, les technocrates qui y voient une diminution de recette particulièrement mal

venue en un temps budgétairement difficile, et les anti-familialistes qui ont toujours considérés comme inéquitable de payer pour les enfants des autres.

Les membres du groupe Modem sont à l'inverse convaincus de la profonde iniquité d'un mécanisme visant à plafonner voire à supprimer les effets du quotient familial. Ils dénoncent en effet le sophisme qu'il y aurait à calculer le niveau d'un revenu à taxer indépendamment du nombre de gens qui vivent sur ce revenu. Il est absurde de considérer que le revenu d'une famille comportant deux parents et, par exemple deux, trois, voire quatre ou cinq enfants serait identique à ce même revenu revenant à un couple sans enfant. Ce serait aussi absurde que de considérer qu'un Chinois est plus riche qu'un Monégasque parce que le PIB de la Chine est évidemment plus élevé que Monaco alors que le PIB d'un Monégasque moyen est évidemment sans commune mesure plus élevé que celui d'un Chinois moyen. La progressivité de l'impôt ne peut sans injustice flagrante, ignorer le nombre de personne vivant du revenu frappé. Elle le peut d'autant moins que la prise en charge et la formation d'un enfant s'analysent aussi comme un transfert financier de ceux qui en assument la responsabilité vers ceux qui bénéficieront le moment venu de la richesse créée par ces enfants parvenus à l'âge adulte.

- L'universalité des allocations familiales : Le rapport propose de réaffirmer le principe de l'universalité des prestations familiales, sévèrement remis en cause par une politique dite de « modulation » qui agit comme un véritable couperet frappant les prestations accordées aux titulaires de revenus moyens. La plupart des membres du groupe Modem s'associe à cette proposition.

Reconnaissons toutefois qu'elle mérite d'être discutée. Par nature, les allocations familiales ne sont pas en effet comparables aux dispositions du quotient familial. Les premières constituent une aide à caractère social visant à permettre à tous les enfants, y compris à ceux qui appartiennent à des foyers modestes, de vivre dans des conditions décentes. Ce sont donc des aides à caractère social contribuant à l'égalité des chances. Le quotient familial est, en revanche, comme on l'a dit, une mesure d'équité fiscale visant à respecter un principe indiscutable : à revenu égal, prélèvement égal. Le rapport a, en revanche, le mérite de signaler la brutalité injuste de l'effet de seuil créé par une fausse modulation. La solution que nombre de nos collègues souhaiteraient voir reprise passerait par la suppression du plafonnement des allocations combiné avec leur majoration et leur intégration au revenu imposable. Ainsi l'universalité de l'allocation se combinerait-elle avec une modulation raisonnable de ces effets pratiques.

Ces considérations sur l'universalité des prestations familiales doivent, selon nous, s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus vaste concernant non seulement la politique familiale, mais l'ensemble des transferts sociaux assumés par la puissance publique. Ce n'est pas le moindre mérite du rapport de Mme Elimas que de nous inciter à élargir ainsi notre réflexion en posant un regard critique sur l'une des principales plaies des mécanismes de transfert aujourd'hui en usage : les effets de seuil. Les principaux dispositifs de transferts sociaux ont en effet été conçus il y a 50 ans dans le cadre de la « nouvelle société » mise en place par Jacques Chaban-Delmas. Ils reposent sur un principe simple : la soumission du bénéficiaire des aides à des conditions de revenu. Ce mécanisme comporte trois effets pervers : il décourage l'accès à l'emploi et à l'avancement social en neutralisant l'augmentation potentiel des revenus ; il fait, de ce fait, obstacle aux gains de productivité en maintenant en place une proportion excessive de salariés mal payés et mal formés ; il crée une fragmentation sociale

artificielle et propre à développer les antagonismes entre salariés pauvres et moyens. Les seuils sont donc porteurs de la discorde sociale. Il s'agit donc de retrouver l'inspiration progressiste qui était celle de Jacques Chaban-Delmas et de Jacques Delors en 1969 mais de limiter, voire d'éliminer, les effets pervers liés à la multiplication – on les compte par milliers – des seuils dans l'ensemble de la législation économique et sociale.

A la lumière de ces considérations, il serait intéressant d'engager la réflexion sur l'introduction d'un revenu authentiquement universel en prenant bien soin d'éviter les caricatures trop souvent présentées sous cette appellation. L'idée devrait être d'accorder à chaque Français, adulte, jeune et enfant, une aide au revenu qui serait forfaitaire, allouée sans conditions de ressources ni d'activité (les titulaires d'un emploi en bénéficieraient donc). Cette allocation, qui connaîtrait une montée en charge très progressive, serait financée par un prélèvement proportionnel (de type CSG) sur tous les revenus. La progressivité serait donc obtenue par la combinaison du caractère forfaitaire d'une subvention par capitation et, à l'inverse, du caractère proportionnel au revenu du prélèvement. Les titulaires de très hauts revenus recevraient donc la subvention de capitation au même titre qu'un SDF dénué de tout revenu, mais la financeraient un très grand nombre de fois par le biais du prélèvement proportionnel. Ce schéma rejoint celui d'économistes distingués comme François Bourguignon et Pierre-André Chiappori.

La montée en charge d'un tel dispositif devrait être évidemment très progressif afin d'éviter ses effets traumatisants. Il pourrait toutefois se substituer graduellement aux allocations familiales, à la prime d'activité et à une part du RSA. On ne saurait bien sûr accorder à ces réflexions de principe la valeur d'une véritable proposition opérationnelle. Nous pensons cependant au sein du groupe Modem, qu'elles sont de nature à ouvrir une piste légitimement susceptible d'être empruntée.

SOMMAIRE

	Pages
1. Élection du bureau et désignation du rapporteur	187
2. Audition, ouverte à la presse, de Mme Sylviane Agacinski, philosophe et essayiste .	189
3. Audition, ouverte à la presse, de M. François de Singly, professeur émérite de sociologie, Université Paris Descartes	198
4. Audition, ouverte à la presse, de Mme Irène Théry, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)	206
5. Audition, ouverte à la presse, de MM. Julien Damon, professeur associé à Sciences Po, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s) et Michel Messu, professeur honoraire PHILÉPOL Université Paris Descartes Sorbonne Paris Cité	216
6. Audition, ouverte à la presse, de M. Marc de Basquiat, conseiller en politiques publiques	231
7. Audition, ouverte à la presse, de M. Victor Deschamps, maître de conférences à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, membre du laboratoire de sociologie juridique	244
8. Audition, ouverte à la presse, de Mme Gabrielle Radica, maître de conférences en philosophie à l'Université de Picardie Jules Verne (UPJV).....	258
9. Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Villac, président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)	265
10. Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-René Binet, professeur à la faculté de droit de Rennes I, directeur de l'école doctorale de droit et de science politique (ED DSP)	275
11. Audition, ouverte à la presse, de Mme Isabelle Corpart, maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université de Haute-Alsace	285
12. Audition, ouverte à la presse, de Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale (DSS), M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail, Mme Julie Pougheon, adjointe au sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail, Mme Cécile Buchel, cheffe du bureau accidents du travail et maladies professionnelles, et Mme Nina Vassilieff, cheffe du bureau des prestations familiales et aides au logement	294

13. Audition, ouverte à la presse, de M. Marc Pichard, professeur des universités, Université Paris-Ouest Nanterre, spécialiste des questions de filiation et de genre en droit civil.	302
14. Audition, ouverte à la presse, de M. Eric Mengus, professeur assistant à l'école des Hautes études commerciales de Paris (HEC Paris)	313
15. Audition, ouverte à la presse, de Mme Marie Mesnil, maîtresse de conférences à l'Université de Rennes 1 et chercheuse à l'Institut de l'Ouest, Droit et Europe (IODE).....	318
16. Audition, ouverte à la presse, de Mme Elisabeth Laithier, adjointe au maire de Nancy, membre de l'Association des maires de France (AMF), Mme Nelly Jacquemot, responsable du département action sociale, culture et éducation de l'AMF et Mme Philippine Taniere-Gillard, conseillère technique	329
17. Audition, ouverte à la presse, de M. Christophe Pourreau, Directeur de la législation fiscale (DLF)	338
18. Audition, ouverte à la presse, de M. Jacques Bichot, membre honoraire du Conseil économique, social et environnemental (CESE)	345
19. Audition, ouverte à la presse, de Mme Christelle Dubos, Secrétaire d'État auprès du ministre des Solidarités et de la Santé	350
20. Examen du rapport	363
RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES DE LA RAPPORTEURE.....	373

1. Élection du bureau et désignation du rapporteur

Mercredi 17 juillet 2019

La séance est ouverte à onze heures cinq.

La mission d'information de la Conférence des présidents sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle procède à la nomination de son bureau.

(Présidence de M. Jean-François Eliaou, président d'âge)

Élection du Président

La mission est saisie de la candidature de M. Stéphane Viry.

Le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, M. Stéphane Viry est élu président de la mission d'information.

(Présidence de M. Stéphane Viry, président de la mission d'information de la Conférence des présidents)

Élection des vice-présidents

La mission est saisie des candidatures de Mme Pascale Boyer, Mme Christine Cloarec, M. Gilles Lurton, Mme Marie-Pierre Rixain.

Le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, Mme Pascale Boyer, Mme Christine Cloarec, M. Gilles Lurton et Mme Marie-Pierre Rixain sont élus vice-présidents de la mission d'information.

Élection des secrétaires

La mission est saisie des candidatures de Mme Jacqueline Dubois, M. Jean-François Eliaou, Mme Laure de la Raudière et M. Bastien Lachaud.

Le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, Mme Jacqueline Dubois, M. Jean-François Eliaou, Mme Laure de la Raudière et M. Bastien Lachaud sont élus secrétaires de la mission d'information.

En conséquence, le bureau de la mission d'information est ainsi constitué :

Président : M. Stéphane Viry

Vice-présidents : Mme Pascale Boyer

Mme Christine Cloarec

M. Gilles Lurton

Secrétaires :

Mme Marie-Pierre Rixain
Mme Jacqueline Dubois
M. Jean-François Eliaou
Mme Laure de la Raudière
M. Bastien Lachaud

Désignation du rapporteur

La mission d'information de la Conférence des présidents saisie de la candidature de Mme Nathalie Elimas la désigne rapporteure de cette mission.

M. Stéphane Viry, président, propose à ses collègues de se conformer aux règles applicables aux réunions de commissions et indique que les réunions de la mission seront publiques et diffusées en vidéo sur le site de l'Assemblée nationale et feront l'objet d'un compte rendu rédigé par les services de l'Assemblée, également mis en ligne.

Il suggère de faire du mercredi après-midi, à partir de 14h30, en priorité, et du lundi après-midi, à partir de 16h30, les journées régulières de réunion de la mission, ce qui n'empêchera d'envisager de surcroît deux déplacements à l'extérieur.

La mission achèvera ses travaux au printemps 2019 au plus tard.

Il propose que, à l'instar de la mission d'information de la Conférence des présidents sur l'aide sociale à l'enfance, les membres de la mission puissent être investis par une lettre de mission leur donnant la possibilité de mener des entretiens et des déplacements au sein de leurs circonscriptions, notamment dans les organes qui sont partie prenante de la politique familiale.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure, a exposé aux membres les axes qu'elle souhaitait explorer pour analyser ce qui constitue la famille au XXI^e siècle. Elle souhaite notamment aborder la question des conséquences de l'ouverture de nouvelles voies de filiation, notamment pour les familles monoparentales, de l'évolution des allocations familiales entre universalité et versement des allocations dès la première naissance, le coût de la politique familiale, étendue à l'ensemble des étapes de la vie et notamment au soutien aux aidants, ainsi que l'évolution de la démographie française.

La réunion se poursuit par un échange de vues entre tous les membres présents, au cours duquel d'autres suggestions de thématiques ou de personnes à auditionner sont recueillies par le président et la rapporteure (la pertinence du quotient familial, le soutien à la parentalité, la lutte contre la pauvreté des enfants, la prise en charge de la dépendance, la lutte contre les violences familiales, l'application d'une politique familiale différenciée en fonction des territoires), sans d'ailleurs exclure que d'autres viennent s'y ajouter au cours des travaux.

2. Audition, ouverte à la presse, de Mme Sylviane Agacinski, philosophe et essayiste

Lundi 9 septembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Mes chers collègues, lors de notre réunion constitutive de fin juillet nous étions convenus d'ouvrir nos travaux par une série d'auditions nous permettant d'avoir sur la famille une réflexion large d'ordre philosophique, sociologique et économique avant d'entendre les acteurs de la politique familiale et d'en examiner les divers aspects.

Nous recevons aujourd'hui pour la première de nos auditions Mme Sylviane Agacinski, qui a souvent eu l'occasion de s'exprimer à l'Assemblée nationale. Notre mission d'information sur l'adaptation de la politique familiale a souhaité vous entendre, madame, pour que vous nous fassiez part de vos réflexions sur ce qui, selon vous, définit la structure familiale et les évolutions qu'elle connaît. Ces évolutions soulèvent de nombreuses interrogations s'agissant de la parentalité, de la filiation ou de l'égalité de sexes – autant de sujets sur lesquels il nous paraît important de nous interroger dès le début de nos travaux.

Notre mission n'a pas vocation à reprendre les débats et discussions menées dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la bioéthique, mais il est plus que probable que nous aurons des recoupements. J'indique à cette occasion que le calendrier des auditions qui a été communiqué aux membres de cette mission d'information parlementaire tient compte de l'examen de ce texte par la commission spéciale à laquelle appartient un certain nombre d'entre eux.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Nous souhaitons engager une réflexion générale et collective susceptible de nous aider à répondre à plusieurs défis qui se présentent aujourd'hui devant nous.

Le premier défi est d'ordre démographique. En effet, la démographie française, qui a longtemps été l'une de nos forces, se délite.

Le deuxième défi est d'ordre sociétal. Les modèles familiaux évoluent, je dirais même qu'ils se diversifient. Or si la procréation médicalement assistée (PMA) pour toutes est votée prochainement dans le cadre de la loi sur la bioéthique, il en résultera de nouvelles évolutions. Cela aura notamment des conséquences sociétales et juridiques sur la filiation, sur lesquelles nous serons amenés à nous interroger.

Enfin, le troisième défi est d'ordre social. Nous disposons en France d'un modèle de protection sociale dont nous avons raison de vanter l'universalité, mais qui est aujourd'hui de plus en plus questionné.

Tel est le cadre général de notre mission d'information.

Mme Sylviane Agacinski, philosophe et essayiste. Votre invitation à participer à vos réflexions et à vos travaux m'honore et je vous en remercie. Je dois avouer que j'en ai été un peu étonnée également compte tenu de la nature exacte, que vous avez rappelée, de votre mission d'information, qui ne relève pas tout à fait de mon domaine. Néanmoins, une certaine relation s'observe entre les évolutions actuelles de la société et du droit et l'objet de vos travaux.

Qu'il s'agisse des mesures fiscales, des allocations familiales, des places en crèche ou des congés parentaux, la politique familiale s'applique aux familles telles qu'elles existent dans la société. Ainsi, cette politique s'est adaptée aux modifications comportementales des individus depuis le début du siècle dernier : augmentation des divorces et des ruptures, forte croissance du nombre de familles dites monoparentales – elles représentaient ainsi 23,3 % des familles en 2014 contre 9,4 % en 1975 –, multiplication des familles recomposées, etc. Ces évolutions comportementales ne touchent pas réellement la structure de la famille, c'est-à-dire l'établissement des liens de parenté – filiation légale – et des liens d'alliance – mariage, union conjugale – qui dépend du droit civil. Cependant, depuis les années 1970 la politique familiale a accompagné socialement l'évolution du Code civil. En effet, les mesures sociales prises dans le cadre de cette politique dans un souci d'équité et de solidarité ont renforcé les droits de la personne en général. En témoignent les mesures relatives à l'égalité des droits entre mari et femme, entre père et mère avec l'autorité parentale partagée, et à l'égalité entre les enfants, qu'ils soient nés ou non dans le mariage.

Toutes ces mesures ont contribué à aider les deux membres du couple à concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle, donc à réduire les inégalités dites de genre, à faire progresser l'égalité réelle entre les hommes et les femmes et à faire reculer la pauvreté des enfants. En ce sens, la politique familiale s'appuie sur les mêmes principes que ceux qui inspirent nos lois de manière générale : la liberté, l'égalité, la solidarité et la dignité des personnes.

En dehors des évolutions comportementales, d'autres facteurs ont touché plus radicalement la structure familiale, à commencer par le développement des biotechnologies appliquées à la procréation dans la mesure où celles-ci peuvent affecter les modalités de la filiation légale. Elles le font surtout lorsque les méthodes d'assistance médicale à la procréation (AMP) nécessitent le recours à de tierces personnes, comme avec le don de gamètes. Ces cas sont en réalité relativement marginaux. En effet, aujourd'hui, dans 96 % des cas les couples infertiles, donc les couples mixtes, n'ont pas besoin de dons de gamètes grâce à la technique de l'injection directe des spermatozoïdes dans l'ovule. Les géniteurs sont donc les parents. Aucun changement fondamental ne survient en ce sens dans la filiation.

Dans 4 % des cas néanmoins, les couples mixtes recourent à un don de sperme ou – beaucoup plus rarement – d'ovocytes. Mais la mère reste celle qui porte l'enfant et qui accouche, et le mari de la mère est le père, comme cela se produit dans le mariage avec la présomption de paternité. Aucun bouleversement n'intervient à cet égard dans la filiation.

La structure familiale a été d'autre part transformée d'une autre façon par le pacte civil de solidarité (PACS) et par la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, qui ont touché à la structure de l'alliance, ainsi que par l'ouverture de l'adoption plénière aux couples homosexuels mariés (filiation adoptive). Elle le serait à nouveau, et davantage, avec la loi bioéthique de 2019 si celle-ci permet aux femmes seules et aux couples de femmes de recourir à une PMA. En effet, dans ce cas, la procréation de certains enfants serait immédiatement et dès l'origine unilatérale, c'est-à-dire homosexuée, car rattachée à deux personnes d'un seul sexe. C'est la raison pour laquelle M. Jean-Louis Touraine, rapporteur de la mission d'information sur la révision de la loi relative à la bioéthique, a parlé dans son rapport d'information de « dépasser les limites biologiques de la procréation ». Nous nous inscrivons nettement ici dans ce schéma de dépassement des limites.

En effet, le principe de l'asymétrie des deux sexes dans la filiation serait abandonné. De plus, dans la mesure où la PMA s'effectue par don anonyme, la participation de l'autre sexe à la procréation serait tout simplement effacée. Il s'agit là d'un changement structural important. Comme le rappelait Lévi-Strauss de manière générale et même universelle : « Les

liens biologiques sont le modèle sur lequel sont conçues les relations de parenté ». Il en va toujours ainsi, c'est pourquoi ces relations sont bilatérales et asymétriques : géniteur/génitrice, père/mère. Or c'est ce modèle asymétrique et bilatéral qui se trouve ici abandonné, ce qui constitue un changement anthropologique profond.

Comme je le rappelais plus haut, la politique familiale s'occupe des enfants qui sont déjà là : leur bien-être, leurs droits, leur santé, leur éducation. Or dans le contexte du développement des biotechnologies appliquées à la procréation, le législateur chargé à la fois de la politique de la famille et du droit civil en général doit à mon sens s'interroger sur les conditions dans lesquelles les enfants viennent au monde et acquièrent un état civil, ce dernier adjectif ayant quelque rapport avec la civilisation. Dans ce domaine, il pourrait, voire devrait s'inquiéter de la condition qui sera celle des futurs enfants. Je pense ici à la formule du philosophe Hans Jonas qui parlait d'une « éthique du futur » et à cette question que nous répétons souvent : quel monde laisserons-nous à nos enfants ? En l'occurrence, quel statut, quel état civil allons-nous décréter pour les enfants à venir ?

La notion d'intérêt de l'enfant et le souci de cet intérêt devraient à cet égard être repensés pour évaluer la légitimité de ce que l'on appelle des techniques, mais qui sont en réalité des pratiques sociales. À ce propos, il me paraît intellectuellement honteux de voir la PMA avec tiers donneur et même la gestation pour autrui (GPA) présentées comme des « techniques de procréation ». Cela revient en effet à éliminer complètement le rapport à la tierce personne à laquelle on a recours comme ressource biologique. En réalité, il y a là une forme tout à fait inédite d'usage du corps humain.

Par ailleurs, nous ne pouvons comprendre le développement des demandes sociétales en matière de procréation de nos jours si nous occultons une certaine réalité mondiale : celle de l'existence d'une industrie de la reproduction et du commerce des moyens de produire des enfants et des enfants eux-mêmes. Mon hypothèse est la suivante : l'inflation de la demande des moyens de procréer ne tient pas seulement au désir naturel d'avoir des enfants, qui est bien évident, mais aussi à l'offre commerciale qui existe aujourd'hui dans de très nombreux pays.

Le modèle idéologique qui tend à dominer à partir de l'imaginaire moderne relève d'une idéologie progressiste de la production généralisée de toute chose, de tout être vivant, de tout animal, de tout être humain. Il existe à titre d'exemple de grandes entreprises de clonage des animaux familiers (chat, chien, cheval). L'une des plus connues s'appelle « My friend again ». Vous avez perdu votre animal familier que vous aimiez beaucoup, l'industrie vous permettra, grâce aux cellules de cet animal, de le reproduire à l'identique comme si elle pouvait également reproduire à l'identique le lien d'amitié qui existait avec lui, dans sa singularité unique. Cet exemple témoigne de façon assez hallucinante de l'imaginaire moderne que je viens de mentionner. Nous pouvons nous demander si demain l'on ne suggérera pas aux parents qui ont eu le malheur tragique de perdre un enfant de se consoler en procédant au clonage de ce dernier.

Cette idéologie s'exprime notamment dans l'ultralibéralisme qui nous dit en substance que l'industrie et le marché permettent de réaliser tous nos désirs, tous nos fantasmes, y compris le désir d'enfant. L'archétype de la réalisation technique de cet idéal se trouve aujourd'hui en Californie, sous la forme des « instituts de reproduction humaine ». Là, tout est possible. Nous pouvons tout acheter, tout vendre : les cellules, les grossesses, les embryons, etc.

L'un des problèmes de fond qui se posent à nous est que ce modèle est radicalement incompatible avec notre droit. Ainsi, la convention de maternité de substitution (*surrogacy agreement*) fonde la filiation sur l'appropriation du corps de la femme et de la vie de la femme pendant neuf mois (tout le temps de la grossesse jusqu'à l'accouchement) et sur l'appropriation

de l'enfant et de la filiation maternelle de l'enfant. C'est cette dernière qu'on achète, en définitive : la filiation qui lie l'enfant à sa mère de naissance dans presque toutes les cultures. Il y a là une confusion extrêmement grave entre les liens familiaux, qui sont pour nous essentiellement inaliénables, et les droits de propriété, qui portent sur des biens. On touche ici à la différence fondamentale en droit entre les personnes et les biens, et on traite des personnes comme des biens. Or la mère n'est en aucun cas la propriétaire de son enfant, l'enfant n'est pas un bien et par conséquent il ne devrait pas pouvoir faire l'objet non d'un don, comme on le dit trop souvent, mais d'une donation (il existe en effet des dons – d'organe ou de sang – qui sont d'un tout autre ordre) ni d'une vente. L'enfant ne peut pas non plus, comme en témoignent toutes les lois internationales relatives à l'adoption, faire l'objet d'une commande. Une règle très stricte dispose ainsi l'impossibilité d'adopter un enfant avant sa naissance. Un enfant ne peut être adopté qu'après sa naissance, avec le consentement de sa mère.

Or le projet de loi bioéthique porte en lui une logique tout à fait comparable à celle que suivent les instituts de reproduction californiens dans le contexte du marché. En effet, la filiation, dans un cas comme dans l'autre, est fondée uniquement sur la volonté et le consentement des parents, appelés « parents intentionnels » (*intended parents*). Cette notion découle directement d'une décision de la Cour de justice de Californie survenue lors d'un des nombreux procès opposant une mère porteuse aux parents commanditaires. La Cour a en effet décidé d'appeler ces derniers « parents intentionnels ». C'est donc de cette pratique même qu'est née la conception de parenté volontaire par consentement, c'est-à-dire de parenté par décision a priori et par commande d'un enfant qui naîtra d'une convention passée avec une *surrogate mother* (mère porteuse).

L'adoption de cette logique de la parenté intentionnelle explique naturellement la présence dans le projet de loi bioéthique de la proposition de transcription directe dans l'état civil de l'acte de naissance des enfants nés à l'étranger d'une convention de GPA. On prétend le faire pour « sécuriser les contrats ». Dans le même temps, le rapport d'information de la mission d'information sur la révision de la loi relative à la bioéthique souligne que la GPA représente « une sérieuse entorse au principe d'indisponibilité du corps humain » et implique « l'exploitation des femmes à un niveau international, la mise en liberté surveillée d'une femme et la remise d'un enfant [...] réduisant cet enfant à l'état de chose ». Nous nous réjouissons de cette lucidité. Mais comment peut-on en même temps vouloir cautionner et même sécuriser des contrats que l'on décrit de cette façon ? En voulant sécuriser ces contrats, l'on accepte bon an mal an l'insécurité des enfants, c'est-à-dire la situation dans laquelle ils sont plongés en naissant dans ces conditions à l'étranger.

L'application de cette transcription automatique reviendrait à encourager le tourisme procréatif et rendrait tout à fait impossible la cohérence du droit qui veut que cette pratique soit interdite en France. Il est impossible en effet de dire à la fois que la GPA à l'étranger n'existe pas et que l'état civil des enfants nés de cette pratique doit être automatiquement transcrit dans l'état civil français, et interdire l'usage de cette même pratique sur le territoire national. Une telle incohérence ne saurait tenir sur le long terme. Les partisans de la légalisation de la GPA en France utiliseraient d'ailleurs immédiatement le fait accompli de la reconnaissance des enfants nés de GPA à l'étranger pour demander son autorisation en France.

Dans cette hypothèse, nous renoncerions donc à respecter les personnes de l'enfant et de la mère et leurs droits fondamentaux. Nous renoncerions même à défendre l'intérêt des enfants en général. Je me réfère ici aux travaux de Muriel Fabre-Magnan sur les différentes interprétations de l'intérêt de l'enfant. Nous sommes confrontés à la nécessité de nous soucier de l'intérêt des enfants nés de GPA, qui sont nés dans des conditions très difficiles puisque d'une femme qui ne les attendait pas et qui s'est engagée à les remettre à d'autres, au risque,

fréquent d'ailleurs, de les voir refusés par leurs parents d'intention. Les tribunaux sont pleins d'histoires de cette sorte dont certaines ont défrayé la chronique. La France doit donc considérer l'intérêt des enfants nés dans ces conditions. Mais ces enfants ne se trouvent pas, comme la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) l'a reconnu, dans une situation différente de celle des enfants nés dans d'autres familles : l'autorité des parents n'est pas contestée, l'obligation de transcription d'un état civil étranger n'existe pas en France pour les enfants, etc. En réalité, ils jouissent des mêmes droits que les autres enfants. La transcription automatique de leur acte de naissance dans l'état civil français constitue donc un cheval de Troie de l'introduction de la GPA en France.

Le problème qui se pose aujourd'hui au législateur et au système médical français tient au fait que nous attendons de la médecine d'un côté et du droit civil de l'autre qu'ils offrent aux particuliers, hommes et femmes, les mêmes prestations que celles qui sont proposées à leurs clients par des entreprises commerciales privées. Or ces mêmes prestations ne doivent pas être délivrées dans le cadre d'un commerce, mais prises en charge par la sécurité sociale. À ce propos, pointant le manque de sperme qui se manifeste aujourd'hui en France, les médecins font remarquer que l'ouverture de la PMA aux femmes seules et aux couples de femmes se heurterait à cette difficulté. Or l'une des pistes avancées par certains pour y remédier serait d'indemniser les donneurs, ce qui entrouvrirait la porte à une commercialisation des gamètes.

Par ailleurs, comme je le soulignais dans *L'Homme désincarné. Du corps charnel au corps fabriqué*, nous assistons à un dessaisissement du législateur au profit de décisions prises par des juridictions judiciaires nationales ou internationales (CEDH, Cours d'appel, Cour de cassation). Or ces juridictions statuent sur l'intérêt des enfants après coup, le fait étant accompli. Elles statuent sur l'intérêt des enfants déjà nés dans des conditions illicites. Mais le législateur quant à lui doit défendre plus généralement l'intérêt fondamental de tout enfant. Il doit donc s'efforcer non de réparer des dégâts, comme le font les tribunaux, mais d'empêcher de porter atteinte aux droits des enfants en les faisant naître dans certaines conditions. D'aucuns pourraient objecter que nous n'avons jamais statué sur le droit des enfants relatif à leur mode de procréation. Cependant, la juridiction internationale sur le clonage considère qu'il est contraire au droit de l'enfant de le faire naître par le biais d'un clonage reproductif. Il est donc bien possible et légitime, en vue du statut futur des enfants et de leur insertion dans le droit civil et la loi commune, d'interdire ce mode de reproduction et de lutter contre cette pratique.

Parmi les juridictions judiciaires récentes, nous pouvons citer notamment l'arrêt *Mennesson et Labassée* de la CEDH du 26 juin 2014, contre lequel malheureusement la France n'a pas osé faire appel. Nous pouvons citer aussi l'arrêt de la Cour de cassation du 3 juillet 2015 par lequel la Cour a reconnu la paternité d'un homme qui avait fourni son sperme dans le cadre d'une PMA commerciale. La Cour savait très bien que la mère qui figurait sur l'acte de naissance était une mère porteuse qui abandonnerait son enfant. Elle a néanmoins fermé les yeux en considérant que le père était le père biologique et la mère celle qui avait accouché, et en faisant fi de la rémunération que celle-ci avait perçue. La Cour a donc jugé qu'il était légitime de devenir père en utilisant une femme de cette façon. La Cour d'appel de Paris a autorisé quant à elle le 18 septembre 2018 l'adoption plénière par l'époux du père biologique de jumelles nées en 2011 d'une GPA au Canada. Maître Caroline Mecary, l'avocate du couple, a déclaré à ce propos : « La mère porteuse ne figure pas sur l'acte de naissance, donc en droit elle n'existe pas. » Une telle phrase a de quoi susciter des interrogations. Enfin, dans son avis du 10 avril 2019, la CEDH a recommandé à la France d'accélérer le processus d'adoption des enfants nés de GPA par les conjoints de leurs parents biologiques, en décidant d'ignorer totalement le commerce de ces

enfants. Le législateur peut-il quant à lui fermer les yeux à ce point ? C'est une question qu'il me semble important de poser.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Récemment, lors d'une interview que vous avez accordée au *Point* dans le cadre de l'ouverture de la PMA pour toutes, vous avez évoqué « l'abandon de la logique médicale de lutte contre l'infertilité » dont la traduction serait l'instauration d'un droit à l'enfant. Pourriez-vous développer ce point ?

Vous avez dit plus haut que l'industrie et le marché permettraient de réaliser tous nos désirs, en particulier le désir d'enfant. Il est vrai que ce dernier est parfois très fort chez certains couples. Pensez-vous qu'il faudrait assouplir ou à tout le moins revoir les règles encadrant l'adoption en France ?

Enfin, vous aviez pris position en faveur du mariage pour tous, mais aviez émis des réserves quant à l'ouverture de l'adoption plénière aux couples homosexuels. Pourriez-vous nous expliquer ce positionnement ?

Mme Sylviane Agacinski. J'avais considéré effectivement que le mariage entre personnes de même sexe, en lui-même, était une bonne chose. Il avait le mérite d'assurer une véritable reconnaissance sociale aux couples homosexuels, donc de mettre fin à l'espèce de marginalisation dans laquelle se trouvait l'homosexualité. En ce sens, cela me paraissait bénéfique.

En revanche, j'avais été assez gênée par la rhétorique employée à l'époque du mariage dit « pour tous », car elle tendait à présenter le mariage entre personnes de même sexe comme l'extension d'un droit dont les personnes homosexuelles auraient été privées préalablement. L'idée était qu'il était possible de concevoir le même mariage, tel qu'il avait toujours existé, pour un couple de personnes de même sexe. Or cette vision était peu rationnelle, car elle revenait à oublier que la tradition du mariage n'a pas été créée en vue de fonder la filiation. En réalité, c'est l'inverse qui s'est produit. L'exemple du mariage romain le montre, de même que la façon dont le mariage est perçu dans presque tous les pays du monde. C'est la nécessité d'établir un lien de filiation stable entre les enfants et les parents qui a conduit à créer le couple conjugal.

Saint-Augustin soulignait ainsi que les hommes sont obligés de se marier pour pouvoir connaître leurs fils. Ils doivent établir avec une femme un lien stable et reconnu pour savoir qu'ils ont des enfants et que ces enfants sont bien d'eux. L'engagement conjugal a donc été considéré comme une nécessité pour créer une filiation stable. En l'absence d'une union stable, la femme risque de se trouver seule avec son enfant, l'enfant risque de n'être protégé que par sa mère, et le père ignore sa condition de père. Il faut tenir compte ici du décalage entre les rapports sexuels, la grossesse, et l'accouchement.

Le mariage a donc été essentiellement conçu pour construire la paternité et la parenté de l'enfant. C'est ce qui a fait dire d'ailleurs au doyen Carbonnier que « le cœur du mariage, c'est la présomption de paternité ». Or la présomption de paternité n'a aucun sens dans le cadre d'un couple de deux hommes ou de deux femmes, elle ne peut tout simplement pas s'appliquer. Il aurait donc été à mon sens plus raisonnable de créer un mariage entre personnes de même sexe sans effet direct sur la filiation. Sinon, cela revient à suggérer une procréation par deux personnes de même sexe, ce qui est invraisemblable. Et la filiation est toujours établie par rapport à la procréation, même dans le cas de l'adoption. Jusqu'à présent, l'adoption a toujours utilisé le modèle de la bilatéralité des parents. L'argument de l'invraisemblance a été particulièrement étudié par un psychanalyste spécialiste de l'adoption, Pierre Lévy-Soussan, qui a relevé de graves problèmes dans l'adoption lorsque l'enfant n'arrivait pas, même avec

deux parents homme et femme, à se représenter le couple parental comme un couple procréateur.

En outre, s'inscrire dans une filiation à l'égard d'un homme et d'une femme permet à l'enfant de se situer dans son origine réelle – il faut toujours, de toute façon, un homme et une femme pour faire un enfant – donc dans ses propres limites, et ainsi d'accéder à une identité qui ne soit pas toute-puissante. Antonin Artaud a écrit « Moi, Antonin Artaud, je suis mon fils, mon père, ma mère, et moi », mais il s'agit là d'un fantasme. Au fond, la nécessité de l'altérité pour concevoir et procréer est l'une des marques de la finitude de l'être humain.

Par ailleurs, j'ai également été un peu gênée par la rhétorique utilisée dans le cadre de la « PMA pour toutes ». J'y vois une sorte de subterfuge, qui s'exprime dans le mythe de l'extension du droit à la PMA. On répète souvent qu'il s'agit d'étendre un droit jusqu'ici réservé aux couples hétérosexuels et d'assurer ainsi l'égalité entre les couples hétérosexuels et les couples homosexuels. Or tous ces termes sont fondamentalement trompeurs. En effet, comme cela a souvent été rappelé, l'AMP n'est pas du tout proposée à tous couples hétérosexuels, mais réservé à des couples infertiles et vise à répondre à un problème d'infertilité médicale. C'est donc la question de la fonction médicale de l'aide à la procréation qui est ici en jeu. Celle-ci, si elle ne remédie pas directement à la pathologie qu'elle vise, vient répondre à cette pathologie, donc à un problème de santé, sans rapport avec une quelconque orientation sexuelle. D'ailleurs, l'homosexualité n'implique aucun dysfonctionnement des fonctions reproductives. L'argument de la discrimination est donc fallacieux.

Il n'existe pas non plus d'égalité des couples en matière de procréation. La différence de traitement en matière de santé entre des couples de même sexe et des couples mixtes ne porte pas atteinte, comme cela a été d'ailleurs reconnu par le Conseil d'État, au principe d'égalité, ces couples se trouvant dans des situations différentes au regard de la procréation.

Un autre argument fallacieux est celui de la liberté de procréer. Nous touchons ici à la notion de droit à l'enfant que vous évoquiez. En effet, la procréation est une liberté, c'est-à-dire un « droit de » faire quelque chose sans en être empêché, et non une créance, un « droit à » quelque chose (prestations, biens, moyens, etc.) que l'État devrait fournir. Au reste, comme l'a rappelé le Conseil d'État, l'enfant étant une personne, donc un sujet de droit, ne peut de toute façon pas faire l'objet d'un droit. Si cela était, cela aboutirait à la confusion des personnes et des biens que je mentionnais précédemment.

De plus, si l'État devait fournir à tous les couples des moyens de procréer, il devrait le faire également pour les couples d'hommes, ce qui entraînerait nécessairement la légalisation de la GPA.

Le Conseil d'État, dans son avis du 24 juillet 2019 portant sur le projet de loi bioéthique, a conclu en substance que l'état du droit et les principes constitutionnels ne s'opposaient ni au statu quo ni à l'évolution (« le Conseil d'État rappelle que l'extension de l'accès à l'AMP, telle qu'elle est prévue par le projet de loi, relève d'un choix politique. Le droit ne commande ni le statu quo ni l'évolution »), comme si nous ne disposions d'aucun principe ni d'aucune loi justifiant une réserve par rapport à cette évolution. Or l'égalité des enfants devant la procréation et devant la filiation est une question. Faut-il considérer, comme le suggère le rapport d'information sur la révision de la loi relative à la bioéthique, que l'exclusion principielle de la paternité pour un enfant né de PMA dans un couple de femmes n'a pas d'importance ? Si l'on affirme cela, cela signifie qu'en règle générale le père est superflu. En ce cas, pourquoi d'autres enfants nés de père inconnu ou dont le père a disparu auraient-ils droit à une recherche en paternité, ce qui serait totalement exclu et impossible, voire interdit a priori pour les enfants nés d'une PMA effectuée par un couple de femmes ?

Le Conseil d'État déclare donc que le droit ne nous dit rien sur ce sujet, que la paternité est finalement superflue, et qu'en somme le législateur peut agir à sa guise, puisqu'il s'agit « d'un problème politique ». Charge aux parlementaires de dire ce qu'ils souhaitent. Mais à mon sens, une éthique s'impose au législateur, et cette éthique a trait à la justice des institutions. J'aime bien la définition que Paul Ricœur donne de l'éthique, qui s'inscrit dans la ligne de celle d'Aristote : l'éthique, ce sont trois soucis principaux : le souci de soi, le souci d'autrui et le souci des institutions justes. Or la question du souci de la justice pour les enfants se pose dans le cas que l'on évoque. Le fait d'invoquer, comme nous avons pu l'entendre au plus haut niveau, un relativisme éthique consistant à dire « à chacun son éthique » revient finalement à dire que nous ne savons pas ce qu'est la justice et que nous renonçons même à nous poser cette question. Mais si cette question n'est plus posée, alors le droit s'effondre. En effet, le droit s'exprime toujours à partir d'une recherche infinie de ce qui est juste.

Pour les différentes raisons que je viens d'évoquer, il me semble donc tout à fait impossible de parler d'un « droit à l'enfant ».

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. J'ai été très intéressée par votre réflexion courageuse. Il est difficile de se positionner sur un sujet qui défraie ainsi l'actualité.

Je voudrais revenir sur le sujet de la commercialisation des gamètes que vous avez évoqué et qui constitue à mon sens un vrai risque. Il est souvent fait référence aux campagnes de mobilisation des donneurs qui se font à l'étranger pour rejeter l'idée d'un risque de pénurie de gamètes. Or on s'aperçoit qu'en Angleterre et au Danemark l'augmentation du flux des ressources est liée souvent à des achats de gamètes effectués auprès de banques privées. Je pense qu'il s'agit là d'un sujet important.

Par ailleurs, je souhaiterais revenir également sur la question de la discrimination. Dans le cadre du projet de loi bioéthique, il est question d'accorder un droit, que l'on ne nomme cependant pas ainsi puisqu'on parle uniquement de « désir d'enfant » (la limite entre le désir et le droit étant souvent difficile à percevoir), aux femmes seules et aux couples de femmes. Or ce droit est impossible pour les hommes, tant que l'interdiction de la GPA perdure. En matière d'équité, ne nous heurtons-nous pas ici à une difficulté ?

Mme Zivka Park. Je crois que le futur projet de loi bioéthique prévoit l'instauration d'un droit aux origines pour les enfants nés de PMA effectuées par des femmes seules ou des couples de femmes. Ces enfants devraient pouvoir connaître leurs origines à leurs 18 ans.

Par ailleurs, pourriez-vous terminer le propos que vous aviez entamé plus haut concernant la défense de l'intérêt fondamental de tout enfant et l'importance d'empêcher les enfants de naître dans certaines conditions ?

Mme Sylviane Agacinski. Je voulais dire par là que le droit devrait prévenir, d'une certaine manière, les modalités de procréation qui risquent de porter atteinte à l'enfant en le faisant naître dans des conditions préjudiciables. C'est pour cette raison que j'ai évoqué le clonage. Nous pouvons mentionner également les cas de conflits et de procès qui surviennent lorsqu'il y a commerce. Il arrive aussi que des enfants soient abandonnés en raison d'un handicap, ou parce qu'ils sont prématurés. De plus, si l'on transcrit à l'état civil français l'acte de naissance des enfants nés de mère porteuse à l'étranger, il sera impossible de le faire pour certains pays et non pour d'autres. Nous risquons donc de couvrir les pires des procédures qui existent à l'étranger.

Quant à savoir s'il pourrait poser problème d'ouvrir aux femmes seules et aux couples de femmes un droit qui ne serait pas accordé aux hommes, j'ai envie de répondre que nous y

allons. J'en suis persuadée. L'ouverture de la PMA aux femmes seules et aux couples de femmes est une étape. La manière dont est construite aujourd'hui la maternité de deux femmes par rapport à un enfant est tout à fait susceptible de justifier demain, au nom de l'égalité, l'autorisation de la GPA en France pour les couples d'hommes. La transcription à l'état civil des enfants nés de GPA à l'étranger est aussi un pas vers cette évolution. De même, la notion de « parents intentionnels » est utilisée à cette fin.

M. Gilles Lurton. Nous avons beaucoup parlé de désir d'enfant. Je comprends très bien qu'un couple de femmes ou qu'une femme non mariée ait dans sa vie un désir d'enfant. Mais j'aurais voulu savoir où vous placiez le bonheur de l'enfant dans la vie qui lui sera tracée ensuite.

Mme Sylviane Agacinski. Il s'agit là d'un sujet extrêmement complexe qui tombe totalement en dehors des lois. Cependant, la politique de la famille contribue au bonheur de l'enfant en luttant contre la pauvreté. Le bonheur de l'enfant doit donc être recherché après sa naissance. Mais les conditions de sa naissance ne sont pas forcément pour rien dans ce bonheur.

La question du bonheur ne me semble toutefois pas cruciale au sens où je m'intéresse au statut de l'enfant et au droit de la personne en général. Le droit de l'enfant est aussi le droit de la personne humaine en général. Or le statut de cette personne humaine et l'importance de la traiter comme une personne et non comme un bien m'apparaissent comme des questions fondamentales pour la civilisation. À titre de comparaison, si nous nous étions demandé si les esclaves étaient heureux ou malheureux, ou s'ils étaient plus ou moins psychologiquement perturbés ou malades, etc., nous n'aurions jamais aboli l'esclavage. Je souligne à ce propos que l'esclavage est défini comme l'exercice d'un droit de propriété sur une personne. C'est donc totalement à juste titre qu'il a été dit que la GPA était une forme particulière de mise en servitude de la femme.

Je souhaite enfin vous communiquer une information importante qui va dans le sens de mes inquiétudes. Arrivent régulièrement en France des agences de mères porteuses qui viennent recruter des clients. Or rien n'est fait contre cela. Je vous invite sur ce point à visiter le site internet de BioTexCom qui annonce une conférence à Paris le 21 septembre 2019 et précise qu'il sera offert 1 % de réduction aux participants à cette conférence. Je pense que nous devrions être attentifs à ce genre de phénomène si nous souhaitons éviter que cette pratique se généralise.

M. le président Stéphane Viry. Merci beaucoup.

3. Audition, ouverte à la presse, de M. François de Singly, professeur émérite de sociologie, Université Paris Descartes

Lundi 9 septembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. François de Singly.

Comme vous le savez, notre mission a décidé de commencer ses travaux en abordant le sujet de l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle sous un angle général, en engageant la discussion avec des chercheurs, philosophes ou universitaires ayant chacun des points de vue ou des analyses différents, complémentaires parfois mais aussi divergents, et qu'il nous intéresse d'entendre.

Monsieur de Singly, professeur de sociologie vous avez consacré de nombreux ouvrages et études à la sociologie de la famille et ses évolutions au travers de divers prismes : le lien familial, le couple, les adolescents ou le divorce. Nous avons donc souhaité avoir votre analyse face aux évolutions récentes des structures familiales.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Nous souhaitons engager une réflexion générale et collective susceptible de nous aider à répondre aux défis que pose la société du XXI^e siècle à la politique familiale.

Le premier défi est d'ordre démographique.

Le deuxième défi est d'ordre sociétal. Si la procréation médicalement assistée (PMA) pour toutes est votée prochainement dans le cadre de la loi sur la bioéthique, elle aura des conséquences tant sociétales que juridiques.

Enfin, le troisième défi est d'ordre social. Si nous pouvons être fiers de notre système de protection sociale, il est aujourd'hui questionné sur bon nombre de sujets.

C'est dans ce cadre que nous vous interrogeons aujourd'hui.

M. François de Singly, professeur émérite de sociologie, Université Paris Descartes. Je ne suis pas un spécialiste des politiques publiques en général ou des politiques familiales en particulier, même si je m'intéresse au domaine politique dans le cadre de mes travaux. Je suis en revanche sociologue de la famille depuis 1970, et ai eu à ce titre la chance de disposer d'un terrain d'étude qui n'a cessé d'évoluer, à l'aune de questionnements nombreux pour la plupart encore d'actualité.

Pour comprendre la situation présente, marquée par un sentiment d'accélération de certaines transformations, il me semble utile d'adopter un point de vue historique.

À mon sens, l'événement le plus important survenu dans l'histoire de la famille occidentale depuis la fin du XIX^e est le passage progressif au mariage amoureux. Selon la plupart des historiens, ce dernier commence à devenir une évidence après la guerre de 1914-1918. Ce changement s'est toutefois opéré dans un contexte démographique difficile marqué par le manque d'hommes. Des compromis ont donc été trouvés en certains cas. Il m'est arrivé ainsi de rencontrer de vieilles dames qui avaient hésité à l'époque entre le célibat – condition encore considérée comme presque infamante pour les femmes – et le renoncement au mariage amoureux.

Pendant quelques décennies, on a cru que l'alliance entre le mariage et l'amour allait constituer un aboutissement extraordinaire, les individus ayant enfin pris possession de cette institution étrange qu'était le mariage arrangé. Mes propres parents, mariés en 1936, avaient d'ailleurs accepté cette situation.

En réalité, une logique individuelle s'est imposée progressivement à cette époque dans la conception du mariage. La reconnaissance amoureuse consiste à se faire reconnaître par quelqu'un en tant qu'individu unique. Le mariage amoureux s'est inscrit en ce sens dans une logique de la personne. *A contrario*, le mariage arrangé, forme dominante du mariage dans presque toutes les cultures à travers l'histoire, était contracté non entre deux individus ou deux personnes uniques, mais entre un fils et une fille. Il s'agissait d'un mariage contracté dans l'intérêt de deux familles, de deux lignées.

L'amour tel qu'on le perçoit dans le mariage amoureux s'est construit historiquement aux alentours des XII^e-XIII^e siècles, avec la naissance de l'amour courtois. Dans ce cadre, les femmes souhaitaient être reconnues non plus en tant que « filles de » mais comme des personnes uniques. Mais il est intéressant de noter que le mariage et l'amour étaient conçus comme absolument contraires dans les cours d'amour de cette époque. Le mariage amoureux était donc interdit.

Le mariage n'obéissait alors pas à la logique de l'amour, mais avait pour but la reproduction, tant biologique que sociale, et s'inscrivait à ce titre dans le temps long. Cependant, il est faux de dire que l'amour relève quant à lui du temps court. Il est faux de dire qu'il dure trois ans. En réalité, l'amour n'a pas de durée préétablie. Tant que deux personnes s'aiment, cela peut continuer.

Pendant des siècles, nous avons donc respecté le mariage. Les premières unions amoureuses qui se sont nouées au XIX^e étaient d'ailleurs des unions adultères. Le mariage amoureux a consisté en ce sens à rendre l'adultère amoureux compatible avec la reproduction sociale. Mais la logique de reconnaissance sociale, publique, qui y était à l'œuvre s'est avérée parfois insuffisante. Les femmes ont été sur ce point les moteurs de l'évolution de la famille, en demandant notamment la séparation lorsqu'elles considéraient qu'elles n'avaient pas à rester avec quelqu'un qu'elles n'aimaient plus. À partir des années 1960, une séparation progressive s'est donc opérée par rapport à la conception antérieure du mariage amoureux. Nous nous sommes demandé notamment si le mariage ne renforçait pas en un sens l'instabilité éventuelle de l'amour, à rebours donc de la croyance qui prédominait dans les années 1930 selon laquelle le mariage renforçait le lien amoureux (croyance qui a duré 40 ans dans l'histoire du monde, uniquement en Occident).

Progressivement, la logique affective a donc déstabilisé l'institution du mariage. C'est la raison pour laquelle le divorce par consentement mutuel a été réinstauré en 1975 sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Il avait initialement été mis en place légalement en 1792. Le mariage était alors perçu comme une union civile, obéissant à une logique contractuelle et pouvant à ce titre être rompue. En 1975, ce n'était pas tout à fait la même logique à l'œuvre. En effet, le mariage a été considéré alors comme pouvant être rompu en tant que mariage amoureux, non en tant que contrat.

La réinstauration de la possibilité du divorce par consentement mutuel a entraîné des séparations, lesquelles ont débouché sur des familles monoparentales ou sur des familles recomposées. Cependant, la famille monoparentale comme la famille recomposée ne constituent pas à proprement parler de nouveaux modèles familiaux. Personne ne rêve d'avoir une famille recomposée. En revanche, chacun rêve de trouver quelqu'un qui le reconnaisse et d'avoir des enfants avec cette personne, cette union devant durer ce qu'elle durera.

Il arrive souvent, et le domaine de la politique familiale ne fait pas exception, que d'importants changements se fassent silencieusement. C'est ce qui s'est produit dans les années 1970, durant lesquelles le mariage a été déstabilisé non par le divorce mais par le concubinage sans que personne en fasse mention. Il n'existe ainsi pas, à ma connaissance, d'association de familles d'union libre à l'union nationale des associations familiales (UNAF). Or le concubinage s'est imposé progressivement dans la société. Des tentatives de canalisation du phénomène ont été effectuées au début. On a ainsi rebaptisé le concubinage « cohabitation juvénile ». À l'époque, ce phénomène apparaissait comme une émanation de mai 1968 et ne semblait pas devoir s'inscrire dans la durée. Or aujourd'hui 58 % des naissances se font hors mariage en France.

Ce changement a conduit à une autre évolution à mon sens fondamentale et trop souvent sous-estimée : la fin de la distinction entre les enfants légitimes et les enfants naturels. Historiquement, le mariage a pour fonction de garantir un contour pour les enfants devant percevoir l'héritage. D'un point de vue sociologique, la fonction universelle du mariage est donc celle de la transmission.

Récemment, plusieurs instituts de statistiques dont l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et l'institut national d'études démographiques (INED) ont fait apparaître dans leurs tableaux la notion de « famille traditionnelle », entendue comme un couple vivant avec des enfants tous nés dans le cadre de ce couple. Or la véritable définition de la famille traditionnelle est la suivante : un couple marié vivant avec des enfants nés dans le cadre de ce couple. J'ai vu de la même façon un tableau construit par un institut de statistiques européen qui signalait que la notion de « couple marié » pouvait s'appliquer indifféremment à des couples mariés et à des couples non mariés. En un sens, les statistiques officielles ont donc entériné l'inutilité de la notion de mariage. Nous pourrions donc nous demander, dans le cadre de la politique familiale, au nom de quoi le mariage est maintenu, sa fonction principale s'appuyant sur la distinction entre les enfants légitimes et les enfants naturels et cette distinction ayant été supprimée.

Il a fallu cependant attendre l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation pour que disparaisse en droit français la distinction entre la filiation légitime et la filiation naturelle, et la loi de ratification du 16 janvier 2009 pour que cette disparition soit concrétisée. Des résistances s'exprimaient donc dans la société contre cette évolution.

Il s'agissait néanmoins d'un grand mouvement social anti-institutionnel, porté par l'idée que l'institution du mariage n'était pas forcément utile. Cette idée se retrouvait d'ailleurs également chez des personnes mariées. Ainsi, dans les années 1970 un sondage d'opinion avait montré que 40 % des personnes mariées interrogées considéraient que le mariage n'était pas quelque chose d'important dans leur vie. De même, aujourd'hui, en dehors d'une petite minorité le mariage n'apparaît pas comme une certitude ou un aboutissement nécessaire lorsqu'un couple se forme. Il peut arriver que l'un des deux membres du couple le demande, mais il peut arriver également que cela ne se produise pas, auquel cas il n'y a pas de mariage. Il est d'ailleurs assez étonnant de noter que des mariages se produisent parfois après 15 ans de vie commune sans que cela puisse réellement s'expliquer. Le mariage n'est donc pas refusé en tant que tel, ni au contraire regardé comme une assurance, mais considéré comme un « petit plus » susceptible ou non de survenir dans un couple. C'est là une question qu'il me semblerait intéressant de creuser au regard des politiques familiales.

Par ailleurs, de nombreuses personnes s'inquiètent depuis les années 1970 des transformations de la famille. Une grande partie des associations familiales partage ces inquiétudes.

D'un point de vue sociologique, la fonction universelle de la famille est de mettre de l'ordre entre les générations. La structure sociale du temps T+1 dépend pour partie en ce sens de la structure sociale du temps T. Mais cette fonction universelle de la famille entre en conflit avec une autre idéologie à l'œuvre en France depuis la Révolution : celle d'une société méritocratique fondée sur le principe de l'égalité des chances. En effet, la famille est fondamentalement anti-égalité des chances. Une famille qui fonctionne s'inscrit dans une logique de reproduction des inégalités. Chacun se mobilise ainsi pour que ses enfants réussissent. Nous acceptons que d'autres que nous bénéficient de l'ascenseur social à condition que cet ascenseur ne dispose pas de deux boutons.

Or il est assez surprenant de noter que cette fonction de la famille de contribution à l'ordre social, qui fait qu'un enfant d'ouvriers n'a pas les mêmes chances dans la vie qu'un enfant de cadres, n'a pas bougé. Elle est aussi bien assurée aujourd'hui qu'en 1970. En réalité, contrairement à ce que disent les tenants de l'idée de la fin de la famille, du point de vue de la reproduction sociale la famille se porte à merveille. Cette fonction sociologique s'est même plutôt renforcée avec le temps.

Historiquement, au moment de la Révolution française, les conservateurs n'avaient pas comme mot d'ordre l'égalité. La famille était donc perçue spontanément comme relevant de la droite, en tant qu'elle était facteur d'ordre dans les générations, bien qu'elle ne soit abstraitement ni de droite ni de gauche.

Ces remarques me conduisent à une question importante sur laquelle il me semblerait d'ailleurs intéressant de former un petit groupe de réflexion : comment articuler les politiques familiales, prises au sens large, avec une politique d'égalité des chances ? Il s'agit là à mon sens de l'un des nœuds des tensions républicaines.

En France, peuple de petits paysans et de petits commerçants, la logique de reproduction sociale s'appliquait historiquement dans le cadre de la transmission du patrimoine (la terre, le commerce), donc d'un capital économique, généralement passé au fils aîné. Aujourd'hui, cette logique s'appuie principalement sur une volonté de transmission du capital scolaire. Si je suis diplômé, je me mobilise pour que mes enfants, garçons et filles, obtiennent un diplôme au moins équivalent, quelle que soit leur position à l'intérieur de la fratrie. Or la reproduction sociale entendue en ce sens « universitaire » s'est renforcée depuis les années 1970. Mais cet élément est peu évoqué dans les ouvrages consacrés aux évolutions de la famille.

Je souhaiterais à présent évoquer la question de l'individualisation. Norbert Elias, sociologue allemand, a écrit : « L'identité du je [en tant qu'identité individuelle] prime sur l'identité du nous ». À mon sens, les transformations de la famille ont découlé de nouvelles définitions des individus et des je. Or la principale transformation du je qui a bouleversé l'identité du nous à l'intérieur de la famille a été celle de la femme. En effet, l'identité du je féminin historique était d'assurer le bon fonctionnement de la famille. En tant que telle, la femme n'avait pas, historiquement, de je, contrairement aux hommes qui étaient des individus à part entière.

Nous avons trop souvent tendance à faire coïncider l'émergence du je féminin avec les mouvements féministes de 1968. Je vous invite à lire la pièce de théâtre *Une maison de poupée*, d'Ibsen, parue en 1879. Tout est là. Dans cette pièce, un mari que sa femme veut quitter lui répond « Abandonner ton foyer, ton mari, tes enfants. [...] Tu manqueras à tes devoirs les plus sacrés. [...] Tu es épouse et mère avant tout. » À cela sa femme objecte : « Je n'y crois plus. Je crois que je suis avant tout un être humain, avec les mêmes droits que toi, ou que du moins je dois tâcher de l'être. » Or dans de nombreux entretiens que j'ai aujourd'hui avec des femmes qui veulent se séparer de leurs maris, les mêmes mots sont employés. Les femmes ont ainsi

porté la revendication suivante : la famille et le couple sont possibles à condition qu'ils n'écrasent pas leur je, leur identité.

Une autre dimension a également contribué à l'évolution de la famille : la transformation de l'identité de l'enfant. Un enfant d'aujourd'hui n'est pas comparable à un enfant, par exemple, de 1958. Or les logiques d'affirmation des adolescents d'aujourd'hui au sein de leur famille et les fonctionnements basés sur la négociation qui en découlent proviennent de cette transformation de l'identité de l'enfant.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. J'aimerais vous entendre sur les évolutions de la filiation. Nous commencerons ce soir l'examen en commission du projet de loi bioéthique, dont le titre I ouvrira probablement l'accès à la PMA aux femmes seules et aux couples de femmes. Nous nous interrogerons également sur les conséquences juridiques et sociétales de cette disposition sur la filiation. Je souhaiterais vous entendre sur ce point.

M. François de Singly. Je n'ai pas forcément vu venir ce type d'évolution. À titre d'exemple, en 1990 j'ai dirigé un ouvrage collectif auquel ont contribué les 40 meilleurs spécialistes du moment, intitulé *La famille. L'état des savoirs*. Or les termes d'homosexualité et de couple homosexuel en étaient absents. Et personne, à l'époque, ne m'a questionné sur ce point. Le social évolue donc plus rapidement que les associations familiales et que les chercheurs.

La famille a évolué ces derniers temps à l'aune d'une suite de déconnexions. Le mariage s'est déconnecté de la logique affective. De nouvelles formes d'union voient le jour, avec par exemple les couples à double logement. De manière générale, la notion de couple perd son évidence. Quoique l'on en pense et quel que soit le qualificatif qu'on veuille lui attribuer, cette évolution est factuelle. Si, pour la plupart des gens, trouver quelqu'un qui me reconnaisse demeure important, il se forme de plus en plus de nous partiels. Deux personnes peuvent ainsi avoir du plaisir à se retrouver, mais sans s'embarrasser l'un l'autre à domicile.

À mon sens, il s'agit là d'une question plus fondamentale que celle de l'ouverture de la PMA aux couples lesbiens. Un certain nombre de femmes pense en effet qu'il n'est pas nécessaire de s'embarrasser d'un homme. Même si l'amour hétérosexuel demeure une toile de fond qui se retrouve dans les séries, l'imaginaire, etc., sa logique est donc aujourd'hui ébranlée. Certaines femmes se demandent ainsi lors des entretiens que j'ai avec elles : « Pourquoi s'embarrasser d'un autre enfant ? » Il arrive également souvent que les femmes cessent d'assurer la préparation du repas du soir une fois que leurs enfants ont quitté le foyer familial. Or comme les techniques qui existent aujourd'hui permettent aux femmes de la penser seule, la relation mère-enfant a gardé son évidence. À ce titre, il est intéressant de noter que le ministère de l'Éducation nationale, qui affiche pourtant une volonté de lutter contre les stéréotypes, parle encore de l'école maternelle. Sur le fond, le lien mère-enfant n'a jamais perdu de sa pertinence. Il est d'ailleurs mentionné par les psychologues et les psychanalystes dès qu'ils oublient le politiquement correct. Il y a là une réelle continuité.

Historiquement, l'homme est défini par l'autorité. Cependant la loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale a supprimé la notion de puissance paternelle. Auparavant, le mariage amoureux s'est construit au XIX^e siècle contre la loi du père. L'histoire de la famille occidentale est donc marquée par une perte progressive de l'importance des hommes, qui peut aller aujourd'hui jusqu'à la perte de leur place. Le déclin de la psychanalyse est à ce titre significatif. Des années 1980 aux années 2000, la psychanalyse française, très lacanienne, avait pour concept central la loi du père. Presque tous les psychanalystes de France ont d'ailleurs pris position contre le pacte civil de solidarité (PACS). Or la psychanalyse est aujourd'hui en déclin par rapport aux logiques idéologiques dominantes. En revanche, les textes officiels de l'Église catholique s'appuient sur un argumentaire de type psychanalytique.

Alors qu'une telle évolution était inenvisageable en 1980, aujourd'hui les mouvements idéologiques rendent pensable à mon sens la filiation dans le cadre de la PMA pour toutes, y compris avec l'accent mis sur la fonction maternelle. Il est intéressant de noter par ailleurs qu'en 2012 l'UNAF affirmait que le mariage et la filiation étaient indissociables, alors que la moitié des naissances se faisait déjà hors mariage. En réalité, si le monde peut sembler nous échapper, il n'y aura peut-être pas forcément de révolution.

D'ailleurs, d'ici trente ou quarante ans, lorsque nous disposerons de statistiques suffisamment nombreuses sur ce point, nous ne constaterons aucune différence entre les couples mariés homosexuels et les couples mariés hétérosexuels du point de vue de la reproduction sociale. Pour un niveau de diplôme donné, la même logique de reproduction s'appliquera. Nous l'avons expérimenté avec le concubinage. En réalité, la famille est souple.

Mme Zivka Park. Vous avez souligné que la reproduction sociale était restée inchangée depuis 1970. En cela, nos politiques publiques sont à mon sens un échec.

Sur la question de savoir comment articuler les politiques familiales avec la recherche de l'égalité des chances, il me semble qu'en permettant l'émancipation de chacun et en réparant ce que l'on appelle les inégalités de destin nous pouvons y parvenir d'une manière ou d'une autre. Je ne suis donc pas d'accord avec vous lorsque vous dites que la famille est anti-égalité des chances. Lorsque l'on se trouve dans une famille populaire dotée de faibles moyens, nous n'avons pas envie que nos enfants reproduisent ce schéma. Nous rêvons au contraire d'une meilleure condition pour eux. En cela, la famille n'est pas selon moi contre l'égalité des chances.

Par ailleurs, comment voyez-vous l'évolution du rôle du père dans la politique familiale du XXI^e siècle ?

Mme Pascale Boyer. Si la femme a toujours été présente pour s'occuper du bien-être de la famille, l'homme a toujours été présent pour s'occuper de la défendre. Il a donc historiquement toujours eu un rôle particulier. Dans ce contexte, je ne comprends pas pourquoi la femme n'aurait pas eu de je alors que l'homme en aurait eu un.

La famille a vocation à assurer la reproduction. Or elle n'assure pas l'égalité des chances. Il revient donc à l'État de pallier la rupture d'égalité des chances entre les familles par le biais des politiques familiales. Mais la société évolue, et nous nous retrouvons aujourd'hui avec une multitude de modèles familiaux du fait de cette évolution. Croyez-vous que les politiques familiales doivent s'adapter à partir des logiques existantes ou devons-nous axer nos réflexions sur des politiques familiales complètement différentes de celles d'aujourd'hui ?

M. François de Singly. La place du père n'est pas une chose évidente. Le père est défini, y compris dans la psychanalyse lacanienne, comme celui qui interdit la confusion entre la mère et l'enfant. Il est celui qui les sépare. Jusqu'en 1970, la fonction du père était définie comme une fonction d'autorité. Or cette fonction ne nécessite pas forcément de présence. D'une certaine façon, dans cette conception, un bon père est un père absent, d'autant plus qu'il lui faut se dévouer pour subvenir aux besoins de la famille, faire des heures supplémentaires, etc.

Aujourd'hui, une exigence de présence s'impose pour qu'il y ait un lien entre les parents et les enfants. Les parents sont tenus de s'occuper de leurs enfants. Le congé de paternité a d'ailleurs été mis en place dans cette optique. *A contrario*, dans la conception précédente le père absent pouvait être un excellent père. Son je pouvait alors se développer, quel que soit son milieu social, par l'accès à d'autres (dans son travail, notamment). La femme au foyer était pour sa part enfermée dans deux rôles. Or plus l'on a de rôles, plus l'on peut développer un je. Les hommes avaient alors la possibilité historiquement de multiplier leurs rôles, y compris sur le plan de la sexualité. Les femmes n'avaient pas cette possibilité. Historiquement, l'individualisation des hommes et des femmes ne s'est donc pas faite au même moment ni de la même façon. L'individualisation des femmes s'est faite notamment sous une forme à mes yeux exceptionnelle : en prenant soin. C'est ce que l'on appelle le care. Le care est en effet, en tout cas en Occident, historiquement féminin.

S'agissant de la place du père, il s'est produit un peu la même chose que pour le mariage. En effet, cette place a pour ainsi dire disparu. Une femme me racontait ainsi en entretien qu'elle « laissait dire » son mari, le laissait « taper sur la table », mais qu'ensuite ses enfants et elle en souriaient.

La place du père doit aujourd'hui être définie selon des logiques nouvelles. Les pères doivent notamment être présents. En entretien, il arrive souvent que l'on me raconte que les enfants, alors qu'ils racontent leur journée à leur mère en rentrant de l'école, partent lorsque leur père est de retour à la maison. Car c'est presque un étranger qui arrive. Et 80 % des confidences des enfants sont destinées à leur mère et non à leur père. Comme une logique de reconnaissance interindividuelle ou interpersonnelle prévaut également dans le rapport parents/enfants, le rôle traditionnel de la mère a pu se moderniser puisqu'il pouvait répondre à cette demande de reconnaissance. *A contrario*, les pères ont un travail considérable de conversion identitaire à produire. Ce travail n'est pas impossible, mais difficile.

À mon sens, la place du père aujourd'hui est d'être un parent comme la mère. Je suis en effet persuadé que la différence des sexes n'est pas au centre de la relation interindividuelle, du point de vue du care notamment. Un homme peut prendre soin de son enfant. C'est dans la contrainte du travail domestique, malheureusement souvent mal distribuée, que s'instaurent des liens personnels. Jouer cinq minutes en rentrant du travail ne suffit pas.

S'agissant de la question de l'égalité des chances, les politiques de rectification du destin ne joueront pas directement sur la famille. À titre d'exemple, la décision de scolarisation des enfants dès deux ans montre que bien l'on considère qu'un enfant aura plus de chances s'il est laissé moins longtemps à sa famille. De même, les enfants de familles « supérieures » accumulent des ressources en dehors de leurs familles, pendant les grandes vacances par exemple. Cependant, je n'ai jamais dit qu'il n'y avait pas dans les familles populaires d'aspiration à une vie meilleure. Mais comme cette aspiration fonctionne mal objectivement, nous entrons dans une période d'incroyance sur ce point.

Enfin, l'école étant aujourd'hui le capital central de la transmission, il serait intéressant de réunir des commissions sur le sujet fondamental du couple école/famille. Auparavant, le père avait le pouvoir absolu de désigner l'héritier de son capital. Aujourd'hui, les pères n'ont pas la possibilité de décider de l'ordre hiérarchique des diplômes obtenus par leurs enfants. C'est l'institution scolaire qui prend cette décision. Le grand pouvoir des pères a donc été transféré

à l'école. C'est d'ailleurs pour cette raison que des résistances à la scolarisation s'expriment dans certains pays, en particulier pour la scolarisation des filles, puisque cette scolarisation est un facteur de déstabilisation masculine et de déstabilisation du pouvoir des pères.

M. le président Stéphane Viry. Merci beaucoup.

La séance s'achève à dix-huit heures cinq.

Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle

4. Audition, ouverte à la presse, de Mme Irène Théry, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Lundi 9 septembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Irène Théry.

Madame, vous avez été récemment entendue par la commission spéciale qui travaille actuellement sur le projet de loi relatif à la bioéthique et je vous remercie d'avoir accepté d'intervenir à nouveau devant notre mission d'information.

Nous sommes dans un contexte différent puisque nous nous interrogeons sur la politique familiale – ses fondements, ses limites, ses changements au regard des évolutions que connaissent la structure familiale et la définition même de la famille.

Plutôt que d'organiser une confrontation des idées lors d'une table ronde, nous avons choisi d'entendre l'expression de différents points de vue et analyses en auditionnant successivement les personnalités fortes, dont vous êtes, que nous souhaitions entendre.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. J'ai eu le plaisir d'entendre votre intervention devant la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi bioéthique et suis heureuse de vous revoir ce jour.

Le contour de notre mission d'information est bien plus vaste, puisqu'elle porte sur l'adaptation de la politique familiale aux nouveaux enjeux du XXI^e siècle. Néanmoins, nous ne ferons pas l'économie au cours de nos travaux d'interrogations sur les évolutions sociétales et juridiques liées à l'ouverture probable de la procréation médicalement assistée (PMA) pour toutes. Nous serons heureux de vous entendre sur ce volet particulier.

Mais nous vous entendrons également avec intérêt sur les nouveaux défis qui se présentent aujourd'hui, sur les plans démographique, sociétal ou social.

Mme Irène Théry, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Sans être une spécialiste des politiques familiales je les connais un peu, notamment en raison de mon expérience de plusieurs années en tant qu'administrateur de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Cette fonction, à laquelle j'ai été moins assidue que je l'aurais souhaité du fait de ma charge de cours, m'a cependant donné à voir la complexité de la politique familiale. Je comprends à ce titre le sens des questions que vous m'avez posées en amont de la présente audition. Je vais tâcher à présent de répondre à quelques-unes d'entre elles.

À la question de savoir quelles sont les grandes évolutions de la famille depuis 1945 et si les politiques familiales devraient ou non s'y adapter, je répondrai tout d'abord que nous sommes héritiers d'un modèle familial juridique et pratique particulier, à savoir le modèle matrimonial de la famille. Dans le cadre de ce modèle, nous percevons une famille là où existait un mariage, y compris en l'absence d'enfant. En revanche, la présence d'un enfant ne suffisait pas à faire une famille. Par exemple, une femme seule et son enfant ne formaient pas

une famille. Or le plus grand changement de ces dernières années est le suivant : nous percevons désormais une famille là où il y a un enfant et non plus là où il y a un mariage.

Ce changement accompagne la grande évolution que constitue le progrès survenu dans la valeur d'égalité des sexes. François de Singly, que vous avez entendu avant moi, défend pour sa part une autre thèse, celle de l'individualisation de la famille. Quant à moi, je n'ai jamais été convaincue par cette thèse. Il s'agit à mon sens d'une erreur de perspective que de croire que nos ancêtres étaient moins des individus que nous. Ils l'étaient en réalité tout autant. C'est d'ailleurs ce que nous apprennent les anthropologues, qui s'agacent de voir les sociétés qu'ils étudient en Amazonie ou en Papouasie-Nouvelle-Guinée dépeintes comme des sociétés qui ignoraient l'individu. Les sociétés traditionnelles comportent au contraire des individus, ainsi qu'une *agency*, une liberté d'action. Cependant, cette façon de pouvoir agir par soi-même n'est pas référée à un même monde de significations ou de valeurs que dans nos sociétés contemporaines. Ce sont donc les valeurs qui changent selon les époques, non l'existence ou l'inexistence d'individus. Il existait des individus au XVIII^e siècle comme il en existe aujourd'hui.

En revanche, les notions d'individualisme et d'individu prennent un autre sens à l'aune de la définition qu'en donne Louis Dumont, comme émergence de la valeur d'autonomie. Nos sociétés se caractérisent en effet par les valeurs de liberté, d'égalité et d'autonomie, qui ne marquaient pas en tant que telles les sociétés traditionnelles. Ces dernières étaient fondées sur le principe de la complémentarité hiérarchique. Dans ce cadre, une société forme un tout auquel chacun doit participer, mais cette participation se fait non suivant un principe d'égalité, mais suivant l'ordre des naissances, à partir d'une fonction ou d'un pouvoir donné – comme dans un organisme. En effet, s'il faut de tout pour faire un organisme – une tête, des mains, des pieds, un cœur – aucun de ces éléments n'est interchangeable avec les autres. Ces éléments sont, en outre, hiérarchisés. Les mains sont ainsi dirigées par la tête – *caput*, le chef. Dans les sociétés traditionnelles, la complémentarité hiérarchique signifie donc que chaque individu ou classe d'individus – noblesse, peuple, etc. – est indispensable au fonctionnement du tout, mais qu'il le fait à partir de ses prérogatives propres. Aucun horizon d'égalité ne se présente dans ce contexte.

Cependant, la hiérarchie ne se définit pas comme l'inégalité, mais comme ce que Louis Dumont appelle « l'englobement de la valeur contraire ». Les sociétés traditionnelles obéissent donc non à une logique d'inégalité des sexes, mais à une logique de complémentarité hiérarchique des sexes. Or il existe dans cette logique une vraie valeur du féminin. Il ne faut donc pas croire que les femmes du passé étaient sans pouvoir ou sans valeur. Mais cette valeur est englobée dans la valeur considérée comme supérieure du masculin. Et ce rapport peut s'inverser dans certains domaines de la vie. Dans le domaine de la maison, par exemple, le féminin peut devenir englobant et le masculin englobé.

Nous sommes héritiers en réalité d'une situation particulière. Alors que lors des grandes révolutions démocratiques du XVIII^e siècle, à commencer par la Révolution française, nous avons répudié un monde organisé sur le principe de l'ordre des naissances se poursuivant par un principe de complémentarité hiérarchique entre les individus et avons décrété les individus libres et égaux en droit, un domaine a fait exception à cette valeur d'égalité, et cette exception a été considérée comme justifiée. Il s'agit de la famille.

En effet, nous avons considéré pendant tout le XIX^e siècle et une grande partie du XX^e siècle que la famille pouvait et même devait continuer à être organisée selon le principe de la complémentarité hiérarchique, car ses composants ne sont ni semblables ni égaux : complémentarité hiérarchique des sexes à travers la puissance paternelle et la puissance maritale, et complémentarité hiérarchique des ascendants (adultes) et des descendants

(enfants). Or depuis la mise en place de l'éducation des filles, nous vivons une révolution partiellement invisible, une révolution de velours qui tend à rejeter l'organisation des familles selon un mode hiérarchique au profit d'une organisation fondée sur le principe d'égalité, notamment sur l'égalité des sexes.

À mes yeux, le grand moteur des changements de la famille n'est donc pas l'individualisation, mais l'égalité des sexes. Les fondements des liens de couple et de filiation ont été repensés à l'aune de cette égalité. Seul le lien de germanité fait à cet égard exception car il était déjà vécu comme égalitaire, comme le montre bien le slogan « liberté, égalité, fraternité ». L'égalité a en un sens été pensée selon un lien fraternel dès la Révolution, avec notamment la fin de la primogéniture.

À la différence du lien matrimonial traditionnel, le lien de couple a donc été redéfini comme ne pouvant pas être considéré comme idéalement indissoluble, bien que les religions le considèrent comme tel. Ainsi, du point de vue démocratique, à l'aune de l'égalité des sexes, l'idée qu'être en couple soit une relation que l'on ne puisse jamais remettre en cause apparaît comme contradictoire avec la valeur centrale que j'appelle, à la suite d'autres, la « valeur conversation ». Ce qui constitue le cœur du lien de couple aujourd'hui, c'est la conversation conjugale. Un couple qui n'a plus d'existence est un couple qui n'a plus de conversation, que cela se fasse dans la dispute ou dans le silence. C'est en effet la conversation qui doit accompagner la vie du couple au fil de ses épreuves et de ses succès. Dans la conception traditionnelle, la voix prépondérante du mari l'emportait en cas de problème. Dès lors que le couple obéit à un principe d'égalité, la conversation conjugale devient le centre du couple. L'on admet alors que la possibilité du divorce est inscrite dans le sens même de l'union. Lorsque l'on s'unit aujourd'hui, l'on espère vivre toute la vie ensemble – cette valeur n'a, je crois, pas diminué – sauf si le mariage ne remplit pas ses promesses au point qu'il n'y ait plus de conversation conjugale.

De ce fait, l'axe du droit commun de la famille n'est plus le mariage, mais la filiation. C'est d'ailleurs sur celle-ci que nous avons reporté notre besoin d'un lien inconditionnel et indissoluble. Aujourd'hui, dans la vie, nous pouvons tout perdre. On peut être quitté par son conjoint, perdre son travail, sa maison, etc. Mais la seule chose que nous sommes censés ne jamais perdre, ce sont les liens qui nous unissent à nos enfants et à nos parents. De plus, alors que nous vivons dans un monde électif où le lien se mérite, où la séduction est partout nécessaire, le lien de filiation est supposé inconditionnel. Une très belle phrase du sociologue anglais Richard Hoggart (tirée de *33 Newport Street. Autobiographie d'un intellectuel issu des classes populaires anglaises*) l'illustre bien : « Je reconnus la voix de l'amour inconditionnel et je sus que j'étais arrivé au port. » Ayant perdu ses parents, le jeune Richard vient d'être confié à sa grand-mère. Cette remarque lui vient en entendant monter sa voix dans l'escalier. Chacun est ainsi supposé aimer son enfant quoiqu'il arrive, alors qu'il n'en va pas de même à l'égard de son conjoint.

Ce changement majeur a eu des conséquences importantes dans les années 1970, avec le remplacement de la puissance paternelle par l'autorité parentale conjointe, qui suit la suppression antérieure de la puissance maritale. L'égalité des enfants naturels et légitimes, à travers la loi du 3 janvier 1972 sur la filiation, vient ensuite remplacer le principe selon lequel seul l'enfant légitime était intégré à la société, et qui faisait de la fille-mère et de son enfant des parias sociaux. L'enfant naturel n'entrait d'ailleurs pas dans la famille de sa mère et n'héritait pas de ses grands-parents. Il n'avait, en outre, pas de père. En effet, la fonction majeure du mariage était de donner un père aux enfants que les femmes mettent au monde. Or la femme non mariée ne pouvait donner de père à ses enfants. L'interdiction de recherche en paternité a d'ailleurs duré de 1789 à 1912. Dans ces drames que constituaient alors les

naissances hors mariage, c'étaient donc la femme et son enfant qui subissaient l'opprobre et la honte. Les infanticides liés à la peur de l'opprobre étaient d'ailleurs nombreux. Mais les hommes étaient quant à eux déchargés de toute responsabilité face à ces enfants qui arrivaient sans prévenir, sans qu'on les ait désirés, en dehors du mariage.

Parmi les changements importants de la famille qui se jouent dans les années 1970, l'on évoque souvent la loi Veil de 1975, qui contribue à l'égalité des sexes à travers la reconnaissance du droit des femmes à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) ou encore la loi réinstaurant le divorce par consentement mutuel de la même année, par laquelle l'on reconnaît la valeur profondément contractuelle du mariage moderne. Mais l'on mentionne peu d'autres évolutions pourtant majeures survenues à la même époque, comme celle que je viens de citer. Or qui parmi nos contemporains montrerait du doigt un enfant parce que ses parents ne sont pas mariés ? Personne. Aujourd'hui, près de 60 % des enfants naissent de parents non mariés.

En réalité, même s'il existe une diversité de configurations familiales, nous sommes tous d'accord sur l'essentiel relativement à la filiation et au contenu du lien (les droits, les devoirs, les interdits). L'on attend ainsi d'un parent qu'il soigne son enfant, l'aime inconditionnellement, l'éduque, l'amène progressivement à l'autonomie, etc. Il n'existe aucun débat de société sur ces sujets. De même, lorsque les sondages montrent que la famille est la valeur « numéro un » des Français, il s'agit là de la famille contemporaine qui promeut ces valeurs. Or ce fond d'accord possible est souvent oublié au profit de l'insistance sur les points de tension et les points de discussion. Il faut à mon sens s'efforcer au contraire de trouver un équilibre, et tenter de faire sentir ces valeurs communes.

Toutes les grandes réformes des années 1970 ont installé un nouveau paysage qui a permis que les familles d'aujourd'hui se développent sans grand problème. La multiplication des enfants naturels n'a ainsi créé aucun problème social puisqu'elle ne changeait rien sur le plan de la filiation après la loi de 1972. Par ailleurs, avec le divorce et l'idée que la garde des enfants était confiée à l'un ou l'autre des parents selon le principe de l'égalité des sexes (puisque l'on divorce de son conjoint, mais non de ses enfants), une forme de coparentalité post-divorce s'est affirmée progressivement. Entre 1975 et le début des années 1990, l'idée d'un nécessaire maintien des responsabilités des deux parents, et non de la mère seule, après la séparation s'est ainsi imposée.

Les principaux débats liés à l'évolution de la famille ont porté en réalité sur la question de l'homoparentalité, inimaginable encore dans les années 1970. Notre société a souhaité cesser de voir l'homosexualité comme un péché ou une pathologie pour la considérer comme une forme normale d'expression du désir sexuel et amoureux et lui faire une place en son sein. Cela s'est fait d'abord par la possibilité du couple. Jusqu'en 1998, la Cour de cassation considérait qu'un couple était nécessairement formé d'un homme et d'une femme, y compris dans le cadre du concubinage. Les débats sur la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité (PACS) portaient ainsi sur la question de savoir si deux hommes ou deux femmes qui s'aiment forment ou non un couple et pourraient ou non être reconnus comme tels sur le plan des droits sociaux, puis civils. Par la suite, le mariage est venu consacrer l'union de même sexe en particulier dans sa dimension d'attachement, de vie en commun, etc. La loi du 17 mai 2013 sur le mariage pour tous a en outre, en ouvrant la possibilité de l'adoption aux couples homosexuels, créé une famille homoparentale qui, si elle est encore en discussion aujourd'hui, a été entérinée par notre droit civil comme une possibilité. Sans qu'il soit question d'effacer la différence des sexes, la possibilité de deux parents de même sexe a été ajoutée pour les familles qui avaient toujours eu, par définition, des parents de sexes différents.

Ces grands changements touchent à la fois le lien social, le lien familial, et l'articulation entre lien de couple et lien de filiation, tout en étant fondés sur le consensus important qui se manifeste autour du progrès de la valeur d'égalité des sexes. En réalité, les points qui soulèvent le plus d'inquiétude sont ceux qui ont trait aux inégalités sociales susceptibles de se développer à l'occasion de ces changements, en particulier dans le cadre de la séparation ou du divorce.

À mon sens, le modèle français des politiques familiales s'est bien adapté depuis sa conception initiale. À l'origine, ce modèle opposait notamment le célibataire, considéré comme sans charge, et le père de famille qui avait par définition charge de famille. Or les politiques familiales se sont adaptées par la suite à travers la notion d'enfant à charge, qui a permis de prendre en compte la réalité du vécu des familles indépendamment du statut civil des liens familiaux. Un beau-père, par exemple, qui élève des enfants avec leur mère peut être considéré comme ayant des enfants à charge même s'il n'existe pas en tant que tel en droit civil, et cette charge sera comptée dans les prestations perçues par le couple. La notion d'enfant à charge a donc introduit une souplesse utile en tant qu'elle partait de la réalité de la prise en charge de l'enfant.

Par ailleurs, une évolution a également été relevée dans la compréhension croissante de l'inégalité sociale face aux changements de la famille. Ainsi, si la politique familiale est considérée comme universelle, et non seulement redistributive, ce caractère universel étant très difficile à remettre en cause, les allocations familiales n'en ont pas moins été modulées progressivement en fonction des revenus des parents. Il s'agit là d'une adaptation importante. Il paraît juste à nos contemporains que l'on n'aille pas aider particulièrement des couples à revenus élevés parce qu'ils ont des enfants à charge. Cela paraît d'autant plus juste qu'à l'image du célibataire dénué de charge opposé aux parents grevés de la charge des enfants s'est substituée l'idée que la personne seule a particulièrement du mal à vivre aujourd'hui. En effet, elle vit avec un seul salaire, alors que bien des choses sont pensées selon le principe d'une famille à double salaire. Elle est seule à payer son loyer, alors que la part du logement ne cesse d'augmenter dans les dépenses de la famille, etc. Ce changement de perception a été considéré comme pertinent.

Un autre élément d'adaptation des politiques familiales a été la prise en compte croissante de la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, qui manifeste l'attention portée à l'accompagnement concret de la valeur d'égalité des sexes. Tout ce qui a été développé en direction de cette conciliation va dans le bon sens.

En revanche, l'adaptation des politiques familiales me semble insuffisante sur certains points. Tout d'abord, le fait de conserver une politique familiale fondée sur une vision nataliste suscite à mes yeux des interrogations. À l'origine, la politique familiale visait à encourager les parents à avoir le plus d'enfants possible. En conséquence, plus les familles sont nombreuses, plus elles sont aidées. Mais la question se pose de savoir si cet objectif nataliste a encore du sens au XXI^e siècle. Laurent Toulemon et son équipe ont particulièrement travaillé sur ce sujet au sein de l'Institut national d'études démographiques (INED). Cela peut se discuter, car la natalité française se porte plutôt bien (le renouvellement des générations est assuré dans l'ensemble, si l'on compte la part de l'immigration – la question de l'adaptation des immigrés à notre système de valeurs se posant par ailleurs). De plus, il faut tenir compte des risques que court aujourd'hui la planète, et des grandes migrations à venir liées au réchauffement climatique. La question de savoir si la priorité est de faire le plus d'enfants possible ou de mieux accueillir ceux qui sont là est donc posée. De même, le fait d'octroyer des aides aux parents à partir du troisième enfant plutôt que de le faire dès le premier soulève des interrogations.

Par ailleurs, les politiques familiales ont été longtemps pensées sous l'angle des prestations. Mais il serait peut-être judicieux d'accorder davantage la priorité aux aides concrètes à la personne : développement des crèches, etc. De même, il serait bon d'aller plus loin dans l'aide au recouvrement des pensions alimentaires. Le non-paiement de ces pensions est en effet un drame fréquent vécu par les femmes seules après leur divorce. De manière générale, la situation de ces femmes, particulièrement mise en évidence lors de la crise des gilets jaunes, mériterait une attention spécifique.

En réalité, nous vivons à mon sens une évolution davantage qu'une révolution de la famille. Et cette évolution se passe dans l'ensemble beaucoup mieux qu'on ne le dit. La famille demeure ainsi la valeur « numéro un » des jeunes qui n'ont vécu que dans des familles divorcées, recomposées, monoparentales, ou homoparentales que l'on disait en destruction lorsque j'ai commencé à travailler sur ces sujets. Cependant, tout n'est pas réglé. De fortes inégalités sociales perdurent notamment face à ces changements.

Le privilège social s'entend aujourd'hui comme l'inscription du présent dans un temps doté d'un passé (d'une mémoire) et d'un futur. La marque de la relégation sociale est au contraire d'être assigné à un présent sans passé ni futur. Les familles les plus dotées culturellement et financièrement ont à ce titre davantage de moyens pour éviter que les changements qu'elles connaissent entraînent une rupture avec le passé, et davantage de moyens également pour préparer l'avenir. Or nous devons tendre vers une croissance de l'égalité face à cette façon de se construire dans le temps. Et la famille est précisément l'institution qui est faite pour nous placer dans le temps, dans le rapport à ceux qui ne sont plus et à ceux qui ne sont pas encore, et non seulement dans l'ici et maintenant d'une relation parents/enfants. En effet, pour les sociologues et les anthropologues de la parenté, la famille n'est pas seulement l'actualité d'un rapport parents/enfants. Il n'existe aucun système de filiation sans au moins trois générations au-dessous et en dessus de moi.

De nombreux travaux ont été réalisés sur la question du surendettement des familles. Un très beau roman est également paru sur ce sujet : *D'autres vies que la mienne*, d'Emmanuel Carrère. Or c'est justement lorsque le présent ne prépare plus le futur que l'aide susceptible d'être apportée par la politique familiale se révèle sans équivalent.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Pourriez-vous développer votre idée d'une politique familiale qui ne serait plus exclusivement nataliste, et son corollaire qui serait le développement des aides à la personne ? Une politique familiale qui ne serait plus exclusivement nataliste pourrait en effet englober toutes les dépendances et toutes les étapes de la vie, depuis la naissance jusqu'à un âge avancé.

Par ailleurs, il existe aujourd'hui différentes façons de faire famille. La question de savoir comment l'on fait famille et ce qui fait une famille est précisément au cœur des travaux de notre mission d'information. Or le projet de loi bioéthique qui comporte dans son titre premier l'ouverture de la PMA pour toutes ménage peut-être une troisième voie de filiation. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?

Mme Irène Théry. Lorsque nous parlons de la famille, nous pensons tout de suite à la natalité et aux jeunes enfants. Or la famille dure toute la vie, et le vieillissement constitue le grand sujet du XXI^e siècle. Il est donc regrettable que nous ayons ainsi tendance à laisser de côté, lorsque nous parlons des politiques familiales, cette nouvelle période de la vie qui est celle de la retraite « active », durant laquelle les retraités apportent une aide immense à leurs enfants eux-mêmes parents – apport trop peu mesuré aujourd'hui et sur lequel il serait d'ailleurs intéressant d'enquêter. Il est regrettable également que nous laissions aussi de côté la question bien plus douloureuse de la prise en charge des parents très âgés. Ces interrogations

immenses devraient à mon sens être intégrées aux réflexions relatives aux politiques familiales.

Il est intéressant de noter à ce titre que le veuvage est la seule catégorie démographique à n'avoir jamais été modernisée. En effet, alors que les démographes distinguent dans leurs études les couples mariés des couples non mariés, un veuf (ou une veuve) reste considéré comme une personne qui a été mariée, a perdu son conjoint et n'est pas remariée. Les aides versées aux personnes veuves sont donc limitées à ce cas. Or la part sans doute très importante de nos concitoyens plus âgés devenus veufs de quelqu'un avec qui ils n'étaient pas mariés demeure inconnue. Et cette situation risque d'augmenter.

À partir de la grande enquête « étude de l'histoire familiale » de l'INED de 1999, l'une de mes étudiantes, Isabelle Delaunay, s'est penchée sur ce sujet et a étudié le nombre de couples de personnes non mariées qui avaient été rompus par la mort d'un des conjoints. Ce faisant, elle a donné une définition plus large du veuvage comme étant le fait de perdre une personne avec laquelle on était en couple. Elle a alors fait sortir de l'ombre un quart de situations supplémentaires, jusqu'alors invisibles dans les statistiques antérieures. Or il s'agissait de couples anciens comportant souvent des enfants et des petits-enfants. Je vous renvoie sur ce point à sa thèse intitulée « Le veuvage précoce et ses conséquences juridiques, économiques et sociales » soutenue à l'EHESS en 2013.

Nos contemporains n'ont pas l'air d'avoir conscience de cette réalité : ils vont vieillir sans être mariés. Or notre politique d'aide à la personne seule demeure centrée sur la personne mariée.

S'agissant des différentes façons de faire famille, j'en ai beaucoup parlé lors de mon audition auprès de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi bioéthique. Jusqu'à présent, il existait deux façons de faire une famille : faire un enfant et se reconnaître parent de cet enfant que l'on avait fait (la femme en accouchant, l'homme par la présomption de paternité et la reconnaissance), ou adopter un enfant et se reconnaître parent de cet enfant que l'on ne prétendait nullement avoir fait. Ce dernier point a été introduit notamment par les dispositions relatives à l'adoption plénière de la loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption. Et les familles adoptives sont aujourd'hui pleinement reconnues comme des familles, ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé. Il arrivait ainsi souvent que l'on cache à l'enfant qu'il avait été adopté, car on considérait qu'il était préférable d'être lié par le lien du sang.

Puis une troisième façon de faire famille est apparue progressivement avec la PMA avec tiers donneur (qui ne représente en réalité que 5 % des cas de PMA). Elle consiste à engendrer un enfant avec l'aide d'une tierce personne qui a donné de sa capacité procréatrice pour permettre à un couple d'avoir un enfant. Or tous les débats que nous avons aujourd'hui sur cette question portent sur cette façon de faire une famille, qui est organisée depuis 1973, mais que l'on a toujours cachée. Cette dissimulation s'appuyait initialement sur des motivations nobles. On pensait en effet que ce n'était pas vraiment accepté socialement, car le recours à un don de sperme revenait à introduire un enfant adultérin dans la famille. De plus, l'Église condamnait le recours aux dons. Une forme de secret a donc perduré pour protéger ces familles et leurs enfants de l'opprobre.

Or l'ouverture de la PMA aux femmes seules et aux couples de femmes peut être l'occasion pour tout le monde de sortir de ce secret dans lequel ont été organisées les familles issues de dons. Ce secret a fait en réalité beaucoup de mal. Non seulement il n'était pas vraiment justifié, mais il a enfermé les familles concernées dans une situation presque impossible. Le droit imposait en effet l'établissement d'une filiation charnelle et les faisait

donc passer aux yeux du monde comme des familles fondées sur la procréation. Or la filiation telle qu'entendue au titre VII du livre premier du Code civil reconnaît en réalité la possibilité que les parents ne soient pas toujours les géniteurs. Ainsi, la parole de l'homme lorsqu'il se reconnaît géniteur d'un enfant peut être erronée ou même mensongère. C'est d'ailleurs dans cette possibilité du mensonge qu'a été glissée la filiation en cas de don, pour que le recours au don demeure invisible.

Aujourd'hui, les personnes issues de dons arrivent à l'âge adulte et sont en âge de faire elles-mêmes des enfants. Or c'est toujours au moment où l'on fait soi-même un enfant que l'on se pose la question de son rapport à ses propres ascendants. J'ai reçu ainsi la semaine dernière un mail d'une femme née sous X qui, au moment où elle va elle-même avoir des enfants, se pose la question de savoir ce qu'elle leur transmettra. De même, si elles savent qu'elles ont été conçues par dons, ce qui concerne, semble-t-il, une minorité de cas, les personnes issues de dons se poseront à ce moment-là la question de leurs origines.

Le projet de loi bioéthique permettrait l'accès à leurs origines pour les personnes nées de PMA à leur majorité si elles le souhaitent, ce qui me paraît un très grand progrès. En effet, une société ne peut pas créer une catégorie d'enfants dont on déciderait par la force de l'État que la réponse à la question « à qui dois-je d'être né ? » ne pourrait pas leur être livrée, alors qu'elle se trouve dans les armoires des médecins.

Ce projet de loi ouvrira-t-il pour autant une troisième voie dans la filiation ? Faut-il créer un titre VII bis correspondant à cette troisième voie ou dédoubler la filiation du titre VII entre une filiation charnelle et une filiation par PMA avec tiers donneur ? J'ai entendu Mme Nicole Belloubet ce matin sur France Inter sur ce sujet. Ce sont en tout cas des discussions à avoir.

Il existe environ 100 000 enfants issus d'un don en France. Jusqu'à présent, leurs familles n'existaient pas. Fait unique : l'État a permis la constitution de ces familles et organisé le masquage du recours aux dons, à travers les centres d'étude et de conservation des œufs et du sperme humains (CECOS) puis via les lois de bioéthique. Or cet État ne doit-il pas à ces familles une place dans ses institutions et dans son droit ? Si ce que font ces parents est mal, pourquoi leur propose-t-il de le faire ? Si au contraire l'on considère qu'il est bon, par exemple, pour un couple hétérosexuel en échec thérapeutique de recourir à un don pour faire une famille, il faut l'accompagner et reconnaître l'engagement qu'il prend par ce biais.

Mme Pascale Boyer. Ouvrir l'accès aux origines pour les enfants nés d'un don ne risque-t-il pas de diminuer le nombre de donneurs ?

Mme Irène Théry. De nombreux pays ont ouvert l'accès aux origines pour les enfants nés d'un don, à commencer par la Suède en 1984. Or en Suède comme en Suisse, si une chute des dons a été notée pendant l'année qui a suivi l'adoption de cette mesure, cette chute a été rattrapée l'année suivante. En réalité, un changement du modèle de donneur s'est produit. L'on est ainsi passé du donneur à qui l'on disait « vous donnez, vous disparaîsez » – l'étudiant en médecine, souvent – à un donneur différent, plus âgé, souvent père de famille, qui donne parce qu'il a conscience de l'importance de cette question. Au Royaume-Uni, où l'accès aux origines a été ouvert en 2005, une augmentation des dons a même été relevée.

Il existe néanmoins un problème d'insuffisance des dons, qui concerne bien davantage en réalité les dons d'ovocytes que les dons de sperme. Il existe aujourd'hui 300 donneurs de sperme en France, pour un pays de 66 millions d'habitants. Je pense qu'aucune difficulté ne se posera en réalité pour les dons de sperme. En revanche, la situation est plus

compliquée pour les dons d'ovocytes, mais cela ne tient pas seulement à l'ouverture de la PMA pour toutes les femmes.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. Comme l'a souligné Mme Nathalie Rives, présidente de la fédération française des CECOS, la remontée du nombre de donneurs est souvent due à des apports de banques privées, notamment en Grande-Bretagne. Il ne s'agit donc pas de dons bénévoles. Or ces apports ouvrent la voie à une commercialisation des gamètes, ce qui soulève de vraies questions.

Par ailleurs, l'altérité homme/femme est considérée par certains comme fondamentale. L'ouverture de l'accès aux origines a justement vocation à permettre aux enfants nés de PMA effectuées par des femmes seules ou des couples de femmes de savoir d'où ils sont, puisqu'ils savent bien qu'il y a une part de masculinité dans leur conception. La levée de l'anonymat des dons n'est toutefois pas sans susciter des réserves, comme vous l'avez noté. Les donneurs ne savent pas en effet comment les choses se passeront si les enfants nés de leurs dons viennent les trouver.

Selon vous, est-il important qu'il existe une liaison avec un repère paternel – qu'il s'agisse ou non du géniteur – pour les enfants nés dans des couples homosexuels ? Quelle place pour les pères dans ce contexte ?

Mme Irène Théry. À travers la notion d'égalité des sexes, j'ai souhaité évoquer en réalité l'idée d'une égale implication des deux sexes dans la famille là où les rôles étaient autrefois très partagés – père pourvoyeur, mère au foyer – dans le cadre de la complémentarité hiérarchique. Autrefois, les rôles des pères et des mères étaient considérés comme radicalement distincts. Par conséquent, lorsque l'un des deux membres du couple disparaissait, l'autre ne pouvait pas rester seul. Ainsi, au XVIII^e siècle, 40 % des mariages étaient des remariages effectués à la suite de veuvages.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation différente, puisque nous ne faisons plus de distinction entre un monde masculin (l'art, la science, la politique, la guerre, le métier) et un monde féminin (la maison, les enfants, les personnes âgées), mais souhaitons un monde mixte dans lequel les deux sexes puissent s'épanouir dans l'ensemble des dimensions, publiques et privées, politiques et domestiques, de leurs existences. On ne fait donc plus de distinction entre les tâches du père et celles de la mère dans la famille.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. La masculinité n'est pas liée seulement aux tâches que les hommes font ou non dans la maison ou qui leur sont dévolues.

Mme Irène Théry. Bien sûr. Je ne crois pas du tout que l'égalité passe par l'indifférenciation des sexes. Mais la distinction des sexes n'est pas forcément organisatrice des droits. Les deux parents pourront ainsi s'occuper des enfants, parfois de façons différentes que l'on observera, mais qui ne seront pas constitutives de droits différents. L'égalité s'entend en tout cas comme l'égale implication des deux sexes dans la filiation et dans la famille. Il n'est donc pas question d'effacer les hommes.

Cependant, la façon dont les hommes prennent leur place, en particulier à l'égard de la naissance des enfants, évolue. Les hommes peuvent ainsi être géniteurs et se revendiquer pères de ces enfants, mais ils peuvent aussi devenir pères par l'adoption, devenir pères en recourant à un donneur de sperme ou être ces donneurs qui aident d'autres à devenir parents. Dans les familles homoparentales auxquelles vous pensez, l'enfant est donc bien issu des deux sexes. Il existe une façon symbolique de le lui dire. Ses mères lui disent ainsi que sa naissance a été rendue possible par le don d'un gentil monsieur, et qu'il n'est pas du tout différent des

autres enfants sur ce point. Sa différence est simplement d'avoir été désiré dans un foyer constitué par un couple de femmes.

Pour autant, contrairement à ce que croit Mme Agacinski, il n'y a là aucun déni de la différence des sexes. Nous considérons simplement qu'il est important que les personnes homosexuelles ne soient plus renvoyées à leur situation passée. Il faut savoir en effet qu'elles ont toujours eu des enfants, en épousant une personne de l'autre sexe et en vivant une double vie, comme le baron de Charlus dans *A la recherche du temps perdu*. Or les homosexuels ont voulu en finir, et tout le monde est d'accord avec eux, avec le placard, la double vie et le mensonge, et pouvoir vivre au grand jour ce qu'ils sont et que notre société reconnaît comme une façon légitime et belle de pouvoir vivre sa sexualité.

Il est donc normal que des femmes se demandent si elles peuvent faire une famille sans avoir à se cacher. La place de l'homme est alors celle d'un donneur. L'on dira à l'enfant qu'un homme a contribué à son existence, mais qu'il ne voulait pas être son père. Il voulait permettre à deux femmes de l'avoir et de l'élever. À ce titre, la place du donneur n'est pas seulement celle d'un fournisseur d'un matériau interchangeable de reproduction, mais relève d'un statut qui reste à inventer.

M. le président Stéphane Viry. Merci beaucoup.

5. Audition, ouverte à la presse, de MM. Julien Damon, professeur associé à Sciences Po, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s) et Michel Messu, professeur honoraire PHILÉPOL Université Paris Descartes Sorbonne Paris Cité

Lundi 16 septembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Mes chers collègues, nous recevons cet après-midi MM. Julien Damon et Michel Messu que je remercie pour leur présence et leur disponibilité.

Notre mission s'interroge sur les changements ou les transformations à entreprendre en matière de politique familiale au regard des évolutions et des mutations de notre société.

Nos premières séances sont davantage consacrées à des réflexions d'ordre général. C'est pour cette raison que nous avons choisi de convier à nos premières auditions des philosophes, des sociologues, des économistes, pour entendre des points de vue différents, parfois convergents et parfois contradictoires. Ces points de vue doivent nous permettre à penser ces évolutions de la politique familiale dans un contexte où la famille et les notions de solidarité, d'égalité des chances revêtent dans notre société une importance particulière, pour ne pas dire fondamentale.

Monsieur Damon, vous avez considéré dans un article publié en 2014 que la politique familiale était devenue « le concours Lépine de la recette magique », mais que cette politique, à la fois copiée et enviée, et aussi régulièrement attaquée sur le plan économique, n'avait guère bougé depuis 1945. Vous comprendrez, notamment à l'égard de cette position, que nous ayons le désir d'en discuter cet après-midi avec vous.

Monsieur Messu pour votre part, vous vous êtes intéressé à la famille comme enjeu de société et à la sociologie de la famille en France. Vous nous direz quelle est en la matière la singularité française, quelles sont les diverses façons de faire famille en France aujourd'hui, et en quoi ces évolutions doivent nous conduire à définir autrement une politique familiale.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Cette mission d'information a un intitulé assez vaste. Il s'agit de travailler et réfléchir à l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle.

Nous avons imaginé l'aborder au regard de trois enjeux qui sont importants à mon sens :

- l'enjeu démographique

Si la démographie a été un temps une de nos forces, nous pouvons constater aujourd'hui qu'elle se délite.

- l'enjeu sociétal

Les familles ont évolué et nous pouvons nous demander comment on fait famille aujourd'hui. Nous le voyons, nous sortons de la commission spéciale sur la bioéthique où la PMA pour toutes, au stade de la commission, a été adoptée. Elle ouvre de nouveaux champs, elle aura des impacts en matière de filiation et certainement en matière de succession. Il faut réfléchir puisqu'il s'agit d'une nouvelle famille aujourd'hui.

- l'enjeu social

Nous pouvons nous interroger sur comment les accompagner et comment améliorer nos politiques et nos politiques publiques, notamment la politique familiale dans notre pays.

M. le président Stéphane Viry. Je propose à Monsieur Messu de commencer à nous livrer son point de vue, son regard très personnel et sans filtre, sur ce qu'il pense de la thématique et du cœur de cette mission d'information.

M. Michel Messu, professeur honoraire PHILÉPOL (Centre de philosophie, d'épistémologie et de politique). Votre proposition m'a intéressé, car je venais de terminer la rédaction d'un article sur la politique familiale française pour une revue québécoise qui s'intéresse beaucoup à la politique familiale française. Dans cet article, je soutenais l'idée que, loin d'être une politique d'État de soutien à la famille, la politique familiale française a toujours fait preuve d'une grande adaptabilité aux transformations même de la famille, parce que son objet d'attention est beaucoup moins la famille que l'enfant.

La raison de fond est que la famille dans nos sociétés ne joue plus le rôle de structuration du rapport politique, c'est le droit qui le fait pour l'essentiel. De ce fait, la famille a pu devenir l'objet d'une politique publique qui prenait l'enfant comme objet propre de son intervention.

Tout cela a été discuté largement à la fin du XIX^e, pendant les premières décennies du XX^e siècle, et c'est peut-être de cela que nous allons discuter encore ces temps-ci.

J'analyse la politique familiale qui a été suivie jusqu'à nos jours, non comme une idéologie d'État pour imposer un modèle familial circonstanciel, mais beaucoup plus comme ayant été la mise en œuvre d'une conception républicaine de l'enfant. Comme toute politique publique, elle n'a jamais la pureté de son schéma analytique.

Elle n'a pas été non plus à l'abri d'un certain nombre de tentatives de dévoiement ou au moins de dérives possibles, et donc de questionnements notamment sur son efficacité, sur sa légitimité éventuellement. Je pense à cette période dans les années 1980 où beaucoup d'associations familiales se mobilisaient, les caisses d'allocations familiales également, pour dénoncer une sorte de dérive de la politique familiale sous forme de politique sociale, de dérive vers la politique sociale.

Effectivement, la frontière est vraiment ténue entre politiques familiales et politiques sociales. La tentation a souvent été grande de faire du social depuis le familial. D'autant que nos dispositifs de protection sociale sont largement familialisés, et je ne parle pas de notre système d'imposition. Il y a là, à mon sens, si ce n'est un défi pour la politique familiale, du moins une zone que je qualifierais « d'inconfort » pour elle, surtout si on s'en tient aux lignes d'analyse que je viens de résumer.

La question est délicate, non seulement sur le plan de la doctrine, mais aussi et peut-être d'abord sur le plan du symbolisme politique, du symbolisme social, du poids des institutions qui sont en place. Je pense notamment aux malheurs du Premier ministre Jospin, lorsqu'il a voulu mettre sous condition de ressources la perception des allocations familiales en 1998. Il a fallu revenir en arrière, parce qu'il y a une forte capacité de résistance des institutions, et notamment d'une institution comme l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF) qui ne fait d'ailleurs que jouer son rôle, puisqu'elle a été instituée pour être un acteur majeur de la politique familiale auprès de l'État. Il y a des formes que nous

pourrions qualifier peut-être « de résistance », mais qui renvoient finalement à cette conception républicaine de l'enfant que j'évoquais tout à l'heure.

Concernant les défis qui me paraissent prédictibles, il y a celui qui est lié au vieillissement de la population. Si des mesures de politique sociale et de politique sanitaire ont déjà été prises, nous savons que le vieillissement de la population reste problématique pour les familles, surtout dans les dernières années de vie de la personne âgée lorsqu'elle perd son autonomie.

Il s'agit de la thématique du *care*, qui a fait couler beaucoup d'encre. Nous pourrions appeler cela « la thématique de la *caritas* » des Latins. Cela traverse notre vision des rapports humains, parce qu'il s'agit de l'obligation morale, sociale et juridique de prendre soin de ses proches lorsqu'ils connaissent des difficultés. Les personnes âgées en perte d'autonomie connaissent toutes sortes de difficultés que ceux qui se sentent obligés vont devoir pallier.

Parmi ceux qui se sentent obligés, nous trouvons la famille, en l'occurrence les enfants de la personne âgée, généralement des adultes eux-mêmes chargés d'enfance, la fameuse « génération sandwich » qui est amenée à faire don de son temps, de ses moyens, de ses compétences, etc. Au sein de la famille, ce sont les filles, les épouses, les compagnes qui le plus souvent assurent le soin qui sera donné.

Or pour la plupart, ce temps, ces moyens, ces compétences qui sont consacrés à la personne âgée sont limités et entrent en concurrence, parfois en conflit ouvert, avec les autres demandes qui remplissent leur univers de vie : le travail, les enfants, les relations sociales, l'attention à soi-même, etc.

Il est clair que l'on retrouve ici les problèmes de frontière entre la politique familiale et les politiques sociales : lorsque l'on considère cette question, s'agit-il de politique familiale ou de politique sociale ?

Si l'on pense que la famille n'est que l'environnement dans lequel se déploient les modalités de la prise en charge, les modalités du *care* dans ce cas, on peut penser que l'on a affaire à une politique sociale en faveur des plus démunis. C'est le renforcement de dispositions qui vont relever de conventions professionnelles, conventions salariales, etc., qu'il faut envisager dans ce cas.

En revanche, si l'on pense qu'il s'agit de conforter l'obligation sociale du *care* de la prise en charge par des mesures qui visent à renforcer ce qu'on appelle, à mon sens improprement, « la solidarité familiale », là, on aurait peut-être un objectif de politique familiale.

Cependant, c'est peut-être aller au rebours de ce qu'a été la politique familiale jusqu'ici, du moins telle que je vous l'ai présentée, puisque ce n'est plus l'enfant qui est au cœur de l'attention.

La solidarité familiale n'est peut-être pas la bonne notion à mettre en avant. Dans le fonctionnement de nos sociétés, il me semble que la « solidarité familiale » est une idée séduisante, mais qui n'a pas de fonction réelle sociologique et politique. Cela n'interdit pas qu'il y ait beaucoup d'échanges entre les membres de la famille, que ce sentiment d'obligation vis-à-vis des autres puisse exister, mais cela ne fait pas encore la « solidarité » au sens propre du terme, c'est-à-dire de créer quelque chose qui est absolument uni et qui va fonctionner sur la base de cette unité.

Pour les autres défis s'agissant des politiques familiales, il y a ce que l'on pourrait appeler « la gestion des questions identitaires ».

L'identité des individus, des groupes, n'a eu de cesse de s'exprimer dans ces dernières décennies et cela a rempli l'agenda politique : il y a eu beaucoup de débats autour du mariage pour tous, la question du statut de l'homoparentalité ; il y a eu les questions d'accès aux origines pour les enfants nés sous X, cela rebondit avec la procréation médicalement assistée (PMA), et puis maintenant, la gestation pour autrui (GPA) qui arrive à grands pas.

Plus largement, je dirais que nos sociétés sont ébranlées par la question de l'identité. Désormais, cette identité ne peut pas se satisfaire des héritages sociaux que les individus peuvent avoir, et qui longtemps ont caractérisé justement l'identité en conférant aux individus des appartenances dont ils ne cherchaient guère à s'émanciper.

Désormais, l'individu doit être lui-même, il doit s'affirmer, il doit s'autonomiser, se singulariser. C'est donc « l'injonction sociale de singularité », comme disent bien des sociologues, qui est au cœur de l'identité et se fait tous azimuts jusqu'à la recherche de son moi profond, d'où l'importance des questions de genre, d'orientation sexuelle, des questions d'expression publique de soi : exprimer son indignation, sa colère. Ce que l'on appelle les réseaux sociaux sur la toile l'autorise, apparemment sans limites.

De ce fait, des conflits sont ouverts, ou plus ou moins larvés, entre les normes qui paraissent relever des temps anciens et celles que l'on voudrait voir s'imposer. Elles confortent son soi, c'est-à-dire ce que l'on veut être aux yeux des autres et à ses propres yeux. Ces conflits normatifs traversent les familles.

Ils ont déjà eu comme conséquence de redéfinir le rôle et le statut du parent, ainsi que l'ensemble des relations entre les membres du groupe familial. L'enfant est désormais perçu comme une personne douée d'autonomie, certes variable selon son âge, mais toujours plus précocement reconnue, et l'autorité parentale voit ses contours redessinés. Autrement dit, tant du côté de ce qui s'imposait comme contraintes externes à l'enfant, la normativité sociale, que du côté des prérogatives que nous lui reconnaissons, l'enfant semble pouvoir détenir un pouvoir d'émancipation de plus en plus consistant.

La question qui peut se poser est de savoir jusqu'où la politique familiale, qui s'est développée autour de l'intérêt de l'enfant, va pouvoir satisfaire cet intérêt de l'enfant si celui-ci se singularise et s'autonomise de plus en plus.

Pour conclure, je dirais qu'à mes yeux, le défi majeur de la politique familiale est celui du maintien sur les rails suivis jusqu'ici, à savoir cette conception républicaine de l'intérêt de l'enfant, parce que les tendances sociologiques profondes de nos sociétés sont à l'individuation du report collectif, y compris dans les familles. L'intérêt de l'enfant s'individualise et s'individualisant, il devient de plus en plus difficile de l'appréhender normativement, sauf à envisager des politiques familiales autoritaires, une « police des familles » au sens ordinaire de l'expression, non pas au sens que lui donnait Donzelot, mais au sens de l'obligation à suivre des règles et des normes.

La politique familiale risque d'être confrontée à un dilemme. Est-ce qu'elle est ou est-ce qu'elle sera une politique publique dont l'objet réel, l'enfant, va rejoindre dans la même indétermination que son objet apparent, la famille, ou bien, est-ce que c'est une politique qui va revendiquer de plus en plus être une politique sociale assurant des revenus complémentaires ? La relation juridique qui institue le fait familial existe entre des personnes. Si c'est la présence de l'enfant qui constitue la famille de la politique familiale contemporaine,

maintenant, c'est peut-être seulement l'âge, ou du moins le statut générationnel de l'enfant, qui va justifier les mesures de politique familiale.

Les débats publics qui portent sur la suppression des allocations familiales en cas de décrochage scolaire, me semblent assez bien illustrer ces difficultés. Effectivement, personne n'a envisagé vraiment de pouvoir supprimer des allocations familiales, parce que l'obligation scolaire ne fait plus problème dans nos sociétés. Supprimer les allocations familiales revient à supprimer des sources de revenus pour les familles qui en ont le plus besoin.

M. Julien Damon, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s). Il existe quatre grandes évolutions qui ont marqué la structure familiale, sachant qu'il pourrait y en avoir cinq et qu'on pourrait les résumer peut-être à deux.

Premier point, le vieillissement que Michel Messu a abordé.

Deuxième point, depuis 1945, il y a une grande mutation de la famille avec l'égalisation de la condition des femmes et des hommes. Bien évidemment, il s'agit d'une égalisation imparfaite, mais puisqu'on parlait de 1945, il faut se projeter sur ce qu'est la politique familiale dans son épure. Il s'agit d'un système intégré dans la Sécurité sociale qui consiste à protéger le travailleur et, par droits dérivés, son épouse et sa famille. Ceci a été bousculé par les transformations du droit civil des années 1960. Si l'on regarde sur le temps long, l'égalisation de la situation des femmes et des hommes, une nouvelle fois, sans être parfaite, est l'une des grandes transformations de la famille.

Troisième grande transformation, particulièrement illustrative de nombre de mutations, ce sont les naissances hors mariage. En 1945, comme en 1918, comme à la fin du XIX^e siècle, nous sommes à 10 % de naissances hors mariage ; aujourd'hui, nous sommes à 60 % et chaque année ce pourcentage augmente. Cela nous place en tête des pays de l'Union européenne en la matière. Il s'agit d'une transformation radicale de ce que signifie le mariage dans la famille. L'idée forte est qu'auparavant le mariage permettait l'enfant, aujourd'hui, c'est l'inverse : souvent, on fait un enfant, et ensuite on se marie.

Quatrième évolution, il s'agit de la question de la monoparentalité, un sujet qui a été éruptif : tout le monde s'est tapé dessus quant à savoir si oui ou non, nous pouvions parler de famille monoparentale. Il y a toujours eu à travers les siècles des familles monoparentales, essentiellement des veuves de guerre. La transformation familiale est que la monoparentalité n'est plus le fait du destin, mais du choix des conjoints, au moins de l'un d'entre eux.

Je pense qu'avec ces quatre transformations, nous avons quelque chose d'assez dense pour décrire les grandes évolutions de la structure familiale.

Deuxième question : les évolutions du modèle français de politique familiale et ses grands défis.

Sur les évolutions, je pense qu'il y a deux types de choses à regarder : ce qui a été ajouté au système de politique familiale et les transformations de son cœur. Son cœur est une sorte de vaisseau amiral : ce sont les allocations familiales qui ont peu bougé depuis 1945. Il y a eu une tentative pendant dix mois en 1998 de les mettre sous condition de ressources, une modulation récente décidée pendant le temps de la présidence de M. Hollande, mais sinon les allocations familiales à la française n'ont pas trop bougé. Elles sont toujours progressives selon le nombre d'enfants et elles n'existent pas, sinon dans les départements d'outre-mer (DOM), au premier enfant.

À l'inverse, il y a eu beaucoup de transformations par ajout de prestations. Nous avons ajouté des prestations pour les prestations sociales : l'allocation de logement sociale, l'allocation de parent isolé, l'allocation aux adultes handicapés. Cette dernière est-elle ou non dans la sphère exacte de la politique familiale ? Cela peut donner lieu à beaucoup de discussions, mais elle est déjà dans la palette des réponses des caisses d'allocations familiales.

La principale transformation que l'on oublie toujours – j'aime le rappeler aux caisses d'allocations familiales – est qu'elles ne sont plus des caisses d'allocations familiales, elles sont des caisses d'accueil du jeune enfant. Jusqu'aux années 1970, même jusqu'au début des années 1980, la dépense d'accueil du jeune enfant était marginale, elle est devenue principale. En effet, aujourd'hui, les caisses d'allocations familiales dépensent plus pour la prestation « accueil de jeunes enfants » que pour la prestation « allocation familiale ». Il s'agit d'une transformation peut-être plus importante, en tout cas moins débattue, que le grand débat, très important lui aussi, de la bascule d'une politique familiale vers une politique sociale.

Troisième question : ces évolutions sont-elles faites de manière cohérente ?

Je pense qu'elles se sont surtout faites par ajout. Nous avons ajouté des prestations, mais nous n'avons pas réformé le système lui-même, si tant est qu'il faille le réformer et si tant est qu'il soit réformable.

Quatrième question : pensez-vous que la façon de faire famille est fondamentalement changée aujourd'hui ?

Pour être honnête, je ne sais pas. Il y a beaucoup d'enquêtes d'opinion où l'on demande aux gens quels sont leurs repères principaux, ce qu'ils préfèrent dans la vie, la réponse demeure quand même la famille. Ils aiment tout autant la famille qu'auparavant, même si la famille s'est beaucoup transformée.

Derrière le fait de faire famille, il y a un élargissement de la famille dû – entre autres choses, mais pour beaucoup – au vieillissement. La génération sandwich, ce sont des actifs qui ont des enfants en période d'éducation ou en difficulté d'accès sur le marché du travail, et des parents qui sont à la retraite. C'est un système à trois générations. Même si cela est rare, vous pouvez avoir une génération sandwich qui a des enfants qui ne sont pas encore très bien insérés sur le marché du travail et des petits-enfants qu'il faut garder. Cette génération sandwich a des parents qui sont à la retraite, période plutôt heureuse en général, et des grands-parents qui peuvent être dépendants, voire très dépendants.

Une des transformations très importantes est que nous avons une politique familiale qui repose sur l'intérêt de l'enfant, qui repose plus techniquement, du point de vue des prestations, sur la charge de l'enfant, sur le fait qu'il y a des enfants dont il faut assurer l'éducation et les moyens pour qu'ils vivent bien. De plus en plus, se pose cette question de l'aide pour la prise en charge des ascendants – pour laquelle il y a mille débats encore. Nous avons une politique familiale centrée sur les descendants ; petit à petit, elle bascule vers la prise en charge des ascendants. Est-ce un bien ou un mal ? C'est à discuter.

Est-ce que la politique familiale française s'adapte bien aux nouvelles formes de filiation et de reconnaissance juridique des enfants ?

Elle le fait très bien. Je vais me faire taper dessus par mille associations, mais le principe de la charge d'enfant, qui est la base du droit social de la famille, est toujours en avance sur le droit civil. Par exemple, les couples homosexuels ont toujours pu avoir des allocations familiales. En effet, il n'y a qu'un seul allocataire et cela n'a pas trait à la qualité de

l'union, à la forme de l'union, cela a simplement trait au fait qu'il y a des enfants dans le ménage. Pour les grands débats et crêpages de chignons à venir sur la PMA et la GPA, du point de vue des prestations familiales, cela ne devrait pas changer grand-chose. L'idée forte est que notre politique familiale du point de vue du droit social, des prestations, de la dépense publique, est assez aveugle à ces affaires de droit civil qui sont des affaires fondamentales. L'affiliation pour un individu est une part très importante de son identité. La question posée est comme le diraient les jeunes « presque pas un sujet ». Par ailleurs, le sujet des transformations du droit civil est un sujet majeur.

Quelles pistes de réformes sont actuellement envisageables ?

Je pense que les allocations familiales sont les prestations qui mériteraient le plus d'être révisées, pas seulement pour savoir si nous devons encore plus les moduler en fonction des ressources, mais parce que ce sont des prestations qui ont été inventées pour un autre âge.

L'absence de prestation au premier enfant me semble particulièrement préoccupante, surtout quand par exemple, les familles monoparentales sont les familles avec le moins d'enfants. En effet, aujourd'hui, les prestations peuvent être partagées entre les deux membres d'une cellule familiale qui n'existe plus, mais qui a donné lieu à une résidence alternée. Elle donne lieu à des prestations qui sont progressives en fonction du rang de l'enfant, qui sont modulées en fonction des ressources, qui sont invraisemblablement compliquées à gérer pour les familles elles-mêmes – qui sont difficiles à gérer aussi pour les caisses d'allocations familiales (CAF), mais ce n'est pas grave.

Je pense qu'il faudrait forfaitiser les allocations familiales, c'est-à-dire que, quel que soit le rang de l'enfant, elles rapportent la même chose. Mon allocation familiale, je la mets à 60 euros, ce qui permet de faire quelques petites économies en passant. Cela sera à regarder plus dans le détail.

Deuxième chose moins controversée, il y a une demande des Français, et parmi les Français une demande des familles, de bénéficier de davantage d'équipements et services par rapport aux prestations monétaires. Prestations et équipements et services : ce sont des crèches, des haltes-garderies pour la petite enfance, mais aussi des centres de loisirs sans hébergement, c'est-à-dire des centres aérés. Cette bascule souhaitée, qui est presque rituellement répétée, mériterait d'être véritablement faite et mériterait que l'on investisse dans ces équipements et services. Nous pourrions le faire à budget constant à condition de rogner sur les prestations monétaires, mais je sais que cela n'est pas facile.

Je crois que nous pouvons envisager, dans les débats publics de M. Piketty à Mme Carrère-Gée, qui se présente à Paris, en passant par certains démocrates qui se présentent aux États-Unis, l'idée des dotations en capital. Il s'agit d'une idée que j'aime bien, une idée pour l'émancipation des jeunes. Plutôt que d'avoir des allocations familiales qui courent jusqu'aux 19/20 ans de l'aîné, je pense qu'il faudrait envisager la fourniture d'une somme relativement substantielle à 18 ans, à 21 ans ou à 25 ans, pour permettre l'émancipation des plus jeunes. Ce n'est pas pour l'inventer et l'ajouter, il faut trouver de la bascule au sein du système ou des autres modalités de financement, par une fiscalité peut-être plus importante. Je ne sais pas quelle est la meilleure voie. Je pense que l'instrument de dotation en capital est un instrument moderne de politique familiale.

Sur l'évolution des rôles de l'homme et de la femme dans la famille, je n'ai pas grand-chose à dire de plus que ce que j'ai dit tout à l'heure. Il y a une imperfection de cette égalisation et je pense qu'il y a eu des erreurs de politique familiale. Par exemple, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), qui est la prestation rémunérant le congé parental, a été

bricolée de manière à inciter les hommes à prendre davantage cette prestation de rémunération du congé parental. Cela n'a pas fonctionné, tout le monde le conçoit. Le plus important est d'investir dans les équipements et les services, plutôt que d'essayer de bidouiller le jeu des prestations familiales par rapport à ce que l'on souhaiterait que soient les comportements des hommes et des femmes.

Pensez-vous qu'un service public de la petite enfance permettrait d'atteindre ces objectifs ?

Je suis un fan de l'idée d'un service public de la petite enfance. Il y a plein de contre-arguments, nous pouvons en discuter longuement, mais il faut tenter de répondre un maximum aux souhaits et aspirations des parents, qui sont pour beaucoup, notamment pour les jeunes enfants, de pouvoir avoir des solutions de qualité. Nous sommes engagés dans des investissements forts en la matière, et plus nous investissons en la matière, mieux nous couvrons la population. Les manques de couvertures sont problématiques et font qu'il y a des critiques fortes devant les élus locaux, étant donné que tous les besoins ne sont pas comblés. Sur la manière de faire, je pense qu'il faut une compétence obligatoire des collectivités locales, des communes et des intercommunalités pour l'accueil des jeunes enfants.

M. le président Stéphane Viry. Monsieur Messu, il nous a été dit que la famille restait un véritable repère par rapport à notre société, famille dans toutes ses formes, est-ce que vous partagez cette pensée, cette conviction qu'il y a un attachement des Français à la famille ? Quel est votre avis d'un service public de la petite enfance tel que suggéré par M. Damon ?

M. Michel Messu. Que chaque individu soit attaché à la famille, c'est incontestable. Cela se manifeste de multiples façons. Je crois qu'à la question que l'on posait dans les années 1970 (« Est-ce fini, la famille ? »), nous avons définitivement répondu que la famille, ce n'est pas fini, cela continue à exister et existe même bien. Les sondages d'opinion montrent que ce à quoi nous sommes attachés, c'est effectivement la famille. La famille structure la façon dont les individus se pensent intégrés dans la société.

Pour autant, à mon sens, cela ne veut pas dire que c'est la famille qui va être le support de l'organisation sociale. Il y a un décalage entre la représentation que l'on se fait de la façon dont on est intégré dans une société, et les modalités effectives de l'intégration des individus. Là-dessus, je suis d'accord pour dire que la famille est une représentation centrale pour les individus.

Tout à l'heure, lorsque je disais que l'enfant s'autonomise, s'individualise, cela ne veut pas dire qu'il le fait en rejetant la famille, il le fait à l'intérieur de la famille. Par exemple, aujourd'hui, l'enfant va avoir des compétences qui paraissent nouvelles par rapport à l'enfant d'il y a 50 ans. Ce n'est plus le même enfant que nous avons au sein des familles, mais il est toujours dans une famille d'une façon ou d'une autre. Sur ce point-là, je n'ai pas de difficultés pour suivre Julien Damon.

Sur l'idée d'un service public de l'enfance à la charge obligatoire des collectivités territoriales, il me semble que cela existe déjà et c'est ce qui caractérise la situation française. Il y a déjà beaucoup de choses qui relèvent d'une sorte de service public en direction de l'enfant : l'école à trois ans, les crèches qui ont été développées et la politique familiale qui a soutenu ces crèches, etc. Tout cela est de la politique de la petite enfance.

Aujourd'hui, il s'agirait peut-être de la systématiser, c'est-à-dire de faire en sorte que là où il y a des manques criants, nous puissions trouver les réponses pour permettre la garde de l'enfant. Il y a eu beaucoup de réponses que nous avons cherché à donner, qui font qu'il y a

malgré tout un maillage assez fin de prise en charge du petit enfant. D'autres pays ne connaissent pas cela. Il y a beaucoup de difficultés. Je pense qu'aujourd'hui, il faudrait peut-être systématiser, faire en sorte que là où se trouvent les enfants, il y ait les réponses pour la garde des enfants. Souvent, nous avons un décalage, car quand les populations vont s'installer en périphérie des grandes villes, les crèches ne suivent pas toujours et elles n'ont pas encore été créées. Il y a un certain nombre de choses qui relèvent de l'ajustement de la politique.

D'ailleurs, je ne sais pas si nous pouvons concevoir une autre politique de la petite enfance. Il s'agit d'une autre question, mais cela me semble une question assez délicate étant donné qu'il y a de multiples institutions qui interviennent sur la petite enfance : la santé, l'Éducation nationale, etc. Quelle politique cohérente pouvons-nous envisager ?

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Monsieur Messu, sur la question identitaire, vous avez évoqué le mariage pour tous, l'accès aux origines, la PMA, et vous avez dit que la GPA arrive à grands pas. Simplement, une remarque par souci de clarté, en l'état actuel du droit et avec ce texte que nous étudions en ce moment, nous n'ouvrons pas la porte à la GPA. Je préfère que nous soyons parfaitement clairs sur le sujet.

Quand vous évoquez les CAF, vous dites qu'il y a une dérive des politiques familiales vers le social. Il y a bien une différence entre la politique familiale et la politique sociale, et si elles sont complémentaires, il y a une distinction. Souvent, nous considérons que parce que nous accentuons des politiques sociales à l'endroit des familles, nous travaillons autour d'elles et pour la politique familiale, mais je pense que nous faisons une erreur.

Dans votre propos, vous parlez de la mise en œuvre de la conception républicaine de l'enfant, ne pensez-vous pas qu'il nous faut aujourd'hui considérer la politique familiale à tous les niveaux, à tous les âges de la vie, et pas uniquement et seulement sous le prisme de l'enfance ? Dans l'affirmative, comment pourrions-nous l'envisager ?

Monsieur Damon, vous avez évoqué la modulation des allocations familiales, notamment sous le quinquennat Hollande. Dans mon propos, je parlais du défi démographique, pensez-vous que cette modulation a eu et continuera éventuellement à avoir un effet sur la démographie ?

Pour revenir précisément sur la question des allocations familiales, puisque bon nombre de prestations autour de la famille sont assujetties aux ressources, sur les allocations familiales, pensez-vous qu'il faudrait revenir à l'universalité ?

M. Julien Damon. Première chose, il n'y a que 5 % du montant des dépenses de prestations familiales qui sont totalement indépendantes des ressources. L'allocation de soutien familial ne présente aucune modulation ni condition stricte de ressources. Toutes les autres sont d'une manière ou d'une autre modulées. Est-ce que c'est un bien ou un mal ? Je ne saurais le dire, mais la tendance a été à cela.

Sur la fécondité, je pense que la modulation n'a strictement aucune influence sur la fécondité – cela ne veut pas dire qu'il s'agit de la vérité. Il y a eu des expériences naturelles d'économistes brillants pour regarder ce qu'ont été les impacts de certaines transformations de la politique familiale, par exemple l'abaissement du montant possible du bénéfice du système du quotient familial. C'est extrêmement faible. Cela pose une question assez générale : nous avons une politique familiale à la française qui historiquement a beaucoup mis l'accent sur la fécondité, est-ce un problème pour la France d'avoir un taux de fécondité conjoncturel à 1,9 ? Pour les Français et pour l'actualité, ça l'est. Depuis trois ans, la fécondité baisse un tout petit peu.

Première chose, nous sommes, en Occident, le pays qui a le taux de fécondité le plus élevé. Quand je dis en Occident, il y a l'Union européenne et les États-Unis. Nous avons écrasé les Américains qui étaient devant nous depuis très longtemps. Je pense que plusieurs choses permettent un niveau de fécondité relativement élevé par rapport aux autres pays.

D'abord, le souci de l'égalité hommes-femmes. Une des raisons pour lesquelles la fécondité est si dégradée en République de Corée ou au Japon est qu'il est impossible pour une épouse d'exercer une activité professionnelle sans avoir sur le dos ses enfants et ses beaux-parents. Ce n'est pas le cas en France, puisqu'une femme jeune peut avoir des enfants et les faire garder à l'extérieur de son domicile quand elle travaille, mais cela n'est pas encore le cas partout en Europe. Cela n'est pas forcément le cas en Allemagne malgré l'exemple de Mme Von der Leyen, présidente de la commission, qui a été ministre de la Famille en Allemagne.

Je pense aussi que la question migratoire, qui est une des questions les plus sensibles, a son impact. Un impact peut-être exagéré selon certains, mais en tout cas un impact sensible sur la fécondité, sur les pays où l'immigration est la plus faible et la plus rejetée, où la xénophobie est la plus élevée, comme le Japon où la fécondité est la plus faible.

Pour certains, le haut niveau de fécondité est presque le problème de la politique familiale, alors qu'elle devrait être regardée sur d'autres variables. Je ne suis pas là pour dire : « Soyons tous super écolos », comme le font certains pour dire que tout petit enfant qui arrive est un désastre humanitaire. Pour la France, je trouve que la fécondité n'est pas un problème.

La France devrait encore mieux vendre sa politique familiale. En effet, elle lui permet d'avoir près de 60 % des enfants de 0 à 3 ans qui peuvent prétendre à une place en crèche, à un mode de garde dit formel, c'est-à-dire une assistante maternelle ou une place dans un accueil collectif. La France a un taux à l'index de fécondité de 1,9, mais nous passons notre temps à nous taper sur le dos en disant : « Notre fécondité baisse un tout petit peu, c'est presque la fin du monde, nous sommes mauvais en accueil de la petite enfance ». Ce n'est pas vrai. Je pense même qu'en matière de *soft power* international, nous devrions vendre nos compétences en la matière.

M. Michel Messu. Les questions démographiques sont vraiment des questions délicates, parce que tout cela est une idéologie, une représentation que l'on veut se faire de notre société, et en même temps, il faut tenir compte des résultats et des observations. Il y a des corrélations qui fonctionnent. Nous pouvons estimer que notre politique familiale a permis à la France de ne pas connaître les chutes de natalité qu'ont pu connaître d'autres pays européens, notamment du sud de l'Europe, où l'on pensait que la religion soudait bien et que cela ne posait pas de problème sur le plan démographique, mais ce sont eux qui ont connu de graves difficultés.

Nous pouvons penser qu'avoir une politique familiale produit des effets bénéfiques en termes démographiques. Est-ce que l'on sait exactement sur quels leviers il faut jouer pour renforcer cet effet démographique ? Cela me semble peut-être plus délicat à faire. Si les familles, les individus qui forment et qui vont composer une famille se sentent soutenus par une politique publique, je pense qu'il s'agit d'un facteur favorable. C'est l'idée que finalement l'individu et la famille aujourd'hui, ce n'est plus une unité qui est fermée sur elle-même, qui va régler et organiser tous les problèmes qu'elle peut rencontrer. En effet, elle est articulée au reste de la société et de ce fait, elle a besoin de sentir qu'il y a éventuellement des appuis en termes de politiques publiques qui existent et qui font que ce qu'elle veut faire comme famille sera quelque chose de réalisable, de possible et que l'on pourra mettre en œuvre.

Est-ce que la politique familiale doit envisager d'autres sujets que l'enfant ? Est-ce qu'il ne faut pas repenser une politique familiale autour des ascendants ? Quelle serait cette politique familiale ?

Aujourd'hui, il me semble que la famille n'est pas simplement constituée de parents et d'enfants. Il y a aussi des ascendants qui interviennent à différents moments dans le parcours des individus. Comment une politique familiale pourrait aussi prendre en compte ces autres membres de la famille qui interviennent dans le fonctionnement ordinaire de la famille, dans la façon dont elle va pouvoir vivre chaque jour comme une famille ?

