



Inspection générale
des affaires sociales
RM2010-034P

Contrôle général économique
et financier
N° 10-02-06

Bilan qualitatif et perspectives d'évolution du supplément familial de traitement (SFT)

RAPPORT
(Extrait)

Sommaire

SYNTHESE	3
RAPPORT	9
1. ETAT DES LIEUX.....	9
1.1. Cadrage.....	9
1.1.1. Le SFT est juridiquement un élément de la rémunération, mais qui présente des caractéristiques de prestation sociale.....	9
1.1.2. Le SFT est composé d'une part fixe et d'une part variable enfermée dans les limites d'un plancher et d'un plafond de revenus.....	10
1.1.3. Une composante de la rémunération pouvant représenter plus de 100 points d'indice.....	11
1.1.4. Une dépense concentrée sur les familles de 2 et 3 enfants.....	12
1.1.5. Un montant moyen annuel versé proche du plancher.....	13
1.1.6. Les fonctionnaires de catégorie C sont légèrement mieux représentés dans la tranche un enfant que dans les autres.....	13
1.1.7. Le SFT ne compense que faiblement la baisse de niveau de vie associée au nombre d'enfants.....	14
1.2. Le SFT n'est pas le seul avantage familial dont bénéficient les fonctionnaires.....	15
1.2.1. Les prestations familiales à compter du premier enfant.....	15
1.2.2. Les allocations à compter du deuxième enfant.....	16
1.2.3. Les allocations à compter du troisième enfant.....	16
1.2.4. Les autres avantages et prestations attachés à la parentalité dont bénéficient les fonctionnaires.....	16
1.3. Une dépense de 1,5 Md€ pour les trois fonctions publiques.....	17
1.3.1. Une réduction du nombre de bénéficiaires depuis 2006.....	18
1.3.2. Un bénéficiaire sur cinq a vu sa situation modifiée en 2009.....	18
1.4. Les règles de cumul du SFT confrontées à l'évolution de la famille.....	19
1.5. Les initiatives dans le secteur privé reposent sur des services plus que des suppléments de salaire.....	19
1.5.1. Une politique orientée vers les services.....	19
1.5.2. Des politiques qui font l'objet de soutien par la dépense fiscale pour 60 ME.....	20
2. CONTRAINTES ET GRILLE DE LECTURE DES SCENARII	20
2.1. Une réforme applicable dans les trois fonctions publiques.....	20
2.2. Réformer à coût constant.....	21
2.3. Cibler les réformes pour que les fonctionnaires disposant des indices les plus faibles en soient les bénéficiaires.....	21
2.4. Limiter le nombre d'agents qui pourraient s'estimer pénalisés.....	21
2.5. Apprécier les gains et pertes sur l'ensemble de la période de versement.....	21
2.6. Ne pas diminuer les droits en deçà du plancher actuel.....	21
2.7. Privilégier les familles les plus nombreuses notamment à compter du troisième enfant.....	22
2.8. Simplifier la gestion.....	22
2.9. Limiter la période transitoire.....	22

2.10.	<i>Privilégier la voie réglementaire à la voie législative</i>	22
2.11.	<i>La forfaitisation apparaît un axe majeur</i>	22
3.	LES DIFFERENTS SCENARI	23
3.1.	<i>Scénario 1 Supprimer le SFT et renforcer les politiques d'action sociale pour les fonctionnaires</i>	23
3.1.1.	Les avantages	23
3.1.2.	Les limites	23
3.2.	<i>Scénario 2 supprimer le SFT pour un enfant</i>	24
3.2.1.	Scénario 1-1 Sans contre partie	24
3.2.2.	Scénario 1-2 La transformation en prime à la naissance	25
3.3.	<i>Scénario 3 Verser un SFT d'un montant strictement proportionnel au nombre d'enfants</i>	25
3.3.1.	Les avantages	25
3.3.2.	Les limites	26
3.4.	<i>Scénario 4 Versement d'un forfait de 30 € pour un enfant et aligné sur les montants planchers actuels forfaitisés à compter de deux enfants</i>	26
3.4.1.	Les avantages	27
3.4.2.	Les limites	27
3.4.3.	Vérification des scénarii progressifs pour quelques cas types, secrétaire administratif, attaché d'administration centrale et professeur certifié	28

Rapport

1. ETAT DES LIEUX¹

1.1. Cadrage

1.1.1. Le SFT est juridiquement un élément de la rémunération, mais qui présente des caractéristiques de prestation sociale

- [23] L'indemnité pour charges de famille au profit des fonctionnaires dont le principe avait été admis par certaines administrations a été généralisée par une loi du 7 avril 1917. L'État a été ensuite imité par les entreprises dont certaines au lendemain de la première guerre mondiale ont décidé de verser un salaire plus important à leurs travailleurs chargés d'enfants. Ainsi l'État a-t-il été précurseur en matière de sursalaire.
- [24] La loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires² dispose dans son article 20 : « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires ».
- [25] Un décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié a fixé les modalités d'application de cette loi. Peuvent bénéficier du SFT les fonctionnaires stagiaires ou titulaires et les agents publics territoriaux non titulaires à partir du moment où ils relèvent d'un contrat de droit public. Ne peuvent pas bénéficier du SFT les agents rétribués sur la base d'un taux horaire ou à la vacation (assistantes maternelles, sapeurs-pompiers volontaires...) et ceux qui relèvent des règles du Code du travail ou d'une convention collective (art. 10) ». Le supplément familial de traitement est intégré au revenu imposable et soumis aux prélèvements fiscaux : CSG, RDS et contribution de solidarité.
- [26] De la rédaction de l'article 20 de la loi de 1983 il ressort que le supplément familial de traitement est un élément de la rémunération statutaire et non une prestation sociale. Cette lecture est confirmée à plusieurs reprises par la jurisprudence du Conseil d'Etat, notamment dans un arrêt Voyer du 15 mars 1999. Dans le sixième considérant le conseil d'Etat qualifie le supplément familial de traitement d'« avantage salarial n'ayant pas le caractère de prestation familiale ».

