

Fiche d'information

La politique de la famille

Les premiers débats sur la nécessité d'une politique de la famille sont apparus en France dès le XIX^e siècle. Ils ont abouti en 1939, à la formulation du code de la famille qui, pour la première fois, a institutionnalisé l'existence d'une réelle politique familiale et, notamment, la réforme des allocations familiales. Cette politique sera intégrée dans le système de Sécurité sociale et considérablement élargie par les ordonnances de 1945. Aux objectifs natalistes et "traditionalistes" d'avant-guerre viennent progressivement s'ajouter des préoccupations sociales, avec la création du quotient familial dans la loi de finances du 31 décembre 1945, qui répond à un souci de justice redistributive, puis en 1946, lorsque les allocations familiales sont indexées sur un salaire de référence et massivement majorées. Plus tard, les années 70 marquent un nouveau tournant avec l'introduction de la mise sous conditions de ressources de certaines prestations sociales. Dès lors, la politique familiale s'adresse prioritairement aux familles les plus démunies.

Aujourd'hui, la politique familiale a dû naturellement s'adapter aux changements profonds que connaît la famille. En effet, le modèle des années 60, fondé sur le mariage et les enfants s'est progressivement modifié et tend à s'effacer au profit de plusieurs modèles, issus des mutations de la société, à l'œuvre depuis 30 ans.

Il s'agit, en premier lieu, de la baisse du nombre de mariages et de l'augmentation des unions libres. En effet, le nombre de mariages a diminué de 39 % entre 1972 et 1992, si bien que le taux de nuptialité est passé de 6,2 pour mille en 1980 à 4,9 en 1997. Parallèlement le nombre de couples non mariés est devenu considérable (4,2 millions de personnes sur les 29,4 personnes vivant en couple). L'augmentation des divorces et des séparations constitue le second trait majeur des deux dernières décennies : on compte 22,5 % de divorces en 1980 pour 38,3 en 1996.

Ces deux évolutions s'accompagnent naturellement d'une augmentation des familles monoparentales, c'est-

à-dire des ménages constitués par un parent et un ou plusieurs enfants, et des familles recomposées, c'est-à-dire des ménages constitués par un couple dont l'un des conjoints au moins a un passé matrimonial et la garde d'un de ses enfants. D'après une étude de l'INSEE de 1996, il existe en France 15 % de familles monoparentales, dont l'écrasante majorité est dirigée par une femme. Ces femmes isolées avec des enfants connaissent une précarité importante, avec un taux de chômage de plus de 20 % et de faibles revenus pour celles qui ont un emploi.

D'autre part, la baisse de la fécondité (1,9 enfant par femme en 1980 ; 1,7 en 1999) et l'augmentation du nombre de naissances hors mariage (11,4 % des naissances en 1980 ; 37,6 en 1996) constituent également des changements importants.

Enfin, l'augmentation du travail salarié des femmes et par conséquent des couples où les deux conjoints ont une activité professionnelle est venue bouleverser le modèle conjugal, par l'accès progressif des femmes à un statut d'égalité avec les hommes au sein du couple et à l'atténuation du lien systématique effectué entre l'homme et le chef de famille.

La politique familiale française d'aujourd'hui se doit de tenir compte des visages divers de la famille en étant présente dans l'ensemble des politiques publiques. C'est la raison d'être du ministère délégué à la Famille et à l'Enfance créé en mars 2000 et précédé par la Délégation interministérielle à la famille.

Les dispositifs existants visent à aider toutes les familles, tout en concentrant des efforts particuliers sur les familles à faibles ressources et sur les familles nombreuses, avec trois objectifs majeurs : l'équité sociale, par des aides fiscales ou sociales de compensation des charges de famille ; la redistribution par le développement de prestations sous conditions de ressources et le renouvellement des générations.