Je pense qu'il y a un vrai sujet, mais je ne vois pas immédiatement sous quelle forme, parce que ce ne sont pas des crèches ou des équipements pour accueillir les personnes âgées qui vont suffire. Cela tourne autour des statuts et des identités, parce que c'est l'identité du parent, du grand-parent, du beau-parent qui émerge et qui est assez répandue. Des grands-parents vont revendiquer une capacité à intervenir auprès de leurs petits-enfants, surtout s'il y a des conflits entre les membres du couple parental. La possibilité d'envisager un statut du parent qui ne soit pas simplement limité à celui des géniteurs est un sujet qui émerge à travers un certain nombre de questions qui peuvent relever du droit civil dans certains cas, et qui relèvent des relations entre les individus. Parfois, le droit est assez fluctuant ou insuffisant pour essayer de répondre à ces questions.

M. Gilles Lurton. Concernant la modulation, j'ai cru comprendre à vos propos, Monsieur Damon, que finalement la mesure qui avait été adoptée sous le quinquennat de François Hollande – je m'en souviens bien puisque j'étais député à cette époque et je l'avais beaucoup combattue – n'avait pas produit les effets que nous escomptions, notamment au niveau financier. J'accepterai que l'on me dise qu'au-dessus d'un certain revenu, il n'y ait plus d'allocations familiales. Je peux comprendre que nous ayons ce raisonnement, même si ce n'est pas le principe des allocations familiales au départ. Par exemple, je peux comprendre que l'on veuille créer l'allocation familiale dès le premier enfant, et que pour cela, des économies doivent être faites sur d'autres. Finalement, si cette modulation n'a pas tellement produit ses effets, quelles seraient les pistes de réflexion que vous pourriez nous donner sur ce sujet ?

Sur la prime de naissance, j'aurais voulu avoir votre avis sur le versement de cette prime après la naissance de l'enfant au lieu d'avant, comme c'était le cas avant 2013.

Sur la PreParE, vous l'avez dit, c'est un échec. Tout le monde le reconnaît aujourd'hui, mais nous ne sommes jamais revenus sur la mesure. Quelles suggestions avez-vous pour que nous puissions conserver, pour les parents qui en font le choix, un congé parental qu'ils pourraient partager entre eux ?

Vous avez aussi évoqué la conciliation vie familiale et vie professionnelle, une société dans laquelle il fallait adapter sa vie familiale à sa vie professionnelle. Aujourd'hui, nous sommes en train de passer à une adaptation de la vie professionnelle à la vie familiale, c'est-à-dire la vie familiale prend le dessus sur la vie professionnelle, cela me paraît être une très bonne chose. À ce niveau-là, les moyens matériels manquent encore beaucoup, je pense aux places de crèche, aux places en centre de loisirs. Quel est votre regard sur la politique actuelle du gouvernement en matière de places de crèche qui prévoient la création, dans le cadre du plan pauvreté, de 30 000 places de crèches d'ici la fin du quinquennat ? Est-ce que cela vous paraît suffisant ? Est-ce que vous pensez qu'il y a d'autres efforts à faire dans ce domaine ?

M. Julien Damon. Première chose, l'objectif de la modulation était de gagner de l'argent. Nous n'avons pas gagné autant que nous le souhaitions, mais c'est quand même une

économie de quelques centaines de millions d'euros. Nous n'atteignons pas le milliard, tel que cela pouvait être évoqué, mais quelques centaines de millions d'euros.

Sur la politique familiale, j'avais pu écrire qu'il s'agit d'une politique de gribouille. Toutes les personnes qui sont à la manœuvre de la politique familiale le savent, lorsque nous avons décidé de la modulation des allocations familiales, une réforme assez substantielle de ces allocations, le ministère en charge ne savait pas la veille ce qui allait être décidé. Les deux dossiers de presse étaient préparés, l'un pour dire « Formidable, nous allons faire une belle modulation », l'autre pour une tout autre mesure, pour laquelle je plaiderai, qui était de fiscaliser les prestations. Les fiscaliser, cela veut dire les rendre imposables. En gros, cela rapporte à peu près la même chose. Je pense que les rendre imposables, c'est plus indolore et cela conserve le système d'universalité de ces prestations. Le problème est que cela rend imposable une partie de la population. Sans que ce soit une critique à l'égard de ce gouvernement, d'autres ont fait à peu près la même chose, mais cela s'est moins vu. C'est une politique de gribouille, il n'y avait pas de doctrine derrière cela.

Deuxième chose, en 2013, avec le passage d'une prestation prime de naissance avant la naissance de l'enfant à après la naissance de l'enfant, qu'est-ce qu'il y a derrière ? Il y a le fait d'économiser quelques dizaines de millions d'euros, déstabilisant un peu le budget des ménages, parce qu'il faut préparer la chambre de l'enfant avant qu'il arrive et non après qu'il est arrivé. C'est facile quand l'on est ici, de ce côté de la table, mais évidemment derrière tout cela, il y a un grand sujet qui est l'équilibre des finances publiques et qu'il faut avoir à l'esprit.

C'est exactement la même chose que pour la modulation des allocations familiales. Il y a eu des discussions serrées, du simple point de vue budgétaire, pas de l'intérêt véritable des familles, sachant que si nous avons le sujet de l'équilibre des finances publiques à l'esprit, il y avait, si on parle de la modulation, une tout autre option qui pouvait rapporter davantage : cette fiscalisation des prestations. Je précise que ce n'est pas la fiscalisation de leur financement, mais le fait de les intégrer dans les revenus imposables, dans les ressources qui vont peser sur l'impôt sur le revenu.

Sur la PreParE, je pense qu'en effet il s'agit d'un gros échec, mais elle a permis de faire des économies. Je ne sais plus le montant, mais c'est substantiel, c'est de l'ordre de la centaine de millions d'euros d'économies, pour une prestation que l'on imaginait que les hommes allaient prendre. Nous avons organisé sciemment le non-recours à cette prestation. Du côté du ministère des affaires sociales ou de Mme Najat Vallaud-Belkacem, qui était un peu à la manœuvre sur cette affaire, il s'agissait de pousser les hommes à prendre le congé parental. Du côté Bercy, c'était « Oui, très bonne idée », parce que l'on imaginait très bien que cela n'allait pas marcher. Que faudrait-il faire ? Je pense que la situation antécédente n'était pas mauvaise. Il y avait davantage de prises du congé parental, même s'il y avait ce problème d'inégalités qui ne se règle pas.

Sur le plan crèche, je croyais qu'ils n'avaient pas évoqué de chiffres, c'était peut-être sur le temps du quinquennat, parce qu'auparavant c'était : « Nous allons en faire 30 000 par an. » Maintenant, ce sont 30 000 sur cinq ans. C'est très bien, il faut davantage d'offres, il faut tenter de combler cette offre, mais ce n'est pas qu'à la mesure des caisses d'allocations familiales, ce sont les collectivités locales qui seront finalement à la manœuvre. Elles ont ou non le foncier, elles ont ou non la possibilité de trouver les opérateurs. Il existe des difficultés qui ont dû vous être rapportées, comme la difficulté de trouver du personnel pour travailler dans les crèches.

Le sujet de fond, à mon avis, est : à qui doivent être destinées les crèches ? Le plan pauvreté met en avant une sorte de critère de ressources qui est de dire : « Nous allons faire

des crèches et il y aura une forme de passage prioritaire pour les familles pauvres. » Est-ce que cela est logique ? Je pense que cela est discutable. Nous socialisons les crèches, alors qu'elles devraient être davantage ouvertes à tout le monde, ce qu'elles sont, mais une priorité pour les plus pauvres n'est pas forcément la bonne idée, de mon point de vue.

M. Michel Messu. Sur la question de la conciliation vie familiale et vie professionnelle, sommes-nous en train d'assister à une sorte de renversement où la vie familiale va prendre le pas sur la vie professionnelle ? Je n'en suis pas absolument certain, ce n'est pas facile de se prononcer sur ces questions-là, parce que cela va dans les deux sens.

Il y a des dispositions qui la favorisent de plus en plus et qui contraignent donc l'employeur : le fait de permettre à son employé de pouvoir faire rentrer en ligne de compte ses problèmes familiaux. Cela est sûrement une bonne chose.

D'un autre côté, il y a aussi ce que j'observe en analyse des comportements des individus, c'est que les individus s'adaptent aussi aux contraintes professionnelles. Nous l'avons souligné souvent, les femmes qui font des carrières professionnelles vont faire leurs enfants plus tard, parce qu'il faut d'abord qu'elles se forment, etc. Nous adaptons, nous ajustons les comportements sociaux en fonction aussi, des contraintes professionnelles. Il me semble que cela marche un peu dans les deux sens.

Est-ce que cela permet la conciliation ? La conciliation est plus un problème qu'une réponse. Il y aura toujours à concilier des impératifs qui peuvent être contradictoires.

Est-ce que les solutions que nous allons pouvoir trouver sont facilitées ou, au contraire, est-ce qu'il y a des obstacles qui apparaissent ? Il me semble qu'un certain nombre de dispositions qui ont été prises concernant les congés de soutien familial, vont dans ce sens. Cela laisse toujours une charge importante et fait apparaître des difficultés pour certaines familles de pouvoir se saisir de cette disposition pour réaliser l'objectif qu'elles ont au sein de leur famille : des parents malades, en fin de vie, etc. Tout le monde n'arrive pas à se saisir des dispositifs qui existent et demander le congé en question.

Mme Christine Cloarec-Le Nabour. Par rapport aux prestations monétaires, nous avons beaucoup travaillé sur les prestations. Effectivement, c'est aberrant de sanctionner par la suppression des allocations familiales, ne pensez-vous pas que nous pourrions aller en contrepartie vers une obligation d'accompagnement ? Je parle de cela, parce que nous parlons souvent des prestations monétaires, mais nous parlons peu de tout ce qu'il faudrait peut-être faire. Nous avons beaucoup parlé de la suite du soutien à la parentalité, mais pourrions-nous envisager une politique d'accompagnement en contrepartie des prestations monétaires ?

M. Michel Messu. Il faut aussi dans notre réflexion voir tout ce qui existe autour de ces questions de famille et surtout d'enfants, parce qu'il semble que les institutions sociales, plus ou moins formalisées, se sont multipliées. Par exemple, autour de l'enfant, il y a de plus en plus d'institutions sociales qui interviennent, qui ne relèvent pas directement des dispositifs qui existent en termes de politique familiale, qui ne relèvent pas nécessairement de politiques publiques, qui peuvent être des interventions qui relèvent du privé.

Par exemple, s'il se passe un événement dans un collège, qu'il y a eu des coups de feu, aussitôt, une cellule de psychologues arrive et prend cela en charge. Ce ne sont pas des dispositifs institués d'une politique définie, mais ce sont des dispositifs qui existent et qui peuvent être mobilisés dans un certain nombre de circonstances ou d'événements. Si l'on regarde tout ce qui existe autour de l'enfant, il y a beaucoup plus de choses que simplement les dispositifs institués par les politiques publiques.

Est-ce que nous faisons entrer ces éléments dans la réflexion sur les politiques familiales, avec peut-être la possibilité d'envisager des formes quelconques de soutien public, des formes associatives, des choses comme cela ? C'est peut-être prolonger la politique publique au-delà des institutions qu'elle a créées pour se réaliser.

Mme Christine Cloarec-Le Nabour. Quand nous voyons aujourd'hui que nous nous questionnons sur une obligation de formation des 16/18 ans par exemple et que nous donnons la responsabilité de cette obligation de formation aux missions locales, alors que nous savons très bien qu'en amont il y a certainement plein de choses (la famille d'abord, mais aussi l'État, l'Éducation nationale, etc.), ne pourrions-nous pas envisager de formaliser, de systématiser un accompagnement ? Nous savons que c'est très difficile. Aujourd'hui, il y a beaucoup de familles monoparentales, il y a beaucoup de familles qui sont désœuvrées, qui ne savent plus comment faire, et il y a des jeunes à côté de cela, qui ont certainement besoin de cadres. Est-ce que pour vous, il paraît important de formaliser cet accompagnement et de le systématiser ?

M. Julien Damon. La question que vous posez est capitale. Quand nous parlons de politique familiale – moi le premier –, nous fonçons sur les prestations monétaires, tout en répétant qu'il faudrait aussi développer les équipements et les services. Les équipements, nous les avons à l'esprit, parce que nous les voyons. Les crèches et les centres aérés, nous voyons concrètement ce que c'est.

Les services concernent fondamentalement l'accompagnement des familles. Pour le moment, il y a une sorte de profusion de « trucs ». Nous avons été jusqu'à inventer les PIF : point information famille. Il y a plein de « trucs », mais il n'y a pas d'organisation de cet accompagnement. L'accompagnement peut être plus bénéfique que telle augmentation de prestations ou telle réduction de prestations. Rendons aux conseillers en économie sociale et familiale la gloire qu'ils n'ont jamais pu connaître, le sérieux que nous devrions leur donner. Nous passons notre temps à réfléchir aux prestations, pourquoi pas, mais tout ce côté accompagnement, travail social plus généralement, est mis de côté. Je pense que nous devons davantage mettre l'accent sur la réforme du travail social, de l'accompagnement et de la prise en charge humaine et professionnelle des gens, que de simplement traiter, comme je l'ai fait là, bureaucratiquement des prestations.

M. Michel Messu. Je voudrais souligner qu'effectivement, il s'agit vraiment d'une question délicate. Nous allons rencontrer des questions qui sont très sensibles, puisque ce sont les questions des normes finalement : quel comportement ? Etc. Si vous envisagez, comme vous l'évoquiez, l'action de la formation de l'obligation scolaire, nous allons être confrontés à des normes sociales collectives sur lesquelles nous allons tous être d'accord, pour que les enfants soient le mieux formés possible, etc.

Ensuite, ce sont les normes de comportement des individus et nous les rencontrons à des âges de plus en plus précoces. Nous faisons valoir un point de vue sur cette question. Comment faire en sorte que les points de vue divergents ou antagonistes, par rapport à la norme collective, puissent rentrer dans le rang ? Le travail social est un travail de prévention, c'est ce type d'intervention qui a pu se faire dans un certain nombre de domaines, qui pourrait être une sorte de modèle pour la chose.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Je voudrais revenir sur le dernier débat, notamment sur la suppression des allocations familiales en lien avec le soutien à la parentalité. Lorsque nous en arrivons là, nous sommes à l'étape de la sanction, c'est-à-dire que nous sommes arrivés au bout du processus. Je crois aujourd'hui qu'il nous faut davantage travailler sur la prévention. Nous avons un certain nombre d'exemples, en tout cas, il y en a un qui me vient tout de suite : je pense à ces mamans dans certains quartiers qui s'organisent, qui sont un véritable

rempart pour éviter un certain nombre de dérives et de glissements, et qu'il faudrait être en mesure de soutenir et de mieux accompagner. Je crois que la réflexion que nous avons à mener sur ce chapitre du soutien à la parentalité, et qu'il faut véritablement travailler en amont, est la sensibilisation et la restauration de l'autorité parentale. Peut-être faudra-t-il aller jusqu'à suggérer qu'il y ait une sanction financière, mais elle arrive en tout cas en ultime solution.

M. le président Stéphane Viry. La mission vous remercie pour votre disponibilité, pour la clarté et la force de vos convictions et de vos propos qui vont – je n'en doute pas un instant – alimenter nos travaux et nos réflexions. Merci à vous.

La séance s'achève à seize heures quarante-cinq.

6. Audition, ouverte à la presse, de M. Marc de Basquiat, conseiller en politiques publiques

Mercredi 18 septembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux de réflexion générale sur la politique familiale face aux transformations et aux évolutions de notre société. Depuis quelque temps déjà, nous entendons à cet effet les points de vue de philosophes, de sociologues et d'économistes.

Nous recevons aujourd'hui M. Marc de Basquiat, conseil en politiques publiques, que je remercie pour sa présence.

Nos interrogations portent sur des thèmes majeurs : comment définir la famille aujourd'hui ? Quels objectifs souhaitons-nous atteindre avec notre politique familiale française ? Faut-il faire profondément évoluer cette politique ou nous borner à quelques ajustements ?

Bien entendu, il est trop tôt pour se prononcer à ce stade, mais nous allons en discuter avec vous, Monsieur Basquiat, qui avez particulièrement étudié les effets des mécanismes mis en place par les politiques familiales sur les revenus des familles, notamment en les comparant aux revenus des personnes vivant seules.

Avant de vous entendre pour un propos liminaire, je passe la parole à Mme la rapporteure.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Merci, Monsieur Basquiat, de votre présence parmi nous.

Le président a défini les contours de la mission d'information qui sont vastes, car il faut aussi répondre aux enjeux démographiques, sociaux et de société. La mission d'information travaille d'ailleurs en parallèle avec d'autres réflexions en cours à l'Assemblée nationale portant sur la PMA (Procréation médicalement assistée) pour toutes, qui ne manquera pas d'avoir des conséquences juridiques et sociétales que nous devons prendre en compte.

Nous nous préparons également à l'examen du PLFSS (Projet de loi de financement de la sécurité sociale) et du PLF (Projet de loi de finances) ; un certain nombre de questions se poseront ainsi à nous, qui porteront sur des avantages fiscaux comme le quotient familial, sur l'évolution des prestations familiales ainsi que celle d'un certain nombre d'aides et de prestations.

Je vous remercie donc par avance des lumières que vous saurez porter sur l'ensemble de ces questions.

M. Marc de Basquiat, conseil en politiques publiques. Merci, monsieur le président, madame la rapporteure, de me donner l'occasion de présenter mes travaux devant la mission d'information. J'ai reçu de votre part neuf questions, au fil desquelles je répondrai en insérant dans mes réponses les éléments que j'avais préparés.

La première question portait sur les grandes évolutions qui ont marqué la structure familiale depuis le début du XX^e siècle, plus particulièrement après 1945.

Je relèverai cinq points principaux. Le premier est l'avènement du travail féminin, qui constitue le bouleversement majeur. Le modèle séculaire du père travaillant à l'extérieur pendant que la mère reste au foyer a vécu.

Deuxièmement, depuis l'après-guerre, nous sommes passés du plein-emploi à une précarité, ou à tout le moins à une incertitude professionnelle assez générale, source de tensions diverses entre les familles.

Troisièmement, du fait de l'allongement de la vie, les actifs ont le souci de quatre générations : les enfants, puis les petits-enfants, les grands-parents, puis les parents, ce qui représente une charge importante.

Quatrièmement, les familles nombreuses sont devenues l'exception : non seulement on n'a plus besoin de faire des soldats pour la prochaine guerre, mais la conscience écologique de la finitude de la planète dégrade l'image autrefois valorisée des parents qui accueillent une progéniture nombreuse. Par ailleurs, expliquer qu'il faut les enfants pour payer les retraites de la génération suivante ne constitue pas un argument motivant.

Cinquièmement, l'instabilité des couples, les diverses lois sociétales qui y faisaient référence, fragilise le trio père, mère, enfant. La conséquence de cela est que l'on ne sait plus très bien si l'aide de l'État doit être dirigée vers l'enfant, vers la mère, vers le couple ou vers une réalité plus abstraite comme la parentalité.

La deuxième question portait sur les évolutions que le modèle français de politique familiale a connues.

Depuis l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, le cœur de la politique familiale est constitué par les caisses d'allocations familiales, avec une intention clairement universelle. Je cite : « Des ordonnances ultérieures procéderont à l'harmonisation desdites législations et pourront étendre le champ d'application de l'organisation de la sécurité sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévues par les textes en vigueur. » C'était vraiment une intention universelle.

Ce système bismarckien à l'origine ne concernait pas les non-salariés, ce qui a justifié la création quelques semaines plus tard, du système du quotient familial au bénéfice de ceux qui payaient l'impôt sur le revenu. La loi du 22 août 1946 a étendu très largement le périmètre d'application des allocations familiales, le système devenant plus beveridgien, bien que toujours financé par les cotisations sociales, mais sans remettre en cause le quotient familial, assez largement redondant.

La principale prestation, les allocations universelles, est longtemps restée un socle stable universel indépendant des ressources des parents. Mais à défaut de leur indexation sur le niveau de salaires, leur poids dans le budget des ménages n'a cessé de diminuer. Ceci explique probablement la création continue de diverses prestations complémentaires conditionnelles, souvent taillées en fonction des capacités budgétaires.

Le plafonnement de l'effet du quotient familial en 1998, qui a baissé en 2013 et 2014, a fortement rogné le bénéfice de la réduction d'impôts pour les plus riches. La modulation des allocations familiales par François Hollande a permis de générer des gains budgétaires rapidement, mais c'est le dernier épisode majeur qui a abouti à créer un tableau assez impressionniste de l'ensemble des prestations et avantages.

On constate que les aides sociales, qui sont dégressives en fonction des revenus, diminuent, alors que des prestations nature fiscale, les avantages fiscaux qui, eux, progressent, sont ensuite plafonnées.

Sur le plan social, comme au niveau fiscal, on commence dès le premier enfant, avec une accélération au troisième enfant. Sur le plan fiscal, le niveau maximum va aux parents isolés. De leur côté, les prestations familiales dégressives commencent au deuxième enfant seulement, alors que les prestations spécifiques sont indépendantes des revenus, ce qui est typiquement le cas de l'ASF (Allocation de soutien familial). Au milieu de cet ensemble, on trouve quelques curiosités ; des choses bizarres et dispersées que je ne détaillerai pas, car nous risquerions de nous y perdre très rapidement.

Ainsi, si j'évoque un tableau impressionniste, c'est que l'ensemble que je viens de retracer est effectivement assez compliqué à expliquer à qui que ce soit.

Toutefois, ce dont il faut avoir conscience et qui est extrêmement important est que la politique familiale aujourd'hui est la conjugaison des quatre dimensions du social, du fiscal, du familial et du spécifique. On ne peut pas analyser la politique familiale actuelle, si on ne fait pas la démarche d'observer comment ces quatre dimensions s'articulent les unes avec les autres ; en oublier une revient à passer à côté du chemin.

La troisième question portait sur le fait de savoir si ces évolutions sont intervenues de manière cohérente et si le modèle de politique familiale s'est suffisamment adapté aux évolutions des structures familiales.

Je répondrai par une expression bien connue : « Pour qui ne dispose que d'un marteau, tous les problèmes ont des têtes de clou. » On a parfois l'impression que l'outil principal de la politique familiale est le rabot avec lequel on fabrique des copeaux, et, qu'avec un peu de colle, on rafistole par-ci, par-là. Il manque une vision d'ensemble claire, consensuelle, et compréhensible par toute la population, ce qui est la moindre des choses en démocratie.

Si un enjeu des prestations monétaires et de rassurer les couples sur le soutien de l'État à leurs projets parentaux, la simplicité des dispositifs légaux est nécessaire ; or ce n'est plus le cas.

La quatrième question consiste à rechercher si la politique familiale, notamment dans sa traduction financière par les prestations diverses et l'allocation familiale, forme aujourd'hui un ensemble cohérent.

La réponse est négative, car les incohérences sont nombreuses et massives. Les aides dont bénéficient les familles monoparentales avec un enfant sont en forte croissance ; il y a toutefois deux niveaux : lorsque les revenus du ménage sont bas, le niveau d'aide est relativement faible, lorsqu'ils sont élevés, l'aide est beaucoup plus forte.

Les foyers monoparentaux aisés sont donc plus aidés que les pauvres, cela est flagrant ; dû au quotient familial et au fait que le plafond du quotient familial pour les ménages monoparentaux est nettement plus élevé que pour les couples.

S'agissant des couples avec un seul enfant, il y a deux mondes : celui des personnes qui bénéficient d'aides sociales comme le RSA (Revenu de solidarité active) et le complément du RSA pour leur enfant, et celui des personnes qui bénéficient d'aides sous forme fiscale avec le quotient familial parce qu'ils ont un enfant lorsqu'ils disposent de revenus élevés. Entre les

deux, existe un fossé, car il y a peu ou pas d'aide. Aujourd'hui, avec la revalorisation assez forte de la prime d'activité, ce fossé est un petit peu moins marqué du fait du versement de la prime d'activité, mais demeure tout de même un fossé.

Le deuxième message est que les couples avec un seul enfant sont très peu aidés, particulièrement ceux dont le niveau de revenu est modeste à moyen.

Par ailleurs, les familles nombreuses bénéficient d'un certain nombre d'aides parmi dix dispositifs de soutien monétaire. Ces aides sont de plusieurs sortes : sociales, familiales et dégressives ou fiscales. Quels que soient les dispositifs mis en œuvre, le montant moyen de l'aide servie s'élève en moyenne à 900 euros pour quatre enfants.

Pourquoi faut-il dix dispositifs pour servir 900 euros ? La chose est assez compliquée à comprendre. Ce résultat s'explique par la sédimentation des mesures prises au fil du temps.

Les projections, outre la complexité de l'enchevêtrement des aides mises en œuvre, montrent que selon les cas l'aide à l'enfant varie de 0 à 400 euros. L'évolution du niveau de l'aide par enfant en fonction de la composition des familles est erratique et parfaitement irrationnelle ; ce qui est très choquant. J'espère que ma démonstration vous convainc de l'incohérence de ce système.

La cinquième question était ainsi libellée : « Les prestations familiales sont-elles aujourd'hui adaptées ? Ce mode de redistribution vous semble-t-il encore pertinent ? ».

La politique familiale constitue aujourd'hui une composition compliquée d'éléments sociaux, familiaux et spécifiques ; il faudra pourtant faire un choix.

La préconisation la plus évidente me paraît être la juxtaposition des quatre catégories de dispositifs indépendants.

L'objet de la politique fiscale est de prélever en fonction d'une assiette, la TVA (Taxe sur la valeur ajoutée) est un prélèvement sur la consommation, la CSG (Contribution sociale généralisée) pèse sur tous les revenus et l'IS (Impôt sur le revenu) sur les bénéfices des sociétés. Tous ces impôts ont une cohérence et une efficacité, rapportant respectivement 156 milliards d'euros, 100 milliards d'euros ou 26 milliards d'euros.

L'impôt sur le revenu plafonne à 73 milliards d'euros, c'est un impôt extrêmement compliqué, car calculer un impôt en fonction de la composition des familles va à l'encontre de la recherche de la performance fiscale comme de celle de l'équité. Il s'agit donc d'une erreur flagrante.

Le dispositif social consiste en transferts verticaux à l'attention des pauvres, liés à des conditions de ressources.

S'agissant de l'aide familiale, je préconise une allocation unique extrêmement simple : fondée sur le principe qu'un enfant c'est un enfant. La prestation peut éventuellement varier selon l'âge, mais l'idée est la constitution d'un forfait par enfant, qui ne dépende plus de son rang ni de la composition de la famille. Entre 0 et 14 ans, le montant de l'allocation pourrait être de 200 euros, et de 250 euros au-delà ; ce dispositif serait beaucoup plus efficace.

Une quatrième catégorie de prestation serait toutefois nécessaire pour prendre en compte la situation des enfants handicapés, des étudiants ou des parents isolés, par exemple. Ces divers contextes appellent une allocation sur mesure, qu'il faut adapter avec intelligence

afin de répondre à la multiplicité des cas. Ces prestations seraient complémentaires, se situant au-dessus du socle de l'allocation familiale, qui devrait être beaucoup plus robuste et systématique.

L'idée principale est de généraliser le « et » à la place du « ou », aujourd'hui, lorsque l'on est pauvre on relève de prestations sociales ; il faut mettre un terme à cela et considérer qu'un enfant est un enfant, et que l'aide qui s'y attache est fixée au montant unique de 200 euros. Si vous êtes étudiant ou pauvre, alors on ajoute une prestation de façon compréhensible ; mais c'est la logique du « et » et non plus du « ou ». Chaque catégorie a ainsi une fonction précise et ne doit pas empiéter sur les autres.

La sixième question était la suivante : « Les avantages fiscaux favorisant les familles, notamment pour la garde d'enfants par exemple, sont-ils un mécanisme pertinent ? Pourraient-ils être améliorés ? »

De façon générale, l'économiste que je suis est réticent aux avantages fiscaux ciblés. Un bon impôt est un impôt productif dont les recettes sont élevées et l'assiette large, limitée par aucune exception. Je préfère la CSG créée par Michel Rocard, qui atteint 100 milliards d'euros, à un impôt sur le revenu biscornu, qui énerve tout un pays et met les gens dans la rue, et dont le produit se limite à 73 milliards d'euros.

Il est plus clair et efficace de verser des aides directes en fonction des besoins spécifiques légitimes en recourant à un processus garantissant l'équité et la traçabilité de la décision, par exemple *via* un service internet d'institutions telles la CAF (Caisse d'allocations familiales) ou la MSA (Mutualité sociale agricole).

Le seul inconvénient que présente le renoncement à des avantages fiscaux est de faire apparaître un taux d'imposition plus élevé ; ce qui complique la communication gouvernementale, je le conçois aisément. Cette question représente un sujet, mais ne constitue pas le premier souci de l'économiste que je suis.

La septième question était ainsi rédigée : « Faut-il faire évoluer notre modèle de prestations familiales ? Qu'en est-il selon vous plus particulièrement pour les allocations familiales ? Quelles pistes de réforme sont actuellement envisageables en la matière ? »

Je considère qu'il faut revenir au projet d'octobre 1945 : des allocations familiales universelles allouées pour chaque enfant, sans considération de son âge ou de son rang. Alors que les familles avec un seul enfant à charge sont 43 %, il est aberrant qu'elles ne soient aidées que si elles perçoivent des minima sociaux ou si leurs revenus sont élevés et soumis à l'impôt. L'exception française d'absence d'allocation familiale pour le premier enfant doit disparaître.

La prime au troisième enfant, avec le complément familial, et la part entière de quotient familial sont également d'un autre âge. Alors que la conscience de la finitude de la planète se propage, l'État n'a pas à subventionner les familles nombreuses, qui demeurent un choix légitime, mais intime. La quasi-totalité des familles nombreuses commence d'ailleurs avec un, puis deux enfants à charge, et termine de même. Sur le cycle de vie complet, la diminution de la prime au troisième enfant serait en grande partie compensée par son augmentation pour le premier et le deuxième enfant.

La modulation de la prestation en fonction du revenu compense, *grosso modo*, le bénéfice fiscal dont bénéficient les familles aisées grâce au quotient familial. Il faudra un jour avoir le courage politique de tirer un trait sur ces deux anomalies, et adopter un forfait unique par enfant.

L'ordre de grandeur actuel est de 200 euros par mois pour chaque enfant jusqu'à l'anniversaire de ses 14 ans, puis de 250 euros à partir de 14 ans.

La huitième question demandait si le coût économique de la politique familiale était aujourd'hui justifié compte tenu de ses objectifs, et si la politique familiale était efficace.

Pour y répondre, il conviendrait tout d'abord de s'accorder sur les critères d'efficacité : s'agit-il du taux de natalité ? À ce titre, l'Allemagne dépense plus que nous pour ses enfants, avec la natalité que nous lui connaissons. Si le taux de natalité constitue le critère, on peut considérer que la politique familiale française est efficace. Si la politique familiale constitue une aide aux parents destinée à les aider à élever correctement leurs enfants afin d'en faire des citoyens actifs et responsables, la réponse est moins évidente.

Dans le beau film de Fabien Marsaud *La vie scolaire*, on voit des parents responsables et des éducateurs dévoués face aux difficultés sociales des quartiers du « 9-3 ». La tonalité du film est positive, mais celui-ci montre aussi des échecs douloureux. Je trouve que c'est une belle image : voir l'État aider les parents à faire leur travail me semble être un choix gagnant.

Pour ma part, je formulerais ainsi l'objectif principal de la politique familiale : accompagner l'acquisition de l'autonomie des jeunes entre 16 et 25 ans ; faire d'eux des adultes autonomes et responsables. Si tel est notre objectif, la politique familiale actuelle manque de cohérence.

J'ai dressé une liste de dix-sept dispositifs applicables aux jeunes de 16 à 25 ans ; ils dépendent de l'âge et de la condition des intéressés. Ils consistent en allocation de rentrée scolaire, allocation familiale, allocation forfaitaire, allocation de logement, RSA, quotient familial et bourses diverses et variées. Ces dix-sept mécanismes produisent-ils *in fine* des jeunes autonomes ? Sans doute, mais il serait possible de procéder de manière beaucoup plus explicite.

J'estime que le soutien de l'État aux jeunes de 16 à 25 ans pourrait être entièrement repensé, dans cette seule perspective d'atteindre une autonomie d'adulte responsable. Je remplacerais volontiers les dix-sept dispositifs par un socle forfaitaire de 250 euros par mois versés au jeune, sauf décision contraire des parents jusqu'à l'âge de 18 ans ou du jeune ensuite.

Des compléments indépendants d'autonomisation cumulatifs pourraient venir ensuite ; ils seraient accordés en fonction des ressources du jeune et de ses parents. Une aide au logement autonome serait attribuée afin d'inciter le jeune à sortir de sa famille et à s'installer dans la vie. Un complément financier serait versé en cas de défaillance parentale ; ce qui malheureusement se produit parfois. Les frais de scolarité feraient l'objet d'une prise en charge totale ou partielle, en fonction des moyens de l'intéressé. Pour démarrer dans la vie, une incitation financière à l'activité serait attribuée, car il faut peut-être aider les jeunes de façon plus spécifique que par le SMIC, susceptible de poser des difficultés.

Ce système constituerait une simplification considérable, orientée vers un objectif clair : l'autonomie de nos jeunes adultes.

La neuvième question était la suivante : « Vous défendez l'instauration d'un revenu universel de base : comment celui-ci pourrait s'articuler avec les prestations familiales ? Sa mise en place conduirait-elle à bouleverser la politique familiale française actuelle ? »

Pour répondre, je ferai référence au rapport fait par le député Christophe Sirugue, remis au Premier ministre en avril 2016, intitulé « Repenser les minima sociaux : vers une

couverture socle commune », qui a été remarquablement bien accueilli, rencontrant de la part de la gauche comme de la droite un accord quasi unanime sur la pertinence de ses propositions.

Le scénario n° 3 de ce travail proposait la fusion des minima sociaux en une couverture socle commune pouvant être accompagnée de deux compléments. Ce socle ne prévoyait ni forfait logement ni prise en compte des prestations familiales dans la base ressource afin d'éviter les objectifs multiples. Il est en effet indispensable de dissocier totalement la politique familiale de la politique sociale, car leur conjonction est source de beaucoup de difficultés.

Le fait que les mêmes administrations, CAF et MSA, soient chargées de ces dimensions n'est pas gênant ; le problème procède plutôt des interférences entre les dispositifs qui créent une difficulté inextricable ainsi que les situations kafkaïennes du non-recours. Le consentement à l'impôt et aux prestations sociales est également fragilisé par cette complexité, car chacun est susceptible d'être défavorisé par ces systèmes incompréhensibles.

Le concept de revenu universel, dont je fais la pédagogie par ailleurs, suit la même démarche intellectuelle que l'allocation familiale unique. Mais concrètement, si l'allocation familiale unique est une prestation familiale pouvant être administrée par les CAF et la MSA, le revenu universel constitue avant tout une réforme de l'impôt sur le revenu ayant plutôt vocation à être administrée par le fisc.

Lundi dernier, nous avons organisé au Sénat un colloque consacré à ce sujet, en commençant par approfondir pendant deux heures la réforme de la politique familiale. Le revenu universel est un projet relativement indépendant, mais complémentaire. Si vous souhaitez en approcher la réalisation concrète, je vous invite à tester ces deux réformes grâce au simulateur disponible à l'adresse internet suivante : <https://lemodele.fr/>.

M. le président Stéphane Viry. Vous nous avez fait part, M. de Basquiat, d'un triple souhait : celui de l'efficacité de la mesure, celui de la compréhension de celle-ci ainsi que celui de la clarification de la volonté politique de sa mise en œuvre.

Votre proposition pourrait se résumer à cette allocation unique, à partir de laquelle une histoire serait susceptible d'être écrite.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Merci pour ces propos, qui ont mis en évidence l'absence d'une vision d'ensemble, ce que je partage. Cette mission d'information cherche d'ailleurs, elle aussi, à dégager des perspectives ainsi que des objectifs ambitieux et une cohérence, qui, comme vous l'avez souligné, fait défaut.

Dans le domaine de la simplification, vous avez apporté un certain nombre d'éléments, particulièrement en présentant le dispositif de l'allocation forfaitaire unique ; toutefois, d'autres moyens existent-ils à vos yeux ? Y aurait-il d'autres pistes que nous pourrions explorer ?

Pour favoriser l'autonomie des jeunes de 16 à 25 ans, vous proposez une allocation forfaitaire identique pour tous de l'ordre de 250 euros : comment situez-vous cette allocation au regard du revenu universel ?

M. Marc de Basquiat. Je suis heureux de constater que nous partageons le même objectif ; tendance qui me paraît assez générale. Je salue d'ailleurs M. Gilles Lurton, qui a travaillé à ce sujet et que j'ai eu l'occasion de rencontrer l'année dernière. J'ai conscience que

la préoccupation est partagée, mais la difficulté rencontrée réside dans l'extrême sensibilité à la question du monde politique, et peut-être aussi de l'opinion.

On constate une confrontation historique entre les tenants du quotient familial et ceux d'une redistribution devant s'adresser d'abord aux pauvres ; ce qui malheureusement empêche de dégager un consensus. M. Lurton a d'ailleurs été confronté à cette situation assez désagréable, et je forme très fortement le souhait que les travaux de cette mission d'information n'aboutissent pas au même résultat. Je considère que le travail conduit par MM. Gilles Lurton et Guillaume Chiche a été d'une très grande qualité, et je suis très heureux de constater que ces deux députés sont membres de cette mission d'information pour accomplir cet acte II et aller au bout de la démarche.

Le nœud du problème demeure toutefois cette confrontation entre la droite qui défend mordicus le quotient familial, fût-ce en dépit de toute logique économique au prix d'une posture politique, et une gauche qui souhaite plutôt aider les familles pauvres, et considère que les riches n'ont pas besoin d'aide. Tant que nous serons coincés dans ce débat, il sera très compliqué d'avancer ; j'ignore par quel moyen, mais cette opposition doit être dépassée. En effet, le pays est bloqué : les riches surveillent leur feuille d'impôt alors que les pauvres regardent quel est le niveau des aides. Personne n'y comprenant rien parce que le système est incompréhensible, ils acceptent ce qu'on leur donne, car ils ne peuvent pas négocier.

Nous sommes ainsi placés devant un problème de nature politique : si la mission d'information parvient à débloquer la situation, elle aura fait un travail formidable dont je serai le premier promoteur !

S'agissant des jeunes de 16 à 25 ans, il est vrai que certains font la promotion d'un RSA qui commencerait, non plus à 25 ans, mais à 17 ans. Je présente depuis très longtemps le revenu universel sous ses différentes appellations, et j'échange avec beaucoup de gens sur ces questions. Je constate à cette occasion l'inquiétude exprimée par des parents modestes, qui disent : « Si l'on donne 500 euros à mon gamin dès l'âge de 18 ans, je ne le tiens plus. » Il faut donc rester prudent et penser aux parents aux revenus modestes qui ne voient pas d'un bon œil la perspective que leur enfant pourrait percevoir un revenu supérieur au leur.

C'est pourquoi j'évoque un revenu pour l'enfant de 200 euros et un revenu pour le jeune adulte d'un montant de 250 euros, servi jusqu'à l'âge de 25 ans, pouvant être augmenté de mesures plus ponctuelles destinées à accompagner l'autonomie. Il faut cependant rester prudent, et je ne soutiens pas la proposition consistant à donner 500 euros à tout le monde, car les personnes que j'ai rencontrées m'ont convaincu que ce n'était pas la bonne approche.

M. Gilles Lurton. J'ai bien entendu votre propos, Monsieur Basquiat, qui correspond à ce qui a été évoqué devant moi il y a quelques mois. Je m'accorde avec vous pour considérer que le problème du quotient familial bloque quelque peu toutes les solutions.

Néanmoins, je continue, même si je sais que cela n'est pas partagé par tout le monde, à faire la différence entre une politique familiale et une politique sociale. Et je considère que le jour où on aura renoncé à la politique familiale au profit d'une politique sociale, à savoir une distribution d'aides verticale quelle que soit la catégorie de l'enfant, on aura renoncé à toute politique familiale.

Il y a peu un sociologue a déclaré, alors qu'il développait des théories très avancées sur la politique familiale, qu'il y a lieu d'être fier de la politique familiale de notre pays, qui encore aujourd'hui, reste une des meilleures au monde. C'est pourquoi je comprends mal que,

d'un côté, on nous dise que cette politique est la meilleure au monde, et, d'un autre côté, qu'il faut l'abandonner au profit d'une politique sociale.

Par ailleurs, je comprendrais parfaitement que l'on envisage l'attribution d'une allocation au premier enfant, c'est même un objectif souhaitable à mes yeux. Toutefois, malgré votre proposition d'allocation unique que j'ai parfaitement comprise, la couverture financière de l'allocation au premier enfant est loin d'être assurée par celle-ci. C'est d'ailleurs le point de blocage que nous avons rencontré pour cette allocation au premier enfant.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. Dans bien des domaines en France, nous courrons après la clarification !

Ce que vous proposez présente un intérêt certain, mais, comme vous le soulignez, la mise en œuvre n'est pas aussi simple que l'on pourrait le penser. Pourriez-vous nous indiquer qui, quels organismes, à part vous-même, partagent cette vision simplificatrice consistant notamment à clairement distinguer ce qui ressortit à la politique familiale de ce qui ressortit à la politique sociale. En effet, l'une ne saurait se faire au détriment de l'autre, mais elles représentent deux versants différents.

Disposez-vous par ailleurs d'exemples étrangers proches du modèle que vous proposez ? Cela pourrait nous être utile pour communiquer sur le sujet sans créer d'angoisse chez nos interlocuteurs.

Mme Frédérique Meunier. Votre proposition d'aide verticale dispensée sans prise en compte de paramètres particulier est intéressante, toutefois avez-vous estimé son coût ? Reste-t-elle dans l'enveloppe actuelle avec une répartition différente, que vous considérez comme plus équitable et plus adaptée ?

M. Marc de Basquiat. Je partage le point de vue de M. Lurton qui considère qu'il ne faut absolument pas mélanger politique sociale et politique familiale. En effet, affirmer qu'aider les enfants c'est aider les pauvres est faux. Un enfant est un enfant, un être en devenir, une promesse ; et nous devons soutenir les promesses, qu'elles se trouvent dans le « 9-3 » ou à Versailles ne change rien.

C'est pourquoi je ne vois pas pourquoi il ne faudrait aider que les enfants pauvres. Les riches versent 5,25 % de leur salaire pour financer la politique familiale. Il serait très curieux de dire aux parents des familles riches qu'ils n'ont que le droit de payer sans rien recevoir. Il faut donc distinguer clairement la politique familiale et la politique sociale. C'est le mélange des deux qui a bloqué les propositions de Guillaume Chiche, qui défendait ce principe.

Vous indiquez encore que les sociologues disent que nous pouvons être fiers de notre politique familiale. Cela est vrai dans la mesure où les masses financières mises en jeu en faveur de cette politique sont conséquentes ; il s'agit d'une quarantaine de milliards d'euros.

Il ne s'agit donc pas d'abandonner cette politique, mais de l'isoler des domaines social et fiscal, nous voulons des impôts qui fonctionnent bien et produisent des centaines de milliards d'euros. Il s'agit cependant d'une autre question, qui n'a rien à voir avec les enfants, qui ne paient pas les impôts ; c'est hors sujet. On s'occupe des enfants d'un côté, et de faire rentrer les impôts de l'autre, le social constituant encore un autre sujet.

Viennent ensuite les cas spécifiques : parents isolés, parents en difficulté, handicap, étudiants, logement... Bref, beaucoup de sujets. Il faut trier les questions et mettre un terme à

la confusion actuelle. Aujourd'hui, on fait tout à la fois, avec le même outil, le RSA, on fait du social, du familial et du logement, voir du prélèvement avec le taux de 39 %. C'est incompréhensible ; il est donc urgent de dissocier les domaines, et le domaine familial ne doit regarder que les enfants, à l'exception de tout le reste qui doit être traité par ailleurs.

S'agissant du coût de ce que je propose, lorsque j'évoque les montants de 200 et 250 euros, je mets toujours un tilde, car je ne dispose pas des moyens de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) ni de Bercy pour réaliser des projections. Sur la base des montants que je propose, le coût cumulé serait de 2 milliards d'euros. Bien entendu, la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), pourrait dire qu'il s'agit en fait de 2,1 ou de 2,5 milliards d'euros.

En tout état de cause, il y a forcément un coût ; l'alternative pourrait consister à dire que l'on ne donne pas 200 euros, mais 195 euros ; on grappillera 5 euros, et des gens seront moins aidés qu'ils ne le sont actuellement. Mais, au regard de la confusion actuelle des divers dispositifs, il est vrai que la mise en œuvre de ce que je propose aura pour effet de faire des gagnants et des perdants ; au moins facialement et temporairement. Notamment parce que ceux qui bénéficient le plus du système aujourd'hui y perdront ; dans l'autre sens, ceux qui perçoivent les aides les plus basses y gagneront.

On pourrait effectivement décider de conduire la réforme à budget constant et n'attribuer que 190 euros au lieu de 200 euros ; il serait alors facile de tracer la courbe montrant quels seront les gagnants et quels seront les perdants. Cela relève d'un choix politique, qui nécessite une communication forte, mais il me semble que, dès lors que l'on a une histoire à proposer, il est plus facile de la vendre qu'un brouillard. La réforme d'une partie d'un système incompréhensible ne peut que produire des perdants et des ingrats, car, dans un tel contexte, même les gagnants sont ingrats puisque personne n'y comprend rien.

Il faut une histoire qui fasse rêver les gens, et qu'ils puissent se dire que l'on a trouvé un truc qui fait qu'en France, pour un enfant, c'est tant ; que les parents soient riches ou pauvres. Il résiderait là une force de communication beaucoup plus importante que lorsque l'on annonce la modification d'un paramètre.

Je pense qu'il y a une fatigue de notre pays devant les ajustements paramétriques. Nous avons tous pu échanger avec des « gilets jaunes » : la discussion est impossible, car nous sommes face à un monde d'une complexité telle que l'on n'arrive plus à dialoguer.

C'est pourquoi je propose quelque chose de très simple, susceptible d'emporter une adhésion assez globale.

Par ailleurs, je ne me suis pas livré à la comparaison avec d'autres pays ; il est vrai qu'il existe une grande diversité, et que les divers mécanismes ne se ressemblent pas ; mais rien ne ressemble au système français. Notre quotient familial est pratiqué au Luxembourg, qui constitue une exception. Une étude de *benchmarking* pourrait être pratiquée ; les pays anglo-saxons, par exemple, recourent plutôt au crédit d'impôt sur un mode forfaitaire.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. Je vous ai demandé si d'autres organismes ou structures abondent dans votre sens ou si vous êtes le seul avec votre cabinet de consultation à proposer ce modèle. Vous n'ignorez pas que, par ailleurs, la réforme des retraites est en cours, qui elle aussi implique un effort de clarification.

M. Marc de Basquiat. Je répartirai ces structures et organismes en deux catégories.

J'imagine que vous entendrez l'UNAF (Union nationale des associations familiales), qui voue un certain attachement historique au quotient familial en considérant qu'il constitue la base de la politique familiale ; ce qui me paraît relever d'une vision tournée vers le passé.

L'UNAF et d'autres vous expliqueront que la prime au troisième enfant est très importante, car la France a besoin d'une démographie dynamique. Bien que sympathique, cette conception est, elle aussi passéiste, pour ma part j'ai une famille nombreuse, mais je ne vois pas pourquoi l'État financerait particulièrement mes enfants.

D'autres associations, comme ATD Quart-monde, partagent mon point de vue sur l'individualisation de l'aide, et considèrent qu'il est temps d'adopter un système plus dynamique permettant aux gens d'opérer des choix plus rationnels.

J'imagine qu'au cours de vos travaux vous entendrez des choses extrêmement variées.

Mme Zivka Park. Je partage le constat que vous établissez en évoquant le tableau impressionniste que forme notre système d'aide familiale. Il me semble aussi qu'une aide au premier enfant mériterait d'être instituée, les familles n'ayant qu'un enfant représentant 43 % de l'ensemble.

Toutefois, vos explications ayant été assez techniques, je n'ai pas bien saisi les quatre piliers que vous avez évoqués ; vous avez mentionné le social, le familial et le social, mais je ne vois pas ce qu'englobe ce que vous avez appelé le spécifique.

M. Marc de Basquiat. Il faut effectivement revenir à ce tableau impressionniste que j'ai dépeint, qui montre d'un côté les aides sociales, qui s'adressent globalement aux familles démunies, d'un autre les avantages fiscaux qui profitent aux familles aisées, puis les prestations familiales, qui s'adressent à tout le monde, mais ne sont servies qu'à partir du premier enfant, et enfin le spécifique, qui concerne les parents isolés, les étudiants, etc.

Cette dernière catégorie propose des aides sur mesure, répondant à des cas particuliers pouvant être très nombreux, mais se situant en dehors de la généralité. Je prétends qu'il s'agit de briques qui devraient évoluer vers des prestations sociales délaissant quelque peu la dimension « enfant », des mesures fiscales ignorant cette dimension, des prestations spécifiques visant les cas particuliers, et les aides familiales, qui doivent constituer le cœur du dispositif d'aide à la famille.

Les allocations familiales doivent attribuer une somme égale pour chaque enfant de façon systématique et homogène ; c'est la conception globalisante de l'allocation unique qui n'appelle pas de débat. De ce fait, les autres aspects sont à mes yeux beaucoup plus indépendants de celui-ci.

M. le président Stéphane Viry. Pour filer, monsieur de Basquiat, la métaphore de votre tableau impressionniste, pourriez-vous préciser ce que vous appelez les « curiosités » que vous y placez ?

M. Marc de Basquiat. Mon Dieu ! Vous êtes un homme très courageux ! (*Sourires.*)

Il existe dix aides destinées aux familles de quatre enfants, au sein desquelles figure la prime de Noël, la prime de fin d'année (PFA), qui dépend du nombre et de l'âge des enfants. À cela s'ajoute le soutien du RSA lié aux enfants, calculé en fonction de la déduction d'une

partie du quotient familial, au point que ce complément attribué au titre du RSA peut être négatif ; dans ce cas cette prestation produit un effet négatif sur les ressources liées à l'enfant.

C'est un exemple pris parmi d'autres calculs aboutissant à des résultats absolument aberrants.

Mme Pascale Boyer. Sans vouloir opposer encore une fois les territoires ruraux aux territoires urbains, on constate que les familles situées dans des zones ultra-rurales, dont plusieurs enfants ont parfois besoin de partir au même moment, rencontrent des difficultés, ou doivent parfois renoncer, à les envoyer étudier dans les métropoles parce qu'il n'y a pas de pôle universitaire proche.

J'entends bien que cela pourrait plus relever de la politique sociale, mais je constate que dans ma circonscription d'élection des familles n'envoient pas leurs enfants faire des études supérieures ou entrer en apprentissage, notamment pour des raisons de transport ou d'hébergement, mais aussi par manque de moyens, malgré les bourses existantes.

C'est pourquoi je ne suis pas hostile au principe d'une allocation unique, mais à la condition qu'elle soit modulée en fonction des territoires.

M. Thibault Bazin. Je ne partage pas votre avis sur tous les sujets que vous évoquez, mais votre message a le mérite d'être cohérent avec la conviction qui est la vôtre.

Le prérapport sur les fraudes sociales, de Mmes Carole Grandjean, députée, et Nathalie Goulet, sénatrice, remis au début du mois au Premier ministre montre que des familles ont parfois bénéficié de prestations pleines dans plusieurs pays différents.

Je peux citer un exemple dans la commune de Lunéville où des familles ont perçu jusqu'à 6 000 euros au titre de divers types de prestations sociales ; pour vingt-deux familles, l'ensemble a représenté un million d'euros.

Il est certes possible de rendre la politique familiale plus efficace, mais on constate que des abus sont possibles. L'attribution de forfaits automatiques ne risque-t-elle pas d'être source de dérive s'il n'y a pas d'examen au cas par cas de la situation de chaque famille ?

Par ailleurs, la fiscalité attachée aux déchets peut produire des effets sur les familles, notamment celles qui sont séparées, car elle peut prévoir le versement de prestations à taux plein attaché aux enfants perçu par les deux parents.

Enfin, les enfants handicapés peuvent nécessiter des poids de déchets plus importants ; dans le cadre d'un forfait, et à l'heure où l'on parle de rassembler les prestations servies, comment prendre en compte les difficultés particulières nécessitant un peu plus d'aide ?

M. Marc de Basquiat. La situation des enfants vivant en zones rurales pose une question clé. Elle donne un très bon exemple de la zone spécifique dont le traitement ne me semble pas tant relever du traitement social que de ce que j'appelle précisément le spécifique.

Il me semblerait intéressant que les territoires puissent disposer de moyens propres à financer des solutions adaptées à leur réalité, comme la situation des jeunes rencontrant des difficultés pour accéder aux pôles universitaires que vous avez évoqués. Je ne pense pas que la réponse puisse ressortir à l'échelon national, mais à l'échelon local le plus proche de la situation.

S'agissant des fraudes évoquées par M. Bazin, je considère que plus le système est simple, plus il est facile de le contrôler. En effet, lorsqu'il est incompréhensible, il faut dépêcher sur le terrain des personnes titulaires d'un bac +14, seules à même de résoudre le problème.

La solution à laquelle je pense est très simple : forfait individuel de 200 ou 250 euros par enfant selon l'âge pour tout le monde, où que l'on soit sur le territoire national. Dans un tel système, si un indu est perçu, cela est très visible ; c'est pourquoi j'estime que la simplicité des mécanismes mis en œuvre constitue une alliée dans la lutte contre la fraude.

J'imagine par ailleurs que vous faites allusion à la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMI), dont je ne suis pas spécialiste. Il est toutefois certain qu'elle relève de ces domaines dans lesquels les politiques doivent être plus ajustées afin de prendre en compte les exceptions. Il s'agit là aussi d'une dimension additionnelle ne pouvant être prise en compte par le forfait.

M. le président Stéphane Viry. Merci, Monsieur Basquiat ; en quelque sorte, vous nous proposez une autre réforme systémique en plus de celle des retraites qui va nous occuper pendant quelques mois ! (*Sourires*)

La séance s'achève à quinze heures quinze.

7. Audition, ouverte à la presse, de M. Victor Deschamps, maître de conférences à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, membre du laboratoire de sociologie juridique

Mercredi 2 octobre 2019

M. le président Stéphane Viry. Mes chers collègues, dans le cadre de notre mission d'information nous consacrons nos premières auditions à des réflexions d'ordre général sur l'évolution de la structure familiale et de la notion de famille. Nous avons entendu dans ce contexte des philosophes, des sociologues et des économistes avec lesquels nous avons eu des propos très libres en vue de nous nourrir de leurs regards et de leurs conceptions.

Nous poursuivons cette phase d'auditions en recevant ce jour M. Victor Deschamps, maître de conférences à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, avec lequel nous évoquerons les évolutions qu'a pu connaître en France le modèle familial, mais aussi la question plus spécifique de la filiation.

Monsieur Deschamps, vous êtes l'auteur d'une thèse sur la notion de filiation, notion complexe qui comporte de multiples facettes juridiques, psychologiques, biologiques et sociologiques.

Vous vous êtes particulièrement intéressé à la cohérence de ce concept et à ses fondements face au développement de techniques comme l'assistance médicale à la procréation (AMP).

Nous sommes donc au cœur de nos préoccupations et nous sommes très intéressés aujourd'hui par votre analyse pour mieux cerner ce qui actuellement fait famille et quels sont les impacts des évolutions récentes sur notre politique familiale.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Cette mission d'information a pour objectif de travailler sur la politique familiale entendue au sens le plus large, pour voir comment elle s'adapte afin de répondre aux grands défis de notre époque et comment l'on fait famille aujourd'hui.

Votre intervention ce jour est particulièrement opportune. En effet, nous allons incessamment sous peu aborder l'article 4 de la loi de bioéthique qui traite spécifiquement de la filiation. Nous sommes donc très heureux de vous entendre dans ce cadre.

La procréation médicalement assistée (PMA) pour toutes est actée à ce stade. Il s'agit à présent de s'interroger avec vous sur les conséquences sociétales et juridiques de cette évolution en matière de filiation dans le titre VII du Livre premier du Code civil. Une rédaction est proposée aujourd'hui, la question est de savoir si elle est suffisante en l'état ou si elle doit évoluer et s'il faut continuer à y travailler.

Tels sont les sujets sur lesquels nous sommes heureux de vous entendre aujourd'hui.

M. Victor Deschamps, maître de conférences à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, membre du laboratoire de sociologie juridique. C'est en tant que juriste spécialiste du droit de la filiation que je m'exprime ce jour devant vous.

Concernant l'établissement de la filiation au sein des couples de femmes ayant recours à une AMP, je souhaite tout d'abord préciser ce dont il est question lorsque l'on parle

de filiation. Chacun se fait une représentation de ce qu'est la filiation. Or pour le juriste, cette notion possède un sens bien précis. Elle désigne un lien de droit. La filiation désigne en effet le lien de nature juridique qui unit un enfant à ses parents. Ce lien de droit n'existe qu'à condition d'avoir été établi. Il faut que le droit passe pour qu'un lien de filiation soit établi entre un enfant et ceux qui sont reconnus comme ses parents.

Cela se fait au moyen de différents modes d'établissement de la filiation. Il s'agit de mécanismes techniques qui permettent de rattacher juridiquement un enfant à ceux qui sont responsables de sa venue au monde.

Initialement l'article 4 du projet de loi bioéthique prévoyait la création d'un nouveau mode d'établissement de la filiation appelé « déclaration commune anticipée de volonté » qui aurait été inséré dans un titre VII *bis* du Code civil réservé aux enfants nés d'une AMP effectuée au sein d'un couple de femmes.

À la suite des auditions réalisées par la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la bioéthique, le gouvernement et la rapporteure ont déposé un amendement adopté par la commission qui prévoit de réintégrer la filiation des enfants nés d'une AMP au sein d'un couple de femmes dans le titre VII du Livre premier du Code civil.

Cette évolution me semble positive puisqu'elle va dans le sens d'une égalité de traitement de tous les enfants nés d'une AMP avec don de gamètes. Toutefois, d'un point de vue juridique la proposition formulée n'est pas satisfaisante. Car il est toujours prévu d'instaurer un régime juridique dérogatoire applicable aux seuls couples de femmes. On entre dans le Code civil, on recourt à la reconnaissance, mais il s'agit d'une reconnaissance propre aux enfants nés d'un couple de femmes.

Si le projet était adopté en l'état, les femmes bénéficiant d'une AMP avec don de gamètes devraient procéder à une reconnaissance conjointe anticipée de l'enfant devant le notaire chargé de recueillir le consentement à l'AMP. Une fois l'enfant venu au monde, c'est cette reconnaissance conjointe anticipée qui établirait sa filiation de manière indivisible à l'égard de ses deux mères.

Bien que nous soyons revenus dans le titre VII du Code civil et que nous ayons recours à cette institution bien connue qu'est la reconnaissance, il s'agit en réalité d'un copier-coller du régime juridique prévu pour la déclaration commune anticipée de volonté. Le nom est différent, mais le régime juridique reste le même : un régime juridique propre aux enfants nés au sein d'un couple de femmes.

L'amendement voté en commission, tout comme le projet de loi, procède ainsi à une double différence de traitement. Si la femme qui porte l'enfant et qui accouche est en couple avec un homme ou célibataire, sa filiation s'établira par la mention de son nom dans l'acte de naissance de l'enfant, selon l'article 311-25 du Code civil. En revanche, en l'état actuel du projet, si elle est en couple avec une femme, la filiation s'établira par l'effet de la reconnaissance conjointe anticipée. Il y a là une première différence de traitement.

S'agissant de la femme qui n'accouche pas, une seconde différence de traitement se présente par rapport à l'homme qui consent à une AMP avec don de gamètes. Alors que ce dernier peut bénéficier de la présomption de paternité s'il est marié ou procéder à une reconnaissance avant ou après la naissance de l'enfant, la femme qui consentirait à l'insémination de sa compagne devrait nécessairement faire établir sa filiation par la reconnaissance conjointe anticipée.

Or cette double différence de traitement n'est pas justifiée par une différence de situation. Le lien qui unit une femme à l'enfant qu'elle porte et dont elle accouche est indifférent de sa situation conjugale. Dans tous les cas, la gestation et l'accouchement exigent que sa filiation soit établie par la mention de son nom dans l'acte de naissance.

Si l'on se place ensuite du point de vue de la femme qui ne porte pas l'enfant, celle-ci se trouve dans une situation identique à l'homme qui consent à une AMP avec don de gamètes. Ils ont l'un et l'autre consenti à l'insémination de leur compagne avec le sperme d'un tiers donneur.

Il a donc bien là une différence de traitement qui n'est pas justifiée par une différence de situation. Juridiquement, nous pouvons y voir une discrimination.

Pour y remédier tout en sécurisant la filiation des enfants nés au sein d'un couple de femmes et en préservant le droit actuellement applicable au sein des couples composés d'un homme et d'une femme, il suffirait d'étendre le régime juridique applicable à la filiation des enfants nés au sein de ces derniers. Ce régime juridique, hérité de l'article 311-20 du Code civil, serait parfaitement cohérent au sein des couples de femmes puisqu'il fonde la filiation des enfants nés d'une AMP sur le consentement exprimé par leurs parents devant notaire.

Aujourd'hui, au sein d'un couple composé d'un homme et d'une femme bénéficiant d'une AMP, la filiation de l'enfant repose en effet sur le consentement exprimé par les parents devant le notaire. Deux mesures prévues à l'article 311-20 du Code civil permettent de s'en convaincre. Si l'homme qui a consenti l'AMP ne reconnaît pas l'enfant, il est possible d'agir en justice et de forcer l'établissement de la filiation en prouvant son consentement. La filiation peut donc être établie de manière forcée sur la preuve du consentement. Réciproquement, il est possible de contester la filiation de l'enfant né d'une AMP avec don de gamètes en prouvant soit que l'enfant n'est pas né de l'AMP, mais procréé charnellement, soit que le consentement qui avait été exprimé dans un premier temps a été privé d'effet par la rétractation ou par sa caducité.

Nous disposons donc aujourd'hui d'un régime qui fonde la filiation sur le consentement des parents à l'AMP. Puisqu'il est envisagé de permettre demain à deux femmes de consentir à une AMP, il serait parfaitement cohérent d'étendre l'article 311-20 du Code civil aux couples de femmes. Cela aboutirait à l'établissement de la filiation à l'égard de celle qui accouche par la mention de son nom dans l'acte de naissance et l'établissement de la filiation à l'égard de sa conjointe par une reconnaissance identique à celle qui peut aujourd'hui être faite par l'homme qui consent à une AMP.

Cet alignement du régime de l'article 311-20 impliquerait de renoncer au caractère conjoint et anticipé du mode d'établissement de la filiation prévu dans le projet de loi. Toutefois, cela ne poserait pas de difficulté.

Le caractère conjoint a été proposé dans le projet de loi afin d'éviter toute hiérarchie entre les deux femmes qui consentent à l'AMP. Les représentants du monde associatif ont critiqué le fait qu'actuellement, lorsque deux femmes ont recours à une AMP à l'étranger, une hiérarchie s'observe entre elles. En effet, la filiation s'établit à l'égard de celle qui porte l'enfant par la mention de son nom dans l'acte de naissance, et s'établit ensuite à l'égard de sa compagne par la voie de l'adoption. Outre le fait que l'adoption ne peut être sollicitée qu'au sein des couples de femmes mariées, la femme qui a accouché a la possibilité de s'opposer à l'adoption de l'enfant par sa compagne, ce qui pose un certain nombre de difficultés notamment en cas de séparation du couple une fois l'enfant venu au monde.

C'est donc la volonté d'effacer cette hiérarchie qui a conduit le gouvernement à proposer un mode d'établissement conjoint.

Néanmoins, si nous avons recours à l'article 311-20 et si nous étendions le droit actuellement applicable au sein des couples hétérosexuels, cela n'impliquerait aucune hiérarchie entre les deux femmes, puisque nous ne passerions plus par l'adoption mais directement par le titre VII du Code civil.

Aujourd'hui, lorsqu'un couple composé d'un homme et d'une femme recourt à une AMP, la filiation s'établit différemment à l'égard de l'homme et à l'égard de la femme. Pour autant, personne ne songe à y voir une quelconque hiérarchie entre le père et la mère. Cette différence du mode d'établissement de la filiation n'est que la conséquence du fait que l'un des membres du couple a accouché et l'autre non. Mais une fois la filiation établie, aucune différence ne se manifeste quant à ses effets. La femme qui accouche n'a aucun pouvoir de s'opposer à l'établissement de la filiation à l'égard de son compagnon. Il en irait de même demain pour les couples de femmes.

Le caractère anticipé de la reconnaissance s'expliquait quant à lui par le souhait de prévenir des situations qui se rencontrent en réalité très rarement en pratique et qui peuvent en outre déjà être réglées par l'application du droit positif.

La volonté était d'éviter que la femme qui consent à l'AMP mais ne porte pas l'enfant s'abstienne de faire établir sa filiation. Cependant, actuellement lorsque l'homme qui a consenti à une AMP s'abstient de faire établir sa filiation, la mère de l'enfant peut agir en justice pour forcer l'établissement de cette filiation en prouvant le consentement exprimé par cet homme. Il pourrait en aller de même demain au sein des couples de femmes. Il suffirait à la femme ayant porté l'enfant d'aller voir le juge, de lui remettre le consentement exprimé par sa compagne pour que la filiation soit judiciairement établie.

Le deuxième intérêt invoqué au soutien du caractère anticipé était d'éviter l'établissement de la filiation à l'égard d'un tiers mal intentionné qui chercherait à reconnaître l'enfant né d'une AMP à la demande d'un couple de femmes. Mais cette situation est très hypothétique. Nous ne disposons d'aucun cas de jurisprudence correspondant. Et même si cette situation se présentait, elle pourrait être réglée par l'application du droit positif.

Si un tiers venait reconnaître l'enfant né d'une AMP réalisé au sein d'un couple de femmes, la mère ou sa compagne pourrait intenter une action en contestation de la filiation. En ce cas, de deux choses l'une : soit l'enfant a bien été procréé par ce tiers qui a eu une relation sexuelle avec la mère, dans ce cas il est logique que la filiation soit établie à son égard, soit ce n'est pas le cas, alors la filiation est détruite et permet à la deuxième mère de reconnaître l'enfant.

Le droit applicable actuellement permet donc de répondre à ces situations.

L'extension de l'article 311-20 m'apparaît comme la meilleure des solutions. D'un point de vue textuel, contrairement à ce qui a été affirmé par le Conseil d'État dans son avis du 24 juillet 2019, les modifications seraient minimales. Cela impliquerait de modifier deux alinéas de l'article 311-20 pour qu'il ne soit plus réservé aux couples composés d'un homme et d'une femme mais étendu aux couples de femmes et aux femmes non mariées. Cela ne changerait rien à la situation des couples hétérosexuels qui pourraient continuer à faire établir leur filiation comme ils le font à présent. Cela n'introduirait aucune hiérarchie entre les deux mères, pas plus qu'il n'y a de hiérarchie entre la mère et le père actuellement. Cela permettrait de sécuriser la filiation des enfants nés au sein de couples de femmes. Aucun couple

hétérosexuel ne se plaint en effet d'une insécurité tenant au régime juridique qui lui est applicable. Cette sécurité serait donc la même au sein des couples de femmes. Et cela permettrait enfin de régler la situation des enfants nés d'une AMP à l'étranger avant l'entrée en vigueur de la loi. En effet, en l'état actuel du projet, dans la mesure où la filiation serait attachée au consentement à l'AMP, toutes les femmes ayant consenti à l'AMP hors du cadre nouveau qui est prévu ne pourraient pas faire établir leur filiation selon les nouvelles modalités.

M. le président Stéphane Viry. Selon vous, la clé de voûte serait donc l'extension du régime juridique appuyé sur l'article 311-20 du Code civil.

M. Victor Deschamps. Cette extension me semblerait en effet à la fois cohérente et pertinente. Elle me semblerait cohérente, car l'article 311-20 fonde déjà la filiation des enfants nés d'une AMP sur le consentement des parents.

Le Conseil d'État a invoqué le fait que la filiation serait fondée sur la « vraisemblance biologique ». Mais la filiation de l'enfant n'est pas fondée sur la vraisemblance biologique. L'enfant n'est pas rattaché à n'importe quel couple composé d'un homme et d'une femme pouvant vraisemblablement passer pour ses parents. L'enfant est rattaché juridiquement à l'homme et à la femme qui ont consenti à l'AMP.

La notion de vraisemblance biologique a été invoquée en 1994 lorsque l'on a eu recours au mécanisme de la procréation charnelle en matière d'AMP. Il a été dit alors que l'on pouvait avoir recours à l'AMP parce que les apparences étaient sauvées. Nous nous trouvions à l'époque dans une logique biologique. Nous avons considéré que l'on pouvait avoir recours à des mécanismes fondés sur la biologie dans une hypothèse où la biologie n'avait aucune part, en vertu de la crédibilité du système. En réalité, le système mis en place en 1994 fondait déjà la filiation sur le consentement. Le régime inscrit à l'article 311-20 du Code civil le montre bien. Si l'homme ne reconnaît pas l'enfant, la filiation est établie sur la base du consentement. Si un homme qui n'a pas consenti reconnaît l'enfant, cette filiation peut être contestée.

Il serait donc cohérent d'avoir recours à l'article 311-20 et à une extension aux couples de femmes et aux femmes non mariées du régime juridique déjà applicable. C'est d'ailleurs le choix qui a été posé par les législateurs étrangers, notamment belges et québécois, qui ont choisi d'étendre aux couples de femmes bénéficiant d'une AMP le régime juridique applicable aux couples hétérosexuels, qu'ils procréent charnellement ou dans le cadre d'une AMP.

M. le président Stéphane Viry. Dans la note qui vous a été remise avant la présente audition, la question suivante vous était posée : le droit de la filiation est-il adapté aux formes contemporaines de la parentalité, notamment la PMA ? J'ai cru comprendre que votre réponse à cette question était positive et qu'il n'était pas nécessaire de tout réinventer. Vous me direz s'il en va bien ainsi.

Par ailleurs, en tant que juriste vous avez forcément une volonté de rigueur et de lisibilité. Quelle importance accorderiez-vous à ce titre au fondement de la filiation ? Jadis un étudiant en droit de première année comprenait rapidement que la filiation était établie par deux ou trois modes. C'était dans l'ensemble assez mathématique. La façon dont notre droit évolue va-t-elle selon vous dans le sens d'une lisibilité accrue ou au contraire d'une complexité renforcée par rapport à l'idée que nous pouvons nous faire, in fine, de la famille ?

M. Victor Deschamps. Lorsque l'on envisage la PMA, il n'est pas question de parentalité mais de parenté. Les juristes distinguent ces deux notions. Le parent est celui qui

est responsable de la venue au monde de l'enfant, qui l'a procréé soit charnellement soit dans le cadre d'une AMP. La parentalité renvoie pour sa part à la prise en charge effective d'un enfant mineur.

La filiation, lien de droit, est fondée sur la parenté et peut avoir des conséquences sur le plan de la parentalité. Celui qui a engendré l'enfant est reconnu juridiquement comme son parent et cette reconnaissance juridique par l'établissement d'un lien de filiation entraîne des effets en matière notamment d'autorité parentale et de prise en charge de l'enfant.

À la question de savoir si la filiation est adaptée aux nouvelles formes de parenté, je répondrais par l'affirmative. Mais cela suppose de changer le regard que nous portons sur notre droit, en particulier sur le titre VII du Livre premier du Code civil.

Si l'on considère que le titre VII est fondé sur la biologie, alors il est logique de considérer qu'il est incohérent d'avoir recours à ses mécanismes lorsque l'on sait que l'enfant n'est pas lié biologiquement à ses parents. C'est le point de vue d'un certain nombre de juristes. Or je ne le partage pas.

Le Code civil n'a jamais affirmé que la filiation du titre VII était fondée sur le lien biologique. Il nous dit que la filiation maternelle est fondée sur la maternité et la filiation paternelle sur la paternité. Autrement dit, la filiation, ce lien de droit, est fondée sur la parenté, qui est un lien de fait.

Pourquoi en sommes-nous arrivés à une analyse biologique du fondement de la filiation ? Historiquement, il n'existait qu'une seule manière de faire des enfants : la procréation charnelle. Nous ne posons donc pas la question de savoir ce qu'était un parent. Le parent était celui qui avait procréé charnellement l'enfant. En revanche, la question à laquelle ont été confrontées les sociétés depuis la nuit des temps, et les juristes en particulier, n'était pas de savoir ce qu'était un parent mais de savoir comment prouver qui étaient les parents, notamment qui était le père. Pour la mère s'appliquait l'adage « *mater semper certa est* » (la mère est certaine). C'est une règle de preuve. Cela ne signifie pas que la mère ne peut être que la femme qui a accouché, mais que, l'enfant sortant de son ventre nous n'avons aucun doute sur le fait que la femme qui l'a mis au monde est bien sa mère. En revanche, pour la paternité, nous avons de grandes incertitudes.

Notre droit et nos modes d'établissement non contentieux de la filiation ont donc été pensés afin de pallier ces incertitudes et ont été fondés sur des présomptions. En l'absence de certitude, nous avons présumé que le mari de la mère était le père de l'enfant, ou que l'homme qui procédait à une reconnaissance n'allait pas reconnaître l'enfant du voisin et était donc bien celui qui l'avait procréé, ou encore que l'homme qui se comportait à l'égard d'un enfant comme son père l'était dans les faits.

À partir des années 1950, la science a découvert dans les gènes le moyen de prouver avec certitude l'identité des parents. Mais la biologie n'était pas le fondement de la filiation. Elle était un moyen de prouver la procréation. Le fondement de la filiation était la procréation, l'objet de la preuve, et la biologie n'était qu'un moyen de prouver.

Néanmoins, comme nous étions dans l'incertitude depuis la nuit des temps le fait d'accéder enfin à la certitude a suscité une forme de fascination à l'égard de la preuve biologique de la parenté. On a donc confondu le vrai fondement, la procréation, avec le moyen de le prouver, le partage d'un lien biologique. Mais cette confusion est passée inaperçue au début, car la procréation était nécessairement charnelle et nécessairement associée au partage d'un patrimoine génétique.

En réalité, le fondement de la filiation, c'est la procréation, dans une logique de responsabilité. Si l'on s'inscrit dans une logique biologique, l'on ne comprend pas les effets du lien de filiation. Pourquoi le partage d'un lien biologique entraînerait-il une obligation alimentaire ? Pourquoi le partage d'un lien biologique entraînerait-il une autorité parentale ?

En revanche, tout ceci se comprend si l'on raisonne sur le plan de la responsabilité. Celui qui est responsable de la venue au monde d'un enfant doit garantir à celui-ci les moyens de sa subsistance. Celui qui est responsable de la venue au monde d'un enfant est responsable de l'éducation et de la protection de cet enfant pendant sa minorité.

Au moment où les progrès de la science ont conduit à déconnecter la procréation de la sexualité et à introduire les gamètes d'un tiers donneur dans le processus de procréation, cette confusion entre la procréation et sa conséquence biologique est apparue au grand jour. Nous avons été confrontés à une contradiction : comment concilier la certitude de la preuve biologique de la parenté, lorsque la procréation est charnelle, et l'absence de lien biologique entre l'enfant et son parent lorsque la procréation a été médicalement assistée ? C'est là à mon sens le nœud des discussions que rencontrent les juristes actuellement.

Je suis convaincu que si l'on admet que le véritable fondement de la filiation réside dans cette idée de responsabilité, ces discussions pourront avancer. Dès décembre 1999, dans le rapport intitulé « Réformer le droit de la famille : propositions pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps » destiné au Garde des Sceaux rédigé préalablement à la grande réforme de la filiation de 2005 par Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, il était déjà écrit que l'essence du droit de la filiation et du titre VII du Livre premier du Code civil ne devait pas être recherchée dans la biologie. La biologie n'est qu'un moyen de prouver, mais le fondement de la filiation doit davantage se chercher dans l'idée de responsabilité.

Si l'on admet que la parenté tient une responsabilité dans la venue au monde d'un enfant, alors le titre VII est cohérent. Il est cohérent aujourd'hui pour la procréation charnelle, il l'est également pour la PMA avec ou sans tiers donneur, et il serait cohérent demain pour la PMA effectuée au sein d'un couple de femmes.

Sur la manière de présenter le droit de la filiation et la question de savoir si l'on ne s'achemine pas vers une complexification, il convient de repartir un peu dans l'histoire. La réforme opérée par l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation a œuvré à une simplification du droit de la filiation en consacrant un principe d'égalité entre toutes les filiations qui s'est traduit par une identité des modes d'établissement de la filiation (sous réserve de la présomption de paternité, dernier marqueur de la différence des filiations).

La filiation est établie en principe de manière non contentieuse. Les différents modes non contentieux d'établissement de la filiation présument le fondement de la filiation : soit la procréation charnelle, soit le consentement donné à une AMP. Lorsque la procréation est charnelle, il y a tout lieu de penser que le mari de la mère est celui qui a pris part à l'acte sexuel fécond. Lorsque la procréation est médicalement assistée, il y a tout lieu de penser que c'est le mari de la mère qui a consenti à l'AMP.

Cela se vérifie sur le terrain contentieux par la possibilité de contester la filiation, qu'elle ait été établie par présomption de paternité, par reconnaissance, ou par possession d'état, en apportant la preuve que le droit n'est pas conforme aux faits et que ce qui a été présumé par la présomption de paternité, la reconnaissance ou la possession d'état en réalité n'existe pas. Le droit a été véritablement simplifié dans la procréation charnelle et cela fonctionne tout aussi bien pour la PMA.

Le facteur de complication qui se présente aujourd'hui et qui rend les choses moins lisibles tant pour les universitaires que pour les étudiants à qui ils enseignent est en lien avec les sources du droit de la filiation. Nous assistons à une mutation jurisprudentielle, que l'on appelle communément le contrôle de proportionnalité. Traditionnellement, les juges étaient chargés d'appliquer la loi et la Cour de cassation, au sommet de la hiérarchie judiciaire, était chargée de vérifier que les juges du fond (premier degré) avaient bien appliqué la loi. Depuis quelques années, sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est demandé aux juges du fond non seulement d'appliquer la loi mais aussi de vérifier que cette application ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des parties au litige.

Nous avons donc d'un côté le droit, qui doit être appliqué, mais qui peut, si son application porte une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des intéressés, être écarté par les juges, au cas par cas, le tout sous le contrôle de la Cour de cassation. Le véritable facteur de perturbation en matière de droit général, et de droit de la famille et de la filiation en particulier, est cette mutation jurisprudentielle à laquelle nous assistons aujourd'hui.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Vous avez dit qu'une extension éventuelle de l'article 311-20 du Code civil ne soulevait a priori aucune question d'insécurité à ce stade. Pourtant, cet argument a été avancé dans le cadre de la rédaction de l'article 4 du projet de loi bioéthique, dont nous allons débattre ce jour. Pourriez-vous revenir sur la question de la sécurité ou de l'insécurité et nous expliquer pourquoi cet argument est avancé aujourd'hui ?

Par ailleurs, la semaine dernière nous avons en séance assujetti par amendement l'AMP à la condition du projet parental. J'aimerais avoir votre avis sur ce sujet.

Enfin, vous avez évoqué la présomption de paternité. Pourriez-vous développer ce point ?

M. Victor Deschamps. La sécurité tient davantage au caractère anticipé qu'au caractère conjoint de la reconnaissance souhaitée. Le caractère conjoint avait pour but, nous l'avons vu plus haut, d'éviter l'instauration d'une hiérarchie entre les deux membres d'un couple de femmes, situation qui n'aurait pas lieu d'être en réalité.

En quoi le caractère anticipé du mode d'établissement de la filiation serait-il davantage sécurisé ? Si une reconnaissance est effectuée *ab initio*, dans l'hypothèse où le second parent refuserait de faire établir sa filiation à la naissance de l'enfant, il suffirait de remettre la reconnaissance faite *ab initio* à l'officier d'état civil. Il ne serait pas nécessaire d'intenter une action judiciaire en établissement de la filiation. Il s'agirait en réalité davantage d'un gain de simplicité que d'un gain de sécurité. Mais alors, pourquoi prévoir cette simplicité uniquement pour les couples de femmes et non pour les couples formés d'un homme ou d'une femme ? Pourquoi ne permettrait-on pas à la mère au sein d'un couple hétérosexuel, en cas de dérobade du conjoint, de disposer elle aussi d'une reconnaissance anticipée pour lui éviter d'avoir à intenter une action judiciaire ?

Par ailleurs, les modalités concrètes prévues par le projet de loi s'avèrent plus limitées qu'il n'y paraît. En effet, le projet tel qu'il est aujourd'hui rédigé prévoit que la mère devrait saisir le procureur de la République qui serait chargé de transmettre la reconnaissance anticipée à l'officier d'état civil. Nous quittons donc une action judiciaire en établissement de la filiation pour une saisine du procureur qui serait chargé de faire le lien avec l'officier d'état civil.

Par conséquent, si la simplification est réelle, nous ne voyons pas pourquoi elle serait réservée aux couples de femmes. Et si nous voulions réellement simplifier les choses, je pense que nous pourrions nous dispenser de passer par le procureur de la République.

Par ailleurs, si l'idée est d'éviter qu'un tiers puisse reconnaître l'enfant, il me semble que l'on veut répondre ainsi à des situations qui se présentent relativement rarement en pratique. Il ne m'a pas semblé entendre les nombreuses associations de défense des droits des couples de femmes s'inquiéter de voir leur voisin ou leur facteur reconnaître leur enfant pour leur nuire. Une telle situation paraît très improbable. Et quand bien même elle se présenterait, le droit existant permettrait d'y répondre par le biais d'une action en contestation suivie d'une reconnaissance.

Il est vrai que s'il existait une reconnaissance anticipée, par le principe de priorité chronologique cette reconnaissance effectuée avant même la conception de l'enfant primerait tout établissement ultérieur. Nous pourrions y voir un avantage sécuritaire.

Mais là encore les modalités du projet viennent en quelque sorte neutraliser cet avantage. L'article 342-13 du projet issu de l'amendement n° 2066 prévoit en effet que, lorsque la filiation a déjà été établie à l'égard d'un tiers par reconnaissance, présomption de paternité, ou adoption, il faut contester cette filiation avant de transmettre la reconnaissance conjointe anticipée. En tant que juriste, je suis forcé de m'interroger. Soit la reconnaissance anticipée permet d'éviter qu'un tiers fasse établir sa filiation, et dans ce cas-là la question ne se pose pas, soit elle ne le permet pas et en ce cas le caractère anticipé ne présente aucun intérêt. Il me semble que nous avons là si ce n'est une contradiction du moins un problème d'articulation entre ces deux dispositions. Soit le caractère anticipé fait obstacle à l'établissement de la filiation par un tiers, dans ce cas il n'est pas nécessaire de prévoir quoi faire lorsqu'un autre lien est établi puisque cela serait impossible, soit il ne le permet pas et en ce cas il faut s'interroger sur le véritable intérêt de ce dispositif.

S'agissant du projet parental, sa réintroduction constitue un retour vers la rédaction du Code de la santé publique telle qu'elle était issue des lois de bioéthique de 1994. Il me semble en effet que dans sa version originelle le texte prévoyait que l'AMP visait à répondre à la demande parentale d'un couple – mention qui avait été supprimée par la suite.

Un tel retour n'est pas illogique. En effet, cette mention avait été supprimée pour insister sur le fait que l'AMP visait à répondre à une infertilité de nature pathologique ou à un risque de transmission d'une maladie à l'enfant. Nous voulions alors insister sur cette indication pathologique plutôt que sur la demande parentale, quand bien même cette demande parentale serait préalable à la demande d'AMP.

Or puisque l'exigence d'une infertilité pathologique est supprimée pour pouvoir ouvrir l'AMP aux couples de femmes et aux femmes célibataires, nous pouvons considérer qu'il est cohérent d'insister sur le projet parental.

Toutefois, supprimer la condition d'infertilité pathologique pour permettre aux couples de femmes et aux femmes célibataires d'avoir accès à l'AMP implique aussi de la supprimer pour les couples de personnes de sexe différent. Cela signifie qu'un couple composé d'un homme et d'une femme ne souffrant pas d'une infertilité pathologique pourra recourir à une AMP.

La question de savoir pourquoi un couple pouvant procréer charnellement agirait ainsi a été posée à Mme la ministre de la Santé. Il est vrai que cette question peut se poser. La première hypothèse à laquelle nous pouvons penser est celle d'un diagnostic préimplantatoire.

Ce diagnostic est très rigoureusement encadré aujourd'hui et le restera dans le cadre du projet de loi bioéthique tel qu'il est actuellement rédigé. Néanmoins si les conditions de ce diagnostic sont assouplies un jour, il pourrait y avoir à cet endroit une raison de recourir à l'AMP.

Par ailleurs, un autre point assez peu évoqué peut rendre également intéressant le recours à l'AMP pour un couple hétérosexuel fertile. Il faut pour cela mettre en lien les évolutions tenant la disparition de l'exigence de stérilité avec la possibilité d'une autoconservation des gamètes. Cette combinaison de la possibilité d'une autoconservation du sperme et du recours à l'AMP en l'absence d'infertilité pathologique renouvellera profondément à mon sens la question de la contraception. En effet, il sera possible pour un homme de faire congeler son sperme et de subir ensuite une vasectomie, avec la possibilité pour lui le jour où il voudra avoir un enfant de recourir aux paillettes congelées pour bénéficier d'une insémination de sa femme ou de sa compagne. C'est l'une des raisons pour lesquelles un couple hétérosexuel ne souffrant pas d'une infertilité pathologique pourrait vouloir recourir à l'AMP.

Quant à la présomption de paternité, elle avait historiquement une fonction probatoire, mais aussi vocation à préserver l'unité de la famille légitime. Le mari voyait sa filiation établie par la présomption de paternité et la filiation légitime établie par cette présomption était quasi incontestable. Le désaveu de paternité était un monopole du mari qui ne pouvait être exercé que de manière restrictive.

Progressivement, au fur et à mesure des réformes, la présomption de paternité est devenue une véritable règle de preuve. D'abord sous l'influence de la jurisprudence, par des arrêts marquants qui ont permis de contester la filiation établie par présomption de paternité n'apportant la preuve biologique contraire en cas de procréation charnelle, puis par la réforme de 2005 qui a souligné que la filiation pouvait être contestée, quel que soit son mode d'établissement. Aujourd'hui, la présomption de paternité est donc devenue une règle de preuve.

Néanmoins cette règle de preuve est limitée au mariage. Traditionnellement, on justifiait la réservation de la présomption de paternité au mariage par l'obligation de fidélité qui existe entre les époux. Dans ce cadre, la femme ne pouvant avoir de relations sexuelles avec un autre homme que son mari, il y a tout lieu de penser que si elle est enceinte c'est que l'enfant est issu d'une relation sexuelle avec celui-ci.

Cependant nous ne pouvons plus désormais rattacher la présomption de paternité à l'obligation de fidélité, car, selon l'article 312 du Code civil, est couvert par la présomption de paternité l'enfant conçu ou né pendant le mariage. Or l'enfant qui est simplement né pendant le mariage a été conçu avant, à une époque où l'obligation de fidélité ne s'appliquait pas. Nous ne pouvons donc plus fonder de manière générale la présomption de paternité sur l'obligation de fidélité puisque sont couverts des enfants conçus à une époque où les deux parents n'étaient pas tenus par cette obligation.

La présomption de paternité constitue en réalité un héritage d'une tradition juridique, une facilité dans les modes d'établissement de la filiation dont bénéficient les couples mariés, mais cette institution repose sur la situation de fait suivante : lorsqu'un enfant naît au sein d'un couple marié, il a été conçu le plus souvent soit par les futurs mariés soit par les époux. Mais la présomption de paternité ne reposant plus sur l'obligation de fidélité, il est envisagé en doctrine de l'étendre au-delà du mariage, ce qui poserait de redoutables problèmes de preuve. Le concubinage étant une union de fait non constatée juridiquement, cela poserait en effet de nombreuses difficultés.

Il conviendrait plutôt de se demander si cet héritage du passé a encore un sens actuellement. Je pense qu'il faudra, dans le cadre d'une prochaine réforme de la filiation, réfléchir à la pertinence du maintien de la présomption de paternité. Cela chagrinerait probablement les juristes, car tout le monde est attaché à cette notion. De plus, elle avait historiquement un rôle beaucoup plus important que celui qu'elle occupe aujourd'hui. Le doyen Carbonnier affirmait ainsi que la présomption de paternité était le cœur du mariage, ce qui était vrai à l'époque où il s'exprimait.

Actuellement, il est compliqué d'affirmer à un couple de femmes mariées que la présomption de paternité est le cœur de leur mariage. Le droit a évolué, la société aussi. La question du maintien de la présomption de paternité se posera donc. Cela compliquera-t-il les choses ? En pratique, dans la mesure où un homme marié a déjà la possibilité de reconnaître son enfant et où le plus souvent c'est le père qui déclare la naissance à l'officier d'état civil, nous pourrions envisager que l'homme, marié ou non, qui déclare la naissance procède simultanément à une reconnaissance de l'enfant.

Mme Frédérique Meunier. Notre mission d'information ayant trait à la politique familiale, j'aurais voulu aborder rapidement avec vous le vaste sujet des familles recomposées.

Dans le cas d'un couple marié dont le mari a eu un enfant d'un premier mariage, qui a été reconnu par sa mère mais qui est de fait élevé par la deuxième femme de son père, au décès des parents l'on s'aperçoit que celle-ci ne pourra rien transmettre à cet enfant qu'elle a pourtant élevé sans que cela soit soumis à des droits de succession importants. N'y aurait-il pas selon vous une modification à effectuer sur ce point, sur la base du consentement qui a été fait par cette femme pour élever cet enfant et qui n'est pas contesté par la notoriété publique ?

Par ailleurs, les évolutions récentes dont vous parliez ne font-elles pas de la Cour de cassation une sorte de juge placé au-dessus du législateur ?

M. Victor Deschamps. S'agissant de la question des familles recomposées, nous touchons là à la distinction entre parenté et parentalité dont je parlais plus haut. Nous avons tendance actuellement à résumer la filiation à la minorité de l'enfant. Or la filiation est un lien par la vie et pour la vie. L'enfant au sens de la filiation n'est pas l'enfant mineur, mais « le fils » ou « la fille de ». L'autorité parentale est associée à la filiation, mais la filiation n'a pas uniquement pour fonction l'autorité parentale. Il faut à mon sens bien distinguer ces différentes questions. Sur le plan du droit de la filiation, le lien de droit doit être établi entre l'enfant et ceux qui l'ont engendré. Il faut distinguer l'existence de la filiation de ses effets.

Mais il existe des effets automatiques de la filiation, notamment en matière d'autorité parentale ou de succession, dont nous aimerions pouvoir disposer dans d'autres situations où la filiation est absente. Je pense qu'il faut distinguer ces deux questions. Or passer par la filiation pour bénéficier de ses effets dans des situations ne correspondant pas à la raison d'être du droit de la filiation constituerait une grande source d'incohérence. Ou alors il faudrait opérer un renversement global de notre droit de la filiation. Il faudrait repenser toutes les règles et décréter que la filiation n'est pas établie à l'égard du parent, celui qui a engendré, mais à l'égard de celui qui prend en charge l'enfant et s'investit dans son éducation. Nous renverserions ainsi le principe pour aboutir à un système équivalent à celui de l'adoption.

Je suis pour ma part attaché au système existant. L'avantage de fonder la filiation sur l'engendrement est que l'engendrement est objectif, non fluctuant. La volonté tournée vers la filiation qui se manifeste dans l'adoption n'est pas comparable à celle qui s'exprime dans le cadre de l'AMP. Dans l'AMP, la volonté est de faire venir un enfant au monde. Une fois l'enfant né, le fait de le vouloir ou non ne change rien au fait que c'est cette volonté initiale

qui a causé sa venue au monde. En revanche, dans l'adoption la volonté qui s'exprime est tournée exclusivement vers le rattachement juridique à cet enfant. Les vicissitudes de la volonté peuvent s'avérer bien plus gênantes dans ce contexte.

Le système de filiation tel qu'il est pensé aujourd'hui me semble donc bon. Cependant, le droit applicable aux nouvelles structures familiales mériterait d'être repensé. Je ne crois pas toutefois qu'il faille passer par la filiation pour gérer ces situations. Il faudrait en revanche adapter le droit applicable à l'autorité parentale aux successions afin de pouvoir y parvenir de manière satisfaisante. Mais importer l'institution qu'est la filiation, pour ses effets, dans des situations ne correspondant pas à ce pour quoi elle a été pensée serait à mon sens source d'incohérence.

Il existe actuellement des mécanismes en matière d'autorité parentale qui permettent d'associer les beaux-parents à l'éducation de l'enfant (délégation-transfert, délégation-partage). Nous pourrions agir sur cette question. Mais nous nous concentrerions en ce cas sur la minorité de l'enfant. Or l'enfant conservera sa filiation après sa minorité. Vouloir gérer les questions de minorité par la filiation revient à vouloir imposer à l'enfant un lien qui restera bien au-delà de sa majorité.

Nous pourrions donc introduire des évolutions sur le terrain de l'autorité parentale, mais aussi dans le domaine des successions. Nous pourrions par exemple prévoir une limitation des droits de mutation en cas de testament établi par une belle-mère à l'égard de l'enfant qu'elle a élevé. Les règles de droit pourraient ainsi être adaptées aux problèmes particuliers. En revanche, vouloir tout régler par la filiation, car la filiation implique un bloc d'effets qui semble particulièrement pratique dans un certain nombre de situations ne me paraît pas la meilleure voie à envisager. Il me semble préférable de penser une réforme de l'autorité parentale, de l'obligation alimentaire et du droit des successions. Nous pouvons changer ainsi les régimes juridiques ponctuels. En revanche, changer de système n'irait pas dans le bon sens.

Sur la question du contrôle de conventionalité ou de proportionnalité, j'ai de sérieuses réserves. Ce contrôle est en réalité la conséquence de condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme et, dans le domaine de la filiation, une anticipation d'éventuelles condamnations de la France par cette institution.

En matière de filiation, la Cour de cassation a mis en œuvre ce contrôle dans un certain nombre de décisions rendues notamment au cours de l'année 2016. Ce contrôle vise à vérifier que l'application des règles, notamment des règles de prescription des actions relatives à la filiation (concernant les délais portant sur les recherches de paternité, par exemple, ou la contestation de la filiation), ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes concernées, en l'occurrence au respect de la vie privée et familiale de l'enfant.

Pour l'instant, la Cour de cassation n'a jamais écarté les textes. Elle a permis leur application dans la mesure où ils n'entraînaient pas une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés. *A contrario*, le jour où l'on considérera que cette application porte une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des intéressés, cela impliquera la possibilité d'écarter cette même application.

Le contrôle de proportionnalité est mis en œuvre par les juges du fond, charge à la Cour de cassation de s'assurer qu'ils ont bien procédé à ce contrôle. La Cour de cassation effectue donc un contrôle du contrôle. Mais pour s'assurer que le contrôle a bien été effectué et vérifier que les intérêts en présence ont bien été pesés, elle doit procéder elle-même au contrôle et à la mise en balance des intérêts en présence, ce qui implique inévitablement une

appréciation des faits, quand bien même les faits soumis à son approbation seraient ceux constatés par les juges du fond. Or il s'agit là d'une mutation du rôle de la Cour de cassation.

Vis-à-vis de l'autorité de la loi, de la prévisibilité du droit et de l'égalité des citoyens devant la loi, cela pose des problèmes. La mise en balance des intérêts en présence est établie par le législateur de manière objective, une fois pour toutes, et pour tous. Lorsque le législateur envisage les délais de prescription des actions relatives à la filiation, il prend en compte les intérêts en présence. Or dire que l'on peut, au cas par cas, écarter les délais prévus soulève des difficultés. D'autant qu'en matière de prescription le délai n'est qu'un chiffre qui ne souffre pas d'interprétation. L'on est hors délai ou non. Dire qu'il faut vérifier que l'application du délai ne constitue pas une atteinte aux droits fondamentaux aboutit en réalité à une perte de repères. La prévisibilité du droit en prend un coup, ainsi que l'égalité des citoyens devant la loi. En effet, selon qu'on est jugé à Brest, à Lille, à Strasbourg ou à Toulouse il n'est pas certain que la pesée des intérêts en présence sera la même.

La Cour de cassation ne constitue pas un troisième degré de juridiction. Elle se trouve au-dessus de l'ordre judiciaire et n'a pas vocation à rejurer l'affaire, mais à s'assurer que les juges du fond ont bien appliqué le droit. Or la mutation à laquelle nous assistons aujourd'hui tend à la rapprocher d'une juridiction suprême à l'anglo-saxonne, qui importerait les méthodes de résolution de la Cour européenne des droits de l'homme pour éviter de se faire réprimander par celle-ci.

En réalité, je ne pense même pas que le fait que la Cour de cassation procède elle-même au contrôle de proportionnalité nous évitera de nouvelles condamnations par Strasbourg. En effet, le jour où la Cour européenne des droits de l'homme estimera que la mise en balance effectuée par la Cour de cassation n'est pas satisfaisante, une condamnation pourra toujours survenir.

Ce contrôle de proportionnalité peut sans doute en certains domaines trouver des justifications. En revanche, en droit de la filiation, compte tenu des enjeux pratiques et symboliques en présence, il me semble important de s'en tenir à des règles légales et objectives. Si ces règles aboutissent, lorsqu'elles sont appliquées, à une méconnaissance des droits fondamentaux des intéressés, plutôt que de laisser aux magistrats la possibilité de les écarter au cas par cas, il serait préférable de les modifier. Par exemple, si les délais en matière de droit de la filiation sont jugés trop courts ou s'ils courent de manière trop rigide, il serait possible de prévoir des moyens d'adaptation.

Lorsqu'un enfant veut faire établir sa filiation, il bénéficie actuellement d'un délai de dix ans suspendu pendant sa minorité. Il peut donc agir jusqu'à ses 28 ans. Le problème est que généralement l'enfant qui a été privé de la connaissance de son père l'apprend au décès de celui-ci, qui intervient parfois après ses 28 ans. Si le père n'a pas procédé à une reconnaissance, il n'est alors plus possible d'agir en recherche de paternité. Nous pourrions prévoir une règle disposant que le délai de prescription ne commence à courir qu'à compter du jour où la personne a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant d'exercer l'action. Nous avons sur ce point des principes juridiques qui pourraient s'appliquer.

En réalité, en matière de droit de la filiation, l'article qui pose problème est celui qui a trait à la contestation de la filiation. Il s'agit de l'article 333 du Code civil, qui prévoit que lorsqu'une filiation a été établie et confortée par une possession d'état qui a duré plus de cinq ans la filiation devient totalement incontestable : quand bien même la personne à l'égard de laquelle cette filiation a été établie ne serait pas en réalité parent, quand bien même elle aurait cessé de s'occuper de l'enfant, quand bien même le véritable parent se serait manifesté, quand bien même il serait très riche et souhaiterait transmettre à l'enfant sa fortune, etc.

Je pense que cela tient simplement à la conjugaison de l'article 333 du Code civil. Selon cet article, lorsque la possession a duré plus de cinq ans et se poursuit, si tout le monde continue à vivre en bonne intelligence il est logique de protéger la stabilité familiale. En revanche, si la possession a duré, puis a cessé, rendre cette filiation incontestable devient beaucoup plus discutable.

Si nous prévoyons que l'action est fermée tant que la possession d'état dure, je pense que nous nous éviterions un certain nombre de situations dans lesquelles nous pourrions nous voir reprocher une atteinte au droit au respect de la vie privée des intéressés.

Plutôt que de changer de système, je pense donc que des modifications ponctuelles peuvent être apportées au système tel qu'il est prévu aujourd'hui, qui a une véritable cohérence et une véritable pertinence et qui, sous réserve d'adaptations majeures, nous permettrait à mon sens de faire face aux défis qui nous sont lancés.

M. le président Stéphane Viry. Merci beaucoup.

La séance s'achève à seize heures quinze.

8. Audition, ouverte à la presse, de Mme Gabrielle Radica, maître de conférences en philosophie à l'Université de Picardie Jules Verne (UPJV)

Mercredi 2 octobre 2019

M. le président Stéphane Viry. Nous poursuivons nos travaux sur les évolutions qui ont marqué la structure familiale dans notre société et sur la manière de « faire famille » en recevant Mme Gabrielle Radica, professeur de philosophie à l'Université de Lille, qui consacre ses recherches à la philosophie de la famille. « C'est en étudiant la philosophie morale et politique classique que j'ai repéré l'importance de l'institution familiale pour la compréhension de questions politiques, juridiques, sociales et morales », avez-vous déclaré. Vous comprenez aisément que, nous interrogeant sur l'adaptation de notre politique familiale au défi de la société du XXI^e siècle, nous ayons souhaité vous entendre.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Madame, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à débattre dans le cadre d'une mission d'information aux assez vastes contours, qui vise à répondre aux nombreux défis, sociétaux en particulier, qui se posent en ce XXI^e siècle. Puisque, notamment, la procréation médicalement assistée (PMA) est ouverte à toutes les femmes, on peut s'interroger sur la manière de « faire famille ». Peut-être nous direz-vous si ces nouvelles familles favorisent la famille libérale dont vous parlez.

Mme Gabrielle Radica, maître de conférences en philosophie à l'Université de Lille. Je vous remercie pour cette invitation à venir m'exprimer au sujet de l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle et je me réjouis de votre intérêt pour une approche philosophique de cette question.

La politique familiale semble rencontrer certaines exigences : elle doit faire sens pour tous, s'appuyer sur des principes clairs et lisibles, composer avec des mœurs et des pratiques qui résultent d'amples évolutions sociales. Enfin, elle inscrit son action dans la durée des familles, car l'alliance, la procréation, l'éducation, la solidarité, la redistribution économique représentent toujours des engagements à long terme. Changer leurs règles en cours de route ne peut se faire brutalement.

Une légitimité large et la continuité sont deux aspects de la cohérence dont vous suggérez qu'elle est décisive pour une politique familiale. Plus généralement, un parent, un enfant, un conjoint ne doit pas avoir le sentiment d'être tantôt reconnu comme tel, tantôt bafoué, en fonction des interlocuteurs publics qu'ils rencontrent, qu'ils soient maires, avocats, juges, médecins, personnel des crèches et des centres de protection maternelle et infantile (PMI) enseignants, assistants sociaux, psychologues, psychiatres, etc. Si les discours de ces personnes sont dissonants et leurs injonctions contradictoires, si la famille n'est pas la même pour l'état civil, les assistants sociaux et les médecins, les acteurs s'épuisent et se découragent.

En outre, une politique familiale libérale est confrontée à une tension entre le respect de la sphère privée d'une part, le volontarisme politique qui poursuit divers objectifs de promotion, de défense ou de protection de la famille d'autre part. Cette tension fait que l'on cherchera et refusera tout à la fois une définition de la famille. On répugnera notamment à expliciter dogmatiquement ou autoritairement les fonctions qu'elle remplit, alors que le gouvernement qui propose une politique familiale ne peut éviter d'avoir en vue certaines de ses fonctions.

Loin que le silence sur ce point soit souhaitable au motif que toute définition discriminerait ceux qui n'y satisfont pas ou qu'elle soulèverait trop de disputes, il faut plutôt tâcher de rendre une telle définition compatible avec le libéralisme ; elle doit donc être minimale, large, non restrictive et offrir une énumération non contraignante de fonctions familiales possibles : la procréation, les soins de vie, l'éducation, la solidarité, la socialisation, le soutien matériel... tous ces éléments pourraient y figurer utilement, sans qu'il faille pour autant les accomplir toutes pour se voir reconnaître comme une famille.

J'ajouterai quelques mots sur les principes d'égalité et de liberté auxquels la politique familiale française a régulièrement accordé une importance directrice, desquels elle peut continuer de tirer sa cohérence, et sur lesquels vous me questionnez.

La réalisation de ces deux principes en famille est délicate et sujette à toutes sortes de ratés. D'abord, la famille est un groupe différencié, asymétrique et même parfois hiérarchique. L'égalité, en ce sens, ne pourrait signifier la suppression de ces reliefs mais, plus modestement, la correction d'inégalités devenues insupportables : celles, par exemple, que subissaient les femmes avant les réformes du droit civil des années 1970 où les enfants autrefois dits illégitimes. C'est donc une visée plutôt correctrice que prométhéenne de l'égalité qu'il faut chercher.

La liberté, quant à elle, est exposée à de grands risques dans la famille car ce milieu rend possibles et abrite de multiples oppressions, dominations, exploitations, chantages et mauvais traitements contre lesquels chacun a besoin de garanties explicites et objectives.

Or deux attitudes symétriques nuisent au développement de cette complexe et fragile liberté familiale : l'excès d'intrusion et l'insuffisance d'intervention. Il est rare de prendre des mesures coercitives dans une famille sans menacer sa substance propre ; le sociologue Benoît Bastard ose dans une petite publication poser la question de savoir si les conjoints violents sont nécessairement de mauvais parents. Il remarque et déplore – mais il n'y a pas de bonne solution – que rares sont les décisions judiciaires dans ce domaine, par exemple les mesures d'éloignement, qui peuvent être inconditionnellement satisfaisantes.

À l'opposé, il n'est pas certain que la liberté familiale soit bien définie comme extension maximale de la sphère d'action de l'individu : son consentement, pour central qu'il soit – consentement au mariage, consentement au divorce... – n'est qu'une partie de la liberté en famille et il finit par la détruire si l'on se contente de lever toujours davantage les contraintes qui pèsent sur le choix des individus. Ainsi, la liberté de divorcer a paradoxalement pu diminuer, comme l'ont montré certaines études américaines, la capacité qu'avaient les femmes de négocier avec leur conjoint au sein du mariage aux États-Unis, faute de système de compensation suffisamment contraignant pour les maris qui voulaient divorcer. On pourrait craindre que la récente loi française sur le divorce ait des effets de ce type ; du moins faut-il y être attentif.

Je suis libre en famille d'abord si je me sens libre, et cette sécurité psychologique suppose que mon statut, mes liens de filiation, voire d'alliance, soient garantis et reconnus. La liberté familiale inclut la protection et la stabilité du lien familial et surtout du statut de membre de la famille. Ce statut se consolide si la personne est protégée contre les mauvais traitements, chantages et oppressions, toujours plus insidieux quand ils relèvent des proches. La liberté familiale ne s'oppose pas à ces statuts ; elle ne s'oppose pas non plus à toute contrainte ni à toute institutionnalisation : les individus qui forment une famille acceptent certains aspects du lien, ils cherchent la communauté et certains engagements et certaines dépendances ont du prix à leurs yeux.

Enfin, le privilège exclusif qui serait conféré à la liberté individuelle dans la définition globale de la liberté familiale délégitimerait l'action publique en matière familiale car il conduirait à ne relever que les interventions juridico-politiques intrusives et répressives ; on resterait aveugle au rôle constituant et protecteur que peut présenter l'action juridique et politique en matière familiale. Je ne critique pas la valeur du consentement, auquel je suis évidemment attachée, mais il ne doit être promu qu'en accord avec d'autres formes de liberté qui comptent tout autant en famille, en accord avec la spécificité de cette institution qui inclut l'individu et dont il ne peut seul tracer tous les contours.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Je vous remercie pour cet exposé. J'aimerais vous entendre répondre à la septième des questions qui vous ont été adressées, dont je rappelle la teneur : « Estimez-vous que la politique familiale française actuelle tend à favoriser la « famille libérale » telle que vous la défendez ? Dans quelle mesure estimez-vous qu'il convient alors de repenser tous les dispositifs afférents, qu'il s'agit des mécanismes financiers ou des politiques publiques sectorielles ? ».

Mme Gabrielle Radica. Pour moi, l'un des aspects d'une politique de la famille à la fois libérale et cherchant à respecter l'égalité est qu'elle tente de mettre à équivalence certains moyens pour accomplir certaines fins sans les classer, sans les évaluer implicitement. Une politique familiale libérale visera ou indiquera un objectif mais laissera les acteurs libres de choisir les moyens de le réaliser, en tablant sur le fait que la plupart le feront. Une telle politique repose donc aussi sur la confiance accordée aux membres des familles comme exerçant spontanément une série de fonctions.

Ainsi, une politique familiale est libérale quand elle encourage de façon strictement équivalente les femmes qui désirent allaiter et celles qui souhaitent retravailler au plus vite après un accouchement : quand sont sur le même plan la solution consistant à allonger le congé pour allaitement et l'aide au mode de garde du jeune enfant, le choix reste aux individus.

De même, pour un aspect très important des relations familiales qui engage le rapport entre les générations, une politique me semble libérale si, ayant reconnu certaines fins, telle la solidarité avec les aînés, comme bonnes, elle s'emploie à rendre équivalents le coût d'une aide extérieure et le coût que représente le soutien d'un proche pour un membre de sa famille – si elle parvient donc à ce que les coûts soient à peu près comparables au lieu qu'une solution coûte infiniment plus cher que l'autre.

La politique familiale est également libérale si elle respecte la parité. Ainsi, des mesures étaient proposées en Angleterre visant à compenser le coût financier que représenterait le fait de quitter son emploi pour aider un proche, mais elles ne concernaient que les hommes ; si les femmes s'occupaient de leurs proches, il n'y avait pas de compensation parce que l'on considérait que c'était naturel. Dans une telle construction, il manque évidemment à la politique familiale une considération égale des hommes et des femmes et de leur destination, à la fois professionnelle et familiale. Il en va de même pour la prise en charge des enfants et des personnes dépendantes.

En fournissant les conditions d'un vrai choix par des systèmes de compensation équivalents, une politique familiale libérale reconnaît le bien respectif de chaque solution : de même que prolonger la période d'allaitement ou retourner au travail étaient tous les deux des bons choix, on peut dire que rien ne remplace un professionnel dans le soin donné à un proche et que rien ne remplace les soins d'un proche, si bien que la politique publique n'a pas lieu de choisir entre les deux options. Une politique familiale capable d'identifier les différents choix importants pour les acteurs et de les soutenir à un niveau égal me semble être une politique libérale.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. On tend à considérer la politique familiale essentiellement sous l'angle nataliste en la focalisant sur l'enfant, mais vous avez évoqué les relations entre les générations. Estimez-vous donc que la politique familiale devrait englober tous les âges de la vie, et donc toutes les générations ?

Mme Gabrielle Radica. C'est bien mon avis. La famille est le lieu de passage d'une génération à une autre ; il serait surprenant que l'on soit aidé jusqu'à un certain moment de la vie et que soudain, tout cesse. Cela aussi fait partie de la cohérence de la politique familiale, me semble-t-il.

M. le président Stéphane Viry. Votre conception de la famille traduit le souhait d'une intervention publique et néanmoins le souhait de la liberté. Jugez-vous que cet équilibre a été maintenu au cours des dernières décennies en France par un État qui a toujours cherché à agir en cette matière par diverses politiques publiques ? Sinon, par où a-t-on pêché ?

Mme Gabrielle Radica. Il s'agit là des questions 2 et 3 du questionnaire que vous m'avez adressé, relatives à l'évolution du modèle français de politique familiale, à sa cohérence, à ses résultats et donc aux efforts supplémentaires qui peuvent être faits. Pour ce qui concerne le droit privé, des efforts visibles et évidents ont eu lieu en faveur de l'égalité intrafamiliale à partir des années 1970 – années avant lesquelles la situation était scandaleuse –, puis les choses se sont soudainement accélérées avant d'être systématisées, si bien qu'en cette matière la question est quasiment réglée.

Il est important de repérer dans ces efforts les deux sens de la liberté que j'ai suggérés. Non seulement a eu lieu une reconnaissance très importante de la liberté avec l'introduction du divorce par consentement, du droit à la contraception et de la tolérance du concubinage, mais on peut relever et apprécier comme spécifique de la politique familiale française, pour ce qui concerne le droit civil, un texte qui fait pour moi figure de modèle : la loi sur l'autorité parentale conjointe, qui inscrit dans l'ordre public l'impossibilité de céder l'autorité parentale. Elle relève de ce fait d'une autre conception de la liberté, qui n'est pas la liberté de consentement mais la liberté comme statut inexpugnable garanti par le législateur, y compris contre les concernés eux-mêmes, qui ne sont pas à l'abri de certaines manipulations en famille. Cette dualité doit être maintenue dans les politiques familiales, car on ne peut transiger avec certains statuts ; cette loi, à mon sens, est exemplaire.

D'autre part, la politique française de soutien aux familles a été et reste extrêmement volontaire, active, soucieuse de détails et inventive, se traduisant par des aides pour la petite enfance mais aussi au soutien des proches malades, etc. Une autre spécificité française importante qui explique pourquoi, selon moi, rompre d'un coup avec des traditions me semble difficile, est l'ancrage résolu et clair des mesures prises en matière de politique familiale dans un projet politique, républicain : un consensus transcendant les oppositions politiques a toujours existé sur la compatibilité entre un modèle individualiste du citoyen et l'évidence qu'il fallait soutenir la famille.

Pour le reste, on voit que divers efforts de cohérence sont régulièrement fournis : par exemple, des efforts, documentés par Dominique Méda, ont eu lieu en faveur de la cohérence entre le temps de travail et le temps familial. D'autres que moi, tels Jacques Commaille ou le Collectif Onze, ont aussi remarqué que la politique familiale dépend de très nombreux autres secteurs sociaux et qu'elle ne peut tout faire seule. Comment défendre une politique familiale efficace s'il y a un fort taux de chômage, si les inégalités sont criantes, si la culture n'est pas distribuée de façon satisfaisante ? La politique familiale est un maillon d'une grande chaîne et sa cohérence interne n'est pas tout ; il faut aussi, notamment, concilier ses objectifs avec ceux du monde du travail.

Pour ce qui est plus particulièrement des allocations et des aides, on a pu dire que la cohérence de l'ensemble a pu pâtir d'un système à deux vitesses, la promotion sans précédent de la liberté et de l'égalité dans le droit privé se doublant dans le cas de familles défavorisées d'une surveillance et d'une tutelle parfois présentées comme la contrepartie du maintien de l'aide sociale – tutelle que ne subissent pas des familles qui peuvent se passer de cette aide et qui, pourtant, pourraient être tout aussi délinquantes sur tel point ou tel autre. Aussi Jacques Commaille oppose-t-il « un droit civil libéral et égalitaire » à un droit social et une aide sociale parfois plus normatifs voire tutélaires.

Au sein des allocations familiales elles-mêmes existe une tension entre universalisme et politique ciblée des aides. Il me semblerait tout à fait regrettable pour la cohésion sociale ou la solidarité de renoncer à l'aspect universaliste. Le coût serait que les bénéficiaires des aides apparaîtraient désormais comme des charges, des consommateurs passifs des aides, alors que le message à adresser à toutes les personnes qui « font famille » est qu'elles participent, ensemble, à un effort de renouvellement des générations, sans que certaines profitent et que d'autres payent pour les autres.

Mme Frédérique Meunier. Vos intéressantes réflexions sont celles d'une philosophe. Considérez-vous que ce sont les individus d'une famille – un homme, une femme – qui la font évoluer, ou est-ce plutôt la politique qui fait évoluer la famille ? Par exemple, l'adultère, au siècle dernier, était considéré comme un délit pénal, et ce n'est plus le cas. En cette matière, le politique est intervenu pour accompagner la famille ; inversement, la famille n'intervient-elle pas pour que le politique réagisse ? D'autre part, qu'est-ce, pour vous, que « la famille » ? Qui est-elle ?

Mme Gabrielle Radica. Vous me posez la question des lois et des mœurs – laquelle donne la direction à l'autre – et je me garderai bien de donner une réponse unilatérale à cette interrogation. Ce serait vraiment une mauvaise idée, par exemple, de vouloir que la politique s'adapte systématiquement à l'évolution des mœurs. Il faut savoir repérer dans les évolutions des mœurs celles qui suscitent des résistances assez fortes, même si ces évolutions peuvent devenir majoritaires ; mais je suis bien sûr d'accord avec les cas tels que la dépénalisation de l'adultère, initiative heureuse du législateur. En revanche, accorder des droits aux femmes dans les années 1970, c'était plutôt courir après des mœurs déjà devenues largement égalitaires. J'assume avec sérénité la position du philosophe : je viens simplement montrer que certains problèmes sont plus compliqués qu'il ne le semble et que des positions trop idéologiques sont trompeuses. Enfin, pourriez-vous préciser ce que vous me demandez par « qui sont les familles ? ».

Mme Frédérique Meunier. J'aimerais savoir ce que vous entendez par « famille ». Est-ce le père, la mère, l'enfant, ou est-ce aussi la mère et l'enfant, ou encore la femme devenue indépendante et autonome et ses parents ? Dans la grande discussion au sujet de la PMA, on entend souvent dire : « Ce n'est plus la bonne notion de la famille, qui est composée du père, de la mère et de l'enfant ». Je combats cette idée en disant que la notion de famille a évolué, et qu'une famille, ce peut être aussi, par exemple, la mère qui élève seule son enfant.

Mme Gabrielle Radica. Je pense que la famille, ce peut être le père, la mère, l'enfant ; ce peut être la mère, la mère, l'enfant ; ce peut être la mère et l'enfant ; ce peut être le père et l'enfant ; ce peut être également un couple qui n'a pas de projet parental. C'est ce que je suggérais en disant que certaines fonctions se rattachent assez aisément, statistiquement et majoritairement à la famille et qu'il n'est plus adapté de vouloir absolument choisir, par exemple, entre la procréation et la solidarité dans la vie commune. Je pense que ces deux titres suffisent pour que l'on puisse parler de famille. Certaines définitions de la famille imposent qu'il y ait un enfant ; je ne suis pas d'accord avec cette idée, non pas simplement par intuition

mais parce que, me semble-t-il, vouloir absolument insister sur le critère de l'enfant, c'est oublier tout l'aspect matériel de vie commune, de tâches communes, de travail commun, de solidarité matérielle et morale, de soutien, de représentation de l'autre, etc. Tout cela fait partie de la famille.

Ensuite, si l'on va trop loin en ce sens, on pourrait demander : « Mais alors, quelle est la différence avec un colocataire dont je suis très ami et dont je m'occupe très bien ? ». C'est dire que si l'on s'engage trop dans la direction du soutien et de l'aide matérielle, on peut effectivement perdre la spécificité de la famille. C'est pourquoi, je l'ai dit, la définition de la famille pose un gros problème. Elle doit être large et accueillante et comprendre malgré tout l'alliance et/ou la filiation ; c'est ce qui permettra de distinguer un couple de deux colocataires. Toutefois, certains auteurs, dont une Canadienne, veulent désinstitutionnaliser le mariage et la famille, dissoudre la spécificité de la famille et en faire une communauté parmi d'autres, une association parmi d'autres. Mais il faut prendre garde à ce que l'on fait quand on touche à un critère que l'on considère comme important, voir ce que l'on perd et ce que l'on gagne.

Mme Christine Cloarec. Alors que des familles se décomposent, que les projets diffèrent selon les familles et l'on peut vivre différents projets familiaux, les politiques publiques doivent-elles continuer de s'adapter pour protéger les membres de la famille ? Par exemple, une femme mariée quitte son emploi pour s'occuper des enfants du couple ; ce choix familial est fait sans que l'on s'interroge sur ce qui se passera ensuite. Malheureusement, il arrive que les parents se séparent, et ce que vous avez construit à un temps donné vous desservira ensuite – je l'ai vécu. Cette suite d'événements touche souvent les femmes qui choisissent d'arrêter leur carrière professionnelle et qui s'en trouvent pénalisées. Faut-il continuer les politiques de réparation, les adapter aux changements de projets familiaux pour protéger chaque individu dans la famille à certains moments ?

Mme Gabrielle Radica. Vous traitez à la fois de la reconnaissance du « *care* » et de l'inégalité des genres qui a pour effet qu'au sein d'un couple, des stratégies communes font que l'on favorisera ensemble la profession d'un seul, cependant que l'autre prendra un emploi à mi-temps ou à un temps partiel, dévalorisant son propre travail. Il faut absolument en tenir compte d'une façon ou d'une autre mais c'est très difficile parce que, comme vous l'avez dit, on ne parvient pas à faire communiquer les deux temps, celui d'avant et celui d'après la séparation. Ce qui est donné avec plaisir et abnégation l'est indépendamment de l'idée que l'on en attendra quelque chose de précis en retour mais, après la séparation, les choses prennent une valeur complètement différente, et quand il faut solder les comptes, il est très difficile de le faire. Ces moments sont traumatisants parce que des biens qui avaient un sens commun prennent un sens comptable et qu'il faut les couper en deux. C'est un des défis de la politique familiale à venir parce que cette situation se banalise. Or, la manière dont sont vécues les séparations n'est pas toujours très cohérente : puisque la séparation est un droit, l'exercice de ce droit doit être facilité, mais l'on peut encore être stigmatisé quand on l'exerce. De plus, la séparation étant maintenant l'affaire quotidienne d'une très forte proportion d'anciens couples et de familles recomposées, cela devient un problème réel pour l'enfant, qui ne peut pas devenir le messenger, spectateur de disputes des parents sans cesse relancées. Si, donc, il est nécessaire de mettre à l'ordre du jour la banalisation de la séparation, il faut en même temps la traiter en réparant certains torts définitivement, en instaurant un moment précis où le partage est arrêté, sans laisser perdurer des litiges permanents au cours desquels l'enfant, réifié, est utilisé pour continuer la querelle entre ses parents.

Mme Christine Cloarec. Comment prévenir ces situations ? Et peut-on imaginer des mesures rétroactives réparant les conséquences de choix communs antérieurs à la séparation qui lèsent un des membres de la famille, les femmes le plus souvent ?

Mme Gabrielle Radica. Peut-être faut-il un peu plus d'informations pour mieux permettre à chacun de savoir à quoi il s'engage, et peut-être un peu de réalisme serait utile sur le « coût de sortie ». À ce sujet, la récente loi sur le divorce, en mettant davantage les individus face l'un à l'autre que ce n'était le cas précédemment puisqu'il n'y a plus de tiers, risque de développer les rapports de force entre eux plutôt que des rapports calmes et plus raisonnables ; elle risque, en réalité, de reconduire les rapports de force qui existaient au sein du ménage et qui sont peut-être la raison pour laquelle la séparation a eu lieu.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Même si ce n'est peut-être pas tout à fait satisfaisant, la prestation compensatoire répond pour partie à votre questionnement sur la réparation, madame Cloarec. Pour ce qui est du divorce, il peut avoir lieu à l'amiable mais la procédure contentieuse demeure. Je ne pense pas que la nouvelle procédure de divorce par consentement mutuel détériore les relations puisqu'elle suppose que les futurs ex-époux soient d'accord sur le divorce lui-même et sur tous ses effets.

Mme Frédérique Meunier. De plus, le divorce par consentement mutuel sans juge se prépare avec des avocats et, chaque conjoint ayant le sien, cela dédramatise quelque peu le face à face. Le notaire étant chargé d'enregistrer un consentement en tous points, établi par les deux avocats, il ne peut y avoir aucun sujet de discussion.

M. le président Stéphane Viry. Certains de nos interlocuteurs ont souligné la porosité des frontières entre la politique familiale – l'aide à l'enfant – et la politique sociale, la logique étant davantage de lutter contre les inégalités en aidant les familles les plus pauvres. Partagez-vous le point de vue que ces politiques tendent à se confondre, alors que leurs finalités ne sont, *a priori*, pas les mêmes ? Comment les différencier ?

Mme Gabrielle Radica. La porosité est évidente. La différence tient à ce que la politique sociale peut aussi concerner des célibataires, que l'on a beaucoup oubliés dans ce discours. Ils ne doivent pas se sentir stigmatisés par une politique familiale mais recevoir eux aussi une attention et une reconnaissance publiques égale à celle que reçoivent les familles ; or, le risque existe que les célibataires se sentent stigmatisés, qu'ils aient ou non choisi leur situation. D'autre part, si les politiques sociales désignent également des aides destinées à favoriser le retour à l'emploi ou des allocations chômage, la frontière demeure. Il importe de distinguer la reconnaissance et l'épanouissement que l'on peut avoir en famille et la reconnaissance et l'épanouissement que l'on peut avoir en société, professionnellement ou par une implication associative ou politique. Il n'est donc pas complètement souhaitable que cela se confonde entièrement.

M. le président Stéphane Viry. Madame, nous vous remercions.

La séance s'achève à dix-sept heures.

9. Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Villac, président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

Mardi 19 novembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Après une longue interruption de nos travaux due à un calendrier particulièrement chargé en cette période de l'année, et après discussion et examen du Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et du budget, notre mission d'information sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^{ème} siècle reprend ses cycles d'auditions.

Nous avons commencé par une approche générale en auditionnant sur la notion de famille et ses évolutions. Nous avons auditionné des sociologues, des économistes, des philosophes et nous poursuivons aujourd'hui ce cycle d'auditions en accueillant des acteurs de la politique familiale. Monsieur Villac, vous qui êtes président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge – entité qui a été créée en 2016 – vous êtes aujourd'hui venu pour nous éclairer de votre regard. L'entité que vous présidez a pour mission d'animer le débat public. Vous êtes donc ici chez vous. Elle a également pour objet d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille, à l'enfance et à l'adaptation de la société au vieillissement. C'est une approche intergénérationnelle. Vous émettez des avis ainsi que des recommandations sur des objectifs qui vous paraissent prioritaires par rapport aux politiques de la famille. C'est donc logiquement que Mme la rapporteure et moi-même avons souhaité, avec les membres de la mission, vous recevoir aujourd'hui pour que nous puissions échanger sur les évolutions et les orientations de la politique de la famille.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Vous avez parfaitement résumé le cadre de nos travaux et de nos missions : l'adaptation de la politique familiale aux grands défis du XXI^{ème}, et ils sont nombreux.

M. Michel Villac, président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. Vous avez rappelé la fonction du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. Pour rappel, nous avons trois formations à l'intérieur du Haut Conseil :

- une sur la famille, que je préside ;
- une sur l'enfance, qui prend les mêmes sujets, mais du point de vue des enfants, présidée par Sylviane Giampino ;
- une sur les questions d'âge, présidée par Bertrand Fragonard.

Nous avons une présidence tournante. C'est mon tour, cette année.

Par ailleurs, dans sa formule actuelle, le Haut Conseil est relativement jeune. Il a trois ans. Il avait des prédécesseurs qui ont beaucoup travaillé. Votre questionnement étant assez général et remontant à assez loin, je vais aborder des points qui seront basés sur des réflexions propres du Haut Conseil. Je me permettrai donc peut-être quelques digressions, à titre d'« expert » de ce sujet.

Vos questions remontent à assez loin, puisqu'elles démarrent au début du XX^{ème} siècle, sur les évolutions et les politiques de la famille depuis ce moment-là. Personnellement, je trouve pertinent de remonter et d'essayer de comprendre d'où nous partons, puisque c'est un

moyen de comprendre un certain nombre de spécificités de la politique familiale française. Cela a été un sujet permanent d'attention, de débats politiques et sociaux depuis assez longtemps. C'est peut-être une particularité par rapport à un certain nombre de nos voisins, ces derniers n'en faisant généralement pas beaucoup moins que nous – et même parfois plus concernant un certain nombre de nos voisins européens – mais sans avoir tout un discours construit autour de cela. C'est important de remonter pour voir d'où cela vient.

Au début du XX^{ème} siècle, la France avait une forte composante rurale, avec une composante urbaine autour du développement de l'industrie. Dans la France rurale, qui avait quand même un poids politique important, les questions d'activité féminine ne se posaient pas. Tout le monde travaillait. Quand on parle d'activité féminine, on parle du salariat. Au début du siècle, les femmes travaillaient mais elles étaient avec leurs familles sur l'exploitation. A l'époque, il y avait aussi une certaine importance de tous les sujets liés au patrimoine et à la transmission sur longue période, qui sont plutôt passés derrière nous avec le développement d'une société de salariat.

Dans les années 50, nous sommes sur un modèle de famille patriarcal. Monsieur est au travail et madame s'occupe des enfants à la maison. Elle travaillait peut-être avant et retravaillera peut-être après, mais le modèle dominant à l'époque est celui-ci. Il y avait alors une allocation aussi importante que les allocations familiales : l'allocation de salaire unique, qui répondait à ce besoin. Progressivement, nous avons eu un passage à une famille avec des couples de biactifs. Nous pouvons penser que c'est aux alentours des années 80 que les couples biactifs sont devenus majoritaires. Aujourd'hui, le modèle dominant est celui de la famille biactive. Nous sommes passés d'une famille traditionnelle hiérarchisée – y compris entre hommes et femmes – à une famille dite contractuelle – d'après les dires des sociologues des années 80 – dans laquelle l'union est plus un contrat passé entre conjoints. Il peut être dénoncé par chacun des deux co-contractants.

À partir des lois de 1975 qui entérinaient une pression de la société, nous avons assisté à une augmentation importante des divorces. Maintenant, ce sont des ruptures d'unions, puisque le mariage n'est plus obligatoirement le modèle dominant. Il faut avoir en tête qu'il s'agit pour la plus grande partie de ruptures d'unions libres. Viennent ensuite les ruptures de couples mariés, puis les ruptures de PACS, ces dernières pouvant correspondre à des reprises sous forme de mariage, ou autre. L'autre phénomène important est le grand nombre de ruptures. Cela n'indique pas obligatoirement une crise du couple en tant qu'institution. Derrière une rupture d'union, il y a souvent – plus ou moins tard – un enchaînement de différentes unions. Les hommes se remettent généralement en couple plus vite que les femmes. Cela entraîne donc le développement de familles recomposées. D'après les données récentes de l'INSEE, il y a environ 350 000 enfants concernés par une rupture d'union sur l'année de l'étude. Nous ne sommes pas loin de la moitié d'une génération. Cela veut dire que ce n'est plus du tout un phénomène marginal. Dans la vie des enfants, le fait d'être amené à vivre une rupture d'union de ses parents et éventuellement une recomposition de la famille, n'est plus du tout un élément anecdotique. C'est un élément qui devient important et qui a encore tendance à croître.

Il est également à noter qu'historiquement, concernant les ruptures d'unions, la loi a fortement encadré tout ce qui est relatif au mariage, notamment avec l'évolution du divorce par consentement mutuel. Nous voyons aujourd'hui que la majorité des unions qui se rompent sont en dehors de ce cadre protecteur, y compris au moment de la rupture. Cela correspond certainement à l'idée que si les gens font le choix de ne pas avoir une union entérinée par des formes, il faut qu'ils en assument toutes les conséquences. Néanmoins, cela peut poser question en ce qui concerne les enfants et les conséquences de la rupture sur ces derniers. Sur le papier,

la loi est protectrice s'agissant de l'obligation alimentaire vis-à-vis de l'ensemble des enfants, quelle que soit la situation maritale de leurs parents. Ceci dit, elle prévoit qu'en cas de rupture, la convention fixe les choses relatives à l'autorité parentale, à la contribution à l'éducation et à l'entretien des enfants. C'est bien contrôlé dans le cadre des ruptures de mariage, puisqu'il faut passer devant le juge ou faire entériner une convention devant notaire. Dans les autres cas, l'application de cette disposition est probablement soumise à la bonne volonté des parties. Avec la nouvelle loi sur le divorce, chacun doit avoir un avocat qui défend ses intérêts. Il n'y a pas cette protection pour les ex-conjoints, ni pour les enfants. Cela peut nous amener à nous demander s'il ne faudrait pas, bien que nous soyons dans un cadre non-régulé, réfléchir à l'adaptation des réglementations ou des législations en la matière.

Pour revenir un peu sur l'historique, ce sont des travaux que nous avons faits avec Jacques Commaille et Pierre Strobel. Nous avons publié un petit opuscule dans la collection *La découverte*, sur les origines et les caractéristiques de la politique familiale française. Nous mettons en évidence le fait que notre politique familiale s'est bâtie au cours du temps dès la fin du XIX^{ème} siècle, sur un équilibre entre trois conceptions. La première est une conception traditionnelle de la famille, sans y mettre un caractère péjoratif. La famille est un lieu de socialisation des enfants et de transmission des valeurs, s'appuyant sur une organisation assez hiérarchisée, dans laquelle les parents – plutôt le père – ont une fonction forte autour de cette transmission des valeurs. C'était un courant très fort à la fin du XIX^{ème} siècle, autour de l'éloge de la famille nombreuse, avec 6 ou 7 enfants, porteuse de valeurs parce qu'il fallait assumer le fait d'élever et d'éduquer des familles nombreuses. C'est un premier courant que l'on retrouve dans les débats que nous avons aujourd'hui, en nous demandant ce que nous faisons quand la famille et les parents n'assument pas leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants. Par exemple, faut-il leur enlever les allocations familiales ?

La deuxième conception héritière de la Révolution française, repose sur l'affirmation de la primauté de l'individu (liberté, égalité...). Cette liberté de l'individu s'opère dans la famille et contre l'ordre familial. Tous les membres de la famille – y compris les enfants, maintenant – ont des droits équivalents. Ceci s'est traduit dans les dernières périodes par la montée du féminisme, et toutes les questions autour du droit des enfants, et aujourd'hui, par toutes les réflexions autour des droits des personnes dites LGBT, etc. En tant qu'individu, j'ai des droits qui doivent être affirmés indépendamment de la famille elle-même. Cela se traduit aussi par l'avancée des idées féministes, concernant l'égalité des droits des parents, ou des droits à l'activité professionnelle, cela étant vu comme un droit équivalent des deux conjoints.

La troisième conception est plutôt issue du traumatisme qu'a constitué la défaite de 1870, dans laquelle tout un courant de pensée en France a vu les conséquences de la dénatalité française. Un siècle avant ses voisins, elle a connu ce qu'on appelle la transition démographique, la baisse de la fécondité liée au contrôle des naissances, y compris dans les campagnes, alors que c'était le pays le plus peuplé d'Europe au début du XIX^{ème} siècle. Nous avons ensuite assisté à l'essor des thèses natalistes, qui se sont exprimées autour de l'idée de la famille « normale », c'est-à-dire une famille où il faut au minimum trois enfants : un pour remplacer la mère, un pour remplacer le père et un troisième pour les aléas de la vie.

Cette origine historique explique probablement l'accent particulier que nous avons sur le troisième enfant, qui est une spécificité française dans nos politiques. Nous appelons aussi cela le courant des besoins sociaux, nous demandant plutôt maintenant quelle politique construire pour répondre aux besoins de la population. Au cours du temps, notre politique familiale est liée à un équilibre entre ces trois composantes, que nous avons tous dans des proportions différentes, selon nos sensibilités.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Vous avez parlé des différences de traitement pour l'ex-conjoint et l'enfant dans le cas de rupture d'une union libre. C'est un sujet qui nous préoccupe beaucoup, notamment à travers la protection de l'enfance. J'aimerais savoir si vous avez déjà des pistes de réflexion à nous fournir. Il existe de nombreux dispositifs autour de la famille – prestations, allocations – pas forcément très lisibles. Selon vous, serait-il pertinent de les reprendre pour les simplifier ? Pensez-vous qu'il serait aujourd'hui pertinent de repenser complètement les allocations familiales, imaginer qu'elles puissent être reversées dès le premier enfant, et éventuellement forfaitisées ? Selon vous, quelle est l'évolution qui serait adaptée à la famille ?