¹ Pour des raisons de disponibilité de l'information la mission a essentiellement travaillé par défaut sur des données provenant des fichiers de la fonction publique de l'Etat : PAYE-FPE hors militaires agents en postes dans les DOM, TOM, COM et à l'étranger. Les éventuelles particularités des SFT versés à ces agents n'ont pas été étudiées.

² Art 2 : « Cette loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire. »

- [27] Toutefois, même si juridiquement il est certain que le supplément familial de traitement est un élément de rémunération, le SFT entretient des liens étroits avec une prestation familiale. L'ouverture du droit est subordonnée à la charge d'enfant ; son calcul dépend du nombre d'enfants ; enfin la loi du 26 juillet 1991 qui a sécurisé la limitation du cumul du droit lorsque le couple est formé de deux fonctionnaires se réfère explicitement au code de la sécurité sociale, portant au niveau législatif une référence qui n'était jusqu'alors que réglementaire (décret du 24 octobre 1985).
- [28] Ce double caractère d'élément de rémunération et de prestation familiale justifie qu'une analyse du SFT prenne en compte l'environnement des prestations familiales.

1.1.2. Le SFT est composé d'une part fixe et d'une part variable enfermée dans les limites d'un plancher et d'un plafond de revenus

- [29] Le supplément familial de traitement est composé d'un élément fixe et d'un élément proportionnel en application de l'article 10 du décret du 24 octobre 1985 précité. L'élément fixe est fonction du nombre d'enfants à charge tandis que l'élément proportionnel varie en fonction de l'évolution du traitement et du nombre d'enfants à compter du deuxième enfant. Le SFT est donc pour partie indexé sur la valeur du point d'indice ainsi que sur le déroulement de carrière de l'agent.
- [30] Un critère de compensation sociale est par ailleurs introduit dans le calcul par l'institution de deux seuils à l'intérieur desquels varie le montant du SFT :
- un *seuil plancher* : les agents dont l'indice de rémunération est inférieur ou égal à l'indice majoré 449 (indice brut 524) perçoivent le SFT afférent à cet indice. Cet indice est par exemple juste inférieur à celui du dernier échelon de secrétaire administratif de classe normale ou du 6^{ème} échelon d'un professeur certifié de classe normale. La totalité des agents de catégorie C, 70 % des agents de catégorie B et ¼ des agents de catégorie A percevaient en 2007 un traitement inférieur à cet indice.
 - un *seuil plafond* : les agents dont l'indice de rémunération est supérieur ou égal à l'indice majoré 717 (indice brut 879) perçoivent le SFT afférent à cet indice. Cet indice est par exemple juste inférieur à celui du 9^{ème} échelon d'un professeur agrégé de classe normale. 15 % des fonctionnaires de catégorie A dépassaient ce seuil

Quelques références des traitements dans la fonction publique

Tableau 1 : Salaires mensuels nets moyens en 2007 (en €)

	Fonction publique de l'Etat	Fonction publique territoriale	Etablissements publics de santé	Entreprises du secteur privé et semi public
Moyen en €	2 244	1 709	2 159	1 997
<i>en indice</i>	494			
1er décile	1 429			
1er quartile	1 712			
Médian	2 063	1 539	1 834	1 555
3ème quartile	2 529			
9ème décile	3 223			

Source : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2008-2009 p600 et 604*

En 2007, le montant du traitement moyen dans la fonction publique d'Etat s'établissait à l'indice majoré 494, et la moitié des agents de la fonction publique territoriale avait perçu cette même année un traitement mensuel inférieur à 1 539 € (indice majoré 340). Cette même année 23 % des agents de catégorie A de la fonction publique d'Etat avait perçu un traitement inférieur à l'indice 449, 70 % des agents de catégorie B et 100 % des agents de catégorie C.

1.1.3. Une composante de la rémunération pouvant représenter plus de 100 points d'indice

- [31] Pour un enfant le SFT s'élève à 27,48 € annuels soit 2,29 € mensuels. Ce montant forfaitaire n'a pas été revalorisé depuis 1967 date à laquelle il avait été fixé à 180 F annuels (décret du 12 août 1967) soit 209,38 € d'aujourd'hui³ (17,45 € mensuels).
- [32] S'agissant des bénéficiaires ayant deux enfants ou plus à leur charge, le montant du SFT est plus significatif ; le montant plancher pour deux enfants s'établit à 72,73 €, soit un équivalent de 16 points d'indice ; le montant plafond s'établit à 109,77 € mensuels, soit un équivalent de 24 points d'indice. Les agents ayant quatre enfants et bénéficiant d'un SFT au montant plafond gagnent l'équivalent de plus de 100 points d'indice (105 points).
- [33] Appréciés en points d'indice, excepté pour les agents ayant un seul enfant, plancher et plafond ont été revalorisés entre 19 % pour les planchers et 16 % pour les plafonds depuis 1985. Il y a eu donc un très léger resserrement de l'éventail entre 1985 et 2009. C'est pour les agents en charge de deux enfants que la part fixe a été la plus revalorisée durant cette période (+75 %).