Ainsi, les prestations familiales, que gèrent les **caisses d'allocations familiales** (CAF), constituent, en quelque sorte, un revenu de complément compensant une partie des charges supportées pour élever les enfants. En outre, l'action sociale des caisses, qui s'inscrit dans la politique familiale, est centrée sur la famille et les enfants.

Toutefois, les prestations familiales, composantes peut-être les plus visibles et donc les plus connues de la politique familiale, sont loin d'en constituer le seul élément.

D'autres dispositions ont des conséquences importantes en matière de redistribution des revenus entre ménages de caractéristiques différentes : le **quotient familial** conduit à ce que le calcul de l'impôt dépende de la composition familiale. **Les pensions de vieillesse** peuvent faire l'objet de majorations pour les mêmes raisons. **Enfin, l'aide sociale**, qui constitue l'essentiel des dépenses départementales d'action sociale, apporte une aide aux familles et aux enfants en difficulté.

Au cours de ces dernières années les priorités de la politique de la famille se sont inscrites à l'occasion des Conférences annuelles de la famille. Ces rendez-vous ont permis d'annoncer des mesures concrètes et d'ouvrir des chantiers et perspectives de travail pour répondre aux préoccupations majeures des familles :

- aider les parents à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ;
- faciliter le retour vers l'emploi des mères désirant retravailler ;
- aider les familles à mieux se loger ;
- soutenir les parents dans leur rôle ;
- adapter le droit aux évolutions des familles.

Aider les parents à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle

La conciliation entre l'activité professionnelle et la vie familiale est devenue une question réelle au cours de ces dernières années, du fait de l'augmentation de l'activité des femmes, mais aussi de l'évolution du marché du travail. La naissance et l'éducation d'un enfant

entraînent évidemment des changements dans les modes de vie d'une famille, tant au plan financier qu'organisationnel.

La politique familiale consiste ici à aider les parents à réussir dans le même temps l'éducation de leurs enfants et leur parcours professionnel. Ainsi, les sommes importantes consacrées par les prestations sociales pour la petite enfance sont-elles destinées, soit à diminuer les frais de garde, soit à permettre aux parents d'assurer eux-mêmes la garde de leurs enfants.

L'Allocation parentale d'éducation, qui représente 18 milliards de francs, est versée sans condition de ressources lorsqu'un des parents ayant exercé une activité professionnelle d'au moins deux ans décide de l'interrompre pour élever ses enfants, et à condition que l'un des enfants ait moins de 3 ans.

9 milliards de francs sont affectés à l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée qui s'adresse aux parents dont les enfants de moins de 6 ans sont gardés au domicile d'une personne qu'ils emploient à cet effet.

1,6 milliard est dépensé pour l'Allocation de garde d'enfant à domicile qui prend en charge une partie des cotisations sociales et patronales pour les parents qui emploient une garde d'enfant à domicile.

En outre, en 1999, la Caisse nationale des allocations familiales a dépensé 5,3 milliards pour les modes d'accueil collectifs en 1999.

Enfin, l'Allocation pour jeune enfant, de 991 francs par mois, est versée sous conditions de ressource et représente au total 17 milliards de francs par an. D'autres aides spécifiques existent, ainsi l'Allocation de rentrée scolaire, également versée sous conditions de ressources, et le Complément familial qui est versé aux familles nombreuses dont les enfants ont plus de 3 ans ; il a représenté 9,6 milliards de francs en 1999.

Toutefois, la question de la garde d'enfant en bas âge demeure souvent un problème car l'offre d'équipements d'accueil qui leur sont destinés reste insuffisante. 9 % seulement des 2,2 millions d'enfants de moins de trois ans, bénéficient des dispositifs d'accueil collectif et près d'un quart d'entre eux, soit 500 000, a recours à d'autres modes de garde tels que par le voisinage ou la

famille (au sens large). Enfin, parmi ceux dont les deux parents (ou le parent unique) travaillent, moins de 20 % peuvent accéder à une place d'accueil.