M. Michel Villac. Je m'exprimerai plutôt à titre personnel, parce que le Haut Conseil n'a pas spécifiquement travaillé sous cet angle précis. Vous avez demandé si les trois axes de la politique familiale – l'ensemble des familles, lutte contre la pauvreté et aide à la conciliation – doivent rester. Je pense que oui, mais ils s'expriment dans des sujets de nature différente. Aujourd'hui, le cœur de la partie « soutien à l'ensemble des familles », le côté universel de la politique familiale concerne plutôt les politiques autour des enfants, notamment l'accueil du jeune enfant. Il faudrait probablement avoir une vision plus large des activités de socialisation, de développement – y compris pour les enfants plus grands – autour d'une logique d'investissement social. Ce que nous faisons pour les enfants est très important car c'est un investissement pour l'avenir. Il ne faut donc pas rater les choses que l'on fait pour les enfants, en sachant qu'aujourd'hui, il y a encore beaucoup de difficultés à dépasser, notamment en termes d'égalité des chances. Nous savons bien que les inégalités sociales se reproduisent et que l'école est potentiellement un vecteur important d'égalité des chances, mais elle n'y arrive pas complètement. Il y a probablement tout un ensemble de choses à faire en termes de politique familiale. Il y a eu beaucoup de réflexions ces derniers temps pour penser l'accueil des jeunes enfants sous cet angle-là. Les premières années des enfants sont des années fondamentales dans le développement et l'acquisition d'éveil, de vocabulaire et il est important de pouvoir offrir les meilleures options de socialisation et d'éveil à l'ensemble des enfants. Nous savons que ceci est assez inégal. Par exemple, les crèches sont plutôt situées dans les communes aisées. Toutefois, il ne faut pas abandonner l'objectif d'égalité, d'accès au travail pour les deux conjoints, et la priorité sur les couples dits actifs, mais il faut aussi prioriser l'aide à l'intégration des enfants de familles moins favorisées, ce qui suppose probablement tout un ensemble de dispositifs d'accompagnement.

L'objectif de conciliation vie familiale et vie professionnelle est aussi un objectif important. Cela passe aussi par l'aide aux enfants. Le troisième aspect porte sur l'aide financière, le côté redistributif de la politique familiale. Tout le monde cotise. Nous allons plutôt donner cet argent en direction d'un certain nombre de personnes. Les niveaux de vie moyens se sont améliorés. Nous n'avons plus de problème de très bas niveau de vie moyen de l'ensemble de la population comme en 1945. Les priorités ne sont plus les mêmes. Cela paraît assez légitime de progressivement en faire plus pour les familles moyennement modestes et les familles modestes, et d'avoir un accent particulier sur la lutte contre la pauvreté. L'une de nos caractéristiques est un taux de pauvreté des enfants élevé, défini avec des indicateurs internationaux. Il est pratiquement d'un enfant sur cinq. Cela fait 2,8 millions d'enfants de moins de 18 ans, c'est quand même beaucoup. Ils sont concentrés dans deux types de familles : les familles monoparentales, notamment à partir du deuxième enfant ; les familles nombreuses, notamment à partir du quatrième enfant. Là-dessus, nous sommes un peu en porte-à-faux avec notre barème des allocations familiales, parce que pour les familles monoparentales, c'est avant le troisième enfant, et pour les familles nombreuses, c'est plutôt à partir du quatrième. Il y a vraiment à réfléchir là-dessus.

Pour aller plus loin, je pense que par rapport aux fondements de notre politique qui était basée sur la logique du ménage et du couple durables avec le père, la mère et les enfants, l'imposition et les allocations familiales ont été construites autour de ce modèle. Aujourd'hui, dans nos modèles, les choses sont de plus en plus mobiles. L'affirmation des individus devant l'impôt est de plus en plus forte, et les thèses défendant un impôt individualisé prenant en compte a posteriori les charges de famille sous forme de dégrèvements sont en train de gagner. C'est probablement une évolution vers laquelle nous irons, mais qui fera beaucoup de perdants au moment de la bascule, avec sûrement des gagnants d'un autre côté. Ce sont des évolutions qui sont complexes à entreprendre.

M. le président Stéphane Viry. En matière de petite enfance et par rapport à la lutte contre la pauvreté, avec le quatrième enfant dans la famille, pensez-vous que c'est plus une question de barème que de dispositif ?

M. Michel Villac. Je pense qu'il y a un sujet structurel. En amont, nous nous demandons pourquoi ces familles sont dans cette situation-là. C'est le point le plus important pour intervenir préventivement dans la mesure du possible, ensuite, il y a l'intervention curative. Nous nous apercevons que globalement, notre système socio fiscal – au sens large – a un effet important de réduction des taux de pauvreté, entre la situation avant prélèvement et redistribution, et la situation qui suit, y compris pour les familles que j'évoquais tout à l'heure. Il faut avoir en tête que parmi les prestations qui ont un effet important, il y a les prestations de logement. Elles ne sont pas faites pour cela, mais à part les revenus minimums, les minima sociaux sont les prestations les plus redistributives vers les familles modestes. Les prestations ont un effet important, mais insuffisant. Il apparaît paradoxal que les minima sociaux jouent assez peu, en particulier parce que le seuil du RSA est en dessous du taux de pauvreté. Par conséquent, une bonne part des familles qui sont pauvres sont en dessous du seuil de pauvreté mais au-dessus du seuil du RSA, ce qui explique qu'elles n'en bénéficient pas. Nous avons essayé de réfléchir à plusieurs options dans notre rapport sur la pauvreté : jouer sur le barème du RSA pour obtenir un résultat qui soit plus favorable pour les familles ; jouer sur la prime d'activité mais c'était compliqué, et mettre en place une prestation sous conditions de ressources par enfant en situation très modeste. Nous avons calibré cela à des niveaux assez bas, autrement les chiffres montent assez vite. C'est la prestation par enfant qui améliore le plus la situation. Les autres n'étant pas ciblées spécifiquement sur les familles les plus modestes, il y a toute une série de personnes qui en bénéficient qui ne sont pas les plus en situation de pauvreté. Améliorer les prestations par enfant serait certainement l'une des voies pour diminuer le degré de la pauvreté.

En effet, quand vous êtes sous le seuil de pauvreté, vous pouvez en être plus ou moins éloigné. Plus vous en êtes éloigné, plus l'effet de prestations de ce type ciblé pour les enfants, n'améliore pas le taux de pauvreté, mais diminue l'intensité de la pauvreté, et améliore le niveau de vie des familles, les rapprochant du seuil de pauvreté.

Pour les familles monoparentales, la question de l'activité est centrale. Quand nous avons fait ce travail, j'ai été frappé par le fait que nous avons des taux d'activité faible, un taux de chômage significatif, mais surtout une proportion importante de femmes qui se déclarent inactives. Elles ne sont donc plus au chômage, ce qui veut dire qu'elles sont très éloignées de l'emploi, probablement pour des questions d'existence et d'éloignement durable, mais aussi parce que quand vous avez des enfants à charge, si vous n'avez pas de solution pour que quelqu'un s'en occupe, il est compliqué de chercher un emploi. En ce moment, nous avons été chargés d'une mission par plusieurs ministres pour faire des propositions à ce sujet, et voir comment offrir des solutions d'accueil. Pour les familles monoparentales, il y a un vrai sujet de rapprochement de l'emploi, qui nécessite certainement des politiques sociales spécifiques.

M. le président Stéphane Viry. Quels sont actuellement les chantiers prioritaires de votre Haut Conseil, par rapport à ces thématiques ? Avez-vous des commandes ? Avez-vous des sujets qui vont sortir pour alimenter notre réflexion ?

M. Michel Villac. J'y reviens. Concernant le deuxième type de famille concerné par la grande pauvreté, on trouve les couples qui sont plutôt mono-actifs. Vous avez un homme qui a un emploi peu qualifié et peu rémunérateur, et une femme inactive. La question de l'activité des deux conjoints se formule ici différemment.

Par ailleurs, depuis la mise en place du Haut Conseil, nous avons travaillé collectivement avec les trois conseils sur l'accueil, et sur les congés parentaux. Nous avons travaillé avec le conseil de l'enfance sur l'accueil du jeune enfant, et sur le congé parental d'éducation, notamment sur la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE).

M. le président Stéphane Viry. Vous êtes assez critique, me semble-t-il.

M. Michel Villac. Effectivement, cette affaire est un gâchis. L'idée, du côté de ceux qui tiennent les cordons de la bourse, était de faire des économies. Il ne faut pas se leurrer ; au nom de l'objectif d'égalité entre hommes et femmes, la réforme vise à faire en sorte que l'indemnisation du congé parental – qui peut aller jusqu'aux trois ans de l'enfant – ne puisse pas durer trois ans pour l'un des deux parents. Si les parents veulent avoir une interruption professionnelle jusqu'à l'entrée à l'école maternelle de l'enfant, il faut qu'ils prennent le congé parental chacun leur tour, à savoir deux ans au maximum pour la mère et le complément pour le père avec des possibilités de cumul entre les deux. Cela avait une chance de faire évoluer les comportements masculins, de faire en sorte que ce ne soient pas toujours les femmes qui s'arrêtent et pas leurs conjoints. En pratique, rien n'a évolué là-dessus, et comme il y a de moins en moins de bénéficiaires de cette prestation, il y a plutôt moins d'hommes qui prennent ce congé parental aujourd'hui. Ensuite, aux deux ans de l'enfant, celui qui s'est arrêté n'a plus d'indemnisation. Or à cet âge, vous ne trouvez pas une solution de garde pour votre enfant. Nous le voyons avec les chiffres. Il y avait déjà une tendance à la diminution des prestations qui existaient avant la PreParE, mais cette tendance s'est très fortement accélérée depuis la mise en place de cette prestation.

Par rapport à cela, nous avons essayé de réfléchir aux options que nous pourrions proposer. Nous partons du premier constat qu'il y a plusieurs types de modèles familiaux. Il y a un modèle familial minoritaire – environ un couple sur cinq – où l'on se dit que quand il y a un jeune enfant, la mère doit s'arrêter et le père continue à travailler. Mais 80 % pensent que les deux doivent pouvoir continuer à travailler, même si parmi eux, 50 % pensent que la mère peut travailler à temps partiel. Il y a un modèle plutôt résiduel de gens qui veulent un congé long, les autres voulant plutôt pouvoir continuer à travailler. Toutefois, dans les enquêtes qui sont passées auprès des parents, nous voyons qu'il y a une demande de pouvoir s'arrêter plus longtemps pendant la première année. Le congé maternité, au moins pour les deux premiers enfants, apparaît trop court. Il y a le souhait de pouvoir s'occuper de l'enfant – plutôt pour les mères – au moins jusqu'à ses six mois, voire jusqu'à son premier anniversaire, notamment en cas d'allaitement. Par rapport à cela, nous proposons d'avoir une option congé court mieux rémunéré. Si nous voulons que les pères puissent le prendre, comme ils ont les rémunérations les plus élevées, il faut quand même qu'ils soient mieux rémunérés. Nous proposons de maintenir en parallèle une option congé long moins bien rémunéré pour les autres, avec deux points complémentaires. Il y a une demande forte pour le temps partiel dans ses premières années, qu'il paraît légitime de vouloir accompagner. Dans ce cadre-là, il faudrait permettre à ceux qui prennent l'option congé court mieux rémunéré de pouvoir le prendre plus longtemps à temps partiel. Cela donne un même nombre de droits à des mois d'indemnisation, mais si vous le prenez à mi-temps, vous pouvez les avoir pendant plus longtemps. Par ailleurs, si l'on

veut inciter les pères à s'arrêter, ce n'est pas l'indemnisation du congé parental qui sera le meilleur outil. C'est plutôt l'allongement du congé paternité, parce que si nous améliorons assez fortement l'indemnisation du congé parental, nous aurons l'effet inverse. En effet, les mères continueront éventuellement à le prendre plus longtemps en étant mieux indemnisées, et cela ne concernera finalement pas les pères.

M. Olivier Gaillard. Un chiffre m'a frappé : 350 000 enfants vivent une rupture d'union chaque année. Cela rejoint un peu le constat que nous avons de l'augmentation des familles monoparentales. Dans la mesure où il y a une évolution dans la société et une implication forte des femmes dans la vie active, je voudrais aborder le sujet de l'inadaptation des dispositifs d'accueil pour les gardes d'enfants. Aujourd'hui, nous ne pouvons pas démultiplier le nombre de crèches et micro-crèches. Il y a un travail qui est fait avec le relais d'assistantes maternelles, mais cela ne suffit pas. Par rapport aux communes riches et les autres que nous retrouvons dans le monde rural, avez-vous réfléchi à favoriser des accueils qui sortent de l'ordinaire pour pouvoir répondre à la demande dans ces territoires ?

M. Michel Villac. Nous l'avons abordé dans le cadre de notre rapport sur l'accueil des jeunes enfants. Nous partions du constat qu'il n'y avait pas une offre de places d'accueil pour tous les parents qui en avaient besoin pour leurs enfants. Nous avons chiffré à environ 230 000 le besoin de places d'accueil, individuel ou collectif, qu'il faudrait créer pour répondre aux besoins des parents qui en ont besoin pour pouvoir travailler. Ensuite, il y a une répartition très inégale de l'offre d'accueil. Les crèches sont plutôt concentrées dans les métropoles, les grandes villes et les communes aisées qui ont des ressources. Les assistantes maternelles sont plutôt réparties dans les périphéries des villes. Après, il y a un certain nombre d'endroits dans lesquels l'offre d'accueil est très faible.

Traditionnellement, quand nous parlions des politiques d'accueil, l'accent était toujours mis sur l'accueil collectif. Or, nous voyons bien que ce n'est pas celui qui est le plus utilisé. L'accueil le plus important est fait par les parents eux-mêmes. Viennent ensuite les assistantes maternelles, puis les crèches. Si nous voulons développer l'accueil, il faut utiliser l'accueil collectif et l'accueil individuel.

La convention d'objectifs et de gestion qui avait été signée entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour les cinq ans précédents, avait fixé des objectifs ambitieux, de l'ordre de 200 000 à 300 000 places nouvelles à créer. Elle avait mis les moyens en termes de financement, du côté du fonds d'action sociale de la CNAF. La création de places a été très limitée. Le sujet était donc de voir quels étaient les problèmes en amont qui faisaient que cela ne marchait pas si bien. Nous avons fait toute une analyse sur les modalités de financement pour les établissements d'accueil, qui comportaient un certain nombre de biais, en insistant sur le fait qu'il fallait probablement introduire – ce qui a été fait – des critères liés au potentiel financier des communes, dans l'attribution des subventions en investissement.

Par ailleurs, nous avons beaucoup insisté sur l'accueil individuel, qui présente un paradoxe. En effet, il n'y a qu'environ 70 % des places agréées qui sont utilisées. C'est peut-être parce que les assistantes maternelles ne sont pas toujours situées dans le même secteur que les besoins. Il y a quand même un écart important.

Les parents disent que ce qui les intéresse dans la crèche est la qualité de l'accueil. Les assistantes maternelles parlent plutôt de disponibilité, commodité et adaptation aux besoins. Nous nous sommes dit qu'il fallait essayer de doper les possibilités de recours aux assistantes maternelles, en favorisant la mise en réseau, avec l'idée d'améliorer l'image de l'accueil par une assistante maternelle, dans une optique de qualité, mais aussi de manière à

pouvoir développer la formation, développer les relais assistantes maternelles au niveau local, donc faire en sorte qu'à terme, l'ensemble du territoire soit couvert par ces relais. Cela vise également à développer des modes d'exercice plus collectifs sous forme de maisons d'assistantes maternelles. C'est la possibilité de regrouper dans un même local jusqu'à quatre assistantes maternelles. Cela peut être pour des communes rurales une possibilité, un peu comme les maisons de santé. Je finance ou j'aide au financement d'un local et je favorise l'émergence d'une offre. Bien entendu, les professionnels estampillés disent que nous créons des crèches au rabais, mais que nous répondons à la demande.

Enfin, les restes à charge pour les familles sont plus importants quand vous avez recours à une assistante maternelle que quand vous avez recours à une crèche. Les tarifs des crèches sont évalués en fonction des revenus. Les familles modestes paient donc des sommes qui ne sont pas très élevées, ce qui n'est pas le cas pour les assistantes maternelles. C'est un gros dossier, en termes financiers. Nous ne nous en sortirons pas si nous n'avancions pas vers une évolution du tarif du Complément de libre choix du mode de garde (CMG), pour qu'il prenne en compte les ressources.

M. le président Stéphane Viry. Considérez-vous qu'il appartienne à la politique familiale de prendre en charge à terme des dépenses publiques liées au grand âge et à la dépendance, ou est-ce un champ qui ne veut pas dépendre de la politique familiale ?

M. Michel Villac. Surtout pas. Il n'échappe à personne que les besoins en termes de dépendance sont assez importants. Cela va accélérer la chute relative de ce qui sera consacré aux enfants et aux besoins des familles ayant des enfants. La nature ayant horreur du vide, il y aura un effet d'aspiration extrêmement important. Au cours du temps, la politique familiale a vu régulièrement son importance décroître, ceci étant lié à l'indexation sur les prix plutôt que sur les revenus, des barèmes de la base mensuelle des allocations familiales. Il y a une tendance historique à la diminution. Aujourd'hui, nous sommes dans une phase où ils ne sont même pas indexés sur les prix. Il y a un vrai sujet de ce côté.

D'un autre côté, j'ai été pendant un moment de ma carrière responsable de la recherche des études statistiques à la CNAF, et nous financions les questions dans une enquête régulière du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), sur les aspirations des Français. Nous les interrogeons sur les différentes politiques sociales. Nous demandions par exemple quels étaient selon eux les postes de dépenses à augmenter et ceux qu'il fallait diminuer, et la politique familiale arrivait en tête. L'universalité est extrêmement importante. Elle a une forte légitimité, parce qu'à un moment ou à un autre, chacun d'entre nous y a eu à faire. L'effet Matthieu est un principe documenté par les sociologues sur les politiques sociales. L'idée est que les gens accepteront plus facilement de payer pour financer cette politique s'ils pensent qu'un jour ils peuvent en bénéficier. Si nous focalisons la politique familiale uniquement sur les plus pauvres, elle va perdre en légitimité et les gens accepteront moins de la financer. De ce point de vue, les politiques d'ultra-ciblage ne sont pas les plus efficaces.

Nous sommes en train de travailler sur des ruptures familiales. Le sujet du paiement des pensions alimentaires est à l'agenda politique. Nous avons mis le doigt un peu par hasard sur un problème. Si un père ne paie pas sa pension alimentaire, la mère a à ce moment-là droit à un certain nombre de prestations. Si pour les ménages les plus modestes, le père paie sa pension alimentaire, le revenu de la mère sera plus faible à terme, parce que le cumul entraîne la diminution ou suppression de différentes prestations sociales. La pension alimentaire vient en déduction – du côté de la mère, si c'est le cas majoritaire – soit de son RSA, soit de sa prime d'activité. D'un certain point de vue, il y a bénéfice nul de ce côté-là. La pension alimentaire arrive, mais elle est annulée parce qu'elle diminue une autre prestation.

En même temps, vous allez perdre sur les aides au logement et éventuellement sur d'autres prestations, sous conditions de ressources. Par conséquent, in fine, votre revenu sera plus bas, alors que l'objectif était l'inverse. Nous ne pouvons pas faire cela sans *a minima* toucher à ces règles. Nous allons proposer des choses assez ambitieuses et assez coûteuses, mais il faut au minimum dans cette opération que le paiement de la pension alimentaire soit sans incidence sur les primes d'activité, il faudrait au moins annuler cet effet, et si possible faire en sorte que les bénéficiaires gagnent un peu plus, surtout pour les enfants.

M. le président Stéphane Viry. C'est le rôle et la responsabilité de votre Haut Conseil de proposer des avis et des recommandations. Il me semble que cela va dans la bonne direction. Nous vous lirons avec beaucoup d'attention.

La séance s'achève à dix-neuf heures.

—

10. Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-René Binet, professeur à la faculté de droit de Rennes I, directeur de l'école doctorale de droit et de science politique (ED DSP)

Mercredi 27 novembre 2019

Monsieur le président Stéphane Viry. Nous poursuivons aujourd'hui nos travaux sur la politique familiale à l'aune du XXI^{ème} siècle. Monsieur le Professeur, vous êtes un spécialiste du droit des personnes et de la famille. Vous vous êtes également intéressé au droit de la bioéthique et vous avez consacré un manuel à cette question. Notre mission parlementaire ambitionne de faire évoluer la politique familiale pour l'adapter aux évolutions de notre société et doit bien évidemment considérer les évolutions juridiques récentes relatives au couple et à la famille – mariage entre personnes de même sexe, facilitation du divorce par consentement mutuel – et celles votées récemment dans le projet de loi bioéthique actuellement en discussion au Sénat, notamment sur les questions de la filiation. Comment toutes ces évolutions juridiques nous amènent-elles à repenser notre politique familiale ?

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Merci d'avoir accepté d'intervenir devant notre mission qui mène une réflexion sur l'évolution de la politique familiale face aux grands enjeux et aux défis du XXI^{ème} siècle. Nous sommes impatients de vous entendre sur les questions de bioéthique, puisque nous venons de voter le texte à l'Assemblée avec un certain nombre de conséquences, notamment l'ouverture à la PMA pour toutes. Nous sommes également ravis de vous entendre sur le divorce, y compris le divorce par consentement mutuel. Comment fonctionnent les nouvelles procédures ?

M. Jean-René Binet, directeur de l'école doctorale de droit et de science politique (ED DSP). J'avoue que lorsque j'ai été sollicité pour une audition sur la politique familiale, je me suis demandé si j'étais le plus indiqué pour cela, même si je suis professeur de droit à la politique familiale. J'ai été un peu rassuré par les questions qui m'ont été soumises dans le questionnaire reçu récemment.

J'aimerais d'abord essayer de comprendre ce qu'est la politique familiale. Dans un sens étroit, nous pouvons la définir comme l'ensemble des mesures prises par l'Etat, les collectivités, les organismes de sécurité sociale, pour soutenir et aider les familles pour assumer l'éducation, l'accueil des enfants. Cette politique familiale trouve comme fondement juridique le plus solide l'article 10 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, affirmant que la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle est également fondée sur un certain nombre de dispositions légales et elle est mise en œuvre par le Code de l'action sociale et des familles.

Nous pouvons l'envisager dans un sens plus large. Elle peut également correspondre à l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires, visant à identifier et garantir l'existence d'un modèle familial, considéré par le législateur civil comme le modèle idéal d'épanouissement de l'individu et des familles. Si nous envisageons les choses sous cet angle, nous pouvons considérer que les questions se rapportant aux conditions de reconnaissance de la famille, son renforcement, sa fragilisation, l'admission ou la promotion de situations familiales complexes, la lutte contre les situations illicites ou la bienveillance à leur égard, relèvent de la politique familiale, du moins au sens large. Nous pouvons ainsi considérer que le droit de la famille dans ses évolutions constitue l'un des instruments de la politique familiale.

Il me semble que ces deux approches peuvent être combinées pour tenter de répondre aux questions que vous vous posez dans le cadre de cette mission d'information, à savoir celles de l'adaptation de la politique familiale aux défis soulevés par la société du XXI^{ème} siècle. J'en ai identifié deux. Le premier défi de la politique familiale dans la société qui est la nôtre – et qui sera encore plus la nôtre demain – est peut-être de répondre à un phénomène de vieillissement de la population, en remédiant si possible à la crise des berceaux. Le deuxième défi est l'identification des fonctions de la famille. A quoi sert la famille dans la société du XXI^{ème} siècle ?

Le vieillissement de la population est une grande question qui n'est d'ailleurs pas une question que l'on découvre aujourd'hui. C'est une question qui a donné lieu à de très nombreuses réflexions et études depuis bien longtemps. Cette question est d'abord liée à l'allongement de l'espérance de vie, ce qui n'est pas une mauvaise nouvelle. C'est aussi lié à une modification des proportions dans la société de personnes jeunes et de personnes âgées, à toutes les questions autour de la pyramide des âges, avec un rétrécissement à sa base et un élargissement à son sommet. C'est préoccupant.

S'agissant de cette question du vieillissement de la population, je pense que si la politique familiale peut espérer lui apporter une réponse, ce ne peut être qu'au niveau de la base de la pyramide des âges, c'est-à-dire au niveau de ce que l'on a appelé la crise des berceaux. C'est précisément pour ce type de questions qu'a été imaginée la politique familiale, immédiatement après la Seconde Guerre mondiale. Nous connaissons ce discours du Général de Gaulle, qui en 1945 appelait de ses vœux la naissance de 12 millions de bébés dans les dix années à venir. Nous savons que c'est à cette volonté politique démographique du Général de Gaulle que l'on doit la création d'une politique familiale qui est destinée à compenser, autant que faire se peut, la diminution du niveau de vie induite par l'arrivée d'enfants au foyer. Selon les économistes, un couple ayant trois enfants subit une perte de son niveau de vie de l'ordre de 25 % par rapport à un couple sans enfant. C'est pour compenser cette disparité de niveau de vie qu'existent des mesures de trois ordres : des mesures de redistribution horizontales qui se traduisent principalement fiscalement par l'instauration du quotient familial ; des mesures verticales qui permettent d'accroître la solidarité à l'égard des familles en ayant le plus besoin, notamment l'allocation de rentrée scolaire, ou encore les bourses sur critères sociaux pour les étudiants, et enfin, ce système s'accompagne de mesures qui sont universelles. Ce sont les allocations familiales. Elles ont en tout cas initialement été pensées comme étant universelles, accordées en fonction du nombre d'enfants, sans égard aux ressources des parents, le tout étant destiné à favoriser une forme d'entraide intergénérationnelle. Les enfants d'aujourd'hui paient les retraites actuelles. Plus ils sont nombreux et mieux les choses se passent. C'est un système qui a été pensé dans une visée proprement démographique et qui a progressivement été altéré au cours des quelques dernières années – érosion du quotient familial, mise sous conditions de ressources des allocations familiales.

Nous avons pu constater qu'à partir de 2015, le taux de natalité est passé à 11,8 naissances pour 1 000 habitants en France métropolitaine, et l'indice conjoncturel de fécondité passait sous la barre symbolique de 1,96 enfant par femme. Aujourd'hui, il est à 1,88, de sorte que certains journaux ont pu titrer autour d'une véritable crise des berceaux, que la France n'est pas le seul pays à connaître, mais dont elle semblait être épargnée depuis bien longtemps. On parlait de « miracle français » à cet égard, et je crois que le miracle désormais ne se produit plus. Peut-être est-il temps de s'en inquiéter.

Concernant les liens pouvant exister entre la bioéthique et la politique familiale, et les principaux apports du projet de loi de bioéthique en cours de discussion, je crois que c'est d'abord au regard de la natalité que nous pouvons envisager les choses. En effet, si nous

déplorons trop peu de naissances et que nous envisageons d'y porter remède, nous pourrions considérer que les mesures telles que l'extension des conditions de l'assistance médicale à la procréation, le développement de techniques plus efficaces, ou encore l'ouverture de l'autoconservation ovocytaire de précaution, s'inscrivent dans cette logique. Je ne suis pas persuadé qu'il faille les envisager sous cet angle. Je ne crois pas que dans l'esprit des promoteurs de la loi, il s'agisse d'une réponse à un problème de natalité. Il s'agit plutôt d'une réponse à une demande sociale qui émane de personnes qui sont dans des situations qui empêchent l'accès à l'assistance médicale à la procréation. S'il ne s'agit pas de questions pensées comme étant des mesures natalistes, elles s'inscrivent toutefois dans une logique qui pourrait conduire à l'augmentation des naissances, parce qu'elles visent à lutter contre l'infertilité. Il n'y aurait alors rien de pire que de considérer que la seule réponse devant être donnée aux questions d'infertilité est une réponse technique, essentiellement médicalisée.

À cet égard, il faut savoir se féliciter de ce que l'article 2 bis, qui a été inséré par voie d'amendement parlementaire et discuté entre tous les groupes, prévoit que les mesures nationales et pluriannuelles d'organisation concernant la prévention et l'éducation du public, l'information sur la fertilité féminine et masculine, la formation des professionnels de santé et la coordination en matière de recherche et de protocolisation pour lutter contre toutes les causes d'infertilité, notamment comportementales et environnementales, doivent être définies par arrêté conjoint des ministres de l'Education nationale, de la santé, de la recherche et de l'écologie. Il y a une prise de conscience plus large du problème et cela me semble être une excellente chose, même si encore une fois, il ne s'agit pas simplement ici de répondre à une question de natalité.

Par ailleurs, vous souhaitez savoir si le projet de loi actuellement en discussion au Sénat permet d'atteindre un point d'équilibre sur les sujets comme la PMA ou la recherche relative aux embryons. La question ainsi posée invite à tenter d'identifier quelles pourraient être les enjeux en balance, pour voir si ces derniers sont considérés avec équilibre. Il faut ici distinguer l'action de la PMA de la question de la recherche sur l'embryon. Sur la question de l'assistance médicale à la procréation, quels peuvent être les intérêts en cause qu'il convient d'équilibrer ? Il y a l'intérêt des couples qui attendent de la société qu'elle apporte une réponse aux problèmes d'infertilité qu'ils rencontrent. Il y a également l'intérêt de l'enfant à concevoir, à naître et à grandir en raison de l'utilisation de ces techniques. Cet intérêt de l'enfant est plus difficile à discerner. Si l'on reprend les travaux initiaux qui ont été conduits avant l'adoption des lois du 29 juillet 1994, nous pouvons établir avec une assez grande certitude que le législateur a eu à cœur de prévoir pour l'enfant à naître une filiation crédible. C'est-à-dire que l'enfant né d'une technique d'assistance médicale à la procréation, quelle qu'elle soit, doit pouvoir se représenter comme étant effectivement issu de ce que la loi désigne comme étant son père et sa mère.

Cette volonté politique s'est traduite dans les conditions qui se trouvent aujourd'hui à l'article L2151-2 du Code de la santé publique : l'assistance est ouverte à un couple formé d'un homme et d'une femme vivants en âge de procréer, réservée pour des indications médicales, infertilité pathologique médicalement diagnostiquée ou risque de transmission d'une maladie. Si nous considérons que c'est ainsi que les choses avaient été pensées en 1994, il n'est pas du tout évident que le projet de loi qui a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale renforce cet équilibre. Nous pourrions plutôt considérer qu'il déséquilibre la situation, renforçant probablement l'intérêt ou les droits des couples, mais altérant la possibilité pour l'enfant de jouir d'une filiation crédible. L'enfant sera en effet rattaché dans un couple de femmes ou à des femmes qui ont présidé à sa naissance, mais il sera privé de la possibilité d'avoir un père. De ce point de vue-là, nous ne saurions prétendre qu'il s'agit d'une amélioration de sa situation.

S'agissant de l'équilibre des intérêts en jeu concernant la recherche sur l'embryon, nous pouvons identifier l'intérêt de l'embryon lui-même. La manière la plus simple de l'envisager est de se rappeler que dans son tout premier avis du 22 mai 1984, le comité consultatif national d'éthique avait indiqué que l'embryon est une personne humaine potentielle, vivante ou qui a été vivante et dont le respect s'impose à tous. On trouve une traduction législative de cet avis – dont on a pu dire qu'il donnait une « réponse de normand » à la question du statut de l'embryon – dans l'article 16 du Code civil, affirmant que la loi garantit le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie, reprise à l'article 16 de l'ancien article 1er de la loi Veil du 17 janvier 1975. L'intérêt de l'embryon est qu'il soit respecté.

L'autre intérêt est celui de la recherche. C'est la liberté de la recherche et celle-ci ne peut être aujourd'hui pensée comme un absolu. Des considérations tout à fait légitimes peuvent conduire à la restreindre sur quantité de sujets, notamment la nécessité de respecter l'être humain dès le commencement de la vie. C'est dans la recherche de cet équilibre que s'inscrivait la loi du 6 août 2004, prévoyant le maintien de l'interdiction des recherches sur l'embryon qui avait été posée en 1994, mais ouvrant des recherches dans un cadre exceptionnel. Ce sont celles qui semblaient les plus importantes, qui visaient à permettre des progrès thérapeutiques majeurs. Cet équilibre a ensuite été pérennisé par la loi du 7 juillet 2011 et a été rompu par la loi du 6 août 2013 qui a supprimé du Code de la santé publique l'affirmation du principe d'interdiction des recherches sur l'embryon. Le projet de loi actuel aggrave ce déséquilibre, puisqu'il extrait du cadre relativement contraignant de la recherche sur l'embryon, les recherches portant sur les cellules souches embryonnaires, qui ne seront soumises qu'à un régime de déclaration préalable, très allégé, dans lequel il est difficile de voir la marque de la garantie du respect de l'être humain dès le commencement de sa vie. Nous ne pouvons pas vraiment parler d'équilibre, mais plutôt de rupture d'équilibre.

Concernant le deuxième défi qui porte sur la réaffirmation des fonctions de la famille, on enseigne parfois que cette dernière est le groupement primaire de la société, la cellule de base de celle-ci et que pour cette raison, elle a pour rôle d'enseigner à ses membres les normes fondamentales sur lesquelles est fondé l'ordre social. Elle va donc transmettre en son sein le devoir de respecter les règles d'organisation de la vie en société. C'est ainsi que Portalis, dans le discours préliminaire au Code civil, affirmait avoir voulu propager l'esprit de la famille par le Code civil. « *Les vertus privées peuvent seules garantir les vertus publiques, et c'est par la petite patrie qui est la famille qu'on s'attache la grande* », disait-il. C'est sous cet angle qu'on peut envisager la fonction de la famille avant que ses membres ne soient une fabrique du citoyen. La famille, c'est ce qu'avait pensé Portalis.

Si nous envisageons la famille dans cette fonction, nous pouvons considérer socialement la famille comme un instrument précieux de préservation de l'équilibre social. Sous cet angle, il convient de garantir sa stabilité, sa permanence, de manière à ce que la fonction éducative puisse se dérouler sur un temps suffisamment long. Il n'est pas évident que les réformes récentes en droit de la famille s'inscrivent dans cette logique. Vous avez envisagé dans vos propos liminaires, Madame la rapporteure et Monsieur le Président, les réformes du divorce. Sur la question du divorce, l'évolution est tout à fait univoque, sans remonter trop loin. La loi du 11 juillet 1975 a étendu des causes du divorce, qui ne comprenaient que la faute depuis la loi de 1884.

Depuis 1975, d'autres voies de divorce ont été ouvertes, avec les réformes suivantes en mai 2004, puis le 18 novembre 2016, et plus récemment la loi du 23 mars 2019. Toutes ces réformes sur le divorce l'ont à la fois libéralisé, facilité et accéléré, comme si la seule manière d'envisager le divorce visait à ce qu'il soit le plus facile possible. Je crois que c'est ainsi que nous devons pouvoir comprendre les choses et il va sans dire qu'une telle évolution n'est pas

pour consolider la stabilité familiale, d'autant qu'elle s'accompagne de l'instauration d'un modèle concurrent au mariage, au travers du pacte civil de solidarité (PACS). Si j'envisage les choses sous cet angle, c'est parce que si l'on compare la durée moyenne du PACS et du mariage au jour de leur dissolution volontaire, l'écart est flagrant : environ 15 ans pour le mariage et à peine 5 ans pour le PACS. Le mariage est donc une union plus stable et plus durable que le PACS. Le législateur a instauré avec le PACS par la loi du 15 novembre 1999 un statut conjugal pour ceux qui ne pouvaient avoir accès au mariage. Selon moi, il a bien fait de le faire. C'était principalement une réponse aux problèmes du couple homosexuel, que l'on trouvait au travers du PACS, mais assez rapidement, on s'est rendu compte que le PACS était surtout employé par des couples hétérosexuels qui pouvaient avoir accès au mariage. Ensuite, toute l'évolution de la législation sur le PACS a conduit à le rapprocher du mariage.

La loi du 23 juin 2006 l'a doté d'un quasi-régime matrimonial, avec ce régime de séparation de biens qui prévaut et qui est une bien meilleure chose que le régime d'indivision qui avait été pensé initialement, puis les modes d'adoption et de résiliation du PACS ont évolué pour conduire à ce qu'aujourd'hui, le PACS ressemble de plus en plus à un mariage. Le mariage s'est aussi rapproché du PACS sur la suppression de la condition d'altérité sexuelle par la loi de 2013 et par la facilitation du mode de rupture du divorce. Avec la dernière loi du 23 mars 2019, la durée de séparation pour le prononcé du divorce pour altération définitive du lien conjugal a été réduite à un an, et cette année de rupture ne doit être prise en compte qu'au jour du prononcé du divorce quand le demandeur n'en a pas indiqué la cause dans la demande préalable. Cela conduit désormais à ce que le divorce devienne automatique. Il suffit de vouloir divorcer pour pouvoir le faire, et cela très rapidement, comme s'il s'agissait d'un PACS.

Quel est l'impact de ces réformes sur les familles françaises ? C'est une question que vous m'avez posée et qui s'adresse plus à un sociologue qu'à un juriste. Je ne sais pas quel est l'impact de ces réformes sur les familles françaises. Toutefois, je peux vous dire quel est l'impact de ces réformes sur l'institution familiale ou sur le mariage. Je crois que cet impact est assez simple et qu'il est tout à fait souhaité par le législateur. Il s'agit de la libéralisation, la contractualisation et la désinstitutionnalisation du mariage et de la famille. L'institution familiale cède progressivement la place à une famille contractuelle. On prétend parfois que ce faisant, le législateur ne fait que suivre l'évolution des mœurs. C'est ainsi que Carbonnier a expliqué les réformes qu'il a mises sur pied dans les années 60-70. Une vaste enquête sociologique lui a permis d'identifier les aspirations du corps social et d'y répondre par toutes ces grandes réformes du droit de la famille des années 60-70. Il y a de la part du droit une manière de suivre l'évolution des mœurs. Nous pouvons aussi considérer que la répétition de ces réformes avec leur sens véritablement univoque influe sur l'évolution des mœurs. Le droit peut aussi être considéré comme la semence des mœurs. C'est aussi ce que disait Portalis dans le discours préliminaire au Code civil.

Vous m'interrogez ensuite sur les évolutions pertinentes que pourrait suivre la politique familiale française, y compris du point de vue de la protection de l'enfance. De multiples réponses pourraient être apportées. J'ai notamment un peu travaillé sur la question de la gestation pour autrui. Cette question n'existait pas autrement que virtuellement dans le débat de la loi relative à la bioéthique. Toutefois, nous savons que la gestation pour autrui est une pratique en développement au moins à l'étranger, au profit de couples français. La situation actuelle est une situation marquée par une très profonde ambivalence, puisque le législateur français a inscrit à l'article 16-7 du Code civil en 1994, la nullité des conventions de gestation pour autrui. S'il l'a fait, c'est notamment parce qu'il a considéré qu'une telle pratique n'était pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, considéré désormais comme l'objet d'un contrat, et la plupart du temps à titre onéreux. Cet interdit a été affirmé en 1994 et périodiquement réaffirmé dans son objectif.

Les juridictions françaises admettent désormais, après que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), de reconnaître aux gestations pour autrui qui ont été organisées à l'étranger presque tous les effets voulus par les commanditaires de ces opérations, de sorte que la jurisprudence tend à encourager ce « tourisme procréatif ». S'il ne s'agissait pas de questions relatives à l'enfant, nous pourrions considérer que c'est de faible importance, mais il faut tout de même savoir dire que bien souvent se développent des pratiques de trafic d'enfants et sur lesquelles le législateur français pourrait vouloir agir. Je crois que le seul moyen d'agir en la matière est de renforcer notre dispositif prohibitif en matière de gestation pour autrui par un certain nombre d'incriminations pénales. J'en ai rédigé certaines et si cela vous intéresse, je pourrai vous les donner. Cela pourrait peut-être aussi se faire par une initiative au plan international pour affirmer le caractère illicite de ces pratiques, pas simplement en France, mais partout ailleurs.

Vous m'avez également posé une question sur la jurisprudence de la CEDH et sur l'obligation qui pourrait être faite au législateur français de réfléchir à de nouvelles modalités juridiques d'encadrement de la famille. Nous pouvons distinguer l'enfant et le couple. Ce sont des questions différentes qui appelleront évidemment des considérations essentiellement différentes. S'agissant de la question de l'enfant, il me semble que l'une des évolutions les plus intéressantes et les plus récentes de la jurisprudence de la CEDH est celle qui tend à consacrer au profit de l'enfant un droit à la vérité sur sa filiation, c'est-à-dire à la connaissance de ses origines. Si ce droit n'est pas affirmé comme un absolu, il tend à avoir une force considérable dans la jurisprudence de la CEDH. C'est principalement dans l'arrêt Mandet contre France du 14 janvier 2016 que l'on en prend pleinement conscience. Il s'agissait d'une situation où l'enfant était élevé par un couple constitué d'une femme et d'un homme, dont elle avait d'abord divorcé avant qu'ils ne se marient de nouveau et que cet homme ne reconnaisse l'enfant. Très concrètement, la femme est enceinte, le couple divorce – nous ne savons pas pour quelles raisons à ce stade de l'histoire – et elle va mettre au monde un enfant qui n'a pas de filiation paternelle, puis son ex-mari reconnaît l'enfant et épouse de nouveau la femme dont il était divorcé. L'enfant a donc une filiation complète et c'est une filiation légitime. C'est avant l'ordonnance du 4 juillet 2005. Il a été légitimé par le mariage subséquent de ses parents.

C'est alors qu'un autre homme revendique la paternité à l'égard de l'enfant et agit pour contester la filiation à l'égard de cet homme. Pour ce faire, il sollicite la réalisation d'un test génétique auquel tout le monde se refuse : la mère, l'autre homme et l'enfant lui-même qui, au moment où débute l'affaire, est âgé de huit ans et est élevé dans ce couple formé de personnes mariées. Il fait savoir qu'indépendamment de toute autre considération, il veut rester dans cette famille, il est très bien comme cela. Il ne veut pas que cela change. Les juridictions françaises estiment qu'indépendamment de ce que souhaitent l'enfant et ce couple, il faut faire triompher la vérité biologique, ce qu'ils font. L'enfant et le couple vont donc ensuite agir devant la CEDH qui estime que les juridictions françaises n'ont pas violé le droit à la vie privée et familiale de l'enfant, car l'intérêt de celui-ci, quand bien même aurait-il noué des liens affectifs très forts avec le mari de sa mère, est avant tout de connaître la vérité sur ses origines, même s'il ne l'exprime pas. Même si ce n'est pas un absolu, nous voyons ici quelque chose de très fort dans la jurisprudence de la CEDH. Sous cet angle, nous pouvons considérer que le projet de loi adopté en première lecture, en ce qu'il consacre un droit à la connaissance des origines, s'inscrit à l'évidence dans l'épanouissement des droits de l'enfant et de son intérêt, et nous devons nous en féliciter. En revanche, en permettant l'établissement d'un double lien de filiation maternelle et en méconnaissant la possibilité pour l'enfant d'avoir une filiation paternelle, je crois que le législateur court un risque.

S'agissant du couple, si l'on envisage la jurisprudence de la CEDH, nous pouvons affirmer assez généralement qu'elle reconnaît une large marge d'appréciation aux États à divers

égards. D'abord, la CEDH a affirmé qu'il n'existait pas d'obligation pour les États d'ouvrir le mariage aux couples de même sexe. Cela a été affirmé en dernier lieu par un arrêt du 21 juillet 2015, mais cela avait été affirmé par d'autres décisions. C'est un arrêt Oliari et autres contre Italie. Il s'agissait de couples d'hommes qui avaient souhaité se marier en Italie, mais qui n'avaient pas pu le faire, estimant que leur droit à la vie privée et familiale et leur droit au mariage, fondés sur l'article 12 de la convention, leur avaient été méconnus. Ils ont agi devant la CEDH qui ne les a pas reçus sur ce point, mais qui en a profité pour affirmer que lorsque le mariage n'est pas ouvert aux couples de même sexe, il est en revanche indispensable que le législateur crée un statut pour eux. L'équivalent du PACS italien pour les couples de même sexe – qui n'existait pas à l'époque – a dû être modifié pour cette raison, à la suite de ces décisions.

Ensuite, concernant les partenariats enregistrés – l'équivalent de notre PACS – la CEDH a affirmé que les États sont libres de définir les conditions permettant d'accéder à ce statut. C'est à l'occasion d'une décision rendue contre l'Autriche avec l'arrêt du 26 octobre 2017 que la CEDH s'est prononcée. L'Autriche avait créé l'équivalent de notre PACS – un partenariat enregistré réservé aux couples de même sexe – et l'avait interdit aux couples de sexe différent. Un couple formé d'un homme et d'une femme a voulu un partenariat enregistré et n'a pas pu le faire. Il a donc agi contre l'Autriche devant CEDH, qui a estimé que les couples de personnes de sexe différent ne sont pas, au regard de l'accès au mariage ou du partenariat enregistré, dans la même situation que les couples de même sexe. Il est donc possible de créer des conditions différentes, réserver le mariage aux couples de sexe différent, réserver le PACS aux couples de même sexe. C'est la logique autrichienne.

Enfin, la CEDH a refusé, dans un arrêt du 10 janvier 2017, de consacrer l'existence d'un droit au divorce. Ce droit au divorce a été invoqué sur le fondement de l'article 12, à savoir le droit de se marier. Il faut avoir une pensée un peu orwellienne pour considérer que le droit de se marier équivaut au droit de divorcer. En réalité, les choses auraient pu se comprendre, puisqu'il faut parfois être divorcé d'un premier mariage pour pouvoir se remarier avec un tiers. C'est sous cet angle-là que les individus se plaignaient. C'est une décision rendue contre la Pologne. Dans cette décision, la CEDH a refusé de consacrer l'existence d'un droit au divorce. Il est intéressant de signaler que le Conseil constitutionnel, dans une décision du 29 juillet 2016, a quant à lui affirmé qu'il existait une liberté de mettre fin aux liens du mariage, et que cette liberté était constitutive de liberté personnelle. Sur cette question, le Conseil constitutionnel est peut-être plus allant que la CEDH. Cela paraît anodin de le dire, mais cela ne l'est pas du tout. Sur toutes les questions de société, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est marquée par ce que l'on appelle le *self-restraint*, c'est-à-dire qu'il affirme systématiquement qu'il ne se trouve pas dans la même position que le législateur pour apprécier les considérations, ce qui le conduit à ne jamais censurer. Nous l'avons vu dans ses nombreuses lois. La CEDH, quant à elle, n'a la plupart du temps pas ce type de pudeur. Elle n'hésite pas à condamner un État, quand bien même il aurait sa propre politique en la matière. Nous avons une inversion des rôles entre la CEDH et le Conseil constitutionnel sur cette question-là.

Enfin, pour répondre à votre dernière question portant sur la pertinence des objectifs de la politique familiale française au regard de la société française du XXI^{ème} siècle, je crois que c'est surtout de lisibilité que la politique familiale a besoin aujourd'hui. Il me semble indispensable de savoir affirmer quels sont les objectifs de la politique familiale, et une fois que cela est fait, il sera certainement plus simple de définir les moyens devant être mis en œuvre.

M. Thibault Bazin. Vous avez parlé de différents modèles européens, mais une fois qu'on a fait un premier pas vers un modèle dans un pays, y a-t-il un retour en arrière avec une mise en cohérence juridique possible ? Vous avez parlé du modèle autrichien, nous voyons bien que notre mariage emporte des questions sur la filiation et que si nous voulons répondre aux enjeux de l'intérêt de l'enfant et d'une lisibilité de notre droit de la filiation dans cet intérêt-là, nous avons besoin d'avoir une mise en cohérence. Nous le faisons par tronçon et parfois de manière découpée.

Ma deuxième question porte sur la gestation pour autrui. Aujourd'hui, quelles sont en pratiques les sanctions prononcées dans les cas avérés de gestation pour autrui, sachant que ces actes ont pu être commis en dehors de notre sol, avec la question de la territorialité ?

Ensuite, sur les intermédiaires, nous voyons bien que nous avons de la publicité. Par exemple, au cinquième salon de la GPA qui a eu lieu à Bruxelles, plusieurs agences vendaient jusqu'à 150 000 euros le bébé. Il y a plusieurs noms d'agences : « Les bébés parfaits », « Les bébés merveilleux », « Avec nous, tout devient possible ». Nous voyons bien que ce n'est pas la maman qui porte qui va toucher cette somme. Ce sont tous ces intermédiaires qui sont essentiellement tournés vers la sécurité juridique du dispositif. In fine, ils ont sécurisé juridiquement la démarche, mais nous parlons quand même d'enfants. J'aimerais savoir ce que vous avez observé. J'ai bien compris que vous aviez des propositions sur les incriminations, mais peut-on aller au-delà ? Y a-t-il des freins ? Est-ce au niveau français, européen, international ? À quel échelon peut-on intervenir ?

M. Jean-René Binet. La question que vous me posez sur les différents modèles est liée à ce que je vous ai indiqué s'agissant de l'Autriche, qui a tenu à conserver une essentielle différence entre ces deux modèles conjugaux que sont le partenariat enregistré et le mariage. Si nous comparons le modèle autrichien au modèle français, nous voyons qu'à l'inverse, nous assistons à une convergence de nos deux modèles qui n'est pas totale. Il existe encore des différences tout à fait essentielles entre le PACS et le mariage. La première de ces différences est que nous ne faisons pas découler de conséquences familiales de la conclusion d'un PACS. Ce dernier ne crée pas de vocation successorale réciproque entre les partenaires. Le PACS n'est pas fondateur de filiation, comme peut l'être le mariage, par le jeu de l'article 312 du Code civil. Comment faire évoluer nos modèles ? Est-il possible de faire un retour en arrière ? Si je comprends bien, votre question est : serait-il possible que le droit français devienne comme le droit autrichien ? S'agissant de cette comparaison entre nos deux modèles, nous pourrions nous dire qu'en France, la convergence doit aller jusqu'au bout, c'est-à-dire que plutôt que d'avoir d'une part le PACS, et d'autre part le mariage, dont les conditions de formation sont essentiellement similaires – quasiment les mêmes empêchements, les mêmes conditions de capacité, etc. – nous fusionnons les deux modèles en un, en créant un mariage à degrés, avec des régimes optionnels.

Cela pourrait fonctionner un peu comme le régime légal pour les biens. Nous pourrions tout à fait imaginer un régime supplétif de volonté avec des degrés de mariage qui supposerait une manifestation explicite, qui ne passerait pas nécessairement par la conclusion d'un contrat de mariage devant le notaire et pourrait se faire par voie d'interpellation de l'officier d'état civil. Nous pourrions alors dire que PACS et mariage sont aujourd'hui les deux variantes d'une même réalité dont il faut favoriser la convergence. C'est proposé par certains de mes collègues qui prônent la consécration d'un droit commun du couple.

L'autre option serait de maintenir la coexistence de ces deux régimes juridiques, en considérant que chacun a sa légitimité, mais qu'il est indispensable de renforcer les différences pour plus de lisibilité et éviter cette situation de concurrence. Ce serait dans l'esprit autrichien, c'est-à-dire faire un PACS réservé aux couples de même sexe et refaire un mariage réservé aux

situations d'altérité sexuelle. Le pourrait-on ? Rien ne l'interdit. Le fera-t-on ? La balle est dans votre camp.

Pour les questions de procréation, c'est un peu indépendant de la question du mariage ou du PACS. C'est la question de la possibilité de l'établissement d'un double lien de filiation unisexuée pour l'enfant. C'est la question à laquelle l'Assemblée a répondu avec la reconnaissance conjointe du couple de même sexe par acte notarié avant la réalisation de la PMA. C'est une solution qui est possible sans interférer avec le mariage. Il faudrait savoir si nous pouvons aller plus loin en créant ce que certains appellent de leurs vœux, c'est-à-dire une présomption de co-maternité dans le mariage, par exemple.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Je suis intéressée par vos opinions et recommandations sur le renforcement de l'arsenal juridique sur le volet GPA, sur le titre 7 qui se trouve modifié à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale. Quel est votre sentiment sur ces modifications avec l'ouverture à la PMA pour toutes ? Ensuite, je reviens sur la désunion, le divorce par consentement mutuel. En introduction, je vous interrogeais sur ses conséquences. Est-il véritablement aussi simple de divorcer par consentement mutuel ? Si je ne m'abuse, il faut que le couple soit d'accord en tous points.

M. Jean-René Binet. S'agissant de l'extension de l'assistance médicale à la procréation aux couples de femmes et la création de ce double lien de filiation unisexuée, j'ai beaucoup de réserves. J'ai une réserve de fond sur l'extension et une réserve technique sur les modifications du titre 7. Sur l'extension, je crois que le législateur, en procédant de cette manière-là, rompt avec la recherche d'équilibre qui existait auparavant dans notre législation. Il méconnaît le droit pour un enfant de disposer d'une branche paternelle de sa filiation, et j'ai peine à considérer que cela puisse être favorable à l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être une considération primordiale pour le législateur dans cette affaire. Je ne suis pas persuadé que les choses ont été suffisamment approfondies. Je n'ai là que des interrogations et je regrette de ne pas être le seul dans ce cas. Dans son avis 126, le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) affirme qu'il n'existe pas d'études fiables pour savoir si l'enfant risque de subir une situation défavorable parce qu'il n'aura jamais de père. Nous ne savons pas. C'est également ce que nous avons entendu de certains pédopsychiatres. La plupart du temps, les études ont été conduites de manière légère, sans véritable recherche, de sorte qu'il n'est pas aujourd'hui possible d'affirmer avec certitude que l'enfant ne souffrira pas d'une telle situation. Je crois qu'il y a ici quelque chose qui relève d'une prise de risque, en contradiction avec l'obligation d'accorder une considération primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est ma réserve fondamentale.

Sur le plan technique, modifier le titre 7 pour y inclure le nouveau chapitre 4 peut avoir l'air d'un détail, mais le Conseil d'État avait mis en garde le législateur contre toute tentative de modification de ce titre, en raison du sérieux risque d'ébranler les colonnes du temple. Sans aller chercher trop loin, il y a deux réserves techniques qui peuvent être faites au dispositif. D'abord, le texte prévoit une reconnaissance conjointe. Le terme a été choisi à dessein, parce que c'est par la reconnaissance que s'établit la filiation, à défaut d'établissement légal. Or, la reconnaissance de l'article 316 traduit la vérité biologique. L'homme avoue être le père de cet enfant qui vient de naître. Il y a derrière la reconnaissance, la vraisemblance biologique, ce qui conduit à ce que les reconnaissances mensongères ou invraisemblables sont annulées, et qu'en cas de contestation, ce soit la vérité biologique qui permette d'arbitrer. Le risque est que nous ayons le même terme de « reconnaissance » pour deux situations essentiellement différentes dans le même titre, à savoir un titre qui est entièrement structuré autour de la vraisemblance.

La deuxième réserve technique porte sur l'établissement du lien de filiation à l'égard des deux femmes, qui ne sont pas dans la même situation. L'accouchement devrait faire la mère. C'est ainsi que les choses se passent pour toutes les femmes depuis l'ordonnance du 4 juillet 2005. Auparavant, c'était uniquement pour les femmes mariées, mais c'est désormais pour toutes les femmes. Une femme pourra à présent accoucher sans pour autant être mère. Elle ne sera mère que par la reconnaissance conjointe. Il y a une rupture avec le principe « *Mater semper certa* » est, et je pense qu'il y a ici un problème.

S'agissant du divorce par consentement mutuel, les couples doivent s'entendre, mais c'était déjà le cas auparavant. Il faut que les deux membres du couple soient d'accord sur les causes et les conséquences du divorce. Ils doivent être d'accord sur tout, y compris les questions relatives à l'enfant, la prestation compensatoire, etc. Auparavant, ils se mettaient d'accord par une convention qui devait être homologuée par le juge. Désormais, l'accord suffit. Il est entouré d'un formalisme un peu plus exigeant, mais la nécessité du juge est écartée, sauf si l'enfant capable de discerner demande à être entendu par le juge. Je ne crois pas que cela pose de difficulté sur la nécessité de l'accord. C'était déjà le cas. Le risque qui a été souligné lors des travaux après la promulgation de la loi et qui est difficile à mesurer, est que dans ce divorce désormais contractuel, les intérêts de l'éventuelle partie faible soient méconnus sur l'autel de la nécessité de s'entendre, pour aller vite, éviter de perdre du temps et de l'argent. Cela pourrait conduire à ce que l'un accepte des conditions qui ne lui sont pas favorables. Le risque est de générer un contentieux post-divorce de remise en cause des conséquences telles qu'elles ont été acceptées.

L'audition s'achève à quinze heures vingt.

11. Audition, ouverte à la presse, de Mme Isabelle Corpart, maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université de Haute-Alsace

Mercredi 27 novembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Cet après-midi est consacré à poursuivre nos réflexions sur les évolutions de la famille et ses conséquences sur le plan juridique avec l'audition de Mme Isabelle Corpart. Vous êtes docteure en droit, chargée de cours à l'Université de Mulhouse et spécialiste du droit des personnes et de la famille. Nous avons pu prendre connaissance de votre grande production bibliographique. Vous vous êtes intéressée aux questions relatives aux liens de parenté et aux notions de filiation et d'engendrement. Ces questions ont été débattues lors de la discussion à l'Assemblée du projet de loi bioéthique, qui a été adopté ici en première lecture et qui est actuellement en discussion au Sénat.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Selon vous, quelles sont les évolutions qui ont marqué la structure familiale depuis le XX^e siècle ?

Par ailleurs, que pensez-vous du droit de la filiation au regard des formes contemporaines et des différentes évolutions ?

Que pensez-vous de la loi bioéthique portant sur la procréation médicalement assistée (PMA) qui est aujourd'hui ouverte à toutes ? Selon vous, quelles sont ses conséquences en matière de filiation ?

Mme Isabelle Corpart, maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université Haute-Alsace. En tant que juriste spécialisée en droit des personnes et de la famille, je suis conviée à prendre part aux débats. Je suis ravie de pouvoir aborder ces questions sous l'angle du droit civil. Dans votre commission, il est question de politique familiale. Ce type de questions existe parce que le droit civil a permis et accompagne la création de la famille et de l'institution familiale. Tous ces mots sont extrêmement importants.

Comme vous allez entendre des personnes venant d'horizons très divers et de disciplines très différentes, je vous précise que le mot « famille » n'a pas le même sens pour nous tous et que nous ne créons pas la famille de la même manière.

Vous m'avez demandé de réfléchir aux grandes évolutions qui ont marqué la structure familiale, je ne surprendrai personne en disant que la famille a changé. Sans avoir besoin de faire des études, il suffit de questionner les parents et les grands-parents pour mesurer ces mutations, ces transformations, et même ces bouleversements. Sans doute n'est-ce pas fini, car la famille bouge constamment autour de ces questions sociétales.

Pour comprendre où nous sommes, il est important de lister les avancées en matière familiale et de rappeler d'où nous sommes partis. Nous sommes partis de la famille traditionnelle, de la famille patriarcale, de la famille ancestrale. Les juristes se souviennent du Code civil de 1804, c'est notre repère. Cela étant, je ne vais pas remonter aussi loin, puisque ce sont les années d'après-guerre qui vous intéressent.

Parler de la famille signifie parler des parents, mais pas seulement : il y a aussi les alliés. La famille est verticale pour les parents et horizontale pour les alliés. Vous avez ensuite la famille au sens large et la famille nucléaire, qui aujourd'hui nous intéresse peut-être

davantage. La famille souche est une autre façon d'aborder ces questions. Ces familles ou ces approches de la famille ont été complètement revues, reprises, affectées au fil des années par les grands principes républicains : liberté, égalité, fraternité.

Au départ, comme le précise le Code civil de 1804, la famille repose uniquement sur le mariage, puisque l'on constitue une famille uniquement en se mariant. Cela va rester très longtemps ainsi. De plus, autre donnée très importante, c'est un mariage pour toute la vie.

Un premier vent de liberté souffle avec les unions libres et une évolution autour de ce que l'on appelle d'abord le « concubinat », puis le « concubinage ». Pour ces couples de concubins, l'arrivée d'enfants hors mariage amène des évolutions conséquentes. Ces enfants sont longtemps appelés « enfants naturels », par opposition aux enfants légitimes. Ce n'est pas une loi et il n'y a pas de date ; il s'agit d'une évolution sensible.

Dès lors, la filiation devient le deuxième acte fondateur de la famille. Il y a une filiation autour de l'enfant, une filiation entre l'enfant et ses parents. Cependant, en droit, les parents concubins ou non mariés ne sont pas membres d'une même famille, mais ils sont membres de la famille de leurs enfants. Nous résumons cela en disant : « L'enfant fait la famille », tout comme le mariage. Nous pouvons avoir beaucoup d'enfants sans être mariés. Aujourd'hui, il s'agit donc d'une des pistes pour créer une famille, mais cela ne sera pas exactement la même famille que celle du mariage.

Les années 1960/1970 connaissent ensuite un bouleversement dans le droit de la famille. En effet, de nombreuses lois donnent une nouvelle tonalité à la famille, notamment celles du doyen Carbonnier. Bien évidemment, les événements de mai 1968 se traduisent aussi dans des lois emblématiques relatives à la famille.

Dans un premier temps, cette famille traditionnelle évolue du côté du couple avec l'émancipation des femmes. Nous commençons à parler du travail des femmes hors du foyer et hors de l'exploitation familiale. Cette lente émancipation se fait en plusieurs étapes. Le 18 février 1938 est une date très importante, puisque jusqu'alors, une femme mariée est une incapable juridique. Nous pourrions penser que désormais la femme est actrice du droit, mais cela n'est pas le cas et le changement prend encore de nombreuses années. Le droit de vote pour les femmes en 1944 est également un moment très important.

Pour la juriste que je suis, la date charnière est le 13 juillet 1965 avec la loi sur les régimes matrimoniaux qui met fin à la puissance maritale. Au sens des droits de la femme, cette loi n'est pas parfaite et il faudra attendre encore 20 ans, en 1985, pour corriger cela, mais il s'agit évidemment d'une première étape. C'est aussi l'époque du mouvement de libération des femmes (MLF).

Les revendications ébranlent les dogmes et changent la donne autour de ces questions. La liberté vient s'insérer dans les relations de couple. Tout d'abord, les mariages arrangés disparaissent. Il s'agit d'un élément essentiel pour la libération de la femme. Nous avons alors le droit de ne plus être d'accord avec nos parents, mais nous mettons très longtemps à évacuer toutes les notions de violence, de respect que nous devons aux parents, qui pouvaient imposer un certain nombre de choses. Nous connaissons surtout le cas des filles qui étaient obligées de se marier, mais les jeunes gens étaient également soumis à ces pressions.

Cette liberté dans le couple amène aussi les lois sur le divorce. À une époque, nous n'avions pas le droit de divorcer, puis nous pouvions divorcer uniquement pour faute, et arrivera la grande réforme de 1975 rendant possible la désunion et plusieurs formes de divorce,

y compris pour des familles avec enfants. Une femme ou un homme divorcé n'est plus stigmatisé. Les choses évoluent, mais il faut toujours un peu de temps.

Ensuite arrivent les familles recomposées, puisque souvent lorsque l'on divorce, c'est que l'on a des amours ailleurs. C'est un nouveau type de famille qui est très important pour nos réflexions : quels sont leurs droits ? Comment allons-nous évoluer autour de ces questions ?

Sur le divorce, nous n'avons pas fini, puisque nous attendons encore les décrets qui devraient entrer en vigueur en janvier. Nous allons de nouveau vers des changements importants, comme le fait de reprendre sa liberté au bout d'un an. Nous étions à six ans en 1975, puis à deux ans en 2004, et maintenant à un an. Être libre en matière de couple, c'est avoir le droit de vivre en concubinage, le droit de contracter un pacte civil de solidarité (PACS) et cela est évidemment très important. Nous n'en parlons pas beaucoup, mais il y a de nombreuses ruptures dans les couples non mariés. En s'affranchissant du mariage, les relations ne sont pas plus stables. Cela étant, nous n'avons pas de chiffres pour le concubinage et peu pour le PACS.

Le concubinage a complètement changé. Lorsque j'ai commencé mes études, j'ai eu la chance d'assister à une conférence d'Évelyne Sullerot qui parlait du concubinage comme étant « la cohabitation juvénile » ou « le mariage à l'essai », parce que nous pensions que l'arrivée des enfants entraînerait le mariage. À l'époque, il n'était pas pensable d'élever des enfants sans être mariés.

La liberté ne serait pas ce qu'elle a été sans la loi Neuwirth avec la pilule, la loi Veil avec l'interruption volontaire de grossesse (IVG), le droit de faire des enfants quand et comme nous le souhaitons. Aujourd'hui, c'est ce droit qui donne sans doute les revendications entendues dans la future loi bioéthique. Effectivement, nous déclinons la volonté : « Je veux ou je ne veux pas. Maintenant, immédiatement, il faut satisfaire mes désirs ». Je ne suis pas sûre que nous souhaitions cela lorsque nous avons introduit la contraception et l'IVG. En effet, la liberté entraîne de l'individualisme et personnellement, cela m'inquiète.

Dans un couple, nous gardons une liberté pour chacun des membres du couple. D'ailleurs, il y a bien longtemps que nous n'avons plus utilisé l'expression « le joug conjugal », devenue démodée. Pour autant, ne devons-nous pas avoir une cohésion de couple ? Le droit à l'épanouissement, le droit au bonheur sont des choses dont nous parlons beaucoup. Cela fait quarante ans que je suis mariée, ce n'est sûrement pas par hasard que je crois beaucoup à des valeurs partagées au sein du couple et pas à de l'individualisme pur.

Ces valeurs partagées se traduisent par une contractualisation dans le droit de la famille. Il y a des individus et il y a la volonté, mais parfois les volontés se rencontrent. Les volontés des époux, concubins ou conjoints font que l'on se met d'accord autour de pactes. Cela est très important, puisque si nous en avons discuté, nous allons accepter les choses. La médiation familiale est un élément intéressant.

Sur le droit à l'épanouissement personnel, bien évidemment, nous souhaitons le bonheur à tout le monde, mais il ne faut pas continuellement faire reculer l'ordre public. Il existe quand même des normes et des limites qui doivent être maintenues.

Après la liberté, la notion d'égalité est très forte. L'égalité est le fait de reconnaître la même place aux deux époux, concubins, etc. À partir du moment où nous avons la même place, nous pouvons combattre le viol conjugal ou les violences conjugales par exemple. Nous n'avons plus le droit de faire ce que nous voulons, puisque nous sommes maintenant à égalité.

D'ailleurs, les violences conjugales faites par les femmes sur les hommes sont tout aussi critiquables.

Par ailleurs, à partir du moment où il y a l'égalité, il faut protéger et avoir une protection patrimoniale. Ce n'est pas par hasard qu'en 2001, le conjoint a la possibilité de devenir un héritier. Il s'agit d'une évolution très importante. Avant, les biens restaient dans la famille, mais dans la famille verticale et non dans la famille horizontale. Aujourd'hui, la famille horizontale, qui correspond au lit conjugal, a des droits. Par exemple, sur la vocation successorale, le conjoint est en concurrence avec les enfants du couple : un quart pour le conjoint et trois quarts pour les enfants. Cette égalité au sein des couples n'est arrivée qu'en 1994, lorsque nous avons commencé à dire : « Le couple marié et le couple non marié doivent avoir les mêmes droits ».

Parler du couple et des époux change aussi le regard que nous portons sur ces personnes. Dans la famille, il y a bien sûr des parents, père et mère, qui ont des droits et une égalité de droits, et puis il y a la situation réservée aux enfants. S'ajoute aux notions de liberté et d'égalité celle de fraternité, puisqu'en 1996, une loi précise que les enfants ont le droit de garder les relations avec leurs frères et sœurs, dans la mesure du possible.

La liberté est la liberté de devenir parents. Nous sommes en plein dans l'actualité de la loi PMA, mais la liberté d'établir une filiation est arrivée petit à petit. Il faut savoir qu'autrefois pour un enfant adultérin, il n'était pas possible de faire une action en justice pour établir la filiation. Nous revenons de très loin. Aujourd'hui, nous pouvons faire une action en recherche de paternité ou de maternité, ainsi qu'établir des filiations ou contester des filiations. La réforme et la modernisation de la filiation datent de 2005 et de 2009.

Par ailleurs, vous avez aussi la possibilité de faire des enfants sans être mariés, il s'agit de la « famille naturelle ». Ce terme n'est plus utilisé depuis 2005, cela étant, nous avons longtemps opposé la famille légitime et la famille naturelle.

Faire des enfants hors mariage peut aussi se traduire par le fait de les faire tout seul : ce sont les familles monoparentales. Pour la famille monoparentale, il y a plusieurs approches : vous êtes veuf, vous êtes dans une famille monoparentale ; vous avez divorcé, vous êtes une famille monoparentale. Nous pouvons également choisir de faire un enfant tout seul comme le chante Jean-Jacques Goldman, et cela sera davantage possible avec la loi bioéthique, puisque nous n'aurons plus besoin d'un géniteur. Nous aurons uniquement besoin d'un donneur de gamètes et nous ne nous embarrasserons plus d'un père. Je suis obligée de dire que si le Code civil a ses lois, la nature a aussi les siennes et nous ne sommes plus au temps où nous parlions de parthénogenèse ou de clonage. Nous pouvons décider d'avoir un enfant seul, mais nous ne l'avons pas « fabriqué » complètement seuls – si vous me permettez l'expression.

Aujourd'hui, nous sommes à plus de 60 % d'enfants nés hors mariage. Avec cette masse d'enfants hors mariage, nous avons besoin d'un mode de filiation qui est la reconnaissance d'enfants. Dans le projet de loi, nous utilisons la reconnaissance pour créer quelque chose qui, à mon sens, n'est pas tout à fait de la reconnaissance d'enfants.

Je voudrais dire un mot sur l'égalité des parents par rapport aux enfants, sur la fin du chef de famille, la fin de la puissance paternelle. En 1970, nous ne parlons pas de « coparentalité » – cette expression va arriver en 2002 –, mais nous faisons déjà de la coparentalité, puisque désormais, les deux parents ont les mêmes droits. En 2002, l'évolution porte sur le maintien de la coparentalité même lorsque l'on se sépare.

Par ailleurs, tous les enfants sont égaux en droit comme stipulé à l'article 310 du code civil – la numérotation de l'article va changer dans le projet de loi et je n'ai pas encore intégré le nouveau numéro – qui prévoit que tous les enfants dont la filiation est établie ont les mêmes droits. Nous y sommes arrivés. Le doyen Carbonnier doit être fier de nous, puisqu'il a voulu reconnaître des droits aux enfants naturels en disant qu'il fallait aussi reconnaître des droits aux enfants adultérins. Nous ne partions de rien pour eux et nous ne pouvions pas leur donner tout. De ce fait, nous leur avons donné la moitié de ce qu'ils auraient eu s'ils avaient été légitimes. Les enfants adultérins étaient des enfants conçus pendant que leur auteur était engagé dans les liens du mariage avec une autre personne.

Aujourd'hui, nous n'avons plus à faire toutes ces précisions de terminologie, puisque tous les enfants ont les mêmes droits. Il n'y a plus de catégories, hormis peut-être avec les enfants issus ou non de PMA. En effet, ils ne seront pas tout à fait dans le même moule et cela me dérange, car nous avons bien évolué autour de toutes ces questions. L'enfant est un sujet de droit et nous lui reconnaissons beaucoup de droits. Nous devons protéger toutes les personnes d'une famille, car elles ont toutes le même droit à être protégées, elles ont toutes droit à la parole, même l'enfant. Nous avons mis du temps pour y arriver, mais cela est précisé clairement dans la Convention internationale des droits de l'enfant, mais désormais aussi, dans le Code civil.

En matière de politique familiale, selon moi, il est également essentiel de protéger l'enfant contre les autres membres de la famille. L'État se mêle des affaires privées, puisque la famille n'est plus quelque chose de fermée que l'on peut cacher. Nous avons non seulement le droit d'aller voir ce qui se passe, mais surtout nous en avons le devoir. En effet, nous avons le devoir de lutter contre la maltraitance, de lutter contre les violences conjugales et d'aider les familles, des individus dans les familles, et de les protéger.

Dans les phénomènes emblématiques, il y a aussi la déjudiciarisation, puisque le juge se mêle moins d'un certain nombre de questions. Cela peut être inquiétant et de ce fait, l'État doit continuer à s'occuper de cela. En effet, le juge ne s'occupant plus de toutes ces questions, nous laissons peut-être beaucoup de libertés aux familles. Je sais bien que cela est dans l'air du temps, mais n'est-ce pas dangereux malgré tout, comme les familles qui peuvent faire ce qu'elles veulent pour les noms et les prénoms ? Avec la suppression de l'intervention systématique du juge dans beaucoup de situations familiales, nous avons ébranlé les choses et peut-être allons-nous avoir des regrets.

Vous me demandiez si la façon de faire famille avait changé. « Faire famille », ce n'est pas une expression de juriste. Vivre comme des membres d'une famille, oui, cela a changé, mais constituer une famille n'a pas changé, puisqu'il s'agit toujours de se marier, de faire des enfants, de reconnaître les enfants et de créer des liens.

En revanche, nous ne nous préoccupons peut-être pas assez des situations qui sont à la marge. Sur les liens affectifs, nous voudrions aller dans le sens de la parentalité d'intention, laisser les personnes s'exprimer librement, etc. Des liens du sang, nous sommes passés aux liens du cœur. Ce sont de jolies expressions, mais ce n'est pas que cela, c'est aussi la réalité. Les liens du cœur, nous pouvons les avoir par l'adoption, mais nous pouvons aussi les constater au travers de la notion de possession d'État. Tout cela est bien sûr important, mais nous continuons d'avoir des « étrangers », des personnes qui ne sont pas membres de la famille.

Par exemple, un concubin n'hérite pas de sa concubine. On peut dire qu'il s'agit d'un choix et qu'ils n'avaient qu'à se marier, néanmoins, il y a un décalage. Nous disons que nous entendons leurs revendications, mais en fait, nous ne les entendons pas. Si je prends l'exemple

du concubinage, le concubin qui a fait une donation ou un legs à sa concubine pense qu'il a fait son travail, qu'il a été un bon concubin à défaut d'avoir été un bon époux, mais il y a 60 % de droits de mutation pour l'État. Cette loi ne va pas et il faut la changer. Il faut aller jusqu'au bout de cette parenté d'intention, des liens affectifs et reconnaître que si l'on aime quelqu'un, il faut aussi que l'on puisse lui transmettre son patrimoine. Il est peut-être trivial de parler de patrimoine lorsque l'on parle de la famille, mais cela en fait partie.

Par rapport aux enfants, nous avons le même problème. Dans une famille homoparentale, avant que la loi de 2013 soit mise en place, des beaux-parents, des compagnes de la mère, etc., élèvent des enfants. En cas de décès, cela pose de nombreux problèmes, y compris en matière successorale ou en matière de libéralité, parce que nous n'avons pas de liens de droit. Si vous faites un testament en faveur des enfants de votre compagne, enfants que vous avez élevés depuis leur naissance, puisque vous étiez partie en Belgique pour les faire naître, on vous apprend qu'il y a 60 % de droits de mutation. On vous dira peut-être d'attendre qu'ils soient majeurs et de faire une adoption simple, mais l'administration fiscale est un peu réticente à ce sujet.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Vous avez dit que le deuxième acte fondateur de la famille est la filiation, j'aimerais revenir sur ce point. Sur le texte adopté à l'Assemblée nationale sur la filiation et sur la conséquence juridique de l'ouverture à la PMA pour toutes, le Conseil d'État avait émis une recommandation et la création du titre 7 bis. Quel est votre avis sur le sujet ? J'aimerais aussi que nous revenions sur la reconnaissance, puisque dans la modification du titre 7, nous évoquons la reconnaissance anticipée de volonté. Pouvez-vous approfondir ce point ?

Mme Isabelle Corpart. La question était de savoir si nous faisons deux droits de la filiation. Je vais avoir une pensée pour M. Osaire, regretté professeur de droit civil, qui parlait des enfants « à l'ancienne », par opposition aux « enfants de la science ». Je pense que nous ne devons pas cloisonner, nous devons accueillir tous les enfants de la même manière. Il aurait été gênant d'avoir une version réservée à certaines catégories d'enfants. Je ne sais pas de quelle manière nous avons évolué, quels ont été les arguments nous faisant renoncer à cela.

Cela dit, nous avons déjà accueilli des enfants. En 1994, nous avons dit qu'il était possible de passer du Code de la santé publique avec l'assistance médicale à la PMA dans le Code civil et de rendre cette filiation inattaquable. Il s'agit de la même filiation, ce sont les mêmes modes d'établissement : l'action en recherche de paternité, la reconnaissance, la présomption de paternité. Tous les modes d'établissements « normaux » sont utilisés pour les enfants de la science, mais c'est une filiation qui est verrouillée et il s'agit de la seule différence.

Finalement, c'est ce que nous allons faire aussi, c'est-à-dire que nous allons prévoir un établissement de la filiation, mais en disant qu'il ne sera pas possible de faire un test ADN pour remettre en cause cette filiation. Il s'agit d'un engagement vis-à-vis de ses enfants. Il existe des petites nuances avec ce que nous avons déjà aujourd'hui dans les articles 319 et 320, mais c'est le même esprit. Je trouve qu'il y a une cohérence, parce que nous gardons les techniques que nous connaissons en disant simplement : « Attention, il faut maintenir dans le temps cette filiation ».

Cela étant, j'ai des interrogations sur l'usage de la reconnaissance. Nous enseignons aux étudiants que lorsque nous reconnaissons un enfant, nous sommes le parent biologique de cet enfant et donc que nous avons procréé. Historiquement, la reconnaissance se conçoit ainsi. D'ailleurs, il est possible de contester une reconnaissance si elle est mensongère et donc si nous n'avons pas procréé. Pourquoi utilisons-nous le même mot ? Pourquoi n'avons-nous pas

imaginé autre chose ? Reconnaître un enfant, ce n'est pas la parenté d'intention. Selon moi, la parenté d'intention est l'acte de notoriété constatant la possession d'État. Nous sommes sur ce registre, puisque les liens du cœur correspondent plutôt à cela. Nous allons fabriquer des reconnaissances mensongères. La seule différence est qu'elles se feront chez le notaire qui les authentifiera, et cela me dérange.

Lorsque nous avons travaillé autour de la loi bioéthique de 1994, nous étions partis sur une piste qui me séduisait : l'adoption prénatale. Dans l'évolution de la filiation, j'ai l'impression que nous dénigrons l'adoption. L'adoption n'est plus bonne à rendre mère une femme qui ne procréé pas. Nous avons une femme qui veut devenir mère – bien sûr, je ne lui dénie pas le droit d'être mère –, mais qui ne veut pas de l'adoption, car ce n'est pas assez bien. Je peux comprendre que l'adoption intervenant six mois après la naissance puisse être inquiétante, puisqu'il pourrait y avoir un décès de la mère biologique avant la reconnaissance de la mère adoptive. Cependant, avec une adoption prénatale, ces questions auraient été réglées sans mentir.

Je trouve que la procréation médicalement assistée devient la procréation médicalement artificielle. Nous sommes sur des artifices avec cette notion de reconnaissance. Pour vous dire le fond de ma pensée, je suis choquée que cette femme qui accouche n'ait plus le droit à l'acte de naissance valant preuve de sa maternité. Pourtant en 2005, nous nous étions réjouis d'entendre qu'enfin on reconnaissait à toutes les femmes le droit d'être mère, simplement parce que leur nom figurait dans l'acte de naissance. Parce qu'il faut lutter contre les discriminations, parce qu'il faut accorder les mêmes droits aux deux femmes, nous déniions à une femme qui accouche le droit d'être mère à part entière. De plus, cette femme, nous ne l'autoriserons plus à faire un accouchement sous le secret. Or le droit de renoncer à son enfant à la maternité est reconnu à toute femme qui accouche. Nous n'avons pas du tout parlé de l'accouchement sous le secret.

Par ailleurs, il existe des situations où les couples se délitent à la suite de PMA à rallonge, car cela peut créer des souffrances débouchant parfois sur des incertitudes lorsque la PMA ne fonctionne pas du premier coup. Bien évidemment, mes repères concernent les couples hétérosexuels. Les couples n'ayant pas tenu la route après l'arrivée de l'heureux événement sont plus nombreux que l'on ne le pense. Lorsqu'on a lutté pendant des années pour avoir un enfant, on ne sait plus contre quoi lutter et des catastrophes se produisent. Dans ces situations, je me dis que peut-être certaines femmes ne voudront plus de l'enfant. Il en est de même pour un enfant qui naîtrait trisomique, par exemple. Cependant, nous ne laisserons pas le choix à ces femmes puisque nous leur dirons : « Vous avez reconnu cet enfant et c'est une reconnaissance pour toujours, une reconnaissance qu'il n'est pas possible de remettre en cause ». Dès lors, si le couple de femmes venait à se séparer, il n'y aurait pas de solutions ou d'autres opportunités.

M. Thibault Bazin. Sur les impacts des mesures que nous pouvons prendre, il est vrai que parfois nous avons tendance à nous dire que nous sommes en première lecture et que lorsque cela arrivera au Sénat, il y aura des corrections et la sagesse des sénateurs.

Nous avons eu un certain nombre d'évolutions très positives pour les femmes dans leurs droits. Bientôt se posera la question des hommes et de leur place dans notre société. Ma femme a une belle image en disant que si l'homme croit encore qu'il est la tête, la femme est le cou et elle oriente la tête.

Plus sérieusement, vous avez évoqué la question de l'intention du législateur, notamment dans les lois des années 1960 et 1970, et le fait que peut-être aujourd'hui nous étions au-delà d'un certain nombre d'intentions. Désormais, le mariage n'est plus forcément

vu par nos contemporains comme le lieu idéal pour protéger les enfants. Avant de modifier les choses, nous pourrions nous poser un certain nombre de questions : quels sont les impacts en particulier pour les enfants ? Les naissances hors mariage peuvent-elles générer des conflits ou de la vulnérabilité ? Dans cette liberté qui est de plus en plus forte, en tout cas tel qu'elle est conçue dans une éthique de l'autonomie, n'avons-nous pas un risque de perte de solidarité ?

Il m'est venu l'article du Code civil que l'on nous rappelle lors d'un mariage : les époux se doivent mutuellement fidélité, secours, respect et assistance. Dans « secours et assistance pour le meilleur et pour le pire », nous voyons bien que si nous oublions totalement l'éthique de la vulnérabilité, cela peut être risqué dans la manière de faire société ensemble et de faire famille avec tout ce que cela suppose.

J'en arrive à une autre problématique qui concerne la dépendance de nos aînés. S'il n'y a plus de mariage et que l'on ne se doit plus rien, se pose la question de la solidarité avec nos enfants, mais aussi avec nos parents. En effet, si nous avons moins de personnes connectées, nous avons moins de solidarité, y compris vis-à-vis de nos aînés. Certains départements vont chercher jusqu'aux petits-enfants, mais cela est plus difficile si nous ne sommes pas connectés dans les maillons de la chaîne familiale.

Par ailleurs, vous avez évoqué des problèmes de sémantique et vous avez même parlé de PMA artificielle. Nous utilisons le même terme « PMA » qu'elle soit sans tiers donneur ou avec tiers donneur et cela nuit beaucoup à la lisibilité de nos débats.

Sur les questions de réalités vécues et d'adoptions, nous avons beaucoup parlé du titre 7, mais le titre 8 a été complètement oublié. Cela est un peu paradoxal, car si nous revenons aux intentions affichées notamment en 2013, nous pouvons nous demander pourquoi nous les avons mises en place, si cela ne valait pas la peine.

Pour finir, à travers ce que nous mettons en place en tant que législateurs, ne devons-nous pas protéger l'enfant dans la durée, y compris lorsqu'il devient très âgé ?

Mme Isabelle Corpart. Je ne m'inquiète pas pour les enfants nés hors mariage, car leur place est garantie par les textes sur l'autorité parentale, etc. Nous avons encadré les obligations parentales, par exemple, aujourd'hui, nous n'avons même plus le droit de mettre des fessées.

Dans une réforme de 2015, nous avons mis fin à une discrimination pour les familles monoparentales. En effet, lorsque l'on est un enfant né hors mariage, un enfant de concubin ou un enfant d'une famille monoparentale, si on a un patrimoine, celui-ci est géré exactement à l'identique, parce que nous avons supprimé l'administration légale sous contrôle judiciaire. En d'autres termes, nous faisons désormais confiance aux parents et il n'y a plus de stigmatisation des familles monoparentales.

Par ailleurs, les couples voudraient avoir les mêmes droits que les époux, mais ils oublient que, dans ce cas, ils devraient aussi avoir les mêmes devoirs et obligations. Dès lors, il y aurait des obligations alimentaires, des obligations vis-à-vis de la belle-famille avec par exemple le devoir de payer la maison de retraite. Si nous voulons faire famille entièrement, il faut aussi accepter tout cela, comme l'obligation de fidélité qui pourrait être sanctionnée – même si nous ne sommes plus du tout sur une cause péremptoire de divorce.

Je m'inquiète également pour les hommes et pour leur « effacement ». Il est étonnant de lever l'anonymat des donneurs de gamètes, alors qu'il n'y a pas de place pour un homme quand deux femmes procréent un enfant ensemble. En effet, que viendra-t-il faire ? À quoi

cela va-t-il servir ? Je suis pour l'égalité, mais je ne suis pas pour que les femmes gagnent et prennent le dessus. Même si je suis foncièrement contre la gestation pour autrui (GPA), j'ai du mal à comprendre une société dans laquelle nous accueillerons la PMA pour toutes les femmes mariées ou célibataires et dans laquelle nous continuerons à refuser la GPA pour les hommes qui veulent être pères. Un désir d'être père est tout aussi fort qu'un désir d'être mère. Si nous accueillons le désir d'être mère, comment pouvons-nous refuser le désir d'être père ?

M. le président Stéphane Viry. Je m'aperçois de la force du droit civil et de son importance pour réguler un certain nombre de pensées et de conceptions sociétales.

12. Audition, ouverte à la presse, de Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale (DSS), M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail, Mme Julie Pougheon, adjointe au sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail, Mme Cécile Buchel, cheffe du bureau accidents du travail et maladies professionnelles, et Mme Nina Vassilieff, cheffe du bureau des prestations familiales et aides au logement

Mercredi 27 novembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Nous accueillons aujourd'hui la directrice de la sécurité sociale, Mme Mathilde Lignot-Leloup, qui est accompagnée de M. Denis Le Bayon, sous-directeur chargé des prestations familiales et de Mme Nina Vassilieff, chef du bureau des prestations familiales.

Avec votre audition, notre mission entre dans le champ de la mise en application concrète des mesures de politique familiale, des analyses que nous pouvons en faire, et surtout des évolutions et des adaptations auxquelles il conviendrait de procéder pour adapter cette politique publique, notamment aux objectifs ou aux évolutions de notre société.

Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale. Je vais commencer par une introduction sur les objectifs de la politique familiale et les actions que nous menons en tant que direction de la sécurité sociale (DSS).

Chaque année, au moment du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), nous produisons un programme de qualité et d'efficacité sur la politique familiale, qui permet de rappeler les objectifs et l'évolution de la mise en œuvre de ces objectifs. Il me semble important de revenir sur les trois principaux objectifs que nous poursuivons actuellement au travers de la sécurité sociale et de la politique familiale.

- Le premier objectif historique est de participer à la compensation des charges liées à l'arrivée d'un enfant et à son éducation. Il donne lieu à un soutien monétaire de compensation financière pour les familles ;
- Le deuxième objectif vise à soutenir plus particulièrement les plus vulnérables ;
- Le troisième objectif vise à mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

Ces trois objectifs donnent lieu à un certain nombre d'actions menées par la sécurité sociale et à des évolutions pour s'adapter aux besoins des familles.

Nous devons nous assurer que ces objectifs tiennent compte des besoins, de l'évolution des familles et de leurs caractéristiques. Je reviendrai notamment sur les évolutions auxquelles nous sommes en train de procéder et qui tiennent compte du développement des familles monoparentales. En effet, le modèle familial traditionnel se basant sur deux parents et des enfants a évolué fortement. Aujourd'hui, les familles monoparentales représentent quasiment un quart des familles. De ce fait, il convient de faire évoluer nos politiques publiques.

Nous avons ainsi renforcé nos dispositifs de soutien financier, et majoré un certain nombre de prestations pour les familles monoparentales, car ces familles peuvent être plus touchées par la pauvreté. Suite à l'annonce du Président de la République et dans le cadre de ce PLFSS, nous allons mettre en place un dispositif d'intermédiation des pensions alimentaires, afin qu'il n'y ait pas cette difficulté financière pour les familles monoparentales. Il faut nous adapter aux évolutions des structures des familles.

Nos trois objectifs de compensation du coût de l'enfant, de soutien aux familles les plus vulnérables et de facilitation de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale restent fortement d'actualité. D'ailleurs, au vu d'un certain nombre de résultats très positifs obtenus par notre politique familiale, nous constatons que ces dispositifs fonctionnent. Je vais vous présenter deux exemples.

Au titre de la conciliation de la vie familiale et professionnelle, la politique familiale permet de prendre en charge et de faciliter la garde d'enfants. Aujourd'hui, pour les enfants de moins de trois ans, près de six solutions sur dix sont prises en charge par des aides de la branche famille. Il s'agit d'aides financières et de services offerts au travers du développement de modes de garde. C'est l'une des explications du développement du taux d'emploi des femmes. Aujourd'hui, le taux d'emploi des femmes est de 67 % et il est supérieur au taux d'emploi des femmes dans l'ensemble de l'Union européenne. Même si ce n'est pas le seul facteur, il y a indéniablement un effet de la politique familiale des modes de garde spécifiques pour les enfants de moins de trois ans, ainsi que de l'entrée à l'école dès trois ans. Notre objectif de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle reste d'actualité et implique le développement de plus en plus de services au-delà des prestations monétaires. Cela étant, nous obtenons des résultats importants.

L'autre exemple de résultats importants obtenus par notre politique familiale vise la compensation des risques financiers pour les familles les plus vulnérables. Aujourd'hui, les prestations familiales permettent de réduire fortement la pauvreté parmi les familles les plus vulnérables. L'effet de ces prestations familiales équivaut à l'ensemble des effets des minima sociaux, de la prime d'activité et des aides au logement réunis. Les prestations familiales permettent de réduire la pauvreté de huit points, alors que les minima sociaux, la prime d'activité et les aides au logement permettent de la réduire de sept points.

Au cours des dernières années, l'évolution de notre politique familiale nous a permis de nous adapter de plus en plus aux caractéristiques et aux besoins de certaines familles. Elle nous a également permis de corriger ce qui était traditionnellement présenté comme un effet non pertinent de la politique familiale, à savoir trop aider les familles les plus aisées et pas suffisamment les familles les plus vulnérables financièrement, selon une courbe en U. Les évolutions opérées ont permis de réduire et de corriger cet effet. Parmi ces évolutions, nous trouvons la modulation des allocations familiales pour les revenus les plus aisés et le renforcement des aides financières pour les familles les plus défavorisées, avec notamment une forte hausse de l'allocation de rentrée scolaire et des compléments familiaux. Un rapport de la Cour des comptes de 2017 a permis de mesurer l'impact et les effets de ces évolutions sur les dernières années.

Au travers des mesures que nous mettons en place et des évolutions qui sont en cours, notamment avec la convention d'objectifs et de gestion avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), nous devons poursuivre cette adaptation aux évolutions et aux besoins des familles. En la matière, nous avons un triple objectif : agir plus précocement en matière de prévention pour les risques de vulnérabilité de certaines familles ; développer les services offerts aux familles ; et enfin, faire évoluer et adapter certaines prestations aux besoins spécifiques de certaines familles.

Sur la prévention, nous faisons en sorte de renforcer l'information des familles sur leurs droits, de détecter davantage le non-recours à certaines prestations et d'informer sur les droits lors des rendez-vous menés par les Caisses d'allocations familiales (CAF).

Lorsque nous comparons le recours aux prestations familiales à d'autres prestations, nous constatons un taux de recours élevé. En effet, en amont, il y a une information sur la prise en charge des familles. Le renforcement de l'intermédiation des pensions alimentaires va justement permettre d'éviter des risques de pauvreté pour les familles.

M. le président Stéphane Viry. En termes de non-recours, avez-vous un taux à nous communiquer ?

Mme Mathilde Lignot-Leloup. Nous n'avons pas de taux précis de non-recours. Pour l'ensemble des allocations familiales, nous estimons que le taux doit être peu élevé, puisqu'il est lié à l'information très précoce de la CAF sur la naissance à venir d'un enfant, dès la déclaration de grossesse. Cela permet de lutter contre le non-recours. Sur certaines prestations ciblées, il peut y avoir moins d'informations et moins de recours.

M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail. Cette situation s'explique par le fait que l'enjeu est relativement faible sur les prestations familiales et que les travaux sont focalisés sur les prestations à fort enjeu comme le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et l'aide au logement. Nous avons finalement assez peu de données sur les prestations familiales, et notamment les allocations familiales. Toute la littérature, notamment celle de l'université de Grenoble, est plutôt focalisée sur les minima sociaux. Nous avons néanmoins des éléments qui sont issus d'expériences dites de « *data mining* », sur des échantillons assez faibles, et qui ont notamment été développés par la CAF de Bordeaux. Ce n'est pas dans un objectif de lutter contre la fraude, mais d'améliorer l'accès aux droits. Pour l'instant, sur 1 000 ou 1 200 dossiers, les prestations sujettes au non-recours sont classiquement le RSA, la prime d'activité, les aides au logement, mais aussi l'allocation de soutien familial (ASF), pour laquelle le non-recours est assez important. Nous estimons que la mise en œuvre de l'intermédiation financière permettra d'atténuer ce non-recours. En revanche, nous avons un taux de non-recours plus important sur des prestations plus ciblées, liées à la prise en charge du handicap comme l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), mais nous ne savons pas comment le documenter. Dans une loi récente, nous avons mis en place une obligation d'information sur ces dispositifs par les caisses. Nous savons qu'il y en a, mais cela n'est pas documenté. Les enjeux sont très importants pour les familles, mais ils sont plus faibles financièrement.

Mme Mathilde Lignot-Leloup. Le deuxième objectif d'amélioration est d'offrir de plus en plus de services, notamment pour la prise en charge et la garde d'enfants, et de faciliter ainsi la conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle. Cela se traduit notamment par le renforcement du fonds national d'action sociale (FNAS) et des aides financières pour la création de places d'accueil et de crèches, notamment dans des territoires qui en manquent. Par rapport à la convention d'objectifs et de gestion précédente, cette année, il y a une innovation avec la mise en place d'un renforcement du bonus territoire dans les quartiers prioritaires qui se déploiera à partir de 2020 sur l'ensemble des territoires pour créer davantage de places de crèches et d'accueil collectif là où il en manque, notamment pour les familles les plus défavorisées.

Autre innovation, la mise en place d'un bonus mixité sociale permettant d'offrir davantage de solutions de garde d'accueil et de places de crèches à des familles plus défavorisées qui, spontanément, recourent moins aux accueils collectifs. De nombreux

éléments montrent que la prise en charge au sein de structures d'accueil collectif en crèche facilite la prévention et permet de mieux accompagner les enfants dans les apprentissages. Cela permet également d'éviter la reproduction des inégalités sociales.

De plus, nous offrons des solutions de garde pour les parents ayant des enfants handicapés. Pour ce faire, nous renforçons les aides financières avec un bonus handicap ainsi que le montant accordé aux familles ayant des enfants handicapés, avec une majoration des aides financières du complément de libre choix du mode de garde (CMG). Cette majoration est déjà mise en place depuis l'année dernière et consiste à offrir plus de services et de solutions de garde.

Offrir plus de services, cela passe aussi par un nouveau rôle de la branche famille au travers de l'intermédiation des pensions alimentaires. Jusqu'à présent, nous avons une Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA), qui s'était déployée depuis 2017. Nous mettons en place un service pour les familles qui auront une nouvelle séparation et qui auront un accord ou un impayé en juin 2020, puis pour toutes les familles qui le souhaitent à partir de janvier 2020. Ce service est un nouveau rôle de la branche famille pour prévenir les risques de difficultés financières dans les familles monoparentales, mais aussi pour ne plus avoir cette relation entre l'ex-conjoint et l'autre parent.

Le dernier axe est le suivant : continuer à s'adapter aux évolutions et aux besoins des familles d'aujourd'hui. Nous avons mis en œuvre un certain nombre d'évolutions tenant compte du développement des familles monoparentales et des besoins spécifiques des parents d'enfants handicapés. Il existe un enjeu particulier lié au développement de la garde alternée pour les familles. Aujourd'hui, les allocations familiales peuvent être partagées en cas de garde alternée. Ce sont 120 000 familles qui bénéficient de ce dispositif et un peu plus de 240 000 enfants.

Nous avons des demandes pour que d'autres prestations familiales, au-delà des allocations familiales, puissent faire l'objet d'un partage en cas de garde alternée. Actuellement, un travail est effectué par le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) pour affiner ce besoin en fonction des prestations familiales et pour identifier les types de prestations familiales qui impliqueraient d'être partagées en cas de garde alternée. En matière d'aide au logement – qui n'est pas une prestation familiale en soi –, un travail est aujourd'hui engagé pour tenir compte de cette garde alternée dans l'octroi des prestations logements, aide personnalisée au logement (APL) ou allocation de logement familiale (ALF), faisant suite à une exigence d'un récent arrêt du Conseil d'État. Au travers du travail du HCFEA, l'analyse par prestations familiales est pertinente pour voir dans quels cas il existe une nécessité de moduler les prestations en cas de garde alternée.

Pour donner un exemple, l'allocation de rentrée scolaire n'implique pas un partage, même s'il y a une garde alternée entre deux parents, puisqu'elle vise à être versée au moment de la rentrée scolaire pour compenser le coût de cette dernière. En revanche, une analyse par type de prestations peut être effectuée, notamment pour les prestations de garde d'enfants, pour réfléchir à la manière de mettre en place ce type de dispositif. Nous nous appuyons sur les travaux du HCFEA. À la DSS, nous avons mené un premier travail d'analyse, et constaté qu'il existe un risque de porter préjudice aux mères en termes de bénéficiaires d'aides financières, mais aussi avoir un impact financier qui ne serait pas soutenable pour les finances publiques.

Nous devons avoir une réflexion sur la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, pour assurer une meilleure prise en considération des inégalités hommes-femmes dans la prise en charge des enfants. Aujourd'hui, il existe une inflexion sur l'accompagnement des 1 000 premiers jours de l'enfant et notamment l'articulation entre les

congés au moment de la naissance, comme le congé paternité ou les congés parentaux. Nous devons mieux nous adapter aux besoins de la société et favoriser un partage plus égal entre les deux parents pour la prise en charge des enfants.

M. le président Stéphane Viry. Quelle mesure une éventuelle fusion des prestations dans le cadre du revenu universel d'activité pourrait-elle intégrer dans les prestations familiales ?

Par ailleurs, vous nous expliquez que les objectifs en matière de famille étaient tenus et respectés depuis des décennies. Dans ce cas, comment expliquer la baisse de la natalité dans notre pays ?

Mme Mathilde Lignot-Leloup. La question concernant la politique familiale et l'évolution de la natalité n'est pas un sujet évident à traiter, puisqu'il est difficile d'expliquer et de mesurer la baisse du nombre de naissances depuis quatre ans. Cette baisse peut être liée à un contexte économique ou à l'évolution de l'âge de la femme au premier enfant. La corrélation entre la politique familiale et la natalité est un sujet de réflexion et d'analyse. D'ailleurs, France Stratégie va mener une analyse à ce sujet. Cela étant, sur le début de l'année 2019, nous constatons plutôt une inversion ou un ralentissement de cette baisse.

J'ai insisté sur les trois objectifs de la politique familiale sur lesquels nous obtenons des résultats, tout en sachant qu'il reste encore des progrès à faire, notamment en termes de compensation des charges de la famille et de soutien aux familles les plus vulnérables. La politique familiale permet de réduire le taux de pauvreté des familles avec enfants, mais ce dernier reste encore important. Nous renforçons donc un certain nombre de dispositifs.

M. le président Stéphane Viry. Sur le revenu universel, pensez-vous qu'il soit opportun de fusionner certaines prestations familiales ?

Mme Mathilde Lignot-Leloup. Des travaux sont encore en cours sur le revenu universel d'activité. Dans tous les cas, nous tiendrons compte de la composition de la famille pour moduler ce dispositif, mais comme son nom l'indique, nous allons vers un revenu de soutien pour les personnes précaires. Notre politique familiale offre des prestations ou des services liés à des besoins spécifiques pour la garde d'enfants, et pas uniquement aux revenus des familles. Certains dispositifs impliquent également de prendre en compte des critères de revenu différents. Nous pensons notamment que les familles ayant des enfants handicapés ont plus de besoins. Certaines prestations de la politique familiale obéissent à des critères différents de ceux du revenu universel d'activité.

M. Denis Le Bayon. Au sujet de cette future prestation, dans les travaux qui sont soumis à concertation, nous avons la question des aides au logement et d'un supplément handicap qui agrégerait l'AAH. Nous n'intégrons pas les prestations familiales dans cette réflexion, hormis celles qui rentreraient dans les bases ressources de cette nouvelle prestation. Nous nous demandons ce que seront les règles de référence actuelles sur le RSA ou celles de la prime d'activité. Si une prestation familiale est dans la base ressource du RSA ou de la prime d'activité, cela veut dire que tout élément ajouté à cette prestation est « perdu » pour les personnes bénéficiaires de minima RSA aujourd'hui. Cela n'est pas neutre et des travaux sont en cours sur des éléments structurants comme le handicap ou le logement.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Au regard de la réforme des retraites en discussion et par souci de cohérence, puisqu'il est question de majorer la pension à partir du premier enfant, quel est votre avis sur le versement des allocations familiales dès le premier enfant ?

Par ailleurs, nous évoquions le taux de non-recours, même si j'ai bien compris que pour les prestations familiales, il est moindre, tout cela manque de lisibilité. Pensez-vous qu'il faudrait les simplifier ? Dans l'affirmative, comment ?

Mme Mathilde Lignot-Leloup. De nombreuses prestations familiales sont octroyées dès le premier enfant, comme des prestations de garde d'enfants ou la prime à la naissance. Il est important d'accompagner la naissance dès le premier enfant. Il est vrai qu'aujourd'hui les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant. Cela étant, la politique familiale est présente avec des prestations monétaires et de services dès la naissance du premier enfant.

Il existe aujourd'hui beaucoup de prestations, mais un certain nombre sont gérées de manière très simple par les familles. La complexité de la gestion est gérée par les caisses d'allocations familiales qui, ensuite, gèrent le droit pour les personnes, notamment concernant les allocations familiales, *via* un barème qui évolue en fonction des niveaux de revenus, du nombre d'enfants et de la composition de la famille. Ce dispositif est transparent pour les familles, puisqu'il n'y a pas de complexité de déclaration ou de calcul. Derrière une apparente complexité, ce dispositif reste simple et lisible pour les familles.

M. Denis Le Bayon. Un rapport est prévu pour essayer de simplifier les trois congés familiaux spécifiques qui existent : le congé proche aidant, le congé de présence parentale lorsque vous vous occupez d'un enfant handicapé ou très gravement malade et le congé de solidarité familiale pour accompagner une personne en fin de vie. Des prestations de ce type peuvent sans doute faire l'objet de simplification. Nous sommes typiquement sur des sujets où du non-recours existe, notamment sur le congé proche aidant, cela est évident.

Les prestations qui représentent la plus grande masse financière sont bien connues et très automatisées. Les simplifications que nous pouvons avoir pour les allocataires portent sur des prestations de type RSA ou prime d'activité. Nous souhaitons notamment simplifier de manière drastique les démarches trimestrielles qu'auront à faire les allocataires. Aujourd'hui, ils doivent déclarer leurs revenus d'activité et de remplacement tous les trimestres, avec une définition du revenu d'activité qui est un défi à l'intelligence collective. En 2020/2021, l'idée est de récupérer automatiquement ces revenus d'activité et de remplacement. Ainsi, le bénéficiaire de ces prestations n'aura quasiment plus de ressources à déclarer et devra simplement confirmer la situation qui est connue des administrations. Il y a un enjeu majeur de simplification très concrète en gestion.

M. Thibault Bazin. J'ai apprécié vos objectifs, mais j'aimerais savoir comment les décliner sur le terrain. Vous avez notamment parlé de l'aide financière pour le FNAS et des créations de places de crèches. J'ai un cas très concret dans la commune de Rosières-aux-Salines où cinq dossiers sont actuellement en attente de validation. Ils ont un agrément à 24 et ils sont aujourd'hui à 27 ou 28, puisque vous savez que nous avons la possibilité d'augmenter le nombre de places. Les familles souhaitent vraiment être dans cette crèche et contactent la protection maternelle et infantile (PMI). Ensuite, il y a des réunions entre la PMI et la CAF, mais la PMI dit : « Non, réfléchissez, faites une étude ». Si les parents ne trouvent pas de solution, ils optent pour d'autres hypothèses et les enfants ne seront plus là pour les trois années. Quand l'établissement est d'accord, comment pouvons-nous lever les freins pour que les agréments puissent conserver des effectifs augmentés pour répondre aux besoins ?

Dans une autre commune, nous ne sommes pas sur la même densité de population puisqu'il s'agit d'une crèche en milieu rural, les taux de remplissage ne sont pas de 85 %, mais de 70 %. Dans le financement des projets, ils sont moins aidés d'une certaine manière. Il me semble qu'il y a une réflexion engagée sur le financement d'investissements ou de dépenses

de fonctionnement. Pourriez-vous prendre en compte la densité pour offrir ces services dans les bourgs-centres, puisque nous savons que les grandes villes atteignent des taux beaucoup plus intéressants ?

Sur les non-recours, les parents de collégiens doivent faire des demandes, notamment sur ce que l'on appelle « les bourses ». Avec toutes les données dont disposent les CAF, ne pourrait-il pas y avoir une automaticité des traitements ?

Ma quatrième question porte sur la lisibilité du concours de l'État aux politiques familiales. Par exemple, les parents n'ont pas toujours conscience que les crèches financent beaucoup de choses. Si nous rajoutons ce qu'elles donnent en « contrat enfance jeunesse » à la commune, cela représente parfois 55 % du coût. Lorsque les familles payent leur facture de 400 ou 500 euros par mois, elles n'ont pas conscience que la CAF les a considérablement aidées. Ne pourrions-nous pas avoir une démarche de lisibilité analytique vis-à-vis des familles sur le soutien apporté dans ce mode de garde ?

Mme Mathilde Lignot-Leloup. Sur l'information des familles en ce qui concerne les aides financières pour la garde d'enfants au travers de la CAF, nous devons effectivement progresser et préciser aux familles la prise en charge financière de chacun des acteurs. Cela fait partie des sujets sur lesquels nous pouvons travailler et progresser, même si cela dépendra du coût de chaque crèche.

Sur le taux de non-recours et le fait de faciliter les démarches, l'objectif est d'utiliser les informations à disposition de la sécurité sociale pour l'octroi de toutes les prestations qu'elle verse, notamment celles sans conditions de ressources. Le but est de ne pas redemander aux personnes leurs ressources et que ce dispositif puisse être utilisé par d'autres acteurs qui octroient des prestations sous conditions de ressources.

Nous appliquons aujourd'hui ce principe en utilisant toutes les données ressources de la sécurité sociale, pour tenir compte des ressources des personnes pour la réforme des allocations logement. L'objectif est que les ressources collectées au travers des déclarations de salaires et du prélèvement à la source puissent remplacer les déclarations des personnes en termes de bénéficiaires pour le RSA et la prime d'activité. La logique est de lutter contre une cause de non-recours qui peut être due à la lourdeur du dispositif de déclaration des ressources, en permettant aux CAF d'utiliser les ressources qui sont déjà connues de la sécurité sociale.

Avec ce type de dispositif, nous pourrions voir comment tenir compte des ressources pour d'autres prestations du champ de la sécurité sociale. Nous pensons notamment au bénéfice de la complémentaire santé solidaire qui implique d'avoir des informations sur les revenus. Ce sont des pistes que nous souhaitons creuser. Il conviendra également de réfléchir à utiliser ce dispositif pour d'autres aides, comme les bourses de l'enseignement qui doivent tenir compte des ressources des personnes.

Sur les évolutions des places en crèche et sur le fait de s'adapter au plus près aux contraintes et aux caractéristiques locales, les PMI dépendent des conseils départementaux. Ensuite, il y a un travail d'articulation autour de l'intervention des PMI sur l'agrément des crèches et sur la création et le financement des places de crèches par les CAF.

M. Denis Le Bayon. Une ordonnance d'application de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC), portant sur les guichets uniques en matière d'accueil du jeune enfant, sera publiée prochainement. Sur la base du volontariat, elle permettra de confier à certains acteurs, certaines missions en matière d'accueil des jeunes enfants. Cette expérimentation est prévue pour une durée de cinq ans. Vos questions pourraient faire l'objet

d'une expérimentation dans le cadre de cette ordonnance, pour voir s'il serait possible de confier une partie des missions d'agrément de la PMI. Cela pourrait être expérimenté sur des questions de santé, de référentiels bâtimentaires ou autres à la CAF, par exemple.

Par ailleurs, dans le cadre de cette même ordonnance, nous allons simplifier certains aspects de la création de places et notamment tout ce qui concerne le référentiel bâtimentaire. Il y a également un rapport de Mme la députée Michèle Peyron qui a porté sur ces sujets d'articulation de la PMI et l'évolution de leur mission d'agrément des crèches. Les réflexions en cours ne sont pas stabilisées. Ce sont des sujets importants d'un point de vue sanitaire et d'un point de vue d'effectifs, parce que ce sont d'importants bataillons de personnes qui travaillent dans les PMI sur ces missions. Les réflexions sont en cours et l'ordonnance, qui devrait paraître prochainement, permettra d'expérimenter des organisations un peu différentes.

M. le président Stéphane Viry. Dans quelle mesure les dispositifs ou dispositions qui pourraient être mis en œuvre concernant la dépendance, pourraient-ils être ou ne pas être considérés comme relevant de la politique familiale ?

Mme Mathilde Lignot-Leloup. Vous avez raison de considérer que nous devons nous adapter au fait que les ascendants doivent être aidés et qu'il y a, d'un point de vue philosophique ou sociologique, une évolution de la structure des familles avec plus de générations. Nous vivons à un âge élevé et les anciens doivent être aidés par leurs enfants en termes d'accompagnement. D'un point de vue philosophique, l'évolution de la famille se fait au travers du grand âge et de l'autonomie. Nous devons donner de la visibilité à cette politique de prise en charge du grand âge. Il nous semble logique d'identifier de manière spécifique toutes les mesures en faveur d'une meilleure prise en charge de la dépendance.

Au travers des premières mesures mises en œuvre par la ministre, notamment un meilleur accompagnement des proches aidants, nous avons souhaité que le congé proche aidant puisse être pris en charge financièrement par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), par la branche dépendance. L'objectif est de donner une visibilité à cette politique de prise en charge du grand âge et de l'autonomie et aussi de tenir compte du fait que les aidants ne sont pas que des aidants familiaux. S'il y a bien un sujet de prise en charge de ses parents, nous estimons qu'aujourd'hui environ 20 % des aidants pourraient bénéficier de ce congé et n'ont pas de liens de parenté évidents avec la personne dépendante. Ce sont plutôt des aidants de personnes en grande dépendance et il est légitime qu'ils puissent aussi bénéficier de ce congé et de son indemnisation. Dans un souci de lisibilité et de qualité de la prise en charge du grand âge et de l'autonomie, il ne faut pas rester uniquement dans une approche de la politique familiale, mais adopter plutôt une approche spécifique.

La réunion s'achève à dix-sept heures dix.

13. Audition, ouverte à la presse, de M. Marc Pichard, professeur des universités, Université Paris-Ouest Nanterre, spécialiste des questions de filiation et de genre en droit civil.

Mercredi 11 décembre 2019

M. le président, Stéphane Viry. Monsieur le professeur, vous enseignez le droit privé à l'université de Nanterre et vous avez consacré de nombreux articles aux droits des personnes et de la famille. Vous vous êtes notamment intéressé à la notion de genre, au regard du droit de la filiation. Cette question, comme celle des droits des enfants ou de l'égalité des personnes, fait l'objet de nos réflexions, afin de nous permettre de penser les évolutions de la politique familiale, dans un contexte juridique et sociologique en pleine évolution.

Votre audition était donc attendue et espérée par cette mission d'information.

Avant de vous laisser vous exprimer à partir des questions qui vous avaient été adressées préalablement, je vais laisser la parole à Mme Nathalie Elimas, qui est la rapporteure de notre mission d'information.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Monsieur Pichard, bonjour et surtout merci d'avoir répondu favorablement à notre invitation. Le Président Viry a fixé l'ambition de ce que nous attendons aujourd'hui de votre part. Cette mission d'information se veut assez vaste, c'est l'adaptation de la politique familiale aux grands défis du vingt-et-unième siècle. On y aborde des questions démographiques, des questions sociales, des questions sociétales, des questions juridiques aussi. Je pense notamment à la loi bioéthique, qui a été votée au Parlement en septembre, et donc à l'ouverture de la procréation médicalement assistée (PMA) pour toutes, avec des conséquences sur la filiation, même si cela n'était pas l'objet du texte. Néanmoins, nous avons inscrit dans le titre VII du code civil un certain nombre de conséquences et de modifications. Nous sommes évidemment intéressés de vous entendre sur cette question en particulier, puis sur la famille et la politique familiale plus généralement.

M. le président, Stéphane Viry. Monsieur Pichard, nous vous laissons environ une vingtaine de minutes pour un exposé liminaire à partir du questionnaire que nous avons pris la liberté de vous adresser, en vous remerciant pour la documentation que vous nous avez déjà faite parvenir pour nourrir nos travaux.

M. Marc Pichard, professeur des universités. Je vous remercie de laisser entendre une parole qui est plutôt minoritaire dans le champ du droit des personnes et de la famille, puisqu'il s'agit d'une parole qui mobilise une méthode d'analyse spécifique, l'analyse juridique au prisme du genre.

Il faut d'abord dissiper une ambiguïté car le terme « genre » charrie beaucoup de malentendus, tout d'abord en raison de sa dimension polysémique. Le genre peut se penser comme une qualité individuelle, on parle alors du genre d'une personne ou de l'identité de genre. Ce n'est pas ce que l'on désigne lorsque l'on parle d'analyse juridique au prisme du genre. Dans le cadre d'une analyse de cet ordre, le genre est conçu comme un système normatif qui entend poser des modèles porteurs de valeurs, de représentation et parfois de stéréotypes, par exemple le stéréotype selon lequel les femmes, en tant que femmes, seraient plus aptes que les hommes à s'occuper de jeunes enfants. On retrouve cette approche du genre comme système, notamment dans la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Cette convention, dite

Convention d'Istanbul, porte en son article 3 une définition du genre pour la compréhension de la convention en cause. Le texte stipule : « *aux fins de la présente convention, le terme genre désigne les rôles, les comportements, les activités et les attributions socialement construits qu'une société donnée considère comme appropriés, pour les femmes et les hommes* ».

En tant que système normatif qui désigne ce qui serait approprié pour les unes et les autres, le genre peut entrer en conflit avec deux ambitions politiques. De manière très évidente, celle d'un projet d'égalité entre les individus, dès lors que le genre charrie des représentations différenciées des rôles sociaux des hommes et des femmes. Mais le genre peut entrer en conflit avec un projet d'émancipation des individus, dès lors que le genre comme système a un effet d'assignation des individus à certaines fonctions, à certains rôles sociaux.

Chercher à penser le droit et le genre, le droit au prisme du genre, c'est donc s'interroger sur les interactions entre ces deux systèmes normatifs. Ces interactions peuvent être de deux types. Parfois, le droit vient au soutien du genre, c'est-à-dire qu'il va conforter les distinctions sociales, les différences de statut, les différences de fonction entre les femmes et les hommes ou les différences de représentations sociales relatives aux personnes hétérosexuelles et aux personnes homosexuelles, aux personnes cisgenres et aux personnes transgenres. Le droit va alors participer à la fabrique du genre.

Parfois, au contraire, le droit lutte contre le genre, au sens où il cherche à modifier les rapports sociaux de sexe. Tous les dispositifs relatifs à la parité ou à la représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes de décision peuvent ainsi être considérés comme des mobilisations du droit contre le genre.

Dans le même ordre d'idées, les dispositifs de lutte contre les discriminations au regard du sexe, de l'identité de genre ou de l'orientation sexuelle peuvent également être vus comme une manière pour le droit de lutter contre le genre.

L'analyse juridique au prisme du genre va donc consister à se demander si le droit a un rôle dans la consolidation de la répartition des rôles sociaux entre les femmes et les hommes, s'il a un rôle dans la consolidation des conventions de genre qui attribuent certaines fonctions, certains rôles aux unes et aux autres, qui charrient des représentations ou des stéréotypes relatifs aux unes aux autres, ou au contraire s'il cherche à remettre en cause ces conventions de genre.

Cette analyse juridique au prisme du genre a avant tout pour objet de révéler certains effets sociaux des normes juridiques, de révéler la part du droit dans les rapports sociaux de sexe. Il s'agit de révéler et pas nécessairement de prescrire. Il s'agit de montrer comment le droit produit certains effets sociaux, pas nécessairement de préconiser que le droit cesse de produire ces effets sociaux. C'est pourquoi je risque de ne pas toujours, sinon de ne jamais vraiment répondre à vos attentes en termes de préconisations.

Eu égard à ce que je viens de dire, ma parole est évidemment une parole située. Je parle d'un certain point de vue, un point de vue féministe, un point de vue attaché à l'égalité entre les hommes et les femmes, mais peut-être avant tout un point de vue attaché à la liberté de ne pas être assigné à certaines fonctions, en raison de ses gènes ou de son orientation sexuelle. Simplement, j'estime que ma fonction n'est pas de dire aux décideurs politiques ce qu'il faut faire, mais de souligner quels sont les enjeux, parfois camouflés, des questions dont vous êtes saisis pour que vous puissiez, je l'espère, trancher en meilleure connaissance de cause.

Mais les enjeux liés au genre sont évidemment des enjeux parmi d'autres lorsqu'il s'agit de prendre une décision et vous êtes évidemment les seuls juges pour décider de donner la priorité à tel ou tel enjeu.

Au moins deux ordres de données peuvent être pris en considération à côté des questions et des enjeux de genre. D'une part, les données sociales. La première grande série de réformes du droit de la famille portée par le doyen Carbonnier entre 1964 et 1976 a principalement été justifiée par le décalage entre le droit et la société, et la nécessité de prendre acte de ces changements, la nécessité de s'adapter. Il fallait changer la loi parce que la société changeait. Il me semble que les deux premières questions que vous m'avez transmises s'inscrivent dans cette logique, et surtout que l'intitulé même de votre mission d'information s'inscrit dans cette tradition. Cela n'a rien de surprenant puisque cette justification de l'intervention législative (il faut changer le droit car la société a changé) demeure très régulièrement mobilisée, de manière parfaitement légitime.

Or, si cette volonté d'adapter le droit aux faits peut aller dans le sens de la prise en considération d'une perspective de genre, il n'y a rien d'un mouvement nécessaire. Tout au contraire, il peut advenir que les deux analyses viennent en contradiction.

Parce que le genre est un système normatif qui imprègne la société, la perspective de genre peut conduire à porter une réforme pour changer la société et pas parce que celle-ci a changé. Ainsi, en 2012, nous pouvions soutenir que le fait que le mariage soit exclusivement ouvert aux couples de personnes de sexe différent en faisait une institution hétérosexiste qui consolidait l'hétérosexualité comme norme sociale. C'est ce à quoi pouvait conduire la lecture du droit français au prisme du genre. Certes, l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe peut être lue comme une adaptation du droit aux évolutions sociales, en particulier à la plus grande acceptation de l'homosexualité par la société, mais elle peut aussi être lue comme la volonté de faire changer la société, quand bien même celle-ci ne serait pas prête à ce changement.

Les deux analyses, l'une à partir de la société et l'autre à partir de la perspective de genre, peuvent donc conduire à des solutions législatives et à des formes de débats profondément différentes. L'argument de l'adaptation du droit au fait permet, dans une certaine mesure, de ne pas se prononcer en termes de valeur, en termes axiologique et d'apaiser le débat, puisqu'il s'agit de s'adapter, peu ou prou, aux faits et de se décider pour accompagner l'évolution des faits sociaux.

Au contraire, la prise en considération d'une analyse au prisme du genre peut en général conduire à des débats beaucoup plus virulents, puisque dans la plupart des cas, il s'agit de mettre en question une norme juridique qui participe à la construction des rapports sociaux de sexe tels qu'ils existent à un instant T. Décider qu'il convient de rompre avec cette consolidation du genre par le droit, c'est en principe aller à l'encontre de l'état de la société à un instant T. Le choix axiologique, le choix en termes de valeur du législateur, apparaît alors en toute clarté et peut susciter de beaucoup plus fortes résistances. On peut par exemple l'illustrer à nouveau avec les débats relatifs à la représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes de décision.

Nous avons donc une première possibilité de conflit entre l'argument de l'adaptation à l'évolution de la société et celui de l'analyse en termes de genre.

Nous avons également une autre possibilité de conflit. La réforme implique évidemment de prendre en considération les données juridiques préexistantes. Votre mission d'information a pour objet l'adaptation de la politique familiale aux défis du vingt-et-unième siècle. Or évoquer la politique familiale n'est évidemment pas un choix anodin. L'expression contient la promesse d'essayer de penser les institutions et les règles juridiques relatives à la famille, de manière générale, comme un ensemble porté par une certaine cohérence ou une ambition de cohérence. Or, poursuivre cet objectif de cohérence peut conduire à ne pas prendre en considération les données que révèle la perspective de genre ou au contraire, les données sociales.

Nous pouvons déjà illustrer les conflits de logique qui peuvent exister en matière familiale à partir d'une hypothèse qui était évoquée parmi les questions que vous m'avez transmises. C'est la question de l'adaptation du droit aux familles recomposées. Au regard de l'évolution des faits et au nom de l'adaptation du droit aux faits, il peut être tentant de conférer aux beaux-parents un statut juridique spécifique, proche de celui de parent. Cette tentation de création d'un statut du beau-parent est récurrente pour répondre au phénomène social des familles recomposées. Mais cette tentation peut entrer en conflit avec la recherche de cohérence du droit, dès lors que le principe d'exercice conjoint de l'autorité parentale vise à faire survivre le couple parental au couple conjugal, à travers le principe de l'exercice en commun de l'autorité parentale, nonobstant la séparation.

Or, ce n'est pas impossible, mais il n'est pas si évident que l'on puisse en même temps garantir la place des parents auprès de l'enfant et en particulier la place du parent avec qui l'enfant ne réside pas, et conférer aux beaux-parents des fonctions s'apparentant ou relevant de l'autorité parentale.

L'argument de la cohérence et l'argument de l'adaptation ne vont pas forcément dans le même sens.

De même, si l'on ajoute la perspective de genre dans l'équation, la lecture d'un projet de création d'un statut du beau-parent au prisme du genre conduit d'abord à souligner que puisque la résidence habituelle des enfants est encore très majoritairement fixée chez la mère, le statut du beau-parent sera bien souvent un statut du beau-père. C'est une première donnée.

Ensuite, un tel projet peut être lu comme un renoncement à voir le père investir entièrement sa place de père et donc comme une illustration d'une représentation sociale genrée relative à une forme d'interchangeabilité des hommes auprès de l'enfant, dès lors qu'ils s'engagent à pourvoir aux besoins de celui-ci sur le plan éducatif notamment.

Pour aller au plus vif du sujet, je propose d'avancer quatre constatations sur l'état du droit au prisme du genre, ce qui devrait être en particulier l'occasion de répondre à la cinquième question que vous m'avez posée, avant que nous reprenions peut-être le questionnaire de manière plus systématique. Je propose de distinguer quelques apports de l'analyse au prisme du genre en matière de filiation d'abord, puis en matière d'autorité parentale.

S'agissant de la filiation, je voudrais vous proposer deux données qui sont peut-être des données évidentes, mais qui me paraissent importantes à prendre en considération dans le débat.

La première donnée en matière de filiation est que le droit français invisibilise l'apport génétique des femmes pour penser la filiation. Le droit de la filiation que l'on qualifie de charnel, qui est régi par le titre VII du livre premier du code civil ne connaît pas l'apport génétique des femmes dans la procréation. Le modèle de ce dispositif législatif est la procréation charnelle, c'est la raison pour laquelle la filiation en vertu du titre VII est nécessairement une filiation à deux branches seulement, et c'est pourquoi aussi, une des branches doit être occupée par une femme et l'autre par un homme ; c'est en tout cas la vision telle qu'elle existe jusqu'à présent, en attendant l'adoption définitive de la loi sur la bioéthique. On voit tout de suite en quoi le fait de décider de régir, au sein du titre VII, la question des couples de personnes de même sexe, c'est-à-dire des couples de femmes ayant recours à une PMA avec tiers d'honneur, peut poser une question en termes de cohérence législative.

Mais en dehors de cette hypothèse, il faut souligner que la procréation, dans le titre VII, est conçue de manière différenciée. Le père est censé être le géniteur et la mère, la femme qui accouche. L'explication est très classique et tient dans le fait que le rôle des hommes et des

femmes dans la procréation ne serait pas identique. Il ne s'agit évidemment pas ici de le contester.

Simplement, nous constatons quand même un choix du droit, parce qu'il y a une dimension identique dans la procréation charnelle qui est l'apport génétique des femmes et des hommes dans cette procréation charnelle. Le droit a fait clairement le choix de construire son modèle juridique à partir de ce qu'il distingue et pas à partir de ce qui est commun aux hommes et aux femmes.

De facto, ces gènes des femmes n'existent pas dans le titre VII du livre premier du code civil, lorsque l'on régit l'apport génétique des femmes.

Nous connaissons, au moins en partie, la raison de cette invisibilisation des gènes des femmes, qui est évidemment la cohérence avec la prohibition, ou en tout cas la nullité des conventions de gestation pour autrui. Cela permet de ne pas avoir à se poser la question de savoir comment gérer l'hypothèse dans laquelle une femme ferait porter par une autre femme l'enfant dont elle serait néanmoins la génitrice. Il n'en demeure pas moins qu'il y a là une donnée extrêmement importante et qui peut être relativement troublante, parce que, même chez les auteurs les plus classiques du champ juridique, on lit parfois que dans ce cas-là, la situation est particulière parce que la génitrice serait la véritable mère. Nous sommes globalement socialement gênés par cette figure.

Cette invisibilisation des gènes des femmes pose aussi une question dans l'hypothèse de la réception d'ovocytes par la partenaire, dans le cas d'une PMA au sein d'un couple de femmes. Nous savons que la réception d'ovocytes de la partenaire (ROPA) est une pratique qui se développe et qui cherche précisément à ce que les deux mères aient un lien biologique avec l'enfant, l'une en raison de l'apport génétique et l'autre du fait de la gestation.

Nous voyons comment cette tradition d'invisibilisation des gènes des femmes rend cette question difficilement pensable, outre le fait, par ailleurs, qu'elle s'inscrive en fort décalage avec la manière dont a été pensé le droit de l'assistance médicale à la procréation.

Le droit de la filiation ne connaît donc pas l'apport génétique des femmes dans la filiation.

La deuxième donnée concernant la filiation réside dans le fait que le droit français porte une vision essentialisante de la maternité, au sens où la mère doit être la femme qui accouche et la femme qui accouche doit être la mère, alors qu'il conçoit la paternité comme une fonction qui pourrait, le cas échéant, être occupée par quelqu'un d'autre que le géniteur. Le modèle du titre VII du livre premier du code civil est que le père est le géniteur, mais le droit français ne manifeste pas un attachement particulier à ce qu'il y ait une véritable concordance entre cet apport génétique et le statut de père.

Effectivement, s'il y a un décalage, il pourra y avoir une action en contestation et l'action de contestation conduira à ce que l'on détruise la filiation de l'homme qui aurait établi un lien de filiation avec l'enfant dont il ne serait pas le géniteur. Mais ce qui me paraît être un élément extrêmement important, c'est que les écarts au modèle, c'est-à-dire les écarts à l'hypothèse à partir de laquelle le droit a été pensé, soit un père géniteur et une mère qui serait la femme qui a accouché, ne sont pas du tout traités de la même manière, selon que soit en cause la paternité ou la maternité. Pour le dire très rapidement, les décalages entre le modèle et la réalité ne sont pas considérés comme intéressants pour l'ordre public ou la société, lorsque la paternité est en cause.

Je donnerai deux exemples. Le premier est la possibilité pour le ministère public d'agir, de lui-même, en contestation d'une paternité. Le ministère public voit ses possibilités d'agir limitées par l'article 336 du code civil, il ne peut agir que dans deux hypothèses, en particulier lorsque des indices tirés des actes eux-mêmes révèlent l'invraisemblance de la

filiation, ou en cas de fraude à la loi. Il s'avère que sur ce point, il y a une forme de consensus pour estimer que le ministère public n'est pas compétent pour contester la véracité d'une reconnaissance de complaisance, pour la seule raison qu'il s'agirait d'une reconnaissance sciemment non conforme aux données biologiques. C'est en particulier ce qui ressort très clairement de la circulaire de présentation de l'ordonnance de 2005 ayant réformé la filiation. Une reconnaissance souscrite par son auteur en vue d'un avantage particulier et dont la finalité est étrangère à l'intérêt de l'enfant et à son éducation, comme l'obtention d'un titre de séjour ou de la nationalité, doit être considérée comme frauduleuse, selon cette circulaire. En revanche, je la cite, « dès lors que l'auteur de la reconnaissance s'engage par cet acte à assumer les conséquences du lien de filiation ainsi établi, la reconnaissance mensongère ne porte pas atteinte à l'ordre public et ne peut être contestée par le ministère public ».

Nous sommes en présence de ce que l'on pourrait analyser comme une fraude à l'adoption, un homme reconnaît un enfant dont il sait ne pas être le géniteur. Nous pourrions dire que la voie normale pour établir ce lien de filiation est l'adoption. Nous pourrions donc considérer que nous sommes en présence d'une fraude à la loi, d'une fraude à l'adoption, alors que la circulaire dit qu'il n'y a pas de fraude et donc qu'il n'y a pas de légitimité du ministère public à contester cette filiation. Cette solution fait consensus, mais vous l'aurez compris, peut-être pas complètement.

La tolérance du droit face aux écarts au modèle en matière de paternité se révèle aussi dans l'impossibilité de mobiliser le droit pénal, dans l'hypothèse où il y aurait ainsi un décalage entre l'apport génétique et le statut de père.

L'article 227-13 du code pénal pénalise ce qu'il appelle la simulation. Lorsque l'on a sciemment cherché à créer un décalage entre la filiation et ce qui devrait être au fondement de la filiation, il y a une infraction qui peut être poursuivie. Chacun estime que la reconnaissance mensongère à laquelle procéderait sciemment un homme n'est pas constitutive d'une simulation au sens de l'article 227-13.

Si j'ai voulu insister sur ce point, c'est qu'au contraire, nous allons avoir un traitement extrêmement différent de la situation d'une femme qui n'aurait pas accouché et qui souhaiterait néanmoins établir un lien avec l'enfant dont elle n'a pas accouché. D'une part, le ministère public serait compétent pour agir en contestation de la reconnaissance en question, puisque nous serions en présence d'une fraude à la loi, en l'occurrence une suspicion de gestation pour autrui. Il y a une compétence du ministère public qui n'est absolument pas contestée. D'autre part, il n'est pas non plus contesté que la femme en question serait coupable du délit de simulation, au sens du code pénal.

Nous avons un traitement, au regard de l'ordre public et de ce qui intéresse la société, qui est fondamentalement différent entre les hommes et les femmes.

Sur l'autorité parentale, je voudrais juste présenter deux observations à partir d'une perspective de genre qui va s'asseoir essentiellement sur les pratiques sociales notamment le fait que, malgré les évolutions qui sont considérables, la résidence habituelle des enfants reste très majoritairement fixée chez la mère et de manière très exceptionnelle, chez le père seul, le reste étant bien sûr le développement des hypothèses de résidence alternée.

L'autorité parentale est principalement conçue comme un droit et pas comme une charge. Le texte dit que c'est à la fois un ensemble de droits et de devoirs mais dans la conception juridique, dans la pratique judiciaire et dans la conception sociale, l'autorité parentale est principalement conçue comme un droit et pas comme une charge, alors que la charge quotidienne des enfants est probablement la source principale d'inégalités, en particulier d'inégalités économiques, entre les hommes et les femmes.

La perspective de genre conduit à se demander s'il n'y aurait pas matière, d'abord, à repenser le vocabulaire dans lequel les questions d'autorité parentale sont posées.

Dans un cadre contentieux, par exemple, on retiendra finalement que tel parent a obtenu la résidence, comme si c'était un gain, alors que de facto, c'est aussi, et peut-être principalement, une charge pour la personne qui va devoir assumer cette résidence habituelle.

Inversement, nous allons parler de droit de visite et d'hébergement, c'est quelque chose de positif. Nous allons finalement considérer que le parent qui n'exerce pas son droit de visite et d'hébergement a renoncé à son droit, pas qu'il n'a pas rempli ses obligations en matière de visite et d'hébergement.

Cette manière de penser se traduit également sur le plan pénal, dans la mesure où, si un parent empêche l'autre d'exercer ce qui est conçu comme son droit, nous allons être en présence d'une non-représentation d'enfants alors que finalement, si un parent n'exerce pas ce qui est conçu comme son droit, il n'y aura pas de réponse de cet ordre.

Sur la question de l'autorité parentale, les règles relatives à l'autorité parentale ne visent pas au premier chef l'égalité entre les parents en termes de charge des enfants.

Quelle est la place du droit civil sur le fait que nous constatons que la résidence habituelle est très majoritairement fixée chez les mères ? Est-ce que le droit y est pour quelque chose ou est-ce qu'il n'est que le reflet d'une pratique sociale qui lui serait extérieure ? Sur ce point, le principal critère juridique pour penser les questions de l'autorité parentale est la question de l'intérêt de l'enfant. Mais chacun sait que la notion est assez fuyante et que c'est un critère qui, à part dans des situations de crise, ne va pas forcément donner d'informations extrêmement précises. En revanche, nous constatons que le droit civil cherche d'abord à favoriser les accords entre les parents. En termes de pratiques sociales, on peut trouver cela extrêmement souhaitable. Seulement, nous savons que la primauté donnée aux accords entre les parents peut être investie par les conventions de genre, par les représentations genrées qui imprègnent également les parents eux-mêmes. Nous pouvons donc aussi discuter cette place laissée aux accords, au prisme du genre. Si nous prenons en considération les différents indices que le code civil donne au juge pour se prononcer en matière d'autorité parentale, nous constatons qu'il est invité à prendre en considération les expertises mais aussi les pratiques antérieures. Nous voyons en réalité comment cette prise en considération des pratiques antérieures peut être finalement une manière de faire à nouveau peser la charge des enfants sur celui des deux parents qui avait la charge des enfants, avant la séparation.

Or, que se passe-t-il ? Les données sont assez claires à cet égard, plus une femme a d'enfants, plus sa quotité de travail se réduit. Plus il y a d'enfants, plus le temps partiel se développe chez les femmes. Bizarrement, chez les pères, plus il y a d'enfants, plus la quotité de travail augmente. Il y a là une donnée qui est en soi intéressante. Dire, dans le code, qu'on va privilégier les pratiques antérieures, c'est en réalité inviter le juge, certes indirectement, mais tout de même, à dire que la solution est que celui qui s'est le plus occupé des enfants continue à s'occuper le plus des enfants. Sauf qu'entre-temps, il y a une donnée fondamentale qui a changé, c'est que par hypothèse, le couple s'est séparé et que les échanges économiques au sein du couple ont cessé. Alors que tout a changé, on va inviter le juge à faire comme si tout était pareil, alors que les données économiques à cet égard sont fondamentalement différentes.

Sur ce point, il existe des solutions et des modèles différents. Le droit belge a adopté une solution de principe qui est une solution de garde alternée, de résidence habituelle alternée, avec évidemment la possibilité de s'en abstraire et de l'exclure, mais en justifiant de cette exclusion. Une proposition de loi en ce sens a été votée au Sénat, en 2013 me semble-t-il, mais n'a finalement pas été adoptée.

Voilà pour un premier panorama déjà trop long de ce que seraient pour moi les grands marqueurs d'une analyse du droit de la filiation et de l'autorité parentale au prisme du genre.

M. le président, Stéphane Viry. Merci de vos propos M. Pichard. Avant de laisser Mme Elimas prolonger les questions, nous avons deux collègues qui nous ont rejoints. J'inviterai d'ailleurs M. Lurton à bien vouloir me suppléer d'ici une dizaine de minutes, parce que je dois aller en séance publique. Est-ce que vous avez les uns et les autres des interrogations à poser à M. le professeur ?