Tableau 2 : Montant du SFT en fonction du nombre d'enfants et de l'indice de l'agent

	fixe en €	part proportionnelle	total en €
1 enfant			
total plancher	2,29	0%	2,29
total plafond			2,29
2 enfants			
total plancher	10,67	3%	72,73
total plafond			109,77
3 enfants			
total plancher	15,24	8%	180,72
total plafond			279,50
4 enfants = 3 enfants + par enfant 4,57€+6%			
total plancher	4,57	6%	309,41
total plafond			482,26
Valeurs de référence			
plancher indice majoré	449		
soit en €	2068,54		
plafond indice majoré	717		
soit en €	3303,22		
valeur mensuelle 1 pt d'indice	4,61		

Source : : décret 85-1148 du 24 octobre 1985 et décret 2009-1158 du 30 septembre 2009 calculs mission

- [34] Plus globalement, la décomposition du salaire annuel moyen dans la fonction publique de l'Etat en 2007 montre que le SFT intervient pour 1 % dans la composition de ce salaire plus que la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ou l'indemnité de résidence (IR) ce qui n'exclut pas qu'individuellement chacune de ces indemnités et primes puisse être très sensiblement supérieure au SFT perçu par un agent, notamment lorsqu'il n'a qu'un enfant à charge.

³ En appliquant à ce montant de 180 F annuels le coefficient INSEE de transformation d'un franc 1967 en euros 2009, soit 1,16325.

Tableau 3 : Décomposition du salaire annuel moyen dans la fonction publique de l'Etat en 2007

	Niveau moyen en euros
Salaire brut	32 187
Traitement brut	26 873
Indemnité de résidence	263
Supplément familial	338
Primes et rémunérations annexes	4 713
Dont nouvelle bonification indiciaire	110
Cotisations	5257
Cotisations sociales salariées	2759
Cotisations sociales	2498
Salaire net de prélèvement	26 930

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2008-2009 p155

1.1.4. Une dépense concentrée sur les familles de 2 et 3 enfants

- [35] En 2009, plus d'un agent sur trois dans la fonction publique de l'Etat⁴, (660 957, soit 38 % des agents) a bénéficié d'un supplément familial de traitement pour un montant global de 602 M€ en 2009. Près de ¾ (62 %) des bénéficiaires relèvent du ministère de l'éducation nationale (406 900).
- [36] 37 % des bénéficiaires ont perçu l'allocation forfaitaire pour un enfant et ont contribué pour 1 % de la dépense ; 45 % des bénéficiaires ont perçu le SFT pour 2 enfants et ont contribué à 47 % de la dépense ; 15 % des bénéficiaires ont perçu le SFT pour 3 enfants et ont perçu 39 % des crédits. Ainsi, 86 % de la dépense sont concentrés sur 60 % des bénéficiaires ayant 2 ou 3 enfants, mais les bénéficiaires pour un enfant, représentent plus d'un tiers des bénéficiaires du SFT.
- [37] Le montant moyen annuel versé est de 911,16 €. il varie de 27,48 € (2,29 € mensuels) pour un enfant à 2338,23 € (194,85 € mensuels) pour 3 enfants, et 4309,51 € (359,13 € mensuels) pour la classe 4 enfants et plus.
- [38] Le tableau ci dessous montre la répartition du montant moyen par nombre d'enfants.

Tableau 4 : Montant maximum, minimum et moyen perçu par les agents de l'Etat au titre du SFT en 2009 (en €)

nombre d'enfants	nbre de bénéficiaires	montant de la dépense	montant annuel moyen par agent	montant mensuel moyen par agent	montant plancher	montant plafond	centre de classe
1	244 888	6 729 522	27,48	2,29	2,29	2,29	2,29
2	296 760	280 882 421	946,50	78,87	72,73	109,77	91,25
3	101 224	236 685 476	2 338,23	194,85	180,72	279,50	230,11
>3	18 085	77 937 432	4 309,51	359,13	309,41	482,26	395,84
Total	660 957	602 234 851	911,16	75,93			