Dans ce contexte, **un plan de soutien à la création de places dans les établissements d'accueil collectifs de la petite enfance** vient d'être lancé. Une enveloppe de 1,5 milliard de francs d'aides à l'investissement permettra l'accueil de 40 000 enfants supplémentaires dans des crèches, haltes-garderies, ou autres modes de garde innovants. Ce plan s'accompagne de la **publication d'un décret concernant l'amélioration de l'accueil collectif des jeunes enfants**. Il valorise le rôle des parents, clarifie les procédures d'agrément, favorise l'élargissement des horaires d'ouverture et améliore la capacité d'accueil et d'encadrement.

Le Gouvernement vient aussi de décider **une réforme de l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)** qui permettra aux familles modestes, les plus exposées aux emplois précaires et flexibles, d'avoir accès aux modes de garde individuels par nature plus souples. La réforme consiste en une augmentation modulée de la prestation en faveur des familles à revenus modestes ou moyens (soit une dépense nouvelle de 500 MF en 2001). Ce sont ainsi 100 000 à 120 000 familles qui devraient bénéficier d'une aide plus avantageuse sur les 490 000 familles actuellement allocataires. Le nombre de familles utilisatrices de ce mode de garde devrait augmenter à terme de 30 à 40 000.

Faciliter le retour à l'emploi des mères désirant retravailler

La progression de l'activité professionnelle féminine est une des mutations qui a le plus influencé les modes de vie familiaux depuis plusieurs décennies. Ce phénomène est une donnée irréversible du fait de la conjonction de multiples facteurs (hausse des niveaux de formation, maîtrise de la fécondité, évolution des mentalités, évolution des rôles des parents, nature des activités exercées...) et concerne toutes les classes d'âge et les catégories socio-professionnelles.

La progression de l'activité des femmes ayant plusieurs enfants en bas âge est forte et l'image de la "femme-mère au travail" constitue aujourd'hui une réalité.

Dans un contexte où le taux de chômage des femmes est plus élevé que celui des hommes, des difficultés sont constatées à la fin du congé parental ou de l'allocation parentale d'éducation. C'est pourquoi la Conférence de la famille du 7 juillet 1999 avait décidé de permettre aux femmes qui reprennent une activité professionnelle, après une interruption liée à la maternité, de bénéficier d'un accompagnement personnalisé ; cette mesure est effective depuis le début de l'année 2000.

Puis, la Conférence de la famille du 15 juin 2000 a décidé de mettre en place **une aide incitative à la reprise d'activité des femmes** qui souhaitent retravailler. Cette mesure est effective depuis le 15 juillet 2000. Elle prend la forme d'une prime de 2 000 à 3 000 F versée par l'ANPE au moment de la reprise d'un emploi salarié, de la création d'une entreprise ou d'une entrée en formation. Temporaire, elle est destinée à celles qui ont au moins un enfant de moins de six ans dont elles assuraient elles-mêmes la garde et dont la rémunération n'excède pas 8 500 F par mois. Cette aide concerne également les femmes demandeuses d'emploi non indemnisées, dont les bénéficiaires de minima sociaux (RMI, allocation de parent isolé, allocation veuvage), les femmes bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité ou de l'allocation d'insertion.

En outre, l'**Allocation parentale d'éducation, est maintenue temporairement en cas de reprise d'activité**. Pour faciliter le retour à l'emploi grâce à une durée d'éloignement moindre du marché du travail, ce dispositif est fondé sur le cumul de l'allocation et d'un revenu d'activité, pendant une durée de deux mois entre le 18^e et le 30^e mois de l'enfant.

Aider les familles à mieux se loger

Parce que le foyer est indispensable à une vie de famille équilibrée, le Gouvernement a pris des mesures pour

aider les familles à mieux se loger et pour simplifier les aides au logement.