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Je souhaite revenir avec vous sur la réécriture du titre VII, issu de la loi sur la bioéthique. La création d'un titre VII bis spécifique à la filiation issue de la PMA pour toutes avait été recommandée par le Conseil d'État. Quel est votre regard sur cette question-là ? Étiez-vous plutôt favorable à l'écriture de ce titre VII bis ou l'écriture actuelle vous semble-t-elle satisfaisante ?

M. Marc Pichard. Deux grands modèles étaient envisagés dans les débats, avant que la discussion ne s'ouvre. Du point de vue théorique, deux modèles cherchaient à préserver au maximum l'égalité entre les couples. C'était d'une part, la déclaration commune anticipée qui devait s'appliquer à l'ensemble des couples ayant recours à une PMA avec tiers donneur, qui est en particulier porté par le rapport écrit par Irène Théry et Anne-Marie Leroyer. Ce premier modèle proposait un nouveau mode de filiation, dès lors qu'il y a une PMA avec tiers donneur.

Un deuxième modèle avait été proposé, qui était une extension pure et simple des modalités du titre VII, en cas de PMA avec tiers donneur, ce qui n'est pas ce qu'a choisi l'Assemblée nationale. Même si les dispositions restent intégrées au titre VII, ce sont des dispositions spécifiques, qui ne s'appliqueront qu'aux couples de femmes.

Nous avons deux modèles égalitaires entre les couples qui étaient défendus. Ils avaient chacun leurs défauts. Si nous reprenons les grilles que nous pouvions évoquer, nous pouvions reprocher au premier modèle un risque d'assez forte ineffectivité, parce que pour les couples de femmes, il semble évident qu'elles allaient recourir à cette technique, mais pour les couples de personnes de sexe différent, il est moins évident qu'ils souhaitent le révéler. Comment, en réalité, aurions-nous pu savoir qu'il y avait eu une PMA avec tiers donneur, au moment de la naissance de l'enfant ? Il y avait des défauts dans ce modèle, c'est évident.

La mobilisation du titre VII du livre premier du code civil pouvait beaucoup interroger en termes de cohérence, dès lors que ce titre a été conçu eu égard à la procréation charnelle et que s'il y a deux lignes, une maternelle et une paternelle, c'est au regard de cette procréation charnelle, même si techniquement, on pouvait bloquer ces filiations comme on le fait pour les couples de personnes de sexe différent.

Les deux propositions étaient discutables. Elles avaient néanmoins l'immense mérite de préserver l'égalité entre les couples. Le texte adopté par l'Assemblée nationale me semble cumuler en réalité un certain nombre de faiblesses et précisément abandonner cette ambition de traiter également tous les couples. Nous sommes dans une vraie logique « d'en même temps ». Effectivement on ouvre la PMA, tout en disant que ce n'est pas un enjeu d'égalité, les débats à cet égard étaient extrêmement intéressants. Les ministres porteuses du projet ont explicitement dit que ce n'était pas une loi d'égalité, alors que nous aurions parfaitement pu dire que c'était une loi d'égalité dans la mesure où la situation d'une femme mariée à une autre femme qui ne peut pas avoir d'enfant n'est pas fondamentalement différente de celle d'une femme mariée à un homme stérile et qui souhaiterait pouvoir recourir à une PMA avec tiers donneur.

Vous aurez compris que je ne suis pas très convaincu par la solution qui a finalement été retenue.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Pensez-vous que le droit de la filiation et/ou le droit de la famille participent à une reproduction des inégalités de sexe et de genre ? Quelles sont vos préconisations en termes de droit pour qu'il y ait une évolution positive ?

M. Marc Pichard. Sur la question de la filiation, toutes les cartes sont actuellement sur la table avec le débat relatif à la PMA. Il était évident que la fermeture de l'accès aux couples de femmes aux PMA avec tiers donneur posait une question d'égalité. Il devrait y être répondu, même si on peut beaucoup discuter de la solution qui a été retenue.

Néanmoins, pour revenir sur le premier point que j'ai évoqué, qui était l'hypothèse de la différence qui existe entre les hommes et les femmes en matière de filiation, il me semble qu'il y a deux pistes possibles. La première, comme je l'ai laissé entendre, c'est de se poser la question de l'apport génétique des femmes pour penser la filiation. Cela n'implique pas nécessairement d'admettre la gestation pour autrui sur le territoire national. Il est évident que cela affaiblirait encore la position française de nullité de ces conventions sur le territoire national. Nous aurions un premier champ qu'il va falloir, je pense, inévitablement investir parce que nous allons voir venir des hypothèses contentieuses de gestation pour autrui réalisées à l'étranger, avec les ovocytes de la mère légale. Le traitement judiciaire va être probablement beaucoup plus complexe, eu égard aux critères qui ont été avancés pour au contraire considérer que les géniteurs pouvaient assez aisément se voir reconnaître le statut de père.

Le premier élément est d'essayer de voir s'il serait possible de penser la maternité à partir des gènes.

La deuxième piste qui pourrait être ouverte en matière de filiation, c'est évidemment la question des reconnaissances sciemment mensongères. Nous pourrions tout à fait discuter du fait de limiter la possibilité d'attribution d'une paternité. Dans sa thèse qui a été soutenue le 25 novembre dernier, Perrine Ferrer-Lormeau propose une vaste reconstruction du droit de la famille, en partie inspirée par une perspective de genre et elle suggère d'imposer aux femmes d'indiquer le nom du père, au moment de la naissance et de garantir la véracité des déclarations des uns et des autres, en recourant au droit pénal. Le jury s'est montré extrêmement circonspect à l'égard de la proposition qui, en termes de modèle social, paraît en très forte rupture avec les traditions françaises en la matière.

Il me semble qu'une autre piste pourrait être envisagée, qui serait de repenser l'adoption intrafamiliale, en particulier l'adoption de l'enfant du conjoint. Si cette voie était plus facile, il y aurait peut-être une plus grande conformité entre les modèles. Le titre VII correspond à un fondement biologique et le titre VIII, l'adoption, repose sur la volonté. C'est vrai que cette volonté va parfois être difficile à mettre en œuvre, d'abord parce qu'on exige toujours qu'il y ait un mariage entre les deux personnes qui élèvent l'enfant, la mère et celui qui exerce de facto la situation de père. Faut-il maintenir cette exigence d'un mariage en matière d'adoption ? Ce n'est tout de même plus si évident que cela.

Nous aurions peut-être déjà là un signal de souplesse à l'égard de l'adoption de l'enfant du conjoint, au sens large, c'est-à-dire de l'enfant de la personne avec qui l'on vit.

Peut-être même pourrions-nous envisager que lorsque le conjoint au sens large s'est occupé depuis de nombreuses années de l'enfant, le caractère judiciaire de l'adoption ne s'imposerait pas forcément.

C'est vraiment une piste que j'avance mais peut-être que nous pourrions avoir un assouplissement des procédures d'adoption, lorsqu'une personne qui est le conjoint de l'autre parent s'est occupée de l'enfant pendant trois ou cinq ans et qu'il n'existe évidemment pas déjà de deuxième parent en droit.

Sur la dimension autorité parentale, j'ai presque préconisé tout à l'heure mais je peux le faire un petit peu plus. La question principale, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, est celle de la charge des enfants. Cette question pourrait donc donner lieu à une réforme en posant clairement le principe que la responsabilité des enfants doit être également partagée entre les parents, cette responsabilité se traduisant également en matière de résidence habituelle de l'enfant.

Évidemment, cela ne peut qu'être un principe qui appellera un certain nombre d'exceptions. Mais il serait déjà bien de poser en principe que chacun des parents doit assumer sa charge dans sa responsabilité de parent au quotidien. Ce serait déjà un signal législatif qui n'est pas anodin. Par ailleurs, cela conduirait aussi à demander à chacun de s'expliquer sur les raisons pour lesquelles il estime ne pas pouvoir assumer cette charge. À cet égard, il faut quand même reconnaître que dans la pratique judiciaire et même dans la littérature générale, on pose comme une évidence que la moindre disponibilité est un argument pertinent pour qu'un parent n'assume pas ses responsabilités. Il a un travail extrêmement prenant donc il ne peut pas assumer la résidence habituelle de l'enfant. Oui, mais nous pourrions aussi inverser les choses : elle n'a pas un travail extrêmement prenant parce que depuis cinq ans, elle élève les deux enfants en question. Là encore, on va valider un certain nombre d'arguments comme des évidences. En fait, c'est la convention de genre qui est répartie et qui fait peser la charge quotidienne des enfants, essentiellement sur les femmes. Cette convention est totalement intégrée et acceptée à travers ces arguments judiciaires.

Je crois que nous pourrions imposer un effort argumentatif pour que le parent qui souhaite se libérer de sa responsabilité, si nous voulons modifier les termes dans lesquels la question est traditionnellement posée, soit admis à le faire, qu'il explique vraiment pourquoi assumer cette responsabilité lui est impossible. Nous verrions peut-être que dans de nombreuses hypothèses, c'est en réalité possible. À cet égard, je précise deux éléments. Évidemment, la réforme du divorce modifie beaucoup la donne, puisqu'en réalité, il va y avoir des hypothèses dans lesquelles la question de la résidence habituelle de l'enfant ne donnera pas lieu à une décision judiciaire.

Si vous avez, par hypothèse, un divorce sans juge, c'est la convention qui va intégrer cette question de la résidence habituelle des enfants, sans qu'il y ait le moindre contrôle sur ce point.

Le modèle selon lequel il y a un principe dont le juge serait le garant ne peut plus fonctionner avec l'adoption, sous forme d'amendement, dans une loi beaucoup plus vaste, de la réforme du divorce.

Je voudrais insister sur un deuxième élément. Cela fait plusieurs fois que cette idée d'adoption d'un modèle de la résidence alternée émerge. Tous ces débats sont toujours pollués par la question des violences. Évidemment, la question des violences est fondamentale. On ne peut que se réjouir que la question des violences de genre et en particulier des violences au sein du couple ait pris une telle importance dans le débat social, et que le législateur s'en soit à ce point saisi. Il n'en demeure pas moins que, même si le phénomène des violences intra-conjugales est un phénomène quantitativement massif, je ne crois pas qu'il soit majoritaire. Il me semble qu'il est possible de penser à un droit commun qui pose ce modèle d'une égale responsabilité. Par ailleurs, il faut admettre des exceptions qu'Amélie Dionisi-Peyrusse et moi avions suggérées à la suite des textes relatifs à l'ordonnance de protection. Cela consiste à dire qu'il y a tout un ensemble de règles dans le code civil qui régissent la question des effets des violences. Même formellement, il faut dire que ce n'est pas du droit commun de l'autorité parentale, c'est un champ d'intervention et de questionnement particulier.

J'ai beaucoup travaillé sur le sujet et je suis extrêmement sensible à la question des violences au sein du couple. Néanmoins, je ne suis pas sûr que nous devons penser de manière

générale les questions d'autorité parentale au regard de cette hypothèse qui existe, qui est massive, mais qui est minoritaire. Après, c'est plus délicat à formuler, l'articulation est compliquée. Je vous enverrai le texte.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Concernant les violences et l'autorité parentale, il est vrai que ce sujet est au cœur de nos débats en ce moment, mais je ne crois pas, en tout cas, qu'il soit à ce stade perçu comme étant généralisable. Il s'agit bien là d'une exception, tel que c'est pensé aujourd'hui, notamment à l'issue du Grenelle. On s'interroge pour savoir si le mari violent est ou non un bon père. La réflexion est là. Vous avez évoqué la question de généraliser, mais je crois qu'il faut vraiment l'aborder uniquement sous l'angle de l'exception, dès lors que c'est vérifié.

M. Marc Pichard. Je n'ai pas mon code sur moi, à ma connaissance, ce n'est pas le cas formellement, actuellement. Je ne retrouve pas le numéro exact du texte du code civil. Dans tous les critères qui doivent guider le juge en matière d'autorité parentale, vous avez une liste qui va par exemple indiquer qu'il faudra prendre en considération les pratiques antérieures. Vous avez dans la liste les violences à l'égard de l'autre parent. C'est donc actuellement formellement construit comme un élément du droit commun. Cela conduit d'ailleurs à mon sens à un effet de minoration des violences. C'est-à-dire que cela fait partie des éléments à prendre en considération, cela fait partie d'une liste. C'est peut-être quelque chose de très universitaire, mais le mettre dans la liste nous paraissait être un choix législatif assez embarrassant. L'idée d'avoir un corps de règles spéciales au sein du code civil pour les violences, à la suite de l'ordonnance de protection, nous semblerait être un choix législatif qui dirait très clairement que le législateur se saisit de la question, mais qu'il ne s'en saisit pas comme un élément parmi d'autres pour penser l'autorité parentale.

M. Gilles Lurton, vice-président. Merci beaucoup M. Pichard pour cette audition que j'ai prise en cours, mais qui était extrêmement intéressante et qui enrichira certainement le rapport que nous prépare notre rapporteure.

L'audition s'achève à quinze heures cinq.

14. Audition, ouverte à la presse, de M. Eric Mengus, professeur assistant à l'école des Hautes études commerciales de Paris (HEC Paris)

Mercredi 11 décembre 2019

M. Gilles Lurton, vice-président. Nous poursuivons nos auditions sur la politique familiale. Après avoir auditionné M. Marc Pichard, professeur des universités de Paris-Ouest, spécialiste des questions de filiation et de genre en droit civil, nous accueillons M. Eric Mengus, professeur à l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC), qui va nous conduire à aborder la politique familiale non plus dans ses aspects juridiques, mais sous l'angle de ses impacts économiques et financiers.

Comme toute politique publique, la politique familiale poursuit des objectifs et a un coût, nous en entendons souvent parler dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances de la sécurité sociale que nous venons d'examiner. Cette politique est-elle efficace ? Est-elle adaptée ? Faut-il la faire évoluer dans ses modes de financement ou dans ses composantes ? Qui peut prétendre à en bénéficier ?

Autant de questions dont nous aimerions débattre avec vous. Je vais donc vous laisser la parole pour un exposé liminaire, si vous le souhaitez, mais auparavant, peut-être que ma collègue rapporteure Nathalie Elimas souhaite intervenir.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. M. Mengus, bonjour. Je suis ravie de vous revoir, cette fois-ci dans le cadre plus formel de la mission, puisque nous nous étions rencontrés avant qu'elle ne soit installée. Aujourd'hui nous avons un cadre qui est bien défini. Nous travaillons sur l'adaptation de la politique familiale aux grands enjeux du vingt-et-unième siècle. C'est volontairement vaste puisque je souhaitais que l'on puisse vraiment embrasser les différents enjeux et mener une réflexion assez large, tant sur les enjeux sociaux, sociétaux, économiques et démographiques. C'est chose faite.

M. Eric Mengus, professeur assistant HEC Paris. Tout d'abord merci pour votre invitation. Je vais parler de certains aspects économiques liés à la politique familiale. Comme vous le savez, depuis le 1^{er} juillet 2015, les allocations familiales sont modulées en fonction du revenu. En quelques mots, les ménages à plus forts revenus perçoivent à présent moins d'allocations. La question que je vais essayer de traiter est la suivante : qu'est-ce qu'un économiste peut raconter à ce sujet, quels sont les enjeux ?

Je vais plus particulièrement me concentrer sur l'un d'entre eux.

Une conséquence évidente de cette modulation est d'abord la redistribution des ressources. En modulant ces allocations, on distribue moins aux plus riches et plus aux moins riches. La deuxième conséquence évidente est que cela a permis de réduire le coût de la politique familiale, c'est-à-dire son impact sur les finances publiques. Je crois que le gain fiscal avait été estimé alors, si je ne me trompe pas, à quelque 800 millions d'euros en 2015. Mais si ce sont les seuls effets de cette modulation, nous détenons alors en quelque sorte un Graal des politiques publiques.

Nous sommes capables de faire plus avec moins. Nous sommes capables de réformer n'importe quelle politique, en faisant d'une pierre deux coups, nous sommes à la fois capables de redistribuer plus et à moindres frais. Il ne faudrait pas se priver, il faudrait prendre n'importe quelle politique existante et procéder à cette modulation selon les revenus. Cela permettrait d'avoir une politique publique moins coûteuse, plus efficace et plus redistributive.

La question que je dois me poser en tant qu'économiste est la suivante : est-ce vraiment le Graal ? Est-ce qu'il n'y a pas un certain nombre de coûts et de difficultés que peut poser cette modulation en fonction des revenus ?

Cela veut dire que je vais d'emblée mettre de côté les questions d'estimation du coût de la politique et d'estimation de la redistribution, je laisse cela à d'autres. La question est celle des coûts. Quel peut être le coût de la modulation de cette politique familiale, et plus exactement les allocations familiales ? En quelque sorte, quel calcul oublions-nous de faire ?

Je vais commencer par vous montrer qu'en conditionnant ces aides au niveau des revenus, nous avons simplement créé une imposition supplémentaire sur les revenus, et plus généralement une imposition supplémentaire sur les revenus du travail, qui concernent la classe moyenne au sens large.

La deuxième chose que je voulais dire, c'est que cette imposition supplémentaire a des conséquences possibles que nous ne souhaitons pas forcément, et plus exactement qui ne font pas forcément partie des choses désirées par les autorités publiques en général.

En dernier lieu, je vais vous parler des pistes possibles. Comment essayer de résoudre ce problème lié à cette imposition supplémentaire, cachée via la politique familiale ?

Tout d'abord, je vais expliquer pourquoi on impose sur le revenu en faisant de la modulation de la politique familiale par le revenu. D'une certaine façon, c'est très simple. Si l'on vous donne une aide et que le montant de cette aide diminue à mesure que vous gagnez du revenu, c'est ce qu'on appelle un impôt sur votre revenu. Si vous gagnez soudainement dix euros de plus et que vous avez un euro d'aide en moins, votre variation de revenu nette est de neuf euros. C'est comme si vous aviez été taxé à dix pourcents.

C'est précisément ce qui est arrivé avec la modulation des allocations familiales en fonction du revenu. Je donnerai quelques chiffres mais je vous dis juste un mot auparavant. Cette imposition via les aides, via les services n'est pas l'apanage de la politique familiale. On a aussi ce genre d'imposition « cachée » via d'autres aides, d'autres politiques.

Ce qui est très intéressant dans le cas de la politique familiale, c'est que beaucoup de ces aides, beaucoup de ces services sont modulés en fonction du revenu. Pour ce qui est des allocations familiales, si nous prenons les valeurs les plus récentes pour trois enfants, nous voyons que ces allocations familiales passent de 300 euros à 75 euros, quand on passe d'un revenu annuel total pour le ménage de 73 900 euros à un revenu de 96 610 euros.

Si nous faisons un calcul très rapide, cela indique qu'on perd 225 euros par mois pendant 12 mois si on a un accroissement de revenus annuel d'un peu plus de 20 000 euros. 225 euros multiplié par 12, cela fait 2 700 euros, 2 700 euros divisés par 20 000 euros, cela fait une imposition supplémentaire de 11,9 %. Imaginez un ménage qui gagne à peu près 73 000 euros, qui a soudainement un coup de chance et passe à plus de 96 000 euros, ce ménage qui avait un taux marginal d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu de 30 % se voit taxé de 12 % supplémentaires, c'est-à-dire que son taux marginal sur l'impôt sur le revenu est au moins de 42 %.

Voilà le type de conséquences. Il faut avoir en tête que chaque fois que vous allez rajouter une aide dépendante du revenu, on va avoir un taux marginal d'imposition plus élevé. Cette composante de la politique familiale fait sauter une tranche d'imposition.

Je vous disais qu'il y a d'autres aides et services de la politique familiale qui sont concernés. Nous pouvons parler du complément familial ou de choses tout à fait différentes, comme le coût d'une place en crèche, qui n'est pas de l'ordre de l'aide mais de celui du service. Les tarifs des crèches augmentent avec le revenu.

Cela fait donc une imposition marginale supplémentaire sur le revenu. Pour vous donner une idée, le chiffre est de l'ordre de 9 % pour un enfant qui serait gardé 42 semaines dans l'année et 50 heures par semaine.

Je ne vais pas vous faire la liste exhaustive de toutes les conséquences, il faut simplement avoir en tête que tout cela s'additionne à l'imposition marginale.

Cela crée une sorte d'imposition disparate. Vous n'êtes pas uniquement taxé sur votre revenu, vous l'êtes sur votre revenu, selon votre situation familiale, selon le nombre d'enfants, selon le choix du mode de garde ou ce genre de choses. Est-ce que cela fait partie des objectifs de politique publique, c'est une bonne question.

Je vous ai dit que cela avait des conséquences possibles, quelles sont-elles ?

Cela a plusieurs effets potentiels. Les économistes aiment beaucoup parler de ce taux marginal d'imposition, qui va conditionner vos incitations à essayer de gagner un peu plus de revenus. Si vous avez un taux marginal plus élevé, les économistes vous diraient que vous avez moins d'incitation à travailler davantage. Cela vaut pour ce qu'on appelle la marge intensive du travail, c'est-à-dire le fait d'effectuer des heures supplémentaires, mais cela peut aussi avoir un impact sur la marge extensive du travail. Imaginez un couple dont l'une des deux personnes ne travaille pas. Est-ce que cette deuxième personne a envie de travailler ? Si elle est à mi-temps, a-t-elle envie de passer à plein temps ? C'est le genre de questions qui peuvent se poser.

Avec des taux marginaux plus forts, nous allons avoir une moindre volonté pour ces personnes d'aller travailler. Cela peut notamment avoir des conséquences pour ce qui constitue encore aujourd'hui le deuxième revenu du foyer, c'est-à-dire pour beaucoup de femmes. Ont-elles beaucoup d'intérêt à retourner sur le marché du travail, à travailler davantage, à passer d'un mi-temps à un plein-temps, lorsque leur emploi, leur revenu supplémentaire correspondra à une perte importante d'aides au titre de la politique familiale ?

L'un des enjeux de cette taxation marginale est de savoir si elle a un impact à plus long terme, sur les choix de carrière, sur les choix d'éducation et plus généralement sur la mobilité sociale. C'est l'autre question que nous nous posons. Il est très difficile d'avoir des estimations, des quantifications, mais le fait que la politique familiale soit catégorielle a une conséquence possible en termes de mobilité sociale. Elle tend à contribuer à figer la société française. Or, aujourd'hui, la France est sûrement l'un des pays de l'OCDE où la mobilité sociale est la plus faible.

Au fond, le problème posé est très simple.

Nous avons plusieurs objectifs : aider toutes les familles, redistribuer, avoir un coût minimum en termes de finances publiques. Or malheureusement, nous avons un seul instrument. Quand on a un seul instrument et plusieurs objectifs, un économiste vous dira qu'on ne sera pas toujours très bon pour remplir ces différents objectifs. La meilleure des façons est d'essayer le plus possible d'affecter un objectif à un instrument. Or, pour ce qui est de la redistribution, nous avons un instrument qui s'appelle l'impôt sur le revenu. Ce qui sert directement à redistribuer les revenus, c'est l'impôt sur le revenu.

Dans la mesure du possible, au lieu d'utiliser la politique familiale pour faire de la redistribution entre les familles, il serait plus judicieux, plus direct, d'utiliser l'impôt sur le revenu. Cela impliquerait de ne pas moduler les aides, mais simplement de les fiscaliser, c'est-à-dire de les faire rentrer dans l'assiette de l'impôt sur le revenu et de taxer au taux marginal du ménage - ce taux marginal étant calculé de manière équitable par le législateur, de manière transparente et unique, via le barème de l'impôt sur le revenu.

Si nous faisons mieux en termes d'efficacité et d'équité, en termes de taux de taxation, cela veut dire que nous ferons moins bien dans une autre direction : soit en termes de

redistribution, car nous devons diminuer le montant des aides, soit en termes de coût fiscal, c'est-à-dire que nous ne pourrions pas récolter la même chose, en diminuant les aides ou en les fiscalisant. Cela aura donc un coût budgétaire supplémentaire.

M. Gilles Lurton, vice-président. Merci beaucoup M. Mengus. Mme Elimas a peut-être quelques questions à vous poser sur tout cela ? En tout cas, c'est très intéressant, c'est un travail que j'avais déjà eu l'occasion de mener et ce sont les conclusions auxquelles j'étais également parvenu.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Merci M. Mengus pour ces premiers éléments et ces premiers éclairages. J'aimerais aller un peu plus loin dans la fiscalité des aides. Pourriez-vous davantage développer ce point ? Comment en voyez-vous la déclinaison ? Si elles sont fiscalisées, j'imagine que le risque pour les ménages est également de changer de tranche ?

M. Eric Mengus. Il y a effectivement le risque de passer une tranche, mais vous voyez qu'aujourd'hui, les allocations familiales sont taxées jusqu'à 75 %. C'est comme si on donnait par exemple 300 euros à une famille de trois enfants, qu'on taxait ensuite à 75 %, de sorte que certaines familles n'ont que 75 euros à la fin.

Si vous entrez dans une tranche d'imposition supérieure, vous n'êtes taxés que marginalement sur ce revenu supplémentaire et au maximum qu'à 49 %, (45 % au titre de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu et 4 % maximum de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus). Ici, d'une certaine façon, pour les personnes en question, une fiscalisation des allocations familiales correspondrait à un gain car elles seraient moins taxées marginalement sur ce revenu supplémentaire. J'attire votre attention sur le fait que la situation aujourd'hui est parfois un peu absurde. Je peux trouver des exemples où en combinant certaines des aides et des services, des ménages se retrouvent taxés à 49 % en taux marginal, alors qu'ils gagnent 3 ou 3,5 fois le salaire minimum de croissance (SMIC).

Je pense que le problème est plutôt inverse. Ce n'est pas très grave au fond que quelqu'un passe d'une tranche à l'autre parce qu'il s'agit seulement de taxer le revenu marginal. Par contre, aujourd'hui, on taxe déjà beaucoup et de manière disparate.

Cela répond déjà à la première partie de votre question.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Cette taxation des prestations s'accompagnerait d'un retour à une universalité des allocations familiales ?

M. Gilles Lurton, vice-président. A priori, il n'y a pas de rupture d'universalité, m'a-t-on expliqué pendant des années.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. C'est juste. Si on dit qu'il n'y a pas de rupture d'universalité, on supprimerait en tout cas la modulation. Ce que j'appelle vulgairement le « retour à l'universalité » mais qui est effectivement insuffisamment précis. On fiscaliserait donc les allocations familiales. Nous sommes bien d'accord sur la proposition qui est la vôtre ?

M. Eric Mengus. Oui tout à fait.

Je ne suis pas revenu sur ce point-là. Mais effectivement, la solution est que le même montant soit versé à toutes les familles. Ces aides, dans un deuxième temps, sont déclarées par les ménages, dans le cadre de leur imposition sur le revenu. Cette aide, avec leurs autres revenus, sera donc taxée au barème de l'impôt sur le revenu.

Ce sont effectivement des aides constantes quel que soit le revenu.

M. Gilles Lurton, vice-président. Je vous remercie pour cette explication qui est extrêmement claire. Avez-vous pu estimer l'apport financier d'une telle solution pour l'État ?

M. Eric Mengus. Je n'ai pas d'estimation précise, je n'ai pas la technologie pour cela. Ce sont aujourd'hui l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou d'autres instituts publics qui possèdent les données pour faire ce que nous appelons des micro-simulations qui permettraient de calculer l'impact budgétaire précis.

Tout ce que je peux vous dire, c'est qui gagnerait et qui perdrait.

Qui perdrait ? Cela dépend de la décision du législateur, s'il décide de diminuer les aides, de diminuer le coût de la politique familiale.

Qui gagnerait ? Ce sont les gens qui aujourd'hui sont taxés à 75 % sur ces aides et qui seraient taxés à un taux d'imposition marginal, c'est-à-dire des gens qui sont plus élevés dans la distribution de revenus.

M. Gilles Lurton, vice-président. Merci. Il serait intéressant d'avoir des simulations sur une telle disposition que nous avons déjà demandée à une époque au ministère, et que nous n'avions jamais pu obtenir.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. J'ai une autre question en lien avec la réforme des retraites. Un focus est fait dans cette réforme sur les femmes, notamment avec la prise en compte du premier enfant, dans le calcul des droits.

Pensez-vous que nous pourrions, un peu en cohérence, le dupliquer pour ce qui concerne les allocations familiales et donc les verser, non pas à partir du deuxième enfant, mais dès le premier enfant ? Pensez-vous que ce soit intéressant et faisable ?

Deuxièmement, dans ce cas, pourquoi ne pas les forfaitiser ?

M. Eric Mengus. Je dois dire que je n'ai pas forcément d'avis très tranché sur la question.

J'attire plutôt votre attention, en tant qu'économiste, sur le type de questions qui doit se poser, c'est-à-dire : « est-ce que je dois aider une famille qui a un enfant, dès le premier enfant, ou est-ce que je dois seulement aider une famille qui a trois enfants » ?

Je vous dis simplement de faire attention à ne pas vous interroger en même temps sur un autre sujet, qui est celui de la redistribution, c'est-à-dire : « est-ce que je dois aider uniquement les familles à partir d'un enfant qui ont seulement jusqu'à x euros de revenus, mais pas les autres, etc. » ?

Il faut bien distinguer ces objectifs. En tant qu'économiste, je n'ai pas forcément d'idée préconçue sur la première question relative aux bons objectifs de politique familiale.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. M. Mengus, je vous remercie pour ces éclaircissements. C'est très intéressant d'avoir eu ces informations.

L'audition s'achève à quinze heures trente.

15. Audition, ouverte à la presse, de Mme Marie Mesnil, maîtresse de conférences à l'Université de Rennes 1 et chercheuse à l'Institut de l'Ouest, Droit et Europe (IODE)

Mercredi 18 décembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi Mme Marie Mesnil, professeure enseignante en droit privé à l'université de Rennes.

Madame Mesnil, votre audition va nous permettre de poursuivre la réflexion engagée la semaine dernière avec votre collègue M. Marc Pichard, qui a notamment porté sur la notion d'égalité et de genre.

Les évolutions du droit de la famille ont été marquées, à partir des années 1970, par le désir de prendre en compte le principe d'égalité. Ainsi le droit de la filiation a harmonisé la situation des enfants indépendamment du statut de leurs parents, et la notion d'autorité parentale a consacré l'égalité entre les parents. Pourtant, vous l'avez souligné, *« Si le droit de la famille semble aujourd'hui davantage égalitaire et pluraliste, il reste cependant nettement empreint d'hétéronormativité lorsqu'il s'agit de considérer les règles de filiation. Dans une approche transversale et structurelle, le droit pourrait être au contraire un vecteur de transformations profondes en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes »*.

Votre audition va nous permettre de vous entendre développer cet aspect et d'autres sur lesquels vous souhaiteriez intervenir. Nous vous avons fait parvenir les questions qui nous taraudent.

Avant de vous céder la parole, j'invite Mme Nathalie Élimas, rapporteure de la mission d'information, à prononcer quelques mots d'accueil.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Madame Mesnil, bienvenue et merci d'avoir accepté notre invitation pour cette audition par notre mission d'information. Le président Viry a très bien décrit ce sur quoi nous sommes curieux de vous entendre.

Notre mission d'information couvre un champ très large, celui de la politique familiale face aux défis et aux enjeux de notre société. Comment faire famille aujourd'hui face aux enjeux démographiques, sociaux, sociétaux et de la filiation ? Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la bioéthique, l'Assemblée nationale a adopté l'ouverture de la procréation médicalement assistée (PMA) pour toutes. Des changements sont donc en cours, dans l'attente de la confirmation du texte en l'état dans le titre VII du code civil. Cette rédaction vous satisfait-elle ? Il était aussi question d'un titre VII *bis*. Quel est votre avis sur le sujet et, plus généralement, sur l'évolution du droit de la filiation ?

Mme Marie Mesnil, maîtresse de conférence à l'université de Rennes 1 et chercheuse à l'institut de l'Ouest, droit et Europe (IODE). Monsieur le président, madame la rapporteure, je vous remercie de m'auditionner dans le cadre de votre mission d'information relative à la politique familiale, entendue au sens large, puisqu'il est également question de la filiation et de la reconnaissance légale de certaines familles constituées au sein de la société mais pas toujours reconnues par le droit, pour plusieurs raisons qui me semblent toutes en lien avec le droit de la filiation.

Dans mon propos liminaire, je tenterai principalement de répondre aux questions que vous m'avez adressées. Je reviendrai volontiers lors des échanges sur les points que vous souhaiteriez approfondir.

Je préciserai tout d'abord les sujets que je vais traiter, lesquels sont fortement imbriqués les uns aux autres. Il y a, d'une part, les questions de filiation posées par les usages sinon illégaux, du moins illégitimes, des techniques reproductives telles qu'elles existent aujourd'hui en France ou à l'étranger, et, d'autre part, des « impensés », c'est-à-dire des évolutions qui pourraient être traitées dans la loi de bioéthique mais qui ne le sont pas actuellement. Cela recouvre plusieurs usages qui ne sont pas connus, puisqu'ils n'ont pas cours pour les couples formés d'un homme et d'une femme. Il s'agit, par exemple, de la possibilité, au sein d'un couple lesbien, pour la personne qui porte l'enfant, d'utiliser les ovocytes de sa compagne, ou de la question des parentés trans, soit dans le cadre de l'assistance médicale à la procréation, grâce à des gamètes préalablement autoconservés, soit indépendamment même du recours à l'assistance médicale à la procréation.

Par personnes trans, on entend des personnes ayant obtenu la modification de la mention de leur sexe à l'état civil. Or depuis la loi de modernisation de la justice au XXI^e siècle du 18 novembre 2016, cette modification de la mention du sexe à l'état civil ne repose plus sur aucun élément médical. La modification de l'apparence ne nécessite pas des opérations chirurgicales, en particulier stérilisantes, ce qui implique qu'un certain nombre de personnes trans ont, depuis cette loi et même auparavant, conservé des capacités procréatives.

Qu'en est-il de l'établissement de la filiation pour ces personnes qui souhaiteraient fonder une famille à la suite de la modification de la mention de leur sexe à l'état civil ? Si la situation des filiations antérieures à la modification du sexe à l'état civil est traitée par la loi de modernisation de la justice au XXI^e siècle, pour les autres, il existe un vide législatif qui sera peut-être comblé par la cour de cassation, où une affaire relative à la situation d'une femme trans ayant utilisé son sperme pour concevoir un enfant avec son épouse est pendante. Il s'agit là d'un cas de parenté de même sexe avec, juridiquement, deux femmes et un enfant biologique, puisque conçu entièrement avec les gamètes du couple.

Ces questions se posent à la fois au regard de l'usage des techniques reproductives, puisqu'un certain nombre de personnes trans pourraient avoir besoin de l'assistance médicale à la procréation en cas de réutilisation de gamètes autoconservés ou de stérilité, et en dehors, puisque certaines personnes trans, dans certaines configurations de couple, disposent de capacités reproductives qu'elles peuvent utiliser de manière charnelle sans aucun recours à l'assistance médicale à la procréation.

Je développerai moins la question des « impensés » que celle des questions de filiation, bien que tous ces sujets puissent être considérés globalement car ils posent des difficultés communes.

Les enjeux de filiation suscités par les techniques reproductives actuelles et les évolutions envisagées en partie par le projet de loi de bioéthique sont principalement liés aux techniques d'assistance médicale à la procréation avec tiers donneur et aux questions de filiation posées par l'extension de l'accès à ces techniques à toutes les femmes, comme vous l'avez dit à juste titre. À toutes les femmes ou presque, puisqu'il est question, dans la formulation de l'article, des femmes en couple avec un homme, comme actuellement, et des femmes en couple avec une autre femme. Cette extension aux couples de femmes invite à réfléchir aux parentés des couples de personnes de même sexe, puisqu'aujourd'hui, il n'est pas possible d'établir de lien de filiation à l'égard de parents de même sexe en dehors de la procédure d'adoption, qu'il s'agisse de l'adoption d'un enfant ou de l'adoption de l'enfant du

conjoint. La question de la parenté des couples de même sexe renvoie également aux enjeux suscités dans certaines configurations de couples impliquant une ou deux personnes trans.

L'autre extension de l'accès à l'assistance médicale à la procréation concerne toutes les femmes, y compris celles qui ne sont pas en couple. Une des dispositions maintenues par le projet de loi de bioéthique dans la formulation actuelle adoptée par l'Assemblée nationale, et qui était déjà celle proposée par le Gouvernement, vise à restreindre l'accès aux femmes seules, uniquement lorsqu'elles ne sont pas mariées, compte tenu de l'idée que les femmes mariées engageraient leur mari dans le projet parental à cause de la présomption de paternité. À mon sens, cette justification est problématique, puisque la présomption de paternité ne joue que pour les couples hétérosexuels, alors que le projet de loi de bioéthique ouvre l'accès à l'assistance médicale à la procréation aux couples de femmes. C'est une forme d'hétéronormativité du droit présumant que toutes les femmes seules, lorsqu'elles sont mariées, le sont en couple hétérosexuel, avec un homme, car la justification n'a pas de sens pour les couples lesbiens. En outre, cela sous-tend une vision de la présomption de paternité qui ne prévaut plus, puisque la présomption de paternité peut être écartée. En cas de période de séparation légale du couple ou lorsque le nom du mari n'est pas mentionné dans l'acte de naissance, la présomption de paternité ne joue pas. La filiation n'est pas automatiquement établie à l'égard du mari. Quand bien même elle le serait, il pourrait contester cette filiation en apportant la preuve de droit qu'il n'est pas le géniteur de l'enfant. Dans le cas de recours au don de gamètes, un tel moyen de preuve serait facile à obtenir.

Ces questions sont traitées dans le projet de loi de bioéthique d'une manière qui me semble imparfaite, et mon propos liminaire vise à proposer d'autres pistes de réflexion.

Un autre sujet n'est pas directement traité par le projet de loi de bioéthique, même si un amendement a été déposé en ce sens. Une nette évolution se fait jour depuis ces derniers mois, du fait des jurisprudences de la cour européenne des droits de l'homme et de la cour de cassation, ainsi que d'un dialogue fructueux des juges, par le biais des condamnations de la France ou des avis consultatifs rendus par la cour européenne des droits de l'homme. Les enjeux de parenté liés à la gestation pour autrui se posent un peu différemment, puisque toutes les pratiques de gestation pour autrui sont interdites en France. Or à l'heure actuelle, il n'est aucunement question de changer cet état du droit, puisqu'aucun principe d'égalité n'impose une telle extension des techniques reproductives à la gestation pour autrui, car elles sont très différentes de celles de l'assistance médicale à la procréation.

Les difficultés posées en matière de filiation pour les enfants conçus par gestation pour autrui à l'étranger concernent aussi bien des couples de personnes de même sexe, notamment des couples d'hommes, que des couples hétérosexuels. Tous les enjeux sont liés à la prohibition d'ordre public de la pratique de la gestation pour autrui, mais il est intéressant de mettre en perspective avec l'assistance médicale à la procréation, notamment lorsque des couples de femmes y ont recours, qu'un des points de crispation actuel du droit est l'impossibilité d'établir une filiation à l'égard d'une femme en dehors de la procédure d'adoption lorsqu'elle n'a pas accouché de l'enfant.

Je ne traiterai donc pas des enjeux de filiation liés à la gestation pour autrui, mais je souhaitais souligner leur imbrication.

En l'état actuel du droit, une des difficultés posées pour les familles constituées par des couples de femmes et pour les familles dont les enfants sont issus d'une gestation pour autrui, qu'il s'agisse de couples hétérosexuels ou de couples de personnes de même sexe, c'est que les enjeux sont semblables, puisque le droit de la filiation est inadapté. En effet, il est juridiquement impossible d'établir, en dehors des procédures d'adoption, de liens de filiation à l'égard de personnes de même sexe et à l'égard d'une femme qui n'a pas accouché d'un

enfant. En outre, le droit de la filiation a également été utilisé en matière de gestation pour autrui comme une sanction de la fraude en refusant l'établissement, dans un premier temps, de la filiation à l'égard de l'homme, quand bien même il était le géniteur de l'enfant, ce qui a donné lieu aux condamnations de la France par la cour européenne des droits de l'homme.

Dès lors, le seul moyen d'établir la filiation à l'égard d'une femme qui n'a pas accouché, aussi bien dans le cadre d'une gestation pour autrui, même si des transcriptions intégrales ont été réalisées, que dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur par un couple de femmes, c'est de recourir à la procédure d'adoption de l'enfant du conjoint. Ce n'est pas un usage classique des procédures d'adoption, puisque la personne qui adopte l'enfant est à l'origine de sa naissance, dans la mesure où ces femmes sont également autrices du projet parental.

Dans mon travail de thèse, je développe l'hypothèse que ce droit de la filiation et ce recours aux procédures ont été utilisés pour tenir à distance du droit commun de la filiation, c'est-à-dire de toutes les règles d'établissement de la filiation du titre VII du code civil, les couples lesbiens ayant recours à l'assistance médicale à la procréation et les personnes ayant recours à la gestation pour autrui. Cet usage des procédures d'adoption permet symboliquement et juridiquement, d'une part, de marquer l'absence de légitimité de ces projets parentaux, qui seraient différents des autres et soumis à un contrôle du juge, et, d'autre part, d'inscrire le recours aux dons de gamètes pour les couples lesbiens et à la gestation pour autrui du fait de la mention de l'adoption.

Obliger les personnes qui font famille de cette manière à adopter leurs propres enfants est de nature à créer une insécurité juridique pour des enfants qui, dans certains cas, n'ont pas de filiation du tout. Je pense notamment aux couples de femmes ayant eu recours à une assistance médicale à la procréation et qui, à la suite d'un conflit, d'une séparation ou d'une absence de procédure d'adoption pour quelque motif ont laissé des enfants avec un seul lien de filiation maternelle ou aucun lien du tout avec la personne qui aurait dû être le second parent, voire pas de filiation en droit français dans les gestations pour autrui ayant donné lieu un acte de naissance étranger, donc à un lien de filiation qui existe au moins en droit étranger.

Pour répondre à une des questions que vous m'avez adressées, l'intérêt de recourir à la notion de projet parental, c'est de reconnaître ces familles constituées grâce à ce que certains appellent des « parentés d'intention ». Le terme est en partie impropre, parce qu'il sous-entend que toutes les autres formes de parenté seraient d'ordre biologique et ne laisseraient aucune place à l'intention ou à la volonté, alors qu'excepté pour l'adoption, on trouve toujours, quels que soient les modes d'établissement de la filiation, un mélange de volonté et de fondement biologique.

Il est intéressant de commencer par évoquer cet usage du droit de l'adoption, car la reconnaissance conjointe qu'il est aujourd'hui proposé de créer pour les couples lesbiens dans le cadre du projet de loi de bioéthique en découle. D'abord dans le temps, puisque cette reconnaissance conjointe succéderait à la procédure d'adoption de l'enfant de la conjointe. Ensuite, parce qu'elle est pour partie pensée en réaction au caractère problématique du décalage dans le temps de l'établissement du second lien de filiation, dans l'idée que les deux liens de filiation doivent être indiqués de la même manière et simultanément dès la naissance. Enfin, la genèse de ce nouveau mode d'établissement de la filiation montre qu'il a été pensé sur le modèle de la procédure d'adoption, ce qui permet d'en comprendre les enjeux et les limites.

À ma connaissance, l'ancêtre de cette reconnaissance conjointe apparaît pour la première fois dans un rapport du think tank Terra Nova publié en 2010. À l'époque, ce nouveau mode d'établissement de la filiation est directement inspiré de la procédure d'adoption et pensé

pour ce que certains appellent « tous les dons d'engendrement », c'est-à-dire les dons de gamètes et toutes les formes de maternité de substitution.

Il est donc proposé d'élaborer un nouveau système de filiation inspiré de la filiation adoptive, « qui s'apparenterait à une sorte d'adoption *ante* natale, dans la mesure où la première démarche en vue de la conception de l'enfant, à savoir le recueil des consentements, porterait ses conséquences sur la filiation de l'enfant à naître ». Ainsi le recueil du consentement « aurait fait l'objet d'un jugement constitutif de l'autorisation, soit de faire don, soit de recevoir un don. Il serait conservé dans le registre d'état civil et mentionné dans la copie intégrale de l'acte de naissance, comme c'est actuellement le cas en matière d'adoption plénière. Ainsi l'enfant renseigné sur les circonstances de sa naissance serait en mesure, s'il le souhaite, d'accéder à la connaissance de ses origines ».

Il est intéressant de constater, à la lecture de ce rapport de Terra Nova publié en 2010, que le modèle de l'adoption plénière est utilisé pour créer un nouveau mode d'établissement de la filiation, dans l'idée de laisser une trace des circonstances de la naissance. Apparaît alors la confusion entre la filiation, lien juridique institué entre un enfant et ses parents, et les origines personnelles, en l'espèce génétiques, voire gestationnelles, qui ne relèvent pas, à mon sens, de l'état civil.

Cette idée est reprise dès 2010 par Irène Théry, dans l'ouvrage intitulé « Des humains comme les autres », puis développée et renouvelée en 2014 dans le rapport dont elle a codirigé l'élaboration avec la juriste Anne-Marie Leroyer.

À la suite de ce rapport, il est proposé de créer une déclaration commune anticipée de filiation pour tous les enfants conçus par dons de gamète, dans l'idée que ce nouveau mode d'établissement de la filiation porterait sur l'acte de naissance de l'enfant la trace du recours au don. Non pas directement et explicitement, mais le mode d'établissement de la filiation étant créé pour et réservé à des enfants conçus par dons de gamètes, la mention de ce mode permettrait de témoigner du recours au don. Cela conduit à une confusion entre filiation et origines génétiques. Au travers de ce lien juridique de parenté, on signifie le mode de conception de l'enfant, à savoir le recours au don, donnée de nature particulièrement sensible car de nature médicale pour les couples hétérosexuels qui, dans la très grande majorité des cas, sont infertiles lorsqu'ils ont besoin de recourir à un don de gamètes.

De plus, si on faisait une lecture *a contrario* de ce système et si l'on considérait les autres modes d'établissement de la filiation, on en déduirait qu'il y a nécessairement un fondement biologique à toutes les autres parentés et que tous les autres enfants ont été conçus par leurs parents « sous la couette », pour reprendre l'expression de la sociologue.

Jusqu'à l'avis du Conseil d'État rendu au début de l'été, deux options étaient encore envisagées par le Gouvernement : cette nouvelle forme de filiation pour tous les enfants conçus par don de gamètes, c'est-à-dire le système initialement proposé, ou uniquement pour les couples lesbiens, les seuls à ne pas pouvoir cacher le recours au don de sperme. Dans son avis du 18 juillet 2019, le Conseil d'État a estimé problématique d'étendre à tous les couples ce nouveau mode d'établissement de la filiation, non pour préserver le secret mis en place par les centres d'études et de conservation du sperme (CECOS) et permettre aux parents de cacher aux enfants le mode de conception et le recours au don de gamètes, mais afin de garantir le droit au respect de la vie privée de ces familles, notamment s'agissant d'une donnée médicale, et pour laisser aux parents la possibilité de révéler l'information et de choisir le moment et les modalités d'information de l'enfant. Par conséquent, la déclaration commune anticipée de filiation a été retenue, mais avec un périmètre beaucoup plus restreint, l'idée étant de la réserver uniquement aux couples lesbiens.

Ces deux options s'inscrivent dans des perspectives très différentes.

D'un côté, il s'agissait de saisir l'occasion de l'extension de l'assistance médicale à la procréation à toutes les femmes pour remettre en question le système qui avait été mis en place par le législateur en 1994, à savoir utiliser les règles d'établissement de la filiation de droit commun pour ne pas stigmatiser les enfants, non pas juste pour préserver le secret mais pour qu'ils aient un mode d'établissement de la filiation comme tous les autres enfants et que leur filiation soit crédible et solide.

La seconde perspective, c'est de tirer uniquement les conséquences de l'extension de l'accès de l'assistance médicale à la procréation aux couples lesbiens en se demandant comment établir la filiation à l'égard de la seconde mère, puisque c'est la seule difficulté qui se pose, la filiation de la première mère, celle qui accouche, ne posant pas de difficulté dès lors qu'il existe ce fondement gestationnel.

On pourrait tout à fait permettre aux couples lesbiens ayant recours à un don de sperme d'établir leur filiation comme pour les couples hétérosexuels dont l'homme est stérile et qui ont recours à un don de sperme. Cela reviendrait à penser la seconde mère comme on pense aujourd'hui le père, c'est-à-dire à la même place, avec le même rôle parental et avec la même possibilité d'établir sa filiation sur le seul fondement de la volonté.

Pour rejeter cette option, une partie de la doctrine juridique et le Conseil d'État ont mis en avant le fait que le titre VII du code civil est fondé sur la vraisemblance biologique. C'est peut-être le cas, mais cela ne veut pas dire que cela ne peut pas changer et que l'extension du dispositif dont bénéficient les couples hétérosexuels ayant recours à un don de sperme aux couples lesbiens remettrait en cause la vraisemblance biologique pour tous les autres couples hétérosexuels.

De fait, si une femme se présente à l'officier d'état civil pour demander la reconnaissance de l'enfant dont sa compagne a accouché, celui-ci ne pourra pas établir ce second lien de filiation, en vertu du principe chronologique figurant à l'article 320 du code civil selon lequel une filiation qui n'a pas été contestée en justice et est légalement établie fait obstacle à l'établissement d'un autre lien de filiation qui la contredirait. Par filiation qui contredirait la première, on entend qu'il ne peut y avoir qu'une filiation maternelle et une filiation paternelle. Aujourd'hui, lorsqu'un homme vient déclarer une naissance, il produit le certificat de naissance et l'officier d'état civil ne lui demande jamais s'il est explicitement le géniteur de l'enfant, sauf s'il existe une suspicion de fraude aux règles relatives au séjour des étrangers en France.

Cette vraisemblance biologique existe uniquement sur ce point, ce qui ne veut pas dire que la filiation repose nécessairement sur un fondement biologique, puisque les couples hétérosexuels qui ont recours à un don de sperme établissent leur filiation exactement par ce biais. Qu'il s'agisse de la présomption de paternité ou de la reconnaissance, on ne peut pas dire que c'est un aveu de paternité. Lorsqu'il reconnaît l'enfant, l'homme ne dit pas : « J'en suis le géniteur », il dit : « J'en suis le père ». Ce n'est qu'au stade du contentieux que le fondement génétique et biologique sera recherché, sauf si est produit le consentement au don prouvant le recours à un don de sperme.

La difficulté pour les couples de femmes, c'est que la branche maternelle sera déjà occupée par la femme qui aura accouché. Il faut donc une autorisation de la loi. Il convient de modifier le droit sur ce point afin que la loi autorise les couples lesbiens dans cette situation à établir la filiation de la seconde femme sur un autre fondement, qui serait nécessairement la volonté. On pourrait tout à fait étendre les règles de filiation existantes et le dispositif en vigueur depuis 1994 pour les couples hétérosexuels ayant recours à un don de sperme, en estimant que lorsque la femme qui n'a pas accouché produit à l'officier d'état civil un document prouvant le recours au don, tel que le consentement fait devant notaire avant de

bénéficiaire du don de gamète, la loi autorise le couple de femmes à bénéficier des règles de droit commun. La seconde femme pourrait établir sa filiation selon les règles classiques de la filiation, c'est-à-dire, si elles sont mariées, en mentionnant uniquement son nom dans l'acte de naissance, ce qui ferait jouer une présomption de parenté semblable à celle qui existe pour les couples hétérosexuels, ou en faisant une reconnaissance de l'enfant.

On aurait une ouverture du dispositif de droit commun avec le consentement au don devant notaire, permettant d'informer les femmes sur les conséquences en matière de filiation et éventuellement de forcer l'établissement de la filiation à l'égard de la seconde mère, si elle ne le fait pas volontairement, et protégeant l'établissement d'un lien de filiation à l'égard du donneur. Dans cette situation, la filiation des enfants des couples lesbiens serait la même que pour les autres enfants, à la différence près que l'acte de naissance mentionnerait deux femmes.

Ce n'est pas cette perspective, qui me semble pourtant la plus simple puisqu'elle consiste à étendre un dispositif qui fonctionne - à ma connaissance, il n'y a aucun contentieux sur le sujet - qui a été retenue, mais plutôt l'idée de créer une nouvelle filiation. La genèse permet de comprendre quels sont les enjeux.

On nous dit que c'est un nouveau mode d'établissement de la filiation, mais comme ce mode d'établissement de la filiation ne correspond qu'à une situation précise, on pourrait presque y voir un nouveau type de filiation. Certes, le lien juridique serait le même, mais une distinction est tout de même établie, qui a un sens. Aujourd'hui, on distingue les types de filiation et les modes d'établissement de la filiation. Pour le dire simplement, on aurait deux types de filiation : celle du titre VII, intitulé « De la filiation », et celle du titre VIII, « De la filiation adoptive », avec une distinction entre l'adoption plénière et l'adoption simple, puisque seule l'adoption plénière produit les mêmes effets que tous les autres modes d'établissement de la filiation du titre VII. Cette filiation est identique puisqu'elle produit les mêmes effets - droits et devoirs - entre les parents et l'enfant.

Mais aujourd'hui, il existe une pluralité de modes d'établissement de la filiation du titre VII pour faciliter l'établissement de la filiation. Ces différents modes d'établissement de la filiation sont liés au sexe du parent et au statut conjugal du couple. Au sexe du parent puisque, pour la mère, la filiation s'établit principalement par la mention dans l'acte de naissance du nom de la femme qui accouche. Aujourd'hui, toutes les femmes voient leur maternité reconnue par la mention de leur nom dans l'acte de naissance, du fait de l'accouchement. Cette règle ne s'appliquerait pas à la femme en couple lesbien qui accouche puisque le fondement de sa filiation serait la reconnaissance conjointe, alors qu'elle serait strictement dans la même situation qu'une femme hétérosexuelle qui aurait eu recours également à un don de sperme.

Pour la branche paternelle, la filiation est établie différemment en fonction du statut conjugal. Lorsqu'il y a mariage entre les personnes, l'établissement de la filiation est facilité en présumant que lorsque le nom du mari est mentionné dans l'acte de naissance, c'est le père, soit qu'il soit le géniteur, soit qu'il soit prêt à assumer ce rôle. Pour les couples non mariés, il faut réaliser un acte juridique, une reconnaissance volontaire de l'enfant. Ce n'est toujours qu'en cas de contentieux que la preuve biologique sera recherchée et si l'action en recherche ou en contestation de paternité n'est pas prescrite. De ce fait, aujourd'hui, plus de 99 % des filiations paternelles ne reposent pas sur un fondement génétique ou biologique, puisque l'établissement est non-contentieux, ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas. Cela veut dire que l'on n'en a pas la certitude, ce qui ne pose aucune difficulté tant qu'il n'y a pas de contentieux.

Quant à la filiation adoptive, elle résulte d'un jugement, ce qui permet au juge d'apprécier que l'intérêt de l'enfant est garanti par l'établissement d'un tel lien de filiation. Par conséquent, créer un mode d'établissement de la filiation spécifique aux couples de femmes revient, pour la première fois en droit, à faire de l'orientation sexuelle le critère déterminant du mode d'établissement de la filiation.

En outre, cela conduit à introduire un nouveau type de filiation et à poser la question de la légitimité des projets parentaux. La création de la reconnaissance conjointe peut être envisagée, dans une certaine mesure, comme un retour à la distinction qui existait auparavant entre les filiations fondées sur les conditions de conception de l'enfant hors mariage ou en mariage. L'élément de distinction des filiations ne serait plus le mariage mais les conditions de conception de l'enfant. Si étendait le système à tous les enfants conçus par dons de gamètes, on aurait, d'un côté, les filiations par procréation charnelle, nécessairement hétérosexuelles et supposant que les parents ont conçu leurs enfants « sous la couette », et, de l'autre côté, les filiations adoptives prononcées par le juge pour créer un lien de filiation à l'égard d'enfants dont les parents ne sont pas à l'origine de la naissance et des filiations qui relèveraient d'un droit spécial, soit parce qu'il y a eu recours à un don de gamètes, soit parce que les parents sont en couple lesbien. On pourrait imaginer que ce droit spécial soit étendu aux personnes trans, dans des couples de même sexe ou non.

Cela reviendrait à nouveau à faire supporter aux enfants les conditions de leur conception. Même si les liens de filiation et les liens juridiques créés emporteraient les mêmes effets, cela interroge en matière de droit au respect de la vie privée et familiale, puisque la justification de cette distinction reposerait en grande partie sur le recours aux dons de gamètes, sur l'orientation sexuelle des parents, voire sur l'identité de genre des parents, si on considère que les parentés trans relèvent également de cette catégorie balai, ce qui laisserait intact le titre VII du code civil.

Cette évolution du droit est à contre-courant de celle à laquelle on assistait jusqu'à présent, visant plutôt à unifier les filiations par la suppression des différents types de filiation distinguant enfants légitimes et naturels, pour éviter les différences de traitement et les effets stigmatisants des dénominations différentes.

Au-delà de ces enjeux symboliques non négligeables, la reconnaissance conjointe pose de sérieuses difficultés techniques et juridiques. Concernant la situation de la femme qui accouche, son lien de filiation serait établi différemment, puisqu'elle est en couple lesbien, et l'on peut se demander si cette différence de traitement serait justifiée. De plus, si ce n'est pas la mention de son nom dans l'acte de naissance qui établit sa maternité mais la déclaration conjointe, que se passe-t-il en cas de conflit ? Que se passe-t-il si la mère qui accouche, même de bonne volonté, en toute bonne foi, parce que l'officier d'état civil passe à la maternité, inscrit son nom dans l'acte de naissance ? Si l'établissement de la filiation ne se fait pas par ce biais, la production ultérieure de la déclaration conjointe conduirait à rectifier la mention sur l'acte de naissance de l'enfant. On ne sait pas encore ce qu'il en est mais ça peut être une question. En cas de contentieux, quel serait le fondement ultime de cette maternité ? Qu'en serait-il si la reconnaissance conjointe n'était pas valide ? Cela voudrait-il dire que, subsidiairement, la filiation serait établie sur le fondement de l'accouchement ? Très certainement, mais il ne saurait y avoir deux fondements contentieux à cette filiation maternelle.

Par ailleurs, la reconnaissance conjointe est pensée, en partie de très bonne foi et en réaction à la situation actuelle qui conduit à retarder dans le temps l'établissement de la filiation à l'égard de la seconde femme, pour établir les deux filiations maternelles en même temps et de la même manière, en sorte qu'aucune hiérarchie ne serait faite entre les femmes en fonction de leur contribution biologique à la naissance de l'enfant. Personne ne pense établir

une hiérarchie entre les femmes en fonction des contributions biologiques à la naissance de l'enfant et il s'agit simplement de reconnaître que l'une a accouché, l'autre pas et qu'elles sont dans des situations différentes. La difficulté n'est pas tant que ce soit établi de la même manière et en même temps, mais que ces deux filiations ne peuvent être établies l'une sans l'autre, c'est-à-dire qu'elles sont strictement indivisibles. La femme qui accouche peut toujours établir sa filiation sur ce fondement, parce qu'on ne pourra jamais le lui interdire, mais l'autre femme n'a d'autre solution que de présenter la déclaration conjointe à l'officier d'état civil pour établir sa filiation. Cela veut dire que la production de cette déclaration conjointe conduirait, si la femme qui a accouché n'a pas établi sa filiation, même dans l'hypothèse où elle a demandé le secret lors de l'accouchement, à établir sa filiation. Cela peut apparaître comme une hypothèse d'école mais cela reviendrait en pratique à priver les femmes lesbiennes qui ont recours à un don de sperme de la possibilité d'accoucher dans le secret. C'est un recul malheureux des droits des femmes et du droit à la protection de la santé, puisqu'un des intérêts de l'accouchement dans le secret, c'est de protéger la santé maternelle et infantile.

Au regard de ces difficultés, il me semble beaucoup plus simple d'étendre le dispositif existant. Une femme accouche, l'autre établit sa filiation en produisant un élément montrant qu'elle est dans un cas où l'établissement de la filiation à l'égard de deux personnes de même sexe est permis, tel que le consentement au don. Cela permettrait, une fois produit à l'officier d'état civil, d'établir la filiation à l'égard de la seconde mère par présomption de comaternité ou de parenté, ou par reconnaissance.

Telles sont les premières difficultés posées en matière d'établissement de la filiation. D'autres sont liées à l'impossibilité de penser en dehors du cadre existant. Elles tiennent, d'abord, à l'usage des gamètes. Lors de débats parlementaires sur la loi de bioéthique, a été proposée la possibilité de la réception des ovocytes de la partenaire et qu'au sein d'un couple lesbien, la femme porteuse puisse le concevoir l'enfant avec les ovocytes de sa compagne ou de sa conjointe. Cette possibilité a été écartée, y compris pour répondre à une nécessité médicale. Lorsque la femme qui porte l'enfant ne peut utiliser ses gamètes, elle doit recourir à un don d'ovocytes mais elle ne pourrait pas utiliser ceux de sa conjointe. La justification avancée lors des débats parlementaires, c'est qu'il s'agirait d'un don dirigé pour la femme qui reçoit les ovocytes ou d'une forme de maternité de substitution dans la perspective de la femme confiant ses ovocytes non à son épouse ou à sa compagne mais à une mère porteuse. Si on pense la place de cette seconde femme comme la place d'un homme dans un couple hétérosexuel, en l'état actuel du droit, personne ne considère le sperme fourni par un homme pour féconder son épouse comme un don dirigé et que l'homme bénéficie d'une maternité de substitution. Cela montre que la difficulté est de penser de la même manière la seconde femme et l'homme qui serait fertile.

Cela peut être une piste de réflexion. Ces pratiques permettent de résoudre une des difficultés actuelles en offrant un fondement génétique à la seconde maternité.

De même, au sein des couples composés d'une personne trans, se pose la question de l'usage des gamètes conservées. Dans le cas où les personnes auraient conservé leurs gamètes préalablement à la procédure de transition, la restitution oblige les personnes à se trouver dans une configuration autorisée par la loi pour bénéficier d'une assistance médicale à la procréation. Aujourd'hui le texte limite cette possibilité aux femmes en couple avec un homme, avec une femme ou seules. C'est pourquoi il a été proposé de se référer plus largement aux personnes en capacité de porter un enfant, ce qui délimiterait plus strictement les techniques d'assistance médicale à la procréation et les techniques de gestation pour autrui, puisque l'élément de distinction est le fait qu'il y ait ou non gestation par les bénéficiaires, ce qui ouvrirait plus largement les droits reproductifs et familiaux des personnes trans.

Cela ne résoudrait pas toutes les difficultés. Il faudrait également réfléchir à l'établissement de la filiation, puisqu'en l'état du droit, on ne sait pas comment établir la filiation des personnes trans. Doit-on l'établir sur la contribution biologique ? Dans quel genre, établir ensuite la parenté ? Dans l'hypothèse d'un homme qui accouche, l'accouchement permet-il d'établir un lien de filiation ? Est-ce un lien de filiation paternel ou maternel ou bien ne faut-il pas le qualifier du point de vue du genre ?

Plusieurs options sont possibles, qui ont été en partie expérimentées par nos voisins européens. Des contentieux ont été traités en Allemagne et au Royaume-Uni, dans lesquels les juges ont fait une application plutôt rigide du droit ou une lecture très biologique de la filiation. Ils ont retenu la contribution biologique pour établir la filiation, en référence au sexe correspondant à la contribution biologique, c'est-à-dire en faisant comme s'il n'y avait pas eu de changement de la mention du sexe à l'état civil, comme si le corps était plus important que la force du droit. À l'inverse, la Norvège et la Suède, qui ont adopté par la voie législative des dispositions spécifiques, ont une lecture juridique du sexe et de la filiation. Elles prennent en compte la contribution biologique des personnes pour justifier l'établissement de la filiation, mais celui-ci se fait dans le genre correspondant à la mention du sexe à l'état civil. Cela permet de respecter la vie privée des personnes, puisque l'établissement de la filiation ne traduit pas l'existence d'un changement de sexe à l'état civil.

Sachant que ces questions se posent au niveau individuel, si on considère la parenté de la personne trans elle-même et le fait que cela pose aussi des questions lorsque les personnes sont en couple avec une personne de même sexe au sens juridique, on mesure l'imbrication des difficultés juridiques qui peuvent se poser.

Toutefois, la notion de reconnaissance conjointe figurant dans le projet de loi de bioéthique fait courir le risque de créer un droit spécial de la filiation concernant, dans un premier temps, les couples lesbiens mais qui pourrait, par la suite, être étendu aux personnes trans. Cela reviendrait à créer un système de filiation déterminé par l'orientation sexuelle des parents par une filiation hétérosexuelle et une filiation pour les couples lesbiens, les parentés trans, qui me semble problématique, notamment au regard de l'intérêt de l'enfant.

M. le président Stéphane Viry. Merci pour votre analyse. Nous mesurons qu'il existe, selon vous, des compléments à apporter au projet de loi relatif à la bioéthique, actuellement en deuxième lecture au Sénat. Vous nous avez fait partager un certain nombre de préconisations de nature à nourrir la réflexion de notre mission d'information, dans la perspective de la deuxième lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale.

Vous avez mis le doigt sur un prisme que nous n'avions pas encore nécessairement considéré. Faisant preuve de pédagogie et de didactisme, vous avez pu ébranler nos consciences et nos convictions, conformément à l'objet de votre audition.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Madame Mesnil, je vous remercie à mon tour pour la richesse de votre propos. Vous avez ouvert d'autres portes et d'autres pistes de réflexion.

Concernant l'adoption de l'enfant du conjoint, l'état actuel du droit vous semble-t-il suffisant ? Faut-il l'améliorer ou l'assouplir ?

Mme Marie Mesnil. L'adoption de l'enfant du conjoint pose deux difficultés.

Dans le cadre des familles recomposées, un seul des deux beaux-parents peut adopter l'enfant du conjoint, ce qui peut conduire à des « courses à l'adoption ». Peut-être faudrait-il permettre deux fois l'adoption de l'enfant du conjoint pour aller jusqu'à quatre liens de filiation. Cette première piste est également évoquée par d'autres universitaires.

D'autre part, afin de rattraper les situations antérieures d'assistance médicale à la procréation avec tiers donneur dans lesquelles il n'y a pas eu de procédure d'adoption de l'enfant du conjoint, un assouplissement pourrait être apporté. Peut-être pourrait-on ouvrir au partenaire la procédure d'adoption de l'enfant du conjoint. Une des évolutions du droit consiste à rapprocher le PACS du mariage. Une des limites fixées est la vocation familiale du PACS. Puisqu'il est beaucoup moins lourd de rompre un PACS qu'un mariage, c'est une des pistes à explorer.

M. le président Stéphane Viry. Merci de votre présence et surtout de la liberté et de l'intérêt de vos propos.

(La séance est levée à quinze heures quinze.)

16. Audition, ouverte à la presse, de Mme Elisabeth Laithier, adjointe au maire de Nancy, membre de l'Association des maires de France (AMF), Mme Nelly Jacquemot, responsable du département action sociale, culture et éducation de l'AMF et Mme Philippine Taniere-Gillard, conseillère technique

Mercredi 18 décembre 2019

M. le président Stéphane Viry. Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux en accueillant Mme Élisabeth Laithier, coprésidente du groupe de travail « petite enfance » de l'association des maires de France (AMF), accompagnée de Mme Nelly Jacquemont, responsable du département action sociale, culture et éducation de l'AMF, Mme Philippine Tanière-Gillard, conseillère technique, et Mme Charlotte de Fontaines.

Votre audition s'inscrit dans la lignée des auditions des acteurs de terrain de la politique familiale, puisque vous avez été notamment chargée par Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les hommes et les femmes, d'une mission visant à élaborer un référentiel de bonnes pratiques sur l'attribution des places en crèche. Ce travail désormais achevé permet de disposer d'un outil d'aide à la décision pour accorder aux familles une aide et une prestation essentielle de la politique familiale. La politique d'accueil du jeune enfant est un sujet que vous connaissez donc parfaitement et nous sommes là pour en discuter avec vous.

Je vais céder la parole à notre rapporteure Nathalie Élimas, puis vous interviendrez pour un propos liminaire avant que nous engagions la discussion avec vous et les personnes qui vous accompagnent.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Mesdames, merci de votre présence aujourd'hui. Le président a fort bien décrit l'objet de l'audition. L'intitulé de la mission d'information, « adaptation de la politique familiale aux enjeux et aux défis du XXI^e siècle », est très large. Nous abordons le sujet sous l'angle démographique, social, sociétal, juridique. Notre précédente audition portait sur l'évolution du droit de la filiation ; c'est dire si nous entendons considérer la politique familiale dans son ensemble. Nous sommes heureux de vous entendre sur la question de la petite enfance et sur ce que j'appelle la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Mme Élisabeth Laithier, adjointe au maire de Nancy, membre de l'association des maires de France. Monsieur le président, madame la rapporteure, je vous remercie de nous fournir l'occasion d'échanger sur une composante importante des politiques de la famille, l'accueil du jeune enfant.

Quelle définition donner aujourd'hui d'une politique familiale, quelles missions lui assigner et quels sont ces défis de la société au XXI^e siècle ? Pour répondre à ces questions, il convient de déterminer ce que recouvre une politique familiale. S'agit-il d'une politique nataliste comme elle l'était initialement, s'agit-il d'une politique tournée visant à réduire les inégalités sociales ou s'agit-il d'une politique tournée vers l'éveil du jeune enfant pour en faire l'homme de demain ? Les objectifs visés peuvent être divers. Quant aux défis de la société du XXI^e siècle, ils sont nombreux et principalement liés à l'évolution de la structure familiale qui n'est plus inscrite dans un cadre précis : un papa et une maman mariés, avec des enfants.

Pour nous, la politique familiale comporte deux grands volets : d'une part, les aides comme les allocations familiales, qui relèvent de l'État, et, d'autre part, ce que peuvent

apporter les communes, chacune sur son territoire en fonction de la composition de la population, des catégories socioprofessionnelles des habitants et même du territoire lui-même. On ne verra pas du tout la même politique d'accueil du jeune enfant dans une commune de montagne que dans un grand centre urbain comme Nice, Marseille ou l'Île-de-France ou encore en Bretagne. Les décisions des élus seront nécessairement différentes mais elles concerneront toutes la politique familiale. Il n'y a pas en la matière de règle absolue. C'est un point auquel l'AMF est très attachée.

Je ne parlerai donc pas des allocations familiales ou du grand fil rouge qu'un président de la République peut dérouler. Les propos que je tiendrai seront pratico-pratiques.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Très bien !

M. le président Stéphane Viry. C'est l'objet de votre audition !

Mme Élisabeth Laithier. Après avoir consulté la liste des personnes précédemment auditionnées, comme Sylviane Agacinsky et François de Singly, je me suis sentie toute petite. Pour ma part, j'évoquerai le concret, la vie des élus, qui fait aussi la vie des Français au quotidien.

M. le président Stéphane Viry. C'était tout à fait le sens de votre demande d'audition. Notre perspective avec Mme Élimas, les membres de la mission d'information et moi, n'était pas de faire un travail universitaire et théorique mais d'aboutir à des préconisations de politique publique familiale. À cet égard, le regard de collectivités territoriales, en particulier de l'AMF, est important. Nous vous demandons aujourd'hui, dans la mesure du possible, d'être terre à terre, pratico-pratique.

Mme Élisabeth Laithier. Cela me convient parfaitement.

M. le président Stéphane Viry. Restez cool !

Mme Élisabeth Laithier. J'aurais volontiers écouté ces prédécesseurs s'exprimer. Nous avons besoin de nous nourrir d'autres regards pour faire ensuite avec le terrain que l'on a, ce qui est le quotidien des élus.

Le grand principe de l'AMF est d'agir au plus près des besoins et des attentes de nos administrés à un coût supportable par la collectivité. C'est pourquoi nous ne dirons jamais que tel type d'accueil du jeune enfant est supérieur à tel autre. Dans un territoire très rural, il y a très peu d'établissements d'accueil mais beaucoup d'assistantes maternelles, ce qui n'est pas le cas dans de grandes agglomérations ou dans des métropoles. Ce n'est pas à nous, en tant qu'AMF, de porter des jugements couperets en disant, par exemple, qu'il ne doit plus y avoir que des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Pour qu'une politique soit efficiente, et c'est le but que nous visons en tant qu'élus, elle doit correspondre aux attentes et aux besoins de nos administrés.

C'est pourquoi, à la première question, « Quels objectifs doit poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? », au regard du constat de l'évolution de la société et si l'on veut qu'elle soit efficiente, nous répondons qu'elle doit s'adapter. Nous n'avons pas le choix. Nous ne sommes pas là pour nous poser en moralisateurs, mais pour répondre au mieux aux besoins.

J'en viens à ce qui est de notre ressort, nous, élus de terrain, à la tête de communes ou de communautés de communes, c'est-à-dire le volet accueil du jeune enfant, l'une des grandes composantes de la politique d'accueil.

Je le répète, nous n'avons pas à nous prononcer pour un mode d'accueil plus que pour un autre. Au contraire, nous devons nous appuyer sur notre connaissance du terrain, sur nos

analyses des besoins sociaux, sur nos liens avec les associations. Le maillage associatif est très utile pour avoir une connaissance des besoins des personnes habitant notre commune.

Aux familles ayant de très jeunes enfants, nous proposons tous les modes d'accueil : établissements d'accueil du jeune enfant, mais aussi accueil individuel, soit en aidant les assistantes maternelles indépendantes par la mise en place de relais assistantes maternelles (RAM), soit en proposant nous-mêmes des crèches familiales.

Ce dernier mode d'accueil qui a tendance à disparaître parce qu'onéreux pour les communes, est très intéressant, dans la mesure où, s'agissant d'accueil individuel au domicile par des assistantes maternelles embauchées et rémunérées par la commune, la famille n'a de relation avec l'assistante maternelle qu'au sujet de l'enfant. Il n'y a pas la relation employeur-employé, qui pose souvent des problèmes. Toutefois, les communes ont tendance à fermer les crèches familiales, parce que l'accueil du jeune enfant est pour elles une compétence facultative. Ce n'est ni une compétence d'État ni une compétence obligatoire. Un autre grand principe est la libre administration des communes. Si, au vu des besoins qu'il a analysés, un élu préfère mettre l'accent sur les EHPAD, le sport ou la culture, libre à lui.

La difficulté de conduire une politique la plus possible homogène s'explique aussi par la multiplicité des gestionnaires. Bien que ce soit une compétence facultative, aujourd'hui encore, 70 % des établissements d'accueil sont gérés par les communes, lesquelles soutiennent en outre les associations par des subventions. Mais les deux principes que j'ai indiqués conduisent des communes à gérer des associations du secteur privé marchand, dont l'activité est en train d'exploser. Des caisses d'allocations familiales (CAF), des départements, des hôpitaux, des maternités, des mutuelles gèrent aussi des structures d'accueil de jeunes enfants. Il est aisé de comprendre la différence qui peut exister entre les structures gérées par une municipalité et celles qui le sont par le secteur privé marchand.

Tous ces intervenants font de l'accueil de la petite enfance, charge au maire d'être l'architecte du maillage territoriale. Toutefois, hormis les établissements que nous gérons, nous ne sommes pas toujours informés de ce qui se passe sur le terrain, en particulier, de l'installation d'une micro-crèche. Nous l'apprenons par les médias. Or l'installation d'une micro-crèche peut déstabiliser d'autres structures existantes pas toujours fréquentées au taux maximum ou mettre en difficulté des assistantes maternelles. C'est pourquoi nous demandons régulièrement la création d'une instance régulatrice que toute personne ou tout organisme désireux d'ouvrir une structure devrait préalablement consulter. Celle-ci regrouperait les trois grands acteurs du monde de la petite enfance : les communes, les CAF et le département, actuellement par le truchement du volet du service de la protection maternelle et infantile (PMI), ses attributions étant en cours de réforme.

Nous constatons de très importantes implantations de micro-crèches, parfois « sauvages » aux effets parfois déstabilisateurs. Elles ont aussi pour elles d'être des micro-crèches PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant), qui, eu égard aux tarifs pratiqués et aux avances de trésorerie demandées, accueillent nécessairement des enfants issus de familles d'une certaine catégorie socioprofessionnelle. Dans ces micro-crèches, il n'y a pas la mixité sociale, laquelle est pour nous, élus, un point phare. Tous les travaux engagés depuis deux ans, notamment par Olivier Noblecourt, Adrien Taquet ou Christelle Dubos mettent l'accent sur l'accueil des enfants issus de familles précaires ou des enfants porteurs de handicap, des populations fragiles ou à risque que l'on ne retrouve pas ou très peu dans les micro-crèches.

Sinon une régulation, du moins une instance dédiée permettrait d'échanger avec le porteur de projet et peut-être de l'éloigner vers un autre quartier ou un autre secteur.

M. le président Stéphane Viry. Ce sujet prend-il beaucoup d'importance partout sur le territoire ou est-il émergent ? Le mal est-il fait ou conviendrait-il de modifier la

réglementation ? Ces micro-crèches appartenant à des réseaux privés à vocation commerciale s'installent sans autorisation préalable. D'après des témoignages que nous avons reçus, elles peuvent déstabiliser des structures collectives en place, souvent à fonctionnement associatif, donc dans un équilibre économique toujours à parfaire...

Mme Élisabeth Laithier. Très difficile à maintenir !

M. le président Stéphane Viry. ...ou des assistances maternelles dont le revenu permet d'équilibrer le budget de la famille.

À titre personnel, je considère que c'est une véritable question. Dites-vous que l'AMF est d'avis de légiférer davantage sur le sujet ?

Mme Élisabeth Laithier. Peut-être pas de légiférer, mais de conduire une réflexion en vue de la création d'une instance.

M. le président Stéphane Viry. Un organe régulateur en amont devrait-il avoir la capacité de refuser une installation ?

Mme Élisabeth Laithier. Tout à fait !

M. le président Stéphane Viry. C'est pourquoi il faudrait légiférer afin de le doter d'une capacité à dire non.

Mme Élisabeth Laithier. Ce n'est pas le cas actuellement. Je suis adjointe au maire à Nancy et, dans la Meurthe-et-Moselle, nous avons mis en place une telle instance informelle, réunissant à un représentant de la CAF, un représentant de la PMI et moi-même, dont l'avis n'est que consultatif.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Si elle n'a qu'un rôle consultatif, vous n'avez pas la capacité d'interdire ?

Mme Élisabeth Laithier. C'est bien ce que nous nous sommes dit à l'issue de notre dernière matinée de réunion. On devrait, au minimum, imposer l'information des élus. À Nancy, j'ai appris par une maman, le vendredi, qu'une micro-crèche ouvrirait le lundi.

M. le président Stéphane Viry. Un cas identique vient de se produire à Épinal, où une crèche associative fonctionnant depuis des décennies dans des conditions éthiques modèles au n°18 d'une rue a eu la mauvaise surprise de voir s'installer une micro-crèche commerciale au n° 22, avec les conséquences que l'on peut imaginer. C'est pourquoi je demandais si vous préconisiez la création d'une instance de concertation sans pouvoir décisionnaire ou que soit complété un point de droit.

M. Gilles Lurton. Je suis surpris que l'ouverture de ces micro-crèches ne soit soumise à aucun contrôle. L'ouverture de lits pour des bébés requiert nécessairement un contrôle du service de la PMI, qui pourrait au moins conditionner son autorisation à une information des élus de la commune et du conseil départemental concerné.

Mme Élisabeth Laithier. L'ouverture des micro-crèches est bien soumise à l'autorisation de la PMI, mais dès lors que le cahier des charges est rempli, que le ratio entre le nombre de personnels et le nombre d'enfants est satisfait et qu'il existe une pièce de vie et une pièce de sommeil, elle n'a pas le pouvoir d'interdire. Elles ne sont pas obligées de passer par la CAF, puisqu'elles ne reçoivent aucun subside de sa part. De même, les communes ne leur donnent rien. D'où ce qui s'est produit chez M. le président et à Nancy.

M. Gilles Lurton. Dans ces conditions, l'article 49 du projet de loi de financement de la sécurité sociale voté il y a une quinzaine de jours, prévoyant l'obligation pour toutes les

crèches, publiques et privées, de déclarer les places disponibles devrait répondre à ce problème.

Mme Nelly Jacquemont, responsable du département action sociale, culture et éducation de l'AMF. Les élus déplorent souvent que les micro-crèches bénéficient de normes assouplies en comparaison des établissements d'accueil du jeune enfant. En le signalant à plusieurs reprises, nous avons réussi à éviter le phénomène des micro-crèches doubles, mais les micro-crèches devraient se voir imposer des normes comparables à celles imposées aux établissements d'accueil du jeune enfant.

Mme Élisabeth Laithier. Ou aux crèches associatives, en grande difficulté de gestion au plan national et qui voient parfois ouvrir à côté d'elles une micro-crèche parfois soutenue par une forte action de communication.

Toujours dans le cadre des compétences non obligatoires, les communes mènent des actions de soutien à la parentalité qui connaissent actuellement un important développement, afin de répondre aux besoins de familles éclatées partout en France, notamment des familles monoparentales résultant d'une séparation ou des familles dès l'origine monoparentales, souvent très jeunes. Pour nous, élus, il existe deux types de soutien à la parentalité. Il y a, d'une part, les dispositifs étiquetés, reconnus, officiels, pour lesquels nous pouvons bénéficier de subventions ou d'aides, à savoir les RAM, les lieux d'accueil enfants-parents, où il est fait un excellent travail, et les points info familles, qui avaient été initiés par Christian Jacob, quand il était ministre délégué chargé de la famille. D'autre part, les élus mènent un grand nombre de petites actions au quotidien, qui prennent du temps, dans lesquelles le personnel s'investit, qui sont difficilement quantifiables et pour lesquelles ils ne bénéficient d'aucune subvention ni d'aucun subside.

Concrètement, quand vous faites de l'accueil en crèche, bien souvent, les mamans ou les papas déposent leurs soucis avec leurs enfants. Ils parlent le matin, ils parlent le soir, demandent des conseils. Tout ce temps passé par l'interlocutrice ne l'est pas auprès des enfants. C'est un important investissement de temps. À cela s'ajoute l'organisation de cafés des parents, non pas sous le label officiel, en fonction des demandes. Bien souvent, des points de rencontre sont mis en place par les personnels, avec le soutien des élus. Sans faire partie des grands dispositifs de soutien à la parentalité, ces actions contribuent à rompre l'isolement et à la prévention. Les gros dispositifs de protection de l'enfance dont Adrien Taquet s'est emparé comportent aussi un volet de prévention. Autant la protection de l'enfance relève de la compétence des départements, autant les communes ont un rôle important à jouer dans la prévention, qu'il s'agisse de l'accueil de la petite enfance, des activités périscolaires ou d'offrir des logements corrects et adaptés à ce type de famille, politique tout aussi facultative dont nous nous emparons.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Sans financement ?

Mme Élisabeth Laithier. Sans financement.

M. le président Stéphane Viry. Vous parlez beaucoup de la politique facultative qui laisse aux collectivités locales la liberté et le choix de se mobiliser ou pas, alors que la prévalence du principe d'égalité des chances est communément admise en matière de familiale. N'est-ce pas incohérent et contradictoire ? Seriez-vous favorable à la remise en cause de ce caractère facultatif ? Convierait-il de réfléchir à un nouvel ordonnancement des compétences en matière de politique familiale, notamment en matière d'accueil des jeunes enfants et de soutien à la parentalité ? L'AMF a-t-elle des travaux en cours au sujet de la politique familiale facultative ?

Mme Élisabeth Laithier. Il est vrai que le sujet revient souvent. Si cette politique devenait obligatoire, elle devrait être accompagnée des financements correspondants. Nous serions alors censés accueillir tous les enfants, y compris ceux relevant du droit opposable. Compte tenu du niveau actuel des moyens de financement des collectivités locales, ce serait impossible.

M. le président Stéphane Viry. Selon vous, convient-il d'envisager un conventionnement différent, plus structurant, entre les communes, voire les intercommunalités et l'État en matière de politique familiale, ou bien le statut qui doit-il prévaloir ?

Mme Nelly Jacquemont. Cela renvoie aux conventions territoriales globales (CTG) que la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) s'efforce de mettre en place et de généraliser d'ici à 2022 sur l'ensemble du territoire national. Nous sommes réservés non sur le principe d'un objectif partagé entre l'État et les collectivités, mais sur la très forte incitation, pour ne pas dire l'obligation, de la CNAF à contractualiser à l'échelle intercommunale. Il s'agit de remplacer les contrats « enfance et jeunesse ». Cette compétence peut relever des communes mais aussi des intercommunalités. Or certaines intercommunalités peuvent n'avoir que la compétence petite enfance et pas celle de l'enfance et de la jeunesse. La CNAF s'efforce de contractualiser à une échelle où l'intercommunalité n'a pas l'ensemble des compétences, ce qui nous alerte. Nous avons beaucoup de remontées de maires mécontents que la CAF de leur département contractualise à une échelle qui n'a pas la compétence.

Mme Élisabeth Laithier. De fait, l'incitation de la CNAF à la signature des conventions territoriales globales est forte, mais tous les départements ne s'emparent de ses directives de la même façon. Certaines CAF sont compréhensives au bon sens du terme, c'est-à-dire facilitatrices, d'autres sont quasiment prescriptives, au point que nous considérons qu'elles outrepassent leurs droits et leur fonction. Pour nous, la CAF doit être au côté des élus pour les aider à monter des projets financièrement viables, mais elle ne doit pas exercer une pression pour la mise en place de CTG. De toute façon, il n'y aura plus de signature de contrat enfance jeunesse (CEJ) à la fin de cette année mais plus qu'un seul renouvellement. Le système est donc imposé. Nous n'y sommes pas hostiles si toutes les compétences sont transférées sur la base du volontariat des communes et des intercommunalités et pour certains territoires ruraux. Dans les territoires très urbains et des métropoles, la commune doit rester maître de ses choix, parce que ce sont des compétences de proximité et que nous sommes au plus près de nos administrés.

M. Gilles Lurton. Je reviendrai sur les places de crèche. Vous avez dit que toutes les politiques tendaient à ce que les crèches assurent une mixité sociale, l'accueil des enfants en situation de précarité et en situation de handicap, ce qui me paraît être une sage politique. La ministre de la solidarité et de la santé et la secrétaire d'État, Christelle Dubos, entendant revenir sur le précédent projet de création de 235 000 places de crèche durant le quinquennat qui n'a été une réussite, ont opté pour un projet de création de 30 000 places de crèche dans le cadre du « plan pauvreté » pour les quartiers les plus difficiles, dans le cadre de la politique de la ville. Qu'en est-il de ces créations de places de crèches, dont on me dit qu'elles auraient beaucoup de mal à sortir de terre ?

Mme Élisabeth Laithier. Vos informations sont justes. Ces places de crèche ont beaucoup de mal à sortir de terre, pour au moins deux raisons. Construire un EAJE de soixante places en moyenne dans un quartier prioritaire de la ville (QPV) et prétendre qu'il soit uniquement fréquenté par des enfants de milieux très défavorisés est utopique pour différentes raisons souvent d'ordre culturel. Je citerai : le spectre de l'enlèvement de l'enfant par le service de l'aide sociale à l'enfance ; le fait que des mères sans travail n'ont pas les moyens de confier leur enfant à une crèche, même au tarif le plus bas ; le grand développement de l'entraide dans

ces quartiers et le fait que ces mères n'ont pas eu elles-mêmes une éducation ouverte à la culture et à l'acquisition du langage.

En revanche, pour accueillir ces enfants il faut « apprivoiser » ces familles. C'est l'idée que j'avais soutenue auprès d'Olivier Noblecourt quand il nous avait auditionnées. Il faut aller au-devant d'elles et les amener à nous, par la succession de trois structures. D'abord, des lieux d'accueil enfants-parents, où l'on reste sans être jugée et anonymement avec son enfant. Grâce à la présence de l'accueillante, ces familles apprenant à sortir de chez elles. Ensuite, les haltes garderies, qui font de l'accueil occasionnel par petits bouts de journée, quelques heures, pour apprendre progressivement le détachement. Enfin, au bout d'un an ou d'un an et demi, l'enfant arrive en EAJE pour un accueil continu.

Vouloir à tout prix mettre tous ces enfants dans les EAJE cinq jours par semaine est une utopie. Au regard des règles de cofinancement de la CAF et de la prestation de service unique (PSU), qui nous oblige à avoir un taux de fréquentation élevé et le différentiel entre le nombre de jours retenu et le nombre de jours réellement utilisés le plus bas possible, et à 14 000 euros en moyenne la place de fonctionnement par an, les élus ne peuvent se permettre d'avoir des structures à moitié vides. Ce n'est ni un manque d'envie ni un désaccord avec cette philosophie, et cela fait partie des éléments relevés dans le vade-mecum, mais une impossibilité. À ce jour, nous sommes bien en deçà des 30 000 places. Je crois savoir que 7 000 places ont été réalisées. De surcroît, l'année prochaine sera blanche car nous savons que six mois avant et six mois après les élections municipales, rien ne bouge. Or la convention d'objectifs et de gestion (COG) s'achève en 2022 et nous y serons très vite. Donc, je suis inquiète.

Mme Nelly Jacquemont. J'ajouterai que déjà, les élus nous font part de leur difficulté à maintenir les places de crèches existantes ou même le service offert aux familles. Pour assurer des taux de remplissage et obtenir un cofinancement optimal de la CNAF, les élus sont contraints, soit de fermer pendant les périodes de vacances scolaires, soit de réduire l'amplitude d'ouverture journalière.

Mme Élisabeth Laithier. Cela avait même été relevé, puisque le premier objectif de la COG est le maintien de l'existant. Chez moi, à Nancy, nous avons grpillé une demi-heure en début de journée et une demi-heure en fin de journée, car la masse salariale représente 80 % de la dépense. Nous fermons une semaine pendant les vacances de Noël.

M. le président Stéphane Viry. Il y a donc globalement une régression de l'offre de prestations ?

Mme Élisabeth Laithier. On peut en arriver là. C'est déjà le cas dans certaines communes. D'autres, tout en maintenant l'existant, arrêtent la gestion municipale et font appel à des structures privées par le biais de délégations de service public.

M. Gilles Lurton. Comme à Marseille !

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Ce que vous venez d'évoquer a-t-il été observé au niveau national ?

Mme Élisabeth Laithier. Oui. Cela a été remonté à l'AMF de différentes régions.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. Cela me surprend, car je n'ai pas l'impression que ce soit ainsi perçu partout, en tout cas pas en Île-de-France, où la demande des familles est forte pour trop peu de places.

Mme Nelly Jacquemont. Ce n'est pas le même sujet que la demande des familles. La réduction de l'amplitude des horaires d'ouverture et la fermeture pour la période de Noël sont liées aux modalités de cofinancement, les familles restant en demande. Le retour que nous

vous faisons est le résultat du groupe de travail petite enfance de l'AMF qui regroupe 40 à 50 membres actifs de tous types de territoire : intercommunalités, communes, métropoles, zones rurales, zones de montagne. Le constat a plusieurs explications mais il est unanimement partagé par les élus.

Mme Nathalie Élimas, rapporteure. J'ai compris l'hétérogénéité territoriale. Nous avons aussi parlé de mixité au regard du plan pauvreté, du meilleur accueil possible de tous les enfants, mais j'aimerais vous entendre plus spécifiquement sur le handicap.

Mme Élisabeth Laithier. Notre principe de base est de pouvoir accueillir tous les enfants, à condition que l'accueil en collectivité ne présente pas de danger. À Nancy, nous avons essayé d'accueillir une petite fille atteinte de la maladie des os de verre. Les suites ont été d'autant plus difficiles que le poids du handicap s'est fait plus lourdement sentir.

La COG prévoit un bonus handicap et un bonus de mixité sociale. Aujourd'hui, le bonus handicap est accordé aux enfants fréquentant des structures de la petite enfance et bénéficiant déjà de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), autrement dit ceux dont les parents ont effectué l'ensemble du parcours incluant notamment la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), et l'on sait le temps que cela prend, c'est-à-dire finalement peu d'enfants. Sauf lorsqu'ils apparaissent à la naissance, les handicaps psychiques sont détectés dans les trois ou quatre premières années de la vie. Dans nos structures, nous avons des enfants dépourvus de la mention AEEH pour lesquels il est déjà besoin de déployer davantage de temps, davantage d'attention, voire d'acheter du petit matériel spécifique sans avoir la moindre aide supplémentaire.

Nous nous en sommes ouverts à la CNAF et à Christelle Dubos. Des réunions ont été organisées par la CNAF. À partir de 2020 seront inclus les enfants en démarche ou ceux pour lesquels le médecin traitant ou un médecin de centre d'action médico-sociale précoce (CAMPS) aura fourni un certificat attestant la nécessité de davantage de soins, d'attention, voire de moyens à mettre en œuvre.

Ce bonus de fonctionnement nous convient. Depuis des années, l'AMF réclamait des bonus de fonctionnement. En investissement, nous arriverons toujours à construire une structure, mais encore faut-il la faire fonctionner. Tel qu'il était prévu dans la COG, il était peu utilisé car peu d'enfants répondaient aux critères d'éligibilité. Nous pouvons espérer que l'amélioration apportée à l'issue de trois grandes réunions auxquelles participait l'AMF incitera davantage d'équipes à se diriger vers l'accueil de l'enfant handicapé. Cet accueil nous paraît primordial pour banaliser le handicap et faire en sorte que les adultes n'aient plus le recul qu'ont encore certains d'entre eux, d'un certain âge, parce que l'on ne connaît pas fait peur.

Quant au bonus de mixité, n'ayant pas obtenu une réponse aussi favorable, nous maintenons nos demandes auprès de la CNAF. Il fallait pour en bénéficier que la moyenne des participations familiale s'établisse à 1,25 euro de l'heure. Mais comme les élus n'avaient pas attendu ce bonus pour faire de la mixité sociale, elle était dépassée et nous n'y avons pas droit. À Nancy, j'ai une structure de cinq places en QPV et la moyenne est à 1,50 euro. Comme je le disais tout à l'heure, les familles QPV ne fréquentent pas les crèches, on tourne en rond. En revanche, dans les haltes garderies, à 0,50 et 0,75 euro, nous l'avons largement. Une de nos demandes était de revoir les conditions d'éligibilité au bonus mixité, en établissant une moyenne dans la ville, par arrondissement pour les très grandes communes ou par quartier, mais non plus par structure. Accueillir des publics précaires signifie une présence très irrégulière des enfants. On ne compense pas de la pauvreté par de l'argent. Des familles vont venir parce que l'assistance sociale ou le centre médico-social le leur aura dit. De bonne foi, elles prendront cinq jours par semaine, mais après elles viendront très irrégulièrement. Dans

le même temps, l'écart se creusera entre ce qui est pris et ce qui est réellement facturé et la participation de la CNAF dégringolera.

M. Gilles Lurton. Quand j'entends dire que les crédits affectés pour les 30 000 créations de places de crèche ne seront pas dépensés parce qu'on n'avance pas sur le dossier, pourquoi les réserver uniquement aux quartiers prioritaires de la ville, car de nombreuses communes non classées QPV ont besoin de classes de crèche et ne trouvent pas les moyens de les réaliser ?

Mme Élisabeth Laithier. Je suis entièrement d'accord avec vous, mais cela relève de la CNAF et des décisions de la COG.

M. le président Stéphane Viry. Le constat pratique de l'AMF rejoint l'interpellation de M. Lurton.

Mme Élisabeth Laithier. Tout à fait !

M. le président Stéphane Viry. Merci, madame Laithier. N'hésitez pas à nous faire parvenir une éventuelle contribution écrite ou des observations. Le sujet n'est pas fermé. Si l'AMF avait des préconisations, des idées, des observations, n'hésitez pas à nous alimenter.

(La séance est levée à seize heures quinze.)

17. Audition, ouverte à la presse, de M. Christophe Pourreau, Directeur de la législation fiscale (DLF)

Lundi 27 janvier 2020

M. le président, Stéphane Viry. Mes chers collègues, nous reprenons nos auditions dans le cadre de la mission d'information sur l'adaptation de la politique familiale aux défis du XXI^e siècle en accueillant, avec beaucoup de plaisir, M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale.

Comment les orientations de notre politique familiale peuvent-elles être reconsidérées compte tenu des évolutions de notre société, d'une part, et de la diversité des structures familiales, d'autre part ? La dimension fiscale de la politique familiale joue un rôle essentiel : le quotient familial, les crédits d'impôt et les aides diverses sont des sujets très importants. Faut-il et, si oui, comment faire évoluer ces différents dispositifs pour mieux satisfaire les objectifs de la politique familiale, que cela soit le soutien aux familles, la réduction des inégalités, y compris professionnelles, ou la lutte contre la pauvreté ? Tous ces sujets nous préoccupent beaucoup.

Votre direction conçoit des dispositions fiscales ayant des effets sur la politique de la famille : pouvez-vous nous apporter votre éclairage sur les dispositions législatives et réglementaires actuelles, ainsi que sur leurs limites ? Quelles seraient, le cas échéant, vos préconisations sur les orientations à suivre en la matière ? Je souhaite une discussion aussi libre que possible. Au préalable, je laisse la parole à Mme Elimas, rapporteure de cette mission.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Je veux vous remercier d'avoir répondu à notre invitation et vous souhaite la bienvenue. Le président Viry ayant parfaitement présenté le cadre de cette audition, je vous cède la parole.

M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale. Monsieur le président, madame la rapporteure, je suis très honoré d'être auditionné devant vous aujourd'hui. Sur la base du questionnaire que vous nous avez adressé, j'évoquerai les modalités de prise en compte de la famille dans notre système fiscal. Après mon propos introductif, je répondrai à vos questions ; par ailleurs, si vous le souhaitez, nous pourrions vous communiquer par écrit des éléments concernant les dépenses fiscales ou le nombre de bénéficiaires de chacune d'entre elles.

Il convient de différencier deux catégories de dispositifs : le quotient familial et le quotient conjugal, d'une part, et divers dispositifs fiscaux plus ciblés, d'autre part. Ces derniers, potentiellement coûteux pour les finances publiques, visent à encourager tel ou tel comportement, à aider les ménages à financer différents types de prestations, ou encore à alléger la charge fiscale des familles.

Le quotient familial et le quotient conjugal existent depuis longtemps. Ils sont inhérents à l'impôt sur le revenu tel que nous le connaissons en France, à savoir un impôt progressif conçu pour s'adapter aux capacités contributives d'un ménage. Celles-ci sont déterminées en prenant en compte à la fois les revenus du ménage et ses charges, lesquelles dépendent notamment du nombre de membres du foyer fiscal. Le quotient conjugal et le quotient familial s'appliquent uniquement aux revenus imposés au barème progressif, à l'exclusion de ceux qui sont imposés à un taux proportionnel, comme c'est le cas pour les revenus de l'épargne soumis au prélèvement forfaitaire unique. Il s'agit d'un dispositif visant

à retarder l'entrée dans les tranches successives du barème progressif de l'impôt sur le revenu pour tenir compte des capacités contributives des ménages.

Le quotient conjugal attribue deux parts à tout foyer constitué de deux personnes, qu'elles soient mariées, pacsées ou non, afin de traiter tous les couples sur un pied d'égalité. Ce dispositif, non plafonné, vise simplement à tenir compte de l'existence d'un couple pour éviter qu'il ne soit défavorisé par rapport à deux personnes vivant séparément.

Le quotient familial, quant à lui, tient compte du nombre d'enfants ou de personnes à charge dans le foyer fiscal. Le législateur a considéré que ce dispositif était fondé, mais seulement dans une certaine mesure : il a donc décidé, en 1981, de plafonner l'avantage résultant du quotient familial. Ce plafond a varié au cours du temps : alors qu'il s'élevait à 2 300 euros par demi-part en 2012, il a été progressivement abaissé à 1 500 euros au cours de la précédente législature. Depuis, ce montant est actualisé chaque année en fonction de l'actualisation des tranches de l'impôt sur le revenu ; il s'établit à 1 567 euros pour l'imposition des revenus de 2019.

La progressivité du barème de l'impôt sur le revenu ayant été jugée indispensable par le Conseil constitutionnel, son corollaire est l'existence d'un dispositif de prise en charge des capacités contributives, en l'occurrence le quotient conjugal et le quotient familial.

D'autres dispositions fiscales, moins centrées sur l'impôt sur le revenu, revêtent une importance particulière du point de vue des finances publiques.

Tout d'abord, le crédit d'impôt famille a pour objet d'encourager les entreprises, qu'elles soient assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, à participer au financement de structures d'accueil des enfants de moins de 3 ans de leurs salariés ou à d'autres types de services. Ce financement public à hauteur de 25 % ou 50 % des dépenses éligibles, selon les catégories, vise à inciter les entreprises à faciliter l'activité professionnelle de leurs salariés, hommes ou femmes.

Il existe d'autres dispositifs qui ne sont pas exclusivement centrés sur la prise en charge de la situation particulière des familles, comme le crédit d'impôt pour les services à la personne ou pour les services à domicile ; plusieurs millions de foyers fiscaux y ont recours. Cela concerne essentiellement des services de garde des jeunes enfants à domicile, mais peut également s'appliquer à d'autres catégories de prestations de services, comme le ménage. Ce crédit d'impôt, qui est assez efficace, poursuit un double objectif : la solvabilisation de ces services, souvent essentiels pour concilier vie professionnelle et vie familiale, mais aussi la lutte contre le travail non déclaré. Le crédit d'impôt pour garde d'enfants de moins de 6 ans peut quant à lui s'appliquer aux frais de garde hors du domicile des parents.

La loi de finances pour 2017 a apporté une modification importante au fonctionnement du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Le dispositif se composait jusqu'alors de deux composantes : l'une sous forme de crédit d'impôt lorsqu'il y était recouru par des personnes actives ou en recherche d'emploi, et l'autre sous forme de réduction d'impôt uniquement pour des personnes retraitées ou non actives. Afin d'assurer un traitement équivalent de ces deux catégories de population, et dans un but social, les personnes âgées à revenus modestes ne bénéficiant que d'une réduction d'impôt, cette dernière a été transformée en crédit d'impôt, pour un coût d'un peu plus d'un milliard d'euros. Cela fait de ce crédit d'impôt pour les services à la personne, désormais unifié, l'une des dépenses fiscales les plus importantes puisque son coût global est désormais proche de 5 milliards d'euros.

Voilà, en quelques mots, ce que je pouvais dire sur, d'une part, le quotient familial et le quotient conjugal et, d'autre part, des dispositifs plus spécifiques. Je peux naturellement répondre à vos questions ou demandes de précisions sur tel ou tel aspect.

M. le président Stéphane Viry. Je vous remercie d'avoir dressé ce panorama. Pour résumer votre propos, la fiscalité serait un outil adapté à la politique de la famille, même si cela coûte aux finances publiques : il ne serait pas anachronique, pour un pays comme la France, de considérer que l'outil fiscal devrait être un des leviers d'une politique de la famille.

M. Christophe Pourreau. Je ne dirais pas que la fiscalité poursuit un objectif en faveur de la natalité ou de la famille. Ce que je crois, en revanche, c'est que notre système d'impôt sur le revenu progressif impose de tenir compte des situations familiales et des capacités contributives du foyer, qui ne sont pas indépendantes de la composition de ce dernier, afin de respecter le principe d'égalité et d'assurer la redistribution au sein de notre société.

M. le président Stéphane Viry. Deux écoles s'affrontent pour expliquer les raisons de la baisse de la natalité : pour certains, la modification du quotient familial a induit un changement dans le comportement des Français, entraînant une baisse de la natalité ; pour d'autres, c'est l'inverse. Quel est votre point de vue, technique ou personnel, sur ce sujet ?

M. Christophe Pourreau. Il n'existe pas d'études de l'INSEE, du ministère des affaires sociales ou de tout autre organisme mesurant les effets du quotient familial sur la natalité ni, à plus forte raison, sur un éventuel lien entre la modification du montant de son plafonnement et les comportements en matière de natalité de nos concitoyens.

Si les dispositions fiscales doivent prendre en compte la situation familiale, il ne leur a pas été assigné d'objectif particulier concernant la politique familiale de notre pays : cela relève davantage des allocations familiales et d'autres aspects de la politique du Gouvernement. Le quotient familial et le quotient conjugal ont nécessairement des conséquences concrètes sur l'impôt sur le revenu : ils peuvent donc entrer en ligne de compte dans les décisions prises par nos concitoyens. Mais leur rôle est de garantir la conformité de cet impôt aux principes constitutionnels, et non de promouvoir un objectif particulier du point de vue de la politique familiale.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Il n'y a donc pas d'étude, si je comprends bien, qui permettrait d'infirmer ou de confirmer les hypothèses que l'on peut faire. Deux coups de rabot ont eu lieu au cours des deux derniers quinquennats, et on constate un infléchissement de la natalité : il faudrait peut-être s'interroger.

Dans quelle mesure le crédit d'impôt famille est-il utilisé ? Par ailleurs, vous avez rappelé qu'il existe deux taux : un de 50 % et un autre de 25 %. Quelle est la justification de ce système ?

Enfin, vous avez souligné que le crédit d'impôt pour la garde d'enfants peut s'appliquer jusqu'à 6 ans. Pourquoi a-t-on retenu cet âge ?

M. Christophe Pourreau. À 6 ans, les enfants sont normalement scolarisés.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. La scolarisation est désormais obligatoire à partir de 3 ans.

M. Christophe Pourreau. En effet. On a sans doute davantage besoin de faire garder les enfants avant 6 ans, en fin de journée par exemple. Le crédit d'impôt, en tout cas, ne concerne que les enfants de moins de 6 ans. Je pourrai revenir sur cette question par écrit, si vous le souhaitez.

Le crédit d'impôt famille est relativement utilisé. Le coût de ce dispositif a augmenté d'une manière assez importante depuis sa création, qui n'est pas très ancienne – elle date des dix ou quinze dernières années. Plus de 10 000 entreprises ont recours à ce crédit d'impôt, pour un coût qui était de l'ordre de 110 millions d'euros en 2018 et qui croît régulièrement.

Lors du débat budgétaire de l'automne dernier, il a été question de borner dans le temps le crédit d'impôt famille – et d'autres dépenses fiscales – afin d'assurer une évaluation régulière de son efficacité. Le reproche adressé au Gouvernement était, en effet, qu'un grand nombre de dépenses fiscales ne sont pas suffisamment évaluées. Un moyen de remédier à cette situation consiste à prévoir des clauses d'expiration pour faire en sorte qu'une évaluation soit réalisée à l'approche de l'échéance, notamment par des corps d'inspection, et que l'on examine le bien-fondé de la reconduction des dispositifs concernés ou que l'on envisage de les redimensionner. Cette idée ayant suscité un certain émoi, le bornage dans le temps a été remplacé par la remise d'un rapport. Le débat qui a eu lieu démontre, en tout cas, la sensibilité de ce crédit d'impôt et son importance pour les parlementaires.

Le taux varie selon les dépenses éligibles. Le cœur du dispositif est de favoriser l'installation de crèches dans les entreprises, ou à proximité, pour les salariés. C'est en faveur de ce type de dépenses que le taux du crédit d'impôt est le plus élevé – il est de 50 % dans ce cas. Le taux est de 25 % pour d'autres dépenses – des aides financières visant à faciliter le recours à certains services de garde d'enfants – qui sont moins directement au cœur du dispositif. Il arrive assez fréquemment qu'il y ait des taux différents dans le cadre des crédits d'impôt, en fonction de la nature des dépenses prises en compte.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Le taux de 50 % concerne l'installation de crèches ou de microcrèches au sein des entreprises, tandis que le taux de 25 % s'applique à des aides à la garde d'enfants. Est-ce exact ?

M. Christophe Pourreau. Oui. Dans le dernier cas, il s'agit notamment des aides financières versées en faveur de services à la personne ou de structures permettant d'assurer la garde d'enfants, en dehors des crèches installées dans les locaux des entreprises.

M. le président Stéphane Viry. Vous avez indiqué que vous nous remettrez une synthèse écrite. Je crois qu'il serait effectivement intéressant de faire un inventaire de tous les dispositifs qui peuvent exister.

J'entends votre analyse : vous nous dites que la politique fiscale a surtout pour objet de réguler la fiscalité, notamment afin d'assurer la progressivité de l'impôt sur le revenu. À titre personnel, je pense que l'on peut se fixer un objectif en matière de politique de la famille mais je crois comprendre que, selon vous, cela ne doit pas ou ne peut pas être le cas.

M. Christophe Pourreau. Je pense que c'est possible, dans les limites de nos principes constitutionnels. L'outil fiscal peut être utilisé pour conduire des politiques publiques. On le fait très fréquemment – d'où l'épaisseur du code général des impôts et la diversité des dépenses fiscales.

Il existe des mesures – je ne les ai pas toutes évoquées – qui sont destinées à lever certains freins identifiés par les pouvoirs publics. C'est le cas du crédit d'impôt famille, qui vise à favoriser les dispositifs de crèches – cela peut jouer un rôle dans la prise de décision –, mais aussi des crédits d'impôt pour les services à la personne et pour les frais de garde de jeunes enfants. De multiples dispositifs fiscaux ont pour objet d'assurer une solvabilisation ou d'encourager des comportements familiaux conformes à ce que le Gouvernement et le législateur estiment être l'intérêt général.

Je ne crois pas que le dispositif du quotient familial ait vraiment un objectif nataliste. Il me semble qu'il a été conçu comme étant le corollaire, indispensable, d'un impôt sur le revenu dont la progressivité n'est acceptable que si l'on tient compte des capacités contributives des familles. On peut tout à fait jouer sur les paramètres du quotient familial, sur le niveau du plafonnement ou sur d'autres aspects, pour encourager tel ou tel type de comportement, mais je pense que l'existence de ce dispositif vise avant tout à tenir compte des capacités contributives.

M. le président Stéphane Viry. Pensez-vous que certaines familles sont davantage soutenues – pour ne pas dire « favorisées » – que d'autres par la fiscalité ? Je pense en particulier aux familles monoparentales. Compte tenu des règles relatives au quotient familial et conjugal, la France assure-t-elle une égalité entre les différents types de familles ?

M. Christophe Pourreau. Je pense que c'est globalement le cas. Les règles applicables en matière de quotient conjugal et familial tiennent compte de la composition des familles. Un foyer peut disposer de demi-parts ou de parts supplémentaires en fonction du nombre d'enfants, indépendamment du nombre de parents ou d'adultes. Le dispositif du quotient familial a, par ailleurs, été adapté à la garde alternée des enfants : on octroie non plus des demi-parts mais des quarts de part, ou des demi-parts au lieu de parts complètes. On tient ainsi compte de l'existence des familles séparées. Il existe encore d'autres mécanismes de soutien à des foyers en difficulté ou modestes : par exemple, des demi-parts supplémentaires peuvent être accordées aux familles monoparentales ou ayant des enfants en situation de handicap.

Au-delà de la logique un peu arithmétique du quotient familial, c'est-à-dire des parts auxquelles les foyers ont droit en fonction du nombre de personnes, il y a des dispositifs de soutien, des mesures sociales, qui prennent la forme de demi-parts supplémentaires. On répond à la situation particulière de certaines familles d'une façon un peu dérogatoire par rapport à la logique pure du quotient familial, puisque des demi-parts supplémentaires sont attribuées en l'absence de personne à charge en plus. Cela concerne notamment les familles monoparentales et les enfants en situation de handicap, je l'ai dit, mais aussi d'autres situations – je pense aux veuves d'anciens combattants, mais on s'éloigne de la politique familiale.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Pourriez-vous également nous apporter des précisions sur la prise en compte des pensions alimentaires en matière fiscale ?

M. Christophe Pourreau. L'obligation de verser une pension alimentaire et le montant de celle-ci ne sont pas fixés, naturellement, par le code général des impôts mais par le code civil ou par d'autres pans de la législation. Néanmoins, on en tire les conséquences lors du calcul de l'impôt sur le revenu. Une pension alimentaire est déductible du revenu imposable de la personne qui la verse, et elle s'ajoute au revenu imposable de la personne qui la reçoit. Cela paraît assez logique si l'on veut appréhender la réalité des revenus de chacune des personnes concernées. Il existe quelques dérogations, dans des cas particuliers que j'aurais du mal à exposer très clairement devant vous, mais sur lesquels je pourrais revenir par écrit. Cela concerne notamment les enfants handicapés.

M. le président Stéphane Viry. J'ai le sentiment que les enjeux fiscaux sont vraiment regardés de près par les couples et les familles. Les comportements peuvent s'adapter en fonction des gains possibles au quotidien – la solvabilité joue un rôle. Au-delà des quotients dont nous avons parlé et des crédits d'impôt, certains mécanismes fiscaux peuvent-ils influencer sur le comportement des familles ?

M. Christophe Pourreau. C'est une vaste question... On pourrait évoquer, mais je ne sais pas si c'est à cela que vous faites référence, la conjugalisation de l'impôt sur le revenu lorsque les membres d'un couple ont des revenus différents. Le fait que l'impôt sur le revenu est conjugalisé est-il un frein au retour à l'activité ou peut-il désinciter à travailler une personne qui, au sein d'un couple, a un revenu moindre et qui subira dès les premiers euros de revenu supplémentaire un taux d'imposition égal au taux moyen du foyer ? On se dit parfois que cela peut avoir un effet décourageant si les revenus sont faibles.

La conjugalisation de l'impôt sur le revenu correspond à une exigence constitutionnelle. Par ailleurs, une réponse à la question que je viens d'exposer a été apportée lors de l'instauration du prélèvement à la source. Même si ce n'était pas l'objet principal de cette réforme de l'impôt sur le revenu, on a offert la possibilité d'opter, au sein d'un couple,

pour des taux différenciés de prélèvement à la source, au lieu du taux d'imposition moyen sur les revenus du foyer fiscal. La personne dont les revenus sont les plus faibles peut choisir un taux d'imposition égal à celui qui serait appliqué si l'on ajoutait à ses revenus la moitié des revenus du couple. Pour l'autre personne, le taux du prélèvement à la source qui est appliqué permet de parvenir, in fine, au même montant d'imposition sur les revenus du couple que dans le système antérieur.

Ce dispositif est une façon d'apporter une réponse assez efficace à la critique récurrente portant sur le caractère désincitatif de la conjugalisation de l'impôt sur le revenu, sans aboutir à la modification à la hausse de l'impôt sur le revenu qui résulterait, dans la plupart des cas, de son individualisation. Cela permet de répondre à une critique sans créer des inconvénients pour nos concitoyens : on ne modifie pas le niveau global d'imposition, en particulier à la hausse.

D'une manière plus générale, l'importance des débats fiscaux dans notre pays, le recours fréquent à des dispositifs de nature fiscale pour mener telle ou telle politique publique et le nombre d'amendements déposés chaque année dans le cadre de la loi de finances démontrent que l'impôt est manifestement un sujet important pour nos concitoyens. La fiscalité guide les décisions, et il n'y a pas de raison de penser qu'elle influe moins sur les décisions des familles que ce que l'on constate dans d'autres pans de la vie sociale. Vous avez donc raison : les questions fiscales sont un élément important du débat démocratique. Nous le constatons chaque année lorsque nous accompagnons les ministres au Parlement.

M. le président Stéphane Viry. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles nous souhaitons vous entendre. J'ajoute que nous prendrons connaissance avec intérêt du document de synthèse que vous avez évoqué.

Puisqu'il n'y a pas d'autres demandes de prise de parole, il ne me reste plus qu'à vous remercier.

L'audition s'achève à seize heures quarante.

18. Audition, ouverte à la presse, de M. Jacques Bichot, membre honoraire du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Lundi 27 janvier 2020

M. le président Stéphane Viry. Monsieur Bichot, je vous souhaite la bienvenue au nom de notre mission d'information. Professeur émérite d'économie à l'université Jean Moulin et membre honoraire du Conseil économique, social et environnemental (CESE), vous avez consacré de nombreux travaux à l'économie de la protection sociale, notamment à la question des retraites et à la politique de la famille. Le but de notre mission d'information étant précisément de mettre à nu la politique de la famille et de redéfinir ses objectifs à l'aune des grands défis du XXI^e siècle, nous sommes heureux de pouvoir entendre vos analyses et vos préconisations et d'échanger librement avec vous sur ces questions.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Je vous remercie, monsieur Bichot, d'avoir répondu favorablement à notre invitation. Cette mission d'information vise à adapter notre politique familiale aux grands défis démographiques, sociaux et sociétaux du XXI^e siècle. Je vais vous laisser la parole pour un exposé liminaire, qui peut s'appuyer sur le questionnaire que nous vous avons adressé. À l'issue de cet exposé, nous vous poserons quelques questions et j'élargirai peut-être notre débat à la question des retraites, car elle est d'actualité.

M. Jacques Bichot, membre honoraire du Conseil économique, social et environnemental. On aborde généralement la politique familiale sous l'angle social et j'aimerais, quant à moi, l'aborder sous l'angle économique. Il existe deux sortes de capital : le capital physique, qui englobe la technologie, les machines, l'ensemble de nos installations, d'une part, et le capital humain, d'autre part. Dans le rapport qu'ils ont réalisé au nom de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi ont estimé à deux tiers l'importance du capital humain et à un tiers celle du capital physique. Des économistes sérieux considèrent que le capital humain représente une richesse beaucoup plus importante que l'ensemble du capital physique. Cette idée devrait être au cœur de notre réflexion sur la politique familiale, car la production de capital humain, c'est-à-dire d'enfants, concerne directement les familles : les personnes qui investissent dans le capital humain sont les personnes concernées par la politique familiale.

Si l'on adopte ce point de vue, l'idée selon laquelle la politique familiale aurait vocation à aider certains foyers, par exemple les familles nombreuses en difficulté, n'a pas beaucoup d'intérêt – même si elle est très honorable. Ce qui est intéressant, du point de vue de l'analyse économique, c'est de voir comment on peut récompenser les personnes qui jouent un rôle dans la formation et l'utilisation du capital humain. Or la politique familiale traditionnelle ignore totalement ce type d'approche : c'est une politique sociale, qui part du principe qu'il y a des gens à aider. Mon postulat, à moi, c'est qu'un investissement suppose une récompense : quand on investit, il est normal d'obtenir des dividendes.

De mon point de vue, il faut considérer les prestations familiales comme une participation à l'investissement, comme une façon de répartir le fruit de cet investissement entre tous les membres de la société. Il faut tenir compte du fait que les ménages qui investissent lourdement, c'est-à-dire les familles nombreuses, sont de plus en plus rares. Il faut également avoir à l'esprit que les gens investissent à un moment déterminé de leur existence,

et généralement pour une vingtaine d'années, le temps que leurs enfants deviennent adultes. Il faut répartir le poids de l'investissement entre l'ensemble des membres de la communauté nationale, de sorte que les ménages qui n'ont pas d'enfant ou qui n'en ont qu'un puissent compter sur autre chose que la production d'enfants – pardonnez-moi cette expression horrible – pour obtenir les dividendes liés à cet investissement.

La politique familiale devrait être l'instrument clé pour mieux répartir à la fois la charge et le profit. Et le profit, ce sont essentiellement les retraites. Il existe un lien très fort entre la politique familiale et la politique des retraites, dans la mesure où il ne peut pas y avoir de retraites s'il n'y a pas d'enfants : c'est une évidence pour le système par répartition, mais c'est vrai aussi pour le système par capitalisation. Il y a une séparation nette entre l'investissement classique et l'investissement dans le capital humain, alors que les deux sont complémentaires. Ce qui est important, c'est que les personnes qui investissent dans le capital humain soient suffisamment nombreuses pour que la société puisse se reproduire et fonctionner correctement.

La démographie est une science extrêmement importante et la politique familiale a souvent été abordée sous l'angle démographique. Je songe à la célèbre formule d'Alfred Sauvy, qui disait que nous ne préparons pas nos retraites par nos cotisations, mais par nos enfants. C'est imparable : pas d'enfants, pas de retraites ! La démographie est un facteur essentiel de notre système de retraite par répartition. Je pense d'ailleurs que la France ne fait pas assez appel à la capitalisation : nous comptons trop sur la répartition, c'est-à-dire sur la production de capital humain.

Il faut regarder les choses en face : la démographie française est en train de s'aligner sur celle d'un certain nombre d'autres pays et elle n'est plus très dynamique. En 2014, on comptait 101 jeunes de moins de quinze ans pour 100 personnes de plus de soixante-cinq ans ; aujourd'hui, le rapport est de 85 jeunes pour 100 personnes âgées. Voyez comme les choses ont évolué en l'espace de six ans : c'est impressionnant ! La situation démographique est grave et même si la politique familiale ne se résume pas à la composante nataliste, celle-ci est importante. Si, pour un couple, le fait d'avoir des enfants est pénalisant économiquement, rien ne l'incite à en avoir. Les gens continuent certes d'avoir des enfants, mais moins qu'avant, par peur de la paupérisation.

Le principe de base de la politique familiale devrait être de rendre aux familles ce qui est aux familles : il faut leur garantir un niveau de vie qui corresponde aux services qu'elles rendent à notre pays en mettant au monde des enfants et, si possible, en les éduquant correctement.

J'aimerais, à ce propos, dire un mot du quotient familial, que l'on considère aujourd'hui comme une aide aux familles : c'est, de mon point de vue, une grave erreur d'analyse. Lorsqu'il a été créé à la Libération – et adopté à l'unanimité – le quotient familial n'était pas destiné à aider les familles, mais à répartir équitablement le poids de l'impôt sur le revenu entre des citoyens dont les situations étaient très différentes. Le quotient familial avait vocation à rendre le système fiscal équitable, en tenant compte du nombre d'enfants à charge au sein de chaque foyer, y compris dans le temps : lorsque les enfants quittent la maison, il est normal que le taux de l'impôt qui pèse sur le foyer augmente, puisqu'il y a moins de bouches à nourrir. Le quotient familial, qui a été conçu comme un instrument de justice fiscale, est aujourd'hui devenu une aide à la famille, et je crois que c'est une erreur. Cela se traduit jusque dans son mode de calcul, puisqu'on veille à ce que l'aide fiscale procurée par le quotient ne dépasse pas un certain niveau.

J'espère vous avoir fait comprendre comment l'économiste que je suis aborde la question de la politique familiale, du point de vue du capital humain.

Pour moi, il s'agit de faire participer l'ensemble de la population à l'effort d'investissement dans la jeunesse. Cet investissement, ce sont d'abord les 130 milliards d'euros qui, chaque année, financent notre système d'enseignement, depuis le primaire jusqu'à l'université. Tout le monde paie des impôts pour financer notre système éducatif, c'est-à-dire pour faire croître notre capital humain : les gens qui ont des enfants, les gens qui n'ont pas d'enfant et ceux qui n'ont plus d'enfants à charge. Ce qui est curieux, c'est que nous ayons fait le choix de financer le système éducatif, qui est un investissement fondamental, par l'impôt, et non par une cotisation productrice de droits. La logique voudrait que, lorsqu'on investit, on ait des droits, un retour sur investissement. Ces 130 milliards par an ne sont pas rien : c'est un investissement lourd, auquel un ménage moyen contribue à hauteur de plusieurs milliers d'euros chaque année. Or on a le sentiment que cette somme part dans le grand trou fiscal de l'État, alors qu'il s'agit de financer l'avenir de la nation et de faire croître notre capital humain.

De la même façon, pourquoi ne rémunère-t-on pas les gens qui versent des cotisations familiales, en leur accordant des droits à pension ? Le dividende, c'est la pension, et il importe de récompenser les gens qui investissent. Désormais, ce seront des points, et ce sera beaucoup plus pratique. Je suis très favorable au système à points, même si je regrette que l'on ait conservé le « système de Ponzi » actuellement en vigueur : on attribue les droits à pension en fonction des cotisations vieillesse, qui sont immédiatement dilapidées, au lieu de tenir compte des investissements dans l'éducation nationale et la politique familiale. Les dividendes, généralement, correspondent à un investissement, et non à un remboursement. Or les sommes que nous versons au titre des cotisations vieillesse sont tout simplement le remboursement de ce que les personnes âgées ont payé quand elles étaient plus jeunes au service de la nation et du capital humain.

M. le président Stéphane Viry. Je vous remercie pour cet exposé, qui nous a permis de bien comprendre votre approche. J'aimerais revenir sur une question à laquelle vous avez déjà répondu dans le questionnaire que nous vous avons adressé – ce dont je vous remercie vivement. De votre point de vue, la politique familiale actuelle atteint-elle les trois objectifs que sont la prévention liée aux charges éducatives, la lutte contre les inégalités et la pauvreté et la conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée ? Si tel n'est pas le cas, avez-vous des préconisations à faire ?

M. Jacques Bichot. Le problème central est bien celui des objectifs. Vouloir aider les familles n'est pas la même chose qu'essayer de proposer une réponse économique normale en rémunérant les gens qui financent l'investissement dans le capital humain. La politique familiale actuelle vise d'autres objectifs que ceux que je vous ai exposés, et elle les atteint moins bien qu'à une certaine époque. L'ambition de la politique familiale classique – d'assistance – a été réduite, même si la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) s'est progressivement transformée en une caisse d'assistance.

Pour l'anecdote, Bertrand Fragonard a fait preuve d'un talent extraordinaire pour maintenir le potentiel de personnel et d'actions de la CNAF, tout en gérant la décroissance de ses budgets. À ses débuts, la caisse distribuait trois ou quatre prestations, sans que sa gestion coûte très cher. Par la suite, de très faible, le rapport entre les coûts de gestion et les prestations distribuées est passé à 6 %. On a complexifié le système, qui gère désormais une vingtaine de prestations, occupant ainsi un personnel considérable. Les caisses d'allocations familiales sont le seul organe de sécurité sociale qui soit parvenu à conserver intégralement ses effectifs,

malgré tous les gains de productivité liés notamment à l'informatisation. Quel système fantastique que le système Fragonard !

La politique familiale s'est réduite comme peau de chagrin puisqu'en trente ans, en pourcentage de PIB, son budget a été divisé par deux environ. Par le passé, les prestations étaient beaucoup moins nombreuses, si bien que les gens touchaient nettement plus d'argent – en proportion des revenus de l'époque. En voulant traiter tous les cas particuliers au lieu de laisser les familles se débrouiller, la politique familiale s'est diversifiée et s'est rapprochée d'une sorte de paternalisme. Il avait ainsi été question d'obliger les pères de famille à partager le congé parental, comme si les couples n'étaient pas capables de s'organiser eux-mêmes. Si cette forme qu'a prise la politique familiale, et que j'ai présentée de façon un peu caricaturale, ne peut pas être jetée avec l'eau du bain, n'oublions tout de même pas qu'à l'origine, après la Libération, les cotisations familiales représentaient plus de la moitié des cotisations ! On ne cherchait pas, à cette époque, à multiplier les prestations ; on se contentait de donner des allocations familiales.

On a voulu développer un système d'aides, tout en réduisant son volume, ce qui a conduit à cibler des portions de population et, partant, à faire de la politique familiale, pour l'opinion publique, une aide et non une participation de l'ensemble de la nation à l'effort de revitalisation. De Gaulle n'avait-il pas déclaré que, sans une reprise de la natalité, la France ne serait plus qu'une grande lumière qui s'éteint ? Si le message a été parfaitement reçu par les Français de la IV^e République, c'est, curieusement, au début de la V^e République que la politique familiale s'est amenuisée, au moment même où l'homme qui avait été à l'origine de la grande politique familiale de l'après-guerre faisait son retour. Michel Debré, qui était pourtant un grand nataliste, a lui-même serré les boulons de la politique familiale. Il semble, en réalité, que nos dirigeants aient considéré que le mouvement démographique était lancé et qu'il était inutile, dès lors, de mettre du charbon dans la locomotive.

Vous m'avez également demandé s'il fallait s'éloigner du modèle actuel fondé sur des cotisations sociales. Pour ma part, c'est à la fiscalisation des ressources de la branche famille que je suis hostile, étant donné qu'elle n'implique pas de retour direct. C'est pourquoi je pense que le financement par cotisation est important, dans la mesure où, selon ma logique, les cotisations ne resteraient pas sans récompense, mais que cet investissement dans le capital humain servirait à acquérir des droits à la retraite.

Pour ce qui est de la prévention liée aux charges éducatives – votre formule m'a amusé – et de la lutte contre la pauvreté des familles, la politique familiale fait un petit quelque chose. Mais on ne fait pas de miracles, en la matière, avec 30 milliards d'euros par an !

S'agissant de la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle, j'ai une suggestion à vous faire : il faut agir en faveur des entreprises. En effet, l'une des raisons de notre faible natalité, c'est que la femme qui attend un bébé, puis qui prend un congé maternité et doit ensuite s'absenter parce que son bébé est malade est une plaie pour l'entreprise. Je ne reviens bien évidemment pas sur la question du travail féminin ! Je ne fais pas du tout partie des quelques nostalgiques qui ne voudraient voir que des hommes au turbin. Il faut néanmoins pouvoir tenir compte de cette période délicate pendant laquelle, pour une entreprise, la maternité est une horreur. On pourrait se demander pourquoi les pères ne s'occupent pas davantage des enfants ; mais, pour l'instant, c'est tout de même bien souvent sur les femmes que cette tâche retombe. Sans doute faudrait-il proposer un dispositif équivalent, lorsque c'est le père qui s'absenterait pour s'occuper de l'enfant malade, bien sûr.

Pour redresser la courbe de la natalité, il faut des administrations et des entreprises *family friendly*, ce qui se paie. Il faut aider les entreprises à traiter avec les meilleurs égards

les jeunes parents, pendant une période à déterminer avec des spécialistes. Si nous n'agissons pas en direction des entreprises, nous manquerons l'un des moyens les plus efficaces de stimuler notre natalité. Les couples ont envie d'avoir des enfants – peut-être pas neuf comme mes parents, certes –, mais c'est extrêmement difficile dans les circonstances actuelles. S'il existe quelques entreprises qui savent très bien gérer le problème, elles restent des exceptions. Les petites et moyennes entreprises, en particulier, ont besoin d'une aide.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Monsieur Bichot, je partage votre constat sur la gravité de notre situation démographique. Même si la politique familiale ne se réduit pas à une politique nataliste, quels seraient vos conseils pour favoriser la natalité ?

M. Jacques Bichot. Pour commencer, il y a le grand chamboulement que je préconise : lier la politique familiale et les droits à la retraite. Nous pouvons également mener des actions plus ciblées, comme celle dont nous venons de parler à propos de l'accueil des naissances en entreprise. Par ailleurs, parmi les propositions qui ne nécessiteraient pas un budget faramineux, je pense au dépistage des problèmes familiaux dans la petite enfance – peut-être connaissez-vous les ouvrages du docteur Berger sur ce sujet. Ces problèmes nous coûtent cher : le budget de l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'élève à 8 milliards d'euros chaque année, et les adolescents ont de graves séquelles. Dépister précocement les enfants qui ne sont pas éduqués correctement suppose de l'argent, mais aussi une mobilisation du personnel des crèches et des écoles. Or, à lire les travaux des psychiatres, il semble que cette détection soit très mal faite. Sans investir des milliards, cela pourrait rapporter gros – excusez-moi de faire l'économiste. Il vaut toujours mieux avoir des enfants heureux que des enfants qui vont semer la zizanie pendant toute leur vie...

M. le président Stéphane Viry. Auriez-vous des pays européens à nous citer en exemple ?

M. Jacques Bichot. Sans être un spécialiste de la question, il me semble que nous pourrions tirer certaines leçons de la Suède. Vous souriez... Sans doute y aviez-vous également pensé ?

M. le président Stéphane Viry. Pour tout vous dire, nous partons très prochainement en mission en Suède...

M. Jacques Bichot. Vous en reviendrez infiniment plus savants qu'après m'avoir écouté sur le sujet ! Il me semble que le système suédois, qui n'est pas d'une très grande générosité du point de vue des prestations, est très pointu pour ce qui est du suivi de l'enfant et du dépistage des problèmes familiaux. Nous pourrions rapporter de Suède des éléments de progrès qui ne coûtent pas des sommes astronomiques et ne sont pas essentiellement financiers.

M. le président Stéphane Viry. Monsieur Bichot, je vous remercie pour votre contribution, qui possède, à mon sens, au-delà du seul aspect économique, une résonance politique.

La réunion prend fin à dix-sept heures quarante-cinq

19. Audition, ouverte à la presse, de Mme Christelle Dubos, Secrétaire d'État auprès du ministre des Solidarités et de la Santé

Mercredi 24 juin 2020

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Bienvenue madame la ministre et merci d'avoir accepté cette invitation. Comme l'a dit le président, nous arrivons au terme d'une année de travail sur un sujet qui nous mobilise tous, en tout cas nous particulièrement, qui est celui de l'adaptation de la politique familiale aux défis et aux enjeux du XXI^e siècle. Une année qui, comme nous le savons tous, a été semée d'embûches et même plus que d'embûches, puisque nous avons traversé une crise inégalée dans notre pays, qui nous a malmenés et qui a remis presque malgré nous la famille au cœur de l'actualité ou de nos actualités, puisque nous avons tous été confinés pendant plusieurs semaines.

Néanmoins, nous arrivons au terme de cette année de travaux qui ont été riches en réflexion et en audition. Nous dessinons maintenant les contours de ce que pourra contenir le rapport et il était important de vous entendre sur votre vision et de vous poser des questions, d'avoir un échange avec vous sur la politique familiale.

Je vais commencer, si vous le voulez bien, par une première question sur les objectifs de la politique familiale, puisque traditionnellement, elle en suit trois, celui de la prise en charge du « risque » lié à l'accueil de l'enfant, le soutien aux familles et en particulier aux familles les plus précaires et la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Depuis qu'historiquement il y a une politique familiale dans ce pays, c'est-à-dire depuis l'après-guerre, ces objectifs se sont dessinés jusqu'au dernier, dans les années 90.

Ma première question est liée à ces objectifs. Vous paraissent-ils pertinents ? Dessinent-ils selon vous les contours de notre politique familiale ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès du ministre des Solidarités et de la Santé. Adapter la politique familiale aux défis du XXI^e siècle, c'est à la fois, comme vous l'avez rappelé, l'étude de cette mission d'information et les objectifs qui guident l'action du gouvernement depuis plus de trois ans.

Je vais rappeler assez rapidement que nous investissons massivement dans la politique familiale et la petite enfance. Cette politique touche 6,6 millions de familles et pour la branche famille de la Sécurité sociale, ce sont de plus de 50 milliards d'euros de dépenses, pour le soutien des familles.

Ces chiffres témoignent du rôle essentiel de la politique familiale dans le modèle français. Dans le modèle social français, il s'agit à la fois d'une politique de solidarité qui prend en compte les frais et les besoins liés à l'éducation d'un enfant, et d'une politique d'investissement social puisqu'il s'agit aussi de lutter contre les inégalités de destin.

Or, et c'est le sujet qui nous occupe aujourd'hui, un ensemble de changements structurels nous conduisent à faire évoluer cette politique, à l'adapter aux défis du siècle qui vient.

Ces changements ne doivent pas pour autant nous faire oublier les grands principes de la politique familiale française. Je souhaite vous rappeler très rapidement les trois principes

qui ont guidé l'action du gouvernement depuis trois ans : l'universalité, la prévention et la prise en compte des parcours de vie.

L'universalité est le principe fondateur de notre politique familiale et celui qui nous conduit à travailler sans cesse à améliorer l'offre de service faite aux familles. Cette universalité se traduit par le fait que la branche famille soutient tous les parents qui confient leurs enfants à un mode de garde formel.

Cependant, la recherche de ce mode de garde est trop souvent vécue par les parents comme un parcours du combattant. Notre premier objectif est bien de renforcer l'offre d'accueil, à la fois pour favoriser la socialisation précoce des enfants et pour favoriser aussi le retour à l'activité des parents.

C'est aussi en vertu du principe d'universalité que nous luttons contre les inégalités d'accès à cette offre d'accueil. Je rappelle que ces places ne bénéficient pas de manière égale à tous les enfants. 5 % des enfants défavorisés sont accueillis en crèche, contre 22 % des enfants favorisés.

En parallèle des crèches, nous poursuivons nos efforts visant à améliorer l'accueil individuel et les conditions d'exercice des assistantes maternelles qui demeurent le premier mode d'accueil en France.

C'est bien de permettre aux parents cette liberté de choix entre le collectif et l'individuel, quel que soit leur revenu.

L'accès à ces modes de garde et à ces modes d'accueil permet la rupture des inégalités de destin pour les enfants mais aussi pour les parents et permet également de concilier vie familiale et vie professionnelle.