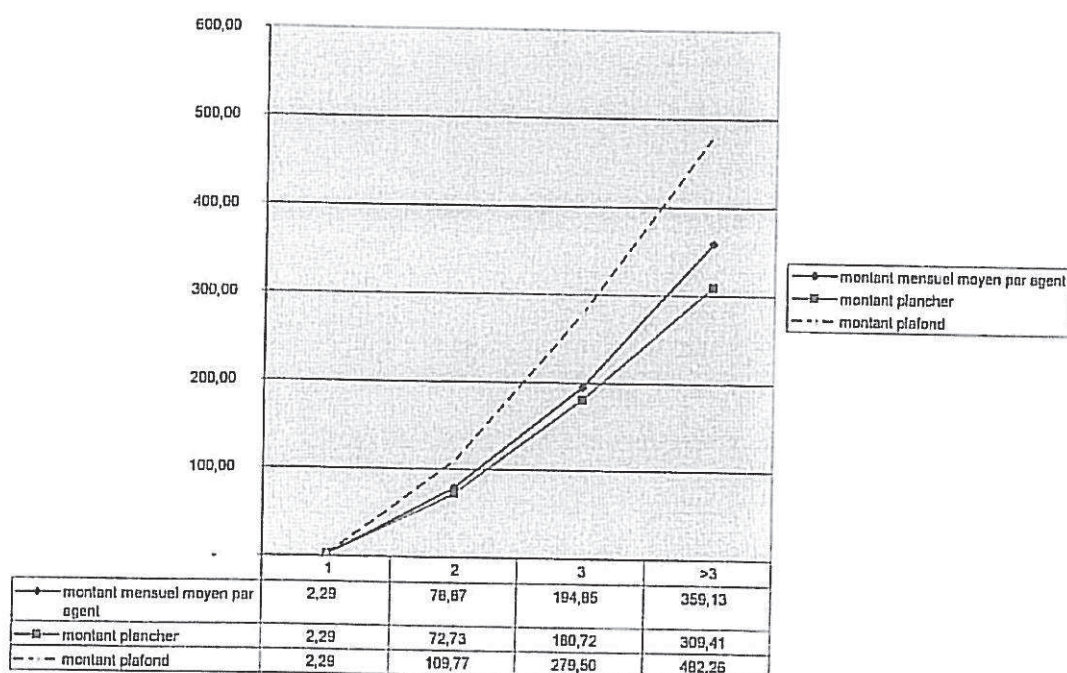
Source : DB calculs mission

⁴ Hors militaires, hors DOM et hors étranger, sur le fondement du fichier PAYE-FPE.

1.1.5. Un montant moyen annuel versé proche du plancher

- [39] Pour chaque tranche d'enfant le montant moyen versé par agent est plus proche du montant plancher que du montant plafond ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous⁵. Ce faible écart entre le montant plancher et le montant moyen versé est la conséquence d'un plancher relativement élevé. Il existe de ce fait peu de marges financières pour l'élaboration de scénarii à coût constant.

Graphique 1 : Montant mensuel maximum, minimum et moyen perçu par les agents de l'Etat au titre du SFT en 2009 (en €)



Source : DB calculs mission

1.1.6. Les fonctionnaires de catégorie C sont légèrement mieux représentés dans la tranche un enfant que dans les autres

- [40] Les fonctionnaires de catégorie C sont légèrement mieux représentés dans la tranche un enfant que dans les tranches supérieures. Alors qu'ils constituent 28% des bénéficiaires du SFT, ils constituent 32% de ceux qui bénéficient d'un supplément familial de traitement pour un enfant⁶.

⁵ L'écart au niveau des 3 enfants et plus s'explique en partie par le fait qu'ont été incluses dans cette classe non seulement les familles de 3 enfants mais également celles de 4 enfants et plus alors que le plancher est celui retenu pour 3 enfants.

⁶ Sur la base du détail des bénéficiaires arrêté aux 31 décembre 2005 produits par la DGAFP.

Tableau 5 : Répartition des bénéficiaires du SFT en fonction de la catégorie
(en nombre et en pourcentage) champ fonction publique Etat

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Autres	Total	Catégorie A/total	Catégorie B/total	Catégorie C/total
1enfant	152 057	45 474	42 889	4 468	244 888	62%	19%	18%
2 enfants	206 749	47 369	36 911	5 731	296 760	70%	16%	12%
3 enfants	74 595	13 746	10 713	2 170	101 224	74%	14%	11%
> 3 enfants	12 873	2 376	2 067	529	17 845	72%	13%	12%
Total	446 274	108 965	92 580	12 898	660 717	68%	16%	14%

Source : DB

[41] Sur le champ plus restreint de la fonction publique de l'Etat hors militaires, DOM TOM et étranger, la relative surreprésentation des fonctionnaires de catégorie C dans la tranche 1 enfant est un peu moins évidente mais persiste. Toutefois, ils ne sont plus les seuls à y être surreprésentés car ils y sont rejoints par les fonctionnaires de catégorie B. (cf. annexe 2)

[42] Une mesure qui ciblerait le premier enfant serait un peu plus favorable aux fonctionnaires de catégorie C. Une mesure qui ciblerait les familles ayant trois enfants ou plus serait un peu plus favorable aux catégories A. S'agissant des fonctionnaires de catégorie B, ils apparaissent dans une situation intermédiaire.

1.1.7. Le SFT ne compense que faiblement la baisse de niveau de vie associée au nombre d'enfants

[43] Si l'on rapporte la valeur du SFT au niveau de vie des ménages⁷ tel qu'il ressort de l'indicateur 1-1 du programme de qualité et d'efficacité (PQE) famille, on observe que le SFT ne compense pas la baisse du niveau de vie de référence attachée au premier enfant (cf. annexe 2). Les 27,48 € alloués annuellement pour un enfant représentent 1 % de la baisse de niveau de vie et laissent à la charge de la famille un surcoût de 2 508 €. Les 946,50 € alloués pour deux enfants ne représentent que 24,3 % du coût de deux enfants et laissent à la charge de la famille 3039,5 € ; les 2338,23 € alloués en moyenne annuelle pour trois enfants représentent 31,4 % des 7451 € de surcoût de trois enfants laissant à la charge de la famille 5113 €. La part du surcoût pris en charge par le SFT s'avère donc fortement progressive mais laisse un reste à la charge (RAC) des familles toujours conséquent.

Tableau 6 : Rapprochement du SFT et du coût des enfants en niveau de vie
après impôts et prestations familiales

coût de l'enfant supplémentaire après correction par les dispositifs fiscaux et sociaux selon l'indicateur 1-1 du PQE	coût cumulé des enfants	montant annuel moyen de SFT perçu par agent	part du coût cumulé pris en charge par le SFT	reste à charge après SFT
2536	2536	27	1%	2509
1450	3986	946	24%	3040
3465	7451	2338	31%	5113

Source : PQE et calculs mission

⁷ En faisant l'hypothèse que le revenu de référence d'un ménage de fonctionnaire ne diffère pas du revenu de référence pris en compte pour la construction du programme de qualité et d'efficacité famille.

1.2. *Le SFT n'est pas le seul avantage familial dont bénéficient les fonctionnaires*

- [44] Les fonctionnaires bénéficient des prestations familiales de droit commun universelles ou sous condition de ressources.