Les aides personnelles au logement (versées à 6,3 millions de ménages pour un coût annuel de 80 milliards de francs) permettent d'alléger la dépense de logement des ménages défavorisés ou modestes. Toutefois, elles étaient fondées, jusqu'à une période très récente, sur un dispositif complexe et inéquitable, les revenus du travail étant traités de façon moins favorable que ceux des minima sociaux. Ainsi par exemple, un célibataire ayant un emploi à temps partiel, dont le salaire est équivalent au niveau du Revenu minimum d'insertion (RMI) perçoit une allocation inférieure à celle d'une personne sans emploi, bénéficiant du RMI.

Aussi, dans le cadre de la Conférence de la famille du 15 juin 2000, le Gouvernement a-t-il décidé **d'instituer un barème unique des aides au logement** qui fera bénéficier les ménages modestes d'une amélioration sans précédent de ces aides. Ce barème unique permettra un traitement unifié des ressources quelle que soit leur nature.

Pour 1, 2 million d'allocataires, le gain mensuel sera supérieur à 200 F. Il sera compris entre 50 et 200 F pour 1,6 million d'entre eux.

En moyenne, le gain annuel sera d'environ 1 300 F par allocataire, soit une augmentation de plus de 10 % de l'aide versée.

Près de 4,8 millions de locataires seront concernés par cette mesure dont le coût total est estimé à 6,5 milliards de francs.

Aider les parents à mieux exercer leurs responsabilités

Le rôle des parents est capital dans l'épanouissement des enfants, dans la construction de repères et dans la transmission de valeurs qui leurs sont indispensables. Ce rôle est difficile à tenir, en particulier lorsqu'il se conjugue avec des difficultés d'ordre financier, social ou personnel. Aussi, les pouvoirs publics français ont-ils mis en œuvre une série de mesures afin d'aider les familles à remplir ce rôle éducatif dans

les meilleures conditions possibles, parce qu'au-delà de l'école, l'éducation repose sur la spécificité de la relation entre chaque parent et chaque enfant.

Lors de la Conférence de la famille du 12 juin 1998, le Gouvernement s'est ainsi engagé à développer **des "réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents"** dont l'objectif est de répondre aux besoins concrets des familles et de soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives. Ces réseaux ont été mis en œuvre par la circulaire et la charte du 9 mars 1999. Il s'agit de structures permettant aux parents d'échanger leurs expériences et de bénéficier du soutien de professionnels (psychologues, pédiatres, assistantes sociales, enseignants, etc.), notamment pour la prise en charge de certains dysfonctionnements familiaux ou des difficultés de l'enfant, mais aussi afin de développer la médiation familiale. Les premiers bilans montrent que ces réseaux répondent bien aux objectifs qui leur avaient été fixés.

Aider les parents, c'est aussi veiller à **faciliter l'implication des familles dans l'école**. Depuis 1989, les parents sont considérés comme "membres de la communauté éducative" et sont, à ce titre, partenaires de l'institution scolaire grâce à leur participation effective dans les instances administratives et pédagogiques. Depuis 1999, des dispositifs se mettent en place afin d'informer les parents et de mieux les associer au suivi et à l'orientation scolaires, à la lutte contre l'échec scolaire, mais aussi aux politiques de prévention de la violence à l'école. La santé scolaire et l'aménagement des temps scolaires et périscolaires sont également des domaines où l'intervention des parents est favorisée. Le contact entre les parents et les services publics qui accueillent des enfants ne doit cependant pas se limiter à l'école. Depuis la conférence de la famille du 7 juillet 1999, une dimension "politique familiale" est intégrée à la politique de la ville, à la formation des travailleurs sociaux et dans le fonctionnement de la Protection judiciaire de la jeunesse.

D'autre part, le fait de pouvoir accorder du temps à ses enfants est, dans tous les cas de figure, une exigence première.

Cet aspect prend un caractère impératif dans les cas extrêmes, notamment lorsqu'un enfant tombe gravement malade. La présence d'un de ses parents à ses côtés, de façon permanente ou quasi permanente est souvent indispensable.