L'amélioration de l'offre de services concerne aussi les parents, puisque depuis le mois de juin 2019, nous avons l'introduction du tiers payant et les parents n'ont plus besoin d'avancer le montant du choix du mode de garde (CMG). Dans ce même esprit, nous serons attentifs aux initiatives parlementaires concernant également l'avancement de la prime à la naissance dont il sera question demain.

Le deuxième principe, c'est la prévention. Elle commence, par définition, dès le plus jeune âge, lors des premiers jours qui sont fondamentaux pour le développement de l'enfant. C'est tout le travail porté par mon collègue Adrien Taquet depuis septembre 2019, à la demande du Président de la République, dans le cadre des recommandations sur les 1 000 premiers jours.

Un nouveau parcours d'accompagnement adapté à cette période cruciale sera proposé à partir des recommandations et d'un rapport qui sont en train d'être remis, pour que chacun grandisse dans les meilleures conditions.

C'est aussi dans une logique de prévention que nous sommes mobilisés pour lutter contre les ruptures de droits, notamment en cas de séparation. C'est la raison pour laquelle nous avons notamment créé le service public de versement des pensions alimentaires, qui permettra de prévenir les impayés, mais aussi de détecter plus rapidement et d'engager immédiatement la procédure de recouvrement, même si la crise sanitaire nous a contraints à reporter son entrée en vigueur. Je serai vigilante afin que le service puisse être pleinement effectif à partir de janvier.

Enfin, le troisième principe qui guide notre action est de prendre en compte tous les parcours de vie. Nous voyons bien dans nos familles que nous avons une évolution de la cellule familiale avec une proportion de plus en plus importante des familles monoparentales. Entre 23 et 24 % des familles sont monoparentales et c'est pour cela que nous sommes mobilisés, au-delà du service de pension alimentaire, pour lever les freins à l'emploi que constitue la garde des enfants, en augmentant de façon importante le complément mode de garde pour ces familles monoparentales, mais aussi en déployant les crèches à vocation d'insertion professionnelle qui permettent à des parents qui ne seraient pas prioritaires et qui pensent ne pas avoir de place en crèche de pouvoir accéder à une place, modulable en fonction de leur parcours d'insertion, pour garantir l'insertion sociale et professionnelle des parents et de ce fait une émancipation des parents ou des mamans.

En effet, les enjeux sont nombreux. Nous devons adapter notre politique familiale aux défis du XXI^e siècle. Votre rapport sera aussi précieux pour nous, puisque c'est à partir de vos éléments et du travail parlementaire que nous allons aussi pouvoir faire évoluer, dans les prochaines semaines et les prochains mois, cette politique familiale.

M. le président Stéphane Viry. Pour bien poser les choses, les trois objectifs qui sont les nôtres depuis des décennies sont confirmés en l'état par le gouvernement. C'est ce qu'a rappelé madame la rapporteure, il y a un instant et c'est bien cela le sens de vos propos. Vous rappelez le socle de l'universalité et vous y ajoutez effectivement des orientations qui sont les vôtres en termes d'offre d'accueil, de prévention.

Mais, si je comprends bien, dites-moi si je trahis votre pensée, il n'y a donc pas de bouleversement quant à ce qui a pu être fait en matière de politique familiale depuis une cinquantaine d'années ?

Vous vous inscrivez dans une continuité avec une forme de tonalité politique qui est peut-être celle de votre majorité ?

Mme Christelle Dubos. Ce ne sont pas tant des bouleversements, c'est une adaptation. Quand nous augmentons de 30 % le complément de mode de garde pour les familles monoparentales, il s'agit bien de répondre à l'évolution de la société et de la cellule familiale.

Nous pouvons entrer dans le détail. Quand nous prenons en compte la question du handicap et que nous créons un bonus handicap pour favoriser l'accès et nous assurer aussi qu'il y ait une mixité sociale au sein des structures, dès le plus jeune âge, pour ces enfants, pour avoir une société inclusive, cela signifie que nous adaptions l'évolution de notre politique familiale et son fondement aux besoins et à l'évolution de notre société.

Quand nous créons, pour le mode de garde, un bonus mixité sociale pour permettre cette mixité et, au-delà de l'augmentation du complément de mode de garde, créer cette mixité sociale, c'est pour permettre à ces enfants parfois défavorisés d'accéder à un mode de garde pour faire de la prévention ou au moins limiter les inégalités de destin. Nous avons constaté qu'entre un enfant qui aura été accueilli dans un mode de garde et qui rencontrera, à l'école, un autre enfant qui n'aura pas connu la même chose, il y a un écart de mille mots.

L'objectif est bien d'adapter notre système à l'évolution de la cellule familiale, de faire de la prévention, d'assurer que le frein financier n'en soit pas un pour certaines familles.

Quand nous avons un bonus territoire qui permet d'aller créer des places de crèches là où il y a des besoins, parce qu'il y a un manque, parce que nous sommes en zone blanche de

crèche, nous répondons. L'objectif est bien d'avoir une homogénéité de prise en charge des familles, quelles que soient leurs ressources, d'avoir cette liberté de choix individuel ou collectif.

Sur l'ensemble du territoire, la politique familiale doit être inclusive et doit pouvoir prendre en compte la spécificité des familles, notamment avec les familles monoparentales.

M. le président Stéphane Viry. Je vous posais la question pour bien comprendre.

Vous avez parlé d'universalité. Est-ce que vous y voyez peut-être un autre objectif particulier, précis, fort en termes de politique familiale ? Pour vous, la politique familiale doit-elle avoir une finalité ou un objectif en termes de natalité ou pas ?

Mme Christelle Dubos. Est-ce que notre politique doit inciter à avoir plus d'enfants ? Je pense que notre politique doit surtout aider une famille, dès lors que celle-ci a fait le choix d'avoir un enfant, pour qu'elle puisse l'élever dans de bonnes conditions et avoir les moyens financiers nécessaires. C'est l'objectif des allocations familiales et du complément de mode de garde pour concilier vie familiale et vie professionnelle.

L'universalité est réelle quand nous prenons la question des frais liés au mode d'accueil de son enfant.

De fait, la question n'est pas de savoir si l'État doit s'interroger sur la politique à mener pour que les Français fassent plus d'enfants. Il faut rappeler que nous sommes le pays européen avec le taux de natalité le plus important. Il est en stagnation mais il n'est pas spécialement en baisse de façon criante. Derrière, nous voyons bien l'évolution de la cellule familiale, l'évolution des mariages de plus en plus tardifs, de l'entrée en vie active avant de faire le choix d'avoir des enfants.

Est-ce que l'État doit intervenir dans cette cellule-là et dans le choix des parents ? Je pense qu'il vient en soutien et c'est bien l'objectif de notre politique sociale et familiale : venir en soutien financier sur l'accueil et les allocations familiales en fonction des ressources des parents. Je pense que l'enjeu est plutôt là.

Sur la question politique nataliste ou pas, je me demande souvent si nous avons une politique familiale qui répond à l'évolution de l'enfant jusqu'à ses 18 ou 20 ans. Nous pensons souvent politique nataliste pour l'accueil et les modes de garde, mais nous devrions peut-être aussi avoir cette vision plus large. C'est aussi l'objectif de l'allocation de rentrée scolaire qui permet parfois d'éviter ces écueils financiers des familles qui se demandent si elles auront les capacités d'élever leur(s) 1, 2 ou 3 enfants, de pouvoir faire en sorte qu'il(s) devienne(nt) un(des) adulte(s) et qu'il(s) trouve(nt) un travail.

Je pense que c'est plutôt là que nous devons nous poser des questions.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Sur l'universalité, j'ai bien entendu vos réponses.

Je pense que nous avons une petite différence d'appréciation puisque quand j'évoquais tout à l'heure l'universalité, j'étais davantage sur le principe, je l'ai dit, historique et fondateur de la politique familiale. De mon point de vue, nous avons porté un coup à l'universalité dès lors que nous avons conditionné le versement des allocations familiales, notamment aux ressources.

La natalité était un des objectifs de la politique familiale, à l'origine. Quand cette politique publique a été mise en place après-guerre, il s'agissait d'inciter les Français à faire des enfants. Si nous regardons les dispositifs qui existent aujourd'hui, nous voyons bien que le soutien est encore porté pour les familles à partir du troisième enfant, puisque c'était l'objectif historique qui était d'inciter les familles à avoir des enfants et surtout trois enfants et plus pour rebâtir le pays.

C'est la raison pour laquelle cette mission a cet intitulé. C'est vraiment l'adaptation de la politique familiale au XXI^e siècle.

Enfin, sur la natalité, vous évoquez la stagnation. C'est vrai que la situation de la France n'est pas encore, à ce jour, alarmante. Mais je n'utiliserais pas ce terme de stagnation. Je dis qu'il y a quand même une diminution aujourd'hui de la natalité en France, puisque nous sommes à 1,87 enfant par femme, ce n'est pas anodin.

Si nous regardons historiquement, notamment ces dernières années, les coups qui ont été portés à cette politique familiale depuis les années 2014-2015 par exemple, quand nous nous sommes attaqués au quotient familial et à l'universalité, il suffit de regarder la courbe, c'est à partir de là qu'elle a commencé à infléchir.

Sur la natalité, je dis qu'il y a une diminution.

Quels sont pour vous, d'ici 2022, les principaux défis relatifs à la politique familiale et surtout d'un point de vue législatif, qu'envisagez-vous ? Y a-t-il des projets en cours ? Pouvez-vous nous en parler ?

Mme Christelle Dubos. Vous l'avez dit à juste titre, il y a d'abord le sujet des personnes qui souhaitent avoir des enfants mais qui se demandent comment concilier vie familiale et vie professionnelle. En France, nous estimons qu'environ 150 000 familles n'ont pas accès au travail parce qu'elles n'ont pas de places d'accueil pour leurs enfants. Nous pouvons donc inverser la question et nous dire que ce sont des jeunes femmes qui ont déjà un travail, qui ont fait ce choix d'assurer leur vie professionnelle avant de pouvoir s'engager. L'évolution de la cellule familiale va aussi dans ce sens, notamment avec des mariages plus tardifs. Ce choix est inversé par rapport aux années précédentes.

Nous trouvons une solution pour accompagner les familles en développant l'offre d'accueil du jeune enfant. Je le rappelle, nous avons plus de 1,2 million de places en France, qu'il s'agisse des assistantes maternelles ou des établissements pour les jeunes enfants. Nous avons 450 000 places pour les jeunes enfants et environ 800 000 places d'assistantes maternelles, ce qui fait environ à 1,2 million.

Nous avons fait le choix, dans la convention d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) 2018-2022 de rajouter 30 000 places supplémentaires nettes. Nous savons que nous avons des places qui sont détruites avec la fermeture des structures ou l'évolution des structures. Nous parlons donc bien de 30 000 places supplémentaires nettes, pour avoir une augmentation de l'accueil.

Mais je le rappelle, le premier mode d'accueil en France, ce sont les assistantes maternelles. Avant et après le confinement, j'ai travaillé avec l'ensemble des professionnels de la petite enfance, notamment les assistantes maternelles, auprès des maisons d'assistantes maternelles. Nous voyons bien que la crise du Covid-19 a exacerbé les difficultés des assistantes maternelles avec la question de l'isolement, la question du rapport aux parents, la question de se faire connaître des parents.

Toutes ces questions ont été exacerbées par la crise. Nous devons réfléchir à aller plus loin, peut-être à accompagner les professionnels et les collectivités territoriales, dans des structures telles que nous ne les pensons plus. Les crèches familiales peuvent être une réponse intéressante pour les familles monoparentales, les maisons d'assistantes maternelles peuvent être aussi une réponse à l'isolement et à la difficulté d'exercer seul son métier.

Nous avons 30 000 places en crèche collectives, nous avons aussi le déploiement de 1 000 relais assistantes maternelles que nous allons appeler relais petite enfance, qui sont des relais pour les professionnels et pour les assistantes maternelles, pour que les parents puissent trouver la solution et donc accompagner le parent, l'enfant et les professionnels.

Nous travaillons en concertation depuis plus d'un an avec l'ensemble des professionnels de la petite enfance. Nous allons améliorer les conditions d'exercice pour les assistantes maternelles, avec l'accès à la médecine du travail, avec l'accès au chômage dès lors que les parents sont en défaut du carnet vaccinal obligatoire. L'assistante maternelle pourra démissionner et accéder au chômage. Nous avons fait des évolutions au même titre que pour le volet collectif, nous avons fait évoluer les structures, notamment en termes d'accueil et de travaux.

Je crois que nous avons des réponses, mais il faut aussi faciliter la mise en relation entre le parent et les professionnels. C'est aussi tout l'objectif de monenfant.fr. À un instant T, il est possible de voir quelles sont les places disponibles pour faire garder son enfant.

M. le président Stéphane Viry. Vous avez évoqué les pistes qui sont celles de votre ministère et du gouvernement par rapport au constat qui a pu être opéré par tout un chacun pendant cette période singulière ou atypique du confinement. Vous avez notamment parlé des assistantes maternelles. C'est vrai que cette période a permis à un certain nombre de Français de se retrouver en famille et peut-être de restaurer des liens dont ils n'avaient plus conscience et de mesurer la force et l'importance de ces liens.

J'ai cru comprendre que vous aviez réalisé qu'il se passait quelque chose dans les familles, à travers la prime qui a été allouée pendant cette période.

Par rapport au logiciel de pensée qui est le vôtre, même si j'ai cru comprendre que vous vouliez notamment des mesures pour les assistantes maternelles, cette période de confinement a modifié le regard sur le soutien à apporter à l'ensemble des familles.

Est-ce que globalement, il s'est passé quelque chose pendant ce confinement ou est-ce que cela n'a pas profondément impacté le raisonnement qui peut être le vôtre ?

Mme Christelle Dubos. D'abord, concernant le confinement, nous nous sommes rendu compte que les familles avaient à faire face à deux difficultés. La première, c'était parfois une baisse du revenu. Il y a eu une perte du travail ou une diminution des ressources durant le confinement. Et il fallait aussi faire face à des frais supplémentaires liés au repas à faire tous les jours puisqu'il n'y avait plus d'accès à la cantine.

Qui dit plus d'accès à la cantine dit plus d'accès aux tarifs sociaux et donc frais alimentaires supplémentaires.

C'est pour cela que nous avons modulé notre aide exceptionnelle de solidarité à ces familles. 4,1 millions de foyers ont bénéficié de cette aide exceptionnelle de 900 millions d'euros pour les plus précaires qui n'avaient pas d'enfant à charge ; dès lors qu'il y avait un enfant à charge, il y avait 100 euros supplémentaires.

Nous avons aussi simplifié l'accès aux aides individuelles d'urgence de chaque caisse d'allocations familiales (CAF). Il s'agissait de 5,8 millions d'euros pendant le confinement, les montants ont dû augmenter un peu depuis. Jusqu'à la fin de l'année, cette aide exceptionnelle d'urgence sera individualisée et pourra être versée directement aux familles.

C'est le constat que nous avons fait avec la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Dès lors qu'il y a une difficulté pour les familles à accéder à l'alimentation, dès lors qu'il y a des frais supplémentaires, nous souhaitons inciter les collectivités et les accompagner dans la mise en place de tarifs sociaux cantine adaptés, notamment pour les communes rurales fragiles sur lesquelles les ressources étaient moindres et sur lesquelles nous pouvons avoir quelques familles qui vont faire le choix de ne pas mettre un enfant à la cantine.

C'est aussi tout le travail des inégalités de destin qui relèvent peut-être plus de la politique branche famille CAF, mais qui est une vraie volonté aussi, au même titre que les petits-déjeuners gratuits à l'école.

Tout au long du confinement, Adrien Taquet a porté un vrai soutien à la parentalité.

Nous menons un travail conjoint avec la CNAF pour l'accompagnement des parents.

Je voudrais juste dire que dès lors qu'il y a une séparation connue de la CAF, il y a systématiquement une proposition de rendez-vous de la part des travailleurs sociaux de la CAF pour accompagner l'ouverture des droits, accompagner cette transition familiale et s'assurer que la famille et les enfants aillent bien. Il ne s'agit pas d'un contrôle mais de s'assurer que tout se passe pour le mieux et que, si besoin, la famille puisse trouver une solution à ses problèmes et aussi un lieu d'écoute.

C'est le rôle du travailleur social dans le parcours séparation proposé par les CAF.

M. le président Stéphane Viry. Je sais que Mme la rapporteure a quand même un certain nombre d'idées par rapport à ses convictions et par rapport aux diagnostics qui ont pu être établis depuis plusieurs mois.

Peut-être a-t-elle quelques suggestions à vous proposer ?

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. J'ai une question relative à cette aide exceptionnelle qui a été versée au mois de mai, que vous venez de décrire et qui, de mon point de vue, crée un précédent qui n'est pas anodin puisqu'elle a été versée aux familles les plus précaires, mais surtout, elle a été versée pour tous les enfants. Pour une fois, il n'y a plus de rang dans la fratrie, on ne verse plus, comme c'est le cas encore aujourd'hui pour les allocations familiales, à compter du deuxième enfant. Cette aide a été versée à partir du premier enfant.

J'aimerais savoir ce qui a présidé à ce choix de votre part de ne plus allouer une aide en tenant compte du rang de l'enfant dans la famille.

C'est une question que nous nous sommes posée régulièrement pendant cette année de travail et il nous semble pertinent d'avoir une certaine cohérence, que j'ai vue à travers cette aide exceptionnelle.

Nous avons cette aide exceptionnelle dès le premier enfant, nous avons examiné tout récemment le texte de la réforme des retraites, malheureusement pas dans son entièreté, dans lequel il est inscrit qu'une bonification pourra être attribuée aux femmes dès le premier enfant. Enfin, dans la loi bioéthique, sous l'angle de la filiation, dès lors que nous votons et que nous

ouvrons la procréation médicalement assistée (PMA) pour toutes, nous ouvrons la PMA aux couples de femmes, mais également aux femmes seules qui pourraient décider d'avoir un premier enfant.

Par cohérence avec ces différentes mesures et ces différents dispositifs, nous nous sommes posé la question et c'est une des orientations du rapport.

Je vous pose donc la question en ce sens.

Mme Christelle Dubos. À juste titre, nous avons fait le choix de verser une aide exceptionnelle de solidarité de 100 euros par enfant, quel que soit le nombre d'enfant et quel que soit le rang, aux familles ayant des enfants à charge et bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou d'aides au logement et dont les ressources sont donc connues par la CAF.

Nous avons fait le choix de la verser, quel que soit le nombre d'enfants et quel que soit le rang de l'enfant, pour que les familles puissent faire financièrement face à des frais supplémentaires liés au fait qu'il n'y ait plus de cantine et qu'il y ait des frais supplémentaires liés à l'alimentation. Il a pu aussi y avoir une baisse de revenus liée à l'activité partielle, notamment pour les bénéficiaires des minima sociaux qui pouvaient être dans un parcours d'insertion et avoir quelques heures de travail.

Votre question soulève la question de l'allocation au premier enfant, indirectement ou directement. La question fait de nombreux débats et nous les entendons. Faut-il prendre en compte à partir du deuxième enfant et avoir un montant plus important si on a 3 enfants ?

Ce sont des sujets qui ont fait de nombreux débats depuis de nombreuses années. Traditionnellement, les allocations sont accordées à compter du deuxième enfant, pour des raisons d'encouragement à la natalité. Vous le savez, puisque c'est historique.

Faudrait-il revenir au premier enfant ? Avoir une politique nataliste dès le premier enfant révèle aussi des contradictions de notre système de politique familiale. Ces questions doivent se poser.

Nous devons d'abord les poser d'un point de vue financier. Si nous regardons le coût, nous savons qu'il se chiffre à plusieurs milliards.

Est-ce que nous faisons le choix de dire que nous versons des prestations familiales dès le premier enfant ou est-ce que cette somme nous permet de créer des places de crèche et d'avoir un système universel et plus important sur les modes d'accueil, une politique par rapport à une pension alimentaire, une aide pour les familles monoparentales... ?

La première question qui se pose est celle du coût financier.

Il faut peut-être rappeler que l'universalité n'est pas seulement liée aux allocations familiales. Le complément de mode de garde et tout ce qui est lié à la famille, c'est universel, quel que soit le rang de l'enfant. Si vous n'avez qu'un seul enfant, vous avez droit au complément du mode de garde.

Seules les allocations familiales sont versées en fonction du nombre d'enfants.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Tout à fait et c'est vraiment la question que nous nous sommes posée à l'occasion de cette année de travail.

Je voulais vous interroger sur le versement universel des prestations familiales, mais vous avez déjà partiellement répondu.

Je vais donc passer à la question suivante, qui est celle de l'anticipation du versement de la prime à la naissance, avant la naissance. La proposition de loi est étudiée demain. C'est une proposition de nos collègues Les Républicains, notamment Gilles Lurton. C'est une mesure de bon sens et de justice sociale qui peut être très utile. C'est un peu moins de 1 000 euros. Pour les familles les plus modestes, c'est évidemment pertinent de bénéficier de cette prime avant la naissance et non pas après.

J'ai entendu votre argument financier sur le versement de l'allocation au premier enfant ou pas. Vous avez opposé un argument financier, il faudra en débattre. Il peut y avoir des arbitrages puisque je ne nie pas le coût d'une telle mesure, loin s'en faut. Si je regarde un petit peu en arrière les différentes mesures qui ont été prises encore tout récemment et que nous venons d'évoquer partiellement, elles ont un coût, elles aussi.

Tout cela mis bout à bout commence à faire un certain montant pour des aides qui, pour le coup, sont extrêmement ponctuelles.

Il faut donc voir quelles orientations seront choisies et c'est véritablement un choix politique.

En tout cas, cet argument financier, que j'ai bien entendu, nous est opposé depuis trois ans, puisque le versement de la prime à la naissance n'a pas abouti. Nos requêtes n'ont jamais abouti, on nous a opposé un argument financier qui est relatif, parce que nous ne sommes pas sur le coût mais qu'il s'agit d'un décalage de trésorerie.

Le texte a été examiné en commission la semaine dernière, il sera présenté demain en séance. J'ai bon espoir qu'il aboutisse.

Sans dévoiler ce qu'il en sera si vous ne le voulez pas encore, même s'il serait intéressant de vous positionner sur le sujet, qu'en pensez-vous ? Quel est l'avis du gouvernement aujourd'hui ? Cet argument financier que vous avancez a-t-il évolué dans le bon sens ?

Mme Christelle Dubos. C'est moi qui serai au banc demain pour la prime à la naissance.

J'étais là l'année dernière lors de l'examen du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) où vous aviez présenté, madame la rapporteure, vos amendements sur l'avancement de la prime à la naissance. Nous avons en effet dit que cela avait un coût. Certes, c'est une avance de trésorerie mais pour 2021, c'est quand même une avance de trésorerie de plus de 190 millions d'euros et ce sont des moyens que nous ne mettrons peut-être pas sur autre chose. Je pense peut-être à l'allocation de rentrée scolaire en maternelle.

Ce sont aussi des éléments sur lesquels nous faisons des choix politiques.

Pour la prime à la naissance, les familles les plus en difficulté peuvent bénéficier de chèques CAF, d'un paiement anticipé de la prime à la naissance.

Le choix de la prime naissance est un choix politique que nous faisons pour 2021 et qui nous semble intéressant.

En 2021, nous aurons près de 190 millions d'euros de frais dans le PLFSS. Nous ne mettrons donc pas ces moyens sur d'autres mesures. Cela a été un choix.

L'année dernière, nous avons fait le choix de créer le service de pension alimentaire, ce qui a coûté 42 millions d'euros. L'année d'avant avait consacré l'augmentation du complément mode de garde pour les familles monoparentales. Nous avons aussi mis en place des bonus pour aider à la création de places de crèche et avoir un budget conséquent pour lancer cette nouvelle convention d'objectifs et de gestion pour les CNAF.

Nous avons aussi ouvert de nouveaux droits, comme le congé paternité pour les prématurés et le congé maternité pour les indépendantes.

Cela a été des choix.

Nous avons envie de répondre à des personnes qui n'avaient aucun droit plutôt que de verser la prime de naissance deux mois avant, puis les choses changent.

Je pense qu'on fait avancer les choses en discutant.

Ce sera un avis plutôt favorable sur la proposition de loi de demain et la prime de naissance.

M. le président Stéphane Viry. Mme la ministre a déjà abordé le sujet des assistantes maternelles, avec la reconnaissance à leur apporter suite à ce qui a pu être constaté pendant cette période de confinement.

Vous avez annoncé vos mesures, je les ai bien notées. Si vous avez encore des précisions à apporter, je les prendrai.

Avant de vous quitter, j'aurais une dernière question qui est peut-être un peu plus générique.

Vous avez très largement parlé des incidences financières et du coût, à juste titre.

Dans le cadre de cette mission d'information, nous souhaitons, avec Mme la rapporteure, pouvoir auditionner votre collègue chargé des comptes publics car il va sans dire qu'une politique familiale a une incidence budgétaire ; mais nous n'aurons pas droit à cette audition.

J'avais cette curiosité de savoir quelles sont les relations de travail entre vous et votre collègue chargé des comptes publics lorsqu'il s'agit de prendre des décisions, de faire des choix, de porter un arbitrage. Comment la politique de la famille est-elle considérée et entendue, au-delà du talent et de l'énergie qui sont les vôtres, par rapport à vos collègues de Bercy ?

Mme Christelle Dubos. Très simplement, il y a d'abord un travail en interne au niveau du ministère des Solidarités et de la Santé sur les mesures, les moyens et les coûts que cela induirait dans le futur projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

Nous listons les différentes mesures à proposer. Après, ce sont aussi des réunions d'arbitrage financier et politique, sur l'orientation à donner à notre PLFSS.

Pour reprendre la question de la prime à la naissance, c'est une bonne idée de revenir dessus, mais nous avons fait des choix politiques ces deux dernières années qui consistent

à créer un nouveau droit, pour répondre aux besoins des familles qui n'ont pas de droits ouverts afin de pouvoir aider les aider.

Maintenant que nous avons ouvert ces nouveaux droits, c'est une bonne idée de revenir sur la question de la prime à la naissance.

C'est un choix de mesures et un choix politique sur les orientations. Les travaux parlementaires sont aussi des éléments intéressants dans le sens où nous nous appuyons sur les remontées.

Malheureusement, je pense que nous pouvons dire que le rapport qui était prévu par Guillaume Chiche et Gilles Lurton n'a pas été jusqu'au terme de sa production.

Votre rapport sera attendu pour les évolutions par rapport à notre politique familiale. Nous avons ce regard-là. Je suis en lien direct avec toutes les associations, notamment l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et toutes les associations de familles monoparentales qui représentent toutes les familles d'un point de vue de politique familiale, avec aussi la question du mode d'accueil, du mode de garde individuel et collectif.

Nous regardons aussi tous les sujets plus sociaux qui relèvent du projet de loi de financement de la Sécurité sociale. C'est une cohérence de l'ensemble des mesures et également de budget dans sa globalité entre le projet de loi de finances (PLF) et le PLFSS.

Pour répondre sur la question des assistantes maternelles, je vais juste vous donner un chiffre. Ma priorité, pendant le confinement, était de faire en sorte qu'aucune crèche ne ferme pour des raisons économiques. Nous avons soutenu les 600 000 professionnels de la petite enfance en ouvrant des droits, notamment aux assistantes maternelles, avec l'activité partielle à laquelle elles n'avaient pas droit au départ.

Nous avons donc ouvert l'activité partielle aux assistantes maternelles et à l'ensemble des professionnels de la petite enfance et soutenu économiquement les structures. Les familles n'avaient pas à payer leur place ou leur berceau dès lors qu'ils n'étaient pas utilisés et que le berceau était fermé.

450 millions d'euros ont été versés en soutien aux modes d'accueil, dans la période de confinement. Ce sont aussi des moyens importants qui nous permettent, en période de déconfinement, d'avoir toutes les structures qui rouvrent quasiment du jour au lendemain et de ne pas avoir des structures qui ont fermé pour des raisons économiques.

Cela me semblait important de le rappeler parce que nous avons déjà un manque de places. Si cela avait été aggravé, la reprise économique et le développement des communes de notre pays auraient été encore plus compliqués.

M. le président Stéphane Viry. Merci, c'est noté.

Pour ma part, vous avez répondu aux interrogations qui étaient les miennes.

Peut-être que madame la rapporteure a des questions complémentaires.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Oui, j'aurais une dernière question.

J'ai lu un article tout récemment dans *Le Parisien* au sujet des crèches et des assistantes maternelles.

Vous évoquiez aussi le lien à faire avec la médecine du travail. Pouvez-vous développer ce point ?

Peut-être que nos collègues présents souhaiteront intervenir.

Mme Christelle Dubos. Je parlais de la médecine du travail puisque les assistantes maternelles sont salariées d'un parent employeur. C'est donc un statut sur lequel aucune structure, qu'elle soit publique ou privée, n'a la tutelle. Ce sont des professionnels qui, jusqu'à présent, n'avaient pas accès à la médecine du travail. Avec les ordonnances ESSOC, qui sont des éléments réglementaires et législatifs (il y a un équilibre entre les deux), nous allons ouvrir le droit à la médecine du travail pour les assistantes maternelles. Ce qui nous semblait important puisqu'elles sont, comme les autres professionnels, en structure collective avec des postures professionnelles qui peuvent être fatigantes au niveau du squelette, pour le dos, pour les genoux, etc. Il nous semblait important de développer la prise en compte de la santé au travail pour tous les professionnels et nous avons bien identifié, avec les syndicats et les fédérations d'assistantes maternelles, qu'elles n'avaient pas ce droit.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Je vais conclure l'audition en vous remerciant de votre présence et pour ces réponses.

Le rapport sera remis très prochainement au gouvernement. Dans le calendrier, il est prévu qu'il soit présenté en commission des affaires sociales le 8 juillet prochain.

Dans vos propos, vous avez abordé une partie du rapport qui est davantage axée sur la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Le rapport est dense, il fait 150 pages environ et nous apportons une quarantaine de propositions d'ordre fiscal et budgétaire, de conciliation vie familiale/vie professionnelle également.

L'angle qui traite plus de l'épanouissement de la famille est cher au président de la mission. Nous y tenons, vous le verrez, nous répercutons des questions comme le travail, le logement, la culture, les loisirs. C'est assez vaste.

La question de la filiation est bien sûr importante, parce qu'historiquement, ce qui fondait la politique familiale au départ, c'était le mariage indissoluble.

Aujourd'hui, c'est le bien le lien de filiation qui fait corps entre les différentes sociologies des familles.

Voilà toutes ces propositions que nous aurons l'honneur et le plaisir de vous remettre dans quelques jours, avec l'espoir que certaines puissent être reprises. Nous avons tenté de porter une vision, un plan et une trajectoire et nous serons heureux de partager ce point de vue avec vous.

Mme Christelle Dubos. Merci de votre travail et de votre implication depuis de nombreux mois sur ce sujet et au plaisir en effet de lire ce rapport et vos recommandations en regardant comment nous pouvons les intégrer sur différentes mesures, en fonction du souhait des uns et des autres. Je pense qu'il y a des beaux sujets à porter. Après, nous avons aussi des contraintes budgétaires que vous connaissez tous et toutes.

Je ne suis pas entrée dans les détails, mais sur l'allocation au premier enfant, si nous faisons bouger le quotient familial, c'est tout un système fiscal qu'il faut revoir. C'est ce que j'appelle un effet domino : on bouge un pion et tout évolue.

C'est tout cela qu'il faut aussi regarder, au-delà parfois de la simple question de l'ouverture d'une allocation.

Je pense que tout le monde serait d'accord mais nous ouvrons alors la question du budget, la question du quotient familial, la question fiscale, toute la base de notre système.

Quant à l'évolution de notre cellule familiale, nous portons une attention particulière aux familles monoparentales et à toutes les familles, tous les enfants, notamment en ce qui concerne les modes d'accueil.

S'agissant de la question des familles monoparentales, il faut avoir un système qui les accompagne pour soulager leur quotidien et les aider tout en ayant un équilibre faisant en sorte que cela ne les incite pas à rester dans la monoparentalité, mais qu'ils puissent bien aussi reconstruire leur vie familiale et la cellule familiale.

C'est aussi cet équilibre qu'il faut trouver.

M. le président Stéphane Viry. À mon tour de vous remercier pour les propos que vous avez tenus aujourd'hui. Je ne doute pas que vous saurez nous écouter, mais aussi probablement partager un certain nombre d'orientations que nous avons ainsi que le souffle que nous voulons donner à cette politique familiale du XXI^e siècle.

La séance est levée à dix-huit heures cinquante-cinq.

20. Examen du rapport

Mardi 30 juin 2020

Présidence de M. Stéphane Viry, président de la mission d'information

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président Stéphane Viry. La famille, institution sociale, choix de vie, enjeu de solidarité et d'égalité des chances, ne peut manquer d'être affectée par l'évolution des mentalités, des aspirations individuelles et des pratiques sociales.

En choisissant de participer à cette réflexion, chacun d'entre nous était convaincu de l'importance de l'institution familiale, pour la place qu'elle y occupe et l'équilibre auquel elle contribue. Nous nous trouvons confortés dans cette conviction après ces semaines de confinement : par leur présence ou leur éloignement, la cellule et la solidarité familiales se sont rappelées à chacun. Ce qui semblait aller de soi a été ressenti, dans la présence ou le manque, par tous les âges de la vie.

Notre mission était de nous interroger sur la politique familiale – ses fondements, ses limites, ses changements au regard des évolutions de la structure et de la définition même de la famille – tout en distinguant bien, puisqu'il s'agit de visions et de choix politiques, le souhaitable du possible

Comment définir la famille aujourd'hui ? Quels objectifs donner à la politique familiale ? Devons-nous, pour les atteindre, faire évoluer les instruments et les moyens ou nous borner à quelques ajustements ?

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Je rappellerai brièvement le contexte dans lequel s'inscrit cette mission d'information.

Depuis 2012, la politique familiale a été marquée par des mesures d'économies importantes, la famille ayant servi de variable d'ajustement pour équilibrer les comptes de la sécurité sociale. À cette occasion, certains des grands objectifs de la politique familiale ont été perdus de vue, à commencer par le soutien à la natalité et le principe d'universalité de la politique familiale, qui implique une redistribution des familles sans enfant vers les familles avec enfants.

La crise sanitaire, suivie d'une crise économique et sociale, a touché les familles de plein fouet. Dans le même temps, la famille s'est imposée comme une valeur refuge.

Depuis plusieurs années, on assiste à la recomposition de la famille, des familles. Ces transformations se poursuivent avec l'examen, cette semaine, du projet de loi de bioéthique, qui place les questions de la filiation et du lignage au cœur des réflexions contemporaines.

C'est au regard de ces évolutions que nous devons réinterroger les trois objectifs de la politique familiale : le soutien à la natalité, la lutte contre la pauvreté et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

La première partie du rapport est consacrée aux différentes aides financières versées aux familles. Notre réflexion est axée sur la nécessité de rétablir l'universalité de la politique familiale, puisque l'objectif de compenser la charge liée à l'arrivée d'un enfant a été perdu de vue sous le précédent quinquennat avec la modulation des allocations familiales et l'abaissement, par deux fois, du plafond du quotient familial.

Les allocations familiales sont une prestation historique, versée à près de 5 millions de foyers et, jusqu'en 2015, de manière identique aux familles de plus de deux enfants. La modulation a entraîné une perte de revenus de près de 100 euros par mois pour les familles de deux enfants dont les revenus annuels se situent dans la troisième tranche de revenus et de 66 euros par mois pour les revenus de la deuxième tranche. En moyenne, pour les revenus de la classe intermédiaire, la perte est de 800 euros pour une famille de deux enfants, de 1 800 euros pour une famille de trois enfants, et de 2 600 euros pour une famille de quatre enfants.

En 2014, alors qu'il était question de raboter pour la deuxième fois le quotient familial, la modulation a été présentée comme une alternative. Elle a été rejetée dans un premier temps mais elle est revenue en 2015, par le biais d'un amendement de dernière minute. La modulation, en plus de mettre à bas l'universalité, pierre angulaire de la politique familiale française, contribue au manque de lisibilité de la politique familiale.

Je propose que toutes les familles éligibles bénéficient d'allocations à hauteur du montant aujourd'hui versé aux familles de la première tranche de revenu. Le coût de cette mesure, estimé à 760 millions par la CNAF, peut paraître élevé, mais il ne représente que 1,4 % des dépenses de la branche famille. Je rappelle que les mesures d'urgence, dont je ne nie pas l'utilité – aide exceptionnelle, aide aux jeunes précaires, aide alimentaire, vacances apprenantes – s'élèvent à plus de 1 milliard.

Les allocations familiales sont versées aux familles uniquement à partir du deuxième enfant, alors qu'elles constituent le principal outil permettant de compenser financièrement les charges de famille. Je souhaite que s'ouvre une réflexion sur le versement des allocations familiales dès le premier enfant. Leur montant pourrait être fixé à 85 euros pour le premier, 160 euros pour le deuxième, 250 euros pour le troisième enfant.

Le plafond du quotient familial doit être relevé afin de soulager la pression fiscale. Les familles contribuent largement à la solidarité nationale en cotisant, en acquittant leurs impôts et en assurant le renouvellement des générations. Le plafond doit être porté à 1 800 euros par demi-part. Le coût de cette mesure est estimé à environ 550 millions, soit 1,2 % des dépenses de la branche famille. Je rappelle que les deux coups de rabot apportés au quotient familial ont représenté, pour les familles de la classe intermédiaire, une augmentation de l'impôt de l'ordre de 790 euros.

En 2014-2015, on comptait moins de 70 000 naissances en France et 1,87 enfant par femme. Face à cette baisse de la natalité, il convient de réfléchir à la façon d'inciter les familles à avoir un deuxième enfant. J'invite à mener une réflexion sur la possibilité d'accorder une part fiscale supplémentaire à partir du deuxième enfant, et non du troisième comme aujourd'hui.

Il est nécessaire de renforcer les aides destinées aux familles fragiles, alors que la crise les touche de plein fouet et renforce encore les difficultés qu'elles connaissent auparavant. L'horizon économique laisse à penser qu'en l'absence d'intervention, ces problèmes s'aggraveront et que d'autres familles basculeront dans la pauvreté et le surendettement.

Il convient de pérenniser le dispositif de plafonnement des frais bancaires, annoncé par le Gouvernement le 11 mai, et de l'étendre à toutes les familles rencontrant des difficultés financières.

Les jeunes connaissent des taux de pauvreté bien supérieurs à la moyenne nationale. La crise, qui les a frappés avec une vigueur particulière, s'annonce pour eux particulièrement

longue, rendant plus difficile encore leur insertion sur le marché du travail. Dans ce contexte, il convient de réfléchir à la mise en place d'une allocation destinée aux jeunes de 18 à 24 ans, puisqu'ils ne bénéficient pas du revenu de solidarité active (RSA).

S'agissant des femmes, je salue l'introduction dans le projet de réforme des retraites d'une bonification dès le premier enfant afin de compenser les aléas de carrière liés à la naissance et à l'éducation des enfants. Plutôt qu'une bonification de 5 % par enfant, avec une majoration à partir du troisième enfant, je propose que la majoration soit de 5 % pour le premier, 6 % pour le deuxième et 7 % pour les enfants suivants. Alors que la natalité est en baisse, il convient de promouvoir tous les mécanismes permettant de favoriser l'accueil d'enfants dans les foyers français.

Par ailleurs, ce système pourrait désavantager les femmes, puisque le principe d'une majoration en pourcentage du total de la pension contribue à favoriser celui dont le salaire est le plus élevé. En cas de séparation ou de divorce, le montant de la retraite de la femme risque de baisser. Je propose donc que la moitié de la majoration soit réservée à la mère, au titre notamment de la période de grossesse – qui n'a pas vocation à être partagée entre les deux parents.

La réforme de l'indemnisation du congé parental et la mise en place de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) est un échec. Un congé parental plus court et mieux rémunéré contribuerait à augmenter les ressources financières des allocataires et à réduire l'éloignement du marché du travail pour les mères.

Toutefois, la réussite d'une telle réforme est fortement conditionnée à l'existence de modes de garde accessibles et en nombre suffisant. Cela doit donc s'accompagner d'une politique ambitieuse visant à développer l'accueil des jeunes enfants.

Le foisonnement des aides, dû à une succession de réformes menées sans vision d'ensemble, nuit à la lisibilité de la politique familiale. Il existe aujourd'hui une dizaine d'aides familiales, dont bon nombre sont conditionnées à la composition du foyer. Les « rendez-vous des droits » mis en place depuis quelques années dans les CAF permettent d'améliorer l'information. Ce devrait être aussi l'objet des maisons France Service qui se développent sur l'ensemble du territoire. Ces mesures sont évidemment bienvenues, mais la lutte contre le non-recours aux droits ne peut se limiter à une amélioration de l'information des bénéficiaires potentiels. L'amélioration de l'accès aux droits suppose de réfléchir à la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse des prestations, allant dans le sens d'une plus grande rationalisation et d'une simplification des aides.

Il convient de mener une réflexion sur le versement d'un montant identique de prestations familiales pour chaque enfant. À cet égard, je souligne que l'aide exceptionnelle de solidarité, versée le 15 mai aux familles les plus modestes, ne tient pas compte de la composition des familles : celles-ci ont reçu 100 euros par enfant à charge, dès le premier enfant. Dans son plan de relance, l'Allemagne a aussi fait le choix d'une aide dont le montant est identique pour chaque enfant, dès le premier enfant.

La deuxième partie du rapport est intitulée « vie familiale ». Elle se construit autour du concept, cher à Stéphane Viry et à moi-même, de « l'épanouissement ». La crise a remis la famille au cœur de la vie sociale, rappelant qu'elle constitue la cellule de base de la société et le lieu de développement et d'épanouissement des individus. « Entraide », « soutien », « coopération », « partage », « sécurité »... ces mots ont retrouvé tout leur sens dans une période où le partage d'un même toit prenait une ampleur inédite.

La famille, bien souvent le premier et le principal cadre de vie des individus, a une fonction socialisatrice. Solidité des liens interpersonnels, activités familiales, temps de vie en famille, solidarité intrafamiliale, le quotidien en famille joue un rôle d'épanouissement individuel et collectif qui doit être davantage compris et mieux reconnu. Il s'agit sans doute là d'une des clefs de la cohésion sociale de demain.

Dans ce domaine, je formule plusieurs recommandations. La vie culturelle et sportive, une part importante du quotidien, ne doit pas être négligée : je propose de réformer le dispositif de la carte famille nombreuse pour faciliter l'accès des familles aux loisirs et à la culture en créant un « pass famille », plus moderne et délivré automatiquement à la naissance du troisième enfant.

Le logement est souvent le premier poste de dépenses des familles. Sa qualité, ses équipements, sa salubrité, sa localisation, sa taille et bien d'autres facteurs influent directement sur le quotidien. Refuge pour la famille, il constitue de fait son premier lieu de vie et d'échanges, façonnant les repères et le savoir-vivre de chacun.

Les marges de progrès dans ce domaine sont importantes. Nous devons évaluer l'efficacité, le pilotage et l'articulation des aides au logement, et mieux soutenir l'accès à la propriété. Je propose de réfléchir à un « prêt garanti par l'État Immobilier Famille », destiné aux familles modestes souhaitant acquérir leur résidence principale – à l'arrivée, pourquoi pas, du deuxième enfant.

La conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle est clairement identifiée comme un objectif de la politique familiale. Elle ne peut être comprise sans un questionnement en profondeur sur l'égalité entre les sexes.

En effet, les inégalités du quotidien, notamment liées à la répartition déséquilibrée des tâches domestiques et parentales, nuisent majoritairement à la carrière des femmes. Le temps consacré aux tâches – trois heures et quarante-huit minutes contre deux heures et trente-six minutes en moyenne – et la charge mentale pèsent sur l'articulation avec la vie professionnelle. La crise sanitaire et les difficultés rencontrées pour télétravailler tout en gérant le quotidien et en s'occupant des enfants a pu mettre en avant ces inégalités.

Nous pouvons progresser dans ce domaine et encourager une meilleure conciliation entre ces sphères. Le télétravail constitue sans aucun doute une opportunité, mais il faut procéder avec parcimonie et mettre en place un encadrement adapté pour éviter toute dérive.

Il convient d'allonger le congé paternité car sa brièveté peut entraîner, dès les premiers jours de l'enfant, un déséquilibre dans le rapport à la parentalité qui se répercutera tout au long de la vie familiale. En outre, cela a de fortes conséquences sur la perception de la parentalité dans la sphère professionnelle. Dans ce domaine, nous devons faire bouger les mentalités !

J'ajoute que la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est une problématique qui doit être prise en compte tout au long de la vie de famille, jusqu'au moment où se pose la question de la prise en charge des aînés.

La situation, souvent difficile, des aidants familiaux est mieux reconnue et le Gouvernement a présenté récemment une grande stratégie nationale pour les soutenir dans leur quotidien. Il est nécessaire d'accroître nos efforts pour leur faciliter la vie et leur permettre de porter assistance à leurs proches sans remettre en cause leur quotidien. Nous pourrions

allonger la durée du congé « proche aidant » et augmenter son indemnisation, ou encore développer les maisons de répit sur l'ensemble du territoire.

La politique d'accueil du jeune enfant est un sujet fondamental pour l'égalité professionnelle et l'épanouissement de chacun dans le quotidien familial. Ce sujet, fort complexe, pourrait faire l'objet de très longs développements. Je me contenterai de signaler que les auditions ont permis de faire remonter de nombreuses difficultés. Malgré de réels efforts, les résultats de cette politique demeurent insuffisants et des inquiétudes subsistent quant à la réalisation des objectifs de création de places en crèches fixés par la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre la CNAF et l'État pour la période 2018- 2022.

Il faut simplifier, développer et harmoniser les modes de garde. Nous devons augmenter le nombre de places en crèche mais aussi revaloriser le travail des assistantes maternelles. La politique familiale doit permettre à chaque parent de trouver un mode de garde adapté. Une attention particulière doit être portée à l'accueil des jeunes enfants en situation de handicap.

Pour gagner en efficacité, en uniformité, en cohérence mais aussi en équité, nous devons améliorer l'organisation de la politique du jeune enfant. Sans doute cela passe-t-il par la mise en place d'un service public de la petite enfance, qui rassemblerait tous les dispositifs de garde avec pour objectif que chaque enfant bénéficie d'un mode de garde jusqu'à l'âge de 3 ans. Cela suppose de valoriser les assistantes maternelles, d'organiser la gouvernance et de désigner clairement un chef de file.

Devenir parent n'est pas toujours une période évidente, cela implique des droits et des devoirs. De nombreux acteurs sont susceptibles de soutenir les parents dans l'exercice de ces nouvelles responsabilités. Les travaux conduits par le Gouvernement pour créer un parcours familial autour des mille premiers jours sont l'occasion de rénover, d'amplifier et de clarifier la politique de soutien à la parentalité. Sans aller jusqu'à s'immiscer dans la vie privée, cette réforme doit être l'occasion de permettre à tout parent de mieux vivre sa parentalité et de mieux « faire famille ».

Une telle politique est un investissement pour le présent, en ce qu'elle permet l'apaisement des situations, l'amélioration de l'équilibre émotionnel et le bien-être de chacun, et un investissement pour l'avenir, en ce qu'elle prévient des difficultés futures et permet d'améliorer la cohésion sociale.

Les débats sur la bioéthique nous occupant à nouveau, je serai plus brève sur la troisième partie du rapport. L'ouverture de l'assistance médicale à la procréation (AMP) aux femmes vivant avec une autre femme ou seules est un progrès. Il faut néanmoins prêter une attention particulière à ces dernières, compte tenu de la difficulté sociale dans laquelle se trouvent de nombreuses familles monoparentales.

Il convient surtout de lutter autant que possible contre l'hypofertilité, qui constitue un enjeu de natalité mais aussi de santé publique. La bonne information, spécialement des jeunes gens, doit leur permettre une meilleure maîtrise de leur fécondité. Un plan national de lutte contre les causes d'infertilité viendrait compléter les progrès que nous effectuons en faveur de l'extension de l'AMP.

Enfin, l'interdiction de la gestation pour autrui (GPA) doit être maintenue. Il y va de la capacité de notre nation à préserver l'éthique de la conception. La GPA, interdite à tous sur le territoire français, heurte de nombreux principes éthiques et impose une violence aux corps des femmes qu'il faut continuer de dénoncer. C'est dans cette perspective que je propose, à la

suite de plusieurs rapports, que la France prenne une initiative internationale pour lutter contre l'exploitation du corps des femmes que représente la GPA. Un certain nombre de concitoyens contournent en effet la loi française en ayant recours à cette technique à l'étranger.

Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon, vice-présidente. Je vous adresse toutes mes félicitations pour ce rapport, qui serait tout à fait complet si la question du soutien des familles avec des enfants en situation de handicap y avait tenu une plus grande part.

Je voudrais saluer quelques-unes des propositions, à commencer par la proposition n° 18, qui vise au respect effectif de l'obligation d'éducation à la sexualité et à l'égalité. Je retiendrai aussi la proposition n° 31, qui est d'étendre aux couples de femmes et aux femmes seules l'accès à l'AMP, ainsi que la proposition n° 32, qui est de garantir le maintien des modalités actuelles de reconnaissance des actes de naissance pour les enfants nés de GPA pratiquées à l'étranger. La proposition n° 38, qui vise à encourager, par le biais de projets pilotés par l'Agence nationale de la recherche (ANR), les projets de recherche sur les conséquences de l'ouverture de l'AMP aux couples de femmes et aux femmes seules est intéressante car l'on se réfère souvent aux études réalisées à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons, faute d'études nationales. Monsieur le président, vous avez expliqué que ce rapport avait vocation à tracer les contours de la famille d'aujourd'hui. Alors que le projet de loi de bioéthique revient en discussion, pourriez-vous livrer votre définition de la famille ?

Enfin, la proposition n° 9, qui est de réfléchir à la possibilité de mettre en place un congé parental plus court et mieux rémunéré, semble entrer en contradiction avec la proposition n° 19, qui est d'envisager, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays européens, l'allongement du congé dédié au second parent. Le membre du couple qui n'a pas porté l'enfant doit pouvoir créer un lien fort avec le nourrisson et décharger la mère : le congé qui lui est destiné est limité à onze jours, ce qui est très court.

M. Thibault Bazin. Je vous remercie pour ce projet de rapport intéressant et complet. Il aurait été judicieux de l'introduire par quelques rappels historiques et démographiques et de souligner les objectifs de la politique familiale. Il aurait été opportun, aussi, de décaler de quelques mois sa remise, les travaux de la mission d'information ayant été perturbés par la crise sanitaire.

Je suis ravi de constater que certaines des propositions que nous faisons depuis le début du quinquennat sont reprises dans ce rapport : nous sommes favorables au rétablissement de l'universalité des allocations familiales, nous appelons au relèvement du plafond du quotient familial et nous demandons, par l'entremise de Gilles Lurton, que la prime à la naissance soit versée avant la naissance.

En revanche, je suis surpris de voir une si grande place consacrée à la révision des lois de bioéthique. Votre parti pris, certes compréhensible, nuit à la dimension consensuelle que pourrait revêtir ce rapport. Je rappelle que les couples homosexuels représentent 1 % de la population, que seuls un quart d'entre eux vivent avec des enfants et que l'AMP est à l'origine de 3 % des naissances seulement. La place réservée à ces questions dans le rapport est manifestement disproportionnée et une réflexion sur l'adaptation de la politique familiale aux défis du XXI^e siècle ne peut se réduire à ces questions sociétales.

Je ne suis pas certain qu'il soit prioritaire d'améliorer la lisibilité des prestations familiales. À choisir, j'arbitrerais en faveur de l'efficacité. L'enjeu est bien de conduire une politique nataliste qui permette que les couples qui travaillent ne voient pas leur pouvoir d'achat diminuer à la naissance de leurs enfants. Il faut davantage soutenir les familles des classes moyennes. Si cela était possible, il faudrait prolonger cette mission d'information pour

qu'elle puisse identifier les freins : pourquoi les femmes des classes moyennes retardent-elles leur projet de maternité, alors que l'on sait que la fertilité baisse avec l'âge ? Pourquoi la natalité chute-t-elle en France depuis plusieurs années ? Notre système social, on le voit avec le débat sur la réforme des retraites, dépend du renouvellement des générations. Il faut encourager et soutenir les familles nombreuses.

Le taux d'emploi des femmes chute considérablement à l'arrivée du troisième enfant – il est deux fois moindre que dans les familles de deux enfants. La politique familiale doit redevenir une force, un atout, une ambition pour notre pays. Il s'agit aussi de transmettre notre patrimoine. Or les jeunes générations ont peur de l'avenir, craignent de s'engager ; elles hésitent à donner la vie, retardent le moment de devenir parents, inquiètes des conditions matérielles – logement, emploi, cadre de vie – qui leur sont réservées. Il faut retrouver l'ambition nationale de la politique familiale.

Le pouvoir d'achat d'un couple qui accueille un enfant ne doit pas diminuer par rapport à celui d'un couple sans enfant à revenu du travail équivalent. Cela doit passer par le quotient familial, par les allocations familiales, ou par les deux leviers à la fois. L'essentiel est de ne pas pénaliser la femme qui a fait le choix de travailler. Lorsque les femmes optent pour l'activité partielle ou quittent leur emploi pour assurer l'éducation des enfants, en particulier dans leurs premières années, leur pouvoir d'achat ne doit pas diminuer : le congé parental devrait être mieux valorisé, et ce, quel que soit le niveau de revenu de la femme.

Le besoin d'un logement plus grand, donc plus coûteux en fonctionnement et en fiscalité, devrait être pris en compte dans les dispositifs de soutien à l'accession à la propriété. Je vais plus loin que vos propositions en estimant que l'APL accession et le PTZ pourraient être renforcés pour les couples avec enfants, quel que soit le zonage. Il faut approfondir ces éléments dans la perspective des discussions sur le PLFSS.

Alors que le confinement a révélé la place et le rôle central de la famille élargie et mis en lumière l'isolement et les difficultés rencontrées par les mères célibataires, il convient plus que jamais de faire à la famille la place qui devrait être la sienne. Nous devons nous y employer dans cette deuxième moitié de quinquennat.

M. Jean-Louis Bourlanges. Chacun, ici, trouverait étrange que je ne félicite pas la rapporteure comme il se doit ; à ceux qui ne verraient là qu'un passage obligé de la part d'un membre du MoDem, je dirai qu'il n'en est rien ! Ce rapport est très riche et ses propositions reflètent la position de notre groupe, pour lequel la politique familiale est un sujet fondamental.

Il s'agit d'abord d'un enjeu de civilisation. La façon dont le patrimoine spirituel, moral, physique accumulé par les générations précédentes est transmis aux générations suivantes est essentielle, mais elle est en crise. Hannah Arendt, dans *La Crise de la culture (Between Past and Future)* montre combien nous souffrons de vivre dans un présent coupé du passé et de l'avenir et cite Alexis de Tocqueville : « le passé n'éclairant plus l'avenir, l'esprit marche dans les ténèbres ». Nous vivons aujourd'hui, à différents niveaux, l'expression de cette carence. Il nous revient de transmettre, en méditant les mots d'André Malraux : il faut que les jeunes puissent nier et reconquérir l'héritage. Il ne s'agit pas de leur imposer un menu, mais de leur livrer ce que nous avons fait, charge à eux de le réinventer.

La politique familiale est une politique sociale comme les autres – rassurez-vous, madame la rapporteure, je me contredirai bientôt –, puisqu'elle vise à assurer l'égalité des chances entre tous les enfants. C'est la base de l'action sociale, telle qu'initiée à la Libération. En ce sens, des mesures comme le dédoublement des classes de CP, qui donnent à tous les enfants les mêmes chances, quelle que soit leur origine, s'apparentent à la politique familiale.

S'agissant de l'universalisation et du refus de la modulation, la question se pose de savoir si une augmentation des allocations familiales combinée à une fiscalisation ne serait pas une mesure souhaitable. Certes, la modulation, très brutale, a abouti à des ségrégations inacceptables, mais il faut tout de même tenir compte des différences de revenus.

Je l'ai laissé entendre, la politique familiale n'est pas une politique sociale comme les autres, qu'il s'agisse des enjeux ou des moyens qui y sont consacrés. Il ne s'agit pas simplement d'assurer l'égalité sociale, mais aussi de veiller au bon équilibre de la société. Pour favoriser la cogitation, la proportion de jeunes doit être suffisamment élevée – à 74 ans, je peux vous dire que le cerveau fonctionne beaucoup moins bien ! L'équilibre de la pyramide doit être assuré, c'est l'une des conditions du dynamisme et du rayonnement de la société française.

Je salue la proposition concernant le quotient familial. Avec d'autres, nous avons défendu une suppression du plafonnement, mais progressive, pour préserver les finances publiques – je sais qu'en ce moment, chacun fait semblant de croire que cela n'a aucune importance ! D'aucuns diront qu'un quotient familial élevé est injuste car il profite nettement aux hauts revenus. Ce n'est pas ainsi qu'il faut poser le problème. Le quotient familial est simplement une mesure d'équité fiscale, car le revenu qui doit être taxé n'est pas celui du foyer, mais celui du foyer divisé par le nombre de personnes qui le composent. C'est un peu la même chose entre le PIB et le PIB par tête d'habitant : qui est le plus riche, d'un Chinois ou d'un Luxembourgeois ? On pourra toujours discuter pour savoir si un enfant représente en dépenses la moitié ou les deux tiers d'un adulte, mais la norme, c'est fondamental à nos yeux, est que le revenu doit être ramené au nombre de personnes qui composent le foyer. Un couple sans enfant dont les revenus sont de 10 000 euros ne vivra pas de la même façon qu'un couple dont les revenus sont équivalents mais qui doit élever cinq enfants ! Or ce dernier assure un service public – transmission, paiement des indemnités, des retraites. Tout cela doit être pris en compte.

L'objet de la politique familiale est d'accompagner les transformations de la société. Depuis la Libération, nous avons choisi de favoriser la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, choix que n'ont pas fait l'Allemagne ou l'Italie, avec des conséquences catastrophiques sur la natalité – qui demeure très faible –, et l'insertion des femmes sur le marché du travail – qui reste difficile. Malgré les modifications importantes et contestées introduites par Ursula Von der Leyen lorsqu'elle était ministre, nos voisins ont perdu sur les deux plans. Nous devons être fiers du modèle français, le défendre, le maintenir et le développer.

S'agissant de la répartition des rôles au sein du foyer, nous devons composer avec un héritage millénaire et le remettre en cause. Mais la spécialisation des tâches perdure, et pour certaines, comme la grossesse, cela a peu de chances de changer. Il est tout à fait normal que s'y attachent, comme le propose le rapport, un certain nombre de droits.

Pour le MoDem qui, sans être un parti démocrate chrétien, est très sensible à la doctrine sociale et morale de l'Église, il est primordial de réfléchir à l'articulation entre les mécanismes de procréation et les mécanismes d'éducation. Au sein de notre famille, les approches sont différentes, mais nous nous accordons désormais, et ce n'était pas évident au départ, sur le fait que des enfants peuvent être éduqués dans des conditions très satisfaisantes, même sans différenciation et sexuation des rôles, du moment que l'amour et la volonté du couple de fonder un foyer sont présents.

En revanche, la distinction accrue et volontaire entre la fonction de procréation et la fonction d'éducation a des conséquences dangereuses pour la civilisation, qu'aucune loi n'est

susceptible de résoudre. Dissocier les responsables de la procréation des responsables de l'éducation nous expose à des risques importants, notamment à l'introduction d'une logique de marché fondée sur l'argent et la recherche de la qualité. Lorsque vous choisissez non pas la personne avec qui vous faites un enfant mais l'enfant que vous élèverez avec cette personne, vous entrez dans une logique dont on voit très bien les dérives aux États-Unis. La tendance à monnayer l'acquisition des enfants prend en France. Au-delà, si vous achetez cher un produit, vous souhaitez qu'il soit de qualité. Notre groupe vit avec beaucoup d'inquiétude la perspective d'une dérive eugéniste, même si nous sommes absolument étrangers à toute approche sectaire et dogmatique des solutions à apporter, tant ce problème dépasse les lois que nous pouvons voter.

Mme Christine Cloarec-Le Nabour. Je vous remercie pour ce rapport. Je souhaite revenir sur la proposition n° 6 et la mise en place d'une allocation pour les jeunes de 18 à 24 ans. Cela fait longtemps que l'on pose la question du revenu des jeunes, dont on sait qu'ils entrent dans la vie active et quittent le domicile familial de plus en plus tard. Il convient de faire un recensement des dispositifs d'accompagnement car le manque de visibilité, de lisibilité et d'équité est patent. Il faut aller jusqu'au bout de la réflexion, sans exclure ce qui concerne l'information et l'orientation vers les droits. Il est primordial de ne pas décorrélérer les prestations financières du suivi du jeune jusqu'à l'autonomie et l'emploi, et cela devrait être signalé dans le rapport.

M. Jean-François Eliaou. Le champ de la mission était vaste, en effet ! Une notion me semble très importante dans le contexte actuel, celle de l'éducation à la citoyenneté, tant il est vrai que faire des enfants, c'est mettre au monde des citoyens. Or ils arrivent dans un pays fracturé. Le service public de la petite enfance, que vous appelez de vos vœux, doit être aussi un service public de la citoyenneté. Il est important de lier l'encadrement de la petite enfance, totalement déterminant pour la vie adulte, avec le système éducatif. Nos concitoyens peuvent hésiter à faire des enfants, leurs craintes sont liées aux modes de garde et à ce que sera l'école de demain, dans une société fracturée où le parcours éducatif est moins fluide. Il n'est pas question de continuer sur ce chemin. La puissance publique a un rôle particulier dans l'accueil éducatif des enfants.

M. le président Stéphane Viry. Je signale que la commission des affaires sociales examinera ce rapport le 8 juillet.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Madame Vanceunebrock-Mialon, vous avez raison, nous ne sommes pas allés assez loin s'agissant du handicap, mais nous ne pouvions, à moins d'y travailler deux ans durant, embrasser toutes les questions. La proposition n° 25 est d'encourager le développement des structures d'accueil de jeunes enfants en situation de handicap. Si la loi de 2005 a beaucoup fait évoluer les choses en faveur d'une société plus inclusive, elle ne prévoit pas une obligation mais une incitation, ce qui peut se comprendre compte tenu de la lourdeur de certaines prises en charge. Il faudrait se pencher sur les résultats de l'expérimentation d'un dispositif, dans les Hauts-de-Seine, qui permet d'accueillir les enfants souffrant de troubles dys, depuis leur toute petite enfance jusqu'à leurs 6 ans. Ce dispositif pourrait être déployé dans d'autres départements, j'ai alerté Sophie Cluzel sur cette question ; elle requiert toute notre vigilance.

Le congé paternité et le congé parental sont deux choses différentes. Beaucoup appellent à l'allongement de la durée du congé paternité, qui est de onze jours actuellement – il est de huit semaines en Espagne et d'un mois, obligatoire, au Portugal. En outre, le congé naissance, de trois jours, pourrait utilement être porté à cinq jours. Il faut parfois imposer les choses – si nous sommes là aujourd'hui, mesdames, c'est que l'on a forcé la parité... je suis donc favorable à l'allongement du congé paternité, mais je n'ai pas d'idée arrêtée concernant

la durée, qui sera aussi discutée avec les partenaires sociaux. Pour le congé parental, c'est l'inverse. La PreParE, instaurée en 2015, est un échec. Généralement, ce sont les mères qui prennent un premier congé de deux ans – ce qui les éloigne d'autant de l'emploi – et les pères, qui y sont fortement incités, ne prennent pas le relais. Il faut reconnaître que ce congé est mal indemnisé.

Je répondrai aux questions de M. Bazin en commission. Monsieur Bourlanges, vous suggérez de combiner l'universalisation des allocations familiales et leur fiscalisation – nous avons eu ce débat au sein de notre groupe. Je n'y suis pas opposée, mais je m'interroge sur l'effet de seuil, car cela risquerait de faire entrer certaines familles dans l'impôt.

M. Jean-Louis Bourlanges. Pour ma part, j'estime que tout le monde devrait s'acquitter de l'impôt sur le revenu !

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Madame Cloarec-Le Nabour, votre remarque sur l'accompagnement des jeunes est pertinente. L'universalité de la politique familiale doit être pleine et entière, elle doit concerner tous les âges de la vie, pas seulement la petite enfance, mais aussi les jeunes, les ados, les grands parents. C'est aussi pour garantir cette universalité que je propose de verser les allocations familiales au premier enfant.

Monsieur Eliaou, je partage votre point de vue, nous devons faire de nos enfants des citoyens. Cela relève de la responsabilisation. Si j'ai bien compris, vous voudriez appeler le service public « de la petite enfance et de la citoyenneté ».

M. le président Stéphane Viry. Je salue à mon tour l'engagement et l'investissement de Nathalie Elimas, qui a pris ce sujet à bras le corps, restant à l'écoute de chacun, sans préjugés. Je reconnais là son attitude prospective et constructive.

C'eût été une erreur que de ne pas créer de mission sur ce sujet pendant cette législature. Je forme le vœu que la prochaine majorité, quelle qu'elle soit, puisse se nourrir de ce que nous aurons semé.

*La mission d'information **adopte**, à l'unanimité, l'autorisation de publication.*

La réunion s'achève à dix heures quarante-cinq.

RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES DE LA RAPPORTEURE

ASSOCIATION DES FAMILLES HOMOPARENTALES (ADFH)

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Audition du 17 mars 2020
Association des familles homoparentales (ADFH)

1. Quels objectifs doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Selon vous, le modèle français de politique familiale adopté par la société française après 1945 s'est-il suffisamment adapté aux évolutions des structures familiales ?

Depuis la loi de 2013 ouvrant le mariage et l'adoption aux couples de même sexe, force est de constater que notre administration tarde à se mettre à jour, en matière de communication à l'égard de la diversité familiale. Il n'est pas rare d'observer des formulaires ou des démarches n'incluant pas la possibilité pour un enfant d'avoir deux mères ou deux pères. L'inclusion de la diversité familiale doit être menée avec rigueur dans l'ensemble de notre politique familiale. Rappelons que l'article 14* de la loi de 2013 ouvrant le mariage et l'adoption aux couples de même sexe n'a jamais été appliqué et qu'aucune ordonnance n'a vu le jour. Chaque administration tente, à sa vitesse, de se mettre à jour, souvent par un rappel à l'ordre des usagés, du Défenseur des droits, parfois par la justice administrative.

2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

Ils sont pertinents mais d'autres objectifs doivent les compléter : combattre toute forme de violence (physique, morale) à l'égard des enfants au sein des familles. Aujourd'hui, les structures d'accueil comme le Refuge ou Basiliade démontrent que des mineurs peuvent être mis à la porte par leurs parents au seul motif d'une orientation sexuelle. Ne pas lutter efficacement contre l'homophobie au niveau national, c'est aussi permettre à des parents de fustiger leur propre enfant, par idéologie, par croyance, par réflexe. C'est donc bien au niveau de l'éducation qu'il convient d'accentuer les efforts de sensibilisation.

*

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=C45BB15A705A4F7F82509CF9A8D5A3A1.tplgfr26s_1?idArticle=JORFARTI000027414609&cidTexte=JORFTEXT000027414540&dateTexte=29990101&categorieLien=id

3. Quel bilan faites-vous de la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage et l'adoption aux couples de même sexe ?

Cf 1 + Cette loi a été une étape décisive pour l'égalité des droits. Cependant, elle s'est arrêté au milieu de la route. L'accès à la PMA pour toutes les femmes, qu'elles soient célibataires ou homosexuelles n'est toujours pas voté. La possession d'état est un dispositif qui permet d'établir sa filiation, uniquement lorsqu'on est un couple hétérosexuel, elle est interdite aux parents homosexuels. Un enfant a autant le droit d'être protégé que ses parents soient hétérosexuels ou homosexuels. En 2020, on constate encore de nombreuses ruptures d'égalité en la matière. Affiliation à la sécurité sociale, prise en compte de la diversité familiale dans les formulaires, discriminations lors des adoptions, ... Les exemples sont nombreux.

4. Quels sont les principaux apports, selon vous, du projet de loi « bioéthique » en cours de discussion au Parlement ? Permet-elle une mise en cohérence du droit avec les évolutions actuelles de parentalité ? Si non, quelles évolutions juridiques préconisez-vous ?

L'ouverture de la PMA à toutes les femmes est un rattrapage à faire de la loi de 2013. Le dispositif proposé par le projet de loi permettant d'établir la filiation par une déclaration conjointe de volonté des deux mères est un bon système. Il permet d'ancrer la filiation des deux mères au moment du projet parental et évite ainsi que celle qui n'accouche pas soit écartée de sa filiation en cas de séparation pendant la grossesse par exemple. La mention de cette déclaration conjointe portée sur l'acte intégral de naissance de l'enfant, mobilisable uniquement par lui, est très importante. Comme c'est déjà le cas pour l'adoption plénière où la mention du jugement est portée sur l'acte intégral de naissance, l'enfant déduira, en cas de silence de ses parents, qu'il a été conçu par PMA avec recours à un tiers donneur. On peut donc vivement s'étonner que le dispositif retenu par le gouvernement ne soit pas étendu à tous les enfants conçus par dons de gamètes, afin que ces derniers puissent disposer, à égalité, de leur histoire personnelle. Pourquoi seuls les enfants conçus par don de gamètes de parents hétérosexuels devraient-ils être maintenus dans un système du « ni vu ni connu » où le recours à un tiers donneur peut être encore caché, jusqu'à soigneusement choisir un groupe sanguin du donneur identique à celui du père stérile...! Chaque enfant conçu par don a autant le droit d'accéder à son histoire personnelle, quel que soit l'orientation sexuelle et le genre de ses parents. Voir en ce sens l'appel associatif publié dans le Monde[†].

En matière de reconnaissance de l'état civil des enfants nés par GPA, le gouvernement doit permettre au droit positif de prospérer (notamment depuis les arrêts[‡] de la Cour de Cassation du 18 décembre 2019) au lieu de s'y opposer en voulant restreindre l'état civil d'un enfant au seul parent biologique[§]. Depuis les arrêts de décembre 2019 de la Cour de Cassation, l'état civil du pays de naissance de l'enfant est transcrit en l'état, dans les

[†] https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/07/30/bioethique-et-filiation-ne-montrons-pas-du-doigt-les-meres-lesbiennes_5494905_3232.html

[‡] <https://www.courdecassation.fr/IMG/Communiqué%20GPA%2018.12.19.pdf>

[§] <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/gpa-le-gouvernement-veut-limiter-la-reconnaissance-automatique-du-parent-d-intention-20200121>

registres de l'état civil français. L'amendement du gouvernement serait une grave régression contraire à l'intérêt supérieur de ses enfants à disposer d'un état civil reconnaissant les mêmes parents, que l'enfant soit en France ou à l'étranger. Aucun pays au monde ne déchire un état civil étranger pour ne garder qu'un parent sur deux. De l'aveu même de la ministre, il s'agit d'une position purement politique. Cette posture n'est pas conciliable avec la vie familiale de l'enfant. Obliger le second parent d'adopter son propre enfant est en réalité une humiliation qui résulte du fait que le gouvernement ne veut pas apparaître en facilitateur de GPA, alors même que nous parlons d'enfants et pas d'un dispositif reproductif.

5. Pensez-vous que la politique familiale devrait aujourd'hui mieux prendre en compte les différents types de conjugalité et, si oui, dans quelle mesure et de quelle manière ? Certaines difficultés vous semblent-elles résulter d'une prise en compte insuffisante des familles homoparentales par la politique familiale ?

La société avance bien plus vite que le politique dans ce domaine. Aujourd'hui il n'est plus question de revenir sur la loi de 2013. Dans chacune de ses actions, le législateur et le gouvernement doivent inclure la diversité familiale, y compris d'une manière pédagogique. Montrer qu'une loi s'applique aussi bien à des familles homoparentales ou hétéroparentales, c'est déjà lutter contre l'homophobie et montrer aux citoyens qu'aucun privilège n'existe au regard de l'orientation sexuelle des parents.

6. Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les allocations familiales dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?

Oui. En gardant la modulation en fonction des revenus.

7. Quel regard portez-vous sur la réforme du congé parental de 2015 ayant mis en place la PREPARE ?

La France doit rattraper son retard. En Espagne**, 16 semaines seront accordées en 2021 au titre du congé parental, 12 semaines sont accordées en 2020 payées à 100%. La répartition des jours doit être possible au sein du couple.

8. Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?

L'article 1225-35⁺⁺ du Code du Travail permet à la conjointe salariée de la mère de bénéficier d'un congé tandis qu'il interdit au conjoint salarié du père légal de bénéficier du même congé. Or un enfant a autant le droit d'être protégé à la naissance, qu'il soit élevé par 2 mères ou 2 pères. Il convient donc de supprimer cette discrimination dans la loi.

** <https://www.huffingtonpost.fr/entry/lespagne-allonge-son-conge-paternite-et-avance-vers-legalite-fr-5c9a3570e4b0d42ce3610583>

++

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000026799938&cidTexte=LEGITEXT000006072050>

9. Comment expliquez-vous les résultats relativement décevants des politiques menées ces dernières années en matière d'offre d'accueil en établissement des enfants en bas âge ? Quels sont les meilleurs leviers pour améliorer cet accueil ?
Il s'agit essentiellement d'un problème budgétaire.
10. Comment développer l'accueil individuel d'enfants en bas âge par des assistants maternels ? Considérez-vous que les familles homoparentales rencontrent des difficultés spécifiques dans ce domaine ?
De moins en moins mais lorsque des problèmes existent, ils sont violents. C'est donc la formation du personnel de la petite enfance qui doit inclure systématiquement la diversité familiale et sensibiliser sur ces points, en apprenant notamment aux intéressés de suspendre leur jugement personnel, notamment quand ceux-ci vivent dans une religion qui considère que l'homosexualité est une déviance, une maladie, ou même l'expression du diable.
11. Les dispositifs d'aide à la parentalité doivent-ils être améliorés ?
Oui en dotant de subventions les associations monoparentales et homoparentales afin de permettre une meilleure aide à la parentalité dans sa diversité.
12. Quelles seraient selon vous les mesures prioritaires pour progresser dans la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle ?
L'exemple scandinave ou espagnol en matière de congé parental.
13. De manière plus générale, quels sont selon vous les grands défis que devra relever la politique familiale au 21e siècle et les réponses à y apporter en priorité ?
L'égalité entre les parents, en permettant à chacun d'entre eux de bénéficier d'un nombre de jours à prendre en leur laissant le choix de la répartition.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?
La période de confinement a démontré une augmentation sensible des violences intra familiales*. Au sein des familles homoparentales, cette tension peut prendre un relief particulier s'agissant de la position précaire du second parent, lorsque sa filiation n'a pas encore été établie. Rappelons que pour les couples lesbiens qui recourent à la PMA à l'étranger, la seule option qui permet à la seconde mère d'être reconnue comme telle est l'adoption intraconjugale. Or la période d'instruction de l'adoption intraconjugale peut prendre entre 4 à 12 mois selon les tribunaux judiciaires. Par ailleurs, le parent biologique pourrait aussi, après une tension familiale, décider de révoquer son consentement à l'adoption au bénéfice de sa conjointe dans la période légale. Le second parent se retrouverait alors sans aucun moyen d'obtenir une filiation à l'égard de son enfant, alors même que le projet parental aurait été porté par les deux mères. En effet, la possession d'état exclue les parents de même sexe alors qu'elle bénéficie aux parents de sexe opposée, ce qui constitue une discrimination. Pourquoi un enfant serait-il moins bien protégé au seul regard du genre de ses parents ?

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

Un refuge pour la majorité.

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

Pas plus que pour les citoyens qui n'ont pas élu famille. En revanche, les enfants doivent avoir toute notre attention et introduire, par exemple les réflexes barrières face à des pandémies, au sein du programme éducatif élémentaire serait un axe à étudier.

* <https://www.franceculture.fr/societe/violences-intrafamiliales-se-prepare-a-la-decouverte-de-situations-extremement-difficiles>

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

Avant de parler de solidarité entre les membres de la famille, il conviendrait de se concentrer sur la gestion calamiteuse des enfants placés, sur la réforme de l'adoption en France.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Oui

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

Oui, et modulée en fonction du barème appliqué par les caisses des écoles.

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Oui, en prenant en compte les familles homoparentales et monoparentales.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

Nos familles sont constituées de parents de même sexe.

9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

En luttant plus efficacement contre les stéréotypes de genre. La preuve puisque dans les couples de même sexe, chacun-e est polyvalent-e !

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Oui, le télétravail prendra plus de place dans notre futur.

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

Il faut déjà prévoir d'équiper les familles défavorisées en matériel informatique et les raccorder à internet avant d'envisager une telle solution. Ensuite, ce dispositif existe depuis longtemps dans les pays scandinaves et il est très étonnant que la France soit si en retard en la matière.

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Oui. Les liens se sont resserrés, notamment par l'utilisation des applications à visioconférence.

**ASSOCIATION NATIONALE DE REGROUPEMENTS
D'ASSOCIATIONS DE MAISONS D'ASSISTANTS MATERNELS
(ANRAMAM)**

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

**Association nationale de regroupements d'associations de maisons d'assistants
maternels (ANRAMAM)**

1 - Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

A partir du moment où on ne place pas toutes les familles sur le même pied d'égalité, la différence sera toujours présente :

Exemple : comment se fait-il quand terme de politique familiale, on délaisse systématiquement les parents qui font le choix d'accompagner leurs propres enfants ?

Le père ou la mère au foyer est toujours montré du doigt, le congé parental est ridicule, donc le choix est restreint entre l'obligation de participation des deux parents, à ce congé, et la prestation qui n'est jamais à la hauteur.

Quand les politiques comprendront-ils l'importance de vivre pleinement la petite enfance plutôt que d'avoir des parents bousculés, fatigués et obligés de faire des choix financiers plutôt que des choix de vie ?

2 - Comment expliquez-vous les résultats relativement décevants des politiques menées ces dernières années en matière d'offre d'accueil en établissement des enfants en bas âge ?

Les idées émanant de la base ne sont jamais reprises telles que proposées. Les dernières propositions émanant de groupe de travail et concernant les gestionnaires, sont d'augmenter le nombre d'enfants sans augmenter le personnel. Pourtant aujourd'hui, dans les hôpitaux, on voit bien le problème que cela peut poser.

Quels sont les meilleurs leviers pour améliorer cet accueil : places en EAJE, préscolarisation, développement des métiers de l'accueil, formation et renouvellement des assistants maternels, maisons d'assistants maternels... ?

Les maisons d'assistant(e)s maternel(le)s répondent aujourd'hui véritablement à la demande des familles. Du fait de leur implantation au plus proche des familles, et de son faible coût pour la collectivité ! pour ne pas dire coût ZERO.

Est-il utile de rappeler qu'aujourd'hui, les familles, pas les plus aisées, utilisatrice des MAM ou des services des assistant(e)s maternel(le)s, se retrouvent avec un reste à charge plus important du fait du CMG complément mode de garde, moins élevé que le CMG Structure !

Les parents ? les enfants ne sont pas tous les mêmes ? Et en proportion d'enfants accueillis ce sont les MAM et les AS. MAT. qui en accueillent le plus ... il est donc important de ré-équilibrer les aides aux familles.

3 - Pouvez-vous présenter des éléments chiffrés sur les maisons d'assistants maternels (nombre, situation géographique, nombre moyen d'assistants maternels par MAM...)?

Voir fichiers joints.

4 - Quels sont les principaux défis auxquels la profession des assistants maternels va être confrontée dans les prochaines années ?

On peut être satisfait, même si on a l'impression d'être au premier rang, (sans masque) de l'importance donnée aux as. Mat. pour œuvrer à l'effort national en cette période de crise.

Alors, on pourrait penser que cette profession pourrait disparaître au profit des EAJE, mais qu'observons nous aujourd'hui ?

5 -La formation des assistants maternels doit-elle être renforcée (formation initiale et formation continue) ?

Cela fait des années, que nous demandons une vraie formation avec des heures ... (120 heures, c'est ridicule), quand à la formation continue avec le « parent facilitateur » qui n'en porte que son nom. En effet il n'y a pas plus compliqué sur le plan financier et organisationnel pour mettre en place des formations valorisantes.

6 - Quel bilan faites-vous des réseaux d'assistants maternels ?

De quels réseaux s'agit-il ?

S'il s'agit d'associations, heureusement que nous sommes là.

7 Comment améliorer la répartition géographique des assistants maternels afin de réduire les inégalités territoriales d'accès à une offre de garde ?

L'as. Mat. travaille chez elle à son domicile. Il est donc important de ne pas laisser s'implanter des micro-crèches déstabilisant l'offre d'accueil déjà en place.

Les MAM, s'installent dans les territoires ruraux au plus près des familles. Cela permet à des assistant(e)s maternel(le)s qui n'ont plus de demande d'accueil, du fait de vieillissement de la population par exemple, de pouvoir travailler sur la commune d'à côté, là où il y a des besoins.

8 Les normes relatives à l'accueil des enfants dans les maisons d'assistants maternels vous paraissent-elles adaptées ?

Le fonctionnement d'un MAM est souple et cela reste à la portée des projets d'as. Mat.. Il ne faudrait surtout pas l'olourdir ... dixit l'ERP qui a causé beaucoup de contraintes administratives et financières.

9 Comment améliorer le fonctionnement des MAM ?

En les aidant financièrement en prenant en charge une partie du loyer.

En exigeant des PMI, qu'elles arrêtent d'interpréter la loi sur la délégation d'accueil qui fait partie du cœur du dispositif des MAM, comme la loi l'a voulue.

10 -Le rôle joué par la caisse d'allocation familiale vous paraît-il suffisant et adapté ?

Les CAF sont très frileuses pour financer les MAM ! Cela est différent d'un département à l'autre ... Celles-ci sont très concentrées sur les EAJE qui pourtant « crèvent » les budgets ... alors que si on partageait, les familles n'auraient pas cette différence de reste à charge, qui est complètement injuste.

11 - Y a-t-il d'autres sujets relatifs à la politique d'accueil du jeune enfant que vous souhaitez aborder ?



MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?

Ce que l'on peut dire c'est que la famille c'est un des éléments du socle qui a permis le confinement. Se conférer au retour de nombreux enfants et jeunes familles qui se sont retrouvés chez les parents. Le critère était le lieu de vie...

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

Un rôle de cocon.

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

Pas assez de recul pour répondre à cette question précisément.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

Bien sûr, bien souvent en terme d'accompagnement pour les études, les enfants au chômage, les familles sont là. Ex. l'autonomie financière pour le jeune ! mais aussi pour nos aînés en maison de retraite.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Ce qui nous inquiète ce sont toutes les nouvelles familles qui vont se retrouver, du fait de cette crise en déséquilibre financier. Il y aura encore plus de foyers modestes.

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

Certainement.

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Sans doute, faudrait-il comme nous l'avons déjà souligné dans un autre document aider les familles qui ont fait le choix de congés parentaux ! le membre de la famille travaillant à l'extérieur étant

déjà amputé de son salaire, du fait du chômage partiel. Redonnons du pouvoir d'achat à toutes ces familles.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

Faut-il être en crise pour se poser cette question ? On peut également parler de l'inégalité des salaires hommes femmes !

9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Nos dirigeants oublient vite.

Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ? Les assistantes maternelles ne sont toujours pas reconnues... il faudrait valoriser ce métier.

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

La planète nous lance des alertes. Pollution, couche d'ozone etc. Il est sans doute temps de réfléchir à la place du télétravail, sur certains jours de la semaine.

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

Pour les familles défavorisées qui ne disposent pas d'ordinateur ? ou qui sont en zone blanche ? attention ! c'est encore le public défavorisé qui va « trinquer ». Il est important de favoriser la socialisation.

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Pour les familles qui étaient déjà sensibilisées « très famille », le lien s'est encore renforcé. Pour les autres ! cela s'observera dans les prochaines années.



**ASSOCIATION DES PARENTS ET FUTURS PARENTS GAYS ET
LESBIENS (APGL)**



MISSION D'INFORMATION
« POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE »

Le Secrétariat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E
L I B E R T É – É G A L I T É – F R A T E R N I T É

15/05/2020

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL)

1. Selon vous, le modèle français de politique familiale adopté par la société française après 1945 s'est-il suffisamment adapté aux évolutions des structures familiales ?

Depuis toujours les homosexuel.les peuvent avoir des enfants et ils en ont toujours eu. Mais notre époque a permis l'émergence du phénomène de l'homoparentalité où les personnes homosexuelles assument leur homosexualité tout en étant parents. Malgré des obstacles liés aux LGBTphobies et à l'inégalité des droits que l'État français n'a pas réglée, les homosexuel.les fondent leurs familles selon des modalités inventives, variées et épanouissantes qui sont autant de moyens de faire évoluer, positivement, les représentations traditionnelles de la famille.

L'homoparentalité regroupe une diversité de familles comprenant des personnes célibataires ou en couples en projet parental ou déjà parents :

- 1- Assumant leur homosexualité après une vie de couple hétérosexuelle, des personnes peuvent élever leur enfant né dans le cadre d'une relation hétérosexuelle antérieure.
- 2- L'adoption d'un pupille de l'Etat ou d'un enfant à l'international est possible après l'obtention d'un agrément pour les personnes célibataires ou en couple de même sexe depuis 2013*.
- 3- L'assistance médicale à la procréation (AMP ou PMA pour procréation médicalement assistée) dans l'un des pays qui l'a légalisé pour les couples de femmes ou les femmes célibataires offre la possibilité pour les Françaises de bénéficier d'un don de gamètes et des techniques médicales ad hoc.
- 4- Un homme célibataire ou un couple d'hommes peut avoir recours à une femme porteuse dans le cadre de la gestation pour autrui (GPA) dans l'un des pays qui l'autorise.
- 5- Dans une coparentalité, la vie conjugale est séparée de la vie parentale. Les personnes concernées par l'éducation de l'enfant peuvent être en couple ou vivre seules. L'enfant est entouré de deux, trois ou quatre parents, selon le nombre d'adultes impliqués dans le projet parental. On parlera donc fréquemment de familles pluriparentales, par exemple avec un couple de femmes et un couple d'hommes dans la configuration à quatre parents.

* Loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe

- 6- Des personnes transidentitaires et intersexes peuvent aussi avoir un projet parental ou sont déjà parents.

Les couples homoparentaux regroupent des personnes concubines, ou liées par un pacte civil de solidarité ou mariées et dont les deux parents peuvent avoir chacun un lien de parenté avec l'enfant ou un seul pour le parent biologique. Dans ce dernier cas, le parent social, personne qui a contribué au projet parental, accueilli l'enfant, pourvoit à son entretien matériel et moral, à son éducation, n'a pas de lien de parenté avec l'enfant du couple. Les familles homoparentales font partie des nouvelles familles et elles témoignent de l'évolution de la Société française vers plus de tolérance des différences et pour le vivre ensemble.

L'APGL constate des lacunes importantes dans l'égalité de traitement entre les familles françaises et incite les pouvoirs publics à mieux tenir compte de la réalité des familles homoparentales :

- 1- En matière d'établissement de la filiation, les familles homoparentales sont souvent privées des droits élémentaires qui pourraient sécuriser les liens entre l'enfant et son parent social.
- 2- L'évolution des droits des personnes homosexuelles ne s'est pas complètement accompagnée de celles de leurs droits et prestations sociales.
- 3- Théoriquement possible pour les personnes célibataires et pour les couples de même sexe depuis 2013, l'adoption des pupilles de l'Etat ou à l'international se révèle entravée par une résistance liée à une conception traditionnelle de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'APGL appelle aussi les pouvoirs publics à mieux considérer son rôle clé dans la représentation de ces familles. Bien que siégeant au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, l'APGL a récemment rejoint l'Union nationale des associations familiales en tant que membre actif après quinze années de demandes répétées, mais a encore du mal à y représenter les familles homoparentales, puisqu'elle ne siège pas au Conseil d'administration de l'UNAF.

Si le législateur souhaite que la politique familiale soit suffisamment adaptée aux évolutions des structures familiales, il conviendrait de renforcer la représentativité de l'APGL au sein des instances familiales et représentatives des forces vives de la Nation telles que Conseil économique, social et environnemental.

2. Quel bilan faites-vous de la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage et l'adoption aux couples de même sexe ?

L'APGL rappelle à quel point les parents homosexuels, leurs enfants et leurs familles avaient fait dans le passé et font encore l'objet de discriminations à caractère homophobe et hétérosexiste de la part de l'Etat (les institutions politiques et administratives ou ses agents) comme par exemple :

- Des décisions de conseils départementaux refusant la délivrance d'agrément ou l'apparementement d'enfants avec des couples homosexuels.
- Des jugements refusant de confier la garde de l'enfant né d'une union hétérosexuelle au parent qui assume son homosexualité et qui divorce, en brisant irrémédiablement des liens familiaux.
- Des refus constants des tribunaux d'accorder la Délégation Partage de l'Autorité Parentale dans les familles homoparentales, les privant de bénéficier du peu de moyens juridiques alors disponibles pour « fonctionner » comme des familles ordinaires.
- Des interventions de police ou de gendarmerie dans l'intimité des familles homoparentales dans le cadre des procédures d'adoptions intrafamiliales.
- Le vote en 1999 du Pacs pour éviter l'ouverture du mariage pour les couples de même sexe.

L'APGL rappelle aussi que si, en 2013, la loi Mariage pour tous avait indéniablement posé le socle de l'égalité conjugale entre les couples hétérosexuels et homosexuels, elle avait tout autant marqué une rupture d'égalité entre parents hétérosexuels et homosexuels, en obligeant ces derniers à devoir se marier pour adopter leurs propres enfants, dans le cadre de procédures judiciaires soumises au bon vouloir des procureurs et des juges. Cette loi a aussi exclu toutes les familles homoparentales de la possibilité de sécuriser les liens entre les enfants et leurs parents, lorsque ces derniers n'ont pas pu ou pas souhaité se marier. Elles ont été reléguées dans un monde sans droits pour elles. Une fois de plus, un pas vers l'égalité s'est soldé par de nombreuses impasses !

L'APGL tient enfin à dénoncer le caractère dominant et discriminant de l'hétéronormalité de la Loi et des politiques publiques qui s'impose aux familles homoparentales et aux projets homoparentaux, en niant les besoins des parents et de leurs enfants d'établir et de maintenir en continuité et en sécurité les liens familiaux, quelle que soit la configuration des familles. L'APGL défend l'impératif d'ouvrir non seulement la PMA à toutes les femmes, à égales conditions avec les couples hétérosexuels, mais également d'y associer une vaste réforme de la filiation aux bénéficiaires de toutes les familles homoparentales et pas seulement pour les seules couples de femmes qui auront recours à la PMA en France. Ainsi, l'APGL rappelle ses principales revendications en la matière :

- Etablissement d'une filiation homoparentale hors mariage.
- Présomption de parenté dans les couples homoparentaux mariés.
- Etablissement d'une filiation homoparentale sur déclaration auprès d'un officier de l'état civil, avec consentement de la mère accouchant.
- Possibilité de bénéficier de la possession d'état dès lors que les conditions juridiques sont réunies.

- Transcription des actes d'état civil des enfants nés à l'étranger, dans le cadre d'une GPA.
 - Réforme de l'adoption pour permettre une égalité de statuts et de droits pour tous les parents impliqués dans une famille en coparentalité.
 - Actes de naissance des personnes nées d'un don ne comportant aucune mention de leur mode de conception.
3. **Pensez-vous que la politique familiale devrait aujourd'hui mieux prendre en compte les différents types de conjugalité et, si oui, dans quelle mesure et de quelle manière ?**

Les diverses formes de conjugalité doivent aujourd'hui s'adapter à 3 régimes de conjugalité que sont le mariage, PACS et le concubinage.

Le socle commun des régimes actuels de conjugalité se situe aujourd'hui dans les rapports de droit entre les enfants issus de cette conjugalité et les parents.

Une évolution bienvenue comme celle qui a permis de placer sur un pied d'égalité en matière successorale notamment, l'enfant issu du mariage et l'enfant issu d'une union libre.

Même si le régime d'établissement de la filiation paternelle est différent suivant par exemple que l'homme est marié ou non avec la femme qui accouche (présomption de paternité ou reconnaissance).

Cette distinction a pour effet d'imposer une paternité dans le mariage, quand dans l'union libre ou dans le pacs, elle se fonde sur une démarche intentionnelle, par une manifestation de volonté.

Dans une famille homoparentale, le seul type de conjugalité qui permet aujourd'hui d'établir la filiation d'intention et donc de protéger les rapports entre l'enfant et ce parent, est le mariage ; puisque conformément aux dispositions des articles 6-1 du Code Civil, 320 du Code Civil, d'une jurisprudence à peu près constante des juridictions du fond et d'un avis de la Cour de cassation, elle ne peut s'établir que par un jugement d'adoption de l'enfant du conjoint.

Ainsi dans le cadre d'un projet parental commun, le couple de même sexe n'a d'autre forme de conjugalité envisageable que le mariage et le parent d'intention de voir la filiation établie avec l'enfant que par la volonté persistante de son conjoint.

Cette restriction de liberté dans le choix de la forme de conjugalité, alors que les trois formes connues en France s'établissent différemment, se délient différemment, portent des effets différents notamment dans les rapports entre les membres du couple et en matière de succession, ne se justifie nullement mais est fondée sur une volonté de ne pas modifier ce qui est péremptoirement d'ailleurs évoqué comme le fondements du droit de la filiation.

Ainsi donc perçoit-on que les différents modes de conjugalité reconnus aujourd'hui ne sont pas forcément adaptés aux formes, aux types de conjugalités relevés.

C'est également en **matière de droits sociaux** qu'une meilleure prise en compte des types de conjugalité doit impérativement s'effectuer.

l'APGL constate que l'évolution des droits des personnes homosexuelles ne s'est pas complètement accompagnée de celles de leurs droits et prestations sociales.

Un certain nombre de dispositions devraient être modifiées afin de mieux tenir compte de la réalité des familles homoparentales pour assurer des droits aux enfants de ces familles :

➤ Congé maternité et congé d'adoption :

Le congé de maternité d'une durée minimale de 16 semaines bénéficie à la femme salariée, avant et après l'accouchement. Le congé d'adoption d'une durée minimale de 10 semaines bénéficie quant à lui au.x salarié.es (seul ou à partager si en couple) qui s'est vu confier un enfant par le service départemental d'aide sociale à l'enfance, l'Agence française de l'adoption ou tout autre organisme français autorisé pour l'adoption. Les durées importantes pour ces deux congés permettent aux bénéficiaires de préparer l'arrivée de l'enfant et son installation dans le foyer.

Dans un foyer qui a eu recours à la GPA en toute légalité à l'étranger, l'accueil de l'enfant ne permet pas de bénéficier d'un congé d'une durée aussi importante que les congés de maternité ou d'adoption, alors que cet accueil s'effectue effectivement dans les mêmes conditions affectives et matérielles.

De plus, dans le cas d'un couple de personnes concubines ou liées par un PACS, le congé d'adoption ne peut être partagé avec la personne qui vit maritalement avec l'adoptant.e. Or cette dernière participe au même titre que l'adoptant.e à l'accueil et l'installation de l'enfant dans le foyer.

C'est pourquoi l'APGL recommande qu'un congé d'une durée d'au moins 10 semaines soit octroyé aux salarié.es qui voient l'arrivée d'un enfant dans leur foyer :

- Si le foyer est composé de la mère de l'enfant, elle seule en bénéficie, puisque la personne qui vit maritalement avec elle bénéficie du congé de paternité et d'accueil de l'enfant.
- Si le foyer n'est pas composé de la mère de l'enfant, le congé peut être réparti entre les membres du foyer.
- Si le foyer se voit confier un enfant par le service départemental d'aide sociale à l'enfance, l'Agence française de l'adoption ou tout autre organisme français autorisé pour l'adoption, le congé peut être réparti entre les membres du foyer.

➤ Congé de paternité et d'accueil de l'enfant :

Dans le cas des couples d'hommes ayant eu recours à une GPA en toute légalité à l'étranger, le droit appliqué actuellement ne leur permet pas de répartir ce congé, alors que l'un et l'autre des deux parents participent effectivement à l'éducation de l'enfant du foyer.

L'APGL recommande, dans le cadre de couple de même sexe masculin qui se verrait accueillir un enfant dans le foyer, que le congé de paternité et d'accueil de l'enfant puisse être réparti entre les deux pères de l'enfant.

➤ La prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant :

Prime versée pour préparer l'arrivée de l'enfant, elle a pour objet de faire face aux dépenses liées à la naissance d'un d'enfant. Elle est conditionnée à la résidence en France de la mère de l'enfant. Dans le cas des couples d'hommes ayant eu recours à une GPA en toute légalité à l'étranger, le droit appliqué actuellement ne leur permet pas de bénéficier de cette prime à la naissance pour préparer l'arrivée de l'enfant dans le foyer.

L'APGL recommande que la prime à la naissance puisse être versée soit à la mère, soit au père de l'enfant, si celui-ci et l'un de ses parents résident en France.

Le projet de loi n°2623 du 24 janvier 2020 instituant un système universel de retraite se propose de réformer le système actuel de retraite de base, basé sur les derniers salaires et la durée de cotisation, par un dispositif où les cotisations de retraite des travailleurs sont converties en points de retraite suivant la même formule pour tous.

L'APGL a identifié deux sujets sur lesquels une meilleure prise en compte de la réalité de toutes les familles et en particulier des familles homoparentales permettrait le bénéfice d'un système encore plus juste :

1 - L'APGL propose que la majoration en points de 5% visée à l'article 44 du projet de loi soit non plus seulement partagée entre les parents légaux, mais également entre les parents légaux et les parents dits sociaux ou « beaux-parents », dès le premier enfant. Cela permettrait à ces derniers d'être pleinement reconnus dans leur rôle éducatif de parents, alors qu'actuellement, très peu de droits sociaux leur sont accordés. Cette mesure ne coûterait rien au budget de l'Etat, puisqu'il s'agirait ici de partager, et non d'ajouter.

Recommandation n°12

2 - La Société a évolué et les couples français ont adopté massivement le pacte civil de solidarité (PACS). L'APGL propose d'étendre la mesure de retraite de réversion aux couples liées par un PACS.

4. Souscrivez-vous aux propositions formulées dans le rapport sur l'adoption de la députée Monique Limon et la sénatrice Corinne Imbert, rendu public en octobre 2019 ?

L'APGL est impliquée depuis sa création (1986) sur le sujet et a contribué aux constats et aux propositions présentés dans ce rapport. Elle salue le travail amorcé par le Gouvernement en faveur de la protection de l'enfance et de l'égalité des familles devant l'adoption. Toutefois, elle reste vigilante aux discriminations qu'elle continue d'observer dans certains départements.

Malgré la loi de 2013 ouvrant le mariage et l'adoption aux couples de même sexe, et face aux discriminations avérées dans certains départements (Seine-Maritime et Meurthe et Moselle entre autres), les rapporteurs font le constat que « le caractère flou des procédures et la manière dont sont instruites les demandes lorsqu'elles parviennent au conseil des familles empêchent de montrer qu'il y a une discrimination envers les familles homoparentales » et « qu'il est possible dans des conseils de famille de privilégier certains dossiers d'adoptants au seul regard de leur orientation sexuelle ou de leur mode de conjugalité : il s'agit là de discriminations avérées ».

Dans ce rapport, le constat du Conseil national de l'adoption (CNA) rejoint celui de l'APGL sur la composition des conseils de famille, chargés notamment de sélectionner la famille correspondant le mieux au projet et au profil d'un enfant adoptable : « leur composition demeure opaque et la place des associations à caractères religieux apparaît comme prépondérante. De la même manière, le CNA considère qu'aujourd'hui, un seul mode de famille y est représenté, dans la plupart des cas : ce sont les familles mariées, hétéroparentales. Ce manque de transparence induit une discrimination préjudiciable à l'adoption, particulièrement pour les familles monoparentales ou homoparentales en demande d'agrément ».

Dans plus de 20 départements, l'APGL est membre de l'Union départementale des associations familiales. Dans certains, encore trop peu, ses membres siègent au conseil de famille, à la Caisse d'allocation familiales (CAF) ou d'autres institutions nécessitant la représentativité des modèles familiaux. Dans d'autres, les professionnels de l'aide sociale à l'enfance et/ou le conseil de famille discriminent ouvertement les candidats homosexuels. Ainsi, même si ce rapport prévoit des mesures susceptibles d'améliorer la condition des candidats à l'adoption homosexuels, l'APGL reste vigilante sur des situations inacceptables qui vont perdurer dans de nombreux départements, le temps que les mesures soient appliquées et les moyens correspondant alloués.

Après ces constats partagés, l'APGL soutient les propositions présentées dans le rapport, déjà appliquées dans certains départements, notamment celles visant à « donner une famille à un enfant et non l'inverse » mais aussi plus d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire :

- Mettre en place une formation croisée des acteurs (avec contenus relatifs à l'éthique et la déontologie, formation juridique et psychologique) sur l'adoption, l'adoption monoparentale et l'adoption homoparentale en direction des membres des conseils de familles.
- Améliorer le fonctionnement des conseils de famille qui devront mettre en application la charte élaborée en juillet 2019.
- Ouvrir la composition des membres du conseil de famille à des personnes qui soient représentatives de la société actuelle.
- Développer un accompagnement pour les familles adoptante.

- Développer une meilleure connaissance de l'adoption dans une logique d'évaluation.
- Présenter un rapport annuel afin d'éviter que les discriminations, qu'elles soient sexistes racistes, religieuses ou culturelles, pèsent sur les décisions des conseils de famille.

En outre, le rapport prévoit la réforme du dispositif de l'adoption intraconjugale en lui conférant des procédures spécifiques. L'APGL souhaite cette réforme tant elle sait qu'aujourd'hui cette procédure peut faire souffrir les familles homoparentales.

L'APGL prendra toute sa part au côté des pouvoirs publics et des acteurs de l'adoption pour participer à la formation des personnels et professionnels, à la représentativité des familles et la transparence des procédures.

5. Quels sont les principaux apports, selon vous, du projet de loi « bioéthique » en cours de discussion au Parlement ?

Réponses dans le 6

6. D'après vous, le projet de loi « bioéthique » en cours de discussion au Parlement permet-il une mise en cohérence du droit avec les évolutions actuelles de parentalité ? Si non, quelles évolutions juridiques préconisez-vous ?

- L'AMP pour toutes : une mesure d'équité entre toutes les Françaises.

Dans le cadre de la révision de la loi relative à la bioéthique actuellement débattue au Parlement, l'accès à l'AMP pour toutes semble en bonne voie, puisque l'adoption définitive de l'article premier élargissant l'accès à l'AMP à « tout couple formé de deux femmes ou toute femme non mariée » semble acquis. Toutefois, l'APGL note que l'ouverture de l'AMP aux personnes transidentitaires et intersexes a été écarté. Or certaines personnes peuvent être en capacité de porter un enfant sans pour autant être reconnues à l'état civil comme de sexe féminin. C'est notamment le cas de certaines personnes intersexes ou transidentitaires. Ces personnes peuvent avoir besoin de recourir à la procréation médicalement assistée, soit à cause de troubles de la fertilité, soit parce qu'elles sont célibataires ou en couple de même sexe.

De plus, un certain nombre de situation de familles homoparentales en coparentalité ont eu recours à l'insémination artisanale pour permettre la conception de l'enfant du projet parental. De telles pratiques sont interdites par la loi[†]. Puisque l'extension de la PMA à toutes les femmes supprimera la mention d'infertilité pour en bénéficier, il serait opportun d'envisager que des personnes en coparentalité puissent elles aussi bénéficier de telles techniques. Ainsi une femme et un homme, sans être liés entre eux par le concubinage, un pacte civil de solidarité, ou le mariage pourraient se voir offrir l'accès à l'AMP.

L'APGL recommande que toute personne en capacité de porter un enfant ou tout couple dont au moins l'un des membres peut porter un enfant a accès à l'assistance médicale à la procréation.

[†] Article L1244-3 du Code de santé publique

➤ L'AMP pour toutes : une prise en charge identique entre toutes les Françaises

L'égalité prise en charge pas la Sécurité sociale a été mis à mal par le texte voté au Sénat qui réserve la prise en charge financière de l'AMP aux couples hétérosexuels. Seuls ces couples seraient en effet affectés d'une infertilité pathologique. On sait bien pourtant combien ce critère est inopérant, ne serait-ce que parce que l'infertilité n'est pas une maladie et que l'AMP ne soigne pas. L'APGL souhaite donc vivement que cette discrimination ne soit pas maintenue. Elle dénonce cette marginalisation et cette discrimination à l'égard des couples de femmes et des femmes seules dans le parcours de PMA, et leur exclusion de la solidarité nationale alors qu'elles y participent.

Commenté [DL1]: Procédure accélérée. Pas de deuxième lecture au Sénat.

L'APGL recommande une prise en charge par la Sécurité sociale identique de l'AMP pour toutes les Françaises.

➤ L'AMP pour toutes : un mode d'établissement de la filiation égalitaire et non stigmatisant et la nécessaire évolution du droit de la filiation.

Concernant l'établissement de la filiation dans les mêmes conditions pour toutes, l'APGL a de vives inquiétudes. En effet, l'option actuellement retenue à l'Assemblée Nationale qui consisterait à créer un nouveau type d'établissement de la filiation réservé aux couples de femmes ne peut pas être envisagée sérieusement dans le cadre d'une loi qui vise à corriger une inégalité entre les citoyens. Nous savons les conséquences de la mise à l'écart du droit commun ; les personnes homosexuelles en font les frais depuis trop longtemps pour l'accepter.

Commenté [I2]: Tu ne mentionnes pas le retour en arrière du Sénat ?

L'APGL revendique l'extension du droit commun à toutes les familles et s'oppose aux options qui viseraient à créer un nouveau type de filiation avec une déclaration anticipée de volonté (DAV) ou reconnaissance commune anticipée (RCA), qu'elle soit à destination exclusive des couples de femmes ou de l'ensemble des personnes – homosexuelles ou hétérosexuelles – ayant recours à un don de gamètes.

Aujourd'hui, l'homme et la femme ayant recours à une AMP avec don de gamètes signent un consentement au don qui scelle la filiation de manière incontestable, qu'ils soient géniteurs ou pas. Après signature devant notaire du consentement au don, la filiation est établie par la présomption de paternité si l'homme est marié à la femme qui accouche, ou par la reconnaissance s'il n'est pas marié avec elle.

Il suffit donc d'étendre ce droit à l'épouse ou à la compagne de la mère qui accouchera pour traiter leurs couples, leurs familles et leurs enfants à égalité avec les autres. Rien, juridiquement, n'empêche cette extension du droit. Il requiert seulement une légère adaptation pour les femmes non mariées ; celle qui n'a pas accouché devra produire le consentement notarié à l'officier d'état civil pour que sa reconnaissance maternelle puisse être inscrite sur l'acte de naissance (le consentement sera conservé en annexe, comme c'est le cas aujourd'hui pour d'autres documents qui doivent être présentés au moment de la reconnaissance, conformément à l'art. 316 c. civ). Un tel choix relève exclusivement de la décision politique. Il ne rencontre aucun obstacle juridique.

L'APGL recommande d'étendre le droit commun en matière d'établissement de la filiation pour les enfants nés d'AMP dans un couple de femmes.

7. De manière plus générale, quels sont selon vous les grands défis que devra relever la politique familiale au 21^e siècle et les réponses à y apporter en priorité ?

L'APGL a toujours considéré que la dynamique d'évolution des familles françaises est très forte. D'une composition traditionnelle dans les années 1950 avec une femme au foyer qui s'occupe des enfants et le mari au travail pour gagner l'argent, on a observé l'émergence des familles monoparentales et recomposées, suite aux divorces et aux séparations dans les cas de concubinages ou de PACS qui ont été de plus en plus courant. Depuis les années 1980, avec la dépénalisation de l'homosexualité, la diversité des familles s'est quant à elle enrichie des familles homoparentales, composées de personnes assumant effectivement leur homosexualité et assurant l'éducation d'un enfant. Les réponses précédentes identifient les verrous que le législateur devra lever pour une pleine prise en compte de cette réalité.

Il faut aussi considérer qu'un enfant peut être élevé par d'autres personnes que ses parents statutaires. Dans les familles en coparentalité, la vie conjugale est séparée de la vie parentale. Les personnes concernées par l'éducation de l'enfant peuvent être en couple ou vivre seules. L'enfant est entouré de deux, trois ou quatre parents, selon le nombre d'adultes impliqués dans le projet parental. On parlera donc fréquemment de familles pluriparentales, par exemple avec un couple de femmes et un couple d'hommes dans la configuration à quatre parents où seuls les parents biologiques de l'enfant sont reconnus statutairement comme ses parents. Le parent social (ou beau-parent) de l'enfant est la personne conjointe du parent statutaire, qui a contribué au projet parental, accueilli l'enfant, pourvoit à son entretien matériel et moral, à son éducation, mais n'a pas de lien de parenté avec l'enfant. Il conviendrait que le législateur se saisisse de sécuriser les liens entre l'enfant et son/ses parent/s sociaux, par exemple, en assouplissant l'adoption d'un enfant par un tiers ou en étendant la possession d'état aux couples de même sexe. Enfin, si les droits et prestations sociales pour le parent statutaire homosexuel n'ont jamais été mis en cause, ceux du parent social sont à améliorer. Il est donc un défi important pour le législateur de mieux considérer les parents sociaux dans les familles homoparentales et plus largement les beaux-parents dans l'ensemble des familles françaises.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?

Réponse de l'APGL :

Comme énoncé par l'Union nationale des associations familiales (UNAF) dont l'APGL est membre actif, la famille a montré sa capacité à faire face à la crise et elle en est le premier amortisseur des effets délétères¹.

S'agissant de la définition que les pouvoirs publics accordent au mot « famille », l'APGL aimerait apporter à la mission un commentaire. L'article 15 de la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe a modifié l'article L.211-1 du Code de l'Action sociale et des Familles. Les personnes liées par un PACS, avec ou sans enfant(s), sont depuis prises en compte dans la composition des associations familiales. Ces couples sans enfants peuvent être des allocataires en bonne et due forme, puisque bénéficiaires de l'aide au logement, de la prime d'activité, et du revenu de solidarité active. La loi définit ainsi qu'une famille peut se constituer d'un couple sans enfant. Malheureusement, le règlement intérieur d'action sociale des Caisses d'allocations familiales cible les familles bénéficiaires des aides aux seules familles avec enfant. L'APGL invite les autorités compétentes à inciter la Caisse nationale d'allocations familiales à tenir compte de l'évolution de la définition de la « famille », en permettant aux allocataires en couples mariés ou liés par un PACS sans enfant de bénéficier des aides d'action sociale. Une telle mesure viendrait en complément aux mesures du Gouvernement déjà mises en place dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (personnes seules ou en couples bénéficiaires du RSA sans enfant).

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

Réponse de l'APGL :

S'il est vrai que la famille a permis le retour des étudiants et des jeunes dans un environnement sécurisé et protecteur pour la très grande majorité de ces jeunes adultes non-autonomes, la situation n'est pas aussi idyllique pour les jeunes LGBT+ pouvant être victimes de violence au sein de leurs familles et qui pourraient être en rupture familiale. L'APGL se félicite des mesures spécifiques apportées par le Gouvernement et la DILCRAH². Elle appelle aussi à une sensibilisation

¹ <https://www.unaf.fr/spip.php?article26360>

² https://www.liberation.fr/france/2020/04/24/schiappa-un-plan-d-urgence-pour-les-jeunes-lgbt-qui-vivent-actuellement-un-enfer_1786281

du Grand public plus importante de ce phénomène de violence intrafamiliale à l'encontre des jeunes LGBT+.

Cette violence intrafamiliale a aussi pu s'exercer en dehors du contexte des LGBTphobies précitées. Une hausse de ces violences a été constatée. L'APGL souhaite sensibiliser la mission sur les situations d'homoparents séparés se partageant la garde d'un enfant, et dont l'un des adultes ne bénéficie pas légalement du statut de parent. En effet, la loi « Mariage pour tous » du 17 mai 2013 impose l'adoption intrafamiliale au membre du couple qui n'a pas de lien biologique avec l'enfant pour qu'il établisse un lien de parenté avec ce dernier. Dans un certain nombre de familles homoparentales avec des couples de femmes, bien que l'enfant soit né d'un projet parental commun, son parent social (qui n'a pas de lien biologique avec lui) n'a pas forcément pu établir un lien de parenté avant la séparation du couple. Ces situations peuvent amener à des décisions de justice permettant à ces parents sociaux de maintenir un lien avec l'enfant par un droit de visite, de garde ou d'hébergement³. Mais, l'APGL dénonce une insécurité qui plane sur les liens entre l'enfant et son deuxième parent, tant que l'adoption n'a pas été prononcée par une décision de justice ; justice qui a fonctionné au ralenti pendant l'état d'urgence sanitaire. L'APGL réclame avec force depuis des années que le système dérogatoire qui frappe la filiation des familles homoparentales soit abrogé au profit du droit commun pour tous et toutes⁴.

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

Réponse de l'APGL :

Les pouvoirs publics ont massivement apporté une aide d'urgence, bien que limitée, pour amortir les effets économiques de la crise. Malgré ces actions bénéficiant à l'ensemble de la population que l'APGL salue, elle note que la politique familiale du Gouvernement n'a pas pris en compte totalement la réalité de toutes les familles françaises.

En effet, par son décret n° 2020-227 du 9 mars 2020, le Premier ministre a adapté les conditions du bénéfice pour les salariés d'un arrêt de travail indemnisé pour garder chez eux leurs enfants ; ce bénéfice est accordé pour toute la durée de fermeture de l'établissement accueillant l'enfant. Pour en bénéficier, la ou le salarié.e doit être le parent ou détenteur de l'autorité parentale⁵. Cette mesure de soutien aux familles est effectivement indispensable en cette période où nos compatriotes ont besoin de solidarité. Toutefois, l'APGL voudrait apporter à la connaissance de la mission que le salarié beau-parent ou parent social de l'enfant, sans lien de parenté avec ce dernier ou d'autorité parentale ne peut bénéficier de cette mesure gouvernementale, alors qu'il ou elle assume protection et entretien, et contribue à son éducation. Or un enfant peut être reconnu « à charge » d'une personne⁶, si cette personne a assuré financièrement son entretien (nourriture, logement, habillement) de façon "effective et permanente" et qu'elle assume à son égard la responsabilité affective et éducative. L'existence d'un lien de parenté entre cette personne et l'enfant n'est pas obligatoire. Ce statut permet déjà aux beaux-parents de bénéficier de droits et prestations dans le cadre des absences du travail pour maladie et congés pour événements familiaux (congés et absences pour enfant malade, ...). Il eût été utile aux nombreuses familles concernées d'étendre le bénéfice de ce décret aux salariés ayant "à charge" les enfants de leurs

³ Article 371-4 du Code civil modifié par l'article 9 de la loi « mariage pour tous » du 17 mai 2013

⁴ <https://www.apgl.fr/article/item/579-pma-conseil-ministre>

⁵ <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A13890>

⁶ Article L. 513-1 de la Sécurité sociale. <http://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/les-enfants-a-charge>

conjoints, sans qu'ils aient un lien de parenté ou d'autorité parentale, pour leur permettre d'assumer pleinement leur devoir de solidarité avec leurs conjoints, pour garder les enfants du foyer. Cet exemple illustre un angle mort dans la politique familiale actuelle qui ne tient pas suffisamment en compte les parents sociaux (beaux-parents) dans ses mesures.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en termes de solidarités entre ses membres, doive être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

Réponse de l'APGL :

Comme exposé au point 4, la solidarité existant entre un parent social ou un beau-parent et l'enfant qu'il élève s'exerce au quotidien. Une forme de reconnaissance se traduit financièrement déjà sur la déclaration commune des impôts où l'enfant du couple apporte une demi-part fiscale, faisant bénéficier au parent social ou beau-parent un avantage fiscal.

Une autre forme de reconnaissance pourrait se traduire au moment de la retraite. Le projet de loi n°2623 du 24 janvier 2020 instituant un système universel de retraite se propose de réformer le système actuel de retraite de base, basé sur les derniers salaires et la durée de cotisation, par un dispositif où les cotisations de retraite des travailleurs sont converties en points de retraite suivant la même formule pour tous. L'APGL a identifié un sujet sur lesquels une meilleure prise en compte de la réalité de toutes les familles et en particulier des familles homoparentales permettrait le bénéfice d'un système encore plus juste.

L'alinéa 10 de l'article 44 du projet de loi sur les familles avec « au moins trois enfants » : "Les enfants du conjoint de l'assuré sont pris en compte, dans des conditions fixées par décret, pour l'application de la première phrase si l'assuré les a élevés, qu'ils aient été ou non à sa charge."

Dans son avis n°102, page 47, le Conseil d'Etat indiquait : « Le texte prévoit en outre qu'à compter du troisième enfant, une fraction supplémentaire de points de retraite est attribuée aux parents, ainsi qu'au conjoint, concubin et partenaire lié par un pacte civil de solidarité qui a éduqué les enfants à la charge de l'autre membre du couple, lors du calcul de la retraite, ce qui maintient un avantage au bénéfice des familles nombreuses »⁷.

L'APGL salue aussi le fait que la majoration pour éducation puisse être partagée avec les parents sociaux ou beaux-parents. Toutefois, cette possibilité est restreinte aux situations de familles avec « au moins trois enfants » et n'est pas envisagée dès le premier enfant. Il conviendrait donc de reprendre cette formulation pour le partage de la majoration dès le premier enfant.

L'APGL propose ainsi que la majoration en points de 5% visée à l'article 44 du projet de loi soit non plus seulement partagée entre les parents légaux, mais également entre les parents légaux et les parents dits sociaux ou « beaux-parents », dès le premier enfant. Cela permettrait à ces derniers d'être pleinement reconnus dans leur rôle éducatif de parents.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Réponse de l'APGL :

Comme indiqué dans la réponse à la question n°1, l'APGL invite la Caisse nationale d'allocations familiales de tenir compte de l'évolution de la définition de la « famille », en permettant aux

⁷ CE, avis d'AG, 16 et 23 janvier 2020, 399528 et 399529.

allocataires en couples mariés ou liés par un PACS sans enfant de bénéficier des aides d'action sociale. Cette mesure permettrait une aide plus élargie de la population la plus modeste par l'opérateur central de la solidarité nationale.

6. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Réponse de l'APGL :

Un certain nombre de règles de droit commun sur les droits et prestations sociales bénéficie déjà aux couples de même sexe et en particulier au parent social. En effet, un enfant peut être reconnu « à charge » d'une personne⁸, si cette personne a assuré financièrement son entretien (nourriture, logement, habillement) de façon "effective et permanente" et qu'elle assume à son égard la responsabilité affective et éducative. L'existence d'un lien de parenté entre cette personne et l'enfant n'est pas obligatoire. Ainsi les droits et prestations dans le cadre des absences du travail pour maladie et congés pour événements familiaux bénéficient au parent social de l'enfant. Un certain nombre de dispositions devraient être modifiées afin de mieux tenir compte de la réalité des familles homoparentales pour assurer des droits aux enfants de ces familles.

Le congé de maternité d'une durée minimale de 16 semaines bénéficie à la femme salariée, avant et après l'accouchement. Le congé d'adoption d'une durée minimale de 10 semaines bénéficie quant à lui au.x salarié.es (seul ou à partager si en couple) qui s'est vu confier un enfant par le service départemental d'aide sociale à l'enfance, l'Agence française de l'adoption ou tout autre organisme français autorisé pour l'adoption. Les durées importantes pour ces deux congés permettent aux bénéficiaires de préparer l'arrivée de l'enfant et son installation dans le foyer. Dans un foyer qui a eu recours à la GPA en toute légalité à l'étranger, l'accueil de l'enfant ne permet pas de bénéficier d'un congé d'une durée aussi importante que les congés de maternité ou d'adoption, alors que cet accueil s'effectue effectivement dans les mêmes conditions affectives et matérielles. De plus, dans le cas d'un couple de personnes concubines ou liées par un PACS, le congé d'adoption ne peut être partagé avec la personne qui vit maritalement avec l'adoptant.e. Or cette dernière participe au même titre que l'adoptant.e à l'accueil et l'installation de l'enfant dans le foyer.

L'APGL recommande donc qu'un congé d'une durée d'au moins 10 semaines soit octroyé aux salarié.es qui voient l'arrivée d'un enfant dans son foyer :

- Si le foyer est composé de la mère de l'enfant, elle seule en bénéficie, puisque la personne qui vit maritalement avec elle bénéficie du congé de paternité et d'accueil de l'enfant.
- Si le foyer n'est pas composé de la mère de l'enfant, le congé peut être réparti entre les membres du foyer.
- Si le foyer se voit confier un enfant par le service départemental d'aide sociale à l'enfance, l'Agence française de l'adoption ou tout autre organisme français autorisé pour l'adoption, le congé peut être réparti entre les membres du foyer.

⁸ Article L. 513-1 de la sécurité sociale. <http://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/les-enfants-a-charge>

Dans le cas des couples d'hommes ayant eu recours à une GPA en toute légalité à l'étranger, le droit appliqué actuellement ne leur permet pas de répartir ce congé, alors que l'un et l'autre des deux parents participent effectivement à l'éducation de l'enfant du foyer.

L'APGL recommande, dans le cadre de couple de même sexe masculin qui se verrait accueillir un enfant dans le foyer, que le congé de paternité et d'accueil de l'enfant puisse être réparti entre les deux pères de l'enfant.

7. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

Réponse de l'APGL :

La Société française a connu une profonde évolution, en particulier dans la structure des familles. D'une composition traditionnelle dans les années 1950 avec une femme au foyer qui s'occupe des enfants et le mari au travail pour gagner l'argent, on a observé l'émergence des familles monoparentales et recomposées, suite aux divorces et aux séparations dans les cas de concubinages ou de PACS qui ont été de plus en plus courant. Depuis les années 1980, avec la dépénalisation de l'homosexualité, la diversité des familles s'est quant à elle enrichie des familles homoparentales, composées d'un couple de personnes de même sexe assumant effectivement leur homosexualité et assurant l'éducation d'un enfant.

La charge mentale reposant souvent sur la femme dans un couple hétérosexuel devrait être théoriquement répartie entre les deux personnes du couple homosexuel. Les couples de même sexe s'attachent à une répartition égalitaire, mais cette dernière est mise à mal lorsqu'il y a une différence sociale entre les membres du couple. Il est donc aussi important de penser la répartition du travail domestique en termes de classes sociales⁹.

De plus, le parent social, donc non-statutaire, peut éprouver la plus grande difficulté à se positionner non pas à cause de l'absence de lien biologique avec l'enfant du couple, mais à cause d'absence de légitimité dans le droit¹⁰. Ainsi, le fait de ne pas être reconnu comme « parent » par les autorités administratives incitent sans doute certains parents sociaux à se surinvestir dans la fonction parentale. Fort heureusement, bien que l'établissement de la filiation dans le droit français se trouve encore corseté par l'hétéro-normativité, la Société reconnaît de plus en plus le rôle parental des parents sociaux, à l'école par exemple.

8. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

Réponse de l'APGL :

Une récente étude montre que lors de la naissance du premier enfant, un écart de salaire entre hommes et femmes se creuse puis persiste¹¹. Pour mieux comprendre les mécanismes, les chercheurs ont comparé les revenus des membres du couple hétérosexuel et du couple de femmes. Dès la naissance du premier enfant, la femme du couple hétérosexuel subit une perte de revenu d'environ 20%, alors que son conjoint n'en subit aucune. La femme qui accouche dans le couple homosexuel subit quant à elle « seulement » ~10% de perte de revenu alors que sa

⁹ <https://www.nouvelobs.com/rue89/nos-vies-intimes/20170717.OBS2213/et-la-charge-mentale-chez-les-lgbt-ca-existe-oui.html>

¹⁰ Virginie Descoutures, Les mères lesbiennes, Paris, Presses universitaires de France, Le Monde, 2010

¹¹ https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/_attachment/382466

conjointe connaît une perte de ~5%. Cela suggère que cette dernière participe plus activement aux activités au foyer que ne le fait le père dans un couple hétérosexuel. Alors que dans les couples hétérosexuels la baisse de revenu demeure pendant plus de cinq ans, dans les couples lesbiens la baisse de revenu s'efface cinq ans après la naissance du premier enfant. Cette étude pointe sur la nécessité d'organiser des modes de gardes de l'enfant en bas âge pour permettre à la femme qui a accouché de reprendre une activité professionnelle, si elle le souhaite.

L'APGL incite donc les pouvoirs publics à intensifier les efforts pour permettre un meilleur accès aux crèches pour atteindre une meilleure égalité au sein du couple. De plus, elle s'associe au Conseil national des associations familiales (CNAFAL) pour réclamer une politique familiale faisant bénéficier des allocations familiales dès le premier enfant, alors que le système actuel favorise les familles de trois enfants et plus.

9. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Réponse de l'APGL :

Le télétravail ne bénéficie qu'aux professions pour lesquelles cela est possible. Des mesures dans les entreprises concernées sont déjà développées. Les mesures d'urgence sanitaires ont assouplies les règles du télétravail. Dans l'éventualité de repenser à la place du télétravail, une attention particulière devra porter sur la prévention des risques professionnels physiques et psycho-sociaux liés au télétravail.

10. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

Réponse de l'APGL :

Les mesures de confinement de l'état d'urgence sanitaire ont permis aux familles avec enfants de consacrer plus de temps aux échanges. La charge éducative pour assurer la continuité pédagogique s'est reposée sur les parents et a mis sous tension les relations entre les parents et leurs enfants. Les dispositifs de scolarité à distance avec un enseignant intervenant par visioconférence nécessitent :

- un matériel informatique (ordinateur, scanner, casque et webcam) et une connexion internet de qualité,
- un environnement familial calme pour que l'enfant puisse s'isoler,
- une implication concentrée des parents pour éviter que l'enfant n'éparpille son attention,
- un effectif d'élèves réduit pour permettre à l'enseignant de maîtriser son groupe d'élèves.

Ces conditions sont sans doute mieux remplies pour des familles aisées que les familles à faibles revenus.

11. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Réponse de l'APGL :

La solidarité intergénérationnelle s'entend aussi bien au niveau matériel que social. Dans un certain nombre de familles homoparentales, les liens entre les générations sont coupés du fait de la perception négative de l'homosexualité et de l'homoparentalité par une frange conservatrice de la population. Cette perception négative est attisée par des associations qui véhiculent une vision éculée de la Société et qui regrette que les familles françaises aient évolué vers plus de pluralité. Ces associations regrettent aussi l'émergence des nouvelles familles telles que les familles homoparentales, car elles considèrent que ces dernières sapent les fondements d'une Société qui a eu cours il y a un demi-siècle et basée sur le patriarcat.

Les parents et les enfants des familles homoparentales sont les victimes de ces agissements qui les privent de relations épanouies avec la génération des grands parents et du reste de la famille. L'APGL recommande aux pouvoirs publics de continuer à soutenir toutes les actions de sensibilisation contre les LGBTphobies, par exemple au travers de la DILCRAH. Par ailleurs, bien que l'APGL ne fût pas la bienvenue pendant plusieurs années, en rejoignant l'UNAF, elle pense qu'elle peut, par un « militantisme de visibilité », changer la perception négative de l'homosexualité et de l'homoparentalité.

Ce travail pour recréer du lien entre les générations ne peut se faire qu'avec le soutien des pouvoirs publics qui devront soutenir ses actions pour une meilleure représentativité au sein de cette instance.

COUR DES COMPTES

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

<p>Questionnaire Cour des Comptes</p>

Les réponses apportées à ce questionnaire s'appuient sur les travaux suivants de la Cour des comptes :

- Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017, chapitre X : Les soutiens fiscaux et sociaux aux familles en France : une mise en perspective internationale ;
- Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017, chapitre XI : Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens.

Le système français de soutien financier aux familles a été profondément réformé entre 2012 et 2015. Les mesures prises ont fortement augmenté les aides accordées aux familles nombreuses à faibles revenus et aux familles monoparentales et réduit les transferts financiers vers les familles les plus aisées. Elles ont consisté principalement en un plafonnement du quotient familial et une modulation du montant des allocations familiales en fonction des revenus et la revalorisation de certaines prestations accordées sous conditions de ressources. Le système a ainsi été rendu plus redistributif, et donc plus juste.

Dans le même temps, l'effort financier a été réorienté des aides monétaires à la garde d'enfant vers le financement de structures d'accueil collectif du jeune enfant, afin de privilégier le retour à l'emploi des parents d'enfants en bas âge. Cependant, l'objectif fixé par la COG 2013-2017 de création de 100 000 places supplémentaires en crèches n'a pas été atteint. De plus, de fortes disparités d'accès aux solutions de garde par un tiers selon le niveau de revenu subsistent et la réforme de la prestation monétaire du congé parental (PREPARE), dont le but était d'inciter à un retour plus rapide des parents sur le marché du travail après une naissance, s'est traduite par une forte baisse du recours à cette prestation et ne s'est pas accompagnée d'une augmentation du taux d'emploi des femmes.

1. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, définis au sein du PQE « famille », à savoir la prise en charge des frais liés à **l'accueil et à l'éducation des enfants**, la **lutte contre la pauvreté** familiale et la facilitation de la **conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle**, soient encore pertinents ?

En conclusion du chapitre XI de son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2017*, la Cour estimait que ses constats pourraient conduire les pouvoirs publics à envisager, à partir d'une meilleure prise en compte des évolutions de la famille, une hiérarchisation plus assumée des objectifs attachés aux dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles.

De fait, les objectifs assignés à la politique familiale définis au sein du PQE « famille » sont plus nombreux et plus ambitieux que ceux affichés par d'autres pays. Ainsi, plusieurs pays ont effectué des choix plus clairs que le nôtre en concentrant leur effort sur un nombre plus réduit d'objectifs sur lesquels ils obtiennent de meilleurs résultats.

- en Allemagne, les objectifs de la politique familiale rejoignent en partie les objectifs français : « la stabilité et l'inclusion sociale des familles, la bonne conciliation de la vie familiale et professionnelle, le bien-être et le développement de l'enfant, la réalisation des aspirations des enfants ».
 - dans plusieurs pays, comme les pays nordiques ou en Australie, la politique familiale s'est recomposée autour de l'unique objectif du « bien-être de l'enfant » ;
 - au Royaume-Uni, même si les objectifs de la politique familiale ne sont pas définis en tant que tels, l'action du Gouvernement a été structurée autour de projets assortis d'objectifs chiffrés visant, par exemple, à éliminer la pauvreté infantile à horizon de 2020 ou à ramener à une vie sociale normale 120 000 familles en difficulté ;
 - dans d'autre pays, l'objectif « d'égalité entre les hommes et les femmes », qui est plus large que celui de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, est fréquent.
2. Au titre des comparaisons internationales menées dans le cadre du rapport sur les soutiens fiscaux et sociaux aux familles en France, quelles seraient pour vous les conséquences du versement des **allocations familiales** dès le premier enfant ? De la même manière, quelles seraient les conséquences d'un retour à une **réelle universalité** dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?

Des allocations familiales sont versées dès le premier enfant dans certains pays (Belgique Suède, Danemark, Royaume-Uni). En France prévaut la volonté de

* Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens.

concentrer les allocations familiales sur les familles les plus répandues (deux enfants) ou nombreuses (trois enfants et plus).

La Cour a ainsi calculé, dans son rapport de 2017[†], que ne pas tenir compte du rang de l'enfant dans le calcul des allocations familiales reviendrait, à enveloppe constante, à servir une allocation à hauteur de 64 € par mois et par enfant à toutes les familles, soit près de 8,7 millions de familles avec enfants, ce qui augmenterait de 3,8 millions le nombre d'allocataires. Dans cette hypothèse, il s'agirait d'un transfert massif des familles de trois enfants et plus vers celles d'un enfant, ce qui ne serait pas pleinement cohérent. En effet, les familles de trois enfants sont plus modestes sur un plan statistique, en termes de revenu et, plus encore, de niveau de vie.

Dans l'hypothèse où l'on accorderait une allocation familiale au premier enfant aux 3,8 millions de familles ayant un enfant de moins de 20 ans, avec un montant égal à la moitié de celui servi aujourd'hui aux familles de deux enfants (et sans majoration d'âge), 2,1 Md€ de ressources supplémentaires devraient y être affectées, selon une évaluation de la CNAF.

Dans la situation actuelle, les familles ayant un seul enfant bénéficient d'autres allocations servies dès le premier enfant, dont le montant peut être plus élevé (aides au logement et aides à la garde d'enfant notamment). Par ailleurs, l'allocation de soutien familial, versée aux familles monoparentales dès le premier enfant, a un montant identique quels que soient le nombre et le rang des enfants.

La modulation des allocations familiales a divisé par deux puis par quatre leur montant au-delà de seuils qui varient selon le nombre d'enfants. Cette mesure a permis, toutes choses égales par ailleurs, une économie évaluée par la Cour en 2017 à 760 M€ par an. Sa suppression aurait un coût équivalent. Combinée à l'effet des autres réformes des dispositifs d'aide aux familles et notamment du quotient familial, la modulation des allocations familiales a conduit à aplanir la partie droite de la « courbe en U » caractéristique du système français d'aides aux familles avant les réformes[‡], qui accordait un soutien par enfant croissant avec le revenu à partir d'un certain niveau de revenu. La suppression de cette modulation conduirait à augmenter les aides publiques accordées aux familles aisées par rapport à la situation actuelle.

À l'instar de la France, les réformes menées dans les autres pays ont plutôt été dans le sens d'une modulation accrue des allocations familiales en fonction des ressources. Au Royaume-Uni, les allocations familiales ont été réduites pour les revenus élevés et supprimées pour les 15 % de familles les plus aisées. Au Danemark, elles ont été diminuées au-delà d'un revenu voisin de 100 000 € par an. En Allemagne, certaines

[†] Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017, chapitre XI : Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens.

[‡] Cf. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017, chapitre XI : Les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens. graphique n° 44 page 508.

prestations ont été davantage ciblées, même si l'Allemagne a aussi relevé en 2015 les prestations et les avantages fiscaux dans des conditions qui bénéficient aux familles aisées dans la limite d'un plafond.

3. Quels seraient les outils les plus pertinents pour améliorer **la prise en charge en France des familles monoparentales ?**

Dans la plupart des pays examinés par la Cour, les personnes seules avec enfants sont plus pauvres que les personnes seules sans enfant. Cette situation est cependant plus marquée en France. Ainsi, malgré les aides qui leur sont spécifiquement destinées, les familles monoparentales à faibles revenus demeurent plus vulnérables en France que dans d'autres pays. Les outils utilisés par les autres pays pour améliorer la prise en charge des familles monoparentales passent par un ciblage plus marqué des aides et un accent mis sur l'accueil des jeunes enfants.

En France, les familles monoparentales à revenus modestes (deux premiers quintiles de niveau de vie) sont celles qui bénéficient le plus des réformes menées depuis 2015, en particulier avec deux enfants ou plus. Les familles composées d'un parent isolé avec deux enfants et plus (soit 908 000 familles) sont très majoritairement « gagnantes », (96 %) jusqu'au troisième quintile de niveau de vie inclus. Le gain mensuel net atteint 162 € par mois pour la quasi-totalité des familles ainsi composées appartenant au premier quintile (392 000 familles). Ces familles ont en effet bénéficié de la revalorisation de l'allocation de soutien familial et du complément familial ainsi que de celle du RSA et de la création de la prime d'activité.

Pour aller plus loin, les mesures facilitant la garde du jeune enfant favorisent le maintien ou le retour vers l'activité professionnelle des mères, notamment des mères seules avec enfants.

4. Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ? Comment améliorer le taux de recours au congé parental ?

La loi du 5 août 2014 sur l'égalité entre les femmes et les hommes a transformé le congé de libre choix d'activité (CLCA) en prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE) pour les enfants nés à compter du 1er janvier 2015. Le double objectif de la réforme était, d'une part, de promouvoir le partage du congé parental entre les deux conjoints et, d'autre part, d'inciter à un retour plus rapide des parents sur le marché du travail après une naissance.

Le remplacement du CLCA par la PREPARE s'est traduit par une forte réduction du recours à cette prestation. De 2013 à 2019, le montant qui lui est consacré a baissé de 55 %.