La politique familiale.

La politique familiale en France a toujours, mais avec des pondérations variables, visé trois objectifs : compenser les charges de famille, contribuer à la réduction des inégalités de revenus et faciliter le renouvellement des générations. Ce dernier objectif ne fait pas l'objet d'indicateur dans le cadre du programme de qualité et d'efficience « famille » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale contrairement aux deux autres objectifs intitulés « contribuer à la compensation financière des charges de famille » et « aider les familles vulnérables ».

La moitié de l'impact redistributifs des transferts fiscaux et sociaux est imputables aux prestations familiales, 30% aux impôts et 20% aux allocations logement et les minima sociaux. Les revenus sociaux hors retraites sont fortement concentrés sur les ménages disposant de revenus les plus faibles. Les grands bénéficiaires en sont les familles modestes et les familles aisées alors que les familles à revenus moyens sont pénalisées. Hors retraite, ce sont les couples avec au moins deux enfants et les familles monoparentales qui recevaient le plus de revenus sociaux.

Il y a un effet de la mise sous conditions de ressources des prestations familiales dont près de 50 % sont aujourd'hui distribuées sous condition de ressources.

Les études concluent à l'existence d'une redistribution horizontale l'aide croissant fortement avec le rang de l'enfant ; cette redistribution horizontale compense pour partie les inégalités de niveau de vie des familles de taille différente.

1.2.1. Les prestations familiales à compter du premier enfant

- [45] Le versement des allocations familiales qu'à compter du deuxième enfant a pu contribuer à entretenir l'idée, de moins en moins exacte, que la politique familiale ne commençait qu'à partir du deuxième enfant. En réalité, de nombreuses prestations sont dispensées dès le premier enfant mais le sont généralement sous condition de ressources.
- [46] La prime à la naissance : d'un montant de 889,72 €, est versée au cours du septième mois de grossesse à condition que le couple dispose d'un revenu d'activité inférieur à 32 813 € avec un seul revenu d'activité, inférieur à 43 363 € avec deux revenus, montants croissants en fonction du nombre d'enfants au foyer. Le plafond de revenu de 32 813 € fixé pour bénéficier de cette allocation pour un seul salaire est supérieur au salaire de plus de 75 % des salariés de la fonction publique de l'Etat.
- [47] L'allocation de base de la PAJE (prestations d'accueil du jeune enfant) : d'un montant de 177,95 € par mois, l'allocation de base est versée de la naissance de l'enfant jusqu'au mois précédant son troisième anniversaire dans les mêmes conditions de plafonds de ressources que la prime à la naissance.
- [48] Le complément de libre choix d'activité : d'un montant de 374,17 € par mois en cas de cessation totale d'activité, il est versé pendant une période maximale de six mois décomptés à partir de la naissance. Le montant est dégressif si la cessation n'est que partielle.
- [49] Plusieurs prestations visent à aider les familles faisant garder leur enfant : complément de libre choix du mode de garde (807,55 € dans le cas où le revenu du couple est inférieur à 19 513 €), aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (113,74 € pour un revenu annuel imposable inférieur à 17 857 €), allocation de garde d'enfant à domicile (50% des cotisations dues à l'URSSAF dans la limite de 570 € par trimestre).

- [50] L'allocation de rentrée scolaire : d'un montant de 280,76 € pour un plafond de ressources de 22 321 € et un enfant de six à 10 ans, cette allocation croît avec l'âge de l'enfant (306,51 € entre 15 et 18 ans). Enfin il convient de ne pas oublier les aides personnelles au logement pour 1 enfant et naturellement au-delà.

1.2.2. Les allocations à compter du deuxième enfant

- [51] Les allocations familiales sont versées à compter du deuxième enfant sans condition de ressources, 123,92 € pour 2 enfants, 282,70 € pour 3 enfants et 158,78 € par enfant supplémentaire, majorées de 61,96 € pour les enfants de plus de 14 ans.
- [52] Ainsi, pour deux enfants le SFT minimum (72,73 €) correspond à 59 % des allocations familiales non majorées, pour trois enfants, le SFT minimum (180,72 €) correspond à 64 % des allocations familiales non majorées.

1.2.3. Les allocations à compter du troisième enfant

- [53] Pour certains démographes, la baisse de la fécondité totale passée de 2,61 enfants par femme entre les années 50-60 à 2,04 entre les années 70-80 aurait été essentiellement due au recul des enfants de rang 3 et plus. Ce recul serait notamment du à la difficulté pour la mère de concilier activité professionnelle et naissance du troisième enfant ce qui aurait pour conséquence la chute des revenus du couple. Une action en faveur du troisième enfant résulta de ce constat avec notamment la création du complément familial au 1^{er} janvier 1978⁸. Ce complément est versé aux familles ayant au moins trois enfants à charge tous âgés de trois ans ou plus et de moins de 21 ans et dont le plafond de ressources est de 34 489 € pour trois enfants avec un seul revenu d'activité, 42 191 € en cas de deux revenus. Cette allocation fait suite à l'allocation de base de la PAJE (prestations d'accueil du jeune enfant).