C'est pourquoi, la Conférence de la famille du 15 juin 2000, a proposé de créer "**un congé de présence parentale**" assorti d'une allocation, dans les cas d'enfants gravement malades nécessitant des soins et une présence auprès de l'enfant. Son montant sera de 3 000 F par mois en cas de suspension totale de l'activité, de 1 500 F, en cas de passage à une activité à 80 % et de 2 000 F en cas de passage à une activité à 50 %. La durée du congé et de l'allocation serait de trois mois renouvelables. À ce terme, l'allocation d'éducation spécialisée, qui existe déjà prendra le relais.

Enfin, la Conférence de la famille du 15 juin 2000 a décidé de mettre en œuvre de manière effective le **principe de l'autorité parentale partagée et la valorisation du rôle des pères**, qui bien que juridiquement établis, rencontrent des difficultés d'application sur le terrain.

Adapter le droit aux évolutions des familles

Le Gouvernement présentera avant la fin de l'année 2000 les projets de loi nécessaires à une réforme du droit de la famille pour l'adapter aux évolutions de la cellule familiale. Il répondra ainsi, aux attentes des juristes et des justiciables pour rendre le droit de la famille plus simple et plus lisible, plus adapté aux modes de vie sociaux et familiaux

et pour fixer des repères pour les évolutions à venir.

Les propositions sont le fruit des rapports d'experts et de parlementaires et des consultations faites par le ministère de la Justice, dans les milieux judiciaires et associatifs. Elles porteront sur quatre grands domaines : la filiation ; le mariage ; le divorce et l'organisation de la vie familiale.

En matière de filiation, il s'agira d'aboutir à une égalité totale des droits entre les enfants, en supprimant les distinctions entre filiations légitime, naturelle et adultérine. Ainsi, le statut des enfants ne résultera plus des choix de vie de leurs parents au moment de la naissance.

Il conviendra aussi de faciliter l'établissement de la filiation de l'enfant, notamment en valorisant les reconnaissances d'enfants nés hors mariage (privilégier les reconnaissances conjointes, consacrer l'acte de reconnaissance) et en harmonisant les délais applicables aux actions judiciaires relative à la filiation.

En matière de mariage, le changement de régime matrimonial ne serait plus soumis à homologation judiciaire, tandis que les libéralités entre époux seraient dorénavant irrévocables.

En matière de divorce, la réforme tendrait à simplifier la procédure et à supprimer ce qui, en cours d'instance, génère des conflits entre époux.

En matière d'organisation de la vie familiale, les accords entre parents ou entre époux seraient valorisés, par exemple, par le biais d'un plus fréquent recours à la médiation familiale et par la possibilité de décider de la résidence alternée des enfants de parents séparés.

Par ailleurs, en ce qui concerne la **recherche des origines**, le ministère délégué à la Famille et à l'Enfance poursuivra la réflexion et les consultations entreprises sur la réversibilité du secret des origines, sur les cas et conditions dans lesquelles pourraient être organisés, limités, ou levés ces secrets. Un Conseil national des origines pourrait être créé. Cette réflexion, indépendante de la question de l'établissement de la filiation est effectuée en relation avec les associations de pupilles, des femmes ayant accouché sous X (c'est-à-dire dont le nom n'apparaît pas sur l'acte de déclaration de la naissance de l'enfant), des familles adoptives, des juristes, sociologues et ethnologues...

En conclusion

La politique familiale française d'aujourd'hui est transversale et multiforme. Elle a, au-delà d'un ensemble de prestations, d'allocations et de mesures de redistribution, l'ambition d'aider tous les parents à assumer leur rôle. Elle s'adresse aux familles en prenant en compte la réalité de leur diversité et de leurs mutations.

Outre l'État, la politique familiale implique les organismes de Sécurité sociale, les collectivités territoriales (communes, départements, régions), les associations et les partenaires sociaux. Elle est mise en œuvre, aussi, par de nombreux professionnels. Tous sont impliqués dans une politique partenariale, sous l'impulsion d'un Gouvernement qui constitue une force de propositions et de réformes d'envergure. ■