Selon le bilan fait par la Cnaf en 2018, la nouvelle prestation s'avère moins utilisée, rarement partagée et peu attractive pour les pères. Le nombre de bénéficiaires de la nouvelle prestation a fortement baissé (-43%) en raison de la condition de partage par les deux parents, qui s'est traduite par une sortie massive du dispositif une fois les 24 mois de l'enfant atteints. En outre, le nombre de bénéficiaires dont l'enfant a moins de 2 ans a baissé de près de 25 %, cette diminution s'expliquant par un moindre attrait de cette prestation pour les familles, en raison de la baisse de son montant pour les familles aisées. La PREPARE est rarement partagée entre les deux parents (2,5 %), et ne semble pas avoir modifié le comportement des pères, puisque le nombre de bénéficiaires masculins est lui aussi en recul (18 750 en 2014, 16 850 en 2017).

Si l'on se réfère aux exemples étrangers analysés par la Cour en 2017, le congé parental y est davantage rémunéré, et plusieurs pays le conçoivent comme un véritable revenu de remplacement. Ainsi, il croît avec le salaire antérieur dans la limite de plafonds en Allemagne, en Autriche, en Suède et au Danemark, pour y atteindre respectivement jusqu'à 1 800 € 2 000 € 2 200 € et 3 700 € par mois d'après la base de données sur la famille de l'OCDE (chiffres 2013).

La Cour relevait cependant dans son rapport précité de 2017 qu'une incitation accrue au recours au congé parental par les pères conduirait à distribuer davantage d'aides à des ménages aisés ou relativement aisés, ce qui contredirait l'objectif d'un ciblage accru des prestations monétaires sur les familles à faibles revenus affirmé avec la modulation des allocations familiales et la revalorisation de prestations bénéficiant aux familles pauvres.

5. Quelles sont selon vous les **prestations familiales** qui mériteraient d'être réformées ?

Les orientations prises au cours des dernières années en matière de priorités et d'instruments de soutien aux familles pourraient être poursuivies :

- La politique d'accueil du jeune enfant a été réorientée vers le financement de structures. Cependant, de fortes disparités sont observées dans les taux de recours aux modes de garde selon les revenus, et entre les territoires. Ainsi, la question de l'accueil du jeune enfant ne se pose pas seulement en termes de nombre de places à créer, mais aussi de bonne articulation entre la nature, le volume et la localisation de l'offre d'une part et sa demande d'autre part. À cet égard, un dispositif d'analyse plus fine des besoins a commencé à être développé, mais reste encore à mettre en place.
- Un ciblage accru des prestations est souvent évoqué afin de réaliser des économies ou de concentrer le soutien de la collectivité sur les publics les plus prioritaires. Ainsi, une option pourrait être un plus fort ciblage des prestations en fonction des ressources, et par exemple l'abaissement du niveau des seuils de modulation des allocations familiales.

6. Pensez-vous qu'il serait pertinent de **lisser l'impact des allocations familiales et des prestations équivalentes** pour faciliter l'accueil d'enfants supplémentaires, notamment pour les familles d'un et de deux enfants ?

Comme en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie, la France recourt à trois modalités de soutien financier : des prestations monétaires, des avantages fiscaux et des prestations en nature correspondant au financement de services et d'équipements, notamment en matière d'accueil du jeune enfant.

La France se caractérise par un soutien monétaire croissant avec le rang de l'enfant. Ce soutien constitue une réponse au fait que, la prise en charge du coût de l'enfant étant seulement partielle, le niveau de vie des familles tend à se dégrader avec leur taille, les familles nombreuses étant plus fréquemment touchées par la pauvreté. Les études disponibles ne permettent cependant pas de mettre en évidence un lien significatif entre le montant des prestations monétaires et la taille des familles.

En revanche, la capacité des familles à bénéficier de modes de garde adaptés à un coût abordable est une des clés de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. La réorientation de la politique d'accueil du jeune enfant des prestations vers le financement des structures a ainsi eu pour but de privilégier le retour à l'emploi des parents de l'enfant en bas âge, particulièrement des mères qui assument l'essentiel des interruptions de carrière liées à son arrivée et son éducation. Elle peut permettre tout à la fois de faire progresser l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, d'augmenter l'offre de travail et potentiellement l'activité (l'exemple des pays nordiques démontre qu'une politique ambitieuse d'accueil des enfants dès leur plus jeune âge favorise un taux d'activité des femmes très élevé) et de remédier pour partie à la pauvreté de familles qui bénéficieraient dès lors de deux revenus d'activité.

7. Comment développer **l'accueil individuel** des enfants en bas âge par des assistants maternels ?

En 2017, la Cour avait constaté une baisse du nombre de solutions de garde s'agissant des assistantes maternelles, ce qui soulevait la question de l'adaptation de ce mode de garde en termes de qualité et de localisation territoriale. Des premières réponses avaient alors été esquissées par les pouvoirs publics (maisons d'assistantes maternelles, accent mis dans le plan d'action pour la petite enfance de novembre 2016 sur leur formation continue), mais restaient à mettre en œuvre.

Plus largement, la question de l'accueil du jeune enfant ne se pose pas seulement en termes de nombre de places à créer, mais de bonne articulation entre la nature, le volume et la localisation de l'offre d'une part et sa demande d'autre part.

8. Les dispositifs **d'aide à la parentalité** doivent-ils être améliorés ?

La Cour a souligné dans un référé de 2013[§] la dispersion et le caractère peu lisible des dispositifs d'aides à la parentalité. Depuis lors, la loi de finances pour 2014 a acté le désengagement de l'État de leur financement, et a implicitement conduit à confier leur pilotage à la branche famille. Celle-ci a ainsi renforcé la structuration de ces dispositifs, notamment s'agissant de la médiation familiale, des réseaux d'écoute et d'appui aux parents, des lieux d'accueil enfants-parents et des espaces de rencontre. Les Caf ont également renforcé la dimension familiale des services proposés par les centres sociaux qu'elles financent. Le financement des dispositifs de soutien à la parentalité a plus que doublé depuis 2013, représentant 67,2 M€ en 2018.

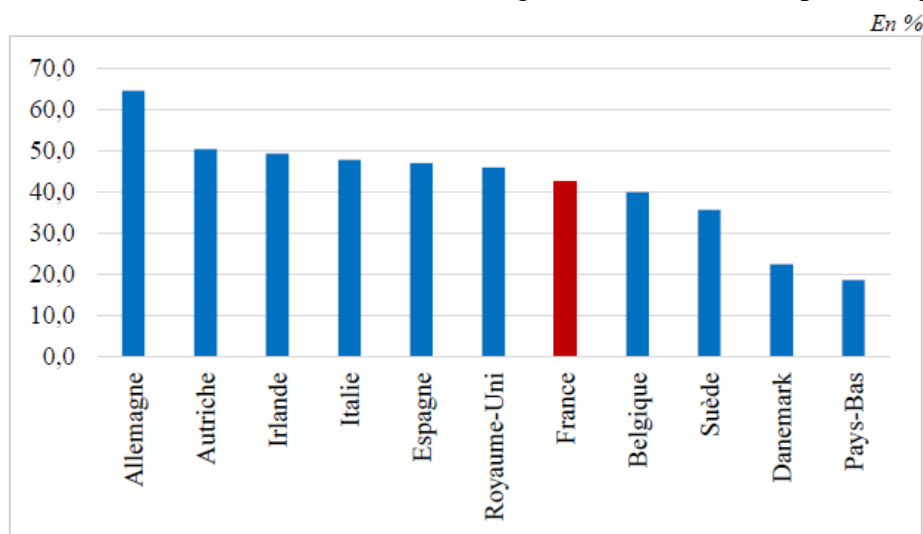
Ces actions doivent néanmoins être conduites dans le souci d'impliquer les partenaires locaux, au premier rang desquels le Conseil départemental pour ce qui concerne ses compétences en matière d'aide sociale à l'enfance (espaces de rencontre, médiation familiale), et les communes et intercommunalités pour ce qui concerne les REAAP et les LAEP, en particulier dans le cadre de la politique de la ville et plus généralement des territoires sur lesquels l'accueil formel est moins développé. Le déploiement des conventions territoriales globales doit être l'occasion de matérialiser des partenariats durables les impliquant plus étroitement.

9. Quelles seraient selon vous les mesures prioritaires pour progresser dans **la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle** ?

En France, la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle est facilitée par une offre d'accueil du jeune enfant substantielle et financièrement accessible. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, la France fait partie des pays où les enfants de moins de trois ans sont relativement peu gardés par leurs seuls parents, mais davantage qu'au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède.

[§] Référé sur l'action sociale de la branche famille à destination de la jeunesse du 22 mars 2013

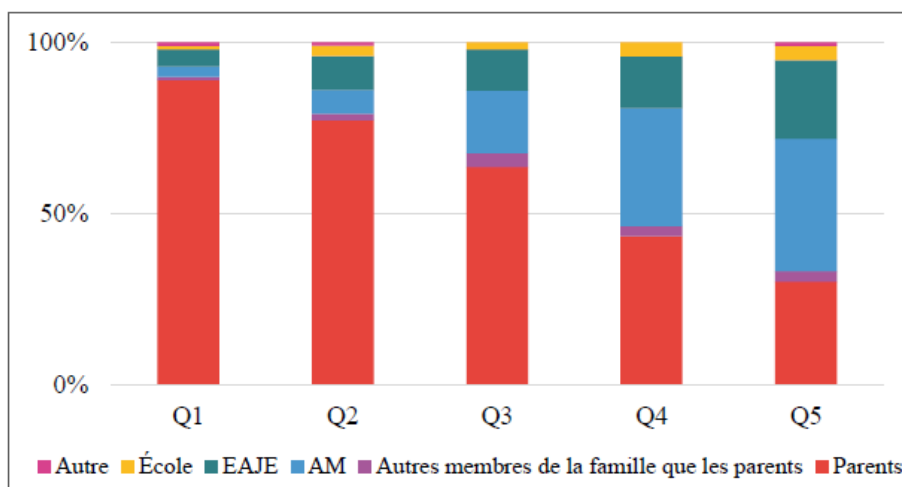
Part des enfants de moins de trois ans gardés exclusivement par leurs parents



Source : Eurostat.

En France, il est constaté des disparités d'accès en matière de garde par un tiers selon le niveau de revenu des ménages (cf. graphique ci-dessous). L'inactivité d'un parent et la garde de l'enfant par ce parent tendent à se renforcer mutuellement.

Mode de garde principal des enfants de moins de 3 ans selon le niveau de revenus (2013, par quintile)



Source : DREES.

La corrélation entre le niveau de revenu et le taux de recours à un mode de garde externe s'explique par le fait que les ménages comportant des inactifs ont à la fois un revenu moindre et la possibilité matérielle de garder eux-mêmes leur enfant. Toutefois d'autres explications sur les disparités françaises en matière de recours à un mode de gardes peuvent être avancées : des désajustements locaux de l'offre par rapport à la demande plus prononcés en France, avec des places d'accueil, notamment en établissement, qui seraient insuffisantes dans les agglomérations et quartiers

comportant une proportion importante de familles modestes, une préférence dans l'attribution des places en faveur des parents qui travaillent et des raisons culturelles propres aux ménages dont l'un des parents est inactif.

Dans les pays nordiques, le modèle en matière de garde d'enfants (un accueil généralisé en établissement succède à une première année au cours de laquelle un congé parental bien rémunéré est offert) est plus affirmé qu'en France, ce qui peut expliquer la meilleure performance de ces pays au regard du double objectif du maintien d'une fécondité importante et de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

La hausse de l'activité professionnelle des mères peut aussi résulter d'actions plus fortement ciblées visant à contrer le faible taux de recours des familles les plus précaires, nombreuses ou éloignées de l'emploi, aux services de garde. En Suède, la contribution des parents pour l'accueil de leurs enfants en crèche se réduit pour le deuxième et le troisième enfant, puis disparaît à partir du quatrième et les parents sans emploi bénéficient de surcroît de conditions d'accès plus favorables que ceux avec emploi. Au Royaume-Uni, un droit à des heures d'éducation gratuite est accordé dès deux ans aux enfants dont les parents perçoivent certaines allocations ou minima sociaux. En Belgique, un système de priorités dans l'accueil des enfants a été introduit, visant à accroître les chances d'attribution d'une place de crèche aux familles à bas revenus ou monoparentales.

Des initiatives prises en France peuvent également être citées, par exemple le label « crèche à insertion professionnelle » attribué aux établissements qui réservent 30 % de leurs places aux enfants de moins de 3 ans dont le parent bénéficiaire est engagé dans une démarche active de recherche d'emploi et garantissent par ailleurs une place jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle lorsque le parent en question trouve un emploi.

**CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DES TRAVAILLEURS CHRÉTIENS
(CFTC)**

Réponse CFTC au Questionnaire

Table ronde avec les organisations syndicales représentatives des salariés

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

1. Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?

L'objectif n°1 fixé à la branche famille se trouve dans le Programme Qualité Efficience (PQE), annexé au projet de loi de financement de la Sécurité Sociale : « contribuer à la compensation financière des charges de famille » reste la finalité première du dispositif français de politique familiale.

Les prestations familiales et les interventions d'action sociale versées ou financées par les Caf constituent donc le cœur de la politique familiale :

- les prestations familiales visant à compenser en partie la charge d'entretien de l'enfant (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation de base de la Paje, primes de naissance/d'adoption, allocation de rentrée scolaire)
- les prestations d'accueil du jeune enfant (CMG, PreParE, versement de la PSU aux EAJE)
- les prestations liées à la maladie ou au handicap de l'enfant (AEEH et AJPP)
- les dépenses d'action sociale (aides aux vacances, centre de loisirs, soutien à la parentalité) ;

À l'origine consacrées aux prestations destinées aux familles, la branche famille a vu progressivement s'élargir le champ de ses interventions en devenant le payeur des allocations logement et de la plupart des minima sociaux. Puis, à partir des années 90, on a assisté à un tournant dans la dynamique des prestations sociales à vocation redistributive, celles consacrées à la prise en charge partielle des charges de famille ont vu leur montant global stagner inexorablement, tandis que trois autres domaines prenaient le relais avec, à l'inverse, une croissance dynamique : la lutte contre la pauvreté, les charges de logement des ménages modestes, et l'aide à la conciliation entre vie familiale et professionnelle au travers du développement de la prise en charge des coûts d'accueil et de garde des jeunes enfants. Cette évolution importante des priorités de l'action de l'État en matière de redistribution des revenus a été rapidement traduite dans la politique familiale par ce qu'elle correspondait à l'évolution et aux besoins des familles françaises qui évoluent et dont les besoins changent.

S'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises, cela a toujours été l'objectif de la politique familiale. Les Caf ont toujours développé un travail de proximité, d'accompagnement et d'écoute des familles pour toujours mieux connaître leurs besoins et y répondre. Elles doivent aujourd'hui notamment tenir compte du fait que la notion de « famille » a beaucoup changé. Outre les familles monoparentales, de plus en plus nombreuses, la politique familiale actuelle peut-elle s'adresser en même temps à la « famille élargie » qui englobe les lignées intergénérationnelles et les collatéraux, la famille « nucléaire » qui se limite aux parents et enfants vivant au sein d'un même logement, ou doit-elle s'en tenir à une vision centrée autour des enfants et de leurs parents (éventuellement au sein de familles recomposées) ?

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

La politique familiale doit également évoluer et s'accorder sur les termes « enfant » et notamment sur la notion d' « enfant à charge », mais aussi sur un âge précis (18 ans ? 21 ans ? 25 ans ?).

Par ailleurs, il se pourrait que les Caf doivent élargir leurs allocataires à des publics plus larges que les familles avec enfants.

2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

Pour la CFTC, les objectifs traditionnels de la politique familiale sont plus que jamais pertinents. Les besoins des familles en termes d'accueil et d'éducation des enfants, de lutte contre la pauvreté familiale et de conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle sont considérables. Mais ces besoins considérables et non satisfaits faute de moyens humains et financiers, sont en « concurrence » avec d'autres missions qui ont été assignées à la politique familiale et qui se sont empilées au fil du temps : RSA, allocations logement, AAH, AVPF, pensions alimentaires ...

La politique familiale « à la française » que beaucoup de pays nous enviaient et qui nous a longtemps permis de concilier l'un des meilleurs taux de natalité en Europe avec un taux d'activité des femmes tout aussi intéressant a du plomb dans l'aile depuis quelques années. Les politiques publiques à l'égard des familles n'ont cessé de se dégrader :

- Le quotient familial de l'impôt sur le revenu a été plusieurs fois revu à la baisse ;
- Le plafond de ressources pour bénéficier des différentes prestations a été également abaissé à plusieurs reprises ;
- Il a encore été diminué de 15 euros en avril 2018, pour l'aligner sur le montant du complément familial ;
- Les coups de rabot (réduction ou non revalorisation) se sont succédé sur la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ;
- Les aides au logement, destinées à faciliter l'accès à un logement décent pour les familles aux faibles ressources, ont subi des baisses importantes et brutales ;
- La mise en place de la « modulation des allocations familiales » qui est en réalité une mise sous condition de ressources a eu pour résultat des allocations familiales divisées par 2, voire par 4
- Ce ciblage soudain et cette remise en cause déguisée du principe d'universalité ont provoqué dans beaucoup de familles le sentiment de contribuer de plus en plus aux efforts demandés par les politiques publiques mais sans bénéficier d'aucune aide ou compensation.

Il semblerait que l'Etat providence ait décidé de consacrer une somme globale et à peu près constante (disons environ 3% du PIB) aux prestations sociales en général. Ces prestations sociales sont servies majoritairement par les Caf mais il est évident qu'un déplacement très fort s'était produit sur l'utilisation de ces ressources, qui ont très peu évolué tandis que des risques nouveaux sont venus se substituer (ou s'ajouter) à l'objectif initial de contribuer à la compensation des charges de famille. Les prestations d'entretien qui représentaient la totalité de la politique familiale au sortir de la seconde guerre mondiale (jusqu'à plus de 4 % du PIB), n'en représentaient plus que 1 % en 2018, après une décroissance régulière depuis le milieu des années cinquante. C'est l'objectif de lutte contre la pauvreté, au travers du développement des minima sociaux, l'allocation pour adultes handicapés (AAH et l'allocation de parent isolé (API) d'abord, puis le RSA et la prime d'activité, qui a contrario ont pris la place prépondérante, représentant 1,14 % du PIB en 2018.

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

Les aides à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, autour du développement des aides à l'accueil des jeunes enfants, ont connu pour leur part une croissance rapide à partir du milieu des années quatre-vingt, puis une stabilisation entre 0,45 % et 0,5 % à partir du milieu des années deux mille, avec une inflexion à la baisse en 2018.

Les objectifs traditionnels de la politique familiale sont toujours pertinents mais se sont vu progressivement concurrencés par d'autres objectifs sociaux, qui ont mobilisé progressivement une part croissante des ressources... à enveloppe constante.

Et le rapport de l'IGAS commandé par Adrien Taquet sur les modes d'accueil pourrait venir accentuer ce phénomène. Il suggère que la CNAF puisse remplacer la PMI dans certaines de ces fonctions comme l'agrément et le contrôle des EAJE. La CNAF n'est pas opposée à une expérimentation allant dans ce sens. Elle considère qu'il est d'intérêt général de permettre à la PMI de bien faire son travail et donc de la décharger de missions annexes pour qu'elle puisse se concentrer sur son cœur de mission. La branche famille pourrait à terme reprendre les activités de la PMI en ce qui concerne les EAJE à l'exception, bien évidemment, de ce qui est strictement médical et qui fait partie des missions intrinsèques des PMI.

3. Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les **allocations familiales** dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?

Le bilan démographique de la France en 2019 indique que l'espérance de vie continue d'augmenter et l'indicateur conjoncturel de fécondité ne baisse plus. Il est en effet resté au même niveau en 2019 qu'en 2018 : 1,84 enfant en moyenne par femme, alors qu'il avait diminué les années précédentes, passant de 2,02 enfants en 2010 à 1,84 en 2018.

Même si la moyenne européenne est de 1,59 enfant par femme et que la France reste le pays d'Europe où la fécondité est la plus élevée, il n'en demeure pas moins que cet indicateur avait auparavant baissé pendant 4 années consécutives et que la crise sociale et économique qui s'annonce risque de le faire plonger à nouveau. Les politiques sociales et familiales doivent plus que jamais en amortir le choc. Verser les **allocations familiales dès le 1^{er} enfant** pourrait être un signal très positif.

Dès l'origine, les allocations familiales, à vocation universaliste, constituent le pôle central de la politique familiale « à la française », avec pour objectif d'apporter une aide financière à toutes les familles à partir du moment où elles ont au moins deux enfants à charge, et avec un barème plus élevé à partir de trois enfants ; en 2018, elles représentent encore un peu plus de la moitié des dépenses de prestations d'entretien pour environ 17 milliards d'euros. Elles ont même représenté les 2/3 à différentes périodes antérieures (années 60, fin 80 et début 90) ; Depuis le début, la CFTC, qui préside le conseil d'administration de la CNAF depuis sa création et connaît bien l'histoire et l'évolution de la politique familiale, a toujours été **contre la modulation des allocations familiales**. Parce que c'est une atteinte au principe fondamental d'universalité, qui assure la cohésion sociale et qui a toujours fait consensus. Même si, en période de crise, il faut momentanément résoudre les problèmes de pauvreté qui touchent certaines familles et s'orienter vers un meilleur ciblage des bénéficiaires pour assurer une véritable solidarité envers les familles qui en ont le plus besoin, les allocations familiales doivent rester universelles pour que tous les enfants naissant sur notre territoire soient également considérés et que soit pris en compte le « coût de l'enfant ».

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

Alors que toutes les prestations familiales (à l'exception de l'allocation de soutien familial) sont déjà soumises à conditions de ressources ou à des plafonds changeants et complexes, alors que l'objectif est de simplifier les procédures et l'instruction des dossiers dans les CAF, les allocations familiales étaient la seule prestation simple à gérer et qui n'occasionnait ni erreurs, ni risques d'indus. En créant deux plafonds – différents en fonction du nombre d'enfants - et un dispositif de lissage pour atténuer les effets de seuil, cette mesure a complexifié la seule prestation qui était simple et lisible pour toutes les familles. De plus, elle a occasionné une charge de travail importante dans les CAF dont les effectifs sont déjà insuffisants.

De plus, cette modulation - qui pour l'instant préserve un semblant d'universalité - pourrait très vite aboutir à une suppression des allocations pour les familles aisées étant donné la faiblesse des montants versés (32,99 € par mois pour une famille de 2 enfants).

Si l'on n'y prend pas garde, cette première remise en cause du principe d'universalité pourrait être la porte ouverte au démantèlement d'une politique qui faisait consensus depuis 1945. Une fois la modulation mise en place, rien ne pourra empêcher le gouvernement de revoir les plafonds à la baisse ou, pire, de mettre sous conditions de ressources des prestations d'autres branches comme l'assurance maladie ou la retraite.

Personne ne peut contester que si la France connaît depuis 1945 l'une des démographies les plus dynamiques d'Europe conjuguée à l'un des taux d'emploi féminin les plus élevés, c'est grâce à sa politique familiale et à son principe fondamental d'universalité. Contrairement à beaucoup de pays, et notamment l'Allemagne, la France est capable d'assurer le renouvellement des générations et peut envisager avec une certaine sérénité le financement pérenne de notre système de retraite.

Toutefois, les coups de rabot portés à la politique familiale ces dernières années commencent à se faire sentir : entre 2010 et 2019, le taux de fécondité est passé de 2,03 à 1,84 enfant par femme, soit le plus bas niveau enregistré depuis la 1^{ère} Guerre mondiale ! Pour la CFTC, ces résultats appellent donc à la plus grande vigilance quant aux décisions prises en matière de politique familiale.

Certains pensent qu'il faut conditionner les allocations aux ressources des parents. Pour la CFTC, les aides aux familles ne doivent pas tenir compte des ressources. Sinon, cela revient à confondre la politique familiale avec la politique sociale. La politique sociale doit corriger les inégalités de revenus, par l'impôt et par des aides sociales soumises à redistribution horizontale, des célibataires et des couples sans enfants vers les familles avec enfants. La nature des allocations familiales justifie qu'elles ne soient pas soumises à conditions de ressources, tout comme ne sont pas soumis conditions de ressources. C'est d'ailleurs le cas de la majorité des prestations familiales qui sont déjà sous condition de ressources. Les allocations familiales, au contraire, sont destinées à assurer une à conditions de ressources les remboursements médicaux.

Il faut donc conserver le caractère universel des Allocations familiales. Elles n'ont pas été conçues pour être l'outil d'une politique de redistribution mais pour aider toutes les familles. Pour ce qui est de la justice sociale, les familles aisées participent déjà proportionnellement, compte tenu de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Enfin, il existe un danger majeur à conditionner les allocations familiales : un risque de délitement de la société. L'universalité qui permet à chacun d'avoir droit à quelque chose est décisive dans la construction d'une solidarité entre les différents groupes sociaux. En acceptant cette modulation, on accepte de voir se mettre en place une société dans laquelle une partie croissante de la population (les plus riches – qui seront d'ailleurs plus ou moins « riches » en fonction des différentes prestations) se retrouve dans l'obligation

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

d'assumer, par l'impôt et les cotisations, le financement de prestations dont elle ne bénéficie pas. Très vite, cette partie de la population ne se sentirait plus concernée par les allocations familiales et s'en désintéresserait. Les allocations deviendraient une prestation pour les pauvres avec le risque, alors, de devenir une pauvre prestation. Si on se contente de cibler les plus précaires, on finit par créer une fracture entre les bénéficiaires et ceux qui les financent. Cela met en danger la nature solidaire de notre système de protection sociale. On court alors le risque de voir baisser les prestations, faute de consensus, comme c'est le cas pour les minima sociaux. Car, comme l'affirment plusieurs économistes, « contrairement aux idées reçues, l'universalité est la meilleure arme pour lutter contre la pauvreté ».

4. Quel regard portez-vous sur la réforme du congé parental de 2015 ayant mis en place la PREPARE ?

Rappelons tout d'abord que, depuis sa création en 1977, le congé parental a connu trois réformes majeures : la première en 1994, la seconde en 2004 et la plus récente en 2015.

L'allocation parentale d'éducation a quant à elle été instaurée en 1985, afin que le parent qui prenait un congé parental puisse bénéficier d'une aide financière, sous certaines conditions. Elle n'était au départ versée qu'à partir du 3^{ème} enfant. En juillet 1994, elle est ensuite étendue au 2^{ème} enfant.

Puis, en juillet 2004, est créée la PAJE (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant) qui regroupe tous les dispositifs ayant trait à l'accueil d'un enfant au foyer. C'est dans ce cadre que sont créés le CLCA (Complément de Libre Choix d'Activité) qui étend l'indemnisation dès le 1^{er} enfant mais seulement pour une période de 6 mois mais aussi le COLCA (Complément Optionnel de Libre Choix d'Activité), plus court mais mieux rémunéré.

L'objectif du congé parental est de permettre aux parents (et pas seulement à la mère !) de concilier leur vie professionnelle et familiale, sans que la carrière du parent concerné soit pénalisée. Or **la dernière réforme du congé parental** au 1^{er} janvier 2015 - **à laquelle la CFTC s'était toujours opposée - a clairement raté son but** et le Rapport 2019 de l'Observatoire National de la Petite enfance nous donne raison :

La baisse du nombre de bénéficiaires de la PreParE est indéniable. Avec une diminution de 21,4% entre 2017 et 2018, la tendance à la baisse du nombre de bénéficiaires de la PreParE se poursuit. Deux facteurs concourent à ce résultat : une baisse du recours à l'entrée du dispositif et une sortie massive des familles de la PreParE après 24 mois de versement. En effet, la prestation n'est que très peu partagée entre les deux parents, depuis que le dispositif a été rendu obligatoire.

En effet, si la part des pères au sein des bénéficiaires augmente légèrement entre 2017 et 2018, pour atteindre 6 % des bénéficiaires en juin 2018 contre 5,1 % en juin 2017, leur proportion reste très faible. Le dispositif d'incitation au partage qui a accompagné la création de la PreParE en 2015 a donc eu un effet très marginal sur le recours des pères. De plus, près des trois quarts des pères optent pour un congé parental à taux réduit. Parmi eux, 7 sur 10 ont une activité réduite entre 51 et 80 % d'un temps complet alors que les mères sont plus nombreuses à avoir recours au complément d'activité à taux plein. En 2018, la part des mères bénéficiaires de la prestation à taux plein reste deux fois plus élevée que celle des pères (respectivement 54 % et 26 %).

Par cette mesure, la loi « pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes » voulait imposer un partage plus équilibré des responsabilités parentales mais, pour la CFTC, il est évident que le partage des responsabilités familiales ne peut pas être imposé par une loi. Le but inavoué n'était-il pas plutôt de faire des économies ? De plus, on peut surtout remarquer qu'en réalité ce « choix » n'en est pas un et que, étant donné

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

la très faible indemnisation de ce congé, le couple a vite fait le calcul pour savoir, entre le salaire des deux parents, lequel aura le moins d'impact sur le budget familial et une perte de niveau de vie.

Pour la CFTC, les politiques publiques doivent tenir compte des besoins et des aspirations des familles et ne pas priver les couples de leur liberté dans leurs choix et l'organisation de leur vie familiale. Il n'appartient pas à l'Etat de décider à leur place. Chaque famille doit pouvoir choisir le mode de garde et l'éducation qu'elle souhaite donner à son enfant. Si l'un ou l'autre des parents souhaite interrompre sa carrière pour consacrer plus de temps à son enfant en matière de soins et d'éducation, il doit pouvoir le faire sans sacrifier sa carrière ou le budget familial.

Si, par contre, les parents souhaitent tous les deux continuer leur carrière et faire garder leur enfant, ils doivent pouvoir trouver facilement et à proximité de leur domicile un mode de garde qui leur convienne, qu'il soit collectif (crèche) ou privé (assistance maternelle).

Pour la CFTC, quel que soit le choix des parents, il doit être réel, pris en connaissance de cause et après réflexion. Il ne doit jamais résulter d'un manque de perspectives et être une contrainte ou un choix par défaut. C'est pourquoi, elle propose donc que le calcul de l'indemnité soit fait sur le salaire des deux membres du couple, ainsi l'interruption d'activité aurait les mêmes conséquences en termes de revenus sur l'un ou l'autre des parents.

5. Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?

Selon nous, au-delà d'un besoin de simplification urgente des dispositifs et des prestations en général, ce sont avant tout les prestations concernant le congé parental et le congé paternité qui mériteraient d'être réformés rapidement.

Il faut dire que la France n'est pas très en avance en la matière et ce n'est pas la directive sur « l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents » adoptée récemment par le Parlement Européen qui va changer grand-chose. On est très loin du congé parental de la Suède qui propose 480 jours, à se répartir entre le père et la mère, un congé rémunéré à hauteur de 78% du salaire du parent.

En Europe, **le congé parental** est aujourd'hui rémunéré au maximum à un tiers du salaire minimum. En France, le PreParE peut donc aller de 400,39 euros à taux plein à ... 149,31 euros pour un taux partiel compris entre 50% et 80%. Pourtant la CFTC et toutes les organisations syndicales avaient demandé au Président Macron de « soutenir le projet de directive sur l'équilibre vie privée-vie professionnelle » et d'être en « cohérence » avec son engagement de faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une grande cause nationale. Il est donc urgent de réformer le congé parental car tant que cette prestation restera si faible (de 149,31 à 400,39 euros par mois, selon que le parent réduit son activité ou l'interrompt complètement) et que les écarts de salaire persisteront entre les hommes et les femmes, le partage du congé parental restera un vœu pieux. Cette réforme doit donc permettre aux familles d'avoir le nombre d'enfants qu'elles désirent mais aussi la liberté dans l'organisation de leur vie familiale et professionnelle.

Pour la CTC, **l'échec de la PreParE nous oblige à repenser le congé parental** d'une façon plus globale, non plus en distinguant des congés et des rôles qui seraient différents et ciblées tantôt en direction du père et tantôt en direction de la mère. En réalité, il faut envisager une nouvelle prestation à l'aune de la parentalité et de la conciliation ; parentalité et conciliation qui devraient concerner les deux parents exactement de la même

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

façon. La Directive européenne sur la conciliation vie familiale/vie professionnelle nous invitait à cette réflexion et il nous semble que le moment est venu de la prendre en compte.

Pour la CFTC, le seul moyen de répondre aux aspirations des familles, c'est de créer les conditions d'une meilleure conciliation vie professionnelle/vie familiale. Une grande majorité des pères et des mères de jeunes enfants travaillant à temps complet souhaiteraient réduire leur temps de travail ou cesser leur activité pour se consacrer davantage à leurs enfants. Par ailleurs, les entreprises doivent également prendre en compte cet élément car les salariés parents répètent année après année dans le « baromètre annuel de la conciliation entre vie professionnelle, vie personnelle et familiale » de l'OPE¹ que leur employeur « ne fait pas grand-chose pour les aider à concilier vie professionnelle et vie personnelle ».

Certes, peu indemnisé, comme c'est le cas aujourd'hui, le congé parental impacte peu les dépenses publiques. Mais des études ont démontré qu'un congé parental mieux indemnisé et réellement choisi pourrait avoir des effets positifs sur la santé des mères mais également sur le bien-être et le développement de l'enfant. La CFTC souhaite donc un congé parental beaucoup mieux indemnisé. Si c'est la formule actuelle de la somme forfaitaire qui est maintenue, il faudrait qu'elle soit réévaluée (à 700 euros par exemple à temps plein). Mais la solution idéale – qui serait moins défavorable aux femmes et qui se pratique dans beaucoup de pays européens – ce serait un pourcentage du salaire que le parent gagnait avant ce congé (60 à 70%, par exemple).

Certes, cela pèsera momentanément un peu plus sur les finances publiques mais il ne faut perdre de vue que cela peut aussi permettre d'éviter des effets négatifs à long terme et notamment des dépenses supplémentaires dans les domaines de l'éducation, la santé, les minima sociaux ...

Par ailleurs, les enfants étant tous différents et n'ayant pas tous les mêmes besoins, la CFTC souhaite un congé parental plus souple et qui ne s'arrête pas brutalement aux 3 ans de l'enfant. La CFTC souhaite qu'il puisse par exemple aller jusqu'aux 18 ans de l'enfant et qu'il puisse être fractionnable. En effet, au-delà de la petite enfance, il peut arriver que les enfants, notamment à l'adolescence, puissent avoir – pour une courte période - besoin d'une présence parentale renforcée. Il convient également de ne pas oublier les enfants porteurs de handicap pour lesquels nous manquons cruellement de structures d'accueil et/ou de soins adaptées (à commencer par les crèches !); ce qui oblige très souvent les mères à arrêter pour un temps très long toute activité professionnelle. Ce besoin est d'autant plus important que beaucoup de handicaps sont diagnostiqués longtemps après les 3 ans de l'enfant.

Quant au congé paternité, depuis le 1^{er} avril, il est passé de 5 à 8 semaines en Espagne. Rémunéré à 100 %. En 2021, il sera de 16 semaines. De quoi faire pâlir d'envie les nouveaux pères français et leurs maigres 11 jours de congés paternité. La mesure avait été adoptée en Espagne en juin 2018 à l'unanimité par les députés espagnols, et « sans aucune abstention ». L'objectif clairement affiché était de « lutter contre la discrimination et les inégalités hommes-femmes » Et qu'importe le coût. Selon le quotidien *El Pais*, le congé paternité devrait accroître les dépenses de 226 millions pour l'Etat et 53 millions pour les entreprises. Mais la société s'y retrouve.

Cette nouvelle avancée en Espagne souligne le retard de la France par rapport à ses voisins Européens. En janvier 2017 l'Assemblée nationale avait adopté en première lecture un texte pour porter la durée de ce congé à 4 semaines mais la mesure a été enterrée. Son coût était estimé à plus de 500 millions d'euros par an, ce qui avait conduit le gouvernement d'alors à s'y opposer.

¹ Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

En 2018 quatre ministres – Marlène Schiappa, Agnès Buzyn, Gérald Darmanin et Muriel Pénicaud – ont confié à l'IGAS une mission d'expertise sur le congé de paternité ou d'accueil de l'enfant. L'objectif était de favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes. L'IGAS a proposé un allongement de ce congé... Proposition restée sans suite.

Outre l'Espagne, la France se situe très loin derrière des pays comme la Suède, la Norvège, l'Autriche, la Slovénie, le Danemark, la Finlande, la Lituanie, la Bulgarie. Et, si on ajoute le congé parental prévu pour inciter les pères à s'arrêter de travailler pour s'occuper de leurs enfants, l'Allemagne, pourtant réputée traditionnelle, est mieux placée. Le congé parental d'une durée maximale de quatorze mois est à partager entre les deux parents. Ils peuvent être rémunérés 67% du salaire net avec un plafond de 1800 euros par mois.

6. Quel bilan faites-vous, à mi-parcours, de la **convention d'objectifs et de gestion (COG)** signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2018-2020 ?

Nous sommes à mi-parcours de la COG. Cette COG, difficilement négociée et adoptée qui n'a pas toujours fait l'unanimité, promet un bilan intermédiaire mitigé, notamment en termes de création de places d'accueil en crèche dont l'objectif a pu sembler modeste : 30 000 places d'ici 2022.

Le résultat quantitatif de 2018 en **nombre de places** est modeste comme chaque première année de COG mais les résultats 2019 s'annoncent meilleurs, tant en créations de places nettes qu'en décisions de créations. Par ailleurs, la COG comporte aussi comme objectif la prévention des fermetures de crèches. Rappelons cependant que la branche Famille, même si elle tient une place importante dans les politiques publiques de la petite enfance, financièrement notamment, n'est pas décisionnaire. Il y a beaucoup d'intervenants (gestionnaires municipaux, associatifs et les municipalités, pour qui pourtant la petite enfance n'est pas une compétence obligatoire réglementaire).

Globalement, les **bonus handicap et mixité sociale** semblent jouer leur rôle. Le bonus handicap a été rapidement été élargi au-delà du critère de l'Allocation d'Education de l'Enfant Handicapé (AEEH). C'était l'approche efficace et nous devrions atteindre un résultat conforme aux prévisions. Le bonus mixité sociale a été octroyé à un quart des établissements, soit à environ 70 000 / 80 000 places. Il répond à des critères objectifs de participation financière des familles.

En ce qui concerne la création de Relais d'Assistants Maternels (RAM), futurs Relais Petite Enfance (REP) et qui devraient jouer un rôle de plus en majeur dans l'accompagnement des assistants maternels, nous en dénombrons 3200 RAM sur tout le territoire national. Alors que notre objectif est d'atteindre un ETP d'animateur de RAM pour 70 assistantes maternelles, nous sommes déjà à 77 assistantes maternelles par ETP d'animateur en 2018 contre 81 en 2017. Nous croyons aux RAM. L'objectif COG est de financer 1000 ETP supplémentaires d'animateur d'ici 2022.

7. En particulier, estimez-vous que les objectifs en matière de création de **places en crèches** seront tenus ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont pour vous les principales difficultés pour tenir les objectifs ?

Les objectifs devraient être tenus mais, d'après le Rapport 2019 de l'ONAPE (Observatoire National de la petite enfance), la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans est passée de 57,7 places en 2016 à 58,9 places en 2017. Insuffisante et très inégale, cette capacité théorique de 58,9 places se répartit comme suit :

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

- 33,4 places : Assistant maternel employés directement par les parents
- 19,5 places : Etablissement d'accueil du jeune enfant
- 2 places : Garde au domicile par un salarié
- 4 places : Ecoles maternelles (pour les enfants de 2 ans)

Cette légère hausse du nombre de places s'explique par une baisse des naissances plus importante que le nombre de places d'accueil créées. En tout, 1,36 million de places sont proposées aux parents principalement par les assistants maternels et les structures d'accueil collectif. L'accueil proposé par les 296.000 assistants maternels employés directement par les parents reste prépondérant, bien qu'en baisse (de 2,9 % en 2017).

De fortes disparités territoriales sont à noter, avec une capacité d'accueil qui varie de 10 places pour 100 enfants en Guyane à 93 places en Haute-Loire. En Île-de-France, Paris et les Hauts-de-Seine bénéficient des capacités d'accueil les plus élevées, avec près de 74 places, mais seulement 32 places en Seine-Saint-Denis.

Par ailleurs, en matière d'accès à la crèche, comme dans beaucoup d'autres domaines, des inégalités sociales au sein de la population persistent et se creusent. Seulement 5% des enfants issus de milieux défavorisés sont accueillis en crèche, contre 22% pour ceux issus de milieux favorisés.

Les établissements d'accueil du jeune enfant (accueils collectifs, micro-crèches, crèches familiales et parentales) ne représentent que 19,5 % des places et les assistants maternels restent le mode d'accueil le plus utilisé. En 2018, 787 900 familles ont perçu un complément de libre choix de mode de garde (Cmg), pour le recours à un assistant maternel soit une baisse de 2 % par rapport à 2017.

En revanche, le nombre de familles qui emploient directement un salarié pour faire garder leur(s) enfant(s) à domicile, en lente progression depuis la création de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) en 2004, continue de progresser entre 2017 et 2018 (+ 2 400 familles, soit + 2,3 %). En 2018, le nombre de ces familles s'élève à près de 105 800 bénéficiaires.

On note également une augmentation continue du nombre de parents qui ont recours aux micro-crèches. Entre 2010 et 2018, le nombre de bénéficiaires d'un Cmg « structure » pour l'accueil d'un enfant en micro-crèche a considérablement augmenté, passant de moins de 3 000 bénéficiaires en 2010 à plus de 41 600 bénéficiaires en 2018, soit 14 fois plus en huit ans.

Pour la CFTC, il serait parfaitement illusoire de réformer le congé parental sans se poser en même temps la question des modes d'accueil.

L'échec de la PreParE en est une illustration de plus. Il est évident qu'on ne peut séparer la réflexion sur la PreParE et l'accueil du jeune enfant puisque la reprise d'une activité est fortement liée à la possibilité d'obtenir une place en crèche à partir de 2 ans - ce qui est, comme chacun le sait, encore plus difficile que d'en obtenir une à la fin du congé maternité !

Devant la difficulté à trouver des modes de garde collectifs proches de leur domicile et surtout devant le nombre de places très insuffisant par rapport aux besoins des familles, les familles doivent poursuivre leurs recherches pour trouver une assistante maternelle. Mais, là aussi, la recherche est très difficile. Les structures et les modes d'accueil sont non seulement notoirement insuffisants mais répartis de façon très inégale sur le territoire. Malgré les aides de la Caf, les parents se retrouvent souvent sans aucune solution de garde et

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

doivent « se débrouiller » en comptant sur la famille, les parents ou les voisins, ce qui a des impacts très négatifs sur les conditions de vie des enfants mais aussi des parents.

Pour la CFTC, chaque parent et chaque enfant devrait, sans avoir à faire des sacrifices ou mettre en péril le budget familial, pouvoir bénéficier d'un mode de garde adapté, de qualité et proche du domicile familial. La CFTC souhaite également des modes de garde plus souples, qui puissent s'adapter à un monde du travail qui est devenu de plus en plus flexible et de moins en moins régulier et stable. Il existe par exemple des crèches qui accueillent les enfants lorsque leur maman profite d'une partie de son congé parental pour se former et il semblerait que le taux de réussite soit très bon. Cette solution serait donc aussi bénéfique pour la mère elle-même mais aussi sur le foyer familial et donc l'enfant lui-même.

8. Quelles mesures permettraient, selon vous, de développer l'accueil individuel (assistants maternels et gardes à domicile) ?

Les assistantes maternelles représentent le premier mode d'accueil formel en dehors de la famille ; il est donc normal qu'elles représentent aujourd'hui le montant le plus important dans les dépenses des CAF (5,5 milliards d'euros en 2018) ;

Mais, malgré une bonne couverture nationale en RAM sur tout le territoire, elles ne sont que 60% environ à les fréquenter. Il faudrait rendre les RAM (futurs REP) plus attractifs. En partant de ce constat, il faut s'interroger sur ce qui motiverait les assistantes maternelles à se rendre au RAM, à être plus participatives et plus partie prenante. Cela passera par une reconnaissance de la valeur et de la place de leur métier.

Les assistantes maternelles ont le sentiment d'être un peu les mal-aimées des politiques d'accueil du jeune enfant. Elles ont très mal vécu à la fin de l'année dernière les dispositions de la Loi de financement de sécurité Sociale (LFSS) leur demandant d'inscrire leurs disponibilités sur le site de la Cnaf Monenfant.fr. Leurs critiques étaient vives. Il va falloir les rassurer et les convaincre. Leur expliquer que la professionnalisation et la reconnaissance de leur métier passe aussi par l'identification, la connaissance, la disponibilité, la description de l'offre de toutes les assistantes maternelles. N'est-ce pas plus professionnel que de compter sur le bouche à oreille ou les petites annonces ?

Le Cmg est un soutien important à l'accueil individuel. Mais pour les parents le recours à une assistante maternelle reste plus cher qu'une place en crèche, car le reste à charge est plus important. Il faudrait rechercher à revenu égal une stricte égalité de coût de revient quel que soit le mode d'accueil, individuel ou collectif, choisi. Pour les assistantes maternelles, il y a eu aussi en 2019 la mise en place de Pajemploi+. Ce service tout en un, dit aussi de tiers payant, fonctionne plutôt bien. Environ 105 000 familles en accord avec leur assistante maternelle l'ont choisi. Il faudrait convaincre de plus en plus de familles et professionnels de l'accueil individuel, surtout depuis que le prélèvement de l'impôt à la source a été mis en place.

9. Les dispositifs d'aide à la parentalité doivent-ils être améliorés ?

La parentalité est un phénomène relativement nouveau dans son concept mais qui mérite attention et accompagnement, notamment lors de l'arrivée du premier enfant, auprès des familles monoparentales et des très jeunes mères.

Cette attention et cet accompagnement doivent également être mis en place dans les familles où le père ou la mère sont en situation de handicap car fonder une famille dans ces conditions peut s'avérer particulièrement compliqué et stigmatisant. Plus que tous autres, ces parents ont besoin de

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

l'accompagnement d'un professionnel qui connaisse la politique familiale mais aussi tous les acteurs et les dispositifs qui pourront leur être utiles.

Parmi les dispositifs à améliorer, il nous semble urgent de travailler sur le lien école/loisirs/temps périscolaire. Toutes les Caf ont connu de grandes difficultés de coordination avec l'Education Nationale lors de la réforme de la semaine scolaire ... et si demain avec le coronavirus, une nouvelle organisation scolaire est à réinventer, le lien avec les familles et les CAF sera primordial !

Soutenir la parentalité, c'est aider les parents à concilier leur vie professionnelle et familiale au quotidien. C'est aussi les soutenir quand ils traversent des difficultés dans leur vie familiale. Les entreprises ont aussi un rôle à jouer : adaptation des modalités d'organisation du travail, management bienveillant, services qui facilitent la vie quotidienne, conseils de spécialistes, soutien financier ...

Mais c'est sans doute sur la question du respect de l'égalité parentale que les efforts du législateur doivent porter. L'égalité entre les sexes passe aussi par l'égalité parentale, laquelle ne peut exister qu'à travers l'exercice d'une coparentalité la plus égalitaire possible. Être parents implique des droits et des devoirs qui doivent être les mêmes pour l'un et l'autre.

Améliorer les dispositifs d'aide à la parentalité, c'est aussi admettre que tout citoyen – même s'il est différent - a le droit de devenir parent et de fonder une famille. C'est souvent un impensé mais cela doit changer. Pour cela, il faut rapidement développer le soutien à la parentalité pour les parents en situation de handicap : suivi de grossesse adapté, accompagnement renforcé à l'accueil de l'enfant et aux gestes quotidiens, appui à la réflexion sur les besoins d'aménagements et d'accessibilité, développer ses services d'accompagnement spécifiques aussi bien pour les parents en situation de handicap que pour leurs enfants qu'ils soient eux-mêmes en situation de handicap ou pas.

Enfin, tous les dispositifs déjà existants d'aides à la parentalité doivent être accessibles aux parents mais aussi aux enfants en situation de handicap.

10. Y a-t-il d'autres sujets relatifs à la politique familiale que vous souhaitez aborder ?

Les aidants familiaux.

Etant donné le nombre de personnes concernées et le nombre d'aidants familiaux qui s'ignorent, la CFTC souhaite que ce sujet soit enfin abordé de façon globale et pas seulement du point de vue économique. C'est un sujet encore mal connu et mal appréhendé. Or, il est important de distinguer les deux sortes d'aidants familiaux :

- Ceux qui s'occupent d'un enfant handicapé ou atteint d'une maladie chronique incurable. L'investissement mobilisera le proche aidant sur le temps long, jusqu'à l'arrivée de l'enfant à l'âge adulte mais bien souvent au-delà et toute sa vie.
- Ceux qui s'occupent d'un proche gravement malade, en perte d'autonomie ou en fin de vie. L'investissement se fera sur une plus courte durée.

Dans un cas comme dans l'autre, les aidants familiaux doivent jongler avec des contraintes nombreuses, un manque de temps et un stress permanent, sans compter la chute inévitable de leur pouvoir d'achat, le renoncement à tout loisir personnel, l'isolement social et la dégradation de leur santé. Par ailleurs, le handicap occasionne des charges supplémentaires importantes que doivent supporter les familles confrontées à ce

MISSION D'INFORMATION
« Politique familiale française »

problème. Ces charges sont financières mais également psychologiques et notre pays a encore beaucoup de progrès à faire pour l'avènement d'une société inclusive.

Certes, ils bénéficient de quelques aides financières (AEEH, PCH, APA), avantages fiscaux ou congés spécifiques mais ces quelques mesures sont très loin d'être à la hauteur de leur engagement et de leurs sacrifices pour le bien commun et le bien-être de la société tout entière. Ils mériteraient d'être beaucoup plus soutenus au niveau des politiques publiques mais aussi de leur entreprise et surtout au moment de leur retraite. Selon nous, il faudrait améliorer le système de l'AVPF et ce d'autant plus que la grande majorité des aidants sont des aidantes et que, déjà, leur retraite est inférieure à celle des hommes.

QUESTIONNAIRE COMPLEMENTAIRE CRISE SANITAIRE
MISSION D'INFORMATION « Politique familiale française »

Réponse CFTC

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?

Il semblerait que la crise actuelle, comme toute situation de crise, ne fasse qu'exacerber ce qui existait déjà. Elle a donc rendu visible ce qui existait déjà au sein des familles, le meilleur comme le pire.

La place de la famille comme cellule de base de la société a sans aucun doute été renforcée. La majorité des citoyens se sont confinés en famille. Le sentiment de danger grave, la longueur du confinement, l'unicité de temps et de lieu, plus de temps pour communiquer et partager, resserrer les liens, être solidaire ... tout cela a renforcé l'image positive de la place de la famille dans la société. Cette image est encore plus positive quand on la compare avec celle des « sans famille ». Les personnes qui se sont retrouvées seules et isolées ont beaucoup souffert de la solitude. Cela a eu des conséquences sur leur santé physique et mentale, notamment pour lutter contre la maladie.

A l'inverse, dans les familles déjà précaires et instables, le confinement a aggravé les problèmes et les tensions : manque de communication et de solidarité, problèmes psychologiques, violences intrafamiliales, conjugales, maltraitance des enfants ...

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

La famille a joué un rôle extrêmement sécurisant et rassurant. Tous les membres de la famille ont rassemblé leurs forces, leur courage et leur patience pour se soutenir et s'entraider. Chacun a donné le meilleur de lui-même, sa créativité, son imagination, ses talents ... pour rendre la vie en communauté « forcée » le plus agréable possible.

La famille a également été importante pour le respect des règles et la transmissions des consignes, afin de traverser cette crise sans se mettre en danger elle-même mais aussi tous les membres de la société. Elle a trouvé des moyens (parfois très originaux et inventifs) de rester en contact avec l'extérieur et le reste de la famille.

QUESTIONNAIRE COMPLEMENTAIRE CRISE SANITAIRE
MISSION D'INFORMATION « Politique familiale française »

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

Cette crise a révélé à quel point l'accueil des jeunes enfants mais aussi la scolarité des plus âgés étaient cruciaux. Etre confinés avec plusieurs enfants d'âge différent, de besoins éducatifs et psychologies différents, tout en gérant la vie domestique au quotidien – parfois même en télétravaillant ! – a été extrêmement compliqué pour beaucoup de familles.

Le manque de temps et de disponibilité pour concilier vie personnelle – familiale en l'occurrence – et vie professionnelle est une autre leçon de cette crise. Il nous faut en tirer les conséquences et mettre en place les conditions d'une réelle possibilité de conciliation des temps de vie qui soit satisfaisante et équilibrée.

Enfin, cette crise a révélé que le confinement n'a pas été vécu de la même façon par les pères et les mères. Ce n'est pas parce que les pères étaient plus longtemps à la maison que la répartition des tâches ménagères et domestiques a connu une révolution. Il faudrait que la politique familiale évolue vers une responsabilité parentale et domestique plus équitablement assumée.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarité entre ses membres, doive être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

La première solidarité à développer doit être celle qui devrait logiquement exister entre les parents.

La présence d'enfants creuse l'inégalité des revenus au sein du couple. Le plus souvent la mère gagne déjà moins. Alors, plutôt que de réduire l'écart de revenus au sein du foyer, il est décidé qu'elle gagnera encore moins, dans l'intérêt économique du foyer. Le problème c'est que plus elle s'implique dans l'intérêt économique de son foyer, plus elle réduit son implication professionnelle et sa contribution financière. Pendant ce temps, c'est exactement l'inverse pour lui : déchargé du travail au foyer, il va progresser dans son travail et devenir le pilier financier du couple. C'est donc une solidarité à sens unique qui se développe dans la plupart des familles ; solidarité au sens que les enfants du couple reproduiront très probablement à leur tour.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

On connaît déjà le cercle cumulatif entre pauvreté, précarité, chômage, faible niveau d'éducation, mauvaise alimentation et mauvaise santé (obésité, maladies cardio-vasculaires ...)

Au-delà de ce cercle, on a également découvert pendant cette crise que la promiscuité était une réalité sociale et qu'elle pouvait avoir de graves conséquences. En effet, on s'est soudainement rendu compte que le principe du confinement supposait un « chez soi » en pleine sécurité affective et sanitaire. Quand la densité est trop forte, que les logements sont sur-occupés en permanence (d'habitude, dans la journée, chacun vaque à ses occupations et peut s'aérer) et que le confinement se passe dans un espace réduit, cela augmente les risques de contamination mais aussi le sentiment d'inconfort et les tensions.

QUESTIONNAIRE COMPLEMENTAIRE CRISE SANITAIRE
MISSION D'INFORMATION « Politique familiale française »

Ce sont ces deux effets cumulés qui expliquent les difficultés à respecter le confinement et la surmortalité dans les départements les plus pauvres. Un exemple : dans la semaine du 14 au 20 mars, le nombre de morts dus au Covid a augmenté de 63% en Seine Saint Denis contre 34% dans le reste de l'Île de France.

L'aide financière apportée aux familles les plus « modestes » était donc certainement bienvenue mais malheureusement insuffisante.

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

La CFTC soutient le choix du gouvernement d'apporter un soutien prioritaire aux familles les plus modestes pour tenir compte des charges supplémentaires liées au confinement, et notamment aux frais d'alimentation liées aux repas de midi des enfants, qui sont d'habitude couverts par les tarifs sociaux des cantines scolaires.

Elle tient toutefois à insister sur les frais engendrés par les familles qui ne pouvaient avoir recours aux cantines scolaires (des municipalités facturent parfois 1 euro le repas pour des familles en difficulté). Et cela est le seul vrai repas que l'enfant a dans la journée. Ce prix ne correspond pas à ce que la famille pouvait obtenir comme denrées (viande, fruit frais ...) pour nourrir l'enfant.

Nous notons par ailleurs deux points positifs : les familles ont pris conscience des efforts des collectivités pour les aider ! et certaines ont « découvert » comment se procurer des produits frais auprès des agriculteurs et maraîchers français !

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

La CFTC réclame depuis de nombreuses années une simplification, une harmonisation et une meilleure lisibilité pour toutes les prestations. Cette demande prend encore plus de sens en temps de crise car les textes sont trop nombreux, les calculs trop complexes, les dossiers chronophages, les risques d'erreurs ou d'indus nombreux ... alors que les familles sont sous tension et attendent leurs droits.

Ce sont certainement le congé parental et le congé paternité qui mériteraient d'être réformés en premier (voir réponse CFTC questionnaire aux organisations syndicales)

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

Cette crise a créé une situation exceptionnelle où les charges domestiques, professionnelles et parentales des couples se trouvent elles aussi « confinées » dans une même unité de temps et de lieu. C'était l'occasion idéale pour mettre en place une nouvelle organisation, une révolution égalitaire au sein du foyer. C'était l'occasion pour certains hommes de se rendre compte qu'il y a un vrai travail à faire dans une maison.

En théorie, cela semblerait absurde que les femmes continuent à passer deux fois plus de temps à s'occuper des enfants, du ménage, de la cuisine et des courses ... alors que leur mari ou compagnon est à quelques mètres, là, toute la journée.

QUESTIONNAIRE COMPLEMENTAIRE CRISE SANITAIRE
MISSION D'INFORMATION « Politique familiale française »

Avec cette crise, qui a créé des circonstances particulières et a priori favorables, les femmes auraient pu espérer que leurs surcharges mentales et domestiques s'allègeraient. Il semblerait que ce soit l'inverse qui s'est produit. En réalité, cette crise et le retour des hommes à la maison en permanence n'a malheureusement pas suffi à bousculer l'édifice des inégalités au sein du couple.

9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

Ni la crise, ni aucune loi, ni aucune révolution ne permettra de s'orienter spontanément vers une répartition équilibrée des tâches familiales et domestiques.

Le retrait réel ou symbolique du monde du travail et son corollaire – l'investissement dans la sphère privée – se pratiquent habituellement au féminin ... et ce depuis des siècles.

Pour encourager efficacement une évolution des mentalités, il faudra lutter contre des préjugés et des automatismes très anciens. Mais ces automatismes déjà en place se sont renforcés avec la crise. Dans ce contexte de crispation et d'anxiété, on se rattache à ce que l'on connaît, ce qui marche, ce que chacun sait faire et doit donc faire. Les hommes sont beaucoup plus à l'aise dans le monde du travail qu'à la maison. Ce sont les femmes qui détiennent la majorité des savoir-faire de ce monde-là. Alors, la crise a augmenté leur charge mentale et domestique, sans que celle des hommes ne bouge d'un iota.

Il est évident que tant que les inégalités salariales et la non-mixité des métiers existeront, une répartition plus équilibrée des charges parentales et familiales sera impossible. La crise pourrait donc être « utile » sur un point : elle a révélé que les métiers déqualifiés, mal payés et non reconnus et qui - contre toute attente - se sont révélés « essentiels » étaient majoritairement exercés par des femmes (aides-soignantes, salarié.e.s des supermarchés, personnel de nettoyage ...). Cela pourrait servir de point de départ à une réflexion sur la vraie valeur des métiers et leur pondération dans les classifications collectives de branche.

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Il est probable et souhaitable que certaines habitudes françaises changent suite à cette crise qui a révélé quelques dysfonctionnements de la société et de l'économie française.

S'étant produite peu après les grèves des transports en début d'année 2020 - qui avaient déjà amorcé un changement important - la crise sanitaire a fait voler en éclat les réticences des employeurs et des salariés par rapport au télétravail. Elle en a soudainement révélé toutes les possibilités, la souplesse, les facilités gagnées en temps de transport notamment dans les grandes villes, l'impact environnemental ... Pour la CFTC, une réflexion doit naître de ces deux "événements" pour repenser l'organisation et les conditions de travail des salariés.

QUESTIONNAIRE COMPLEMENTAIRE CRISE SANITAIRE
MISSION D'INFORMATION « Politique familiale française »

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

L'apprentissage scolaire que les familles devaient assurer pendant la période de fermeture des écoles a obligé les parents à se rendre compte que c'est un vrai métier et que les enseignants – tout comme les soignants - qui revendiquent des moyens et de la reconnaissance depuis des années auraient mérité davantage d'écoute de la part de nos dirigeants politiques. Espérons que ce besoin d'écoute et de reconnaissance sera enfin sérieusement pris en compte après la crise ...

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

A priori, non, puisque cette crise n'a fait qu'amplifier ce qui existait déjà. Mais elle a peut-être donné plus à voir des solidarités intergénérationnelles qui existaient déjà mais dont ne parlait pas parce qu'elles semblaient évidentes et naturelles : la solidarité des grands parents envers leurs enfants et petits-enfants mais aussi la solidarité des plus jeunes envers les grands parents âgés ou en perte d'autonomie.

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL (CGT)

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

Table ronde avec les organisations syndicales représentatives des salariés

1-Quels objectifs doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?

Une part plus importante du PIB doit être consacrée à la politique familiale. Les ressources de la branche famille de la Sécurité sociale (CNAF et CAF) doivent être augmentées, notamment par la réforme du financement de la Sécurité sociale.

L'indexation des prestations familiales doit s'effectuer sur la base de l'évolution du salaire moyen, tout comme les plafonds de ressources ouvrant droit à certaines prestations.

Le partage des allocations familiales en cas de résidence alternée des enfants, doit concerner l'ensemble des prestations familiales et des prestations logement. Des droits nouveaux pour les parents séparés doivent être créés. Les conditions de ressources font fluctuer certaines prestations non pas en réponse aux besoins des allocataires, mais en fonction d'une enveloppe budgétaire contrainte. Elles doivent être supprimées au nom de l'universalité.

2-Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

L'accueil, les soins, l'entretien et l'éducation des enfants représentent une fonction sociale qui engage l'avenir de la société et justifie une politique familiale de haut niveau et la participation des entreprises à son financement. Cette politique familiale doit permettre de soutenir et encourager le travail des femmes quelles que soient leurs responsabilités familiales.

3-Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les allocations familiales dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?

L'universalité du droit aux allocations familiales doit être réaffirmée car elle permet de maintenir le niveau de vie entre les ménages sans enfants et les ménages ayant des enfants à charge. Le droit aux allocations familiales (non imposables et sans condition de ressources) doit être assuré dès le premier enfant

4-Quel regard portez-vous sur la réforme du congé parental de 2015 ayant mis en place la PREPARE ?

Trois ans après la mise en place de la Prestation Partagée d'Éducation de l'Enfant, un premier bilan a été établi. Entre 2014 et 2017, le nombre de bénéficiaires des compléments d'activité a fortement chuté (- 43%) pour atteindre 271 900 bénéficiaires en décembre 2017. Cette tendance à la baisse se poursuit encore. Comme on pouvait le craindre au moment de sa mise en place, la réforme du congé parental de 2014 qui prévoyait le partage du congé parental entre les parents se solde par un échec évident. Par contre l'objectif du gouvernement de l'époque à savoir faire d'importantes économies pour participer au retour à l'équilibre de la branche famille a lui pleinement réussie ! Sans la hausse de la rémunération du congé parental, sans

une véritable politique salariale d'égalité hommes femmes et sans des droits nouveaux pour les salariés permettant de concilier vie familiale et professionnelle une réforme ne peut pas bénéficier à l'ensemble des familles. Dans le contexte actuel, le facteur financier reste le premier critère pour le choix du parent qui prendra ce congé. Ce sont donc encore et toujours les femmes avec les emplois les moins rémunérés et les moins qualifiés qui s'éloignent toujours du marché du travail avec les conséquences que l'on connaît pour leurs parcours professionnels et leurs droits en matière de retraite. Très peu de père rentrent dans le dispositif et par conséquence beaucoup de familles n'ont bénéficié que de 2 ans au lieu des 3 ans dans un contexte de pénurie en matière d'accueil petite enfance. Il est donc certains que des parents soient obligés de réduire leurs temps de travail voir de cesser leur activité professionnelle durant la troisième année de l'enfant sans compensation financière.

5-Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?

-Les allocations familiales (voir question 3)

-Le congé parentale (voir question 4)

-Les aides au logement, la réforme prévue par le gouvernement et plusieurs fois repoussée prévoit la contemporanéisation des ressources. Ce qui paraît plus juste car correspondant à la situation récente de l'allocataire. Mais on passe des ressources N-2 au trimestre précédent sans revaloriser les critères qui permettent le calcul des aides au logement, ce qui fera perdre ou réduire inévitablement les prestations de nombreuses familles. Le gouvernement prévoit 1 milliard 200 millions d'économie avec cette réforme

-Les prestations handicap (AAH AEEH) , la complexité des démarches et les multiples intervenants rendent ses prestations compliquées pour des familles fragilisées par leurs situation

-Reprenre la revalorisation des prestations et des plafonds de ressources par rapport à la moyenne des salaires

6-Quel bilan faites-vous, à mi-parcours, de la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2018-2020 ?

La CGT n'a pas approuvé cette COG, elle prévoit la réduction de plus de 2000 emplois dans le réseau et des économies de gestion des CAF de 5% par an alors que la tutelle leurs impose de plus en plus de mission et qu'elles sont confrontées directement à l'augmentation de la précarité et de la pauvreté.

La numérisation forcée pour la gestion des dossiers par les allocataires laisse de côté une partie des familles qui ne maîtrise pas le numérique. Des points d'accueils sont fermées remplacée par des MSAP dont le bilan est loin d'être positif. Les CA locaux ont de moins en moins de marge de manœuvre dans la gestion de leurs politiques d'action sociale locale car les montants de dotation sociale sont gelés, le reste des financements est orientées et plafonnées selon les directives de la CNAF qui ne correspondent pas toujours aux réalités locales. La CGT dénonce la finalité de cette COG comme des précédentes, à savoir une rationalisation des moyens au détriment de la mission de service public de la CNAF et des CAF avec des conséquences désastreuses sur les conditions de travail des salariés.

7-En particulier, estimez-vous que les objectifs en matière de création de places en crèches seront tenus ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont pour vous les principales difficultés pour tenir les objectifs ?

Même si l'objectif modeste de 30 000 places de crèches est atteint, il est loin de combler les besoins des familles. Pour mémoire le HCFEA préconisait 230 000 place d'accueil durant cette période.

Les premiers bilans montrent que les collectivités locales ne s'engagent plus faute de financement, le réseau associatif est en difficulté à la fois pour des raisons financières et de recrutement de personnel.

8-Quelles mesures permettraient, selon vous, de développer l'accueil individuel (assistants maternels et gardes à domicile) ?

La CGT est pour un service public de la petite enfance intégrant un accueil diversifié, comprenant des équipements collectifs et des services individuels adaptés aux horaires de travail des parents et aux

rythmes de vie des enfants. Beaucoup plus de moyens, tant humains que financiers, doivent y être consacrés. Un plan d'urgence de formation de personnels qualifiés doit être décrété dans le respect des spécificités professionnelles nécessaires et concourant au bien-être et à l'éveil des enfants.

Y a-t-il d'autres sujets relatifs à la politique familiale que vous souhaitez aborder ?

- Concernant l'accueil collectif de la petite enfance, la CGT s'inquiète fortement du développement des entreprises de crèche. (Crèches privées) et des maisons d'assistantes maternelles (MAM) Certaines de ces structures n'appliquent pas la tarification demandée par les CAF (prestation de service unique). Elles ont donc la possibilité d'imposer aux familles les tarifs qu'elles veulent remettant en cause les principes de mixité défendu par les CAF.

Les micro-crèches et les MAM ne fonctionnent pas avec les mêmes normes réglementaires et législatives que les autres structures collectives alors qu'elles peuvent accueillir jusqu'à 12 enfants voire plus si dérogation.

Ce genre de structure augmentent régulièrement depuis plusieurs années dans les collectivités satisfaites de leurs implantations parce qu'elles sont moins coûteuses. Elles mettent aussi en difficulté les crèches existantes.

Le projet de RUA qui devrait fusionner les prestations familiales, les aides au logement, les prestations handicap. Ce projet censé simplifier la vie des familles ne doit pas se faire à budget constant mais nécessite des moyens supplémentaires car le nombre de bénéficiaires devrait augmenter.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?
Nous constatons à l'instar de plusieurs associations que cette crise renforce et accroît les inégalités économiques sociales et territoriales. Le rôle et l'importance de la solidarité familiale est pour nous lié aux inégalités mentionnées précédemment. D'autre part, cette crise sanitaire et sociale a démontré les effets désastreux de l'isolation sociale. L'impact néfaste de la précarité de l'emploi et l'absence des politiques publiques permettant de maintenir du lien social.
2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?
Dans la continuité de la réponse précédente, la cellule familiale a joué un rôle de solidarité à son échelon ou d'exacerbation des tensions des violences ou de la promiscuité. Exemple l'explosion des violences conjugales ou de la maltraitance infantile ou le décrochage scolaire... A l'inverse elle a pu jouer un rôle structurant stabilisant et sécurisant pour les foyers les mieux lotis.
3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?
Nous constatons que cette crise renforce l'ensemble des inégalités et en fait découvrir bien d'autres (scolarité, accueil d'enfants, parentalité...) Les conclusions des études sur l'impact de cette crise à paraître devrait permettre effectivement d'adapter et de renforcer le rôle des politiques familiales dans certains domaines identifiés.
4. Pensez-vous que le rôle des familles, en termes de solidarités entre ses membres, doive être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?
**Certainement dans le domaine du handicap et de l'autonomie.
Par l'intermédiaire de financements plus adaptés pour compenser les pertes de revenus et les aménagements matériels nécessaires.**
5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?
Cette aide d'urgence mise en place sur dossier par les travailleurs sociaux a permis à certaines familles de faire face à des difficultés financières importantes. Mais la communication volontairement réduite de ce dispositif n'as pas permis une connaissance large au grand public. Ce qui a réduit son efficacité, de plus cette mesure doit être prolongée car les difficultés des familles ne vont pas se résoudre avec la fin de la crise sanitaire

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?
Pourquoi pas mais à conditions d'y attribuer des moyens supplémentaires pour ne pas prendre sur les moyens existants des CAF
7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?
La simplification et la lisibilité des prestations familiale est une nécessité constante à conditions que cela ne se fasse pas au détriment de certaines catégories de famille et avec pour but de faire des économies
8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?
Ce genre d'inégalité n'a plus besoin d'être démontrée, la crise actuelle et les difficultés engendrées par le confinement ne les ont surement pas améliorés.
9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?
Ce n'est certainement pas cette crise qui devrait orienter différemment cette répartition, il s'agit avant tout d'agir par l'intermédiaire de politiques familiales incitatives et éducative dès le plus jeune âge.
10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?
Il est prématuré de tirer des conclusions sur le télétravail, les premières observations font ressortir de nombreuses difficultés ressentis par les salariés (RPS) surtout quand la période se prolonge. Pour la CGT les conditions du télétravail doivent être négociés et encadrés par des accords avec les organisations syndicales.
11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?
Le soutien scolaire concerne des élèves en difficulté qui pour certains n'ont pas les moyens de maîtriser le numérique, ce soutien doit être réalisé par des professionnels en présentiel pour être efficace
12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

- 1. Quels objectifs doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?**

Cf les réponses au questionnaire complémentaire qui présentent les mesures prises par le Ca pour s'adapter à la situation de confinement et accompagner les familles et les partenaires et ci-joint les axes de la COG « Agir pour toutes les familles »



COG 6 PAGES -V2
6.pdf

- 2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?**

Cf ci-dessus

- 3. Quel regard portez-vous sur la modulation des allocations familiales en fonction des revenus ? Quel serait le coût d'un versement des AF dès le premier enfant ? Quel serait le coût de la suppression de la modulation des AF en fonction des revenus ?**

Le conseil d'administration du 7 avril 2015 a émis un avis défavorable sur le projet de décret relatif au barème de modulation des allocations familiales.

L'attribution des AF au premier enfant avec un montant unitaire de 65€ pour une famille avec un enfant (la moitié de ce qui est attribué à une famille avec deux enfants sans majorations pour âge) représenterait un surcoût de 2,5 Milliards€ (avec la modulation).

Le retour à des AF sans modulation représentent environ 760 millions d'euros par an

- 4. Quel bilan peut-on faire de la réforme du congé parental de 2015 ayant mis en place la PREPARE (évolution du nombre de congés parentaux, en particulier pris par les pères, économies budgétaires...) ?**



PQE congé parental
2_001.pdf



essentiel -
Prepare2.pdf



essentiel_186_sortant
s_Prepare.pdf

5. Pouvez-vous présenter les derniers dispositifs en faveur des familles monoparentales, en particulier les nouvelles missions qui incomberont à l'Agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire (ARIPA) et aux CAF au titre du nouveau processus d'intermédiation ? Quel impact ce nouveau dispositif aura-t-il en matière d'organisation des CAF et de ressources humaines ?

Depuis sa création en 2017, l'ARIPA a permis de consolider et de professionnaliser la procédure de recouvrement des pensions alimentaires, ce qui s'est traduit par une hausse significative des procédures et montants recouverts.

En 2019 plus de 62000 familles ont bénéficié d'au moins un paiement de pension alimentaire par le biais de l'Aripa. Près de 45000 procédures sont en cours de recouvrement, soit quasi un doublement en 3 ans avec un taux de recouvrement en augmentation : de 59% à 65% entre 2017 et 2019. En 2019, les sommes recouvrées représentent 80M€.

En parallèle de son activité d'aide au recouvrement des pensions alimentaires, Caf et Msa versent l'allocation de soutien familiale (115,99€ par mois et par enfant) qui permet de compenser en tout ou partie les parents victimes d'impayés. L'Aripa oriente également les familles vers les dispositifs et structures intervenant en soutien aux familles qui se séparent (séances d'information « parents après la séparation » proposées par les Caf, travailleurs sociaux, médiation familiale, espaces de rencontres,...).

Cependant l'offre proposée ne permet pas de régler toutes les situations :

- les procédures de recouvrement de concernent que 20% des cas d'impayés du fait d'une méconnaissance de l'Aripa, de la complexité des démarches offertes ou de freins plus structurels (peur du conflit, impression de « quémander » des sommes qui ne seraient pas dues) ;
- le dispositif actuel ne couvre pas les risques d'impayés et ne sécurise pas le versement régulier de la pension jusqu'aux 20 ans de l'enfant.

Pour toutes ces raisons le Gouvernement a décidé d'élargir les missions de l'Aripa en lui confiant une mission d'intermédiation financière qui lui donnera la possibilité, dès la pension alimentaire fixée dans un titre exécutoire de prélever les pensions alimentaires fixées auprès des débiteurs et les reverser au conjoint concerné.

Ce service sera gratuit, ouvert à la demande des créanciers et débiteurs et permettra, d'une part de prévenir le risque d'impayé, et d'autre part d'être plus réactif dans le processus de recouvrement en cas de survenance d'un impayé.

En confiant à un tiers cette gestion financière souvent source de tensions, ce service aidera les parents séparés à se consacrer davantage au bien-être de leurs enfants.

L'intermédiation des pensions alimentaires sera mise en place en 2 étapes dont le calendrier est en cours de définition compte tenu des impacts de la période de confinement :

Une première étape avec un nouveau droit accessible aux parents séparés rencontrant déjà des difficultés d'impayés de pensions alimentaires. Une téléprocédure et un formulaire permettant de demander sur un même support l'ASF, l'aide au recouvrement des pensions alimentaires et/ou l'intermédiation financière sera mis à leur disposition sur les sites Caf, Msa et Aripa

Une deuxième étape avec un service étendu à tous les parents séparés qui en feront la demande, quelle que soit la date de leur séparation, qu'ils soient ou non en situation d'impayé.

Pour les nouvelles séparations, l'intermédiation financière devra être précisée dans le titre fixant le montant de la pension suite à la demande :

- de l'un des parents devant un juge
- des deux parents dans le cadre d'une convention de divorce contresignée par avocat et déposée devant notaire

- des deux parents en cas d'accord auquel l'Aripa aura donné force exécutoire. Cette possibilité, qui existe depuis mi-2018, pour les parents séparés qui s'entendent sur les modalités de leur séparation, d'obtenir un titre exécutoire via l'Aripa fera l'objet d'une communication adaptée.

Pour faciliter les démarches des parents qui se séparent à compter du 1^{er} trimestre 2021 il est prévu une transmission directe par les professionnels de justice vers l'Aripa des données nécessaires à la mise en place de l'intermédiation financière.

Il est également prévu la mise à disposition sur le site www.pension-alimentaire.fr d'un espace usager permettant aux créanciers et débiteurs nouvellement séparés de suivre leur dossier.

Nous avons reçu l'accord de notre tutelle pour embaucher 450 personnes (427 Cnaf et 23 MSA) dans les 25 caisses de traitement (24 CAF et 1 MSA) pour remplir cette nouvelle mission et améliorer encore les résultats actuels de l'agence .

Pour la Cnaf 320 personnes ont été recrutées en février et 107 sont prévues ultérieurement, à compter de septembre , en fonction du nouveau calendrier en cours de définition .

Les nouveaux collaborateurs suivent une formation de 4 mois afin de pouvoir acquérir la polyvalence et le niveau de compétences requis pour assurer la gestion des dossiers (demandes d'intermédiation financière, paiement de l'ASF, procédures amiables et forcées de recouvrement). La formation des nouveaux embauchés débutée en Février 2020 a pris du retard du fait de la période de confinement. Cette période a eu également un impact sur le calendrier des développements informatiques et a nécessité la mobilisation des équipes en télétravail des Caf et Msa sur les urgences sociales. Ces différents éléments expliquent la mise en place d'un nouveau calendrier de déploiement en cours de définition.

4 Caf auront également pour mission supplémentaire l'entraide dans le réseau afin d'assurer une homogénéité des délais de traitement sur tout le territoire (60ETP dédiés). La plate-forme téléphonique nationale dédié à l'Aripa est en cours de renforcement (+15ETP)

En parallèle de cette nouvelle mission, l'accompagnement des familles concernées par une séparation sera également élargi avec la généralisation début 2021 d'un parcours qui aura pour objectifs de :

- mieux orienter les usagers vers les canaux de contacts les plus adaptés;
- favoriser l'accès aux droits et mieux coordonner les offres de services individuelles et collectives
- faciliter la complétude des demandes de prestations.
- Mieux accompagner les créanciers et débiteurs de pension alimentaires

Activité de l'Aripa pendant la période de confinement

. Pendant une période de réduction de ses capacités de production, l'activité de l'Aripa (agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaires) se poursuit avec en anticipation des problématiques sociales des familles monoparentales, une priorisation donnée depuis mi-mars à l'accès aux droits : demandes d'ASF (allocation de soutien familial, demandes d'aide au recouvrement des pensions alimentaires, traitement des encaissements de pensions alimentaires et réponses aux mails envoyés par créanciers et débiteurs de pensions alimentaires).

Les demandes d'ASF et d'aide au recouvrement des pensions alimentaires sont accessibles en ligne sur le Caf.fr et le site pension-alimentaire.Caf.fr depuis le 21 Avril, facilitant les démarches des parents ne pouvant pas imprimer et envoyer leurs formulaires par la Poste. D'ici le mois de juillet une

demande simplifiée unique sera mis en place pour encore faciliter l'accès aux droits des parents. Enfin la transmission de pièces jointes par mail est opérationnelle depuis le 21 Avril.

Pour assurer la poursuite du paiement des pensions alimentaires malgré le contexte :

- les procédures de recouvrement amiable des pensions alimentaires se poursuivent ;
- les procédures de recouvrement forcé se font par priorité auprès des débiteurs en situation stable (situation de chômage continue, tiers débiteurs de fonds « institutionnels » par exemple) ;

Pour faciliter l'encaissement des pensions alimentaires et pallier les difficultés d'acheminement des courriers par la Poste, une opération de promotion des paiements par virement auprès des débiteurs habitués à payer par chèque a été lancée. En parallèle le développement d'une possibilité de paiement des pensions alimentaires par carte bancaire est en cours afin de faciliter encore ces démarches.

Enfin une opération de prolongation des droits à l'ASF non recouvrable a été mise en place mi-Mai pour aider les parents qui ne peuvent pas réaliser ou pour poursuivre leurs démarches de fixation d'une pension alimentaire pendant la période d'état d'urgence.

Relation de service :

- un questions/réponses spécifique a été mis en ligne sur la première page du site pension-alimentaire.caf.fr avec un renvoi également accessible depuis le site Caf.fr
- la plate-forme téléphonique nationale (0821.22.22.22) poursuit son activité et répond aux réponses des créanciers et débiteurs du lundi au vendredi de 9h à 16h
- La plateforme téléphonique de l'Aripa assure un taux de réponse de 70%

Grâce aux consignes d'ordonnancement de la production et la priorisation donnée à l'accès aux droits, on constate une augmentation des traitements des demandes d'ASF depuis fin mars (18000 en mars 2020 vs 14000 en février 2020)



200409_-_cp_-_pensi
ons_alimentaires-2.pc

Malgré les circonstances, les opérations nécessaires à la mise en place de ce projet se poursuivent mais avec un rythme ralenti nécessitant de revoir le calendrier .

6. Combien de personnes perçoivent la prime à la naissance ? Comment le prêt à taux zéro est-il attribué par les CAF et combien de personnes en bénéficient chaque année ?

2019 : 537 millions de primes
45 600 allocataires par mois (en moyenne)

Le prêt à taux zéro

Le principe n'est pas une avance mais un prêt individuel qui s'inscrit dans le cadre du projet des familles et a vocation à être mobilisé en faveur des familles confrontées à des freins notamment d'ordre financier pour accompagner des événements de la vie familiale (naissance par exemple). Cette aide constitue une réponse à des difficultés ponctuelles aux fins de permettre aux familles de mener à bien, et de manière autonome, leurs projets. Elle peut s'accompagner d'un accompagnement social. Dans ce cas, le règlement intérieur d'action sociale de la Caf fixe la liste des articles susceptibles d'être acquis, prévoit l'offre préalable, le contrat et les modalités de remboursement du prêt.

Quel serait, selon vous, le coût d'un déplacement du versement de cette prime à deux mois avant la naissance de l'enfant? Pensez-vous qu'on pourrait imaginer une transition pour ce déplacement, en prenant en compte les ressources des familles concernées ?

Pour les grossesses déclarées en 2015 et après, la prime est versée avant la fin du dernier jour du 2^{ème} mois suivant la naissance ou la justification de la fin de la grossesse. Auparavant, la prime était versée, pour chaque enfant à naître, lors du mois suivant le 7^{ème} mois de grossesse. Cette mesure a conduit à une économie de -239 M€ en 2015. Elle n'a plus eu d'impact pour les années suivantes.

Retour versement prime à la naissance au 7^{ème} mois de grossesse: environ 200 millions (une fois) moins importante que l'économie de 2015 car il y a une baisse de la natalité.

7. Concernant la politique d'accueil du jeune enfant de manière générale, quel bilan peut-on en faire à l'heure actuelle ? Pourriez-vous nous indiquer combien de nouvelles places en crèche ont été créées depuis 2017 ? Pourriez-vous nous préciser quelles dépenses ont été consacrées à l'accueil collectif par la branche famille en 2018 ? Quels freins subsistent concernant le développement de l'accueil du jeune enfant ?

PQE PLFSS 2020 P27 à 42 et 72



modes de garde PQE
_001.pdf



eaje pqe.pdf



31448 CNAF
ACCUEIL ENFANT 201-



Point 9 CA sept 2019
NS sur stratégie lut

Financement des EAJE :

en 2018 : 3, 4 milliards sur 5,7 milliards du Fnas

Créations de Places 2018 : 1880 places nettes Eaje (4 000 créations mais plus de 2 000 destructions) – 7 100 places en micro-crèches paje

Plans crèches : 7 577 financements de places ont été décidées en 2019 contre 6 259 en 2018.

8. Pourriez-vous nous apporter des précisions chiffrées sur le développement des micro-crèches, des crèches familiales et les crèches à vocation d'insertion professionnelle ?

Cf PQE 2020 ci-dessus

Créations de places :

Micro crèches PAJE (- 10 enfants) : en 2013 : 3200 places PAJE ; en 2017 : 6 400 places paje , en 2018 : 7 100 PAJE -

Crèches AVIP

En 2017, on dénombrait seulement 3 crèches Avip et en 2018, 43 Eaje étaient labellisés Avip.

En **mai 2019**, 24 départements ont labellisé **1 650 places dans 104 crèches Avip**. La majorité des Caf (20 sur les 24 ayant des crèches Avip) soutient financièrement les projets, en mobilisant le fonds publics et territoires (axe 2 COG), pour un montant moyen par projet de l'ordre de 13 000€.



Crèches Avip.docx

Crèches familiales : en 2017 : 38 700 places, en 2018 : 36 400 soit moins 2 400 places

9. Où en est la mise en œuvre de la COG 2018-2022 ? Pensez-vous en particulier que les objectifs qui ont été définis, notamment en matière d'ouverture de places de crèches, seront tenus ?



Synthèse du bilan
2018 v8.docx

Compte tenu du contexte, il est probable qu'il y aura un fléchissement par rapport aux objectifs de créations de places d'EAJE

10. Disposez-vous de données relatives aux taux de non-recours à certaines prestations familiales ? De la même manière, quelles sont les dernières évolutions en matière de lutte contre la fraude aux prestations familiales ?

Des études sont prévues en 2021 dans le programme de la direction des études pour mieux évaluer le taux de non recours aux prestations.

Par ailleurs à la suite du rendez-vous des droits « parcours spécifique », les personnes interrogées disposent de droits « nouveaux » pour 42 % d'entre elles : aides au logement (17 %), Asf (14 %), Paje (9 %), Rsa (7 %), Cmu-C (6 %).



essentiel - RDV
droits.pdf

Nous savons que pour la Prime d'activité le taux de recours est de 80% et pour les AF de près de 100%

Lutte contre la fraude

- une augmentation du montant de fraudes détectées en 2019. La branche famille a détecté 323,7 millions d'euros de fraude contre 304,6 millions d'euros en 2018. Il convient de noter que l'augmentation continue depuis 2014 dans le montant de la fraude détectée s'explique par de meilleurs moyens de détection et une professionnalisation continue des contrôleurs,



Bilan 2019
Prévention et lutte cor

La prévention de la fraude, une politique en émergence

- La prévention des fraudes s'est renforcée avec l'envoi massif de lettres de mise en garde (46 813 lettres de mise en garde ont été envoyées en 2018). Cf le bilan 2019 ci dessus
- Le premier programme de prévention des indus a été lancé en 2018 afin que les allocataires connaissent mieux leurs obligations déclaratives.
- Des expérimentations innovantes sont en phase d'être généralisées dans le réseau comme les campagnes d'incitation auprès des allocataires à la régularisation de leur situation.
- La branche Famille communique régulièrement, au local comme au national, sur les résultats de la lutte contre la fraude et plus largement des contrôles, à des fins de dissuasion).



190425 Dossier de
presse Le contrôle et l

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. **Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?**

La branche Famille n'a pas à ce jour de remarques sur ce sujet mais rappelle que de nombreuses mesures ont été adoptées pour soutenir les familles et nos partenaires depuis le début du confinement .

Rappel des mesures adoptées par le CA de la Cnaf

Ci-dessous les décisions successives prises par le Ca de la Cnaf qui ont permis de déployer un filet de sécurité pour les établissements d'accueil des jeunes enfants et les équipements sociaux financés par les Caf. Depuis la décision du CA du 7 avril, le panorama est complet.



Des_mesures_supple Corona... vote_un conseil_d_administrat Le_conseil_d'adminis CAS extra 1er avril
mentaires_des_Caf.pdanime_conseil_d'adm ion_Cnaf_vote_aides_ itration_Cnaf_vote_poi2020 - Point 1 - Mesu

Mise en place du système d'accueil d'urgence des enfants de professionnels prioritaires

L'accueil des enfants a constitué une difficulté très importante pour les parents obligés de travailler durant la période de confinement.

Dès le 16 mars 2020, la branche Famille a mis en place une offre de service visant à faciliter l'accueil des enfants des personnels « prioritaires » indispensables à la gestion de la crise sanitaire.

A partir du site monenfant.fr, deux questionnaires ont été mis en ligne afin de recueillir :

1. Le besoin des parents ayant des besoins d'accueil impératif pour leurs enfants âgés de moins de 16 ans car ils doivent se rendre à leur travail
2. L'offre d'accueil disponible dans les Eaje bénéficiant de la prestation de service unique et au domicile des assistants maternels

Cette offre de service à partir du site monenfant.fr rencontre un vif succès

Mise en place d'un dispositif d'accompagnement à la parentalité en période de pandémie

En complément, pour soutenir au mieux les familles et poursuivre la dynamique d'accompagnement à la parentalité, la Branche s'appuie également sur monenfant.fr pour informer les parents et les accompagner dans leur quotidien à la maison avec leurs enfants

Le site met à disposition de nombreux articles en direction des parents et relaye les ressources développées par les partenaires pour répondre à des besoins d'information sur les nombreuses questions suscitées par cette période de confinement.

Depuis le 6 avril, l'offre du site s'est enrichie afin d'accompagner les parents qui doivent s'occuper des enfants pendant les vacances. Il propose aux parents de découvrir chaque jour [une sélection d'activités sous la forme d'un centre de loisirs à distance](#) à travers « mes vacances à la maison ».

Le programme proposé est organisé selon une journée type et adapté à tous les âges y compris pour les enfants en situation de handicap. Les activités s'adaptent également aux différents moments de la journée, avec des recettes avant le déjeuner, des histoires à raconter pour les temps calmes, des activités manuelles pour l'après-midi, etc. Les contenus diffusés sur « Mon accueil de loisirs à la maison » font l'objet d'une sélection minutieuse et thématique afin de répondre aux besoins de l'ensemble des parents, sans les surcharger d'information. Pour ce faire, la Cnaf s'appuie sur son réseau de partenaires associatifs et institutionnels tels que des fédérations d'éducation populaire ou le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse.



Plan_d'actions_soutie
n_a_la_parentalite.pdf

Un soutien particulier aux familles monoparentales

Depuis le début du confinement la branche famille a poursuivi et accentué l'accompagnement des familles monoparentales tant en termes d'accès aux droits, de relation de service qu'au niveau du soutien à la parentalité. Cette période constitue une situation inédite de temps passé en famille, qui peut contribuer à renforcer le lien parents-enfants. Mais cette situation d'enfermement et d'isolement est aussi à même d'exacerber les situations de tensions familiales et de mettre les parents en difficulté quant à leurs pratiques éducatives.

Quatre types de besoins des parents sont identifiés :

- un besoin d'information et de réassurance sur la pandémie de Covid-19 et la manière d'en parler aux enfants ;
- un besoin d'idées, d'activités éducatives et ludiques pour occuper les enfants durant la journée et notamment trouver une alternative aux écrans ;
- un besoin d'appui en termes d'accompagnement scolaire des enfants ;
- un besoin d'accompagnement, d'appui, d'écoute et de conseils en matière de soutien à la parentalité, pour prendre du recul sur ses pratiques, souffler et avoir des moments de répit, et trouver les réponses pour faire autrement avec ses enfants.

L'enjeu est de ne pas inonder les parents d'informations et de ressources qu'ils ne s'approprient pas, mais de cibler les informations qui leur sont transmises et de privilégier des formats de ressources accessibles (vidéos en ligne notamment).

➤ **Au niveau national :**

Le site **Monenfant.fr** met à disposition de nombreux articles en direction des parents et relaye les ressources développées par les partenaires pour répondre à des situations spécifiques : de répit parental, handicap, violences conjugales, etc.

Pour centraliser les ressources utiles aux parents, et privilégier les formats qui facilitent l'accès à l'information, la Cnaf, en partenariat avec la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva), a proposé un nouveau service mis en ligne le 6 avril 2020 : « l'accueil de loisirs à la maison » (cf ci dessus). Ce centre de loisirs virtuel propose chaque jour aux parents des activités ludiques et éducatives (artistiques, musicales, scientifiques et techniques, sportives etc) à faire avec leur(s) enfant(s) et adolescent(s). Ces activités sont adaptées aux différentes tranches d'âges des enfants et à leurs besoins (notamment pour les enfants en situation de handicap). Régulièrement, le « coin des parents » donne des conseils aux parents sur la gestion de l'actuelle période de confinement avec les enfants. Des ressources sont notamment proposées en lien avec les différentes thématiques proposées sur le site : par exemple les bienfaits du jeu en famille, la gestion du numérique et des écrans, l'importance de lire des histoires aux enfants, etc.

La prévention des violences familiales fait l'objet d'une attention particulière dans cette période où les enfants ne sont plus accueillis par les écoles et structures éducatives (ex/ les Alsh) à même de pouvoir identifier des situations de violences conjugales et infantiles et de réaliser des signalements. En complément des ressources mises à disposition des parents pour accompagner les situations de violences conjugales, la Branche a renforcé l'accompagnement des familles par la mise à disposition d'éléments de langage auprès des agents Caf en contact direct avec les usagers via le téléphone. Ces éléments sont issus des travaux conduits sur le « parcours séparation » dont la généralisation prochaine va permettre d'améliorer l'accès aux droits des usagers qui se séparent.

Les actions des partenaires nationaux sont également valorisées, à travers la mise en avant de plateformes téléphoniques et de ressources en ligne. A titre d'exemple, **la Fédération nationale des Écoles des parents et des éducateurs avec le soutien de la CNAF met en service un numéro national d'appel gratuit en lien avec les membres de son réseau sur le terrain, les EPE, qui permet aux parents, aux jeunes et aux professionnels, d'échanger avec des psychologues et des professionnels de l'accompagnement parental.**

Le site **Caf.fr** a été complété pour s'adapter au contexte par des FAQ (foire aux questions) spécifiques au COVID permettant de répondre aux interrogations des parents. Par ailleurs, si le COVID 19 atteint plus particulièrement les personnes âgées (+ de 70 ans), population située en dehors du champ d'intervention de la branche Famille, l'appréhension du deuil au sein des familles est particulièrement délicate. A ce titre, l'accompagnement autour du décès d'un parent ou d'un enfant va être renforcée sur **caf.fr** par la mise en place d'une rubrique « j'ai perdu un proche ».

Une attention particulière a été portée sur l'accès **et la continuité des droits pour les familles monoparentales s'agissant du versement des pensions alimentaires**. Pendant une période de réduction de ses capacités de production, l'activité de l'Aripa (agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaires) se poursuit avec en anticipation des problématiques sociales des familles monoparentales, une priorisation donnée depuis mi-mars à l'accès aux droits : demandes d'ASF (allocation de soutien familial, demandes d'aide au recouvrement des pensions alimentaires, traitement des encaissements de pensions alimentaires et réponses aux mails envoyés par créanciers et débiteurs de pensions alimentaires).

Les demandes d'ASF et d'aide au recouvrement des pensions alimentaires sont accessibles en ligne sur le Caf.fr et le site pension-alimentaire.Caf.fr depuis le 21 Avril, facilitant les démarches des parents ne pouvant pas imprimer et envoyer leurs formulaires par la Poste. D'ici le mois de juillet une demande simplifiée unique sera mise en place pour encore faciliter l'accès aux droits des parents. Enfin la transmission de pièces jointes par mail est opérationnelle depuis le 21 Avril.

Pour assurer la poursuite du paiement des pensions alimentaires malgré le contexte :

- les procédures de recouvrement amiable des pensions alimentaires se poursuivent ;
- les procédures de recouvrement forcé se font par priorité auprès des débiteurs en situation stable (situation de chômage continue, tiers débiteurs de fonds « institutionnels » par exemple) ;

Pour faciliter l'encaissement des pensions alimentaires et pallier les difficultés d'acheminement des courriers par la Poste, une opération de promotion des paiements par virement auprès des débiteurs habitués à payer par chèque a été lancée. En parallèle le développement d'une possibilité de paiement des pensions alimentaires par carte bancaire est en cours afin de faciliter encore ces démarches.

Enfin une opération de prolongation des droits à l'ASF non recouvrable a été mise en place mi-Mai pour aider les parents qui ne peuvent pas réaliser ou pour poursuivre leurs démarches de fixation d'une pension alimentaire pendant la période d'état d'urgence.

Relation de service :

- un questions/réponses spécifique a été mis en ligne sur la première page du site pension-alimentaire.caf.fr avec un renvoi également accessible depuis le site Caf.fr
- la plate-forme téléphonique nationale (0821.22.22.22) poursuit son activité et répond aux réponses des créanciers et débiteurs du lundi au vendredi de 9h à 16h
- La plateforme téléphonique de l'Aripa assure un taux de réponse de 70%

Grâce aux consignes d'ordonnancement de la production et la priorisation donnée à l'accès aux droits, on constate une augmentation des traitements des demandes d'ASF depuis fin mars (18000 en mars 2020 vs 14000 en février 2020)



200409_-_cp_-_pensi
ons_alimentaires-2.pc

Projet d'intermédiation financière

Malgré la crise les opérations nécessaires à la mise en place de ce projet se poursuivent mais avec un rythme ralenti nécessitant un léger report au-delà de juin 2020

Au niveau local :

Il est essentiel que des liens réguliers soient maintenus avec les familles, avec une attention particulière portée aux situations familiales les plus fragiles. Pour y répondre, les Caf mobilisent leurs équipes de travailleurs sociaux pour garantir le maintien du lien avec les familles et répondre aux difficultés qu'elles traversent en portant une attention particulière en termes de soutien à la parentalité quant aux situations de violences intra-familiales, de monoparentalité, de handicap, de décès et de surpeuplement, rendues encore plus difficiles pendant cette période de confinement. Par une démarche pro-active de l'offre du travail social, l'objectif est également de prévenir la survenance de tensions entre les membres de la famille, exacerbées par la situation de confinement sur les appels sortants et entrants.

En complément, les Caf soutiennent l'action de leurs partenaires par :

- Le soutien au développement de plateformes d'écoute téléphonique et toutes autres modalités de contacts proactifs en direction des familles
- Un accompagnement du renforcement de la démarche des "Promeneurs du net" doit être réalisé par les Caf, ainsi que l'extension du dispositif aux parents, via notamment la mobilisation des structures d'animation de la vie sociale et des acteurs du soutien à la parentalité (centres sociaux, espaces de vie sociale, Laep, etc.).
- L'utilisation du fonds publics et territoires (Fpt), le fond national parentalité (Fnp) et les fonds locaux peuvent être mobilisés afin d'accompagner les partenaires dans l'achat de matériel informatique et nomade (ex/ tablettes ; smartphones) permettant d'équiper les professionnels dans le cadre des interventions à distance en direction des familles afin d'augmenter le nombre de professionnels en capacité d'apporter écoute, soutien et accompagnement des familles dans les structures existantes et permettre la mise en place de nouvelles actions répondant aux problématiques de soutien à la parentalité dans le cadre du confinement et de la sortie de crise.

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ? cf ci dessus
3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ? cf ci-dessus
4. Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarités entre ses membres, doive être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ? cf ci-dessus
5. **L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?**

Le gouvernement a confié à la branche Famille la préparation et le versement de l'aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux ménages les plus précaires, La Cnaf et les Caf se sont mobilisées pour mettre en oeuvre cette aide qui a été versée automatiquement, une fois, sans aucune démarche, le 15 mai.

Les bénéficiaires sont les allocataires du RSA ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) : 150€ pour le foyer + 100€ par enfant à charge et les allocataires de l'Aide Personnelle au Logement (Apl/Alf) avec enfant à charge et non bénéficiaires du RSA : 100€ par enfant à charge. Pôle Emploi s'est chargé du versement aux bénéficiaires de l'ASS que la Branche n'a pas servi à un autre titre. Le dispositif est financé par l'Etat.



6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

Certaines Caf comme celle des Bouches du Rhône, de Paris, des Alpes Maritimes ont été effectivement sollicitées par respectivement les villes de Marseille , Paris et Nice pour les aider à verser une aide alimentaire d'urgence.

Mais il s'agit de fonds municipaux , la généralisation n'est pas du ressort de la branche Famille.

Un soutien aux allocataires ultra-marins

Mme Girardin, ministre des Outre- mer et Mme Dubos ont publié un communiqué pour annoncer que pendant toute la période de la crise sanitaire et tant que les établissements scolaires resteront fermés, la prestation d'aide à la restauration scolaire versée par les Caisses d'allocations familiales (CAF) aux établissements pour contribuer aux frais de cantines sera versée directement aux familles ultramarines éligibles à l'allocation de rentrée scolaire, soit sous forme d'une aide financière, soit sous la forme d'une aide alimentaire directe. Les CAF de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte auront en charge la mise en place de cette aide directe qui sera versée dans les prochains jours.



CP - Soutien aux familles ultramarines_

Par ailleurs CP ci-joint d'une opération menée en lien avec la MSa pour porter des paniers alimentaires aux familles en difficulté.



MSA-et-_CNAF_Paniers_Solidaires.pdf

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Le RUA a pour objectif de rendre plus simple et plus lisible certaines prestations.

La Cnaf participe activement aux travaux techniques et à la gouvernance des travaux sur le revenu universel d'activité piloté par Fabrice Lenglard. Les derniers travaux techniques commençaient à aborder les questions de faisabilité informatique pour une mise en œuvre du RUA, sans présager du scénario qui sera retenu à cette heure où la concertation n'est pas encore finalisée.

Les ateliers techniques « mis en sommeil », depuis le début du confinement vont reprendre.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ? La branche Famille n'a pas à ce jour de remarques sur ce sujet
9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ? La branche Famille n'a pas à ce jour de remarques sur ce sujet
10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ? La branche Famille n'a pas à ce jour de remarques sur ce sujet
11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ? La branche Famille n'a pas à ce jour de remarques sur ce sujet
12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ? La branche Famille n'a pas à ce jour de remarques sur ce sujet

**CONSEIL NATIONAL DES ASSOCIATIONS FAMILIALES LAÏQUES
(CNAFAL)**

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL)

1. *Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?*

Pendant plus d'un siècle, la politique familiale fut l'objet d'enjeux idéologiques prénants : "**le familialisme**" devient l'idéologie structurante de la société française, d'où émerge le mouvement familialiste et, par ricochet, 2 conceptions de la famille : l'une patriarcale, arc boutée sur une conception séculaire du pouvoir de l'homme. La famille est une "petite monarchie" où l'homme règne par "autorité naturelle" sur sa femme et ses enfants.

Vichy "signe" l'acmé de cette représentation, le divorce est rendu très difficile, sinon impossible, l'avortement est interdit et passible de peine de mort (l'interdiction ne sera levée qu'en 1975 !). Toujours sous Vichy, une loi moralisatrice, renvoie les femmes au foyer, en **interdisant** l'embauche des femmes mariées dans les services de l'Etat.

Un autre aspect non négligeable et conséquence des années 1875-1950, la famille devient une catégorie politique : c'est une spécificité française, à la fois objet d'étude, acteur politique et "objet" passionnel, qui perdure encore aujourd'hui. Il est vrai aussi que la **dénatalité française**, à partir de 1830 jusqu'en 1947, est une réalité indéniable. Le problème de la dépopulation, devient le problème n°1, après la guerre de 1914-1918 et après 1945, avec beaucoup plus d'acuité.

C'est en 1945-1947 que l'architecture politique familiale prend forme. Au départ, les allocations familiales ne sont ouvertes qu'aux femmes au foyer, résidant dans des communes de plus de 2000 habitants. Dans les communes rurales, les femmes d'agriculteurs n'y ont pas droit, considérant que le travail de ces femmes se déroule dans le cadre domestique... et que donc, cela ne justifie pas le versement d'allocations familiales ! Ce n'est que le 6 août 1955, qu'elles pourront en bénéficier ! Mais les femmes des travailleurs indépendants, en seront encore exclues.

Antoine Prost, spécialiste de la politique familiale, écrira à ce sujet en 1984 « **pour la 1^{ère} fois, on s'écarte de la politique familiale telle qu'elle avait été conçue par les natalistes et les familiaux, d'A. Sauvy et A. Landry, des militants du MRP et de l'UNAF** ».

A ce stade de l'évolution il convient de bien marquer la rupture qui s'opère : les naissances hors mariage dans les années 1970-1980 se multiplient, tout comme l'union libre. La famille devient par excellence le lieu du privé, de l'affectif et l'Etat n'a pas à en connaître. Dès lors, le **quotient familial et le quotient conjugal** commencent à être remis en cause au plus haut niveau de l'Etat, lequel se doit d'être neutre par rapport aux projets parentaux et au type de

famille, vision laïciste qui émerge fortement. On le voit, le débat sur ces deux éléments date de plus de 35 ans. **La politique familiale est dans l'obligation d'évoluer vers une politique d'aide à l'enfant.**

Les allocations familiales seront généralisées dès 1975, que l'un des membres de la famille ait un travail salarié ou pas (**initiative de Simone Weil**). Des débats s'esquissent même à droite pour les mettre sous conditions de ressources.

Aussi **François Mitterrand**, candidat à la Présidence de la République en 1980 annonce la **création d'une allocation familiale dès le 1^{er} enfant**, conforme aux positions laïques, tout comme il n'a pas hésité à proposer d'abord de **plafonner** le quotient familial et le quotient conjugal, première étape vers la fiscalisation des allocations familiales et la suppression définitive des deux quotients. La crise économique et financière de 1983 l'en empêcheront.

Alors s'amorce, et le débat dure depuis 40 ans, de savoir quelle politique familiale mettre en œuvre et qui soit égalitaire : le constat abrupt **c'est que les prestations familiales finalement sont destinées aux familles modestes et le quotient familial pour les familles aisées !**

C'est la raison pour laquelle le CNAFAL avance la création « **d'un salaire social à l'enfant** » pour tous ayant vocation à devenir un revenu social garanti ; tout comme dans les débats autour du QF le CNAFAL avance l'idée d'un crédit d'impôt forfaitaire pour toutes les familles et égal pour chaque enfant que l'on paye l'impôt sur le revenu ou pas. (Voir l'étude **d'Isabelle Gloméron Familles Laïques n°102**). **C'est une option. L'autre étant le revenu social garanti.**

Cela est plus que jamais d'actualité :

- ✚ La mise en place d'une allocation familiale universelle dès le premier enfant rapprocherait le système actuel de la proposition de **crédit d'impôt forfaitaire par enfant**.
- ✚ A condition que la demi part supplémentaire du QF au 3^{ème} enfant soit supprimée (4,2 milliards d'euros à redistribuer).
- ✚ Sachant que les foyers non imposables ne bénéficient pas de cet « avantage fiscal » finalement invisible, raison de plus pour aller vers l'impôt négatif.
- ✚ Sachant aussi que le Conseil des prélèvements obligatoires a relevé que les 10% des foyers les plus riches captent 46% des baisses d'impôts induites par le quotient familial, soit 6,5 milliards d'euros sur quatorze.
- ✚ La familialisation de l'impôt est en train de devenir une spécificité française anachronique et l'individualisation de l'impôt sur le revenu est en passe de devenir la norme en Europe. Tôt ou tard nous n'échapperons pas à une remise à plat complète et générale. La suppression du **quotient conjugal** devient une obligation car **son existence entérine le couple inégalitaire sur le plan salarial : plus les écarts de salaires sont grands, plus la réduction d'impôt est importante.**
- ✚ Aujourd'hui 44% des femmes de 25 à 49 ans considèrent que leur grossesse a ralenti leur évolution professionnelle. Parce qu'elles sont mamans, près de 40% des françaises de 25 à 49 ans se sentent isolées au travail ; 29% après leur maternité ont un poste différent au retour ; enceinte ou maman, une femme sur deux n'est pas ou peu augmentée.

- ✚ La justice sociale dans la politique familiale passe par l'égalité salariale homme/femme et par la mise en place d'un congé parental plus court, mieux rémunéré et partagé à égalité dans le couple.
- ✚ La justice sociale dans la politique familiale c'est aussi promouvoir l'accès des enfants de milieux défavorisés à des structures d'éveil et d'éducation (multiplication des crèches, des haltes garderies, le développement et le renforcement de la PMI, la scolarisation des enfants dès l'âge de 3 ans).

Pour le CNAFAL, la conciliation vie familiale/vie professionnelle et la politique d'égalité des chances à l'égard des enfants sont essentielles.

On pourrait concevoir que la branche famille gère la solidarité horizontale et le financement des structures collectives de la petite enfance avec les communautés de commune, la conciliation vie familiale/vie professionnelle et la solidarité verticale seraient entièrement dévolues à l'impôt sur le revenu.

2. *Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?*

Oui, et cela découle du long rappel historique déroulé en réponse à la question précédente.

3. *Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les **allocations familiales** dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une **réelle universalité** dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?*

Le CNAFAL, dès son origine et jusqu'à présent, est favorable à une allocation familiale dès le 1^{er} enfant. **On ne pourra parler d'une véritable universalité**, que, si effectivement chaque enfant et parents bénéficient d'une allocation familiale.

En revanche, **le CNAFAL a approuvé la modulation du versement des allocations familiales, en fonction des revenus**, car cette disposition avantageait beaucoup trop "les classes moyennes supérieures", avec le paradoxe constaté, que bien souvent non seulement "cet avantage", permettait au sein des familles traditionnelles, à la femme de rester au foyer, voire pour certaines, d'embaucher une nurse en cumulant plusieurs "gratifications" de la politique familiale.

Pour autant, le CNAFAL ne pense pas que la politique familiale doit se réduire à la lutte contre la pauvreté. Cela doit être deux politiques distinctes !

4. *Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ? Comment améliorer le taux de recours au congé parental ?*

Le HCF a constaté l'échec de la "prestation partagée" d'éducation à l'enfant. Le CNAFAL souscrit à ce constat. Un échec dû à la faiblesse de son montant, à la réduction de sa durée et à ses conditions d'attribution. Résultat, entre 2013 et 2018, cette prestation a diminué de 1 milliard d'euros. Nous ne reviendrons pas sur les causes de cet échec, largement développées.

L'amélioration du taux de recours du congé parental, pour le CNAFAL, passe sans doute par l'augmentation du pourcentage de l'indemnisation en fonction du salaire, (ce qui est valable aussi pour les femmes qui occupent de plus en plus des postes de cadres et de responsabilité). Au-delà, il faut que le choix de suspendre son activité professionnelle, en particulier pour les mères, ne soit pas un choix par défaut !

5. *Etes-vous favorable à un versement de la **prime à la naissance** avant la naissance ?*

Le CNAFAL a protesté contre cette disposition ! C'est une "économie" de "bout de chandelle" pour l'Etat. C'est une frustration pour les couples. Et cette prime permettait à la famille "d'investir" avant la naissance, l'équipement pour le nouveau-né, ce qui pour beaucoup de familles, représente un poids financier. Enfin, il ne faut pas négliger l'**investissement affectif** pour le couple, que représente cette préparation. A tous égards, cette disposition **est une absurdité**. Le CNAFAL est favorable au retour de l'ancienne disposition !

6. *Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?*

Pour le CNAFAL, la priorité doit se concentrer sur l'API (Allocation Parent Isolé). La question des mères isolées et familles monoparentales, exige un effort de la collectivité à la fois de réflexion et aussi d'investissement.

La plupart des familles monoparentales cumulent les difficultés : isolement, précarité, pauvreté, éloignement de l'emploi et déficit de formation professionnelle.

Il faut un renforcement de l'accompagnement social des mères isolées et des familles monoparentales, avec la mise en place de formations professionnelles qualifiantes, à partir des 18 mois de l'enfant et accueil prioritaire de l'enfant en crèche. **Il faut rechercher un effet durable**. Le HCF prône d'ailleurs, un rapprochement étroit entre **la CAF et Pôle Emploi**, pour avancer sur cette question... Le CNAFAL y souscrit pleinement et ajoute également le partenariat avec la solidarité départementale.

Par ailleurs, le CNAFAL estime qu'il faudrait mettre en place des "entretiens périodiques" de "sensibilisation", à partir du 6^e mois après l'accouchement, qui devraient être rendus obligatoires !

7. *Comment expliquez-vous les résultats relativement décevants des politiques menées ces dernières années en matière d'**offre d'accueil en établissement** des enfants en bas âge ? Quels sont les meilleurs leviers pour améliorer cet accueil ?*

Pour le CNAFAL, il faut partir des conditions de vie réelle, actuellement des couples qui travaillent et des femmes seules au travail.

C'est essentiel, nous sommes de plus en plus avec du travail aux horaires décalés, travail le week-end, le dimanche, travail de nuit, travail très tôt le matin. A cela s'ajoutent, de plus en plus, les distances parcourues par chacun, chacune pour **aller au travail, par rapport au domicile** (moyenne des distances parcourues 40 km/jour, mais pour certains c'est beaucoup plus et dans les grandes villes, **c'est le casse-tête**).

Aussi les collectivités doivent s'adapter, c'est le **casse-tête permanent**, pour déposer et aller chercher les enfants : coordination des partenaires, horaires à respecter, distance et j'en passe. Il faut être inventif : par exemple des haltes garderie, à proximité des entrées d'autoroutes, ou gares SNCF, après évaluation des besoins... Une bonne réponse fut (mais valable dans les grandes entreprises ou moyennes, dans les zones industrielles ou commerciales) la création de crèches d'entreprise. A évaluer ...

8. *Comment développer l'accueil individuel des enfants en bas âge par des assistants maternels ?*

La formation et la réévaluation du métier. Le dispositif RAQVAM est à poursuivre et à développer, car cela sécurise aussi les familles hésitantes pour ce mode de garde.

9. *Les dispositifs d'aide à la parentalité doivent-ils être améliorés ?*

La difficulté c'est que l'on touche à l'intimité des familles et que l'on ne peut pas être trop intrusif. Cela dit, le CNAFAL aurait tendance à prôner un axe sur la **responsabilité** de chacun, dans le développement de l'enfant, sur **l'égalité homme/femme** dans cette éducation et **la prévention dans la maltraitance**. Le problème, aussi, c'est de ne pas pratiquer l'intrusion et de ne pas tomber dans le parentalisme ou l'idéologie familialiste, c'est-à-dire d'imposer un "modèle standard" et bien souvent, les opérateurs tombent dans ce travers.

10. *Quelles seraient selon vous les mesures prioritaires pour progresser dans la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle ?*

D'une certaine manière, les réponses sont contenues dans les précédentes. Le CNAFAL est surtout focalisé sur l'égalité homme/femme. Pas seulement sur le plan professionnel, mais aussi à l'intérieur du couple : partage des tâches ménagères et autres. **Et donc on en revient aussi à l'éducation des enfants et au modèle parental, qu'ils ont sous leurs yeux.**

11. *Y a-t-il d'autres sujets relatifs à la politique familiale que vous souhaitez aborder ?*

Pas pour l'instant, mais c'est déjà beaucoup.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. *Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?*

Lorsque l'éloignement était patent (voir la question des EHPAD), mais aussi la distance kilométrique, entre générations ou fratries, la situation sanitaire a généré une immense frustration et inquiétude, et toutes les familles n'ont pas d'ordinateurs...

2. *Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?*

Un rôle important, dans l'application des consignes et la "réassurance" entre générations, et même familles "élargies", fratries. Mais les conditions de vie de beaucoup de familles, ont aussi détérioré les relations familiales (précarité, surpopulation, habitat défectueux, etc.).

3. *Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?*

S'il doit y avoir renforcement, c'est dans le sens indiqué dans le premier questionnaire : allocation dès le 1^{er} enfant, accompagnement des familles monoparentales, soutien à la parentalité.

4. *Pensez-vous que le rôle des familles, en termes de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?*

Peut-être, faudrait-il rappeler, à des dates charnières et régulièrement, les obligations de solidarité entre générations, les anciens, mais aussi les jeunes, qui ont été les grands "sacrifiés" de la crise.

5. *L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?*

Le CNAFAL, milite depuis 1980, pour un revenu social garanti ou revenu universel, qui induit bien sur une refonte complète du système de solidarité bâtie depuis 1947 et qui représente un "empilement de strates successives, avec des trous dans le dispositif" (voir n° de la revue Familles Laïques, sur le revenu universel, ci-joint).

6. *Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?*

Oui, pourquoi pas, d'autant qu'il ne faut pas oublier que pour des enfants issus de familles précaires, bien souvent le repas à la cantine est le seul de la journée et équilibré. Il y a eu des articles sur les enfants, qui dans certaines cantines, raflent le pain qui reste sur les tables, pour le mettre dans leurs poches et l'emporter chez eux ! A méditer !

7. *Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?*

Sans aucun doute ! Voir la note sur le chiffrage du Revenu universel.

8. *La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?*

Rien n'est moins sûr et s'il y a eu du "rééquilibrage", nous pensons qu'il s'est fait à la marge... Mais lancer une étude à ce sujet, en partenariat avec la Secrétaire d'Etat, Marlène Schiappa et le Ministère des Solidarités nationales... serait bienvenu...

9. *Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?*

Dans le précédent questionnaire, nous avons en grande partie répondu : **l'éducation, dès le plus jeune âge**. Dès la maternelle, il faut déconstruire les rôles de chacun ; la lutte contre le machisme, le sexisme, le racisme, se mène dès le plus jeune âge. Cela implique pédagogie, savoir faire des enseignants, dès la maternelle et cela devrait être l'objectif de la socialisation et l'apprentissage de la vie en groupe !

10. *Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?*

Le télétravail ne peut être la panacée. Le management moderne exige dynamique de groupe, échanges, participation, esprit d'équipe. L'humain au travail, ne peut être un robot, même pour des tâches répétitives, ou des "saisies" au kilomètre...

Le télétravail, doit être utilisé à dose homéopathique et éviter des trajets longs et coûteux. La question climatique, entre en jeu, mais attention de ne pas générer d'autres inconvénients, voire même des pathologies. Ce n'est pas un refus, mais là aussi, des études approfondies doivent être menées !

11. *La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?*

Sans doute, mais pas pour tous. Le présentiel a son importance et toutes les familles ne sont pas équipées d'ordinateurs...

12. *Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?*

Dans de nombreux cas, la solidarité intergénérationnelle au sein des familles, s'est renforcée ! Mais l'éloignement, même à l'intérieur des communes, a généré des frustrations. Mais la frustration a

sans doute été positive, avec un désir de renouer avec toute la famille, même dans son sens extensif.
Une étude, là aussi, serait intéressante !

**CONFÉDÉRATION NATIONALE D'ASSOCIATIONS FAMILIALES
CATHOLIQUES (CNAFC)**



MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC)

Avant de répondre au questionnaire lui-même nous avons jugé utile de présenter rapidement ce que sont les Associations familiales catholiques (AFC) et leur vision de la famille.

Les AFC regroupent 30.000 familles en 300 associations locales réparties sur l'ensemble du territoire français, y compris les DOM. Membre fondateur de l'UNAF, et créées en 1905, elles sont l'un des plus anciens mouvements familiaux.

Fondées sur l'Enseignement social de l'Eglise catholique, elles portent la parole de toutes les familles, quelles que soient leurs convictions. Elles n'agissent pas comme le ferait un lobby.

Elles sont reconnues d'utilité publique et ont des représentants, entre autres, à l'UNAF, au HCFEA, au CESE et au CCNE.

Les AFC poursuivent un triple objectif : promouvoir la place de la famille dans la société, assurer la représentation des familles auprès des pouvoirs publics et assurer des services auprès des familles : elles développent par exemple de l'aide à la parentalité (chantiers éducation), des haltes-garderies, sont associations de consommateurs, ont des actions de solidarité (bourses aux vêtements, micro-crédits, etc...)

Notre regard sur la politique familiale se fonde sur la conviction que la cellule de base de la société, ou son premier « maillage », est la famille. La famille assure des missions irremplaçables que sont 1) la solidarité au plus près des personnes par la gratuité des relations établies dans la famille, 2) l'humanisation de tout nouvel être humain et 3) l'apprentissage de la vie en société.

La famille étant irremplaçable, les politiques publiques doivent s'efforcer de respecter le principe de subsidiarité qui tend à ne pas reporter à un échelon supérieur ce qui peut être de

la responsabilité des familles et des parents, premiers et principaux éducateurs de leurs enfants.

Quand les familles vont bien, c'est toute la société qui va bien. L'objet de la politique familiale est donc de soutenir les familles afin qu'elles puissent se constituer, être stables, accueillir le nombre d'enfants souhaité et les éduquer jusqu'à l'autonomie de l'âge adulte.

*

Dans la réponse au questionnaire nous avons regroupé certaines questions dans la mesure où elles traitent de la même problématique.

1. *Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?*
2. *Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'**accueil et à l'éducation des enfants**, la **lutte contre la pauvreté** familiale et la **facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle**, soient encore pertinents ?*

Réponses aux questions 1 et 2 : Les objectifs de la politique familiale

Ils sont au nombre de trois

A – Permettre aux familles d'avoir le nombre d'enfants qu'elles souhaitent.

L'Eurobaromètre (2016) a montré que les couples français désiraient 2,39 enfants en moyenne pour un nombre effectif de 2. Au-delà de cette moyenne de 2,39 ce même baromètre montrait en 2011 que dans le détail, les souhaits des couples en France étaient les suivants.

- Aucun enfant : 3%
- 1 seul enfant : 7,5 %
- 2 enfants : 49 %
- 3 enfants ou plus : 37 %
- Ne sait pas : 4 %

Les chiffres de l'Eurobaromètre recourent ceux résultant d'une étude faite en 2014 par la caisse nationale d'allocations familiales en partenariat avec l'UNAF de laquelle il ressortait que 44 % des couples souhaitaient 2 enfants 30 % en souhaitaient 3 et 14 % en souhaitaient 4.

On voit donc que les couples français désirent plus d'enfants qu'ils n'en ont en réalité.

Les enquêtes quantitative et qualitative indiquent que les principales raisons pour lesquelles les Français freinent leur désir d'enfants sont :

- L'exiguïté de leur logement ;
- Le coût de l'éducation des enfants ;
- Les difficultés pour concilier la vie familiale et professionnelle.

B- Assurer la justice à l'égard des familles.

Les familles en assumant la charge d'enfant rendent un service à la Nation tout entière et il est légitime que cette dernière les soutienne dans cette mission.

Or on constate que la politique familiale assure insuffisamment ce soutien, lequel s'est au surplus réduit depuis une dizaine d'années du fait de mesures qui ont porté atteinte à cette politique (abaissement du plafond du quotient familial, réduction de l'allocation de base de la PAJE, imposition de la majoration de retraite dont bénéficient les retraités ayant élevé au moins 3 enfants, mise sous conditions de ressources des allocations familiales appelée pudiquement « *modulation* » insuffisante revalorisation des autres prestations familiales comme le complément de mode de garde , etc.)

En 2016, avant transferts socio-fiscaux, le niveau de vie médian d'un couple chargé d'enfants, par rapport à un couple sans enfants, est inférieur de :

- 7 % pour un couple avec 1 enfant ;
- 11 % pour un couple avec 2 enfants ;
- 26 % pour un couple avec 3 enfants ;
- 43 % pour un couple avec 4 enfants.

Source : Insee enquête Erfs 2009-2016

Après transferts sociaux et fiscaux, une étude de la direction du Trésor (*note Trésor-Eco de janvier 2015*) a montré que cet écart demeure encore de 7 % pour un ménage de deux enfants et de 15 % pour un ménage de trois enfants.

Ce sont par ailleurs les familles nombreuses qui sont les plus pénalisées par ces atteintes à la politique familiale

C - Assurer le renouvellement des générations.

Depuis 2010 on constate une chute forte de la natalité avec des naissances qui sont passées de 832 800 cette année à 753 000 en 2019.

L'indice de fécondité par femme est passé quant à lui de 2,03 en 2010 à 1,87 en 2019

Le renouvellement des générations n'est donc plus assuré puisque celui-ci n'est acquis qu'avec un indice de fécondité de 2,1.

Quant à l'équilibre du régime des retraites il est menacé puisque selon le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) celui-ci n'est garanti qu'à partir d'un indice de fécondité de 1,95.

Certains expliquaient en 2016 et 2017 cette chute de la natalité par une maternité plus tardive des femmes (l'âge de la première maternité est aujourd'hui de 28,5 ans, l'âge moyen à l'accouchement étant quant à lui de 30,6 ans en 2018) ainsi que par la réduction du nombre des femmes en âge de procréer.

Ces facteurs sont exacts mais il est maintenant vérifié (*c.f. INED*) qu'ils ne suffisent pas à expliquer à eux seuls cette baisse de la natalité.

La baisse du taux de fécondité est bien le principal facteur explicatif de cette chute de la natalité.

Il n'est pas inintéressant de noter que cette baisse de la natalité a suivi très étroitement les mesures prises depuis 2012 et les années suivantes réduisant les aides aux familles

Le déséquilibre démographique ainsi constaté s'explique principalement par la chute drastique des familles de 3 et 4 enfants dont le nombre est passé de 26 % des familles en 1990 à 16,5 % aujourd'hui alors que le nombre des familles de 2 enfants est resté assez stable

Or ce sont ces familles de 3 enfants et plus qui assurent le renouvellement des générations et notamment l'équilibre de notre régime de retraite grâce aux enfants « supplémentaires » par rapport aux familles avec un nombre d'enfants moyen.

Il est donc important de ne pas négliger ces familles. Or les mesures de politique familiale intervenues ces 10 dernières années ont eu tendance à négliger les familles nombreuses. Ainsi la Cour des Comptes a-t-elle souligné que la mise sous conditions de ressources des allocations familiales ainsi que l'abaissement du plafond du quotient familial ont particulièrement pénalisé les familles de trois enfants et plus.

Elle écrit en effet « *qu'à niveau de vie équivalent les réformes induisent pour les familles nombreuses des pertes beaucoup plus élevées que pour les autres...* Depuis ces réformes effectuées en 2012 et 2015 les autres mesures intervenues depuis, telles que la baisse des plafonds de ressources pour bénéficier de l'allocation de base de la PAJE en même temps que la réduction du montant de cette allocation ont également affecté plus les familles de trois enfants et plus.

Ce faible intérêt porté à la situation des familles nombreuses s'est retrouvé une nouvelle fois dans le projet de réforme des retraites présenté par M. Delevoye. Tous les commentateurs ont en effet souligné que les femmes ayant eu à charge trois enfants et plus se trouvaient pénalisées dans le nouveau calcul des droits familiaux par rapport à la législation actuelle

Ce peu d'attention portée aux familles nombreuses s'explique d'une part par le fait que les familles de 3 enfants et plus étant devenues largement minoritaires, leur visibilité est moins grande et dès lors sollicitent moins l'attention des médias, d'autre part par une confusion grandissante entre politique sociale et politique familiale.

La lutte contre la pauvreté est en effet devenue un des objectifs, si ce n'est le principal, de la politique familiale alors que tel n'est pas son rôle. Cela a conduit à privilégier les familles

monoparentales (octroi d'une part entière de quotient familial dès le premier enfant, majoration du complément de mode de garde pour ces seules familles, allocation de soutien familial, etc.) en considérant que ces familles étaient plus particulièrement touchées par la pauvreté.

Or si on ne peut nier la pauvreté qui a affecté les familles monoparentales, les travaux du HCFEA ont montré que c'était également le cas des familles nombreuses.

Ainsi si 34 % des enfants pauvres vivent dans une famille monoparentale, ce pourcentage est de 29 % dans un couple avec 2 enfants et de 36 % dans un couple avec 3 enfants. (*Source étude « Revenus » Insee 2013*)

Il ne saurait être question de contester la situation particulière des familles monoparentales qui doivent effectivement bénéficier de la solidarité de la nation mais il convient de ne pas oublier les autres familles.

La politique familiale doit concerner en effet toutes les familles. Il s'agit là du principe d'universalité de la politique familiale qui a été depuis 1945 une pierre angulaire de cette politique mais qui a été battu en brèche ces dernières années.

Cette politique familiale doit par ailleurs tenir compte des évolutions de la société.

Tout d'abord il faut tenir compte du fait que le taux d'activité professionnelle des femmes a beaucoup augmenté depuis les années 60 et que cela semble répondre au désir des femmes.

Mais le taux d'emploi des femmes diminue avec l'accroissement du nombre d'enfants à charge ;

Ainsi le taux d'emploi des femmes :

- avec 2 enfants à charge est de 79 %
- avec 3 enfants à charge est de 62 %
- avec 4 enfants à charge ce taux chute à 32 %

Il convient donc de mettre en œuvre une politique permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale. (*Cette problématique est développée dans la réponse aux questions dans le paragraphe 3 ci-après.*)

Ensuite les structures familiales ont évolué depuis la mise en place d'une politique familiale en 1945.

L'accroissement du nombre de familles recomposées et des familles monoparentales est ainsi une des caractéristiques de la situation actuelle.

La politique familiale doit donc en tenir compte notamment dans l'offre de services (garde d'enfants, cantines scolaires etc.) mais également dans la mise en place de mesures propres d'une part à prévenir les séparations (médiation conjugale, réseaux d'aide à la parentalité) et d'autre part lorsque la séparation a eu lieu, à faire en sorte que les ex-conjoints règlent au mieux leurs différends, notamment dans l'intérêt des enfants (médiation familiale «cafés des parents » etc..)

Or à cet égard on ne peut que regretter la forte réduction depuis 4 ans des crédits alloués en loi de finances pour ces actions

Il convient cependant de ne pas exagérer l'importance du changement opéré dans les structures familiales, ce que font certains décideurs parfois mal informés.

Ainsi, contrairement à ce que pensent certains milieux, le mariage reste la structure familiale prédominante.

Ainsi, en 2015 près de 74% des couples étaient mariés, 19 % vivaient en concubinage et 7 % étaient pacsés (source : *Insee 2017 et 2018*)

56 % des naissances ont lieu hors mariage mais la naissance est l'événement qui pousse ensuite les couples à se marier

On note par ailleurs une diminution continue du nombre de divorces depuis 2005 ainsi que du taux de divorce par année de mariage qui est passé de 52,3 % en 2005 à 46,7 % en 2017.

Enfin, 75,2 % des enfants mineurs vivent avec leurs deux parents, 18% vivent avec un seul parent et 7% vivent avec un parent et un beau parent. (Source *Insee : Recensement 2011, Enquête famille et logement 2011*)

Il convient donc, tout en prenant en charge les nouvelles structures familiales, de garder présent à l'esprit que les structures dites « traditionnelles » sont encore celles de la très grande majorité des familles.

*3. Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les **allocations familiales** dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une **réelle universalité** dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?*

Le retour à l'universalité des allocations familiales et le versement dès le premier enfant

La « modulation » - ou mise sous conditions de ressources- des allocations familiales en 2015 a eu des effets pervers.

Tout d'abord comme elle s'ajoutait à l'abaissement, par deux fois, du plafond de la demi-part de quotient familial, elle a eu pour conséquence de pénaliser de nombreuses familles et pas seulement des familles dites aisées comme l'a relevé la Cour des comptes.

Ensuite elle a eu deux inconvénients.

Elle a ainsi créé des effets de seuils. Il est en effet très difficile de définir précisément une famille aisée compte tenu au surplus des différences géographiques. Chacun sait bien que le coût du logement n'est pas le même selon que l'on habite une ville moyenne ou au contraire une métropole. Quant aux familles habitant en milieu rural, elles bénéficient en général d'un coût de logement moindre mais doivent en revanche supporter le plus souvent des frais de déplacement élevés.

On voit donc combien la fixation d'un seuil de revenus aveugle est une absurdité.

Elle a aussi renforcé la confusion entre politique sociale et politique familiale. Or les objectifs de la politique familiale sont ceux rappelés au début de cette note à savoir permettre aux familles d'avoir le nombre d'enfants qu'elles souhaitent, assurer la justice à l'égard des familles, permettre le renouvellement des générations dans l'intérêt même de la nation.

La lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales est bien évidemment une nécessité à laquelle les AFC souscrivent mais elle passe par une politique sociale et les moyens propres de cette dernière (fiscalité personnelle, prestations **sociales** ciblées, offre de logements, tarifs différenciés des services publics, etc.).

La politique sociale opère une redistribution verticale (des ménages aisés vers les ménages modestes) alors que la politique familiale opère une redistribution horizontale (des ménages sans enfants vers les ménages chargés de famille) C'est en effet l'enfant qui est l'ayant droit de la politique familiale.

Enfin, le fait de fixer les montant des allocations familiales en fonction du revenu des allocataires fait courir le risque, comme l'ont dénoncé toutes les associations familiales sans exception et les syndicats de salariés, que dans l'avenir les remboursements de soins de l'assurance maladie, autre branche de la sécurité sociale, soient aussi modulés en fonction des revenus des patients. C'est d'ailleurs ce que préconisent ouvertement certains économistes ultralibéraux qui souhaitent favoriser la conclusion de contrats d'assurance privée, la couverture par la sécurité sociale étant réduite au minimum.

Le retour à l'universalité des allocations familiales est donc une mesure de justice. Au nom de quoi en effet un couple dit « aisé » devrait-il être pénalisé du fait de sa charge d'enfants en comparaison d'un couple ayant les mêmes revenus mais n'ayant pas d'enfants ou en ayant un seul ? Et contribuant de surcroît à terme d'autant plus largement à un système de retraites par répartition ?

Toutefois si malgré les considérations ci-dessus, l'on pense que la dimension sociale et de réduction des inégalités ne doit pas être absente de la politique familiale, l'un des moyens serait alors d'intégrer le montant des prestations familiales (et pas seulement des allocations) servies aux familles dans le revenu imposable à l'impôt sur le revenu, le caractère progressif du barème jouant ainsi le rôle de redistribution (*en espérant cependant que le gain budgétaire ainsi procuré serve effectivement les familles les plus pauvres ce qui est loin d'être acquis*).

S'agissant du versement des allocations familiales dès le premier enfant les AFC n'y sont pas hostiles par principe mais elles appellent l'attention sur les points suivants

Tout d'abord pour être réellement intéressant le montant de l'allocation ainsi versée ne doit pas être trop faible. Or une étude réalisée par la Cour des comptes en 2016 a montré qu'une allocation de 60 € représenterait un coût d'environ 2 milliards d'euros. Pour financer ce coût on peut craindre que les pouvoirs publics décident un « redéploiement » des allocations familiales qui, une fois de plus, pénaliserait les autres familles, et notamment celles de 3 enfants et plus.

Enfin si le coût marginal du premier enfant tend bien sûr vers l'absolu, son coût moyen n'est pas plus élevé que celui des enfants de rang supérieur.

Dès lors pour prendre en compte la situation du premier enfant la solution pourrait être - comme le suggère d'ailleurs la Cour des comptes - de majorer l'allocation de base de la PAJE pour le premier enfant.

4. *Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ? Comment améliorer le taux de recours au congé parental ?*
7. *Comment expliquez-vous les résultats relativement décevants des politiques menées ces dernières années en matière d'**offre d'accueil en établissement** des enfants en bas âge ? Quels sont les meilleurs leviers pour améliorer cet accueil ?*
8. *Comment développer l'**accueil individuel** des enfants en bas âge par des assistants maternels ?*

Réponse aux questions 4, 7 et 8 : La problématique de la garde des enfants - Echec de la PreParE et modes de garde

Pour traiter cette question il convient de signaler que 82 % des couples préfèrent garder à la maison leur enfant jusqu'à ce que celui-ci atteigne l'âge de 6 mois. Quant aux modes de garde, au-delà de cet âge, ils privilégient la garde à domicile par une assistante maternelle (ou qui en tient lieu si la personne n'a pas les qualifications permettant cette appellation.)

Il est important de rappeler ce fait car les décideurs publics ont eu tendance à privilégier les modes collectifs que sont la crèche et la halte-garderie pour une raison quelque peu idéologique : ils y voient un premier pas vers la socialisation de l'enfant, mais cette solution ne répond pas aux aspirations de la majorité des parents avant les 6 mois de l'enfant. D'autre

part la socialisation primaire s'enracine dans la relation avec les parents, en particulier la mère. Seul l'enfant qui a construit un attachement « sécure » se montre capable d'ouverture sociale, c'est-à-dire d'opérer un transfert de sa relation positive d'attachement à sa mère et d'utiliser ainsi l'étrangère comme point d'appui. A l'inverse, le fonctionnement d'un lieu d'accueil collectif peut engendrer de multiples discontinuités et ruptures et faire obstacle au sentiment de continuité interne chez l'enfant

Pour répondre à la question 7 relative « aux résultats relativement décevants en matière d'offre d'accueil en établissement des enfants en bas âge » deux observations doivent être faites.

- La création d'un EAJE qui est à la charge des collectivités locales représente souvent pour ces dernières un investissement important. C'est en effet plus le coût de l'investissement que le coût de fonctionnement qui est dissuasif.