1.2.4. Les autres avantages et prestations attachés à la parentalité dont bénéficient les fonctionnaires

1.2.4.1. Les avantages retraite

- [54] Il existe également plusieurs types d'avantages familiaux, qui conduisent soit à une bonification, soit à une prise en compte gratuite, soit à une majoration de la durée d'assurance, soit enfin à une majoration de la pension.
- [55] Des bonifications d'un an de durée de service sont accordées pour chaque enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004 à la condition d'avoir interrompu son activité pendant une période continue. Pour ceux nés ou adoptés après le 1^{er} janvier 2004 les interruptions totales d'activité prises dans le cadre du congé parentale, sont prises en compte gratuitement (pas de versement de cotisation) dans le calcul de la durée de service. Les femmes et les hommes fonctionnaires, parents de trois enfants au moins, voient également leur pension majorée de 10 % pour 3 enfants et de 5 % par enfant supplémentaire sous certaines conditions.

1.2.4.2. Les prestations d'action sociale

- [56] Certains organismes d'action sociale accordent à leurs agents des avantages à caractère familial, en sus du SFT perçu.

⁸ Loi du 12 juillet 1977

- [57] S'agissant de prestations en nature, les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) contribuent depuis 2008 à la réservation de places de berceau en nombre toutefois limité.
- [58] Mais les prestations en espèces sont beaucoup plus développées. Ainsi, le FNASS des collectivités locales attribue une allocation de garde de jeunes enfants de moins de 4 ans dont le montant peut atteindre 100 €/an. Le Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers (CGOS) contribue également à réduire le coût des frais de garde des enfants de moins de 4 ans en structure agréée en accordant un montant journalier de 1,50 € à 3,35 € selon le quotient familial jusqu'à 1205 €.
- [59] Des chèques emplois services universels (CESU) peuvent également être vendus aux agents avec une réduction allant de 10% à 30% selon le niveau d'imposition, dans la limite de 816 €. C'est ce que propose le FNASS.
- [60] Les frais de scolarité peuvent aussi être réduits par une allocation d'études pour les enfants scolarisés de l'école primaire aux études supérieures, sous condition de ressources, comme l'offre le CGOS.
- [61] Le CGOS accorde également, sans conditions de ressources une allocation de 170 € par enfant à la naissance.
- [62] L'Association de Gestion des œuvres sociales des personnels des administrations parisiennes (AGOSPAP) réserve cette allocation à la naissance du 3^{ème} enfant et jusqu'au 7^{ème}, pour un montant de 153 €. La rentrée scolaire est également traitée, par l'attribution à l'AGOSPAP, d'une allocation de 61 € sous condition de rémunération, un complément, d'un montant identique, étant versé pour les enfants de moins de 17 ans effectuant leur scolarité dans un établissement d'enseignement technique.
- [63] Enfin, les séjours des enfants et adolescents dans des centres de vacances bénéficient à l'AGOSPAP d'une prise en charge financière partielle, les parents qui assurent eux-mêmes des vacances familiales d'été à leurs enfants de 2 à 5 ans percevant 40 €.

1.3. Une dépense de 1,5 Md€ pour les trois fonctions publiques

- [64] Les comptes de la protection sociale, qui incluent le SFT dans les prestations familiales, évaluent la dépense à 2,5 Md€ pour 2007⁹. Ce montant se décompose en 810 M€ pour l'Etat, 270 M€ pour les administrations publiques locales et 370 M€ pour la fonction publique hospitalière soit 1,5 Md€ sur le champ strict des trois fonctions publiques¹⁰.
- [65] A ces dépenses des trois fonctions publiques s'ajoutent, dans les comptes de la protection sociale que produit la DREES, 1 Md€ de dépenses considérées comme dépenses de SFT mais qu'il conviendrait d'identifier plus précisément pour déterminer si elles constituent des dépenses au sens strict de la réglementation fonction publique ou des dépenses assimilées ne répondant pas exactement aux mêmes règles¹¹. A défaut d'informations plus précises, on considérera que ces dépenses correspondent aux versements des organismes et établissements versant des avantages assimilés au SFT annexée à la circulaire fonction publique du 9 août 1999¹² relative aux modalités de calcul et de versement du SFT. Ces 1 Md€ de dépenses se décomposent en 80 M€ pour les organismes divers d'administration centrale, 510 M€ pour des sociétés non financières, 390 M€ pour les banques et assurances, 90 M€ pour les organismes de sécurité sociale.

⁹ Les comptes de la protection sociale en 2007 DREES N° 134 mai 2007 p122 : 2 510M€ chiffres provisoires 2007

¹⁰ La Cour des comptes dans son rapport LFSS de 2007 évalue à 1,3 Md€ le supplément familial de traitement des fonctionnaires.

¹¹ Indexation partielle sur la valeur du point d'indice, part fixe et part variable, plancher et plafond identique au SFT.

¹² La DGAFP n'a pas confirmé ou infirmé la nécessité d'une mise à jour de cette annexe.

- [66] Pour la seule fonction publique d'Etat civile et militaire y compris DOM et étranger la direction du budget évalue la dépense SFT à 805 M€ (804 458 958 €) pour l'année 2009. En 2008 avec 809 M€ la dépense SFT représentait 1,4 % du montant des rémunérations principales versées cette année là. Cette enveloppe représente également 2,8 % des dépenses de la branche « famille » hors logement, 29 Md€.

1.3.1. Une réduction du nombre de bénéficiaires depuis 2006

- [67] Depuis 2006, le nombre de bénéficiaires du SFT s'est réduit de 7 %. Il se serait réduit de 11 340 personnes entre 2008 et 2009.

Tableau 7 : Evolution du stock des bénéficiaires entre 2006 et 2009

	Nbre. de bénéficiaires 2006	Nbre. de bénéficiaires 2007	Nbre. de bénéficiaires 2008	Nbre. de bénéficiaires 2009	Δ 06/07	Δ 07/08	Δ 08/09
Tranche 1 enfant	276 959	260 904	253 627	244 888	-5,8%	-2,8%	-3,4%
Tranche 2 enfants	309 728	299 241	298 549	296 760	-3,4%	-0,2%	-0,6%
Tranche 3 enfants	105 089	101 768	101 666	101 224	-3,2%	-0,2%	-0,3%
Tranche > 3 enfants	18 721	17 970	17 859	18 085	-4,0%	-0,6%	1,3%
TOTAL	710 497	679 883	671 500	660 957	-4,3%	-1,2%	-1,6%

Source : DB

1.3.2. Un bénéficiaire sur cinq a vu sa situation modifiée en 2009

- [68] Parmi les 661 000 fonctionnaires de l'Etat 128 000¹³ ont vu leur situation se modifier entre 2008 et 2009.

Tableau 8 : Flux des bénéficiaires entre 2008 et 2009

	Evolutions 2008/2009
Flux d'entrées dispositif SFT	36 144
Flux de sorties dispositif SFT	- 35472
Réduction passage tranche > 3 à 3 enfants	1 527
Réduction passage tranche 3 et + à 2 enfants	8 940
Réduction passage tranche 2 à 1 enfant	22 060
Montées de tranches: de 1 à 2 enfants	16 314
Montées de tranches: de 2 à 3 enfants	6 344
Montées de tranches: de 3 à >3 enfants	1 274
Total des mouvements	128 075

Source : DB

¹³ Cette donnée statistique, disponible pour les seuls agents de l'Etat constitue un ordre de grandeur. La direction du budget n'a pas été en mesure d'expliquer les écarts entre le tableau 7 qui enregistre une baisse de 10 543 bénéficiaires du SFT (671 500 moins 660 957) et le tableau 8 qui montre une augmentation de 672 bénéficiaires (36 144 moins 35 472).

- [69] Selon les calculs développés dans l'annexe financière le renouvellement des différentes classes s'établit entre un peu plus de 2 ans pour la tranche un enfant à au maximum 6 ans pour la tranche plus de trois enfants, ce qui devrait amener à estimer que d'éventuelles mesures transitoires ne devraient pas excéder cette durée de 6 ans, même si quelques fonctionnaires pourraient pour des montants limités ne pas avoir retrouvé l'ancien montant¹⁴.

1.4. *Les règles de cumul du SFT confrontées à l'évolution de la famille*

- [70] Une loi du 26 juillet 1991 a sécurisé la limitation du cumul du droit lorsque le couple est formé de deux fonctionnaires ou assimilé. Dans sa version actuelle, «le droit au supplément familial de traitement est ouvert en fonction du nombre d'enfants à charge au sens du **titre Ier du livre V du code de la sécurité sociale**¹⁵, à raison d'un seul droit par enfant ». La circulaire n°1958 du 9 août 1999 explicite les modalités de calcul et de versement du SFT et notamment donne quelques règles de calcul dans le cas de familles recomposées¹⁶ de plus en plus fréquent¹⁷.
- [71] La circulaire de 1999 illustre le cas des familles recomposées au travers de trois exemples déclinés chacun en variante. Un des scénarii, pas le plus complexe, illustre le cas d'un couple de fonctionnaires qui divorcent ; la garde des 2 enfants est confiée à la mère qui se remarie et donne naissance à un troisième enfant. Elle bénéficie alors d'un SFT pour trois enfants. Toutefois elle peut exercer un droit d'option et demander à bénéficier du SFT calculé sur l'indice de son ancien conjoint. Elle perçoit alors un complément de SFT égal à la différence, si elle est positive, entre ⅔ de SFT au titre des 3 enfants à l'indice du père et le SFT au titre de 3 enfants à son propre indice.
- [72] Il existe ainsi un dilemme dans la mise en œuvre du supplément familial de traitement entre une contribution à la justice sociale tout en contrecarrant les stratégies des bénéficiaires d'optimisation de leurs gains. Ainsi le calcul sur l'indice du père ne s'impose-t-il pas d'évidence en l'espèce.

1.5. *Les initiatives dans le secteur privé reposent sur des services plus que des suppléments de salaire*

1.5.1. *Une politique orientée vers les services*

- [73] Les entreprises qui se sont engagées à créer un environnement favorable aux salariés-parents, et notamment celles qui ont signé la Charte de la parentalité en entreprise (avril 2008) ont mis l'accent sur des services rendus à leurs salariés, comme la création de crèches d'entreprise ou participation à des crèches privées (Total, Schneider Electric, L'Oréal, Areva) ou de conciergeries qui apportent des services personnalisés à leurs salariés (Areva, AtKearney, Total).

¹⁴ On rappellera qu'ils bénéficieront également du nouveau barème un enfant.

¹⁵ La référence au code de la sécurité sociale est donc une référence législative.

¹⁶ Une famille recomposée comprend un couple d'adultes, mariés ou non, et au moins un enfant de l'un des conjoints né d'une union précédente. Les enfants qui vivent avec un beau-parent appartiennent à une famille recomposée. Les enfants qui vivent avec leurs deux parents et leurs demi-frères ou demi-sœurs font aussi partie d'une famille recomposée.

¹⁷ En population générale, en 2006, 580 000 familles avec enfants de moins de 18 ans étaient recomposées en France Métropolitaine (Etude INSEE F0904 octobre 2009 les familles recomposées entre familles traditionnelles et familles monoparentales.). Elles représentaient 7,7% des familles comportant au moins un enfant âgé de 0 à 17 ans. La tendance à la reconstitution semble s'être amplifiée depuis. Les mariages en 1998, impliquaient 18,5 % d'hommes divorcés ou veuf et 17 % de femmes divorcées ou veuves, proportion portée respectivement à 20,5 % et 19,4 % en 2006, et 20,7 % et 19,5 % en 2007. (INSEE Première N°1220 janvier 2009 Bilan démographique 2008).