-Cela est dû notamment mais pas exclusivement bien sûr à l'abondance des « normes » en tout genre auxquelles doit satisfaire la création d'une crèche ou d'une halte-garderie. Le caractère excessif de ces normes est dénoncé depuis longtemps déjà par les élus locaux et les associations familiales. Qui plus est ces normes ne sont pas les mêmes dans les départements et varient suivant les exigences des services de PMI. A noter enfin que ces normes expliquent aussi la raréfaction des crèches familiales ou associatives. Ainsi dans le département de Paris, plusieurs halte-garderie gérées par des associations familiales ont fermé, leurs responsables étant découragés par les contraintes qui leur sont imposées lors de travaux de rénovation par exemple mais aussi en cours de gestion (élaboration de tableaux de « reporting » pour les financeurs extrêmement complexes, obligation de tenir les comptes sur un exercice calendaire en année civile alors que le fonctionnement va du 1^{er} septembre au 31 juillet, etc...)

En ce qui concerne les assistantes maternelles on doit constater comme le fait le HCFEA leur diminution en nombre. Si l'on veut voir se développer ce mode d'accueil il est absolument nécessaire d'augmenter leur rémunération. C'est en effet la faiblesse de celle-ci qui explique pour sa plus grande part leur diminution. Cette augmentation de leur rémunération devra alors être compensée pour les parents par une augmentation de l'allocation pour frais de garde et la déductibilité fiscale.

L'accroissement du nombre d'assistants maternels est d'autant plus nécessaire que c'est ce mode de garde qui a la préférence des parents. Par ailleurs il est mieux réparti sur l'ensemble du territoire contrairement aux modes collectifs qui sont essentiellement concentrés dans les villes moyennes et grandes.

Des initiatives intéressantes ont été mises en œuvre par différentes communes pour faciliter le recours à une garde à domicile ou une garde partagée. Ainsi la ville d'Asnières, mais ce n'est pas la seule, verse aux parents une indemnité de garde qui vient abonder l'aide de l'Etat. Ces initiatives rencontrent un grand succès. Et elles sont au surplus moins onéreuses pour la commune que la construction et le fonctionnement de crèches ou halte garderies.

4. *Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ? Comment améliorer le taux de recours au congé parental ?*

Réponse à la question 4 : L'échec de la PreParE

Cet échec était prévisible et l'ensemble des associations familiales en avait prévenu les pouvoirs publics lors de sa création.

Cet échec est flagrant. Ainsi en 2018 le nombre de familles recourant à la PreParE avait chuté de 44 % par rapport à 2014 et actuellement elle ne concerne plus que 12 % des jeunes enfants (dont 6 % à taux plein.)

Plusieurs facteurs expliquent cet échec :

- La réduction dans les faits de la durée du congé de trois ans à deux ans du fait de l'obligation de partage entre les parents qui fait fi de l'écart de revenus entre ceux-ci.
- La faiblesse de l'indemnisation (394 € par mois)

Tous ces facteurs ont eu pour effet que non seulement le nombre de familles recourant à la PreParE a chuté par rapport au congé parental tel qu'il existait auparavant mais qu'au surplus il a eu des conséquences inverses de celles qu'en attendaient ses promoteurs :

- Devant la suppression d'une année de congé beaucoup de femmes se sont mises au chômage pour toucher des allocations alors que la réforme avait pour but de faciliter le travail des femmes ;
- Le nombre de pères prenant ce congé non seulement n'a pas augmenté comme cela était attendu, mais il a même diminué comme l'a relevé le HCFEA dans son rapport de 2019 !

L'institution d'un véritable congé parental répondant aux besoins réels des familles passe par :

1-Une augmentation de l'indemnisation mensuelle qui ne soit pas symbolique ;

2-La suppression de l'obligation de partage entre les parents. Sur ce point il doit être relevé que dans le système de l'ancien congé parental le partage était possible et selon la durée voulue par les parents. Rendre contraignant ce partage a répondu à une norme idéologique : celle de rendre effectif le partage des tâches domestiques et dans l'éducation de l'enfant et inciter les femmes au retour au travail très tôt après la maternité.

L'égalité entre les sexes dans tous les domaines est bien évidemment une nécessité mais elle passe par des incitations et non des contraintes, tout en respectant le libre choix des parents.

(La France devait dans un premier temps incorporer dans sa législation la récente directive européenne sur la conciliation vie familiale et vie professionnelle. Cette directive prévoit un congé de trois ans, rémunéré par une indemnité dont il est suggéré qu'elle soit du niveau des indemnités journalières de maladie et une obligation de partage entre les parents limités à 4 mois.

Ellen institue également le « right to request » c'est-à-dire le droit pour un parent salarié de solliciter auprès de son employeur un aménagement de ses conditions de travail, l'employeur devant expliciter les motifs de son refus.)

3-Etendre la durée du recours au congé parental au delà des 3 ans de l'enfant. Les parents devraient avoir le choix des périodes pendant lesquelles ils recourent à ce congé ; ainsi certains parents souhaitent recourir au congé parental les deux premières années de l'enfant puis utiliser l'année restante au moment de la pré adolescence de l'enfant. Un enfant de 12 ans par exemple peut avoir besoin d'une présence renforcée de l'un de ses parents.

Comme pour le choix d'un mode de garde ce sont les parents qui sont les plus à même de savoir ce qui leur convient le mieux et toute politique familiale bien conçue doit respecter le libre choix des parents.

L'amélioration de la conciliation vie professionnelle/ vie familiale passe aussi par toute une série de mesures telles qu'une flexibilité accrue des horaires de travail- d'où l'intérêt du « *right to request* » prôné par la directive européenne- les possibilités de travail à domicile, etc.

Une mention spéciale doit être faite concernant le télétravail qui s'est beaucoup développé lors de la période de confinement due à la crise sanitaire.

Il peut certes représenter une forme de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale mais il peut aussi avoir des effets pervers : celui de ne plus faire de distinction entre le temps de travail et le temps familial et de loisirs, la sollicitation à toute heure du jour par l'employeur ou les collègues de travail, la difficulté de « décrocher » réellement des soucis professionnels.

5. *Etes-vous favorable à un versement de la **prime à la naissance** avant la naissance ?*

En ce qui concerne la question 5 relative à la **prime de naissance**, les AFC sont bien sûr favorables à ce que celle-ci soit à nouveau versée, comme c'était le cas auparavant, dès le 7^{ème} mois de grossesse. C'est en effet avant la naissance que les familles engagent des dépenses pour l'accueil de l'enfant et par ailleurs au 7^{ème} mois de gestation, il est vraisemblable que la grossesse ira à son terme.

*

Avant de conclure les AFC tiennent à souligner que la politique familiale n'est pas seulement du ressort de l'Etat mais que les collectivités territoriales ont aussi leur rôle à jouer.

Il a été rappelé ci-dessus que la réalisation de crèches et de halte garderies leur incombe mais elles disposent aussi d'autres leviers pour soutenir les familles.

Ainsi la tarification des services publics locaux (cantines scolaires, bibliothèques, conservatoires de musique, piscines et autres équipements sportifs, etc.) doit tenir compte des revenus et de la taille de la famille.

De même en ce qui concerne la fiscalité locale. Une enquête conduite par l'UNAF en 2014 a montré que beaucoup de communes ignorent qu'elles ont la possibilité de majorer les abattements pour personnes à charge en matière de taxe d'habitation qui concerne encore beaucoup de familles.

Egalement la fixation du tarif de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, qui remplace de plus en plus la taxe, ne tient pas toujours compte de la taille de la famille lorsque ce tarif est fixé en fonction du volume d'ordures.

La politique familiale française a été pendant longtemps enviée par de nombreux pays. Force est de constater aujourd'hui qu'elle a fait l'objet d'atteintes qui ont eu pour effet d'en réduire la portée même si elle demeure encore une spécificité française si on fait une comparaison avec les Etats du sud de l'Europe et le Royaume-Uni.

Notre pays gagnerait cependant à s'inspirer plus des politiques menées par les pays de l'Europe du Nord tels que la Suède et le Danemark. Ces pays ont su en effet mettre en place à côté d'allocations familiales qui demeurent universelles, point qui mérite d'être souligné, des prestations spécifiques et des modes d'accueil de la petite enfance plus efficaces.

Enfin les AFC tiennent à souligner que le soutien que doit apporter la nation aux familles ne passe pas seulement par des mesures monétaires.

Ce soutien passe aussi par des mesures telles qu'une coopération accrue entre les parents et l'institution scolaire.

Cela passe aussi par une vigilance accrue des médias auxquels ont accès les enfants. Tout le monde constate le déferlement de la pornographie auquel sont aujourd'hui confrontés de très jeunes enfants ainsi que la violence de certains messages délivrés par les réseaux sociaux.

En définitive plutôt que de politique familiale il vaudrait mieux parler de politique de la famille tant il est vrai que le « fait » familial doit être pris en compte dans toute politique publique (*politique des transports, politique de la culture, politique de la ville etc.*)



MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

Cette crise n'est pas encore finie et le déconfinement est trop récent. Aussi est-il encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives et étayées sur les conséquences de cette crise sur les familles.

On ne peut donc raisonner qu'à partir du « ressenti » des familles et des remontées -quoique nombreuses- qui nous sont parvenues

Nous avons dans notre réponse regroupé plusieurs questions dès lors que leur thématique était la même.

- 1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?*
- 2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?*
- 3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?*
- 4. Pensez-vous que le rôle des familles, en termes de solidarités entre ses membres, doive être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?*

Réponses aux questions 1,2,3 et 4 : Rôle de la famille dans le cadre de la crise sanitaire

Il est indéniable que la crise sanitaire a renforcé le rôle de la famille.

Celle -ci a été le lieu- obligé- où a principalement été vécu le confinement. Elle a été également le lieu où s'est exercée une solidarité de proximité non seulement entre parents et jeunes

enfants mais également à l'égard de jeunes adultes qui ont retrouvé le chemin, de manière volontaire ou contrainte, du domicile de leurs parents.

En revanche cette crise a montré l'isolement dans lequel se sont trouvés nombre de seniors quel que soit leur lieu de résidence. Ceux qui vivent à domicile ont été privés des visites de leurs enfants et petits-enfants et cela a été encore plus le cas de ceux vivant en EHPAD dont beaucoup ont été confinés dans leur chambre individuelle sans même pouvoir avoir des contacts avec les autres résidents.

Le taux de mortalité dans ces établissements ne s'explique pas seulement par l'effet du Covid 19 mais aussi par le sentiment d'abandon qu'ils ont éprouvé. Nous avons de nombreux témoignages sur des personnes âgées qui ont renoncé à vivre et se sont laissés aller dans cette situation d'abandon. Le choix du « tout-sanitaire » a été vécu comme un abandon par certaines personnes montrant en creux la dimension vitale du maintien des relations familiales.

Dans l'ensemble le confinement a permis aux parents et aux enfants de se sentir plus proches et parfois, de se redécouvrir. Certains couples ont pu se réconcilier. 67% des Français déclarent que le confinement a permis de passer « de bons moments en famille ». Ce chiffre est de 85% du côté des parents. (*Enquête Odaxa-cgi pour France-Info*)

Mais le confinement a aussi eu pour conséquence d'aviver les tensions entre conjoints ou entre parents et enfants lorsque celles-ci existaient déjà. En effet il apparaît que ce n'est pas le confinement lui-même qui a créé ces tensions, mais qu'il les a catalysées ou exacerbées.

Dans un certain nombre de cas, les visites des enfants par des parents séparés et la mise en œuvre de la garde alternée n'ont pas été possibles.

Dès lors le rôle des familles en termes de solidarité doit effectivement être mieux reconnu et on peut s'interroger sur le bien-fondé de discours qui, au nom de l'« autonomie » des jeunes, poussent à la suppression des allocations familiales à partir de l'âge de 16 ans et leur remplacement par une « allocation jeunes ». Ne conviendrait-il pas au contraire de prolonger l'âge jusqu'auquel ces allocations sont servies (pourvu bien sûr qu'il soit démontré que ces jeunes sont encore à la charge effective de leurs parents).

La solidarité à l'égard des seniors doit aussi être mieux reconnue. La création d'une allocation d'aide aux seniors proches devrait être envisagée en allant ainsi au-delà du congé pour aidants récemment institué.

5. *L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?*
6. *Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?*

Réponses aux questions 5 et 6 : L'aide financière

Il est difficile de répondre à la question de savoir « si l'aide financière mise en place pour les familles les plus modestes est adaptée ». En effet, l'institution de cette aide est trop récente pour qu'un bilan et une appréciation puissent être effectués.

S'agissant de savoir « si l'aide destinée à compenser la suppression des cantines doit être généralisée » la réponse est positive tant que ces cantines n'auront pas été effectivement réouvertes.

Il s'agit par ailleurs de la question de la tarification de ces cantines : déjà en temps normal nombre de communes n'exigent pas de participation financière de la part de familles très modestes dans lesquelles le déjeuner est souvent pour les enfants le seul repas suffisamment copieux de la journée.

7. *Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?*

Réponse à la question 7 : Réexamen des prestations familiales

Cette question est en partie déjà traitée dans le questionnaire 1

Il apparaît que le rang de l'enfant devait être mieux pris en compte dans le calcul de certaines prestations ; c'est notamment le cas du complément familial pour les familles nombreuses dans lequel le rang de l'enfant n'est absolument pas pris en compte puisque son montant est identique que l'enfant ait 3 ans ou qu'il en ait 21. La même remarque peut être faite pour l'allocation de soutien familial dont bénéficient les familles monoparentales et dont le montant est le même que l'enfant ait 1 an ou qu'il en ait 20.

En ce qui concerne la nécessité d'améliorer leur « lisibilité » il s'agit là d'un problème récurrent.

Il faut en effet faire un choix entre d'une part une meilleure lisibilité qui pourrait passer par la suppression de certaines prestations actuelles et leur regroupement en une, deux ou trois prestations seulement et d'autre part, le souci de prendre en compte des besoins spécifiques (éducation des enfants par le biais de l'allocation de rentrée scolaire) ou des publics spécifiques (familles monoparentales, familles nombreuses, familles ayant des enfants handicapés à charge...).

Par ailleurs la complexité des prestations familiales ne doit pas être exagérée. Le taux de recours des bénéficiaires potentiels à ces prestations est élevé, à la différence des bénéficiaires de minima sociaux. Les caisses d'allocations familiales et les travailleurs sociaux jouent à cet égard correctement leur rôle d'information et d'explication.

8. *La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?*
9. *Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ?
Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?*

Réponses aux questions 8 et 9 : Répartition des tâches familiales et domestiques

D'après les « remontées » que nous avons eues, dans certaines familles la présence des deux conjoints a eu pour conséquence que ceux-ci ont mieux partagé ces tâches que d'habitude et aussi que les enfants y ont pris une plus grande part.

Dans d'autres cas la présence des enfants à la maison et la nécessité pour les parents de suivre leur travail scolaire a fait peser sur l'un des parents, souvent la mère, mais pas toujours, une pression supplémentaire.

Enfin, il semble que les familles avec enfants de 0 à 16 ans dont seul l'un des deux parents exerce une activité professionnelle -l'autre étant « à la maison » pour le soin des enfants- aient mieux résisté psychologiquement que celles dans lesquelles les deux parents travaillent. D'une part en raison des fortes contraintes de disponibilité auprès des enfants qu'a requis la période de confinement, mais aussi, plus largement, d'une forme de désorientation de ces mêmes parents, amenés très brusquement à s'occuper de tâches habituellement déléguées à des tiers éducateurs (assistants maternels, crèches, garderies, intervenants périscolaires...). Cette disponibilité s'est révélée comme un véritable atout dans ces circonstances troublées.

10. *Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?*
11. *La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?*

Réponses aux questions 10 et 11 : Télétravail et soutien scolaire

Le confinement a vu le développement important du télétravail et certains se demandent s'il ne conviendrait pas de le généraliser.

Il convient tout d'abord de noter que le télétravail n'a concerné et ne pourra concerner dans l'avenir que certains salariés, essentiellement des cadres et employés. Plusieurs catégories de travailleurs n'ont pu y recourir.

Ensuite si le télétravail présente certains avantages tels que la suppression ou la réduction des déplacements professionnels, il présente aussi des inconvénients :

- Le risque que la distinction entre le temps de travail et le temps consacré à la famille ou aux loisirs s'efface ;
- Le risque d'une sollicitation accrue de l'employeur ou des collègues de travail à toute heure de la journée ;
- Le sentiment d'isolement du travailleur.
- L'« envahissement » de l'espace familial qui devient ainsi un lieu de travail, situation au surplus accrue en cas d'exiguïté du logement familial.

C'est pourquoi le développement du télétravail devra faire l'objet d'accords négociés entre les salariés et l'employeur pour en préciser les conditions et éviter des conséquences dommageables. A défaut, la vie familiale et la vie personnelle du salarié peuvent se trouver durement affectées. Le développement de centres locaux de télétravail pourrait être une alternative permettant de séparer vie professionnelle et vie familiale, de réduire les déplacements et de maintenir la vie sociale engendrée par les relations de travail.

D'autre part, de nombreux employeurs conviennent qu'il ne s'est pas agi de « télétravail choisi », mais de « travail à distance imposé ». En effet, le télétravail, lorsqu'il est possible, vise tout autant à améliorer le confort de l'employé en maintenant le même niveau de son efficacité personnelle, qu'à conserver l'efficacité collective de l'entreprise. Il suppose donc une préparation (fonctionnelle, organisationnelle, matérielle...) que bien peu avaient anticipé. Aussi, si la période de confinement a ouvert des horizons à de nombreux employeurs ou employés, elle ne saurait à elle seule valider sans nuance ni précaution les modalités d'un télétravail généralisé.

La « scolarité à distance » qui s'est développée pendant le confinement n'a pas été un choix des familles ; elle leur a été elle aussi imposée et certains parents l'ont très mal vécue. Obligés pour certains de travailler à leur domicile par télétravail, ils n'ont pas tous été en mesure d'accompagner leurs enfants dans cette scolarité à distance, soit parce qu'ils n'avaient pas les compétences nécessaires (on ne s'improvise pas professeur), soit qu'ils n'en avaient pas le temps.

Par ailleurs la scolarité à distance nécessite l'usage de matériel informatique (ordinateur mais aussi imprimante) que toutes les familles ne possèdent pas, ou si elles en possèdent, elles ne disposent pas toujours d'un poste pour chaque membre de la famille. Ainsi, le partage dans le temps de l'usage de ou des ordinateurs familiaux et leur localisation n'est pas facile à régler. C'est pourquoi il nous apparaît que cela ne peut consister une « piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire » sauf pour des étudiants avec l'usage des MOOC. En revanche cela nous semble moins pertinent pour les écoliers, collégiens et même lycéens hors période épidémique.

**CONFÉDÉRATION DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES
(CPME)**

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXIÈ SIÈCLE – REPONSES AU QUESTIONNAIRE

1. QUELS OBJECTIFS DOIT, SELON VOUS, POURSUIVRE LA POLITIQUE FAMILIALE AUJOURD'HUI ? COMMENT S'ADAPTER A L'ÉVOLUTION CONTEMPORAINE DES FAMILLES FRANÇAISES ?

La réponse à cette question est faite dans les réponses au questionnaire complémentaire.

2. PENSEZ-VOUS QUE LES OBJECTIFS TRADITIONNELS DE LA POLITIQUE FAMILIALE, A SAVOIR LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS LIES A L'ACCUEIL ET A L'ÉDUCATION DES ENFANTS, LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE FAMILIALE ET LA FACILITATION DE LA CONCILIATION ENTRE VIE PERSONNELLE ET VIE PROFESSIONNELLE, SOIENT ENCORE PERTINENTS ?

Cette politique est encore tout à fait pertinente ; rappelons que la politique familiale a été mise en place et renforcée en France pour d'abord assurer l'accueil du jeune enfant et permettre aux deux parents de continuer à travailler ; elle avait également pour objectif de favoriser le taux de natalité et était et devrait encore être orientée pour aider également les familles nombreuses. Elle n'avait pas pour objectif et elle ne devrait pas avoir pour objectif de lutter contre la pauvreté familiale ; cette politique de lutte contre la pauvreté est du ressort exclusif des dispositifs d'aide sociale (RSA, AAH, minimum vieillesse.... en devenir à travers la création d'un futur RUA...). Il est important d'être vigilant quant à la survie de la politique familiale si celle-ci devenait une politique de lutte contre la pauvreté, prise en charge par la sécurité sociale.

3. PENSEZ-VOUS QU'IL SERAIT OPPORTUN DE VERSER LES ALLOCATIONS FAMILIALES DES LE PREMIER ENFANT ? PAR AILLEURS, ETES-VOUS FAVORABLE A UN RETOUR A UNE REELLE UNIVERSALITE DANS LE VERSEMENT DES ALLOCATIONS FAMILIALES (SUPPRESSION DE LA MODULATION EN FONCTION DES REVENUS, MISE EN PLACE EN 2015) ?

Pourquoi ne pas verser une allocation dès le premier enfant ? Mais, néanmoins, l'allocation doit continuer à être progressive en fonction du nombre d'enfants au foyer et doit être notoirement majorée à l'arrivée du troisième enfant.

La CPME est favorable et a toujours été favorable à l'universalité dans le versement des allocations familiales : les allocations sont là pour pallier la déficience toujours existante des autorités publiques en charge de l'accueil du jeune enfant dans des structures adaptées (crèches et assistantes maternelles...), étant entendu qu'actuellement, l'accès en crèche est

d'abord réservé aux faibles revenus, et que les classes moyennes devraient pouvoir en bénéficier tout autant.

Le problème est de savoir *in fine* ce que souhaite la société française : une société qui vise à se servir de la politique familiale pour lutter contre la paupérisation des familles monoparentales, ou la mise en place d'une politique familiale qui vise à assurer le renouvellement des générations, la pérennisation de nos systèmes de retraite, l'épanouissement des familles nombreuses pour lutter contre le déclin lié à une population vieillissante.

4. QUEL REGARD PORTEZ-VOUS SUR LA REFORME DU CONGE PARENTAL DE 2015 AYANT MIS EN PLACE LA PREPARE ? QUE PENSERIEZ-VOUS D'UN CONGE PARENTAL PLUS COURT ET MIEUX REMUNERE ?

La CPME est réservée dans la mesure où la prepare est assortie d'obligations qui aujourd'hui, sont contraires aux plans de carrière des jeunes couples de cadres.; il s'agit d'imposer aux couples de parents un partage « a minima » du congé parental jusqu'à l'âge de trois ans de l'enfant , et si ceux-ci sont dans l'impossibilité d'avoir une autre solution dans le mode de partage de garde de l'enfant (en terme de durée) on réduit notablement la durée du congé, sous couvert de l'égalité entre les femmes et les hommes..., sans se préoccuper du besoin de l'enfant. Quel est l'intérêt et l'utilité du congé parental ? C'est d'abord de suppléer au manque d'accueil du jeune enfant.

Enfin, le congé parental sera véritablement pris en considération s'il est rémunéré comme un salaire ; il faut qu'il soit attractif.

5. QUELLES SONT SELON VOUS LES PRESTATIONS FAMILIALES QUI MERITERAIENT D'ETRE REFORMEES ?

La prepare, et l'attribution des allocations familiales sous condition de revenus. Toute famille, quel que soit son revenu, doit également avoir accès aux allocations familiales.

6. QUEL BILAN FAITES-VOUS, A MI-PARCOURS, DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION (COG) SIGNEE ENTRE L'ETAT ET LA CNAF POUR LA PERIODE 2018-2020 ?

Au 10 mars, malgré les nouvelles contraintes imposées par le gouvernement, les partenaires sociaux siégeant au sein du Conseil d'Administration de la CNAF et bien évidemment les services de la CNAF ainsi que toutes les CAF, avaient réussi à respecter les grandes lignes de cette COG...et la crise sanitaire est arrivée... et là... et en tout état de cause, il est prématuré et impossible de faire un état de la dérive financière que cette crise va entraîner pour les finances de la branche famille.

7. EN PARTICULIER, ESTIMEZ-VOUS QUE LES OBJECTIFS EN MATIERE DE CREATION DE PLACES EN CRECHES SERONT TENUS ? SI CE N'EST PAS LE CAS, QUELLES SONT POUR VOUS LES PRINCIPALES DIFFICULTES POUR TENIR LES OBJECTIFS ?

A l'origine, ils devaient être tenus... les finances restantes permettront-elles de les réaliser ?

Par ailleurs, le nombre de places initialement prévu était-il suffisamment ambitieux pour couvrir la totalité des besoins sur le territoire national ?

8. QUELLES MESURES PERMETTRAIENT, SELON VOUS, DE DEVELOPPER L'ACCUEIL INDIVIDUEL (ASSISTANTS MATERNELS ET GARDES A DOMICILE) ?

Il est nécessaire de développer en parallèle tous les types d'aide de façon à permettre aux familles de disposer si possible de tout le panel de solutions de telle manière qu'elles puissent choisir celle qui correspond le plus à leur besoin du moment : crèche collective, familiale, assistant maternel ou gardes à domicile...

9. LES DISPOSITIFS D'AIDE A LA PARENTALITE DOIVENT-ILS ETRE AMELIORES ?

Ils doivent être renforcés, toujours dans l'intérêt du jeune enfant et de son accueil.

10. QUELLES SERAIENT SELON VOUS LES MESURES PRIORITAIRES POUR PROGRESSER DANS LA CONCILIATION ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PERSONNELLE ?

Le développement de l'accueil en crèche est prioritaire pour y parvenir.

11. Y A-T-IL D'AUTRES SUJETS RELATIFS A LA POLITIQUE FAMILIALE QUE VOUS SOUHAITEZ ABORDER ?

Nous les aborderons dans le second questionnaire qui nous est proposé.

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

- 1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?**
- 2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?**

La situation sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a sans nul doute renforcé la place et le rôle des familles dans la société française. C'est notamment au sein des familles que la vie quotidienne, scolaire et professionnelle s'est de fait réorganisée pendant cette période. Qu'elle que soit la forme de la famille, celle-ci a dû en quelques heures prendre les dispositions nécessaires afin de répondre à la prescription des pouvoirs publics de garantir le confinement de chacun dans les temps impartis. Si la famille a conforté son rôle de cellule sociale de base, on ne peut méconnaître dans certains cas les difficultés qu'un tel confinement ont pu engendrer notamment pour les familles monoparentales, recomposées ou par ailleurs les plus défavorisées. Les exemples sont nombreux

- 3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?**

L'impact de l'épidémie plaide effectivement pour un renforcement de la politique familiale française, indépendamment de la dimension d'action sociale que d'aucuns souhaiteraient lui voir remplir. La CPME rappelle ici qu'elle considère que la politique familiale française doit conserver son caractère universel et ne saurait être conditionnée à un quelconque niveau de salaires.

L'un des principaux enjeux de la politique familiale est l'accueil des jeunes enfants ; enjeu pour lequel le budget de l'Etat doit être au rendez-vous. Ainsi le congé parental doit être financièrement intéressant pour qu'il soit effectivement pris.

- 4. Pensez-vous que le rôle des familles, en termes de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?**

Si les intentions peuvent être louables, il faut veiller à ne pas impacter plus lourdement encore la branches familles par l'instauration de nouvelles prestations qui viseraient à mieux « reconnaître » les solidarités entre membres d'une même famille. On peut penser ici à la situation des familles monoparentales ne disposant que de faibles revenus. Toutes les familles doivent être accompagnées et on ne saurait privilégier une forme de famille sur une autre.

- 5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?**
- 6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?**

Les familles les plus démunies doivent pouvoir être aidées dans les situations de crise exceptionnelle comme celle que nous traversons actuellement. Une aide de 150 euros a été versée mi-mai pour soutenir financièrement les foyers les plus modestes (à laquelle s'ajoute 100 euros supplémentaires par enfant à charge). Si la CPME soutient les mesures de solidarité nationale, bienvenues, on peut toutefois s'interroger sur le maintien, à l'issue de cette période, du versement d'une aide comme celle versée pour compenser la suspension des cantines scolaires.

- 7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?**

La CPME est favorable à toute mesure de simplification pour peu qu'elle permette de rendre plus lisible un dispositif ou une réglementation. Mais la Confédération rappelle qu'en matière de prestations familiales, elle défend leur universalité, sans condition de ressources. La crise liée à la pandémie COVID-19 et le confinement ont mis en exergue le fait que la politique familiale devait permettre à ce qu'un des deux parents ne se voit pas dans l'obligation d'abandonner son travail car aucune solution de garde d'enfant ne leur aurait été proposée. La France a besoin d'un véritable plan d'accueil et de garde des jeunes enfants notamment en crèche.

- 8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?**
- 9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?**

Il est difficile de dire si la crise actuelle a été un révélateur ou non de l'inégale répartition des obligations familiales et domestiques entre les femmes et les hommes. L'inégalité constatée est due davantage à la possibilité donnée aux membres d'un même couple de télétravailler ou pas. Une meilleure répartition de ces tâches sera possible dans le cadre du développement de modes de travail alternatifs.

- 10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?**

Incontestablement cette crise aura un effet sur la place donnée au télétravail. Si ce mode de travail permet une souplesse appréciée par les salariés et les chefs d'entreprise, il n'en demeure pas moins qu'il faut être vigilant quant aux distances que cela peut générer entre un chef d'entreprise et ses salariés, et entre salariés eux-mêmes. Dans les TPE-PME notamment, la dimension humaine est primordiale pour garantir un travail d'équipe. De plus, le télétravail ne peut être envisagé pour toutes les activités. Si les fonctions support de l'entreprise peuvent être mises en télétravail, cela n'est pas envisageable pour toutes les activités. Comme le dit volontiers le Président de la CPME, « *pétrir du pain ou construire un chantier à distance, c'est difficile* ». Enfin, le télétravail doit être mis en place dans de bonnes conditions notamment sur le plan technique (équipements et connexions informatiques, etc.).

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

Ce sujet relève davantage de la compétence du ministère de l'éducation et non de la politique familiale.

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Les solidarités intergénérationnelles existent au sein de la majorité des familles. Il est fréquent, compte tenu de la défaillance des modes de garde, que les grands-parents soient mis à contribution pour garder leurs petits-enfants. Cette solidarité a cependant été mise à mal pendant le confinement ; les aînés n'ayant plus la possibilité de voir leurs enfants et les petits-enfants ne bénéficiant plus de l'attention portée aux plus jeunes.

FAMILLES RURALES

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire
Familles rurales

1. Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?

La politique familiale doit poursuivre l'objectif d'apporter un soutien à toutes les familles. L'universalité est un principe fondamental de notre modèle. Il se base sur l'idée que chaque famille bénéficie d'une aide lorsque qu'elle a des enfants. C'est une question de cohésion sociale. Notre modèle permet également par la redistribution d'aider de manière plus significative les familles les plus modestes, ce que nous soutenons. Il est important de garder les deux logiques : une logique universelle et une logique d'aides modulées. La politique familiale doit fonctionner sur deux jambes. L'évolution des familles françaises doit être prise en compte en adaptant les aides aux familles les plus vulnérables et en difficulté comme les familles monoparentales. Enfin, l'évolution des modes de travail ou encore l'émergence du télétravail doivent être pris en compte.

2. *Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?*

Ces objectifs n'ont pas perdu de leur pertinence, au contraire ils sont plus que jamais d'actualité aujourd'hui

3. *Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les **allocations familiales** dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?*

Sur ce point nous proposons une réforme globale et ambitieuse **d'une allocation universelle unique** dont voici les principes. Cette proposition avait déjà été présentée lors de la mission parlementaire de 2018 qui s'était soldée par un échec.

Depuis plusieurs années, la politique familiale a surtout été l'objet d'économies budgétaires sans répondre à une véritable vision. Il est vrai que les réformes ont profité aux plus modestes, ce que nous saluons. Cependant l'enveloppe globale a diminuée.

Nous proposons de fusionner le quotient familial et les allocations familiales afin de créer une aide unique versée à l'ensemble des ménages sans distinction. Celle-ci serait ainsi basée sur le coût que représente l'enfant. Cela permettrait un gain important pour les classes moyennes et populaires qui bénéficient peu du quotient familial et permettrait également une aide plus lisible. Par ailleurs, le maintien de prestations sous conditions de ressources (PAJE, ARS, complément familial etc.) permettrait d'assurer la redistribution. Ces aides devraient cependant être simplifiées et beaucoup plus lisibles. Ceci engendrerait aussi un gain budgétaire. Cette allocation serait versée dès le premier enfant.

Dans notre proposition, que nous avons chiffrée, une telle mesure coûterait entre 6 à 8 milliards d'euros. Cela représente évidemment un impact budgétaire significatif mais la période que nous connaissons, dans laquelle les ménages modestes et des classes moyennes ont besoin d'un soutien particulier, la justifie. Les ménages ont été fortement ponctionnés depuis 2010 et les dépenses contraintes (logement, énergie etc.) n'ont cessé d'augmenter. Il était donc question à travers cette mesure de redonner du pouvoir d'achat aux familles tout en mettant en place un système plus progressif. Nous sommes la seule association familiale à proposer une mesure aussi structurelle.

Cependant, la mesure a été calculée à son « maximum » pour ne faire aucun perdant. Il est possible de réduire fortement ce coût en jouant sur le montant des allocations versées pour chaque enfant selon le nombre. Nous souhaiterions qu'une piste allant dans le sens de notre proposition soit étudiée.

Nous souhaiterions également faire le lien entre politique familiale et politique à destination des jeunes.

La jeunesse est devenue un véritable temps de la vie mais la politique qui lui est consacrée demeure largement « familialisée » et le système d'aides public assez illisible. Dans ses propositions Familles Rurales suggère de créer une allocation autonomie-formation pour les jeunes qui doivent quitter le domicile familial pour leurs études ou leur formation afin de corriger l'inégalité entre les jeunes dont les parents habitent les villes universitaires et les autres. Le coût des études pèse fortement sur les familles, même des classes moyennes qui n'ont pas forcément accès aux bourses. Cette proposition fait le lien avec la fusion du quotient familial et des allocations familiales. Cette allocation viendrait remplacer l'ensemble des aides (quotient familial, APL, aides fiscales...) et serait versée directement aux jeunes et non plus à leurs parents. Elle pourrait être modulée selon le coût de la vie du lieu d'étude. Pour les jeunes ne devant pas quitter le domicile familial, l'allocation unique proposée ci-dessus pourrait être maintenue. Enfin, des bourses seraient maintenues pour les plus modestes afin d'assurer la justice sociale.

Cf annexes : note présentation de la réforme et note impact budgétaire pour les familles

4. *Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ? Comment améliorer le recours au congé parental ?*

Il est vrai que la réforme de 2015 n'a pas eu le succès attendu. C'est aussi pour des raisons économiques car cela induit des pertes de salaires trop importantes et les pères ne prennent pas le congé. Réfléchir à un congé mieux rémunéré mais plus court peut-être intéressant, ou alors calculé sur la moyenne des salaires des deux parents. Cependant, sans structure d'accueil des jeunes enfants en nombre suffisant, le problème ne sera pas solutionné.

5. *Êtes-vous favorable au versement de la prime à la naissance avant la naissance ?*

Oui cela permettrait aux familles d'anticiper et de ne pas « avancer » certaines dépenses car beaucoup de coûts interviennent en réalité avant la naissance.

6. *Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?*

Cf réponse 3.

7. *Comment expliquez-vous les résultats relativement décevants des politiques menées ces dernières années en matière d'**offre d'accueil en établissement** des enfants en bas âge ? Quels sont les meilleurs leviers pour améliorer cet accueil ?*

Les freins rencontrés au développement des EAJE :

- Remises en concurrence pour des structures associatives historiques suite à la restructuration des régions et passage de la compétence petite enfance aux intercommunalités qui s'accompagne parfois d'un désengagement des collectivités
- Mauvaise perception des collectivités sur le financement des EAJE et le reste à charge pour elles
- Concurrence et fort développement des micro-crèches en mode PAJE ne favorisant pas l'accès à toutes les familles
- Secteur très normé et règlementé notamment en matière de diplômes pour exercer en EAJE : difficultés de recrutement sur certains territoires, notamment ruraux (EJE, puericultrices, IDE, AP)
- Absentéisme du personnel et pénibilité de certains métiers rendant la gestion quotidienne difficile pour les gestionnaires et d'autant plus en milieu rural
- L'implantation en milieu rural ne permet pas toujours de répondre aux exigences d'optimisation de la PSU : plusieurs enfants par places et places en occasionnel
- Contradiction entre l'exigence des CAF qui est de répondre aux besoins des familles en tenant compte de l'absentéisme des parents et nombre d'heures de présence des enfants dans l'EAJE pas en corrélation avec les exigences d'optimisation du taux d'occupation et taux de facturation demandé aux gestionnaires
- Malgré la volonté d'homogénéiser les pratiques des PMI avec le guide sur les normes, les disparités territoriales existent sur les exigences

Pour améliorer les places en EAJE :

- Assouplir les demandes de dérogations si difficultés de recrutement sur certains territoires
- Maintenir des fonds en cas de baisse d'activité en milieu rural liés à la saisonnalité pour maintenir les personnes sur les territoires ruraux et permettre aux structures d'être pérenne pour répondre aux besoins
- Soutenir financièrement des dispositifs de création de places portés par le secteur associatif comme le dispositif EAJE clé en main porté par Familles Rurales

8. *Comment développer l'accueil individuel des enfants en bas âge par des assistants maternels ?*

Concernant les assistantes maternelles et les MAM, il serait peut-être nécessaire d'aller un peu plus loin en mettant des moyens pour les fédérer à un réseau chargé de la formation initiale, du contrôle et de la formation continue

9. Les dispositifs d'aide à la **parentalité** doivent-ils être améliorés ?

C'est un axe important pour Familles Rurales. Différentes actions parentalité sont en place sur le réseau sur les EAJE, LAPE, pour la petite enfance mais aussi par le biais des relais familles. Malheureusement, beaucoup d'associations Familles Rurales ont abandonné car elles ne rentrent plus dans le cadre fixé. Nous avons lancé un groupe de travail en 2017 afin de redéfinir l'accompagnement des actions sur le réseau. Quelques suggestions :

- Mutualiser une liste d'intervenants et les thématiques possibles.
- Permettre la conciliation vie familiale et vie professionnelle tout au long du parcours professionnel en tant que parent pour accompagner les enfants ;
- Le terme soutien à la parentalité peut positionner le parent comme étant défaillant. Or ce n'est pas toujours le cas et il recherche de prime abord des conseils pour l'accompagner dans sa fonction parentale.

Il faut soutenir les associations et avoir une approche non pas sur les seuls publics fragiles mais sur tous les publics. Il y a aussi une attente d'accompagnement plus individualisé à prendre en compte dans les soutiens financiers à accorder à nos organismes.

10. Y a-t-il d'**autres sujets** relatifs à la politique familiale que vous souhaitez aborder ?

Le sujet majeur semble être la refonte de la politique familiale dans son ensemble grâce à des réformes ambitieuses comme présentées à la question 3.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. *Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?*

La place de la famille nucléaire dans la société a nécessairement été primordiale pour faire face à la crise et ses conséquences et assurer une part de solidarité et d'entraide. Le confinement aura également induit un repli sur la cellule familiale durant une période assez longue.

2. *Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?*

La Famille a joué un rôle central de lieu de repli durant le confinement et également joué un rôle en terme de solidarité, d'entraide, de vie sociale, de lutte contre l'isolement. Nous avons pu observer des phénomènes de réunion de la cellule familiale durant le confinement (jeunes adultes ou étudiants retournant chez leurs parents durant le confinement pour éviter l'isolement urbain par exemple). Cependant ce n'est pas le cas pour l'ensemble des familles, dont certaines éclatées ou éloignées géographiquement n'auront pas pu avoir le même rôle sur les individus. La famille a du ensuite jouer le rôle que la puissance publique ne pouvait que partiellement remplir en matière d'éducation et de scolarité par exemple.

En revanche, le confinement aura certainement eu des impacts psychologiques non négligeables et également entraîné des conflits et des violences intrafamiliales.

3. *Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?*

Depuis plusieurs années, la politique familiale fait l'objet de réformes uniquement guidées par une vision comptable. Si des transferts vers les plus modestes ont eu lieu, l'enveloppe globale dédiée aux familles n'a fait que diminuer, les dispositifs d'aides sont devenus illisibles. Plus globalement, ceci témoigne d'un manque de vision et de renouvellement de la politique familiale. Il ne s'agit pas seulement de diminuer les moyens pour faire des économies et de redistribuer l'enveloppe, il faut s'interroger sur ce que doit être une politique familiale moderne, ancrée dans son temps et produisant de la cohésion sociale. On manque clairement de lisibilité sur le fonctionnement et l'évolution de notre système social. Ce qu'il s'est produit avec la branche famille en témoigne.

La crise sanitaire va impliquer une forte crise sociale et c'est à cela que l'Etat va devoir répondre. Les ménages ont été ponctionnés sans précédent depuis la crise de financière de 2008 (plus de 70 milliards d'euros selon l'OFCE). Sans soutien aux classes populaires et moyennes, il n'y aura pas de relance économique possible. La politique familiale pourrait donc être réformée en profondeur à cette occasion avec pour objectif un regain de pouvoir d'achat aux familles. Sur ce point Familles Rurales a formulé des propositions d'ampleur dès 2017 : fusionner le quotient familial et les allocations familiales afin de créer une allocation unique. En injectant 6 à 8 milliards d'euros dans cette réforme, elle ne ferait aucun perdant et permettrait un gain considérable de pouvoir d'achat pour les familles. Cf note impact réforme.

4. *Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?*

Ceci est fondamental, notamment pour les aidants qui jouent un rôle important mais aussi pour les parents qui bien souvent aident matériellement et financièrement les jeunes adultes, étudiants notamment, qui ont souvent du mal à se loger et ont peu de moyens. A l'instar d'autres pays, des aides spécifiques devraient accompagner les jeunes, durant leurs études et durant la période de transition jusqu'à leur premier emploi.

5. *L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?*

Cette aide était indispensable pour soutenir les ménages les plus modestes. Cependant, les critères auraient pu être élargis afin que les familles modestes n'entrant pas dans les critères ciblés (RSA, ASS, APL) soient aussi concernées. La prime ne suffira par ailleurs pas à soutenir le pouvoir d'achat des familles des classes populaires et moyennes qui seront particulièrement touchées par la crise et qui, sans ressources suffisantes, ne pourront pas soutenir la reprise de l'économie.

6. *Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?*

Cette mesure va dans le bon sens et une généralisation serait souhaitable mais l'Etat doit aussi en donner les moyens aux collectivités. Ces dernières années beaucoup de compétences ont été transférées sans assurer les moyens. Les collectivités locales voire les associations se retrouvent régulièrement en position de pallier les carences de l'Etat, cela doit être corrigé.

7. *Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?*

Oui c'est le cœur de notre proposition d'allocation familiale universelle : elle résulte de la fusion des allocations et du quotient pour une seule aide visible et pour tous. Afin d'assurer la justice sociale, des aides sous conditions de ressources sont proposées d'être maintenues et simplifiées (PAJE, complément familial, allocation de rentrée scolaire etc.)

L'universalité est un principe fondamental de notre modèle. Il se base sur l'idée que chaque famille bénéficie d'une aide lorsque qu'elle a des enfants. C'est une question de cohésion sociale. Notre

modèle permet également par la redistribution d'aider de manière plus significative les familles les plus modestes, ce que nous soutenons. Il est cependant important de garder les deux logiques : une logique universelle et une logique d'aides modulées. La politique familiale doit fonctionner sur deux jambes, d'où notre proposition d'une nouvelle allocation.

Enfin, nous proposons également une nouvelle allocation à destination des jeunes qui viendrait simplifier et renforcer l'existant.

Cf. note proposition nouvelle allocation Familles Rurales.

8. *La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?*

Il est difficile de répondre précisément à cette question. On peut supposer que la garde des enfants a engendré des tâches supplémentaires pour les parents, mais cela peut s'être répercuté sur le père également selon la situation professionnelle des parents (chômage partiel, télétravail) cela a nécessairement eu un impact. Il serait nécessaire d'avoir une étude précise pour répondre.

Plus largement nous constatons que la crise sanitaire a été un révélateur d'inégalités et de détresses sociales dans des registres très différents :

- *la fragilité économique de certaines familles peinant à se nourrir avec la baisse de revenus liée à l'activité partielle*
- *des conditions de logement très difficiles pour des ménages de 4 à 5 personnes dans des surfaces parfois de moins de 20 mètres carrés,*
- *la conciliation des temps de vie pour des familles monoparentales devant assurer à la fois la garde et l'enseignement des enfants et l'activité professionnelle,*
- *l'accès au numérique pour la continuité scolaire quand la famille dispose d'un seul ordinateur pour le télétravail et l'enseignement à distance pour 2 à 3 enfants,...*

9. *Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?*

Pour cela, il est nécessaire de renforcer toutes les actions de sensibilisation et d'agir pour l'égalité salariale et professionnelle qui joue un rôle important.

10. *Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?*

Indiscutablement. Depuis de nombreuses années, Familles Rurales défend le développement du télétravail afin de faciliter la vie familiale, de réduire les déplacements et de créer de l'activité dans les zones rurales. Cela doit s'accompagner de la création de centre de co-working ou de tiers-lieux mais aussi d'un accompagnement car aujourd'hui 13 millions de français sont en difficulté avec les usages du numériques. Ceci induit une inégalité et parfois une « double peine » pour les plus isolés. Enfin, le déploiement du très haut débit doit être accéléré car les zones rurales ont fortement été pénalisées durant le confinement par le manque de couverture. Si le recours à la 4G pouvait représenter une alternative intéressante en attendant le débit fixe, la saturation du réseau prive de nombreux ménages d'une bonne connexion (estimée à 8 M/bit). Ceci induit une inégalité importante pour les enfants qui doivent suivre l'école en ligne et l'ensemble des familles au moment où le numérique devient vital en période de confinement.

11. *La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?*

La scolarité à distance a posé de nombreux problèmes, notamment pour les plus modestes. Si ceci est une piste, le facteur humain doit être privilégié et la lutte contre la fracture numérique renforcée.

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Il faut éviter les généralités sur ce sujet. La sensibilité à la solidarité et à l'entraide a certainement été valorisée durant cette crise. C'est une avancée pour l'ensemble de la société et pas seulement la cellule familiale et cela montre que les Français font preuve de cette solidarité.

FÉDÉRATION FRANÇAISE DES ENTREPRISES DE CRÈCHE (FFEC)

Mission d'information sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle

Réponses au questionnaire de l'Assemblée nationale – 24 mai 2020

Nota Bene : Les éléments de réponses de la FFEC ont été préparés une première fois en vue de l'audition initialement prévue le 2 mars, reprogrammée au 8 avril puis annulée.

Il nous a semblé important d'en modifier peu le contenu tout en veillant à vous donner des éléments d'informations sur la crise Covid et la nécessaire relance du secteur.

A propos de la FFEC : Créée en 2006, la Fédération Française des Entreprises de crèche réunit les entreprises proposant des services d'accueil pour les jeunes enfants de moins de 6 ans. Avec 600 entreprises adhérentes représentant 1 900 établissements, soit plus de 49 000 places de crèches en France et employant 20 000 salariés, la FFEC a pour mission de promouvoir un développement de qualité des modes d'accueil collectifs de jeunes enfants par des entreprises privées. Dans l'intérêt de l'enfant et pour toujours répondre et surpasser les attentes des parents, la FFEC multiplie les démarches et les initiatives auprès des partenaires institutionnels et publics pour dynamiser la politique sociale du secteur et contribuer à la création et au maintien de structures d'accueil de qualité.

Mot d'introduction des administrateurs FFEC :

Jean-Emmanuel Rodocanachi, Fondateur du Groupe Grandir – Les petits Chaperons Rouges, Vice-Président de la FFEC en charge de la Commission Multi-Accueil :

Avant la crise du Coronavirus, 230 000 places en crèches manquaient déjà, laissant des milliers de familles sans solution d'accueil pour leurs enfants. A peine 50% des demandes de places de crèches étaient satisfaites. Au sortir de la crise qui a particulièrement affaibli financièrement les crèches, il y a fort à parier que la situation se détériorera davantage.

Pourtant, l'accueil des jeunes enfants est un maillon essentiel de la reprise économique : l'absence de solution d'accueil pourrait constituer un frein pour le retour à l'emploi.

Né en 2000, le secteur des entreprises de crèches, ou secteur privé marchand, a connu un développement important à partir de l'année 2004. Cette année-là a marqué l'ouverture des premiers contrats de délégation de service public des collectivités locales vers les entreprises marchandes, sous condition de répercuter aux familles la tarification de la CNAF. Depuis, les entreprises de crèches que nous sommes participent à la création de places de crèche en France, elles en sont même le moteur principal. Nos entreprises portent aujourd'hui 80% des créations de place depuis 2012 (soit 50 000 places créées).

Le secteur marchand est parfois perçu comme une menace pour la Petite Enfance, c'est en réalité une chance. D'ici 2025, nous pourrions être en mesure de générer 75 000 berceaux supplémentaires si notre rythme de croissance se poursuit. En termes d'emplois, les entreprises de crèches ont contribué à 20 000 créations de postes entre 2012 et 2018 et pourraient porter la totalité des 30 000 nouveaux emplois potentiels d'ici 2025.

Pour autant, nos modèles économiques restent fragiles et contraints par de nombreux carcans. Nous appelons donc de nos vœux à ce que cette mission propose des solutions de long terme pour enfin libérer le potentiel de création et de maintien de places.

Claudia Kespy Yahy, Fondatrice de Cap Enfants, Vice-Présidente de la FFEC en charge de la Commission Qualité Petite Enfance :

Comme l'a rappelé le Président de la République en avril 2019 : « *les 1000 premiers jours de vie d'un citoyen français sont décisifs, sur le plan affectif, sur le plan cognitif* ». Ces 1000 premiers jours correspondent bien souvent à la période de préscolarisation de l'enfant et donc à son accueil en crèche.

En tant que représentants des entreprises de crèches et nous-mêmes gestionnaires, nous sommes conscients de l'importance de notre mission : garantir aux enfants un éveil de qualité, une bonne socialisation et l'assurance d'aborder l'école maternelle dans les meilleures conditions possibles. C'est aussi permettre de rétablir l'égalité des chances entre les enfants issus de milieux différents en offrant un programme pédagogique de même qualité à toutes les familles, sur tout le territoire, dans toutes nos crèches.

Nous sommes aujourd'hui très fiers de nos résultats. D'après notre dernier baromètre de satisfaction, 95% des parents qui nous confient leurs enfants sont prêts à recommander la crèche de leur enfant.

L'investissement éducatif est le plus « rentable » pour la société. Ce constat ne vient pas de nous mais du prix Nobel d'économie James Heckman. Toute dépense faite dans le secteur de la petite enfance ne saurait alors être vu comme une simple dépense mais un réel investissement social pour l'enfant et pour les familles.

Aussi, nous espérons que les conclusions et propositions qui pourront être émises dans le cadre de vos travaux tiendront compte des conséquences de la crise sanitaire sur le secteur de la petite-enfance et permettront de maintenir, voire d'améliorer, la qualité des établissements d'accueil du jeune enfant

Réponses au questionnaire de préparation de l'Assemblée nationale envoyé le 23 janvier 2020

1. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

Il nous semble important de vous préciser **qu'à notre sens l'objectif traditionnel de la politique familiale est de soutenir la natalité.**

En effet, au sortir de la deuxième guerre mondiale, les employeurs et les salariés ont décidé de concert de la création de la Sécurité Sociale pour garantir une égalité de soins – au sens de prendre soin - à tous les âges de la vie : la naissance (Caisse d'Allocations Familiales), la maladie (Caisse d'Assurance Maladie), la retraite (Caisse d'Assurance Vieillesse) et le recouvrement des cotisations (Acos et ses Urssaf).

Après 5 années de baisse de la natalité, on peut dire que l'objectif traditionnel de la politique familiale française a été tout simplement mis de côté.

De notre point de vue, la natalité doit être soutenue en soutenant les familles et en leur offrant des places de crèches car voici le triste bilan du manque de places :

- 4 enfants sur 10 ne bénéficient d'aucun mode d'accueil formel (crèches, micro-crèches, assistant(e)s maternel(le)s, garde à domicile)ⁱ et sont gardés par leurs parents, le plus souvent la mère.
- **54% des parents qui gardent eux-mêmes leur enfant auraient souhaité avoir accès à une autre solutionⁱⁱ.**
- **25% des femmes qui sont inactives ou à temps partiel en France le sont à cause d'un manque d'offre d'accueil adapté pour leur jeune enfant (9% aux Pays-Bas)ⁱⁱⁱ.**
- Lorsqu'elles sont sans emploi mais en recherchent un, les mères d'enfants de moins de 3 ans sont 48% à indiquer être limitées dans leur recherche d'emploi en raison d'un problème de garde (contre 29% pour celles dont le plus jeune enfant a entre 6 et 11 ans)^{iv}

L'accueil des jeunes enfants reste ainsi un frein majeur au maintien de l'emploi des femmes, et donc l'égalité économique entre les femmes et les hommes.

Sans doute ce nouvel objectif devrait-il être ajouté aux objectifs récents de la politique familiale : la facilitation de la conciliation entre vie professionnelle, familiale et personnelle et l'aide des familles les plus fragiles, que la fragilité soit d'origine sociale ou médicale.

(nous répondrons en même temps à vos questions 2 et 3)

2. **Quel bilan faites-vous, à mi-parcours, de la convention d'objectifs et de gestion (COG) pour la période 2018-2020 ?**
3. **En particulier, estimez-vous que les objectifs en matière de création de crèches seront tenus ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont pour vous les principales difficultés pour tenir les objectifs ?**

La COG, telle qu'adoptée en 2018, fixait un objectif de création nette de 30 000 places de crèches PSU par an pendant 5 ans. Cet objectif ne sera vraisemblablement pas atteint : seulement 1 800 places nettes créées en 2018, soit 6% de l'objectif quinquennal.

Certains vous ont peut-être dit de ne pas vous inquiéter car 11 000 places ont été créées en 2018, mais :

- 11 600 ce sont les créations brutes, il faudra y retirer les crèches fermées, 5000 places par an en moyenne.
- Les micro-crèches PAJE – qui ne sont pas dans l'objectif du Gouvernement - ont porté seules la croissance de places de crèches en France en 2018 (+7 100 places).

Avant la crise du Coronavirus, nous considérons que, dans l'hypothèse la plus optimiste (celle où les nouvelles équipes municipales élues auraient massivement soutenu la création de places), l'objectif de 30 000 places de crèches PSU ne pourrait être rempli qu'à moitié.

La crise sanitaire, ayant considérablement affectée les entreprises de crèches ainsi que les collectivités locales, le bilan des créations de places pourraient se trouver bien en-deçà des prévisions.

Aujourd'hui, au-delà du bilan à mi-mandat de la COG, nous attendons surtout les conclusions de la Commission des 1000 jours et nous n'oublions pas les mots du Président de la République lors de son installation du 19 septembre dernier :

« Je veux que votre travail nous conduise à investir (...) que l'on décide d'investir sur nos enfants. L'argent que l'on décide de mettre dans ces moments-là, c'est un argent qui peut rapporter énormément, même pour ceux qui n'ont pas une vision comptable de la vie en société. Je sais qu'on doit avoir un investissement public pour ces 1000 premiers jours et notre petite enfance. Je prends ici l'engagement que l'on fera. »

Une fois dressé ce constat un peu noir, il nous semble important que votre mission d'information puisse aussi connaître de solutions. En effet, des **actions concrètes et correctives** peuvent être préconisées pour soutenir les acteurs de la petite enfance, municipalités, associations ou entreprises qui assistent au quotidien les familles françaises.

1) **D'abord, les normes.**

Des travaux de simplification des normes ont été engagés en application de l'article 50 de la loi ESSOC. Tout au long de l'automne 2018 et de l'année 2019, un groupe de travail conduit par la DGCS s'est réuni à de multiples reprises pour aboutir à des propositions concrètes. Mais le délai d'habilitation a expiré le 11 février... Le gouvernement a réintégré cette habilitation dans l'article 36 du projet de loi d'« Accélération et de Simplification de l'Action Publique ». Nous souhaitons que vous puissiez rapidement l'examiner.

Mais, sans attendre l'ordonnance, il est possible de publier des mesures réglementaires issues de la concertation et qui permettront de **rendre objectives et nationales les normes de construction et de fonctionnement** des crèches et générera – sans atteindre la qualité de l'accueil des jeunes enfants – des économies tant pour les gestionnaires que pour les services qui les contrôlent.

2) **La préservation du soutien des employeurs qui réservent des places de crèches pour leurs salariés**

Ce crédit d'impôt a porté la croissance des places de crèches en France au cours des dernières années. Pour autant, **le CIFAM a bien failli être remis en cause à l'occasion de l'examen du budget 2020.**

L'Assemblée nationale a fait le choix de ne pas borner dans le temps ce crédit d'impôt pour éviter tout risque de pénalisation de notre secteur à travers une potentielle remise en cause du financement de réservations de places de crèches qui ont par nature un caractère pluriannuel.

Vous avez aussi fait le choix de laisser place à une évaluation conduite par le Gouvernement de « *l'incidence économique de ce crédit d'impôt, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires ainsi que les éventuelles perspectives d'évolution permettant d'en renforcer l'efficacité* ».

Pour que cette évaluation soit pertinente, efficace et permette à chacun de s'exprimer sur cette mesure et ses évolutions possibles, il est important que les travaux d'examen commencent sans plus tarder, ce qui n'est pas le cas. En effet, le lancement des travaux devaient avoir lieu fin mars 2020...

3) Soutenir financièrement les créations de places, dans l'intérêt de toutes les familles

Depuis la COG 2018-2022, les micro-crèches PAJE ne sont plus éligibles aux subventions d'investissements, sauf lorsqu'elles sont implantées dans des territoires ultra-prioritaires.

De plus, les crèches PSU ne sont plus soutenues à l'investissement lorsqu'elles s'implantent dans des territoires où le taux de couverture en modes d'accueils est supérieur à la moyenne nationale, soit 58,9% des enfants de moins de 3 ans disposant d'une solution.

Aujourd'hui encore, 54% des parents de jeunes enfants n'ont d'autres choix que de renoncer au travail faute de mode d'accueil.

Pour la FFEC, il est indispensable que tous les projets de création dans des territoires où le taux de couverture est inférieur à 70% soient éligibles à des subventions d'investissement, quel que soit le statut juridique et le modèle économique du gestionnaire.

Notre contribution écrite vous explicite les 2 modèles économiques des crèches françaises (annexe 1)

(nous répondrons en même temps à vos questions 4 et 5)

- | |
|--|
| <p>4. Quelle est la répartition des crèches sur les territoires ? Quelles sont les zones prioritaires, qui souffrent d'un déficit particulier d'établissements ?</p> <p>5. Existe-t-il des difficultés spécifiques d'accès à un mode de garde en zone rurale et si oui, comment réduire les inégalités territoriales en matière d'offre d'accueil de la petite enfance ?</p> |
|--|

La couverture de l'accueil formel – tous modes d'accueil confondus – varie fortement selon les départements, allant de 6 à 65,9 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Les zones urbaines sont mieux dotées en EAJE, les zones rurales affichant, quant à elles une proportion nettement plus importante d'accueil individuel. En Île-de-France, Paris (59 places pour 100 enfants de moins de 3 ans) et les Hauts-de-Seine (41 places) bénéficient des capacités les plus élevées en accueil collectif.

Les départements peu couverts par les EAJE peuvent néanmoins avoir un taux de couverture global élevé du fait d'une offre d'accueil individuel élevée – c'est le cas des départements de l'ouest de l'hexagone.

Concernant les entreprises de crèches, elles se sont établies à travers le territoire national en priorité à proximité des bassins d'emplois afin de s'assurer la réservation des places PSU par les tiers réservataires (employeurs privés et publics) qui garantissent le financement et l'occupation de ces places, nécessaires à la viabilité économique de fonctionnement des structures.

Les entreprises de crèches ont ensuite développé la gestion de crèche au bénéfice de collectivités territoriales, soit via des délégations de service public, soit dans des crèches mixtes où les collectivités locales réservent des places de crèches pour leurs concitoyens aux côtés des employeurs.

Les années 2010, à la demande des salariés, ont vu apparaître une autre offre de places de crèche : le réseau. Le salarié choisit librement alors s'il souhaite une crèche proche du travail du premier ou du second parent ou proche du domicile, ce qui peut être un réel gage de qualité de vie pour l'enfant en le dispensant de trop longs trajets quotidiens domicile-travail. Ce développement du réseau a accéléré le développement des crèches mixtes que vous pouvez voir désormais aussi dans des territoires où il y a peu d'employeurs mais beaucoup de domiciles de salariés.

La FFEC a une proposition pour participer à la réduction des inégalités territoriales : l'extension du CIFAM aux Indépendants.

En effet, aujourd'hui le crédit d'impôt n'est ouvert que pour les salariés des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés.

Ouvrir le bénéfice de ce crédit d'impôt aux professions libérales, aux indépendants, aux autoentrepreneurs, etc... permettrait à ces travailleurs ni salariés, ni employeurs aux yeux du droit actuel de bénéficier de cette aide au retour à l'emploi et à leurs enfants de bénéficier d'un accueil de qualité.

6. Quel est le taux d'effort des familles pour financer un mode de garde en crèches ? Comment pallier les difficultés que rencontrent particulièrement les familles modestes ?

Dans la contribution écrite que vous a été remise, vous trouverez en annexe 5 les tableaux de reste à charge des familles pour tous les modes d'accueil. C'est un extrait du 1^{er} baromètre économique de la Petite Enfance publié sur le site de la Fédération^v.

De tous ces tableaux, il nous semble important de vous donner les enseignements suivants :

- les restes à charge des familles varient sensiblement selon les revenus et le mode d'accueil choisi, le lieu de garde, la situation professionnelle, familiale ou géographique.
- La variété des options et la complexité des procédures imposent plus que ne facilitent l'accès aux modes d'accueil souhaités et utiles aux familles ayant les situations sociales les plus tendues (revenus faibles, familles monoparentales, contexte professionnel tendu).
- La France a réussi à faire le système le plus compliqué d'Europe ! Les schémas de financement des familles prennent une diversité de formes : tarifs très bas grâce au subventionnement du mode d'accueil, Aide financière versée a posteriori, en tiers payant depuis peu pour les assistantes maternelles, crédit d'impôts... le tout se compliquant grâce à plusieurs dizaines de cumuls et de plafonds si la famille a le besoin de cumuler 2 modes d'accueil, par exemple pour 2 enfants.

Enfin, d'autres que nous vous exhorteront à favoriser une égalité des restes à charge pour les familles.

Nous n'y sommes pas favorables car cela briderait la qualité d'accueil. En effet, il nous semble légitime que la garde à domicile trilingue soit plus chère que la crèche collective. Par contre, nous regardons avec intérêt les systèmes étrangers de chèques aux familles. Toutes les familles sont aidées de manière universelle quel que soit le mode d'accueil choisi, la plupart de nos voisins modulent cette aide en fonction des revenus et des fragilités sociales ou médicales. Ensuite les familles dépensent librement cette aide dans le mode d'accueil de leur choix, les modes d'accueil étant tous soumis à des exigences minimales de qualité.

Sur ce sujet de l'égalité des restes à charge, nous ne pouvons que nous féliciter de la majoration de 30% du CMG pour les familles monoparentales en novembre 2018, puis pour les enfants ayant un enfant allocataire de l'AEEH en novembre 2019. Comme vous le verrez en annexe 5 aussi, quand l'État décide de soutenir plus les familles qui font appel aux modes d'accueil les moins soutenus par les finances publiques, c'est-à-dire les micro-crèches PAJE, il y a égalité de reste à charge, sans atteindre la qualité de l'accueil des enfants.

7. Estimez-vous que les familles disposent de suffisamment d'information sur la disponibilité des places en crèches ? Si ce n'est pas le cas, que préconisez-vous pour améliorer le niveau d'information disponible ?

Nous avons supposé que vous souhaitiez recueillir notre avis quant à un éventuel retour de l'article 49 du PLFSS qui a été censuré par le Conseil constitutionnel et qui voulait obliger les crèches et les assistantes maternelles à remplir sur Mon Enfant.fr leurs disponibilités.

Pour la Fédération Française des Entreprises de Crèches, la priorité ne devrait pas être de développer l'accueil occasionnel mais de régler d'abord la situation de crise dans laquelle est le secteur. Les professionnels dans les crèches qui n'existent pas en nombre suffisant (pénurie d'étudiants) qui peinent à rester dans le secteur (impossibilité juridique d'obtenir une promotion professionnelle) demandent aujourd'hui à accueillir des enfants dans des conditions de qualité et non à remplir des disponibilités dans de multiples sites internet.

Par ailleurs, il est impossible de vouloir développer l'accueil occasionnel dans les modes d'accueil éligibles au CMG PAJE-structure (associations et entreprises de Garde à domicile, Micro-crèches PAJE) car cette aide financière n'est versée aux parents qu'à condition que l'enfant bénéficie de 16 heures d'accueil dans le mois (article L.531-6 alinéa 5 du code de la sécurité sociale) et que les parents conservent à leur charge 15% de la dépense (article D.531-23 II – Code de la Sécurité Sociale). Lever ces deux freins permettrait aux micro-crèches de réaliser l'accueil occasionnel et de l'accueil d'urgence.

Néanmoins, la Fédération Française des Entreprises de Crèches reste favorable à cette obligation d'information sous réserve que les développements informatiques ne créent pas de surcharge de travail inutilement démesurée et que la qualité de l'accueil des enfants soit garantie. En effet, la FFEC aurait préféré que les développements informatiques existent préalablement à la mise en place de l'obligation de remplissage de disponibilités et espère que le temps parlementaire permettra l'émergence du système technique.

Pendant la crise du Coronavirus, l'obligation de remplir les disponibilités a été mise en place avec un système informatique fonctionnant en mode dégradé, obligeant à un remplissage à la main et créant une surcharge de travail nécessaire au vu des enjeux mais qui ne doit pas perdurer.

Pour finir de répondre à cette question et conclure cette intervention, permettez-nous de répondre plus largement sur la qualité d'accueil et l'intérêt de l'enfant.

Derrière tout système d'information, il faudra d'abord penser à l'enfant, nous avons 2 demandes pour préserver la qualité des modes d'accueil :

- 1) Le système d'information devra être configuré de telle manière qu'il ne permette pas à une famille d'avoir ainsi une solution d'accueil à temps plein en cumulant de nombreuses structures. Le cumul de structures est contraire à un accueil de qualité de l'enfant et un accueil à temps plein en PSU nécessite un tiers financeur.
- 2) Le système devra toujours laisser la possibilité aux modes d'accueil de dire non. La pénurie de professionnels est réelle, le besoin de formations des équipes important, il est essentiel de leur laisser le droit de dire non car le personnel n'est pas en nombre suffisant pour accueillir un enfant en accueil occasionnel.

Réponses au Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire envoyé le 27 avril 2020

Nous avons choisi de répondre aux questions dans lesquelles un accès plus important aux modes d'accueil du jeune enfant devrait être l'une des solutions.

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?

Pas de réponse de la FFEC

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

Pas de réponse de la FFEC

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

Selon les données scientifiques disponibles, l'impact du confinement semble avoir été différent selon la composition des familles, leurs revenus, leur localisation et **l'activité professionnelle des parents**.

Les enfants de soignants et personnels indispensables à la gestion de l'épidémie ont été accueillis dans les crèches de France, dont les entreprises de crèches, l'accueil de l'enfant était alors le moyen d'assurer la continuité de l'activité des professions indispensables pendant le confinement.

Il a existé pendant le confinement un « droit opposable à la place de crèche », le parent se signalant au préfet via un formulaire de la CNAF disponible sur Monenfant.fr^{vi}, le préfet devant alors s'assurer qu'une place soit proposée aux familles.

Il est à noter que **cette priorité va s'arrêter laissant à nouveau ces professionnels face à la pénurie de solutions d'accueil car 230 000 places de crèches manquaient en 2018.**

A l'heure du déconfinement, l'activité économique doit reprendre.

Là encore, **les professions qui ne peuvent pas s'exercer en télétravail ont besoin d'une solution d'accueil.**

Ainsi, le 28 avril, le Premier Ministre a déclaré prioritaires les professionnels de l'Éducation nationale afin qu'ils puissent accueillir les enfants des autres et dans son guide du 6 mai^{vii}, le Ministère des solidarités et de la santé a listé comme prioritaires pour les places de crèches les parents suivants :

- Enseignants et professionnels des établissements scolaires et des services périscolaires ;
- Couples biactifs dont au moins un des deux parents ne peut télé-travailler (sur présentation d'une attestation de l'employeur) ;
- Familles monoparentales, quelle que soit la situation professionnelle du parent.

La Fédération Française des Entreprises de Crèches ne désespère pas que cette liste des professions indispensables pour une place en crèche qui comporte aussi les professionnels de la Petite Enfance soit prochainement la même pour l'Éducation nationale car à l'heure actuelle, les professionnels de crèches ne peuvent pas confier prioritairement leurs enfants à l'école.

Plus encore, un nombre important de parents de jeunes enfants en télétravail demandent aussi à bénéficier de solutions d'accueil car **le télétravail est peu compatible avec l'accompagnement à temps plein d'un ou plusieurs enfants.**

Enfin, chacun reconnaît aujourd'hui l'importance des 1000 premiers jours de l'enfant, moment de construction de toute ses facultés futures. Il ne doit pas être négligé et un accueil de qualité respectueux des choix des familles devrait pouvoir être proposé à tous les parents.

Il semble donc évident que pour les familles, une évolution de la politique familiale doit avoir lieu favorisant le développement de modes d'accueil en nombre suffisant pour répondre à tous les besoins des parents et des enfants.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarités entre ses membres, doive être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

Pas de réponse de la FFEC

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Pas de réponse de la FFEC

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

Pas de réponse de la FFEC

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

L'aide aux familles pour l'accueil de leurs enfants pourrait être profondément simplifiée pour plus de lisibilité et probablement d'efficacité.

Sans attendre, il faudrait **clarifier les dizaines de règles de cumul du Complément Mode de Garde** tant individuel (utilisé pour les parents employeurs d'assistantes maternelles et de garde à domicile) que Structure (utilisé pour le paiement des micro-crèches et des associations et entreprises de garde à domicile). En effet, il n'est pas rare qu'une même famille cumulant plusieurs modes d'accueil pour plusieurs enfants et sans changer de situation professionnelle n'ait pas le même montant d'aide d'un mois sur l'autre, en fonction de comment a été traité son dossier.

A plus long terme, la FFEC regarde avec intérêt **les systèmes étrangers de chèques aux familles**. Toutes les familles sont aidées de manière universelle quel que soit le mode d'accueil choisi, la plupart de nos voisins modulent cette aide en fonction des revenus et des fragilités sociales ou médicales. Ensuite les familles dépensent librement cette aide dans le mode d'accueil de leur choix, les modes d'accueil étant tous soumis à des exigences minimales de qualité.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

Pas de réponse de la FFEC

9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

Il existe des solutions concrètes et faciles à mettre en œuvre pour soutenir le maintien des femmes dans l'emploi en favorisant la conciliation de leurs vies professionnelle, familiale et personnelle.

1. Inciter plus d'employeurs à réserver des places de crèche en développant le Crédit Impôt Famille (CIFAM)

Le choix des employeurs privés et publics de faire bénéficier leurs salariés d'une place de crèche doit être encouragé sans relâche par le Gouvernement et le Parlement, c'est une mesure socialement juste et économe pour les deniers publics

2. Étendre le CIFAM aux indépendants

Après l'extension du congé maternité des Indépendantes, il faut permettre la reprise du travail dans des conditions sereines et soutenir financièrement les Indépendantes comme les salariées dans l'accès aux places de crèches

3. Favoriser l'accueil d'enfants en situation de handicap ou atteint de maladies chroniques en clarifiant la réglementation applicable à l'administration de médicaments pendant les temps d'accueil

La contribution de la FFEC à la consultation publique pour l'égalité femmes-hommes dans l'économie est disponible sur notre site internet^{viii}

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Pas de réponse de la FFEC

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

Pas de réponse de la FFEC

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Pas de réponse de la FFEC

Sources et références

ⁱ Lettre de l'ONAPE novembre 2019 :

http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/observatoire_petite_enfance/2019_LETTRE%20ONAPE_version_finale.pdf

ⁱⁱ Premier Baromètre économique de la Petite Enfance : <https://ff-entreprises-creches.com/wp-content/uploads/2020/01/2020-01-15-cp--mise-en-ligne-1er-baro-eco-petite-enfance.pdf>

ⁱⁱⁱ Commission Européenne, 2018 - Rapport de la commission européenne au parlement européen sur le développement des structures d'accueil des jeunes enfants en vue d'accroître la participation des femmes au marché du travail, de promouvoir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents qui travaillent et de favoriser une croissance durable et inclusive en Europe (les « objectifs de Barcelone ») <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0273&from=EN>

^{iv} Source : Drees – données 2012 « Parents bénéficiaires de minima sociaux : comment concilier vie familiale et insertion professionnelle ? », Études et résultats, n°874

^v 1^{er} baromètre économique de la Petite Enfance réalisé par EY pour la FFEC : <https://ff-entreprises-creches.com/wp-content/uploads/2020/01/2019-11-1er-baro-eco-petite-enfance-.pdf>

^{vi} Formulaire de demande de place de crèche pour les professionnels indispensables à la gestion de l'épidémie : <https://monenfant.fr/web/guest/recensement-covid-19>

^{vii} Guide ministériel déconfinement et Petite Enfance : <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide-deconfinement-petite-enfance-covid-19.pdf>

^{viii} Contribution de la FFEC à la consultation publique pour l'égalité femmes-hommes dans l'économie <https://ff-entreprises-creches.com/wp-content/uploads/2020/02/2020-02-contribution-consultation-publique-egalite-femmes-hommes.pdf>

FORCE OUVRIÈRE (FO)

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE
FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

Table ronde avec les organisations syndicales représentatives des salariés

1. Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ?
Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?

La définition est un enjeu social et politique.

Pour les sociologues et les anthropologues, la famille est une institution, c'est-à-dire un ensemble de normes et de règles régissant les relations entre les membres de la famille. La famille peut se définir grâce à la parenté.

La famille occidentale a évolué depuis une trentaine d'années. Mais elle demeure néanmoins une valeur essentielle, elle est fondée sur le couple, les enfants et solidarité entre ses membres. En droit : La famille est une entité sociologique, économique et juridique. Près de la moitié du Code civil est consacré au droit de la famille. Celui-ci est un droit en permanente évolution.

La famille est fondée traditionnellement sur le mariage, union entre un homme et une femme, formant un couple dont sont issus les enfants légitimes. Or, cette description doit être élargie compte tenu des évolutions de la société. Le couple peut être lié par un concubinage (union libre) ou par un pacte civil de solidarité (pacs). Dans tous les cas (y compris le mariage depuis 2013), le couple peut être formé de personnes de même sexe (famille homoparentale). La composition de la famille a ainsi évolué et les familles monoparentales sont de plus en plus nombreuses.

Ne pas confondre "famille" (notion sociologique) et "ménage" (notion économique).

Le ménage est constitué d'une ou de plusieurs personnes qui vivent sous le même toit, même si ces individus n'ont pas de lien de parenté. Lorsque le ménage est composé de plusieurs personnes ayant un lien de parenté, on parle donc de famille étroite.

La politique familiale élaborée par la branche famille de la sécurité sociale est élaborée sous le prisme sociologique. Elle a toujours su s'adapter et évoluer dans l'accompagnement des familles, peu importe sa composition.

Des efforts ont été réalisés pour accompagner les familles monoparentales par exemple.

Le soutien à la parentalité est devenu une notion qui s'est développée progressivement notamment dans cette COG mais dont la préoccupation a été amorcée dans la précédente, avec cependant des moyens financiers encore très limités.

Un tissu de dispositifs a été mis en place (REAP, LEAP, médiation familiale, espaces de rencontres,...).

La politique de la branche repose sur l'intérêt de l'enfant et tous ses dispositifs découlent de la prise en compte des besoins de l'enfant dans la vie quotidienne et dans l'accompagnement de la famille pour faciliter le respect de ses droits et obligations.

2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

La lutte contre la pauvreté n'est pas un objectif traditionnel de la politique familiale tel qu'il est traité actuellement.

L'instrumentalisation de la lutte contre la pauvreté développée par le gouvernement a inséré la stratégie de la pauvreté dans la politique familiale. Cette stratégie ne doit pas conduire la branche à se limiter à la lutte contre la pauvreté mais étudier et se charger de toutes les problématiques des familles dans leur globalité (enfance, jeunesse, parentalité, logement).

En revanche, la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle sont l'essence même de la politique familiale et s'articulent entre eux. L'un ne va pas sans l'autre.

La conciliation vie familiale vie professionnelle a d'ailleurs été rappelée comme une valeur fondamentale de la BF dans le préambule de la COG 2018-2022.

Si les frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants et in fine la capacité d'accueil suffisante n'est pas satisfaisante, ce qui est à déplorer aujourd'hui, cette conciliation entre le travail et la vie personnelle ne peut s'exercer dans de bonnes conditions et conduit certaines personnes à renoncer à travailler, pour s'occuper de ses enfants, principalement les femmes à bas revenus. Cela conduit d'ailleurs à se préoccuper plus en profondeur des difficultés que rencontrent les familles monoparentales.

Toutes les mesures en faveur des frais liés à l'éducation des enfants doivent être une priorité (Allocations familiales, ARS, complément familial, les dispositifs de la PAJE, ...)

3. Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les **allocations familiales** dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?

Quelle que soit la définition de la famille, la politique familiale en tant que telle, doit être considérée au travers des droits de l'enfant au sein de la famille, qu'elle soit biparentale ou monoparentale et c'est l'universalité qui la caractérise. C'est ce que FORCE OUVRIERE a toujours défendue. Les prestations familiales sont destinées à compenser la charge liée à la venue d'un enfant (naissance ou adoption) quel que soit le revenu du ou des parents et non à mener une politique de redistribution entre les familles avec ou sans enfant. La politique de redistribution passe par l'IR qui est le seul impôt à caractère redistributif.

FO est favorable au retour de l'universalité pour les raisons évoquées ci-dessus.

4. Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ?

La PreparaE (Prestation partagée d'éducation pour l'enfant), créée en 2014, a institué un partage du congé entre les deux parents et le montant de son allocation a été revu à la baisse. Cette

réforme du congé parental a été un échec. Elle n'avait pour d'autre but, à sa mise en place, que de réaliser des économies sur le dos des parents car le gouvernement savait à l'avance que les pères (ou l'autre parent) ne prendraient pas le congé leur étant imparti dans le cadre de cette réforme par contrainte économique.

Cette réforme force ainsi les mères à achever leur congé parental sans allocation jusqu'à l'entrée à l'école de l'enfant, du fait de la pénurie des places d'accueil sur les derniers mois du congé ou de l'insuffisance financière du foyer à trouver un mode de garde adéquat qu'il soit individuel ou collectif.

Ce dispositif a donc pénalisé les femmes à bas revenus, peu diplômées. Le but de la réforme qui était de permettre à ces catégories de mères de ne pas s'éloigner du marché du travail a eu un effet inverse.

Par ailleurs, le taux de prise de congé parental en nette diminution après cette réforme (2014) s'explique par le faible montant de l'allocation forfaitaire ne permettant pas aux familles de s'en sortir financièrement. Il est pourtant reconnu que les premiers mois passés avec la maman ou le papa sont très bénéfiques et permettent d'offrir à un bébé la sécurité affective dont il a besoin pour bien se développer.

Plus tard, sont privilégiés la socialisation de l'enfant et le recours à un mode de garde.

5. Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?

Les PF n'ont pas besoin d'être réformées dans leur ensemble. Elles ont su évoluer au fur et à mesure des changements sociétaux et répondent aux besoins des familles. Il suffit juste d'ajuster les besoins aux demandes.

Certains dispositifs ou moyens de calcul sont sans doute perfectibles.

La non-rupture des droits est une amélioration qui doit être examinée.

En revanche, de nouvelles prestations peuvent être conçues pour s'adapter aux évolutions des besoins de la société.

Un exemple est la prestation « jeunes ». Cette nouvelle prestation, dont FO est à l'origine, issue de la dernière COG, a pour objectif d'encourager une évolution qualitative en direction de la jeunesse, en soutenant la professionnalisation de l'accompagnement proposé aux adolescents, via le financement de postes d'animateurs développant au quotidien des projets innovants et adaptés aux attentes des adolescents dans de nouvelles structures ou des structures existantes. Le bilan réalisé sur l'expérimentation de cette prestation est positif mais le budget alloué est encore trop faible et en inadéquation avec les besoins.

Réformer les prestations se traduit toujours par une diminution des droits, donc une réforme globale n'est pas envisageable.

Cependant, dans le prolongement de la question précédente, l'échec du congé parental, reconnu d'ailleurs par le gouvernement, a besoin d'une réforme.

Focus sur la réforme envisagée

L'IGAS a été chargée d'une étude et a ainsi préconisé **un congé plus court de 8 mois et mieux rémunéré qui serait partagé entre les deux parents avec 2 mois réservés à chacun des parents non transférables.**

FO a fait connaître ses inquiétudes aux termes de ce rapport.

D'abord, quel que soit le scénario proposé, la réussite de cette réforme est fortement liée et conditionnée aux modes d'accueil disponibles insuffisantes aujourd'hui et trop onéreuses pour beaucoup de familles.

La réduction de la durée du congé parental va se heurter à la pénurie de places disponibles et nécessaires pour envisager la reprise de l'activité.

En 2018, le HCFEA a établi que 61800 places de crèches ont été créées en 5 ans alors que le besoin avéré serait de 280 000 tous modes d'accueil confondus.

Du côté des assistantes maternelles, sur 4 ans, le nombre de places a diminué de 21 900. La COG 2018-2022 prévoit la création de 30 000 nouvelles places en fonctionnement à la PSU (Prestation de service Unique) en particulier dans les quartiers prioritaires de la ville. On est loin du compte, d'autant que les 280 000 places nécessaires ne tiennent pas compte des besoins futurs occasionnés en cas de raccourcissement du congé parental.

En outre, le constat est formel, 6 % des pères ont bénéficié de la PreparE et au vu du contexte économique peu propice et de l'inégalité salariale entre les hommes et les femmes, le père ne sera pas davantage incité à prendre ce congé.

Rendre les 2 mois transférables n'est pas une bonne solution et rend utopique son application.

Le congé raccourci envisagé par l'IGAS n'est pas satisfaisant et pourrait même devenir problématique pour les familles avec la tentation forte de prendre un congé mieux rémunéré mais qui éluderait les difficultés futures pour trouver un monde de garde à la fin du congé et un retour à l'emploi toujours laborieux pour les femmes peu diplômées.

FO défend un congé plus court que 3 ans s'il est mieux rémunéré et non forfaitaire mais conditionné à une augmentation drastique du nombre de places d'accueil et à un coût abordable pour les familles à bas revenus. Et la question de transférabilité du congé est intimement liée à la gestion d'égalité salariale entre les hommes et les femmes.

Ne pas apporter de réponse satisfaisantes sur ces points ne permet pas d'accueillir un congé plus court même mieux rémunéré postivement, car faute de solution, les familles se voient dans l'obligation de prolonger le congé sans allocation.

6. Quel bilan faites-vous, à mi-parcours, de la **convention d'objectifs et de gestion (COG)** signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2018-2020 ?

La COG 2018-2020 a réduit le périmètre et le financement des prestations en général et l'action sociale des CAF en particulier au vu des objectifs affichés.

Une partie des prestations de service a été gelée, ce qui entraîne une diminution des aides au profit des familles, notamment dans l'accueil périscolaire, là où les communes ne jouent pas ou plus leur rôle de partenaires, par manque de moyens financiers.

Cette COG est sous dotée et les objectifs dans différents domaines ne pourront être tenus, notamment en ce qui concerne l'accueil du jeune enfant et les places de crèches fonctionnant à la PSU (d'ailleurs non réalisé dans la précédente COG), le domaine de la jeunesse, celui de la parentalité et de l'animation de la vie sociale.

Les fonds propres des CAF, qui ont failli disparaître, ont néanmoins été reconduits mais sans augmentation et sans tenir compte des besoins supplémentaires des familles et des partenaires.

L'implication des partenaires locaux est de plus en plus difficile et minorée.

En résumé :

FO a dénoncé une COG avec des moyens humains et financiers plus qu'en berne et en totale inadéquation avec les besoins :

- Le budget de l'action sociale augmentera de 2% par an (contre 7,5% sur la précédente période) donc une augmentation du FNAS de 600 millions d'euros qui s'établira au total à 6,38 milliard d'euros en 2022
 - Restitution, sur les 5 années de la COG, d'au moins 2 100 postes.
 - Diminution des autres dépenses de fonctionnement à hauteur de 5% par an (soit 65M € par an pour la Branche, dont 7M € pour la CNAF).
 - Une faible progression générale des prestations de services dans les domaines autres que l'action sociale, qui affaiblira la qualité de service globalement
 - Mesure positive : un principe de fongibilité et de report dans le cadre de macro-enveloppes
- ⇒ Une forte propension à distiller un saupoudrage de mesures pour la plupart directement en lien avec la stratégie de lutte contre la pauvreté → Eloignement de l'universalité de la politique familiale visant à aider toutes les familles à préserver la conciliation vie familiale et vie professionnelle et à contrer les aléas du quotidien par le biais de versement de prestations légales et extra-légales.

FOCUS

Dans le périscolaire, la mise en place du « plan mercredi », nécessaire pour prendre en charge l'arrêt de la réforme des rythmes éducatifs souffre de l'impossibilité des communes à soutenir les projets. Les structures ne peuvent plus faire face et le plan mercredi a dû être réadapté (26% de la dépense prévisionnelle réalisée en 2019) mais aura beaucoup de difficultés à être pérennisé du fait :

- de leviers financiers insuffisants (tant en investissement qu'en fonctionnement) avec la diminution de la participation des communes
- des besoins en ingénierie et en accompagnement des collectivités pour mettre en place le plan (recul du nombre de PEDT prérequis à la signature d'un plan Mercredi)
- une pénurie d'animateurs et de directeurs pour encadrer les ALSH
- une répartition territoriale hétérogène avec une grande concentration en milieu urbain et une sous dotation dans les QPV (10%) et en ZRR (zones de revitalisation rurale) (11%).

Cet exemple de développement mitigé démontre l'incapacité de la branche famille à développer tous ces dispositifs à cause d'un budget en nette baisse depuis de nombreuses années, tout comme celui de ses partenaires (association ou collectivités territoriales).

7. En particulier, estimez-vous que les objectifs en matière de création de **places en crèches** seront tenus ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont pour vous les principales difficultés pour tenir les objectifs ?

Les objectifs ne seront pas tenus. 30 000 places prévues en PSU, un objectif compliqué à tenir étant donné le manque de partenariat local et la concurrence déloyale des implantations de micro-crèches fonctionnant à la PAJE qui développent des places destinées aux familles les plus aisées, limitant ainsi la mixité sociale et ne permettant pas aux familles les plus modestes d'accéder à un mode de garde dans ces structures.

FO aurait souhaité une revalorisation de la PSU au lieu de la mise en place de bonus même si ces aides seront une bouffée d'oxygène pour les structures.

Elle avait préconisé également le pouvoir prescriptif des CAF sur l'implantation des micro-crèches PAJE. Cela n'a pas abouti complètement. A obtenu toutefois que le CA des CAF

n'accorde pas sa participation au financement de ces micro-crèches fonctionnant à la PAJE, hors territoires prioritaires, et là où le besoin n'est pas avéré.

8. Quelles mesures permettraient, selon vous, de développer **l'accueil individuel** (assistants maternels et gardes à domicile) ?

Un phénomène qui s'accélère est le vieillissement des assistantes et leur départ en retraite en masse dans les années qui viennent.

L'accueil individuel souffre d'une dévalorisation et d'un manque de professionnalisation du métier et la profession suscite peu d'intérêt.

Les formations doivent être revalorisées et développées pour permettre une augmentation de l'accueil individuel.

Le développement des RAM est une source de professionnalisation mais les moyens développés, là encore, restent insuffisants.

9. Les dispositifs d'aide à la **parentalité** doivent-ils être améliorés ?

Les dispositifs d'aide à la parentalité n'ont pas forcément à être améliorés en tant que tel, mais il faut renforcer les moyens en adéquation avec les besoins des familles et des partenaires pour les développer sur les territoires.

10. Y a-t-il d'**autres sujets** relatifs à la politique familiale que vous souhaitez aborder ?

Les fonds locaux, dont le budget a failli disparaître dans cette COG et qui n'ont eu de cesse de diminuer au fur et à mesure des COG, doivent perdurer pour permettre aux CAF d'être agiles et de pouvoir répondre aux besoins des territoires et de s'adapter aux évolutions sociétales.

Rester au côté des familles et accompagner le développement des politiques locales doit rester la préoccupation principale de la branche famille, afin de tisser un maillage territorial nécessaire à l'extension des dispositifs et des aides financières aux familles et aux partenaires.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

Certaines questions de ce questionnaire complémentaire s'éloignent quelque peu des prérogatives de la branche famille et relèvent de la sphère privée.

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?
2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

Questions très subjectives mais qui ne relèvent pas directement de la branche famille

Le lien des familles a été mis à rude épreuve pour certaines familles, car nous avons constaté une recrudescence de la violence conjugale et des violences faites aux enfants indirectement ou directement.

Même si ce phénomène est évidemment à déplorer, la lutte contre cette violence ne concerne pas la BF en premier lieu, pendant le confinement.

Elle le devient quand une famille se retrouve à la rue suite à une rupture (le plus souvent la maman et les enfants) pour la soutenir au travers de l'action sociale des CAF et des dispositifs qui peuvent être mis en place, d'abord dans l'urgence puis ensuite de manière durable par la gestion globale de la famille (aides familiales, aides à la parentalité, modes de garde, lien vers l'ARIPA...) dans le cadre du parcours « séparation ».

Dans les familles où la violence permanente est absente, le confinement a resserré les liens familiaux. En revanche, l'obligation de télétravailler a pu rendre la gestion du quotidien difficile pour le parent qui n'était pas déclaré en garde d'enfants.

D'où la prise de conscience d'une part, de la nécessité des modes de garde permettant (hors confinement) de concilier vie familiale et vie professionnelle, et d'autre part, le besoin de développer les structures.

Seul lien indirect avec la branche famille : le confinement entraîne la recrudescence des pensions alimentaires impayées. Il est conseillé pour les mères seules (majoritairement concernées) de se tourner vers l'Agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaire (ARIPA), qui pourra leur attribuer une allocation de substitution à la pension alimentaire et démarrer une procédure contre le parent débiteur.

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

Cette période épidémique a montré comment il est important de concéder une place très importante à notre système de modes de garde.

Pour permettre au personnel des métiers indispensables à la gestion de la crise, la disponibilité des places d'accueil étaient primordiales. La nécessité de pouvoir concilier vie professionnelle et vie privée a prouvé tout son sens.

De même, pour favoriser le retour à l'emploi, le développement des modes de garde devra être renforcé et favorisé pour les personnes en emploi et en recherche d'emploi, ou en réinsertion professionnelle après le confinement.

Cette période a vu aussi la très forte réactivité de la branche famille, par son expérience et son expertise, à aider les familles. Le CA de la CNAF ainsi que les CA locaux ont su mettre en place un système d'aides financières individuelles exceptionnelles pour aider les familles et les structures.

La branche famille est indéniablement un maillon indispensable de notre système de protection sociale et, en cas d'urgence, un relais national incontournable, tant dans le versement de prestations exceptionnelles que localement dans la gestion de l'action sociale.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en termes de solidarités entre ses membres, doive être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

En lien avec la question n° 12, cette question n'est pas du ressort de la branche famille.

Les liens intergénérationnels font partie de la sphère privée.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Cette aide financière exceptionnelle reste insuffisante, au regard de l'augmentation des dépenses de première nécessité pendant le confinement pour des familles dont les enfants sont scolarisés, et bénéficient le plus souvent des tarifs sociaux des cantines scolaires.

Le caractère d'urgence a bien évidemment nécessité une réponse rapide pour satisfaire en partie les besoins des familles.

Cependant, le travail quotidien des travailleurs sociaux des CAF s'effectue dans le cadre d'une approche globale de la famille pour construire avec elle un projet familial, social et financier capable de la sortir des difficultés qu'elle rencontre. Cette prestation d'urgence ne réglera pas les problèmes des familles lourdement aggravés par la crise sanitaire.

A la sortie de la crise, un gros travail de fond sera nécessaire, et l'on va se heurter à la pénurie du nombre de travailleurs sociaux et d'agents des CAF qui sont sous le coup de la réduction des effectifs commandités par les pouvoirs publics depuis des années, et mis en place par la COG.

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

La branche famille n'a pas vocation à financer la restauration scolaire. Cette compétence est de la responsabilité des communes (CCASS).

Néanmoins, les CAF peuvent, en qualité de prestataires de services pour le compte des communes, verser une prestation légale, mais pas sur le budget de leur fonds d'action sociale. Ce système de prestation de services est déjà instauré pour le versement du RSA pour le compte des départements.

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Cette question a déjà été abordée dans le précédent questionnaire. FO n'est pas favorable à une complète réforme des prestations, car destructrice de droits.

Toutefois, cette crise a montré les inquiétudes des allocataires quant à la possibilité de rupture de droits.

Ce phénomène est fréquent en « temps normal » puisque quand une pièce est manquante ou en attente, les prestations sont suspendues alors même que l'allocataire est de bonne foi. Pour éviter ce système de « stop and go » dans le versement des prestations, il faut maintenir le niveau des prestations pendant le traitement du dossier.

Une harmonisation des fréquences d'actualisation pourrait également diminuer ce phénomène de rupture des droits, et permettre une adéquation entre les prestations.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?
9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

Ces deux questions relèvent de la sphère privée.

Néanmoins, on peut tout de même les rapprocher de la problématique de la PreparE précisé dans le précédent questionnaire.

L'échec de cette réforme est dû en partie au fait que les pères ont refusé de prendre le congé parental non pas par désintérêt de participer à l'éducation de leur(s) enfant(s), mais par contrainte économique. L'inégalité salariale hommes / femmes conduit les couples à faire garder leur(s) enfant(s) par l'un des deux qui gagne le moins, principalement les femmes.

Une répartition équilibrée des salaires pourrait conduire les couples à réfléchir autrement en leur permettant un réel choix, et ainsi contribuer au changement de mentalités afin d'évoluer vers une prise de congé du père, et répartir différemment les tâches familiales et domestiques.

La décision de se mettre en garde d'enfant repose sur le même schéma. Même si le salaire pouvait être maintenu complètement par l'employeur, c'est celui qui a le salaire le plus important, et *in fine* davantage de responsabilité sur son lieu de travail, qui a continué de travailler pendant la crise et ainsi perpétué la répartition inégale des tâches familiales et domestiques.

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Le télétravail a pris évidemment une grande place pendant la période de confinement de façon urgente et parfois inorganisée.

A terme, en réglant les problèmes potentiels d'organisation, cela pourrait être un bon fonctionnement pour faciliter la conciliation vie familiale/vie professionnelle, permettant de limiter les transports et de récupérer les enfants plus tôt après l'école ou après le mode de garde choisi et

offrir ainsi aux familles un temps plus long pour vivre ensemble les soirs de la semaine de manière moins stressante. Cette nouvelle organisation de la vie de famille permettrait également une économie du coût des gardes périscolaires.

Bien évidemment, pour permettre aux familles de se retrouver sereinement, le télétravail doit être mis en place dans de bonnes conditions pour les salariés, mais ceci n'est pas du ressort de la BF. Une négociation interprofessionnelle sur le télétravail permettrait de mettre en place toutes les garanties et dispositions nécessaires tant pour les salariés concernés que pour les entreprises.

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

La « scolarité à distance » n'est pas une solution à terme et a entraîné des décrochages scolaires. Le gouvernement et le personnel éducatif se sont organisés pour continuer les cours, mais cette solution ne peut s'avérer pérenne puisqu'elle révèle, voire exacerbe les inégalités sociales, territoriales et matérielles que rencontrent les familles.

Inégalité matérielle quant à la faculté de disposer d'un matériel informatique, inégalité territoriale quant à la couverture du numérique, mais surtout inégalité sociale quand les enfants se trouvent dans des conditions non propices pour travailler ou pour être soutenu (surpeuplement des logements et illettrisme plus ou moins prononcé des parents).

Si cela est organisé comme complément d'enseignement, cela relève de l'Education nationale.

Si l'on entend « scolarité à distance » par soutien scolaire, cela relève aussi de l'Education nationale.

Les CLAS (Contrat Local d'Accompagnement Scolaire), dispositif soutenu par les CAF, quant à eux ne sont pas que du soutien scolaire à proprement parlé. Ils proposent au-delà de l'accompagnement à la scolarité, des mesures d'aides à la parentalité dans l'éducation des enfants, via notamment la facilitation et la médiatisation des relations avec l'école. Ce dispositif est donc difficile à organiser distance.

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Ne relève pas de la BF.

Aujourd'hui, on assiste à un éclatement géographique des familles et le lien intergénérationnel ne peut pas s'exercer. Mais quand les familles ne sont pas éclatées, ce lien se fait naturellement.

**FÉDÉRATION SYNDICALE DES FAMILLES MONOPARENTALES
(FSFM)**

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Audition du 17 mars 2020

Fédération syndicale des familles monoparentales

1. Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?

« Qu'est-ce que vous êtes courageux ! » « Comment faites-vous au quotidien ? » De nombreux parents seuls, pères ou mères entendent souvent ces paroles. Ce sont des réflexions et des questions qui les renvoient à l'idée qu'ils ont une vie anormale. Pour d'autres parents, il faudrait se justifier, expliquer les raisons qui ont mené à la séparation alors même qu'il y a des enfants.

L'image de la famille monoparentale comme famille incomplète continue de perdurer toujours sujette à une stigmatisation parfois involontaire qui s'exprime tantôt par la compassion, la condamnation ou la non reconnaissance de cette façon de faire famille. Il reste encore chez les chefs de familles monoparentales cette peur souvent entretenue par une vulnérabilité liée à la précarité de rester seul comme chef de famille. Comme si l'autorité transcendante et séparatrice du père ou l'amour maternant et protecteur de la mère étaient les seules conditions nécessaires et suffisantes au bon développement des enfants.

Lorsque l'on est famille monoparentale, il s'agit de repenser les relations dans la famille, avec le monde. Il s'agit de mettre au centre des préoccupations le lien de filiation et la relation au tiers qui peut être le père, la culture, le travail, les amis, la famille élargie et bien d'autres possibles encore.... Pour ces familles, il est nécessaire de se renouveler, de réinventer sa famille et la relation au monde.

Pour la FSFM, la politique familiale comme son nom l'indique doit mettre les familles contemporaines au cœur de ses préoccupations en s'adaptant à la réalité des familles sur l'ensemble de son territoire, et en s'appuyant autant sur l'observation et l'analyse que sur les expériences concrètes vécues par les familles.

Il s'agit de reconnaître les familles monoparentales et de réfléchir et mettre en œuvre une approche globale qui permettra de considérer la spécificité de ce public.

Les objectifs de la politique familiale concernant les familles monoparentales

- Privilégier la conciliation de la vie professionnelle et familiale
- Développer des modes de garde accessibles de manière inconditionnelle
- Soutenir la fonction parentale dès la conception de l'enfant jusqu'à son entrée sur le marché de l'emploi
- Développer des lieux d'accueil des familles (espaces famille)
- Développer des lieux et services liés à la conjugalité et la parentalité

- Valoriser les retraites de parents solos dès le premier enfant
- Sensibiliser sur les différences et les richesses familiales dans le milieu éducatif et l'opinion publique
- Développer des espaces verts et ludiques près des lieux de vie
- Garantir l'accès et le maintien aux logements
- Faciliter l'accès à la location comme à l'achat pour les familles monoparentales
- Faciliter la mobilité des familles monoparentales
- Compenser le non-respect du droit de visite en faveur du parent en charge de l'enfant et de l'enfant délaissé
- Développer le soutien à domicile pour les familles monoparentales
- Développer et structurer le droit au répit familial
- Evaluer les dispositifs existants et rendre accessible l'information au public
- Elargir les critères du complément libre choix aux 12 ans de l'enfant

Prestations sociales et familiales

- Le versement des allocations familiales dès le premier enfant et jusqu'au dernier enfant à charge
 - La baisse des plafonds pour l'accès aux différentes prestations
 - Tenir compte du montant des ressources et non de la source des revenus notamment pour le versement du socle de base de la PAJE qui est une prestation pour l'accueil du jeune enfant.
 - L'extension de l'âge des enfants ouvrant droit aux aides pour la garde
 - Mise en place d'une carte de réduction des transports, loisirs, culture à l'instar de la carte famille nombreuse
2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?
- Ces objectifs traditionnels restent pertinents. Toutefois ils restent insuffisants, ils sont à renforcer et à développer.
3. Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les **allocations familiales** dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?
- Les allocations familiales dès le premier enfant et jusqu'au dernier, sont une revendication portée par la FSFM depuis de nombreuses années.
 - Nous sommes favorables à une réelle universalité qui permettrait de considérer la monoparentalité non pas en fonction de la situation sociale, mais comme une structure familiale temporairement vulnérable dans l'organisation de notre société
4. Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ?
- Dans un premier temps il est important de rendre accessible l'information. Ensuite, les montants que pourraient percevoir une personne seule en charge de son ou ses enfants sont très bas. Dans le cadre de la séparation, les familles perdent en moyenne, 30% de leurs revenus (femmes) et 10% (les hommes). Il leur faut en moyenne trois ans

pour retrouver le niveau de vie initial, et c'est sans compter les 15% des familles qui sombrent complètement en dessous du seuil de pauvreté. Il semble alors difficile que de ce point de vue un chef de famille monoparentale puisse se saisir de ce dispositif dont le montant est soumis à conditions et s'élève à temps plein à un peu plus de 350€. En revanche dans l'optique de la parité, il s'agit d'une amorce à ne pas décourager, et à rendre plus attractive.

5. La politique familiale vous paraît-elle suffisamment ciblée vers les **familles monoparentales** ?

La politique familiale répond à la problématique de la conciliation de la vie professionnelle et familiale par une augmentation des places en EAJE et en ALSH. Elle favorise et préconise le développement de la diversification des modes de garde. Elle soutient la parentalité et les familles les plus fragiles. Nous encourageons le gouvernement à poursuivre ses efforts. Toutefois pour la FSFM, les entreprises et les institutions, doivent aussi être sensibilisées, incitées à se saisir de la question. Elles doivent penser à l'adaptation de l'emploi à la réalité de la vie de leurs employés. Une juge divorcée et mère de 5 enfants expliquait qu'il était impossible pour elle de s'occuper de ses enfants les mercredis après-midi. Elle alternait entre les faire garder par une nounou et les amener au tribunal et cela était source de conflit avec le père qui en profession libérale avait aménagé son temps pour garder ses enfants. Une infirmière travaillant de nuit expliquait qu'elle s'était rendue sur son lieu de travail la boule au ventre car elle avait laissé ses fils de 8 et 12 ans seuls pour la nuit car le garde à domicile qu'elle payait n'était pas disponible. Une aide à domicile confiait la garde de sa fille de 6 ans à son fils de 14 ans les jours sans école. De nombreux parents sont soumis à l'injonction économique qui parfois s'oppose à la sécurité, au bien des enfants et à la préservation des liens familiaux. De nombreux parents solos laissent seuls à domicile leurs enfants les mercredis parfois les week-ends et les vacances scolaires tout simplement parce qu'il y a aucune solution pensée globalement pour les familles et cela malgré les plans et les objectifs posés du gouvernement. Nous constatons les conséquences dans de nombreuses statistiques concernant les familles monoparentales. La sortie du déconfinement illustre assez bien le peu d'intérêt accordé aux familles monoparentales qui sont obligées pour beaucoup à réfléchir à des subterfuges pour les jours où les enfants ne seront pas accueillis à l'école ou en crèche.

Par ailleurs, la première raison évoquée par les chefs de familles monoparentales comme frein au retour à l'emploi lorsqu'ils sont au chômage et ont des enfants en bas âge, c'est la garde de leurs enfants, et à cela se rajoute des questions liées à la formation et à l'estime de soi. Que les enfants soient petits ou un peu plus grands les conditions de garde sont liées au travail. Les crèches AVIP sont une belle initiative que nous souhaitons voir développer sur l'ensemble du territoire. Nous espérons qu'elles seront développées sur la base d'une vraie mixité sociale. Nous espérons aussi voir se développer des places d'accueil en ALSH qui comptent des listes d'attente importantes.

La question de la monoparentalité doit aussi être expliquée à l'école. Les conditions d'accès à l'étude sont liées au fait que les parents travaillent, idem pour les garderies du soir. De plus, Un papa expliquait qu'un de ses enfants s'était entendu dire dans la cour de récréation qu'il n'avait pas de famille parce qu'il n'avait pas de maman. La fête des pères ou la fête des mères sont souvent des moments éprouvants vécus par les enfants et les parents de famille monoparentales qui aspirent à être des familles à part entière.

6. Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?

- Le complément du libre choix des modes de Garde
- Les allocations familiales et les majorations pour âge

- La Paje

Nous rajoutons également les prestations sociales :

- L'allocation de soutien spécifique
- Les aides au logement
- Les aides pour les vacances

7. Comment expliquez-vous les résultats relativement décevants des politiques menées ces dernières années en matière d'**offre d'accueil en établissement** des enfants en bas âge ? Quels sont les meilleurs leviers pour améliorer cet accueil ?

Pour répondre à cette question nous allons évoquer l'absence d'un chef de file coordonnant les politiques de la petite enfance.

Par ailleurs nous avons aussi constaté des écarts entre le terrain, c'est-à-dire les professionnels du secteur et les collectivités territoriales et institution en charge de la question. Nous pouvons prendre le cas d'un échange entre une directrice adjointe de la direction PMI Santé et une coordinatrice d'une ASFM. La coordinatrice demandait une place d'accueil occasionnel pour l'enfant d'une maman solo dont la crèche fermait une semaine. D'après la directrice départementale personne ne pouvait répondre positivement à cette demande sur le territoire or en faisant un simple phoning, la coordinatrice a trouvé une place occasionnelle dans un EAJE de sa ville. La Directrice surprise a demandé « *Justement à connaître les modalités de mise en œuvre sur le terrain.* » car « *Dans les groupes de travail il semble que les freins soient multiples et difficiles à lever.* » et de rajouter « *C'est intéressant de savoir comment des assos comme la vôtre parviennent à les dépasser. Je serais intéressée d'échanger avec vous et Notre chef de service des modes d'accueils de la PMI sur ce sujet* ».

Nous pensons qu'il est nécessaire de construire à tous les niveaux de conception et de mise en œuvre des relations impliquant systématiquement les publics concernés.

Enfin, nous constatons aussi un manque de transparence sur la politique d'attribution des places. Une inégalité d'approche par territoire. Et jusqu'alors la garde en établissement est encore réservée à des parents en activité excepté pour les crèches AVIP qui commencent à se développer.

8. Comment développer l'**accueil individuel** d'enfants en bas âge par des assistants maternels ?

L'accueil individuel est lié à la possibilité d'avoir un domicile, et que ce dernier puisse être adapté à l'accueil d'un enfant. Cela pose la question de l'accès et du maintien dans le logement, des moyens disponibles pour créer son emploi.

De plus, le facteur d'isolement des assistantes maternelles est aussi un frein (le ratio de 1 RAM pour 90 assistantes maternelles reste très faible) pour les familles monoparentales à confier les enfants à une tierce personne. De plus les modules des formations complémentaires sont à la charge de l'assistant maternel ce qui donne lieu à une inégalité de formations entre les différentes assistantes et avec le personnel des EAJE. Peu de structures sportives et culturelles offrent des activités les matins pour ces publics qui sont en demande. La mobilité des professionnels, l'aménagement des trottoirs, des accès (routes, entrées dans des lieux, sont autant de points à considérer. Il s'agit aussi de concevoir une offre de services publiques et privés adaptée à ses publics.

D'un point de vue des parents, le choix de l'assistante maternelle pose de nombreuses questions

- La question du coût

- La question administrative posant la maîtrise et compréhension de la procédure de recrutement de paiement et de déclaration de revenus.

Ensuite,

- la question du choix de la nounou. Pour de nombreux parents, comment faire confiance à une tierce personne, seule adulte avec des enfants dans son domicile.

Et enfin,

- la concordance entre les valeurs éducatives.

9. Les dispositifs d'aide à la **parentalité** doivent-ils être améliorés ?

Dans un premier temps ils doivent être plus visibles et accessibles au plus grand nombre

10. Y a-t-il d'**autres sujets** relatifs à la politique familiale que vous souhaitez aborder ?

- Les difficultés des parents solos issus de l'immigration
- Les entreprises et la monoparentalité
- Le code du travail et la monoparentalité

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président

Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?

La situation actuelle est une situation assez effrayante pour tout le monde. Le traitement médiatique et politique a exacerbé les peurs. Les répercussions se sont ressenties sur les populations isolées. La crise sanitaire a imposé la distanciation sociale. Cette dernière pose des limites et des contraintes qui pourrissent les rapports sociaux et multiplient les frustrations. L'autre est source de contamination. Nous avons vu de nombreuses familles monoparentales déjà isolées être encore plus isolées. Nous avons eu des grands-parents isolés pour être protégés. Nous avons écouté des parents solos qui racontaient s'être installés près de bassins d'emploi ou avoir suivi leurs ex-conjoints (pour rapprocher les enfants) se retrouver seuls à gérer des situations très compliquées. Nous avons aussi vu la difficulté à entrer en contact avec nos anciens chez eux ou en EHPAD. Les seniors sont les premiers à subir les conséquences de la fracture numérique. Ils disposent parfois de petites retraites. Les parents solos retraités font partie de ces personnes pour qui la crise et la prise de distance familiale imposée ont été durement vécues.

D'un autre côté, nous avons aussi eu des parents solos qui déposaient sur le pas de la porte des grands-parents les courses hebdomadaires. Les plus jeunes ont joué le jeu comprenant qu'ils avaient la responsabilité de protéger les plus âgés. Ce qui a contraint de jeunes étudiantes mères à s'isoler avec leurs enfants et dans des conditions matérielles et économiques particulières. Une maman dit : « On nous a demandé à nous parents d'être nounous, profs, animateurs, psychologues, ou juste simplement, gardiens. De faire des miracles de trésorerie et d'imagination pour nourrir correctement nos enfants. »

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

A cette question il serait intéressant de savoir ce qui est entendu par « la famille comme cellule sociale de base ? »

Nous avons été interpellés par les familles monoparentales diverses qui rencontraient différents problèmes. Toutes souhaitaient se protéger et se nourrir et prendre soins de leurs enfants. Les conditions de vie étaient aussi différentes et rendaient cette mission parfois difficile. D'autres devaient continuer de travailler en télétravail et s'occuper seuls de leur maison, de la scolarité des enfants, du loisir des enfants, des courses, du travail. Puis nous avons eu des parents travaillant de

nuit sans système de garde d'enfants, des agents de sécurité, des infirmières, des aides-soignantes qui devaient se séparer de leurs enfants ou se faire renvoyer chez elles durant la période du confinement. En fonction de l'âge, du nombre de personnes dans le domicile, de la superficie du logement et des moyens matériels, les conditions de vie pouvaient être soutenables. Une maman expliquait qu'elle avait l'habitude de fréquenter un lieu d'échanges dans son quartier pour briser sa solitude mais tout ceci n'était plus possible. Elle avait peur de se retrouver seule avec sa fille.

Un papa décrit son confinement ainsi : « *Bonheur de retrouver mes enfants une semaine sur deux (mais moins chouette quand ils repartent) avec la lourde charge, de gérer seul les devoirs des enfants pendant le confinement...sentiment d'isolement dans mon cas : car je n'ai pas de famille sur place, elle habite une autre région. Je n'ai plus d'amis suite au divorce, plus de vie d'homme, tout est à reconstruire ...bref quand les enfants ne sont pas là, on est encore plus solo que d'habitude... »*

Toutefois il y avait aussi ce devoir de solidarité envers les anciens qui vivent à proximité. Une jeune étudiante rentrée dans sa famille, nous a racontée comment elle a dû s'occuper de sa famille entièrement contaminée par le virus. Elle devait faire les courses, le ménage, s'occuper des repas et son travail universitaire.

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

Nous pensons qu'il est essentiel de repenser la place de la famille et en particulier des familles monoparentales dans les politiques publiques et dans le monde du travail. Le soutien de la famille par l'entreprise a permis par le passé, l'investissement plus grand des salariés. Il est étonnant que de nos jours l'articulation du milieu professionnel avec la vie familiale soit si difficile à mettre en œuvre. Par ailleurs la question du logement, de la santé, du répit familial, des modes de garde, de la mobilité, de la consommation, de la justice et du droit sont des questions incontournables et essentielles à intégrer dans les politiques familiales.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en termes de solidarités entre ses membres, doive être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

Il est nécessaire que le rôle des aidants familiaux soit reconnu et valorisé. La place du tiers est nécessaire dans la vie de la personne vulnérable qu'elle soit senior ou famille monoparentale. Il est difficile d'avoir un statut protégé et d'y accéder simplement. La place des aidants est souvent nourrie de stress dans la conciliation de plusieurs vies. Nous avons le cas d'une maman solo qui s'est remariée avec une personne plus âgée qu'elle. Elle nous a contacté pour raconter ses difficultés et trouver des solutions. Son mari n'a pas accepté sa fille de 12 ans. Il est tombé malade. Et elle raconte sa difficulté à gérer la maladie de son mari avec ses conditions de travail à elle. Elle est gouvernante dans un hôtel de luxe à l'aéroport de Charles de Gaulle et habite Yerres. Elle passe parfois 2h dans les transports et souvent 3h/Jour. Sa fille s'est liée d'amitié avec une jeune fille d'une autre famille et progressivement a commencé à passer les week-ends, puis les noëls hors de son domicile, peu découragée par sa mère qui souhaitait l'éloigner des conditions tristes et tendues de son foyer. Face à l'ensemble des difficultés rencontrées par la famille, cette femme s'est retrouvée hospitalisée et à mi-temps thérapeutique avec un traitement pour son cœur à vie. Rien ne prouve que les circonstances de sa maladie soient nécessairement liées aux conditions de sa vie toutefois les statistiques parlent assez

des aidants et des risques qu'ils encourent. Quant à sa fille elle a été orientée en bac pro dès la seconde.

Nous pensons qu'il est urgent de rendre accessibles au plus grand nombre les dispositifs liés aux aidants et de renforcer, valoriser leur soutien aux proches.

Nous pensons que cette information doit être connue au travail, par les institutions. Et ces personnes doivent bénéficier d'une gratification numéraire, d'une conciliation de leur emploi avec leur vie familiale réelle, sans que cela n'impacte leurs revenus et que les démarches soient accessibles et simplifiées. Le droit au répit est une urgence.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Nous pensons qu'il s'agit d'une démarche louable, toutefois de nombreuses familles monoparentales sont en deçà du seuil de pauvreté. De nombreux jeunes adultes, enfants de familles monoparentales ne vont pas en bénéficier et de nombreux retraités chefs de familles monoparentales aux petites retraites ne vont pas en profiter du fait des conditions d'attribution de cette aide exceptionnelle qui vise la source des revenus (bénéficiaires du RSA et des APL). Une mesure plus juste et équitable aurait consisté à prendre en compte le niveau des revenus en fixant un seuil à ne pas dépasser pour y prétendre.

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

Cette compensation financière apparaît comme nécessaire du fait des incidences du confinement : d'une part l'impact du confinement conduit à consommer beaucoup plus et donc à dépenser beaucoup plus, et d'autre part certains commerçants ont profité de l'aubaine pour augmenter le prix de leurs produits. Là encore, en termes d'équité, cette mesure aurait dû être impulsée par le gouvernement avec compensation en direction des départements qui se voient de plus en plus sollicités avec des moyens de plus en plus réduits pour mener à bien leur politique d'accompagnement local. Ainsi, une maman nous a informés qu'elle avait reçu l'aide du département (donc initiative locale).

« L'aide du département de la Seine Maritime a été de 70€ pour deux mois pour une collégienne », soit moins de 2 €/jour... Cela pose la question de la capacité de la commune ou du Département à répondre à cette difficulté.

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Les APL

L'allocations de soutien familial

Le RSA majoré

L'APA

L'AAH

L'Allocation dès le 1^{er} enfant et jusqu'au dernier

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

85% des parents solos sont des femmes. Effectivement cela pose la question de l'égalité des genres dans la fonction parentale. Pour aller plus loin et jeter un pavé dans la marre : Comment anticiper ce changement de paradigme pour que le partage devienne effectif ? Comment le législateur peut-il se saisir du sujet afin de lui donner force de Loi ?

9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

Cette question appelle une réponse plus globale qui requiert un travail de fond. Il s'agit de sensibiliser, d'accompagner et sanctionner les personnes physiques et morales dans leurs rôles. Nous estimons que les entreprises ont un rôle à jouer dans la conciliation de la vie professionnelle et familiale, ainsi que les institutions. Les parents sont les premiers éducateurs, ils ont donc un rôle important à jouer dans la prise de conscience. Cet apprentissage non genré doit être renforcé par l'école afin que, devenus adultes la question du partage des tâches soit une évidence.

Nous pensons qu'un changement en conscience (responsabilité partagée) en ce qui concerne l'égalité homme/femme dans tous les domaines de la vie, et cela dès la naissance aurait des répercussions positives à court, moyen et long terme. L'analyse de l'évolution du partage des tâches ménagères pourrait être une des nombreuses lectures de cet équilibre mais pas que.

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Oui. Le confinement a permis de réinventer des façons de travailler. Nous pensons qu'il a permis une petite évolution peut-être une révolution dans les relations professionnelles. Pour nous, l'avenir devrait tendre vers une accentuation du télétravail, l'une des conditions pour une meilleure conciliation vie professionnelle/vie familiale.

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

Oui Tout à fait. A condition que les familles soient équipées correctement et formées à l'usage du numérique et puisse être connectées.

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles.

Cette crise a placé les enfants des familles monoparentales à la place de protecteur, ils devaient faire attention aux parents, aux plus âgés. Il s'agit d'un bouleversement des valeurs et un changement de perception qui pourrait mener à une responsabilisation plus importante. Bien que les enfants des familles monoparentales soient souvent contraints de vite grandir et se responsabiliser. Le confinement a participé aux rapprochements dans certaines familles : on se parle, on joue ensemble, on s'inquiète ensemble, on cuisine ensemble, on se dispute aussi quelquefois mais il est indéniable que « la famille » a pris tout son sens avec tout ce qu'elle véhicule comme sentiments...

De plus l'isolement des seniors en maison de retraites et leur mort a révélé les failles du système familial, social et médical.

La place des grands parents est importante dans de nombreuses familles monoparentales. Car il s'agit d'un soutien précieux. Et la mise à distance de chacun a souligné l'importance des liens de la famille.

LA MANIF POUR TOUS

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire
La Manif pour tous

1. Quels objectifs doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Selon vous, le modèle français de politique familiale adopté par la société française après 1945 s'est-il suffisamment adapté aux évolutions des structures familiales ?

La politique familiale est certainement à repenser très largement, avec des changements de paradigme.

En effet, comme l'a tant souligné la sociologue Evelyne Sullerot, notamment dans son livre « *La crise de la famille* », publié en 2000, la famille vit une crise profonde, lourde de conséquences. En 2009, à nouveau, dans un livre intitulé « *La famille : une affaire publique* », la féministe et co-fondatrice du Planning familial, que l'on ne saurait taxer d'un quelconque conservatisme, insistait encore : « *Chute drastique des mariages, hausse des divorces, attributions presque systématiques de la garde d'enfants à la mère, hausse des PACS – pacte pour couples qui ne traitent pas des enfants –, très forte augmentation du nombre et de la proportion des enfants hors mariage, etc. Et celles qu'on ne peut chiffrer : séparations des parents non mariés, sûrement plus nombreuses que les divorces, fréquence et qualité des rapports avec leur père des enfants confiés à la mère. Celles, enfin, que révèlent des enquêtes trop rares : santé physique et psychique, réussite scolaire et socialisation des enfants selon leur environnement familial. Les évolutions des faits familiaux et les résultats des enquêtes apparaissent préoccupants.* »

Or, comme chacun le sait, cette évolution s'est considérablement accentuée depuis. Et comme Evelyne Sullerot le regrettait déjà il y a 20 ans, les responsables politiques ne semblent en mesurer ni l'ampleur ni les conséquences de tous ordres. Au contraire, certains se réjouissent de cette évolution qu'ils réduisent à des signes d'indépendance et d'autonomie.

Et pourtant, parmi bien d'autres études, le rapport de l'UNICEF, « *Écoutons ce que les enfants ont à nous dire. Adolescents en France : le grand malaise* »¹, ne laisse aucun doute sur l'ampleur des conséquences de cette crise de la famille pour les enfants et les adolescents. Ce rapport étudie les privations, les difficultés d'intégration, les dimensions de la souffrance, les adolescents et le suicide, les adolescents et les conduites à risques. Il en ressort, sur toutes les variables traitées, que les difficultés et souffrances vont nettement des moins fréquentes

¹ Fondé sur les réponses de 11 232 enfants et adolescents âgés de 6 à 18 ans (répartis en deux tranches d'âge, avant et après 12 ans) récoltées de mars à mai 2014.

aux plus fréquentes selon que l'enfant est élevé par ses deux parents ou par un seul parent ou encore dans une famille recomposée. Ces différences selon le contexte familial concernent aussi la vie sociale et amicale, la vie scolaire, les addictions, etc.

Si l'évolution du fait familial s'explique notamment par la valorisation de l'indépendance et de la mobilité, elle est aussi largement subie : précarité de l'emploi, coût du logement, insuffisance de places en crèches, inquiétude des parents à l'idée d'assumer une famille aussi nombreuse qu'ils le désireraient, etc. A cela s'ajoute, sur certains aspects de cette évolution, comme la chute récente de la natalité, l'instabilité et le « détricotage » de la politique familiale, accélérés depuis 2014. Et la tendance grandissante à focaliser sur certaines catégories de familles a aussi fait perdre de vue l'intérêt de l'ensemble des 18 millions des familles françaises.

Par ailleurs, des phénomènes nouveaux sont apparus et se développent, qui concernent aussi la famille : hausse très importante de l'infertilité, pour des causes bien différentes entre femmes et hommes, hélas très insuffisamment explorées et traitées ; recours croissant à l'assistance médicale à la procréation, qui est un parcours du combattant, n'est pas sans risque pour la santé et dont le taux d'échec reste élevé ; hausses soudaines et récurrentes du nombre des décès de personnes âgées (canicules de 2003, 2018, 2019 ; gripes de 2015 et 2018 ; covid19 de 2020), etc.

De cette situation – qu'un Ministère de la famille qui n'existe pas ne saurait voir ! – résulte plus de solitude et de précarité ; des difficultés psychosociales et scolaires qui s'accroissent chez les enfants et les jeunes ; des difficultés pour les parents, pour les enseignants et les professionnels de l'enfance, lesquels ne cessent d'en témoigner sans que les causes en soient toutes exposées, notamment par peur de paraître « familialiste ».

En résulte aussi un coût économique pour la société, qu'une politique volontariste et préventive pourrait sans doute réduire. Pour ne donner qu'un seul exemple, *« quand il faut remplacer les parents défailants, c'est-à-dire trouver pour un enfant une famille d'accueil ou une structure collective, l'Etat doit débours des sommes exorbitantes. La « non famille » coûte très cher : de 6 à 12 fois la prestation moyenne (5 000 euros par an) par enfant servie aux familles qui s'occupent de leurs enfants, soit jusqu'à 30 000 euros par enfant dans une structure d'accueil et 180 000 euros par an pour un jeune placé dans un centre éducatif fermé »*².

Il conviendrait donc de revoir les finalités de la politique familiale, et son périmètre : que celui-ci ne soit plus seulement restreint aux seuls aspects fiscaux et allocatifs, qu'elle inclue des objectifs et moyens plus larges.

Un autre facteur est survenu ces dernières années, qui est la tendance de l'Etat à l'ingérence vis-à-vis des parents avec, par exemple, des « enseignements » ajoutés aux programmes scolaires qui empiètent parfois sur les convictions et la liberté de conscience des parents, ou encore l'obligation de se répartir le congé parental entre parents sous peine d'une réduction d'une année entière de congé. En réalité, comme en atteste la manière dont s'est passé le confinement des familles dans le cadre de la crise du COVID19, les parents assument leurs

² « La famille : une affaire publique », Evelyne Sullerot et Michel Godet

responsabilités pour l'immense majorité et l'Etat devrait revenir à davantage de confiance à leur égard, les laisser libres de s'organiser entre eux et d'éduquer leurs enfants suivant leur sensibilité personnelle.

Au vu de ce contexte général rapidement esquissé, il apparaît clairement urgent d'avoir une vision beaucoup plus large de la politique familiale que celle qui prévaut depuis 1945, celle-ci ayant d'abord eu pour finalité la natalité, puis la conciliation vie familiale-vie professionnelle et le développement des modes de garde. Quoiqu'importants en eux-mêmes, ces aspects sont en fait limités au regard des besoins des familles. En outre, le moyen quasi-exclusif de cette politique familiale est d'ordre financier : mesure fiscale (mais le quotient familial a été réduit par étape), d'allocations familiales (mais elles ne sont plus égales pour tous les enfants) et d'avantages pour la retraite (désormais réduits à peau de chagrin). Se sont ajoutées enfin des allocations sous conditions de ressources, celles-ci étant en fait des prestations sociales. Elles sont bien sûr nécessaires, mais répondent à d'autres objectifs.

Face aux défis du XXI^e siècle, nous proposons pour la politique familiale française 3 objectifs, renouvelés, ambitieux, nécessaires et pragmatiques :

- > Stabiliser l'institution familiale
- > Garantir la responsabilité parentale
- > Favoriser l'équilibre démographique

En outre, dans l'intérêt de l'enfant et de sa famille, nous proposons de viser ces 3 objectifs sur la base de 8 principes d'action :

- Respect de l'intérêt supérieur de l'enfant (en conformité avec les engagements internationaux de la France)
- Prise en compte du fait familial dans toute politique
- Respect de la responsabilité des parents, premiers éducateurs de leurs enfants
- Prévention (intervention le plus en amont possible, et pas seulement a posteriori)
- Responsabilité et prudence dans le domaine anthropologique et sociétal
- Distinction entre politique familiale et politique sociale
- Respect de l'universalité de la politique familiale
- Promotion de la famille, nécessaire à la personne comme à la société

De tels objectifs et principes impliqueraient non seulement de remettre en place un Ministère de la famille, mais en plus d'étendre son périmètre et ses capacités d'intervention. Les lois successives de bioéthique, par exemple, sont systématiquement élaborées sous la responsabilité du ministre de la Santé alors que l'essentiel des mesures impactent d'abord les membres de la famille, à commencer par le plus vulnérable, l'enfant.

Et il en va de même pour des lois sociétales, comme la loi dite « Taubira », portée par le Ministère de la justice et non celui de la famille...

Il s'agit donc de changer de logique et de considérer les projets législatifs et les décisions politiques majeures à l'aune des besoins de la famille, celle-ci étant la cellule de base de la société. Une telle révolution changerait la donne pour les individus et pour la société. Elle ne pourrait être que bénéfique à tous.

2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

Ces objectifs restent certainement pertinents, mais sont donc largement insuffisants : ils ne prennent en compte que quelques-unes des conditions nécessaires à l'équilibre de la vie familiale.

D'autre part, la lutte contre la pauvreté familiale est évidemment pertinente, mais elle s'inscrit dans une politique sociale, dont les objectifs et les conditions diffèrent d'une politique familiale. Or la confusion entre les deux, qui ne cessent de s'accroître depuis des années, favorise le « détricotage » de la politique familiale et a même conduit à la fin de l'universalité de cette politique avec la « modulation » - terme pudique ! - de ces allocations en fonction des revenus du foyer.

Ce changement a mis un terme à la solidarité de la nation vis-à-vis de tous les enfants et de toutes les familles, ce qui est injuste puisque l'investissement de tous les parents, sans exception, dans l'éducation de leurs enfants bénéficie à l'ensemble de la société. La politique familiale ne peut être abandonnée, étant à la fois juste et utile pour toutes les familles.

Nous insistons également sur le fait que la politique familiale est bien une affaire publique parce que le fait familial intéresse l'ensemble de la société, celle-ci ayant besoin d'adultes responsables demain, c'est-à-dire d'enfants élevés dans les meilleures conditions possibles, et besoin de dynamisme démographique, comme moteur de l'économie et pour le financement des retraites de demain.

3. Quels sont les principaux apports, selon vous, du projet de loi « bioéthique » en cours de discussion au Parlement ? Permet-elle une mise en cohérence du droit avec les évolutions actuelles de parentalité ? Si non, quelles évolutions juridiques préconisez-vous ?

Du point de vue de l'enfant, le projet de loi « bioéthique » n'est pas un apport : l'article 1^{er} du projet de loi, qui ouvrirait l'accès à l'AMP aux femmes seules et aux couples de femmes, effacerait le père de l'enfant, son origine côté masculin, toute son ascendance paternelle. Cette disparition programmée et volontaire du père est tout, sauf un apport !

A l'évidence, ce projet de loi ne respecte pas l'intérêt supérieur de l'enfant : comme l'expérience des orphelins et des personnes nées d'une insémination avec donneur (IAD) le montrent hélas, le fait de ne pas connaître la femme et l'homme dont on est né est un manque. Et pour beaucoup, cette souffrance est là, parfois envahissante, malgré tout l'amour que peuvent donner des parents adoptifs ou un père « social ».

Si la vie prive malheureusement les enfants d'un ou de leurs deux parents, instituer volontairement, délibérément une telle situation, l'imposer à l'enfant dès avant sa conception, sans qu'il puisse, par définition, donner son consentement, serait une violence inouïe faite à l'enfant.

Certes, des femmes seules élèvent des enfants, et cela a toujours existé. Mais jusqu'à présent, cela n'a pas été voulu, organisé et financé par l'Etat, ce qui est tout à fait différent. En outre, comme le disait Edouard Philippe dans son discours de politique générale du 12 juin 2019, « Logement, travail, fins de mois, garde d'enfants... tout est plus difficile quand on est seul ». Et s'il faut à l'évidence soutenir celles et ceux qui élèvent seul(e) un ou plusieurs enfants, il serait en revanche aberrant de multiplier volontairement de telles situations.

De même, des couples de même sexe élèvent des enfants. Mais la grande majorité des enfants concernés, jusqu'à maintenant, connaissent leur père et leur mère parce qu'ils sont nés d'une union précédente, brève ou durable. C'est tout à fait différent d'une AMP en l'absence de père pour l'enfant. Et si, depuis quelques années, des couples de femmes vont en Belgique, en Espagne ou ailleurs pour réaliser une AMP avec donneur, cela ne justifie en rien que le législateur étende cette pratique à la France, et ce d'autant moins que les dons de gamètes sont déjà insuffisants pour les couples souffrant d'une pathologie de la fertilité et ayant besoin d'un don. Penser que répéter davantage les campagnes d'appels à dons de gamètes suffira est une illusion : légaliser l'AMP en l'absence de père pour l'enfant et sans motif médical conduira la France, indirectement ou directement, à la marchandisation des éléments du corps humains. De fait, tous les pays qui ont légalisé la PMA sans père se sont mis à rémunérer les hommes qui fournissent leurs gamètes ou à acheter des gamètes aux pays qui les rémunèrent...

Par ailleurs, contrairement à ce qui a été dit par l'ex-Ministre de la Santé Agnès Buzyn, et comme l'a confirmé le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) dans son avis n°126, aucune étude ne prouve, pour le moment, qu'être privé volontairement de père soit sans incidence. Le principe de précaution, qui constitutionnellement concerne aussi la santé, doit conduire à renoncer à ce projet.

D'autre part, le projet de loi « bioéthique » prévoit d'autoriser l'autoconservation ovocytaire sans motif médical. Alors que, déjà, beaucoup de femmes enceintes craignent d'annoncer leur grossesse à leur employeur, la possibilité de faire congeler leurs ovocytes créera une pression supplémentaire sur elles : les femmes se croiront d'autant plus obligées de reporter leur maternité alors que le fait d'avoir des ovocytes congelés et de passer par conséquent par une AMP ne leur garantira en rien une grossesse plus tard, surtout à un âge tardif par rapport à l'âge le plus fécond. Les femmes seront les victimes de pressions plus fortes, implicites ou explicites, et d'une illusion. Et une telle mesure impactant sur l'âge de la maternité, cela signifiera des grossesses et accouchements plus à risques, avec plus de complications, même avec une surveillance accrue. Enfin, cela augmentera mécaniquement la prématurité dont on sait qu'il présente des risques graves pour les enfants. Ceux-ci auront par ailleurs des mères plus âgées en moyenne. Peut-on considérer que c'est souhaitable ? Une certitude en revanche, c'est qu'une telle mesure contribuera à faire encore baisser le nombre moyen d'enfants par femme.

Nous soulignons aussi que l'urgence est d'adapter la vie professionnelle aux femmes, et non les femmes à la vie professionnelle ! Cette question est même à mettre en lien avec la conciliation vie personnelle-vie professionnelle : celle-ci suppose justement de simplifier la vie des femmes, non de la compliquer et d'ajouter des risques pour leur santé et celle de leur enfant.

Enfin, s'agissant de femmes a priori fécondes, démultiplier volontairement le recours à l'AMP, c'est-à-dire développer volontairement une sur-technicisation de la procréation et ajouter de la complexité et le coût de l'intervention de l'Etat et de nombreux professionnels, est contraire à la démarche écologique.

Une fois de plus, en dépit des apparences, une telle mesure irait à contre-sens d'un progrès réel comme à contre-sens d'un mieux pour la famille.

- 4. Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les allocations familiales dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des**

allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?

Si la politique familiale continue à viser notamment l'équilibre démographique, c'est-à-dire le seuil de renouvellement des générations (que la France n'atteint plus depuis longtemps), cela suppose un effort particulier en direction des familles nombreuses. Ce sont elles qui permettent de passer au-dessus du seuil des 2,10 enfants par femme, qui investissent le plus au profit de tous, qui sont un moteur essentiel de l'économie, qui préparent le financement des retraites de demain pour tous et qui ont le plus besoin d'être aidées. En plus, à l'évidence, si des allocations étaient versées dès le 1^{er} enfant, les familles nombreuses seraient d'autant moins soutenues et ce, en sachant qu'elles le sont déjà de plus en plus insuffisamment. Pourtant, le niveau de vie des familles nombreuses est inférieur de 30 à 40% par à celui des couples actifs sans enfants à charge, or c'est précisément cette solidarité horizontale, entre tous les foyers, avec et sans enfants, qui est nécessaire.

Quant au versement d'une allocation dès le 1^{er} enfant, quel en serait l'objectif ? S'il s'agit de participer au coût économique dès le premier enfant, il semblerait pertinent de le faire spécifiquement pour les familles dont les revenus sont trop faibles pour l'assumer entièrement. Il ne s'agit pas alors d'allocations familiales, mais d'allocations sociales, dont l'objectif diffère.

5. Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?

- > L'universalité des allocations familiales est une mesure de justice sociale qui, à ce titre et dans l'intérêt de tous, y compris des couples sans enfants³, est à rétablir.
- > Les allocations familiales doivent être réellement augmentées : revaloriser de seulement 0,3% l'ensemble des allocations pour la 2e année consécutive - alors que l'inflation est estimée à 1,3% en 2019 et sera sans doute nettement supérieure en 2020 – a de nouveau entraîné une perte de pouvoir d'achat pour les familles.
- > La suppression des conditions de ressources de la prime de naissance ou d'adoption serait également souhaitable.

6. Quels seraient selon vous les leviers pour développer l'accueil en établissement collectif et l'accueil individuel d'enfants en bas âge par des assistants maternels ?

Si la multiplication du nombre et des types d'accueil pour les enfants en bas âge est nécessaire, il serait tout d'abord souhaitable de libérer le congé parental, celui-ci ayant été diminué d'une année entière du fait des contraintes de répartition imposées aux parents depuis 2014 : ceux-ci doivent rester libres de leurs choix ! Et si l'organisation du congé parental entre les parents étaient à nouveau laissée à leur appréciation, il y aurait déjà moins de places d'accueil manquantes. En effet, comme c'est toujours 94% des mères qui prennent ce congé, il est réduit d'une année entière pour la quasi-totalité, ce qui nécessite d'autant plus de places de gardes d'enfants. Une aberration compte-tenu de la pénurie !

En outre, un enfant gardé dans le cadre du congé parental coûte moins cher aux finances publiques qu'un enfant gardé par un autre mode de garde formel, quel qu'il soit (crèche, assistante maternelle, scolarité à 2 ans, garde partagée...)

³ Leurs retraites futures dépendant de la natalité

En ce qui concerne le développement de l'accueil collectif ou individuel d'enfants en bas âge, il nous semble qu'un pilotage par les collectivités locales serait le plus efficace.

Enfin, des progrès importants restent à faire en termes de publication des places disponibles. Malgré des progrès, le site internet monenfant.fr n'est pas encore exhaustif ni suffisamment mis à jour.

7. Les dispositifs d'aide à la parentalité doivent-ils être améliorés ?

Être parent a toujours été difficile, mais ça l'est peut-être encore plus aujourd'hui. Exposition aux écrans difficiles à contrôler, accès trop jeune aux réseaux sociaux ou encore à la pornographie, etc. sont autant de défis supplémentaires pour les parents.

Or les dispositifs d'aide à la parentalité et/ou à l'éducation, sont inexistantes : ni maison d'informations des familles, ni portail internet n'existent, alors que les questions et les difficultés rencontrées par les parents sont de tous ordres, mais très largement communes à tous, ou presque tous, tandis que d'autres sont spécifiques et le temps mis à trouver le bon accompagnement est souvent extrêmement long.

Soins du nouveau-né, premiers apprentissages, congé parental ou garde d'enfants, santé, troubles divers, maladies, nourriture, école, jeux éducatifs, prestations familiales, etc. : il n'existe pas de lieu unique d'information, à aucun niveau (national, régional ou départemental) qui informe sur l'ensemble de ces sujets ni n'oriente les parents confrontés à une difficulté fréquente ou rare. Le site internet monenfant.fr, géré par la CNAF est essentiellement centré sur les solutions de gardes d'enfants et des informations administratives. Et s'il existe des lieux d'accueil (notamment les Reep, financés par les CAF), ils sont spécifiquement conçus « pour être ensemble dans les jeux et les échanges ». Finalement, informations et possibilités existent, mais sont disséminés partout et très peu connues. On observe, en outre, qu'elles sont toutes gérées par la CAF, dont le rôle est financier et social, ce qui ne correspond pas une approche globale de la vie de toutes les familles.

8. Quelles seraient selon vous les mesures prioritaires pour progresser dans la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle ?

Des mesures utiles pour concilier vie professionnelle et vie personnelle, dans le respect de la liberté des parents et la diversité des modes de vie :

- > L'institution d'une allocation parentale utilisée à la convenance des parents pour élever leur enfant à domicile ou le faire garder
- > La fin de la sanction d'une année de moins quand le 2^e parent ne prend pas de congé parental
- > La possibilité de prendre le congé parental tout ou par partie, et jusqu'au 16^e anniversaire de l'enfant
- > Une politique du logement visant à raccourcir les distances logement-travail, passant notamment par une révision de la politique de la ville
- > Favoriser le travail à temps partiel
- > Développer le télétravail

- > La création de « dispensaires » médicaux aux amplitudes horaires larges, réunissant diverses spécialités et susceptibles de traiter les incidents de la vie quotidienne (la « bobologie ») : leur multiplication faciliterait grandement la vie des familles et allègerait la charge du système de santé (les services d'urgences en particulier, encombrés et sollicités sans cesse pour des interventions ou des maladies bénignes).
- > Une politique de prévention auprès des familles, qui réduira la « charge mentale » des parents et facilitera leur vie professionnelle et personnelle, notamment par la réduction des conséquences liées aux difficultés familiales.

9. De manière plus générale, quels sont selon vous les grands défis que devra relever la politique familiale au 21e siècle et les réponses à y apporter en priorité ?

Ayant évoqué ces défis dans notre réponse à la première question de ce document, nous profitons de cet espace pour indiquer des pistes sur la prévention des difficultés familiales évoquée dans nos réponses ci-dessus :

- > Présenter l'institution du mariage et la responsabilité parentale dans les cours d'éducation civique
- > Systématiser la préparation au mariage civil, comme cela se fait déjà dans quelques mairies
- > Proposer dans les mairies des conférences pour les couples et parents. De telles propositions existent déjà dans quelques mairies et rencontrent un vif succès.
- > Suggérer le mariage – forme d'union la plus stable et la plus protectrice - aux jeunes parents non mariés lors d'une déclaration de naissance
- > Promouvoir le conseil conjugal et développer la médiation familiale
- > Rétablir l'intervention du juge dans le divorce par consentement mutuel
- > Faire connaître aux familles recomposées l'existence de la délégation d'une partie de l'autorité parentale pour les actes de la vie courante. Respectueuse des deux parents, elle facilite la vie quotidienne tout en évitant de mettre un parent à l'écart.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

Réponses de La Manif Pour Tous

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?

Le premier constat est que la situation sanitaire actuelle confirme toute l'importance de la famille. En effet, 91% des Français se sont confinés dans leur cadre de vie habituel, 7% chez un membre de leur famille (au-delà de la famille « nucléaire » donc)¹ et moins de 1% chez un(e) ami(e)². Cela signifie, notamment, que **la famille est spontanément apparue comme le lieu approprié pour se réfugier**. « *La famille, refuge premier et socle de solidarité* », titrait un quotidien national³ le 27 mars 2020 en tirant les premiers enseignements du début du confinement.

Le deuxième constat est que le confinement semble s'être bien passé pour la grande majorité des familles : d'après l'enquête de Tilinoo⁴. « *Les parents semblent avoir pris la mesure de l'enjeu et avoir su s'organiser pour gérer au mieux cette période inédite* » : Pour 66,16% d'entre eux, le confinement « *a été l'occasion de passer du temps en famille* » et « *63% des parents apprécient leur nouveau rôle de "professeur à la maison"* ». Pour occuper les enfants, jouer avec eux a été la première activité pour 83,17% d'entre eux. Par ailleurs, les visites à la famille (au-delà du cercle parents-enfants) ont manqué à 67,92% des Français : du côté des liens sociaux, ce sont les autres membres de la famille qui manquent donc le plus, avant les amis.

Un troisième constat est le fait que si le confinement a pu avoir lieu dans de bonnes conditions, c'est avant tout grâce aux familles. Tandis que les personnes isolées ou en institution ont beaucoup plus souffert du confinement, du fait de leur solitude, et de la contagion beaucoup plus grande pour les seconds. Quant aux familles, elles ont été le cadre dans lequel la solidarité s'est mise en œuvre naturellement, s'adaptant aux besoins de ses membres.

En conclusion, la crise sanitaire historique ayant conduit à des mesures inédites a montré l'importance et le rôle essentiel de la famille dans la société, mais aussi dans le cœur des Français. Reste ensuite à le reconnaître et à le prendre en compte de manière plus générale dans la définition des politiques publiques. Après la crise sanitaire, il est malheureusement probable que nous connaissions une crise économique et sociale. Pour y faire face au mieux, il faudra s'appuyer sur la

¹ Coconel, 1012 enquêtés, interrogés du 27 au 29 mars 2020.

² Coconel, 1012 enquêtés, interrogés du 27 au 29 mars. A noter que ce sondage ne compte sans doute pas les personnes vivant en collectivité, comme les personnes en EHPAD par exemple.

³ Le Figaro.

⁴ 1700 familles sondées, publié par LSA le 8 avril 2020.

famille et lui donner les moyens de jouer pleinement son rôle. Outre le soutien économique de la nation, la famille a besoin de sa reconnaissance et de l'affirmation de sa confiance envers elle.

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

Le ressenti positif du confinement concerne 75% des personnes en couple, 71% des personnes vivant dans un foyer de 4 personnes et plus, 68% de celles vivant dans un foyer de plus de 3 personnes et 67% de celles vivant seules⁵. La famille a été le lieu privilégié par les Français pour vivre au mieux cette période de confinement. Elle a été un lieu de refuge et de protection pour tous ceux qui avaient la possibilité de se retrouver en famille. Ils y partagent avec leurs proches le toit, le couvert, leurs habitudes de vie, mais surtout des moments de convivialité : la cuisine et les repas ensemble ont ainsi pris encore plus d'importance pendant le confinement⁶, au point que la surconsommation de certaines denrées ont conduit à la quasi pénurie presque partout (œufs, farine, chocolat...). Et bien sûr, pour les enfants, la famille est le lieu d'amour, de jeux – essentiel pour grandir –, d'éducation, mais aussi d'apprentissages scolaires durant le temps du confinement. Aux côtés des soignants applaudis et soutenus par les Français, les parents ont été les autres héros du quotidien pendant ce confinement, jonglant entre la continuité des activités professionnelles indispensables à la vie de lapays, le télétravail, l'école à la maison, l'intendance quotidienne...

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

Si les familles n'avaient pas été là, si les parents n'avaient pas assumé leur rôle, s'il y avait eu encore beaucoup plus de personnes seules, exclues ou en institutions, l'Etat aurait été encore plus en difficulté pour gérer la crise sanitaire et ses conséquences. On ne connaît d'ailleurs pas encore le nombre de décès de personnes seules : comme pour la canicule de l'été 2003, il est malheureusement fort possible qu'il soit particulièrement important.

La famille a montré avec une ampleur nouvelle toute son importance dans la vie des Français. D'abord dans l'idée même des Français que leur famille est leur premier refuge et aussi leur première responsabilité. Ensuite, dans leur vie quotidienne, concrète. Enfin, en cas de crise majeure.

Alors que la politique familiale a été laminée ces dernières années, il conviendrait au contraire de renforcer la politique familiale française.

Avec la crise du Coronavirus, la famille montre une nouvelle fois qu'elle est bien le premier lieu de solidarité, en particulier en période de crise. Il faudra l'avoir en tête pour se préparer à affronter la crise économique et sociale qui s'annonce. Ce n'est clairement pas le moment de fragiliser la famille d'une manière ou d'une autre.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en termes de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

La famille est véritablement associée à la solidarité en actes. Ce lieu particulier est spontanément perçu comme le plus évident, le plus efficace, et sans doute le plus humain puisqu'il est le plus recherché. A ces titres, la famille devrait être davantage respectée et soutenue. Si les aides diverses de l'Etat sont bien entendu indispensables, elles n'ont pas la même efficacité ni, surtout, cette

⁵ Sondage IFOP pour BNP Paribas du 7-8 avril 2020. Enquête auprès d'un échantillon de 1508 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

⁶ Sondage Ifop pour JustEat, Terrain mené en ligne du 22 au 24 avril 2020 auprès d'un échantillon de 1000 individus nationaux représentatifs de la population française, âgés de 18 ans et plus.

humanité propre à la famille. Autrement dit, pour optimiser la solidarité en France, c'est d'abord par le soutien aux familles qu'il faut passer. Les services de l'Etat peuvent être un complément ou une alternative, quand l'aide de professionnels est nécessaire, mais elle ne peut remplacer la famille. La crise sanitaire montre aussi que l'Etat peut avoir confiance dans la famille : les parents assument leur rôle, ont le sens des responsabilités. Cela devrait conduire à moins d'ingérence de la part de l'Etat dans la vie des familles ; ingérence que l'on constate, par exemple, sur le congé parental⁷.

En termes de modalités, avant même de penser à des soutiens financiers pourtant indispensables, il convient de reconnaître publiquement et largement la place de la famille, le rôle extraordinaire des parents : ils ont remplacé du jour au lendemain tous les professionnels qui, d'habitude, sont aussi aux côtés de leurs enfants (instituteurs et institutrices, enseignants, animateurs, infirmières...). Les parents doivent être remerciés comme on l'a fait à juste titre pour les soignants pendant la crise sanitaire.

Reconnaître l'importance de la famille est d'autant plus nécessaire que, tout au long du confinement, celle-ci n'a malheureusement été évoquée que pour parler des violences intra-familiales, ce qui est injuste pour l'immense majorité d'entre elles. Si ces tragédies doivent être évidemment dénoncées et combattues, il n'en reste pas moins que, d'une manière générale, la famille a pleinement joué son rôle, un rôle irremplaçable. Il est donc nécessaire de promouvoir la famille, d'en faire connaître et reconnaître tout le caractère positif, constructif et nécessaire à l'individu comme à la société dans son ensemble.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Dans l'urgence, les mesures d'aides financières exceptionnelles étaient indispensables mais insuffisantes pour faire face à des situations de détresse intolérables. La connaissance par les responsables politiques de la réalité vécue dans les familles est malheureusement elle aussi insuffisante. Face à l'ampleur de la crise qui s'annonce, il va falloir que l'Etat soit à la hauteur pour protéger les plus faibles. Cela passe par les familles.

Le dispositif de soutien à la famille doit être renforcé sur le volet financier mais doit aussi s'appuyer sur d'autres pistes : accompagnement, lieux d'accueil, mise à disposition d'informations, voire formations des parents. On ne peut que regretter un manque d'anticipation, comme si ces difficultés pourtant prévisibles n'étaient pas connues et identifiées, ce qui permettrait de conduire une politique de prévention.

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

Pourquoi pas, en effet, généraliser ce système tant que les cantines scolaires sont fermées. Cependant, face à l'ampleur de la crise, il faut aussi des mesures structurelles. Pour aider durablement les parents, il faut d'augmenter les allocations familiales en restaurant son caractère universel face à une crise inédite et historique. Personne n'est à l'abri de la crise à venir. Tout le monde doit pouvoir compter sur la famille pour y faire face et tenir, dans la durée.

⁷ Lequel est de deux ans pour l'un des parents et d'un an pour l'autre, cette année étant perdue si cet autre parent (généralement le père) ne le prend pas. Au final, cette volonté de l'Etat visant à favoriser l'égalité homme-femme a diminué d'une année entière le congé parental pour 94% des familles. Cette mesure n'a en outre pas du tout fait progresser vers une répartition plus équilibrée du congé parental entre père et mère et a en plus coûté très chers aux finances publiques.

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

A vrai dire, pour être ambitieux en matière de politique de la famille, il faut commencer par sortir de la confusion entre allocations familiales et allocations sociales. Autrement dit, il convient de revenir aux principes d'égalité et d'universalité pour toutes les familles car ils sont l'expression de la solidarité de tous vis-à-vis des familles qui investissent dans l'éducation de leurs enfants. Cet investissement est bénéfique pour tous puisqu'il garantit notre avenir commun, notamment celui du système de retraite. En outre, cette universalité vient corriger le coût de l'éducation et des enfants en général pour les familles et leurs conséquences sur leurs capacités financières.

Par ailleurs, il est nécessaire de revoir l'organisation des prestations familiales qui sont, en réalité, des allocations sociales puisque généralement sous conditions de ressources. Cependant, leur complexité est liée au fait qu'elles s'adaptent à la diversité des situations et des moments de la vie familiale (par exemple besoins divers des enfants suivant leurs âges) : c'est ce qui en fait leur pertinence et donc leur efficacité. Si la simplification est souhaitable, il faut conserver l'esprit et la souplesse pour être en phase avec l'accompagnement des familles et leurs besoins à chaque âge des enfants.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

Cette crise a plutôt montré une forte évolution en la matière ; l'inégalité de la répartition dans la prise en charge des tâches ménagères étant plutôt moindre en moyenne que les enquêtes de ces dernières années.

Cependant, la question de l'inégale répartition des tâches familiales mériterait d'être davantage creusées, et en particulier étendue à l'ensemble des tâches nécessaires au bon fonctionnement d'un foyer.

Par ailleurs, nous soulignons que la différence père-mère ne saurait se réduire à la répartition des tâches ménagères. Il est urgent de reconsidérer et revaloriser la place de chacun. A l'heure où nombre d'enfants souffrent de ne pas ou de ne plus avoir de lien avec leur père⁸ et où le législateur envisage de priver sciemment des enfants de père, mener une réflexion approfondie sur ce qu'est être père ou être mère, sur l'apport et la relation spécifique de chacun à l'enfant est incontournable.

Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

Comme « le naturel revient au galop » et que la volonté de participer au bon fonctionnement du foyer - c'est-à-dire de participer au bien commun familial - vient beaucoup de l'éducation reçue, espérer que les habitudes changent spontanément et durablement au sortir du confinement paraît peu réaliste. En revanche, favoriser une éducation en ce sens pour tous les enfants supposerait une sensibilisation des parents et futurs parents, donc des jeunes, à l'altruisme. Ce serait sans doute le plus efficace à moyen et long terme, c'est-à-dire plus efficace que ce qui peut être fait à l'école qui est trop tard ou trop tôt suivant les points de vue. Et cela gagnerait à être fait en évitant de tomber dans la caricature et « la guerre des sexes », laquelle, à force de répétitions, semble rebuter nombre

⁸ Parmi les nombreux symptômes de ce manque, 80% des mineurs qui passent devant le tribunal en comparution immédiate n'ont pas ou plus de relations avec leur père, indique la magistrate Dominique Marcilhacy. Ce n'est pas un hasard !

de garçons et d'hommes, et donc être contre-productive. L'augmentation du nombre de propos, de sites et de blogs masculinistes révèle en effet leur impression d'être systématiquement critiqués sans nuance et de manière globale. Cela paraît risqué parce que cela pourrait conduire, finalement, à une forme d'esprit « de revanche » dont les femmes pourraient bien être à nouveau les victimes.

9. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Inévitablement. Suivant les professions et leur éligibilité au télétravail, les modes d'organisation du travail et leur flexibilité, la place du télétravail devrait pouvoir être reconsidérée pour se développer davantage dans les années à venir. En effet, les sondages montrent qu'une large majorité de Français y seraient favorables (83% d'après une étude Ifop⁹)... même si près de 4 actifs sur 10 estiment avoir moins bien travaillé pendant le confinement : parmi les freins rencontrés, 51% évoquent la difficulté à se concentrer et 53% le sentiment d'être moins productif¹⁰.

Du point de vue de la conciliation vie familiale-vie professionnelle, on peut penser que le télétravail est bénéfique. Pour autant, travailler professionnellement tout en s'occupant de jeunes enfants est difficile. Le fait que les parents soient concentrés sur leur travail n'est par ailleurs pas forcément souhaitable pour les enfants. Cela dépend, en tout cas, de leur âge. La réponse n'est sans doute pas unique mais elle passe par la prise en compte des réalités vécues dans les familles.

Il ne faut pas oublier qu'une partie des Français regrettent l'absence de relations avec leurs collègues : en effet, si les réunions manquent à moins d'1 actif sur 10 (!), les échanges professionnels avec les collègues manquent à 41% d'entre eux¹¹.

Entre la généralisation massive du télétravail que certaines entreprises rêvent d'élever au rang de norme et retour à la situation d'avant-confinement, l'avenir du télétravail sera sans nul doute entre les deux. Le respect du dialogue social pour associer les partenaires sociaux dans la construction de modes de travail innovants est indispensable. Cela devra aussi inclure la prise en compte des réalités familiales.

10. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

Le Centre national d'enseignement à distance (CNED), comme les sociétés privées de soutien scolaire, utilisent déjà l'accompagnement à distance mais, semble-t-il, de manière limitée. Compte-tenu de leur expérience et de leur intérêt très concret et mesurable dans les progrès des élèves, on peut penser que ce n'est pas la solution pertinente dans tous les cas. Et de fait, un élève décrocheur peut-il être plus motivé par un soutien en ligne que par un soutien « de visu » ? Cela paraît difficile à croire. Mais cela serait certainement à creuser, en commençant par consulter des organismes expérimentés en la matière et en associant à la réflexion les enseignants et les parents d'élèves.

⁹ Etude Ifop pour BNP Paribas Real Estate réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 28 au 29 avril 2020 auprès d'un échantillon de 1 501 personnes, représentatif de la population âgée de 18 ans et plus résidant en France métropolitaine.

¹⁰ Sondage IFOP pour BNP Paribas du 7-8 avril 2020. Enquête auprès d'un échantillon de 1508 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

¹¹ Etude Ifop pour BNP Paribas Real Estate réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 28 au 29 avril 2020 auprès d'un échantillon de 1 501 personnes, représentatif de la population âgée de 18 ans et plus résidant en France métropolitaine.

11. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Assurément oui. Il paraît clair que le fait de pouvoir compter sur les autres générations est fondamental. D'abord parce que, évidemment, les enfants ont besoin de leurs parents : ils sont irremplaçables auprès d'eux et ils sont capables, en outre, d'assumer les diverses fonctions utiles auprès d'eux.

Il est d'autre part ressorti de la crise que les personnes âgées se sont trouvées en détresse du fait de l'interdiction de toutes visites, c'est-à-dire d'arrêts complets de moments de retrouvailles familiales. Le drame qui se vit dans les EHPAD a aussi bouleversé les Français. L'émotion des premières semaines s'est rapidement teintée de colère devant le sentiment partagé d'une indignation collective face à une société qui laissait mourir ses anciens en les abandonnant dans une misère sanitaire et humaine. Le revirement tardif du Président de la République témoigne du décalage entre l'exécutif et la réalité familiale et sociale vécue par les Français.

La solidarité intergénérationnelle est multiforme : affection, éducation, soins, finances... La visibilité donnée par la crise à cette solidarité devrait rendre la vision qu'en a la société d'autant plus positive.

**MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE
(MEDEF)**

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

Table ronde avec les organisations patronales

1. Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?
2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

Il nous semble nécessaire de recentrer l'action de la branche famille autour de son objectif traditionnel : la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en offrant aux salariés de nos entreprises des solutions d'accueil du jeune enfant diversifiées, adaptées à leurs vies professionnelles et à leurs structures familiales.

Les employeurs sont conscients, d'autant plus dans le contexte des fermetures de crèches que nous connaissons actuellement, qu'une telle offre participe au bon équilibre entre vie familiale et vie professionnelle.

A notre sens, les objectifs de prise en charge des frais d'éducation et de lutte contre la pauvreté familiale ne sont pas le cœur de métier traditionnel de la branche famille.

Or nous avons constaté, notamment à l'occasion des négociations de la COG Etat-CNAF pour 2018-2021, que la priorité est donnée aux mesures de lutte contre la pauvreté et contre les inégalités sociales. Si nous ne contestons pas l'importance capitale de cette lutte, nous estimons que cette mission ne relève pas de la branche famille mais relèverait d'une politique publique de solidarité nationale.

Cela est également vrai s'agissant des missions pour compte de tiers que prend en charge la branche (gestion et versement de minima sociaux, des aides au logement, etc...) que cela soit pour le compte de l'Etat, des départements ou même de certaines municipalités.

3. Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les **allocations familiales** dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?

Il nous semble effectivement essentiel de recentrer les financements de la branche famille pour permettre un retour à une réelle universalité des prestations à tous les salariés de nos entreprises.

La modulation en fonction des ressources a exclu du bénéfice des allocations familiales un nombre important de ménages bi-actifs.

Nous avons porté ce sujet à l'occasion des négociations de la dernière COG 2018-2021 mais d'autres objectifs, qui nous semblent plus éloignés du cœur de mission de la branche, ont pris le pas comme évoqué plus haut.

4. Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ? Que penseriez-vous d'un congé parental plus court et mieux rémunéré ?

Il y a un consensus autour de l'échec de la réforme du congé parental et sur la nécessité d'améliorer le dispositif. A enveloppe constante, nous ne sommes pas opposés à un dispositif de congé parental plus court et mieux rémunéré. Il conviendra toutefois de prendre toutes les précautions pour que la prise de ce congé ne perturbe pas déraisonnablement l'organisation du travail en prévoyant notamment des délais de prévenance suffisamment longs par exemple ou en limitant les possibilités de fractionnement.

Même si cela pose des difficultés en gestion, la très grande majorité des entreprises accueillent, s'il fallait le rappeler, avec bienveillance les demandes de congés familiaux en général et l'échec du dispositif est avant tout due à sa faible attractivité.

5. Quelles sont selon vous les **prestations familiales** qui mériteraient d'être réformées ?

En lien avec la réponse précédente, la Prepare devrait être réformée.

6. Quel bilan faites-vous, à mi-parcours, de la **convention d'objectifs et de gestion (COG)** signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2018-2020 ?
7. En particulier, estimez-vous que les objectifs en matière de création de **places en crèches** seront tenus ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont pour vous les principales difficultés pour tenir les objectifs ?

Les missions pour compte de tiers sont de plus en plus prégnantes dans l'activité de la branche au détriment des actions correspondant aux objectifs traditionnels de la branche famille. Ce mouvement s'est amplifié l'année dernière. Réforme d'urgence de la prime d'activité à la suite du mouvement des « gilets jaunes », réforme des APL, mesures exceptionnelles et prolongation des droits sociaux dans le contexte de l'épidémie de Covid-19 que nous connaissons actuellement... faire un bilan des dispositions de la COG est donc un exercice délicat.

Les équilibres financiers sont dès lors perturbés et le texte, tel qu'issu des négociations entre la CNAF, l'Etat et les partenaires sociaux, perd de son acuité.

En tout état de cause, il convient de rappeler que le MEDEF et les partenaires sociaux n'ont pu peser qu'à la marge sur les équilibres de la COG Etat-CNAF et que le MEDEF, s'il ne s'est pas opposé à sa signature, a exprimé son scepticisme quant à l'atteinte des objectifs – déjà très en-dessous des besoins des familles- en matière de petite enfance. C'est un véritable sujet de préoccupation dans un contexte où la France compte déjà 2,3 millions d'enfants de moins de 3 ans pour 436 400 places de crèches et 800 000 places les assistantes maternelles, soit un taux de couverture de 55 % seulement.

Force est de constater qu'il sera compliqué voire impossible d'atteindre cet objectif dans le contexte actuel de crise économique : les établissements d'accueil du jeune enfant sont fortement impactés,

comme le reste de notre économie, par les fermetures administratives. Nous ignorons encore le nombre de places d'accueil qui ont été détruites pendant la période mars-mai 2020.

Or, une offre complète et diversifiée de solutions d'accueil à la hauteur des besoins est à notre sens la solution à privilégier pour permettre un retour à l'emploi serein des mères et permettre aux parents bi-actifs de poursuivre leurs activités professionnelles.

8. Quelles mesures permettraient, selon vous, de développer **l'accueil individuel** (assistants maternels et gardes à domicile) ?

Cette question trouve une résonance particulière dans le contexte actuel. Les structures de garde d'enfant à domicile (GED), qui emploient plus de 130 000 personnes, ont subi une perte sèche de 95 % de leur activité du fait des mesures de confinement.

Aucune aide particulière n'a été prévue par la branche famille envers ces structures alors même que les autres modes de gardes et d'accueil ont bénéficié de mesure de soutien de la part de la CNAF.

Dès lors, avant même de proposer des mesures pour développer ce secteur, il conviendrait de tout mettre en place pour éviter des destructions de solution d'accueil et des destructions d'emploi.

9. Les dispositifs d'aide à la **parentalité** doivent-ils être améliorés ?

Nous estimons que ce sujet relève de l'intimité des familles et ne concerne pas les employeurs ni la vie d'entreprise.

10. Quelles seraient selon vous les mesures prioritaires pour progresser dans la **conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle** ?

En premier lieu, il nous semble essentiel de soutenir le développement des solutions d'accueil pour accueillir les enfants des couples bi-actifs :

- Tout d'abord, en investissement, en accompagnant la création de places par les structures tout en garantissant l'équité de traitement entre tous les gestionnaires quel que soit leur statut juridique. En valorisant les entreprises qui investissent en matière d'accueil des enfants de leurs salariés ;
- Enfin, en fonctionnement, en incitant à l'accueil de ces enfants. Il pourrait être envisagé de bonifier la prestation de service versée par les CAF aux structures qui accueilleraient des enfants dont les deux parents sont en activité professionnelle. Ce bonus « couple bi-actif » suivrait les mêmes modalités que les bonus créés lors de la dernière COG en faveur de la mixité sociale et du handicap. Ainsi, cela pourrait encourager le développement de solutions d'accueil dans les zones tendues.

11. Y a-t-il d'**autres sujets** relatifs à la politique familiale que vous souhaitez aborder ?

En dehors de leur simple rôle de payeur (les cotisations patronales représentant encore plus de la moitié des recettes de la branche famille), les entreprises du secteur privé occupent une place

prépondérante dans la dynamique de création de solutions d'accueil qu'elles soient collectives ou individuelles.

Nous souhaiterions que ces entreprises soient traitées comme des partenaires à part entière de la branche famille et de la CNAF car nous constatons encore trop régulièrement, sur le terrain comme au niveau national, des inégalités de traitement fondées sur le statut juridique des gestionnaires privés.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?
2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?
3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?
4. Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?
5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?
6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

Ces sujets nous semblent hors du champ strict des employeurs.

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Les différentes prestations familiales répondent à un besoin précis et déterminé à savoir compenser la charge que représente l'arrivée d'un enfant dans un foyer et permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle.

La poursuite d'une plus grande lisibilité est un objectif légitime en termes de démocratie sociale et de recours au droit. Toutefois, les prestations familiales n'ont pas pour vocation de compenser les effets d'une crise sanitaire ou économique sur le pouvoir d'achat des ménages. Il n'y a donc pas de nécessité de les réétudier.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?
9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Dans le contexte de crise sanitaire, le recours au télétravail est massif – jusqu'à 5 millions de salariés concernés – et amène les acteurs sociaux à se saisir de ce sujet de manière différente qu'ils n'ont pu le faire par le passé.

Selon le sondage OpinionWay et l'enquête réalisée par le MEDEF (en date du 7 mai 2020), ce mode d'organisation du travail est plébiscité tant par les salariés que par les employeurs : 83 % des salariés et 79 % des chefs d'entreprise jugent l'expérience du télétravail comme positive.

Ce recours massif a notamment été facilité par un cadre juridique plus flexible, plus adaptable depuis les ordonnances « travail » de 2017 : se basant sur les recommandations du rapport paritaire élaboré la même année, elles ont mis en place un cadre relativement souple pour le télétravail, en privilégiant la négociation d'un accord, ou, à défaut, la mise en place d'une charte au niveau de l'entreprise, et en posant un principe de volontariat, sauf en cas de risque épidémique où l'employeur peut alors imposer le télétravail.

Tout cela tend donc à montrer que la place du télétravail est en phase d'être repensée comme organisation du travail plus structurelle et pérenne. De nombreuses entreprises – on peut notamment citer PSA qui a proposé aux organisations syndicales internes un accord sur le sujet – envisagent de faire du télétravail un mode d'organisation « par défaut » pour les métiers qui le permettent.

Il est encore trop tôt pour en tirer des enseignements généraux. C'est pourquoi le MEDEF a proposé aux organisations d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel de conduire un diagnostic partagé dans un cadre paritaire pour établir un état des lieux des pratiques dans les entreprises, mises en place au cours des dernières semaines, et des enjeux qu'elles posent pour les salariés et les employeurs : enjeux sociaux, humains, managériaux, économiques notamment.

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

Ce sujet nous semble hors du champ strict des employeurs.

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Cette crise pourrait effectivement avoir un écho dans le futur projet de loi « grand âge et autonomie », dont relève plutôt le sujet des aidants et de la solidarité intergénérationnelle.

**SYNDICAT NATIONAL DES MÉDECINS DE PROTECTION
MATERNELLE ET INFANTILE (SNMPI)**

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI)

1. Pouvez-vous rappeler l'organisation administrative des services de PMI, et en particulier le lien avec les conseils départementaux ?

Les services de PMI sont des services des Conseils Départementaux. Les articles L2111 et L2112 du Code de la Santé Publique en fixent les activités et l'organisation.

Un médecin chef dirige le service de PMI qui comprend des professionnels qualifiés dans le domaine médical, paramédical et psychologique : médecins, sages-femmes, infirmières-puéricultrices, psychologues, éducatrices de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture,...

L2112-1

Les compétences dévolues au département par l'article L. 1423-1 et par l'article L. 2111-2 sont exercées, sous l'autorité et la responsabilité du président du conseil départemental, par le service départemental de protection maternelle et infantile qui est un service non personnalisé du département. Ce service est dirigé par un médecin et comprend des personnels qualifiés notamment dans les domaines médical, paramédical, social et psychologique. Les exigences de qualification professionnelle de ces personnels sont fixées par voie réglementaire.

L2111-1

L'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale participent, dans les conditions prévues par le présent livre, à la protection et à la promotion de la santé maternelle et infantile qui comprend notamment :

1° Des mesures de prévention médicales, psychologiques, sociales et d'éducation pour la santé en faveur des futurs parents et des enfants ;

2° Des actions d'accompagnement psychologique et social des femmes enceintes et des jeunes mères de famille, particulièrement les plus démunies ;

3° Des actions de prévention et de dépistage des handicaps des enfants de moins de six ans ainsi que de conseil aux familles pour la prise en charge de ces handicaps ;

4° La surveillance et le contrôle des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que le contrôle, la surveillance et l'accompagnement des assistants maternels mentionnés à l'article [L. 421-1](#) du code de l'action sociale et des familles ;

5° Des actions de prévention et d'information sur les risques pour la santé liés à des facteurs environnementaux, sur la base du concept d'exposome.

L2111-2

Les services et consultations de santé maternelle et infantile, les activités de protection de la santé maternelle et infantile à domicile, l'agrément des assistants familiaux ainsi que l'agrément, le contrôle, la formation mentionnée à l'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles et la surveillance des assistants maternels, relèvent de la compétence du département qui en assure l'organisation et le financement sous réserve des dispositions des articles L. 2112-7, L. 2112-8, L. 2214-1, L. 2322-6 et L. 2323-2.

2. Quelles sont les principales missions des services de PMI en matière d'accompagnement des femmes enceintes et des enfants de moins de 6 ans ? Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans l'exercice de ces missions ?

Le code de la santé publique énonce l'ensemble des missions de la PMI (articles L.2112-1 et L.2112-2) : il s'agit notamment de consultations médicales préventives (en direction des femmes enceintes, des enfants de la naissance à 6 ans, des femmes et des jeunes dans le cadre de la planification familiale), de visites à domicile de puéricultrices et de sages-femmes, de bilans de santé en école maternelle, d'actions médico-sociales de soutien aux familles, d'activités de planification et d'éducation familiales, d'actions de prévention et de prise en charge des mineurs en danger, d'activités d'agrément et de contrôle des modes d'accueil de la petite enfance, du traitement d'informations épidémiologiques et en santé publique relatives à la maternité et à la petite enfance.

Une des principales difficultés rencontrées dans l'exercice de ces missions est la grande proximité avec les politiques sociales et de protection de l'enfance des départements qui, si elle est un atout indéniable pour apporter une aide aux familles suivies (aides financières, mise en place d'une mesure administrative en protection de l'enfance), peut orienter fortement les activités PMI vers les évaluations en protection de l'enfance et l'urgence sociale au détriment d'activités de prévention en santé. Les organisations départementales des services de PMI peuvent être diverses d'un département à l'autre et, éventuellement, conduire à un management des équipes par des cadres administratifs en dépit des dispositions du code de la santé publique précitées, il y a alors une rupture du lien hiérarchique entre le médecin chef et les professionnels de PMI qui se traduit fréquemment par une moindre mise en œuvre de leurs missions de prévention et promotion de la santé et de santé publique.

3. Quelles sont les principales missions des services de PMI en matière d'instruction des demandes d'agrément des assistantes maternelles ? Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans l'exercice de cette mission ?

Les services de PMI mettent en place des réunions d'information à destination des candidats à l'agrément, conduisent leur évaluation et prennent la décision, pour le président du Conseil Départemental de l'octroi de l'agrément.

La principale difficulté rencontrée est le temps qui est consacré à cette activité et les possibilités de réflexion pluridisciplinaires en équipes chargées de cette mission, notamment lorsque les candidats contestent une décision de refus. En effet, selon les moyens que les départements y consacrent, les procédures d'évaluation et d'accompagnement des candidates dans leur demande d'agrément sont plus ou moins approfondies (notamment dans les domaines qui font l'objet d'une explicitation question 5 ci-dessous).

4. Quelles sont les principales missions des services de PMI en matière de formation ?
Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans l'exercice de cette mission ?

Le conseil départemental est en charge par son service de PMI de la mission d'inspection et de contrôle des EAJE et de l'agrément, du suivi et de la formation des assistantes maternelles. En vertu des articles du CSP:

L2111-1 : 4° La surveillance et le contrôle des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que le contrôle, la surveillance et l'accompagnement des assistants maternels mentionnés à l'article [L. 421-1](#) du code de l'action sociale et des familles ;

L2112-2 7° Des actions d'information sur la profession d'assistant maternel et des actions de formation initiale destinées à aider les assistants maternels dans leurs tâches éducatives, sans préjudice des dispositions du code du travail relatives à la formation professionnelle continue.

L2112-3 tout assistant maternel doit suivre une formation dans les conditions prévues à l'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles

Les difficultés rencontrées dans le champ de la formation des assistantes maternelles par les services de PMI sont aussi fonction des moyens plus ou moins conséquents et des compétences diverses de formateurs. trices qu'y consacrent les collectivités.

5. Quelles sont les principales missions des services de PMI en matière d'accueil du jeune enfant ? Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans l'exercice de ces missions ?

Les services de PMI sont en charge de l'agrément, du suivi et du contrôle des EAJE et des assistants maternels.

La compétence du service PMI dans le **domaine des modes d'accueil individuel ou collectif** tire sa légitimité des compétences et connaissances nécessaires pour appréhender les caractéristiques très spécifiques du développement de l'enfant. Il faut bien connaître ses besoins pour apprécier la qualité d'un mode d'accueil.

Le soin aux bébés ouvre du reste à une autre fonction tout à fait essentielle de reconnaissance et de soutien à la **fonction parentale** : nous prenons appui sur la préoccupation de soin qu'ont tous les parents en direction de leur tout petit pour proposer un soin, un accompagnement au plan médical, au plan puériculture, au plan éducatif : p ex. la question du développement langagier reste une attention toute particulière qui se décline auprès des parents, mais aussi auprès des milieux d'accueil.

Ainsi, **on ne peut réduire l'offre d'accueil à une simple prestation de service aux familles** : le projet de l'établissement, le projet d'accueil doit pouvoir répondre aux besoins du bon développement de l'enfant.

Le rôle des services de PMI est d'être un acteur de cadrage institutionnel, un tiers aussi entre familles, enfant et offreur de service.

Nous joignons à ce questionnaire l'exposé devant l'IGAS de la plate-forme "Assurer l'avenir de la PMI" dont le SNMPMI est membre, sur le rôle de la PMI dans le champ des modes d'accueil (oct. 2019).

6. Que pouvez-vous nous dire de l'application par les services de PMI des normes relatives :

- à l'agrément des assistantes maternelles ;
- à l'agrément des maisons d'assistantes maternelles (MAM) ;
- à la construction et d'accueil dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ?

Considérez vous que ces normes sont appliquées de manière uniforme ? Le cas échéant, comment l'expliquer ? Quelles sont, dans ce cadre, les recommandations que vous auriez à formuler ?

Les normes sont fixées par la législation et sont globalement appliquées de manière uniforme sur le territoire national. Certaines différences peuvent apparaître, habituellement marginales, dans la façon de comprendre et de mettre en pratique la législation par les services de PMI. Une instance nationale comme le CANA-PMI (comité d'animation national des actions de PMI co-animé par la DGS et l'ADF), s'il était doté d'une assise réglementaire, pourrait permettre une meilleure harmonisation. De même, le travail engagé lors de la rédaction du guide ministériel EAJE élaboré en 2017 aurait mérité d'être suivi d'un travail de réflexions et de partage entre services.

Le constat de l'application variable des normes ne doit pas conduire à remettre cause les normes en tant que telles ou ceux qui en contrôlent l'application, mais engager un travail sur leur pertinence, leur harmonisation dans l'application voire leur réécriture partielle si nécessaire.

A noter : Certaines normes sont contradictoires entre réglementations : code de la construction / code de santé publique concernant les règles de sécurité et les règles liés au handicap.

A noter également : Des normes dérogatoires qui ont constitué un appel d'air à contournement supplémentaire (ex micro crèches siamoises puis le développement des micro crèches PAJE, non accessibles aux bénéficiaires des minima sociaux, dans des zones déjà pourvues en modes d'accueil où il y a une population plus aisée) projets dans des locaux sans espace extérieur , sans ouvrant sur l'air extérieur ...

7. Y a-t-il d'autres sujets relatifs à la politique familiale que vous souhaitez aborder ?

Il serait important que la place de la PMI et celle des modes d'accueil dans leur mission de soutien à la parentalité soient mieux reconnus dans les politiques publiques.

**UNION DES EMPLOYEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET
SOLIDAIRE (UDES)**

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

*M. Hugues Vidor, Président, M. Sébastien Darrigrand, Directeur général, M. Samira Sameur,
Responsable partenariat et relations publiques*

1. Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?

La politique familiale ne doit pas être confondue avec les politiques sociales. En conséquence elle n'a pas **pour vocation première de lutter contre la pauvreté**. Cela n'exclue pas que, dans la politique familiale, des mesures qui s'adressent à tous aient un coût différent selon les revenus des familles. La politique familiale n'a pas non plus vocation à combattre les inégalités ou les disparités entre les territoires. Elle est d'abord assise **sur un principe de solidarité entre les personnes** qui n'ont pas ou plus d'enfants et celles qui ont la charge de faire vivre une famille, sur la nécessaire conciliation de la vie professionnelle et familiale, et ce en lien avec l'égalité hommes/femmes.

Pour autant, il y a un lien à établir entre cette mission et les mesures liées à la pauvreté des enfants. Dans ce cadre, la pauvreté peut s'appréhender par le critère des ressources financières, mais également par le manque d'accès à la culture et au sport aux loisirs.

Nos associations peuvent dans les deux cas jouer un rôle essentiel à cet égard : amplifier le développement des politiques familiales sur les territoires sensibles et dans des zones rurales peut constituer une réponse à la lutte contre la pauvreté.

2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

D'une façon générale politique familiale doit poursuivre ces objectifs traditionnels (cf. infra question 2) tout en s'adaptant à la nouvelle morphologie et l'articulation des temps de vie de certaines familles. La question des aidants familiaux en l'occurrence est un réel problème de société, de nombreux dispositifs existent pour accorder du temps mais **peu en revanche permettent une prise en charge du déficit de salaire**. La création du congé de proche aidant est une première solution dont certains décrets d'application restent attendus. La question du congé paternité aussi, souvent vécu comme une contrainte car non-compensé, est également posée, notamment son caractère non-obligatoire.

Toutes les études réalisées par l'UNAF en France, mais aussi dans les pays où la natalité est en baisse montrent que **c'est la conciliation vie familiale et vie professionnelle** qui est avant tout recherchée

par les familles. En France, qui présente à la fois le taux d'activité des femmes et le taux de fécondité les plus élevés d'Europe, c'est objectif doit rester central.

Dans l'intérêt de ne pas laisser les contraintes matérielles, professionnelles ou les normes sociales décider à la place des personnes, ces prises en charges sont indispensables.

3. Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les **allocations familiales** dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?

Nous ne pouvons **qu'être favorables au versement des allocations familiales dès le premier enfant**. Cela représenterait un réel axe d'évolution de la politique familiale en France.

En effet, ne pas être favorable à une telle mesure reviendrait à valider le fait que la politique familiale est uniquement un moyen d'encouragement à fonder une famille. A ce titre, le modèle progressif doit être remis en cause. Cela irait d'ailleurs dans le sens d'une reconnaissance des familles monoparentales (la plupart du temps, des femmes avec un ou deux enfants), chez qui les professionnels interviennent de plus en plus (nouveau schéma familial).

Cette mesure mériterait aussi sûrement d'être mise en regard avec les politiques sociales au regard de l'évolution de format que peut prendre la cellule familiale avec notamment le développement des aidants familiaux.

4. Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ?

L'UDES ne se prononce pas à date sur ce sujet.

5. Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?

L'UDES ne se prononce pas à date sur ce sujet.

6. Quel bilan faites-vous, à mi-parcours, de la **convention d'objectifs et de gestion (COG)** signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2018-2020 ?

Le bilan à mi-parcours de la COG Etat CNAF 2018/2020 est assez mitigé, entre des objectifs qui vont dans le bon sens mais une application qui reste très partielle dans les faits, notamment du fait de l'absence de circulaire d'application pour de nombreux dispositifs et de lenteurs administratives. Cela concerne par exemple le déploiement de la prestation « encadrement jeunesse » qui n'est pas toujours pas à l'œuvre. Ou encore l'annonce de possibles conventionnements pluriannuels à travers des dispositifs tels que le REAAP (Réseau d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents) et le CLAP (Comité Local d'Aide aux Projets) pour harmoniser leur temporalité avec des agréments AVS (Auxiliaire de Vie Sociale) et ACF (Animation Collective Familles) afin de projeter des activités au bénéfice des familles sur un moyen terme, alors que rien n'est encore connu aujourd'hui.

Un point positif pourrait être vu dans la mise en place des bonus « inclusion handicap » car il est ouvert à un public d'enfants plus larges que les seuls bénéficiaires de l'AEEH (Allocation d'Education de l'Enfant Handicapé) dès 2019 au bénéfice des Etablissements d'Accueil de Jeunes Enfants (EAJE) pour les soutenir dans leur rôle d'acteurs du lien et de la cohésion sociale. Toutefois ce dispositif ne doit pas pallier des désengagements de la CAF et d'autres financeurs sur d'autres dispositifs au risque de les rendre caduques.

Les nombreux points en suspens évoqués plongent les acteurs de la petite enfance et du lien social dans des incertitudes financières pour l'exercice 2020 et au-delà, et ne permet pas de proposer des activités aux familles et à la jeunesse qui puissent s'inscrire dans du moyen terme.

L'ouverture des négociations de la COG Etat-CNAF pour la période 2018-2022 avait fait naître la crainte **d'une baisse de 2% des financements de la CNAF dédiés à l'aide à domicile aux familles**. Toutefois, la mobilisation des quatre fédérations de l'aide, de l'accompagnement et des soins à domicile, et des associations auprès de leur Caf, mais aussi grâce au soutien de l'Uniopss, l'enveloppe dédiée sera maintenue pour les cinq années à venir. Cette COG porte sur 3 priorités fortes :

- Le développement des services aux allocataires avec, pour projets,
 - le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant par la création de 30 000 places supplémentaires en établissements d'accueil du jeune enfant (« bonus territoire » et « bonus mixité » mis en place) et de 1 000 relais assistants maternels supplémentaires,
 - l'accompagnement des parcours éducatifs des enfants par le financement de 500 000 places supplémentaires en accueils de loisirs le mercredi et le développement de pôles ressources sur les territoires afin de permettre l'accueil d'enfants porteurs de handicaps,
 - le soutien des jeunes dans leur accès à l'autonomie par le financement de 1 000 espaces jeunes et de 3 000 nouvelles places en foyers de jeunes travailleurs,
 - **le renforcement du soutien à la parentalité par la création de 500 lieux d'accueil enfants-parents et de 150 postes de médiateurs familiaux, tout en continuant à développer les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents,**
 - la réforme des aides au logement par la simplification des démarches des allocataires,
 - le développement de l'animation de la vie sociale par l'aide au fonctionnement de 400 centres sociaux supplémentaires.
- La garantie de la qualité et l'accès aux droits en modernisant le modèle de production du service avec, pour programme,
 - le renforcement de l'accès aux droits en **luttant contre le non-recours** par le repérage des droits potentiels des allocataires qui ne les ont pas fait valoir,
 - la modernisation de la relation de service par la réalisation progressive de l'essentiel des démarches en ligne et la **lutte contre la fracture numérique,**
 - la dématérialisation et la simplification pour les allocataires grâce aux téléservices, au traitement automatisé et aux échanges de données avec les partenaires,
 - la prévention et la lutte contre la fraude par le renforcement des contrôles.
- La mobilisation des personnels et la modernisation du système d'information avec, pour objectifs,
 - la réussite de la transformation numérique progressive et radicale du système d'information de la branche Famille,
 - la garantie de la performance de la gestion des prestations par la contribution à l'effort collectif de maîtrise des dépenses publiques,
 - le renforcement des coopérations par le maintien de l'ancrage départemental des Caf,
 - l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre par la branche Famille par la mesure de l'impact des prestations et l'investissement social que ce dernier représente.

Pour le moment, pas d'axe d'amélioration visible du côté des Services d'aides et d'accompagnement à domicile. Les SAAD Familles semblent quelque peu oubliés de cette COG.

7. En particulier, estimez-vous que les objectifs en matière de création de **places en crèches** seront tenus ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont pour vous les principales difficultés pour tenir les objectifs ?

L'objectif de 30 000 nouvelles places dans les EAJE fixé dans la COG 2018/2022 était en adéquation avec les objectifs de la précédente COG, toutefois il conviendrait avant tout de parler de l'ouverture de 30 000 places en crèche supplémentaires nettes afin de tenir compte des fermetures de places, ce qui laisse envisager que l'objectif ne sera pas atteint en 2022.

Il convient de poursuivre les plans de développement des crèches initiés par les gouvernements précédents, sans rupture, car les temps de maturation des projets sont longs (recherche de terrain, construction, mise en route de l'équipement, calibrage aux besoins des populations,...). Il faudrait mettre en avant les coûts supplémentaires de développement de ce type de structures ainsi que leur taux d'occupation, qui ne peut pas être le même dans les zones sensibles. Les associations peuvent jouer un rôle prépondérant à cet égard, les crèches lucratives n'investissant que trop peu les territoires délaissés.

Dans les faits, les principales difficultés identifiées dans les territoires sont les suivantes :

- Le montant de l'aide à l'investissement CNAF n'est pas suffisant pour se lancer dans la **création d'un nouvel établissement**, alors qu'en parallèle les collectivités locales restent frileuses à des soutiens financiers et qu'un grand nombre de CAF départementales, qui venaient en soutien complémentaire (par subvention ou prêt à taux 0%) sur leurs fonds propres, ont revu leurs aides à la baisse depuis la mise en place de la nouvelle COG.
- En matière d'aide au fonctionnement : **les bonus "Mixité Sociale" et "Inclusion Handicap" sont de bonnes choses, mais ne bénéficient dans les faits qu'à certains EAJE**, notamment dans les quartiers prioritaires. Il apparaît que le bonus « mixité sociale » est très mal nommé car il s'applique à l'accueil de public défavorisés uniquement et ne répond pas à un objectif de mixité sociale. Le terme de bonus « accessibilité sociale » pourrait être mieux approprié, car il s'agit en fait de permettre à des publics en situation économique sensible d'accéder à un mode de garde, pas de créer de la mixité sociale. Dans les faits beaucoup d'EAJE pratiquant une vraie mixité sociale n'ont pas droit à ce dispositif car ils sont juste au-dessus des plafonds de la CNAF.
- **Le gel de la PSU (Prestation de Service Unique) durant 2 exercices a pu générer l'abandon de nouveaux projets**, par crainte d'un déséquilibre financier des structures.
- Un certain nombre d'EAJE sont affectés par les effets pervers de l'évolution du contrat enfance-jeunesse en bonus « territoire », qui est intégré au Fonds de rééquilibrage territorial géré par les CAF, dont les moyens sont ainsi plus largement redistribués et peuvent mettre en péril des structures dont les moyens se retrouvent réduits.
- Le bonus « territoire » est versé en année N+1 et pose des problèmes de trésorerie importants à des structures empêchées de visibilité sur la continuité de leurs activités à moyen terme.

8. Quelles mesures permettraient, selon vous, de développer l'**accueil individuel** (assistants maternels et gardes à domicile) ?

Développer les modes de garde via les **assistantes maternelles** et lutter contre leur isolement doit être une solution travaillée concomitamment au développement de places en crèche.

Pour cela, cette politique d'accueil doit être complétée par **des mesures financières cohérentes et équitables**, pour que les familles aient un véritable choix dans le mode d'accueil (garde d'enfant à domicile et aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée). Bien entendu, ce point

est fondamental pour faire baisser le reste à charge et en particulier pour que ce **reste à charge soit nul pour les familles les plus modestes**.

Reconnaitre et valoriser le travail des professionnels de l'aide à domicile : Aujourd'hui le financement des services d'aides à domicile PA/PH et Famille ne permet pas d'envisager une meilleure rémunération des salariés. Pourtant, il s'agit de professionnels formés, avec des compétences spécifiques (TISF notamment). Cette réalité complexifie l'action des services qui ont des difficultés de recrutement, et de pérennisation des équipes.

Il convient enfin d'appuyer la reconnaissance **et la valorisation des métiers en lien avec le rapport El Khomri**, y compris ceux des services d'aide et d'accompagnement à domicile Familles. La question du reste à charge à amoindrir est également pertinente. Ces services prouvent leur valeur au quotidien. Dernier exemple en date : leur gestion de la crise du covid-19 malgré l'absence de directives nationales claires et dans les temps.

9. Les dispositifs d'aide à la **parentalité** doivent-ils être améliorés ?

Oui, ces dispositifs doivent être améliorés par deux leviers :

- d'une part il apparaît nécessaire de créer de **la transversalité entre les trois grands dispositifs de soutien à la parentalité** (REAAP, CLAS et LAEP – Lieux d'Accueil Enfants Parents) pour les rendre davantage lisible dans leurs objectifs et leurs complémentarités auprès des bénéficiaires.
- D'autre part, il est indispensable de **développer le conventionnement pluriannuel avec les EAJE** si l'on veut permettre aux acteurs de proximité de développer une vraie politique de soutien à la parentalité, avec des actions qui seront développées à tous les publics et pérennisées.
- Il pourrait être enfin **fait mention clairement de ces aides aux familles dans le code de l'action sociale et des familles** ((accueil du jeune enfant et soutien à la parentalité) avec une définition claire des services aux familles et des services de soutien à la parentalité. Il convient de viser nos professionnels dans les EAJE. -> En lien avec les travaux de simplification du cadre normatif applicable aux modes d'accueil du jeune enfant menés par la DGCS.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?

Cette crise sanitaire met en évidence un double mouvement de nature :

- d'une part à plutôt renforcer la cellule de la famille nucléaire où l'interdépendance et les liens de solidarité intrafamiliaux sont renforcés par les nécessités du quotidien : pourvoir aux achats de première nécessité, tenir le foyer, organiser l'éducation des enfants à la maison...
- d'autre part à distancier les rapports avec les membres de la famille élargie, avec la recommandation de ne pas tenir de rassemblements familiaux mais aussi la nécessité de protéger les plus vulnérables, notamment le lien entre les enfants et leurs grands-parents

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

La famille a représenté pour un certain nombre de Français un refuge où migrer en province pour bénéficier d'une meilleure qualité de vie en période de confinement. Cela représente aussi pour certains un palliatif à l'isolement social subi notamment dans les grandes métropoles du fait de la fermeture des lieux de culture, de convivialité, tels que les bars et restaurants.

La situation peut aussi à l'inverse être le terreau de violences intrafamiliales accrues en l'absence de lien des victimes avec le monde extérieur dans le cadre de situation de violence qui pouvaient préexister, mais aussi nouvellement de violences nées de la cohabitation accrue et subie entre les membres de la famille dans des conditions de vie quotidienne non optimales.

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

La crise sanitaire va ouvrir sur une crise sociale sans précédent car de nombreux français auront connu des pertes de revenus et des augmentations de charges pour certains liés à l'absence de scolarité des enfants. La politique familiale doit être un levier pour permettre aux foyers de retrouver du pouvoir d'achat, notamment pour les classes populaires et moyennes.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

Oui, et le congé proche aidant est un premier dispositif qui va dans le bon sens, et dont les derniers décrets à paraître sont attendus.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'étudier la situation des jeunes adultes et étudiants qui bien souvent vivent une grande précarité et dépendent financièrement de leurs parents jusqu'à leur insertion professionnelle.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Cette aide était indispensable pour soutenir les ménages les plus modestes. Cependant, les critères auraient pu être élargis afin que les familles modestes n'entrant pas dans les critères ciblés (RSA, ASS, APL) soient aussi concernées. La prime ne suffira par ailleurs pas à soutenir le pouvoir d'achat des familles des classes populaires et moyennes qui seront particulièrement touchées par la crise et qui, sans ressources suffisantes, ne pourront pas soutenir la reprise de l'économie.

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisée ?

La cantine scolaire est en effet un vecteur d'insertion sociale permettant à des enfants de familles modestes de bénéficier de repas complets et équilibrés en semaine. Dans le cadre de la crise, la fourniture de denrées alimentaires et de premières nécessités pourrait s'avérer plus efficace pour une utilisation optimale de l'aide apportée aux familles à cette fin. Des difficultés en termes de gestion financière pourraient par exemple dévier l'utilisation ou l'optimisation de l'aide aux fins de son objectif.

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Une simplification et une harmonisation des aides à destination des familles sur le modèle du Revenu Universel d'Activité pourraient être opportunément étudiées.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

L'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes est une réalité encore largement vécue et qui peut aller croissante auprès des femmes en situation de télétravail.

Dans les faits, les données manquent toutefois pour tirer des conclusions claires sur ce sujet et une enquête pourrait opportunément être menée.

Un fait est toutefois la prépondérance des femmes cheffe de familles monoparentales qui dans la période ont nécessairement rencontré des difficultés accrues à subvenir aux besoins de la famille en période d'activité partielle ou à trouver un équilibre entre télétravail et garde de leurs enfants.

9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

Un meilleur équilibre de la répartition des tâches domestiques passe avant tout par la rupture de la reproduction des schémas parentaux amenant les générations futures à intégrer cet équilibre de la répartition des tâches domestiques entre les femmes et les hommes. Toute action de formation et de sensibilisation en ce sens est nécessaire.

Par ailleurs, nous savons que l'égalité salariale et professionnelle joue un rôle important dans cette répartition déséquilibrée et mérite d'être travaillée.

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Le télétravail s'est imposé dans le contexte auprès de nombreuses entreprises là où il était encore en expérimentation. La période a montré qu'il devait être développé de façon sûre pour plusieurs raisons :

- Il facilite l'articulation avec la vie familiale,
- Il permet de réduire les déplacements « improductifs »
- Il facilite l'attractivité des territoires isolés et notamment des territoires ruraux,

Ces ambitions méritent toutefois d'être accompagnées par la création d'espaces de co-working, de tiers-lieux, mais aussi d'accompagnement des personnes en difficulté avec l'usage du numérique et un déploiement accéléré du très haut-débit dans les territoires ruraux. En effet, si le recours à la 4G pouvait représenter une alternative intéressante en attendant le débit fixe, la saturation du réseau prive de nombreux ménages d'une bonne connexion (estimée à 8 M/bit). Ceci induit une inégalité importante pour les enfants qui doivent suivre l'école en ligne et l'ensemble des familles au moment où le numérique devient vital en période de confinement.

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

La scolarité à distance a posé de nombreux problèmes, notamment pour les familles les plus modestes ou disposant de faibles qualifications selon le niveau d'études des enfants. Si ceci est une piste, le facteur humain doit être privilégié et la lutte contre la fracture numérique renforcée.

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Cette crise a sûrement valorisé la vision des solidarités au sens large au-delà du cercle familial.

UNION DES FAMILLES LAÏQUES (UFAL)

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

*M. Hugues Vidor, Président, M. Sébastien Darrigrand, Directeur général, M. Samira Sameur,
Responsable partenariat et relations publiques*

1. Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?

La politique familiale ne doit pas être confondue avec les politiques sociales. En conséquence elle n'a pas **pour vocation première de lutter contre la pauvreté**. Cela n'exclue pas que, dans la politique familiale, des mesures qui s'adressent à tous aient un coût différent selon les revenus des familles. La politique familiale n'a pas non plus vocation à combattre les inégalités ou les disparités entre les territoires. Elle est d'abord assise **sur un principe de solidarité entre les personnes** qui n'ont pas ou plus d'enfants et celles qui ont la charge de faire vivre une famille, sur la nécessaire conciliation de la vie professionnelle et familiale, et ce en lien avec l'égalité hommes/femmes.

Pour autant, il y a un lien à établir entre cette mission et les mesures liées à la pauvreté des enfants. Dans ce cadre, la pauvreté peut s'appréhender par le critère des ressources financières, mais également par le manque d'accès à la culture et au sport aux loisirs.

Nos associations peuvent dans les deux cas jouer un rôle essentiel à cet égard : amplifier le développement des politiques familiales sur les territoires sensibles et dans des zones rurales peut constituer une réponse à la lutte contre la pauvreté.

2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté familiale et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

D'une façon générale politique familiale doit poursuivre ces objectifs traditionnels (cf. infra question 2) tout en s'adaptant à la nouvelle morphologie et l'articulation des temps de vie de certaines familles. La question des aidants familiaux en l'occurrence est un réel problème de société, de nombreux dispositifs existent pour accorder du temps mais **peu en revanche permettent une prise en charge du déficit de salaire**. La création du congé de proche aidant est une première solution dont certains décrets d'application restent attendus. La question du congé paternité aussi, souvent vécu comme une contrainte car non-compensé, est également posée, notamment son caractère non-obligatoire.

Toutes les études réalisées par l'UNAF en France, mais aussi dans les pays où la natalité est en baisse montrent que **c'est la conciliation vie familiale et vie professionnelle** qui est avant tout recherchée

par les familles. En France, qui présente à la fois le taux d'activité des femmes et le taux de fécondité les plus élevés d'Europe, c'est objectif doit rester central.

Dans l'intérêt de ne pas laisser les contraintes matérielles, professionnelles ou les normes sociales décider à la place des personnes, ces prises en charges sont indispensables.

3. Pensez-vous qu'il serait opportun de verser les **allocations familiales** dès le premier enfant ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à un retour à une réelle universalité dans le versement des allocations familiales (suppression de la modulation en fonction des revenus, mise en place en 2015) ?

Nous ne pouvons **qu'être favorables au versement des allocations familiales dès le premier enfant**. Cela représenterait un réel axe d'évolution de la politique familiale en France.

En effet, ne pas être favorable à une telle mesure reviendrait à valider le fait que la politique familiale est uniquement un moyen d'encouragement à fonder une famille. A ce titre, le modèle progressif doit être remis en cause. Cela irait d'ailleurs dans le sens d'une reconnaissance des familles monoparentales (la plupart du temps, des femmes avec un ou deux enfants), chez qui les professionnels interviennent de plus en plus (nouveau schéma familial).

Cette mesure mériterait aussi sûrement d'être mise en regard avec les politiques sociales au regard de l'évolution de format que peut prendre la cellule familiale avec notamment le développement des aidants familiaux.

4. Quel regard portez-vous sur la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE ?

L'UDES ne se prononce pas à date sur ce sujet.

5. Quelles sont selon vous les prestations familiales qui mériteraient d'être réformées ?

L'UDES ne se prononce pas à date sur ce sujet.

6. Quel bilan faites-vous, à mi-parcours, de la **convention d'objectifs et de gestion (COG)** signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2018-2020 ?

Le bilan à mi-parcours de la COG Etat CNAF 2018/2020 est assez mitigé, entre des objectifs qui vont dans le bon sens mais une application qui reste très partielle dans les faits, notamment du fait de l'absence de circulaire d'application pour de nombreux dispositifs et de lenteurs administratives. Cela concerne par exemple le déploiement de la prestation « encadrement jeunesse » qui n'est pas toujours pas à l'œuvre. Ou encore l'annonce de possibles conventionnements pluriannuels à travers des dispositifs tels que le REAAP (Réseau d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents) et le CLAP (Comité Local d'Aide aux Projets) pour harmoniser leur temporalité avec des agréments AVS (Auxiliaire de Vie Sociale) et ACF (Animation Collective Familles) afin de projeter des activités au bénéfice des familles sur un moyen terme, alors que rien n'est encore connu aujourd'hui.

Un point positif pourrait être vu dans la mise en place des bonus « inclusion handicap » car il est ouvert à un public d'enfants plus larges que les seuls bénéficiaires de l'AEEH (Allocation d'Education de l'Enfant Handicapé) dès 2019 au bénéfice des Etablissements d'Accueil de Jeunes Enfants (EAJE) pour les soutenir dans leur rôle d'acteurs du lien et de la cohésion sociale. Toutefois ce dispositif ne doit pas pallier des désengagements de la CAF et d'autres financeurs sur d'autres dispositifs au risque de les rendre caduques.

Les nombreux points en suspens évoqués plongent les acteurs de la petite enfance et du lien social dans des incertitudes financières pour l'exercice 2020 et au-delà, et ne permet pas de proposer des activités aux familles et à la jeunesse qui puissent s'inscrire dans du moyen terme.

L'ouverture des négociations de la COG Etat-CNAF pour la période 2018-2022 avait fait naître la crainte **d'une baisse de 2% des financements de la CNAF dédiés à l'aide à domicile aux familles**. Toutefois, la mobilisation des quatre fédérations de l'aide, de l'accompagnement et des soins à domicile, et des associations auprès de leur Caf, mais aussi grâce au soutien de l'Uniopss, l'enveloppe dédiée sera maintenue pour les cinq années à venir. Cette COG porte sur 3 priorités fortes :

- Le développement des services aux allocataires avec, pour projets,
 - le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant par la création de 30 000 places supplémentaires en établissements d'accueil du jeune enfant (« bonus territoire » et « bonus mixité » mis en place) et de 1 000 relais assistants maternels supplémentaires,
 - l'accompagnement des parcours éducatifs des enfants par le financement de 500 000 places supplémentaires en accueils de loisirs le mercredi et le développement de pôles ressources sur les territoires afin de permettre l'accueil d'enfants porteurs de handicaps,
 - le soutien des jeunes dans leur accès à l'autonomie par le financement de 1 000 espaces jeunes et de 3 000 nouvelles places en foyers de jeunes travailleurs,
 - **le renforcement du soutien à la parentalité par la création de 500 lieux d'accueil enfants-parents et de 150 postes de médiateurs familiaux, tout en continuant à développer les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents,**
 - la réforme des aides au logement par la simplification des démarches des allocataires,
 - le développement de l'animation de la vie sociale par l'aide au fonctionnement de 400 centres sociaux supplémentaires.
- La garantie de la qualité et l'accès aux droits en modernisant le modèle de production du service avec, pour programme,
 - le renforcement de l'accès aux droits en **luttant contre le non-recours** par le repérage des droits potentiels des allocataires qui ne les ont pas fait valoir,
 - la modernisation de la relation de service par la réalisation progressive de l'essentiel des démarches en ligne et la **lutte contre la fracture numérique,**
 - la dématérialisation et la simplification pour les allocataires grâce aux téléservices, au traitement automatisé et aux échanges de données avec les partenaires,
 - la prévention et la lutte contre la fraude par le renforcement des contrôles.
- La mobilisation des personnels et la modernisation du système d'information avec, pour objectifs,
 - la réussite de la transformation numérique progressive et radicale du système d'information de la branche Famille,
 - la garantie de la performance de la gestion des prestations par la contribution à l'effort collectif de maîtrise des dépenses publiques,
 - le renforcement des coopérations par le maintien de l'ancrage départemental des Caf,
 - l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre par la branche Famille par la mesure de l'impact des prestations et l'investissement social que ce dernier représente.

Pour le moment, pas d'axe d'amélioration visible du côté des Services d'aides et d'accompagnement à domicile. Les SAAD Familles semblent quelque peu oubliés de cette COG.

7. En particulier, estimez-vous que les objectifs en matière de création de **places en crèches** seront tenus ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont pour vous les principales difficultés pour tenir les objectifs ?

L'objectif de 30 000 nouvelles places dans les EAJE fixé dans la COG 2018/2022 était en adéquation avec les objectifs de la précédente COG, toutefois il conviendrait avant tout de parler de l'ouverture de 30 000 places en crèche supplémentaires nettes afin de tenir compte des fermetures de places, ce qui laisse envisager que l'objectif ne sera pas atteint en 2022.

Il convient de poursuivre les plans de développement des crèches initiés par les gouvernements précédents, sans rupture, car les temps de maturation des projets sont longs (recherche de terrain, construction, mise en route de l'équipement, calibrage aux besoins des populations,...). Il faudrait mettre en avant les coûts supplémentaires de développement de ce type de structures ainsi que leur taux d'occupation, qui ne peut pas être le même dans les zones sensibles. Les associations peuvent jouer un rôle prépondérant à cet égard, les crèches lucratives n'investissant que trop peu les territoires délaissés.

Dans les faits, les principales difficultés identifiées dans les territoires sont les suivantes :

- Le montant de l'aide à l'investissement CNAF **n'est pas suffisant pour se lancer dans la création d'un nouvel établissement**, alors qu'en parallèle les collectivités locales restent frileuses à des soutiens financiers et qu'un grand nombre de CAF départementales, qui venaient en soutien complémentaire (par subvention ou prêt à taux 0%) sur leurs fonds propres, ont revu leurs aides à la baisse depuis la mise en place de la nouvelle COG.
- En matière d'aide au fonctionnement : **les bonus "Mixité Sociale" et "Inclusion Handicap" sont de bonnes choses, mais ne bénéficient dans les faits qu'à certains EAJE**, notamment dans les quartiers prioritaires. Il apparaît que le bonus « mixité sociale » est très mal nommé car il s'applique à l'accueil de public défavorisés uniquement et ne répond pas à un objectif de mixité sociale. Le terme de bonus « accessibilité sociale » pourrait être mieux approprié, car il s'agit en fait de permettre à des publics en situation économique sensible d'accéder à un mode de garde, pas de créer de la mixité sociale. Dans les faits beaucoup d'EAJE pratiquant une vraie mixité sociale n'ont pas droit à ce dispositif car ils sont juste au-dessus des plafonds de la CNAF.
- **Le gel de la PSU (Prestation de Service Unique) durant 2 exercices a pu générer l'abandon de nouveaux projets**, par crainte d'un déséquilibre financier des structures.
- Un certain nombre d'EAJE sont affectés par les effets pervers de l'évolution du contrat enfance-jeunesse en bonus « territoire », qui est intégré au Fonds de rééquilibrage territorial géré par les CAF, dont les moyens sont ainsi plus largement redistribués et peuvent mettre en péril des structures dont les moyens se retrouvent réduits.
- Le bonus « territoire » est versé en année N+1 et pose des problèmes de trésorerie importants à des structures empêchées de visibilité sur la continuité de leurs activités à moyen terme.

8. Quelles mesures permettraient, selon vous, de développer **l'accueil individuel** (assistants maternels et gardes à domicile) ?

Développer les modes de garde via les **assistantes maternelles** et lutter contre leur isolement doit être une solution travaillée concomitamment au développement de places en crèche.

Pour cela, cette politique d'accueil doit être complétée par **des mesures financières cohérentes et équitables**, pour que les familles aient un véritable choix dans le mode d'accueil (garde d'enfant à domicile et aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée). Bien entendu, ce point

est fondamental pour faire baisser le reste à charge et en particulier pour que ce **reste à charge soit nul pour les familles les plus modestes**.

Reconnaitre et valoriser le travail des professionnels de l'aide à domicile : Aujourd'hui le financement des services d'aides à domicile PA/PH et Famille ne permet pas d'envisager une meilleure rémunération des salariés. Pourtant, il s'agit de professionnels formés, avec des compétences spécifiques (TISF notamment). Cette réalité complexifie l'action des services qui ont des difficultés de recrutement, et de pérennisation des équipes.

Il convient enfin d'appuyer la reconnaissance **et la valorisation des métiers en lien avec le rapport El Khomri**, y compris ceux des services d'aide et d'accompagnement à domicile Familles. La question du reste à charge à amoindrir est également pertinente. Ces services prouvent leur valeur au quotidien. Dernier exemple en date : leur gestion de la crise du covid-19 malgré l'absence de directives nationales claires et dans les temps.

9. Les dispositifs d'aide à la **parentalité** doivent-ils être améliorés ?

Oui, ces dispositifs doivent être améliorés par deux leviers :

- d'une part il apparaît nécessaire de créer de **la transversalité entre les trois grands dispositifs de soutien à la parentalité** (REAAP, CLAS et LAEP – Lieux d'Accueil Enfants Parents) pour les rendre davantage lisible dans leurs objectifs et leurs complémentarités auprès des bénéficiaires.
- D'autre part, il est indispensable de **développer le conventionnement pluriannuel avec les EAJE** si l'on veut permettre aux acteurs de proximité de développer une vraie politique de soutien à la parentalité, avec des actions qui seront développées à tous les publics et pérennisées.
- Il pourrait être enfin **fait mention clairement de ces aides aux familles dans le code de l'action sociale et des familles** ((accueil du jeune enfant et soutien à la parentalité) avec une définition claire des services aux familles et des services de soutien à la parentalité. Il convient de viser nos professionnels dans les EAJE. -> En lien avec les travaux de simplification du cadre normatif applicable aux modes d'accueil du jeune enfant menés par la DGCS.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?

Cette crise sanitaire met en évidence un double mouvement de nature :

- d'une part à plutôt renforcer la cellule de la famille nucléaire où l'interdépendance et les liens de solidarité intrafamiliaux sont renforcés par les nécessités du quotidien : pourvoir aux achats de première nécessité, tenir le foyer, organiser l'éducation des enfants à la maison...
- d'autre part à distancier les rapports avec les membres de la famille élargie, avec la recommandation de ne pas tenir de rassemblements familiaux mais aussi la nécessité de protéger les plus vulnérables, notamment le lien entre les enfants et leurs grands-parents

2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

La famille a représenté pour un certain nombre de Français un refuge où migrer en province pour bénéficier d'une meilleure qualité de vie en période de confinement. Cela représente aussi pour certains un palliatif à l'isolement social subi notamment dans les grandes métropoles du fait de la fermeture des lieux de culture, de convivialité, tels que les bars et restaurants.

La situation peut aussi à l'inverse être le terreau de violences intrafamiliales accrues en l'absence de lien des victimes avec le monde extérieur dans le cadre de situation de violence qui pouvaient préexister, mais aussi nouvellement de violences nées de la cohabitation accrue et subie entre les membres de la famille dans des conditions de vie quotidienne non optimales.

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

La crise sanitaire va ouvrir sur une crise sociale sans précédent car de nombreux français auront connu des pertes de revenus et des augmentations de charges pour certains liés à l'absence de scolarité des enfants. La politique familiale doit être un levier pour permettre aux foyers de retrouver du pouvoir d'achat, notamment pour les classes populaires et moyennes.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

Oui, et le congé proche aidant est un premier dispositif qui va dans le bon sens, et dont les derniers décrets à paraître sont attendus.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'étudier la situation des jeunes adultes et étudiants qui bien souvent vivent une grande précarité et dépendent financièrement de leurs parents jusqu'à leur insertion professionnelle.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Cette aide était indispensable pour soutenir les ménages les plus modestes. Cependant, les critères auraient pu être élargis afin que les familles modestes n'entrant pas dans les critères ciblés (RSA, ASS, APL) soient aussi concernées. La prime ne suffira par ailleurs pas à soutenir le pouvoir d'achat des familles des classes populaires et moyennes qui seront particulièrement touchées par la crise et qui, sans ressources suffisantes, ne pourront pas soutenir la reprise de l'économie.

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisée ?

La cantine scolaire est en effet un vecteur d'insertion sociale permettant à des enfants de familles modestes de bénéficier de repas complets et équilibrés en semaine. Dans le cadre de la crise, la fourniture de denrées alimentaires et de premières nécessités pourrait s'avérer plus efficace pour une utilisation optimale de l'aide apportée aux familles à cette fin. Des difficultés en termes de gestion financière pourraient par exemple dévier l'utilisation ou l'optimisation de l'aide aux fins de son objectif.

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Une simplification et une harmonisation des aides à destination des familles sur le modèle du Revenu Universel d'Activité pourraient être opportunément étudiées.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

L'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes est une réalité encore largement vécue et qui peut aller croissante auprès des femmes en situation de télétravail.

Dans les faits, les données manquent toutefois pour tirer des conclusions claires sur ce sujet et une enquête pourrait opportunément être menée.

Un fait est toutefois la prépondérance des femmes cheffe de familles monoparentales qui dans la période ont nécessairement rencontré des difficultés accrues à subvenir aux besoins de la famille en période d'activité partielle ou à trouver un équilibre entre télétravail et garde de leurs enfants.

9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

Un meilleur équilibre de la répartition des tâches domestiques passe avant tout par la rupture de la reproduction des schémas parentaux amenant les générations futures à intégrer cet équilibre de la répartition des tâches domestiques entre les femmes et les hommes. Toute action de formation et de sensibilisation en ce sens est nécessaire.

Par ailleurs, nous savons que l'égalité salariale et professionnelle joue un rôle important dans cette répartition déséquilibrée et mérite d'être travaillée.

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Le télétravail s'est imposé dans le contexte auprès de nombreuses entreprises là où il était encore en expérimentation. La période a montré qu'il devait être développé de façon sûre pour plusieurs raisons :

- Il facilite l'articulation avec la vie familiale,
- Il permet de réduire les déplacements « improductifs »
- Il facilite l'attractivité des territoires isolés et notamment des territoires ruraux,

Ces ambitions méritent toutefois d'être accompagnées par la création d'espaces de co-working, de tiers-lieux, mais aussi d'accompagnement des personnes en difficulté avec l'usage du numérique et un déploiement accéléré du très haut-débit dans les territoires ruraux. En effet, si le recours à la 4G pouvait représenter une alternative intéressante en attendant le débit fixe, la saturation du réseau prive de nombreux ménages d'une bonne connexion (estimée à 8 M/bit). Ceci induit une inégalité importante pour les enfants qui doivent suivre l'école en ligne et l'ensemble des familles au moment où le numérique devient vital en période de confinement.

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

La scolarité à distance a posé de nombreux problèmes, notamment pour les familles les plus modestes ou disposant de faibles qualifications selon le niveau d'études des enfants. Si ceci est une piste, le facteur humain doit être privilégié et la lutte contre la fracture numérique renforcée.

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Cette crise a sûrement valorisé la vision des solidarités au sens large au-delà du cercle familial.

**UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES
(UNAF)**

MISSION D'INFORMATION SUR L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE
AUX DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ DU XXI^e SIÈCLE

M. Stéphane Viry, président
Mme Nathalie Élimas, rapporteure

Questionnaire

UNAF

1. Quels **objectifs** doit, selon vous, poursuivre la politique familiale aujourd'hui ? Comment s'adapter à l'évolution contemporaine des familles françaises ?

Nous développerons ce point en répondant à la question 2, mais nous souhaitons préciser avant toute chose que les trois objectifs actuels mentionnés chaque année dans le programme de qualité et d'efficience (PQE), à savoir compensation des charges, aide aux familles vulnérables, conciliation vie familiale / vie professionnelle, nous semblent toujours aussi pertinents et complémentaires. Si les structures familiales évoluent, les liens de responsabilité qui lient les parents aux enfants, en particulier, sont extrêmement constants. Le cœur de la politique familiale est de donner aux parents des droits pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs devoirs.

2. Pensez-vous que les objectifs traditionnels de la politique familiale, à savoir la prise en charge des frais liés à l'accueil et à l'éducation des enfants, la lutte contre la pauvreté des familles et la facilitation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, soient encore pertinents ?

Réponse globale de l'Unaf sur les questions 1 et 2 qui nécessitent d'être traitées ensemble

Pour répondre à ces questions, il convient d'évaluer les objectifs de la politique familiale avant même de s'interroger sur une éventuelle réorientation de ces objectifs. De telles réorientations sont-elles d'ailleurs opportunes dès lors que les chiffres de la branche famille affichaient un excédent pour 2020 avant la survenue de la crise sanitaire. Un redéploiement interne entre les trois objectifs en doit pas se faire et ce d'autant plus que ces trois objectifs sont étroitement liés, imbriqués et complémentaires.

A l'heure de la discussion du PLFSS pour 2021, les arbitrages vont être difficiles notamment pour dégager des moyens supplémentaires pour la branche maladie. Sans contester les besoins humains et financiers que la crise sanitaire ont mis en lumière à l'hôpital, dans les EHPAD et plus largement dans les services sociaux et médico-sociaux, la branche famille ne pourra être la variable d'ajustement comme elle l'a été à l'issue de la crise de 2008 avec des mesures d'économies et qui ont représenté des coupes sombres pour toutes les familles aisées, modestes ou précaires (cf annexe 1 tableau « Une réduction massive des transferts sociaux et fiscaux en direction des familles avec enfants »).

En préalable, pour l'Unaf, la force d'une politique familiale tient dans sa stabilité, condition nécessaire pour donner confiance aux familles. Cette condition est particulièrement nécessaire dans la période actuelle d'état d'urgence sanitaire et pour les mois qui viennent. Il est important de donner confiance aux familles dans l'avenir par une politique familiale renforcée. Les familles doivent aussi être identifiées comme des acteurs économiques majeurs, et la politique familiale comme un outil économique à part entière

au cœur de l'après-crise. Le fait familial doit être un critère structurant des politiques de relance. L'Unaf ne pourra se satisfaire dans les mois qui viennent d'une seule politique de remédiation sociale.

Le bilan d'une mesure politique s'apprécie à notre sens en priorité au regard des objectifs qui lui ont été assignés, et sur lesquels vote la représentation nationale.

Dans le PLFSS, la politique familiale se voit assigner trois objectifs, décrits et analysés chaque année dans le Programme de Qualité et d'Efficienc (PQE Famille)

- Objectif n°1 : Contribuer à la compensation financière des charges de familles (limiter le décrochage des niveaux de vie par rapport aux ménages sans enfant)
- Objectif n°2 : Aider les familles vulnérables : contribution à la limitation du taux de pauvreté des familles
- Objectif n°3 : Concilier vie familiale et vie professionnelle : contribution à la préservation de l'emploi des parents (et donc du niveau de vie, l'emploi étant la principale barrière contre la pauvreté, et une condition majeure de réalisation du désir d'enfant).

L'Unaf, comme le PQE, **considère ces objectifs comme largement interdépendants et complémentaires**. Il est important de ne pas opposer ces objectifs entre eux ou de mettre en place des arbitrages conduisant à cette opposition. Un même dispositif, comme par exemple celui des allocations familiales, vise à satisfaire l'objectif de compensation de charges mais du fait de la faiblesse de la PAJE, il permet également de solvabiliser le recours à une assistante maternelle ou une garde à domicile en lien donc avec l'objectif de conciliation vie familiale-vie professionnelle.

Faire le « bilan des mesures de politique familiale », c'est déterminer si ces mesures ont servi ou non ces objectifs (qu'elles aient réussi à s'en rapprocher, ou qu'elles aient contrebalancé des effets négatifs issus d'autres facteurs). C'est d'autant plus indispensable que nous sommes dans un contexte où tous les acteurs publics doivent avant tout présenter des résultats. Il ne s'agit donc pas d'une simple revue de dépenses.

Dans nos rencontres avec les pouvoirs publics, le monde de la recherche et les autres institutions, nous relevons aussi que bien des acteurs associent la politique familiale à un objectif implicite de soutien à la fécondité. Implicite, et en fait assez souvent explicite. Dans son cadrage stratégique, le PQE famille souligne ainsi que les résultats français en termes de fécondité (la plus élevée d'Union Européenne) « *témoignent d'une réussite indéniable de la politique familiale française et de l'atteinte d'un équilibre satisfaisant entre les différents objectifs poursuivis.* » La fécondité est d'ailleurs une des premières données de cadrage commentées par le PQE

C'est une préoccupation sous-jacente, qui ne relève plus du « natalisme » de l'immédiat après-guerre, mais qui est désormais abordé selon deux angles complémentaires :

- L'angle des aspirations individuelles : aider chacun à avoir le nombre d'enfants souhaités (le désir d'enfant, très constant (l'idéal personnel du nombre d'enfants par personne est d'environ 2,39 enfants), est en effet supérieur à la fécondité (1,85 enfants par femme)) : c'est un objectif que retient l'Unaf, mais qui est périodiquement évoqué sous diverses formes dans le discours politique ou institutionnel.
- L'angle des équilibres démographiques, notamment dans l'optique de l'équilibre des comptes sociaux. Le PQE, sur l'objectif de conciliation vie familiale / vie professionnelle, souligne qu'il contribue à « une natalité et un taux d'activité élevés, qui contribuent conjointement, à long terme, au renouvellement des générations et par suite à la croissance économique, puis in fine, à l'équilibre des régimes sociaux. » Rappelons que dans les pays développés, voire les instances européennes, l'objectif

démographique reste fréquemment évoqué (voire formalisé au Japon, Corée, Autriche, et très cité en Allemagne).

L'Unaf, pour conclure sur ces questions, tient à souligner que depuis les années 2010, les objectifs 1 et 3 ont vu leurs crédits rognés ou baissés, les quelques avancées s'étant concentrées sur l'objectif n°2 d'aide aux familles vulnérables. Un rééquilibrage entre ces trois objectifs serait de nature à donner confiance aux familles et à satisfaire ainsi l'objectif implicite de soutien à la fécondité permettant aux familles de réaliser leur désir d'enfant. Il est d'ailleurs à souligner que les objectifs 1 et 3 concourent eux aussi à la lutte contre la pauvreté.

Avec la priorité donnée à l'aide aux familles vulnérables, on a donné un peu et retiré plus parfois à certaines familles, ce qui a brouillé la pertinence de cette politique allant jusqu'à donner l'impression que l'on est toujours perdant. Par exemple, l'augmentation du complément familial a pu être réduite voire annulée par les baisses de l'AB de la PAJE.

En particulier, l'objectif de conciliation doit selon nous faire l'objet d'une politique volontariste, car il a pour objectif de préserver l'emploi des parents. C'est aussi un levier bien plus efficace à long terme contre la pauvreté des familles avec enfant(s). Le PQE 2020 rappelle d'ailleurs que « *le taux de pauvreté des enfants dont au moins l'un des deux parents est sans emploi est de 28,9 %. Ce taux atteint 71,0 % lorsque les deux parents sont sans emploi* ». Pareillement, le taux de pauvreté des familles monoparentales est trois fois plus élevé lorsque le parent est sans emploi, par rapport à la situation où il est actif occupé.

3. Quelle est votre analyse **du projet de loi « bioéthique »**, actuellement en cours de discussion au Parlement ?

Réponse de l'Unaf :

Cette question est extrêmement vaste étant donné les différents volets de ce projet de loi, et l'Unaf a été amené à prendre position selon ces différents volets.

Le projet prévoit l'ouverture de la PMA aux couples de femmes et aux femmes célibataires, aux côtés de bien d'autres sujets qui concernent les familles.

Notre Institution a été à l'image de la société : certains pensaient qu'on devait faire évoluer la Loi, d'autres pensaient que l'aide à la procréation devait rester dans son cadre actuel, d'autres s'interrogeaient, d'autres étaient indifférents à cette question. Ça a été cela, la réalité du pays et de ses territoires. Ça a été cela la réalité de l'UNAF et de son réseau.

Nous avons partagé pleinement l'objectif du gouvernement de traiter ce projet, dans un climat apaisé.

Les mouvements familiaux, divers dans leur approche, ont pu faire valoir leurs points de vue auprès du Parlement et du Gouvernement. La Garde des Sceaux en a réuni certains. Il a été bon que les sensibilités des uns et des autres soient entendues et respectées.

L'UNAF s'est, quant à elle, située sur un autre terrain : celui de l'analyse, en déroulant les questions et les enjeux induits par les différentes possibilités d'évolutions, pour l'ensemble des familles. Elle a élargi l'approche en mettant en perspective les politiques publiques destinées aux familles monoparentales, ou celles destinées à aider les femmes à réaliser leurs projets de maternité sans subir la pression du monde du travail. Nous les avons exposées devant le Parlement lors des travaux préparatoires. Il appartient désormais au Parlement de débattre et de prendre position.

4. En particulier, quel serait selon vous **le mode d'établissement de la filiation** à privilégier pour les enfants nés de PMA, pour les couples de femmes ? Pour les femmes seules ?

Réponse de l'Unaf :

Un point a fait consensus au sein des mouvements familiaux adhérents à l'UNAF, le problème lié à l'article 4 du projet de loi, qui emporte des conséquences importantes sur le droit de la filiation pour l'ensemble des couples et des femmes.

L'effacement du lien automatique entre l'accouchement de la mère et l'établissement de la filiation, et l'instauration d'un nouveau mode de filiation fondé sur une reconnaissance conjointe primant sur l'accouchement sont une modification majeure des principes régissant la filiation, avec des conséquences en cascade – notamment une fragilisation forte de l'interdiction de la GPA.

Nous proposons en conséquence une autre solution qui permettrait de maintenir le principe *mater semper certa est* tout en sécurisant la filiation de l'autre femme.

L'article 342-11 du Code civil pourrait ainsi être formulé : « Pour les couples de femmes, la filiation est établie, à l'égard de la femme qui accouche, par la désignation de celle-ci dans l'acte de naissance de l'enfant, et pour la seconde femme par le consentement mentionné à l'article 342-10. »

5. Quel regard portez-vous sur le recours des couples français à **la GPA à l'étranger** et que préconisez-vous quant à la reconnaissance de l'enfant issu de ce processus en France ?

Réponse de l'Unaf :

Concernant la GPA, la réponse sera brève. L'UNAF considère qu'aucune disposition ne peut rendre cette pratique « éthique » compte tenu du fait qu'elle contrevient lourdement au respect de la quasi-totalité des principes fondant notre droit de la bioéthique : indisponibilité du corps humain et de l'état des personnes, impossibilité d'estimer la réalité du consentement libre et éclairé, réification de l'enfant ...

Nous partageons les conclusions du Conseil d'Etat et du CCNE.

La France s'honorerait en outre à suivre la recommandation récente du CCNE en prenant l'initiative d'une négociation internationale ayant pour ambition l'interdiction de la GPA.

6. Quel regard portez-vous sur la modulation des **allocations familiales** en fonction des revenus ? Quel serait le coût d'un versement des AF dès le premier enfant ? Quel serait le coût de la suppression de la modulation des AF en fonction des revenus ?

Réponse de l'Unaf :

⇒ Concernant tout d'abord la modulation des allocations familiales, nous préférons déjà les termes de mise sous conditions de ressources des allocations familiales, qui correspondent mieux à la réalité de la réforme des allocations familiales mise en œuvre en 2015. L'Unaf s'y est opposée avant son entrée en vigueur et a alerté ensuite sur ses nombreux effets négatifs :

- à revenu égal, elle a dégradé la situation des parents qu'elle ciblait, par rapport aux foyers sans enfant,
- elle crée de l'incertitude pour toutes les familles (qui savent que les plafonds de modulation peuvent baisser d'une année à l'autre),
- elle crée un manque de lisibilité des allocations familiales. Il est à noter sur ce point que la mesure de modulation, dans une logique caractéristique des années 1970, est centrée sur un seul critère de ressources monétaires : elle ignore la complexité des déterminants du niveau de vie des familles d'aujourd'hui. On relèvera, par exemple, que le plafond de ressources n'est pas différencié selon que le couple est mono ou bi-actif : or, à ressources égales, le niveau de vie d'un couple bi-actif (ou d'une famille monoparentale) est généralement considéré comme inférieur à celui d'un couple mono-actif. Toutes les autres prestations familiales (sauf l'allocation de rentrée scolaire) sont d'ailleurs soumises à un double plafond afin de tenir compte de cette réalité. **À rebours d'un encouragement à l'activité féminine, cette mesure défavorable aux couples biactifs risque d'inciter à des arbitrages défavorables à cette activité.**

- elle n'a pas réduit les inégalités. S'agissant d'une mesure d'économie, on a appauvri des familles avec enfants mais on n'a pas augmenté les allocations familiales des familles vulnérables.
- elle est porteuse d'effets de seuil importants. Malgré un dispositif de lissage (très limité), les effets de seuil de la modulation sont considérables : un faible supplément de ressources conduit une famille à une forte diminution de ses allocations familiales. C'est particulièrement le cas pour les familles nombreuses : plus les familles ont d'enfants, plus elles sont pénalisées. L'effet de seuil (rapport entre la perte subie et le revenu) est très élevé pour les familles nombreuses : pour une division par quatre des allocations, les familles avec quatre enfants perdent 3,84 % de leurs revenus, 2,76 % pour trois enfants, 1,21 % pour deux enfants. Ces pertes sont loin d'être négligeables. L'Unaf a chiffré les pertes pour les familles de trois enfants sur tout le cycle de versement des allocations familiales : 34 000 euros de pertes cumulées pour une modulation au premier plafond, 51 000 euros de pertes au-delà du deuxième plafond.

L'Unaf tient à souligner l'effet d'accumulation des économies faites sur la politique familiale et sa possible incidence sur la chute de la fécondité que nous connaissons : la modulation a pris la suite de deux réductions du plafond du quotient familial, et a mis fin à la certitude de les percevoir tout au long de sa vie de parents. Désormais, aux yeux des parents actuels et à venir, **la politique familiale ne garantit plus rien de fixe aux familles sur la durée d'éducation de l'enfant et la fréquence des changements majeurs apportés au système de prestations sociales et fiscales a sérieusement entamé le capital de confiance des décennies précédentes.**

Une fois ces rappels faits, faut-il revenir à l'universalité des allocations familiale ?

↳ S'agissant de la suppression de la modulation des allocations familiales ou autrement dit du retour à l'universalité des allocations familiales, il nous semble important de faire quelques rappels de la chronologie des mesures, qui ont abouti à la modulation des allocations familiales.

On a mis en déficit la branche famille en lui faisant supporter le coût de l'AVPF. Pour rétablir l'équilibre, on a d'abord fait une première baisse du plafond du quotient familial. Comme cela ne suffisait pas, il a été arbitrée une nouvelle baisse du plafond du quotient familial pour ne pas toucher aux allocations familiales mais l'année d'après comme cela ne suffisait toujours pas, l'accord de ne pas toucher aux allocations familiales est remis en cause pour la modulation. Cette accumulation et cette succession de mesures d'économies a d'ailleurs conduit le candidat d'alors à la présidentielle en 2017, Emmanuel Macron à préciser « *c'est un élément de justice d'accompagner les familles. Raboter les allocations et le quotient (familial) a été un problème* ».

Cela nous amène donc à considérer que deux voies existent le relèvement du plafond du quotient familial ou le retour à l'universalité des allocations familiales.

Pour en absorber l'effet pour les finances publiques, la question de la fiscalisation des allocations familiales se pose rapidement. Toutefois certaines réserves existent :

- La fiscalisation des allocations familiales est très difficile à expliquer sur le plan pratique voire même contre-productive avec des inconvénients réels :
 - On fait **augmenter les dépenses publiques et on augmente les Prélèvements Obligatoires** : est-ce compatible avec l'endettement public actuel ?

- Cette mesure fait **beaucoup plus de perdants** (2,8 millions à 3 millions de ménages touchés) que la suppression de la modulation de gagnants. Les familles perdantes de cette mesure se retrouvent dans les catégories plus modestes que celles qui vont récupérer les allocations familiales via le retour à l'universalité (même si les pertes sont probablement faibles).
- Une telle mesure consisterait à augmenter la fiscalité uniquement sur les familles avec 2 enfants et plus ! or, selon une étude de l'OFCE pour l'UNAF, présentée à notre colloque de janvier 2020 à l'Assemblée nationale, celles-ci ont été particulièrement mises à contribution pendant les 10 ans de stagnation économique (2008-2018).
- C'est une mesure très impopulaire car les familles sont réfractaires à payer des Prélèvements Obligatoires supplémentaires comme le montrait l'enquête du CREDOC sur les aspirations des Français en 2012 : les ¾ des français étaient hostiles à cette solution d'ailleurs un peu acrobatique, qui consiste au final à redonner une partie de ce que l'on a reçu en plus.

⇒ S'agissant de la mise en place des allocations familiales au premier enfant mais aussi au dernier enfant, il convient de souligner en préalable que **le 1^{er} enfant est déjà aidé**. Il n'y a pas que les allocations familiales qui incarnent le système plus large et plus global de la politique familiale. Ainsi, pour le 1^{er} enfant et le dernier interviennent pour aider les familles le quotient Familial, l'AB de la PAJE, le Complément Mode de Garde, l'Allocation de Rentrée Scolaire ou encore la prime de naissance.

La Cour des comptes a largement étudié cette hypothèse. Pour une allocation de 60 € par mois, **une telle extension au 1^{er} enfant coûterait 2 milliards d'euros par an**. Selon la Cour, « *l'introduction d'une allocation familiale au premier enfant paraît une option soit porteuse d'effets anti-redistributifs, soit onéreuse* ».

Si cette mesure devait être financée par redéploiement, cela signifierait des ponctions très lourdes sur des familles en moyenne plus modestes. En effet, les familles de 1 enfant bénéficient aujourd'hui d'un niveau de vie légèrement supérieur aux familles de 2 enfants, et très nettement supérieur à celui des familles de 3 enfants et plus.

Pour l'Unaf, une allocation familiale versée au 1er enfant ne pourrait être envisagée qu'à la condition qu'elle ne fasse pas de perdants dans les autres configurations familiales.

L'UNAF auditionnée par la Cour des comptes avait proposé d'étudier des améliorations plus ponctuelles pour ces familles autour de la PAJE et de la prime de naissance. La Cour a repris une partie de ces suggestions : « la prime de naissance (947,32 € par enfant, pour un coût global de 396 millions d'euros par an) pourrait éventuellement être majorée au premier enfant par rapport aux suivants ». Une autre voie d'évolution possible pourrait consister à majorer, le cas échéant, l'allocation de base de la PAJE au premier enfant. Repackager les prestations existantes (prime de naissance, AB de la PAJE, CMG, ARS) en allocation mensualisée serait également possible.

L'ouverture d'une telle allocation familiale ne permettra pas selon nous d'avancer la première naissance. Ce qui permet l'arrivée du premier enfant c'est la stabilité en couple, la stabilité dans l'emploi et le logement. Les allocations familiales sont plus efficaces ensuite pour permettre l'accueil du 2^e enfant et des suivants.

7. Quel bilan peut-on faire de la réforme du **congé parental** de 2015 ayant mis en place la PREPARE (évolution du nombre de congés parentaux, en particulier pris par les pères, économies budgétaires...) ?

Réponse de l'Unaf :

L'Unaf a largement contribué aux travaux du HCFEA ayant conduit au rapport de février 2019 « Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance »

Ce travail toujours d'actualité démontre qu'une amélioration ambitieuse des congés parentaux est possible, souhaitée par les familles et qu'elle a « vocation à s'autofinancer » à moyen terme. L'Unaf salue les résultats de ces travaux approfondis, qui confirment que toute réforme des congés parentaux doit être pensée en cohérence avec les modes de garde et prendre en compte les besoins et souhaits des parents.

2014-2018 : échec total de la PréparE

Un diagnostic très sévère sur la réforme de 2014 de l'indemnisation du congé parental (devenue la PréparE) est largement partagé. Elle a limité sa durée à deux ans maximum, contre trois auparavant, pour les mères ou les pères en couple. De plus, son montant déjà faible, n'a pas été revalorisé. C'est un constat d'échec total, qui est porté avec une chute du nombre de bénéficiaires, baisse du nombre de pères en congé parental, inscription massive au chômage des mères en fin de PréparE. Le chômage des mères de jeunes enfants a explosé depuis cette réforme (passant de 10 à 14 %). Comme l'indique le HCFEA : « On peut en déduire que les réformes récentes ont eu pour effet de dégrader le niveau de vie des familles concernées, accru la part de celles se trouvant en situation de pauvreté et accru l'intensité de cette pauvreté ».

Les familles ont besoin de meilleurs congés parentaux

Les contraintes qui pèsent sur les familles rendent souvent impossible le maintien d'un emploi à plein temps pendant la Petite Enfance : le temps et l'attention que nécessite un bébé, la charge de l'ensemble des enfants, les conditions et horaires de travail, l'absence ou l'inadéquation de solution d'accueil extérieures...

Les aspirations profondes des parents sont à prendre enfin en compte : les mères, comme les pères, plébiscitent les congés parentaux, qu'ils soient à temps plein ou à temps partiel, et ce d'autant plus que l'enfant est jeune. 75 % des parents d'un enfant de moins de 6 mois jugent préférable, pour leur enfant, d'être auprès de lui à temps plein (c'est encore le cas de 45 % des parents d'enfant entre 6 et 12 mois).

Des propositions pragmatiques et ambitieuses

Organiser une véritable complémentarité entre congés et modes de garde. Parmi les mesures, l'Unaf retient plus particulièrement :

- Le versement de la PréparE au-delà des 2 ans de l'enfant jusqu'à l'entrée en maternelle, si les parents n'ont pas trouvé de mode de garde.
- La création d'un droit opposable à l'accueil des enfants lorsqu'ils atteignent deux ans.
La création d'un congé parental de 4 mois par parent, mieux indemnisé (jusqu'au niveau des indemnités journalières) donc plus aisé à prendre par les deux parents.
- La création d'un droit de demande auprès de son employeur d'aménagements du temps de travail pour raisons familiales, tout refus devant être justifié.

L'Unaf n'a cessé d'alerter sur les effets catastrophiques du raccourcissement de l'indemnisation des congés parentaux et sur les difficultés concrètes rencontrées par les familles. Sous couvert d'égalité entre les mères et les pères, il s'agissait en fait de faire des coupes budgétaires massives (plus d'1 milliard d'euros de baisse) aux dépens des familles, de leur pouvoir d'achat, de leur emploi, et probablement des naissances. Alors que l'offre d'accueil de la Petite Enfance s'essouffle sans couvrir les besoins, que la PréparE est un échec, des réformes utiles et réalistes sont possibles, qui entrent en écho avec la directive

européenne sur la conciliation vie familiale vie professionnelle des parents et il est urgent d'agir sur ce point.

La directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil est entrée en vigueur le 01-08-2019 et doit être transposée par les États membres au plus tard le 02-08-2022.

Cette directive concernant le congé parental impose plusieurs points sur lesquels l'Etat français ne remplit pas toutes les conditions pour les satisfaire.

Si la France semble satisfaire la condition du partage du congé parental entre les deux parents, elle ne répond pas à la condition du 3° de l'article 8 de la directive, qui précise que *« cette rémunération ou allocation (du congé parental) est définie par l'État membre ou les partenaires sociaux et elle est fixée de manière à faciliter la prise du congé parental par les deux parents. »*

En effet, sur la durée minimale de partage par les deux parents, la directive impose trois mois par couple d'ici le 2 août 2022 et 4 mois par couple d'ici le 2 août 2025 alors que la France prévoit 3 ans avec 2 ans pour un parent et 1 an pour l'autre parent.

Par contre s'agissant de l'indemnisation, la France ne remplit pas la condition posée par la directive. Comme l'a rappelé le HCFEA en début de cette année dans son rapport précité *« Lorsque le congé ne compense pas (lorsqu'il est non rémunéré) ou pas bien la perte de salaire (lorsqu'il est rémunéré sous la forme d'une somme forfaitaire ou d'un faible pourcentage du salaire), il incite à ce que ce soit le parent ayant les revenus du travail les plus faibles qui recoure au congé, concrètement surtout les mères compte tenu des différences de revenus du travail entre hommes et femmes et des normes dominantes. A l'inverse, avec une rémunération compensant mieux la perte de salaire, l'incitation sera plus forte pour les pères, facilitant les possibilités de recours »* A ce jour, le montant de la PreParE est de 398,39 € par mois, soit 1/3 du SMIC net : ce montant n'est pas de nature à faciliter la prise du congé parental par les deux parents.

8. Que pensez-vous des derniers dispositifs en faveur des **familles monoparentales**, en particulier les nouvelles missions qui incomberont à l'Agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire (ARIPA) et aux CAF au titre du nouveau processus d'intermédiation ?

Réponse de l'Unaf :

Pour l'Unaf, **le nouveau service public de recouvrement des pensions alimentaires** peut contribuer à la prévention des impayés de pensions et à une meilleure compréhension de l'objet de cette contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, notamment pour les débiteurs. Toutefois, s'il permet de mieux répartir le coût lié à la charge d'enfants entre les deux parents, il ne saurait pour autant suffire à répondre aux problématiques de niveau de vie liées à la séparation et aux surcoûts qui en découlent.

L'Unaf note toutefois que cette avancée permise par le législateur n'est toujours pas en vigueur pour les familles concernées. L'entrée en vigueur était prévue par la LFSS pour 2020 au 1^{er} juin 2020 pour toute nouvelle séparation mais le projet de loi en cours de discussion relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne prévoit dans son article 1^{er} octies F de reporter l'application de cette mesure à une date fixée par décret et au plus tard au 1^{er} janvier 2021

L'Unaf souhaite également attiré l'attention de la mission d'information sur le fait que les familles monoparentales, qui ont vu une augmentation de leurs prestations familiales ces

dernières années, sont les familles les plus en difficulté pour l'accès à l'emploi. L'appauvrissement de ces familles trouve donc sa raison dans l'éloignement vis-à-vis de l'emploi. Le sujet de la conciliation vie familiale-vie professionnelle est donc primordial pour ces familles aussi.

9. Combien de personnes perçoivent la **prime à la naissance** ? Comment le prêt à taux zéro est-il attribué par les CAF et combien de personnes en bénéficient chaque année ?

Quel serait, selon vous, le coût d'un déplacement du versement de cette prime à deux mois avant la naissance de l'enfant? Pensez-vous qu'on pourrait imaginer une transition pour ce déplacement, en prenant en compte les ressources des familles concernées ?

Réponse de l'Unaf :

Le nombre de bénéficiaires de la prime à la naissance ou à l'adoption baisse depuis plusieurs années du fait de la baisse des naissances mais pas seulement. La prime à la naissance a été impactée également par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 avec son article d'harmonisation du barème et baisse des plafonds de la PAJE et du complément familial. Pour rappel, en 2018, si le montant de la prime à la naissance a été dégelé augmentant son montant de 11 €, ce sont 6% des familles bénéficiaires qui ont été exclues du fait de la baisse du plafond.

Le nombre de bénéficiaires se situe entre 45 000 et 50 000 familles pour un coût prévisionnel en 2019 de 551 millions d'euros et en 2020 de 544 millions d'euros.

Le retour à ce qui existait antérieurement du versement de la prime de naissance deux mois avant la naissance plutôt que deux mois après engage un coût de trésorerie de l'ordre de 180 millions d'euros.

L'Unaf tient à souligner sur ce point qu'il s'agirait juste d'une mesure de retour à la normale et de bonne gestion pour les familles bénéficiaires mais une telle mesure ne peut en aucune manière constituer un point de départ pour une refondation de la politique familiale de nature à donner confiance aux familles.

10. Concernant la **politique d'accueil du jeune enfant** de manière générale, quel bilan peut-on en faire à l'heure actuelle ? Quels sont selon vous les freins qui subsistent concernant le développement de l'accueil du jeune enfant ?

Réponse de l'Unaf :

Les trois modes d'accueil des enfants de 0 à 3 ans sont marqués par un fort retard dans l'atteinte des objectifs qu'il s'agisse des places en EAJE, des assistantes maternelles et des congés parentaux.

L'UNAF insiste sur la nécessité de redonner un nouveau souffle à la politique de la petite enfance en proposant un parcours indicatif pour les familles. L'idée est de partir des attentes des familles qui estiment que le meilleur mode d'accueil pour leur enfant varie en fonction de l'âge de ce dernier. En effet, avant 6 mois, 86% des parents interrogés dans le cadre du baromètre petite enfance estime que le mode d'accueil le plus adapté pour l'enfant est la garde par l'un des parents (et cette proportion est en nette hausse ces dernières années), ils sont 70% à 1 an, puis ce pourcentage descend à 22% au-delà de 12

mois*. Ainsi, l'UNAF milite pour une augmentation du niveau de l'indemnisation des congés parentaux au cours des premiers mois de vie de l'enfant, à un niveau tel que le propose la directive européenne sur la conciliation vie familiale et vie professionnelle. Une telle proposition est en cohérence avec le consensus scientifique (souligné par la commission des 1000 jours et par l'IGAS), qui juge que lorsque l'enfant a moins d'un an ou 6 mois, l'accueil en collectivité n'est pas bénéfique.

L'UNAF serait favorable à ce que soient décloisonnés les modes d'accueil pour s'adapter aux besoins et rythmes de l'enfant dans une logique de parcours de l'enfant et celles visant à mixer l'accueil par les parents, l'accueil formel individuel et collectif trop souvent encore opposés les uns aux autres.

Concernant les restes à charges pour les familles en EAJE, la contribution nette des familles est en moyenne à 11% du coût pour un EAJE (en moyenne 1836 euros par an), 21% pour un assistantat maternel (en moyenne 2340 euros par an). **Il conviendrait donc de rapprocher les restes à charges et taux d'effort pour les familles à rapprocher entre EAJE et Assistant maternel.**

S'agissant enfin de la gouvernance, l'Unaf est favorable à l'identification d'un chef de file pour attribuer une compétence petite enfance à un acteur identifié (communes, intercommunalités, État/communes) et à créer un droit pour les familles à une place d'accueil dans un premier temps aux enfants de plus de deux ans ou au public prioritaire puis à terme à l'ensemble des familles.

Plus généralement : nous recommandons de construire une politique de conciliation vie familiale – vie professionnelle de moyen terme avec :

Une législation mise en conformité avec la directive européenne sur la conciliation (pour l'équilibre des temps) :

- Augmenter l'indemnisation des 6 premières semaines de congé parental pour chaque parent dans une première étape comme l'impose la directive européenne pour aboutir progressivement à 4 mois indemnisés par parent couvrant ainsi avec les congés maternité et paternité la première année de l'enfant comme dans les pays scandinaves.
- Instauration d'un « right to request » pour les salariés (présence d'enfants ou situation d'aidance) : droit de demander à son employeur un aménagement de son temps de travail pour motif spécifiquement familial

S'inscrire dans un projet décennal (loi cadre) de création d'un service public de la conciliation vie familiale – vie professionnelle avec comme objectif qu'aucun parent ne perde son contrat de travail du fait de ses responsabilités familiales :

- Créer progressivement une compétence obligatoire de l'accueil de la petite enfance
- Instaurer progressivement un droit opposable des parents à l'accueil du jeune enfant

*http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/essentiel_190_Barom%C3%A8tre%20petite%20enfance.pdf#page=3

Questionnaire complémentaire sur les conséquences de la crise sanitaire

1. Dans quelle mesure pensez-vous que la situation sanitaire actuelle altère ou renforce la place des familles dans la société française ?
2. Quel rôle pensez-vous que la famille, comme cellule sociale de base, a joué dans la gestion par les Français du confinement ?

Réponse de l'Unaf sur les deux questions :

Les familles ont tenu face à la crise et ont permis à la société de tenir

Le confinement et ses suites ont fortement mobilisé les familles. Ce sont les familles qui ont pris le relais, avec l'appui des enseignants, pour suivre pédagogiquement les enfants ; ce sont les parents, privés de crèches, d'accueil de loisirs, d'école, de cantine, qui ont dû cumuler télétravail et garde des enfants, alors que certaines solidarités familiales (grands-parents) disparaissaient ; ce sont les aidants familiaux qui ont parfois dû cohabiter avec leurs proches vulnérables (enfants en situation de handicap, personnes âgées dépendantes) pendant le confinement ou réorganiser leur prise en charge. Les familles ont accueilli les étudiants et jeunes adultes de retour chez eux pendant le confinement. Les familles ont donc fait face, et montré qu'elles étaient un maillon indispensable de la solidarité dans le pays.

Toutefois la crise a fragilisé certaines d'entre elles : il faut des actions pour prévenir les risques d'appauvrissement.

Des tensions et des conflits ont pu émerger ou s'exacerber, voire déboucher sur des violences. Des services existent pour apaiser ces tensions (médiation familiale, espaces de rencontre...) ou traiter les violences. Ils doivent être renforcés et pleinement mobilisés dans une logique préventive.

Parallèlement, les coûts liés au confinement (absence de cantine, équipement numérique, retour d'un proche au domicile) et surtout les baisses de revenus du travail (chômage partiel, non-renouvellement des contrats de travail) pèsent sur les budgets des familles, notamment ceux qui étaient déjà fragiles avant la crise. Des actions de prévention de surendettement sont indispensables.

Mais, au-delà de ces urgences, il faut miser sur les familles pour faire repartir le pays

Outre la poursuite du combat contre l'épidémie, les pouvoirs publics sont confrontés à quatre enjeux pour en surmonter les conséquences : permettre aux travailleurs de réinvestir autant que possible leur emploi ; relancer l'investissement et la consommation des ménages ; tirer les leçons de la crise sanitaire pour adapter notre système de soins et de prise en charge des personnes âgées ; rescolariser les enfants et réparer les inégalités et retards scolaires accumulés. Tous ces enjeux concernent en premier lieu les familles.

La fermeture des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), des écoles et des accueils de loisirs a rappelé au monde du travail le poids des responsabilités qui pèsent sur les parents. Si les écoles, accueils de loisir et EAJE continuent d'être partiellement ouverts, ce qui va placer les parents devant un véritable casse-tête : l'Unaf alerte sur les risques d'éviction des parents de l'emploi. Les mères et les familles monoparentales, mais aussi les pères en seront les victimes, aux dépens de l'économie. L'Unaf appelle les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à organiser rapidement une négociation sociale systématique sur les enjeux de conciliation vie familiale – vie professionnelle. Dans un contexte de probable évolution de nos modes de travail et d'articulation avec la vie familiale (développement du télétravail et de la numérisation dans certains secteurs d'activité), le monde du travail doit se saisir de cet enjeu. Nous appelons aussi les pouvoirs publics à transposer de façon ambitieuse la directive européenne sur la conciliation vie familiale – vie professionnelle, pour relancer des initiatives de politiques publiques dans ce domaine.

La famille est une unité de consommation et d'investissement : cela nécessite de la confiance. Les coupes socio-fiscales massives opérées à partir de 2011 ont particulièrement touché les familles avec enfants par manque de considération pour les charges familiales quel que soit le niveau de revenu. Cela a probablement joué un rôle dans la difficulté pour rétablir la confiance et dans la dégradation de la démographie du pays. Pour l'Unaf, les décisions sociales et fiscales doivent systématiquement tenir compte des réalités de vie des ménages, donc de leurs charges de famille. Les aides d'urgence versées le 15 mai aux familles modestes, sont un premier pas puisqu'elles tiennent enfin compte de la composition familiale. Il importe que ce soit désormais le cas pour l'ensemble des décisions sociales et fiscales. C'est une question d'équité et d'efficacité.

3. Pensez-vous que l'impact de l'épidémie sur les familles plaide pour un renforcement de la politique familiale française ? Pour son évolution ?

Réponse de l'Unaf :

La crise de 2008 s'est soldée par des mesures successives pour réduire les déficits par des mesures d'économies, ce qui a abouti avant même la crise sanitaire, au mouvement des gilets jaunes. Aujourd'hui, cette approche retenue en 2008 ne peut être opérante au risque de retenir des mesures contreproductives d'une politique familiale qui recule. La politique familiale permet de travailler, de consommer et il faut donc ne pas aller dans les mêmes travers que ceux appliqués avant :

- Ponctions fiscales ne tenant pas compte des niveaux de vie des contribuables car aveugle aux charges familiales. Un travail que nous avons commandé à l'OFCE, qui a donné lieu à une colloque à l'Assemblée Nationale en janvier 2020 a montré que l'on a fait peser une charge bien plus importante sur les ménages avec enfants par rapport aux ménages sans enfants dans certaines catégories sociales ... ou l'inverse dans d'autres. C'est incohérent et injuste. L'Unaf insiste sur le fait que, s'il doit y avoir un effort socio-fiscal, il tienne absolument compte de la charge d'enfants et plus généralement du niveau de vie : à niveau de vie égal doit correspondre un effort égal.
- rabet sur les prestations ou sur les services publics (santé..). Ces rabots multiples (PAJE, congé parental, allocations...) sans ligne directrice ont cassé l'efficacité de ces politiques et la confiance. Concernant la politique familiale, la branche Famille était en excédent de 1 Milliard d'euros d'excédent en 2019 mais avec une chute forte des naissances et une dégradation des indicateurs de conciliation car les coupes ont affecté les résultats de la politique familiale. Il convient donc de s'interroger non seulement sur le coût d'une politique mais aussi sur son efficacité. A moyen terme, une baisse d'efficacité génère des coûts supplémentaires.

Nous retenons 2 priorités pour l'après-crise et le moyen terme :

⇒ Se donner les moyens de remettre la France au travail : c'est notre priorité absolue tout en étant très compliqué pour les parents qui cumulent actuellement télétravail (voire travail), école à la maison, garde des enfants, tout en sachant que cela pèse plus lourdement sur les mères. Des actions spécifiques doivent être mises en œuvre spécifiquement à l'attention des parents à l'image de ce qui a été décidé en matière de chômage partiel à compter du 1^{er} juin 2020 pour les parents.

Nos propositions sur ce point :

- Adresser un message aux employeurs pour qu'ils fassent preuve de compréhension et reconnaissent qu'il n'est pas toujours possible aux parents d'être aussi productifs quand on a des enfants avec soi (en télétravail) ou qui risquent de l'être à tout instant.
- Demander, voire légiférer, pour que les partenaires sociaux posent explicitement, dans toutes les négociations en cours et à venir d'ici l'automne, la question de la conciliation vie parentale / professionnelle et de négocier sur ce sujet.
- Rappeler les obligations des employeurs en termes d'égalité femme-homme.
- Etendre le complément mode de garde au-delà de 6 ans et/ou prendre en compte les frais de garde d'enfant dans les frais professionnels pendant la période d'urgence sanitaire.
- Donner une accélération aux crèches à vocation d'insertion professionnelle pour les demandeurs d'emploi avec enfant.
- Prévoir les possibilités de chômage partiel en dernier recours pour les parents, télétravailleurs ou non, qui n'ont aucune autre solution pour préserver leur temps de travail. Réfléchir à rendre ce chômage partiel « de droit » pour les télétravailleurs parents de jeunes enfants (voire d'écoliers de primaire).

⇒ Favoriser consommation et investissement en donnant confiance

L'OFCE et la Banque de France annoncent que le confinement a généré une « épargne forcée » de l'ordre de 55 à 63 Milliards d'euros pour les ménages. Si l'on veut que cette épargne soit consommée ou investie au profit du redémarrage de l'économie, il faut que les familles aient confiance. Le gouverneur de la Banque de France le reconnaît lui-même : « (Mais) pour que les Français aient envie de dépenser cette épargne accumulée plutôt que de la thésauriser, « la question prioritaire, c'est la confiance ».

Certes, cette confiance dépendra beaucoup de la question sanitaire mais pas seulement : aussi sur les autres aspects de la politique socio-économique.

La politique familiale ne doit pas être vue uniquement sous un angle social, de réparation des vulnérabilités. La politique familiale est un outil économique de relance et de confiance.

L'indexation des prestations familiales dans le PLFSS 2021 sur l'inflation doit redevenir la règle.

Le retour à l'indexation des prestations sur les prix à la consommation sera un mécanisme d'autant plus indispensable, si l'inflation repart. Prendre soin des familles, protéger leur niveau de vie, devra être une priorité pour notre pays.

Un des enjeux sera notamment de relancer l'accession à la propriété. La construction s'est effondrée de 70%...cela va être un enjeu majeur de donner aux ménages la possibilité d'investir dans l'accession, alors que la Banque de France a fortement durci les conditions d'octroi. La concertation à venir sur ce sujet ne doit pas se conduire avec les seuls promoteurs mais aussi avec la représentation familiale.

⇒ Au-delà de ces mesures d'urgence, une prise en compte par les employeurs de la nécessaire conciliation vie familiale-vie professionnelle pour leurs salariés-parents va devoir se traduire dans les faits. Le temps passé en famille pendant le confinement avec le télétravail a permis de gagner du temps en famille notamment sur le temps de transport. Une évolution de la politique familiale sur ce point est certainement à anticiper.

4. Pensez-vous que le rôle des familles, en terme de solidarités entre ses membres, doit être mieux reconnu ? Selon quelles modalités ?

Réponse de l'Unaf :

Voir la réponse à la question 12 ci-après.

5. L'aide financière exceptionnelle, mise en place pour les familles les plus modestes pour faire face à la crise actuelle, vous paraît-elle adaptée ?

Réponse de l'Unaf :

L'Unaf a salué cette aide financière exceptionnelle en notant que c'était une mesure -pour une fois et ça n'était pas arrivé depuis longtemps- familiarisée donc tenant compte des enfants. Nous en avons d'ailleurs fait un communiqué de presse avec un soutien personnel de Marie-Andrée Blanc dans un article du journal Le Monde.

<https://www.unaf.fr/spip.php?article26185>

https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/04/16/coronavirus-une-aide-exceptionnelle-pour-les-plus-demunis-mise-en-place_6036775_823448.html

L'Unaf s'interroge toutefois sur la coordination de cette aide avec les aides lancées par certaines collectivités locales (cf Villes de Paris et de Marseille par exemple) ou les « chèques d'urgence alimentaire » lancés par la délégation de lutte contre la pauvreté. Y a-t-il eu une concertation entre les différents acteurs peut-être pour que les aides ne se juxtaposent pas sur les mêmes publics mais se complètent et étendent un peu le périmètre de la mesure « CAF » ?

Sur le périmètre de l'aide exceptionnelle, l'Unaf aurait préféré une extension jusqu'à l'ensemble des familles allocataires de l'Allocation de rentrée scolaire.

L'Unaf note que l'Allemagne prévoit une aide de 300 € par enfant dans l'après-crise sanitaire montrant ainsi que l'aide aux familles peut être un point essentiel du plan de relance.

Par ailleurs, la CNAF nous a informé que « l'aide exceptionnelle de solidarité n'est pas juridiquement une prestation familiale. Par conséquent elle ne sera pas versée aux délégués aux prestations familiales dans le cadre de la MJAGBF. Il convient de noter sur ce dernier point que les Udaf gèrent autour de 9 500 MJAGBF appliquées par famille, soit près de 29 000 enfants concernés. Il serait nécessaire que les délégués aux prestations familiales puissent agir avec l'ensemble des revenus des familles et non pas seulement une partie d'entre eux. Est-ce qu'une modification est envisageable pour faciliter ce suivi budgétaire ?

6. Le versement d'une aide financière destinée à compenser la suspension des cantines scolaires, mise en place par certaines communes, pourrait-il être généralisé ?

Réponse de l'Unaf :

Avant même de se poser la question d'une généralisation des aides financières des communes pour compenser la suspension des cantines scolaires, peut-être faut-il revenir sur les manques ou les inégalités préexistantes à la crise sanitaire concernant les cantines scolaires.

L'Unaf en retient particulièrement deux :

- En 2014, l'Unaf avait publié une étude « Fiscalité et tarification des services locaux », qui nécessiterait peut-être d'être actualisée. Il n'en demeure pas moins Si la loi permet aux collectivités de pratiquer une tarification sociale modulée selon les revenus et la composition du foyer de l'élève, cette pratique demeure trop faiblement répandue. L'Unaf notait dans son étude menée auprès de 1 700 communes et EPCI que seulement 31 % des collectivités offraient un service de restauration scolaire à tarification différenciée.

Si l'intégralité des communes de plus de 100 000 habitants proposait en 2014 une tarification différenciée, ce n'était le cas que de 10 % des communes de 100 à 400 habitants.

- En 2016, le décret n° 2016-328 du 16 mars 2016 relatif aux bourses nationales de collège et aux bourses nationales d'études du second degré de lycée a abrogé, à compter de la rentrée 2016, l'article prévoyait les « remises de principe » aux frais de cantine et d'internat dont bénéficiaient avant les familles nombreuses ayant au moins trois enfants scolarisés en même temps dans le secondaire. Sur la foi des certificats de scolarité, les familles bénéficiaient de 20 % de remise pour trois enfants, 30 % pour 4 enfants, 40 % pour cinq enfants et de la gratuité pour six enfants.

7. Les différentes prestations familiales méritent-elles d'être réétudiées au regard de la crise que nous traversons ? Certaines prestations pourraient-elles être simplifiées afin d'améliorer leur lisibilité ?

Réponse de l'Unaf :

En période de crise, ce qui compte s'agissant des prestations monétaires c'est la stabilité. Ce point est primordial. Une réforme des prestations familiales n'est pas à engager ni à court, ni à moyen terme. Les prestations familiales viennent en secours aux familles et ont un effet de protection important.

A l'heure où certains services rendus aux familles ne sont pas opérants ou inaccessibles, cela réhabilite pleinement le rôle et la fonction protectrice des prestations familiales.

L'Allemagne l'a d'ailleurs bien compris. Dans le plan de relance de 130 milliards d'euros annoncé par la Chancelière Angela Merkel, il est prévu une allocation de 300 euros par enfant pour les familles.

8. La crise sanitaire a-t-elle selon vous été un révélateur de l'inégale répartition des tâches familiales et domestiques entre les femmes et les hommes ?

Réponse de l'Unaf :

Depuis le 13 mars dernier, les responsabilités familiales des 12 millions de parents d'enfants mineurs en emploi se sont considérablement alourdies, du fait de la fermeture des crèches, des écoles maternelles, écoles primaires, collèges, lycées. Or, le déconfinement fragilise encore davantage ces parents qui travaillent.

Depuis le 11 mai, c'est la réouverture des écoles et des crèches qui conditionne leurs modalités d'emploi ou d'accès au chômage partiel. Sauf que ces réouvertures s'annoncent extrêmement progressives, partielles et surtout très disparates selon les communes. L'impossibilité de recours aux grands-parents aggrave la difficulté de faire garder ses enfants (pour rappel, deux tiers des enfants de moins de 6 ans sont gardés au moins occasionnellement par eux). Alors que les employeurs pourraient croire à un retour rapide à la normale, cette situation complique considérablement l'organisation des parents et leurs possibilités de retour au rythme de travail antérieur. Or, rappelons que près de la moitié de la « population active en emploi » a des enfants d'âge scolaire ou gardés par une assistante maternelle ou en établissement d'accueil du jeune enfant.

9. Permettra-t-elle de s'orienter spontanément à l'avenir vers une répartition plus équilibrée ? Comment pourrait-on encourager efficacement une telle évolution des mentalités ?

Réponse de l'Unaf :

La période du confinement et plus largement la période d'état d'urgence sanitaire toujours en cours ont été révélatrices de la solidité des liens familiaux dans bon nombre de familles. Les familles fragilisées ont vu ces liens mis à rude épreuve.

L'Unaf, à l'heure du déconfinement progressif, où la reprise du travail est encouragée en même temps que la réouverture très limitée des écoles et collèges, a fait un appel aux employeurs et au Gouvernement en précisant dans un communiqué de presse :

<https://www.unaf.fr/spip.php?article26380>

« Si, dans ce contexte compliqué, les solutions miracles n'existent pas, cette question est aujourd'hui un point aveugle de la reprise d'activité : par exemple le guide du télétravail publié par le ministère du travail ne fait pas mention de la charge d'enfants qui sera pourtant une réalité encore pendant un certain temps.

L'Unaf appelle le Gouvernement à mobiliser toutes les énergies et les solutions possibles :

- Renforcer le message adressé par le Gouvernement aux employeurs pour qu'ils fassent preuve de compréhension et reconnaissent qu'il n'est pas toujours possible aux parents d'être aussi productifs quand on a des enfants avec soi (en télétravail) ou qui risquent de l'être à tout instant.
- Demander aux partenaires sociaux de poser explicitement la question de la conciliation vie parentale / professionnelle et de négocier sur ce sujet.
- Rappeler les obligations des employeurs en termes d'égalité professionnelle.
- Etendre le complément mode de garde au-delà de 6 ans et/ou prendre en compte les frais de garde d'enfant dans les frais professionnels pendant la période d'urgence sanitaire.
- Donner une accélération aux crèches à vocation d'insertion professionnelle pour les demandeurs d'emploi avec enfant.
- Prévoir les possibilités de chômage partiel ou d'arrêt de travail en dernier recours pour les parents, télétravailleurs ou non, qui n'ont aucune autre solution de conciliation. Réfléchir à rendre ce chômage partiel « de droit » pour les télétravailleurs parents de jeunes enfants (voire d'écoliers de primaire).

Réussir le déconfinement est un enjeu considérable qui suppose de prendre en compte la réalité de vie des personnes : avoir des enfants en est un élément majeur. L'Unaf appelle le Gouvernement et les employeurs à tenir compte de ces problèmes spécifiques aux parents que le déconfinement progressif peut aggraver. Permettons aux parents de reprendre le travail dans des conditions décentes ! »

Pour l'Unaf, l'évolution des mentalités passe par une reconnaissance plus importante des employeurs que leurs salariés sont parents et pour les hommes que leurs salariés sont des pères. Beaucoup de pères seraient favorables à prendre un congé parental, il faut donc leur permettre de le prendre. Les entreprises dans cette reconnaissance jouent aussi leur avenir et leur attractivité avec des salariés réalisant leurs besoins et attentes en matière de conciliation vie familiale et vie professionnelle.

10. Pensez-vous que cette crise pourrait également conduire à repenser la place du télétravail dans les habitudes françaises ?

Réponse de l'Unaf :

L'Unaf et le réseau des Udaf et des Uraf en qualité d'employeurs auront à se positionner sur cette question mais n'ont pas encore engagé de travaux en ce sens.

Le télétravail n'est pas fait pour s'occuper des enfants à la maison. Attention à ne pas lier télétravail et politique familiale. Le télétravail ne pourra concerner qu'une partie de la population car nous ne sommes pas dans la configuration du confinement. Il va certainement correspondre pour certains parents à une aspiration forte dont devront tenir compte les employeurs. Toutefois le télétravail veut dire travailler et cela ne peut remplacer d'autres évolutions nécessaires sur la conciliation vie familiale-vie professionnelle telles que les congés parentaux et les places d'accueil de la petite enfance. Le télétravail devra lui-même intégrer cette dimension de la conciliation.

11. La mise en place de dispositifs de « scolarité à distance » durant la période de confinement pourrait-elle être une piste pour développer de nouveaux types de soutien scolaire ?

Réponse de l'Unaf :

L'Unaf tient à souligner que l'Education nationale a été réactive dès le début de la crise et qu'il y a des ressources de qualité mises à disposition des parents et des élèves avec l'aide de France Télévision.

L'outil numérique a permis de mettre en lumière une offre culturelle gratuite diversifiée existante ou créée à l'occasion de la crise. Le numérique est devenu un outil jugé positivement par les parents, ce qui emportera une mutation des modalités pédagogiques pour l'avenir à court et moyen terme, permettant et nécessitant aussi un renforcement des liens parents-école.

L'Unaf a réalisé un questionnaire « flash » auprès des familles sur l'école à la maison pendant la période de confinement. Plus de 1800 familles de toute la France y ont répondu. Il permet de faire l'inventaire des situations dont les pouvoirs publics doivent être conscients dans les mois à venir. Par ailleurs, un sondage a été réalisé directement auprès des associations familiales. 56 associations familiales ont répondu, ce qui permet d'approfondir les réponses des familles.

1. Ce qu'il faut en retenir

Une note concernant les cours et l'accompagnement proposés par l'Ecole a été donnée par les parents. Celle-ci est au-dessus de la moyenne (3,8 sur 5) et l'Unaf peut saluer ici le travail des enseignants et des établissements scolaires pour assurer une continuité éducative pendant le temps de confinement.

Mais ceci n'empêche pas :

1. Des difficultés vécues par 66% des familles dans notre échantillon et 48% des parents craignent que leurs enfants n'aient pas pu bien continuer à bien travailler pendant cette période de confinement.
2. Les familles montrent aussi qu'elles ont dû fortement se mobiliser pour aider leurs enfants pour « l'école à la maison », ce qui a généré des difficultés de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle et de gestion du temps. Le stress et l'impact sur le travail qui peuvent en découler ne sont pas à négliger. 52% des familles de notre échantillon ont eu des difficultés à concilier travail et famille.

Les recommandations de l'Unaf sont donc les suivantes :

Développer davantage les relations des établissements scolaires avec les parents, en créant des moments d'échanges et de rencontres sur deux thématiques essentielles :

- Le soutien scolaire de l'enfant. Même si la situation a été exceptionnelle, les parents ont besoin de savoir comment accompagner leurs enfants dans leurs apprentissages.
- L'utilisation du numérique pour le scolaire : les parents ont besoin de savoir utiliser le numérique. Dans ce domaine un « échange de savoirs » pourrait avoir lieu entre les parents « sachant » et ceux qui sont moins à l'aise.

Uniformiser au sein d'une école, d'un établissement scolaire les usages numériques des enseignants. Ceux-ci ont aussi besoin de se former mais au-delà de cette formation, l'utilisation uniforme au sein d'une même école, de la même plate-forme, des mêmes outils pourrait simplifier la vie des familles. Un accord devrait être trouvé au sein du conseil d'école et un enseignant responsable des outils numériques chargé de veiller à sa mise à jour.

Il n'y a que 24 heures dans une journée. L'obligation légale éducative repose sur les seuls parents. Il faut renforcer le message adressé par le Gouvernement aux employeurs pour qu'ils fassent preuve de compréhension et reconnaissent qu'il n'est pas toujours possible aux parents d'être aussi productifs quand on a des enfants avec soi (en télétravail) ou qui risquent de l'être à tout instant.

https://www.unaf.fr/IMG/pdf/sondage_dv_ecole_a_la_maison_unaf_bis.pdf

12. Pensez-vous que cette crise pourrait modifier la vision des solidarités intergénérationnelles au sein des familles ?

Réponse de l'Unaf :

La crise sanitaire et le confinement ont interrogé, avec une gravité particulière, notre société sur les liens familiaux intergénérationnels. Aujourd'hui, la phase de déconfinement progressif met à l'épreuve les familles qui se trouvent toujours éloignées des grands-parents. L'Unaf vient de publier une enquête de l'observatoire des familles de l'Unaf et du réseau des Udaf, en partenariat avec la Cnaf, auprès des parents avant la crise, elle donne des repères précieux sur l'ampleur, l'importance, le sens donnés à ces liens avec les grands-parents.

https://www.unaf.fr/IMG/pdf/bro_8p_obs_familles_12-4.pdf

Des liens précieux, souvent indispensables

Les moments partagés entre enfants et grands-parents jugés nécessaires

Pour les 2/3 des parents, ce sont les moments partagés entre grands-parents et petits-enfants qui sont prioritaires, bien avant la transmission d'une expérience ou d'une mémoire familiale. Cette forte attente se heurte aux réalités : plus d'1/3 de leurs répondants pensent que leurs enfants souhaiteraient davantage de relations avec leurs grands-parents. L'éloignement géographique, le manque de disponibilité et la mésentente, créent des obstacles à ces relations.

Les technologies numériques omniprésentes aujourd'hui sont encore peu utilisées dans les relations enfants/ grands-parents, sauf lorsque les relations sont déjà assez fortes. De façon générale, les grands-parents maternels sont davantage sollicités que les grands-parents paternels : le lien avec la lignée paternelle - structurellement plus fragile - est particulièrement menacé lorsque le parent est isolé.

L'aide financière des grands-parents

Autre dimension importante des relations avec les grands-parents : les solidarités. La moitié des parents répondants ont bénéficié d'aides financières de la part des grands-parents. Cette solidarité financière s'adapte aux besoins des familles mais aussi aux moyens des grands-parents : elle est plus fréquente pour les familles monoparentales et moins fréquente lorsque les parents

appartiennent à une fratrie plus nombreuse. Ces aides sont surtout indispensables pour faire face aux dépenses de logement : accession à la propriété ou dépenses de loyers. Les aides prennent aussi la forme de services : ¾ des parents interrogés en ont bénéficié. La garde des enfants est - de loin - la forme principale d'aide. Surtout, elle est vécue comme « indispensable » en particulier en cas de maladie de l'enfant, le mercredi et le soir après l'école.

Une aide qui doit être reconnue pour ne pas être davantage fragilisée

Encore limitées aux raisons familiales impérieuses, les retrouvailles avec les grands-parents sont, pour certaines familles, encore empêchées. La crise sanitaire a créé des distances inédites révélant toute l'importance des liens affectifs et des solidarités concrètes qui lient les familles avec les grands-parents. Outre les liens affectifs, les aînés apportent des aides indispensables aux familles, au quotidien et pour passer des caps difficiles (prêt, logement, garde d'enfant...). En creux, on comprend la difficulté accrue pour les familles qui ne peuvent pas bénéficier de ces soutiens du fait de la séparation, de l'éloignement, de l'activité professionnelle, de la maladie ou du décès.

A plus long terme, l'Unaf alerte sur l'importance et la fragilité de ces solidarités informelles qui méritent d'être mieux connues pour être préservées : l'allongement de la durée d'activité professionnelle ou la sollicitation plus forte des jeunes retraités comme « aidants » de leurs propres parents peuvent par exemple affaiblir ces solidarités. Ces réalités très concrètes devront être prises en compte dans les réflexions à venir, tant pour les politiques du grand âge que pour les politiques familiales.