- [74] En fait, la prise en compte de la parentalité n'est pas perçue principalement dans les entreprises sous l'angle salarial mais bien plutôt comme un élément du management des ressources humaines, englobant les facilités horaires, l'accompagnement des femmes avant l'accouchement et au retour du congé de maternité, la promotion des mères de famille et, d'une façon générale, l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale.

1.5.2. Des politiques qui font l'objet de soutien par la dépense fiscale pour 60 M€

- [75] En application de l'article 244 quater F du code général des impôts, les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles et les membres des professions libérales imposés selon un régime réel peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 25% des sommes engagées en faveur de leurs salariés ayant des enfants à charge. Le montant du crédit est plafonné à 500 000 € par an et par entreprise. Il est imputé sur l'impôt dû par l'employeur au titre de l'année au cours de laquelle il a engagé les dépenses éligibles.
- [76] Ouvrent notamment droit à ce crédit d'impôt :
- [77] les dépenses ayant pour objet d'assurer l'accueil des enfants de moins de trois ans des salariés de l'entreprise par la création et le fonctionnement de crèches ou de haltes-garderies ou par des versements au profit d'organismes publics ou privés exploitant de tels établissements,
- [78] l'indemnisation des salariés ayant dû engager des frais de garde exceptionnels à la suite d'un imprévu professionnel survenu en dehors des horaires habituels de travail,
- [79] Les dépenses engagées par l'entreprise au titre de l'aide financière à l'émission de chèques emploi-service universels même lorsqu'elles sont gérées par le comité d'entreprise.
- [80] Selon les annexes à la loi de finance 2010, la dépense fiscale de ce « crédit d'impôt famille » aurait concerné 3 300 entreprises en 2008 pour 63 M€, et se serait élevée à 60 M€ en 2009. Elle est évaluée à 30 M€ pour 2010.

2. CONTRAINTES ET GRILLE DE LECTURE DES SCENARII

- [81] Avant de développer des scénarii, la mission a recensé les objectifs qui pourraient être attendus d'une réforme du SFT. Tous ne peuvent être atteints d'autant que certains sont contradictoires, par exemple privilégier les familles nombreuses et revaloriser les indemnités versées pour le premier enfant tout en restant dans une enveloppe budgétaire constante. Cette liste peut toutefois servir de grille de lecture des scénarii et options de réforme.

2.1. Une réforme applicable dans les trois fonctions publiques

- [82] Si pour des raisons de disponibilité de l'information les travaux ont été menés essentiellement sur les données relatives à la fonction publique de l'Etat, il convient de vérifier qu'une réforme soit applicable aux trois fonctions publiques.

2.2. *Réformer à coût constant*

- [83] Une des contraintes fixées par la lettre de mission pour l'élaboration de pistes de réforme est que cette réforme s'effectue à coût constant. Ce coût constant peut être apprécié hors mesures transitoires, ou y compris les mesures transitoires. Cette contrainte implique soit une redistribution entre les bénéficiaires avec des gagnants mais également des perdants, soit la transformation du mode de versement.

2.3. *Cibler les réformes pour que les fonctionnaires disposant des indices les plus faibles en soient les bénéficiaires*

- [84] Privilégier les indices les plus faibles contribue à aider les familles les plus vulnérables. Cet objectif s'inscrit dans une contribution aux objectifs de politique familiale affichés dans le programme qualité et efficience « famille ». Un euro investi sera d'ailleurs d'autant plus efficient que le traitement de celui qui en bénéficie sera plus faible.
- [85] Si l'on privilégie l'aide pour la tranche un enfant l'impact est effectivement plus fort pour les catégories C qui sont représentées dans la tranche un enfant au-delà de leur poids relatif global (cf. supra).

2.4. *Limiter le nombre d'agents qui pourraient s'estimer pénalisés.*

- [86] Il convient de porter une attention particulière aux situations existantes en limitant au maximum les situations dans lesquelles des agents peuvent s'estimer pénalisés par la réforme, même si une lecture diachronique permet de s'affranchir quelque peu des contraintes d'une lecture synchronique. Il convient également de ne pas négliger les personnels qui, bénéficiant d'une revalorisation statutaire –par exemple les infirmières- verraient cette revalorisation contre carrée par une évolution des règles du SFT.

2.5. *Apprécier les gains et pertes sur l'ensemble de la période de versement*

- [87] S'il est naturel qu'un agent s'intéresse « au net à payer » porté sur son bulletin de salaire, le gain sur la durée d'une prestation n'est pas indifférent. Une grille d'analyse doit donc prendre en compte ces deux lectures complémentaires qui autorisent un peu plus de souplesse mais peuvent être contestées.

2.6. *Ne pas diminuer les droits en deçà du plancher actuel*

- [88] S'il est déjà peu aisé de diminuer les droits immédiats, même en échange de gains de moyen terme, une des conditions de l'acceptabilité d'un scénario paraît être de ne pas descendre les droits au dessous des planchers actuels, d'ailleurs élevés.

2.7. *Privilégier les familles les plus nombreuses notamment à compter du troisième enfant*

- [89] Bien que ne faisant pas l'objet d'un suivi particulier au travers des programmes de qualité et d'efficience, le soutien aux familles nombreuses reste un des axes de la politique familiale, dans une approche nataliste visant le renouvellement des générations¹⁸. Un scénario qui s'inscrit dans cet axe pourrait avoir ainsi quelque légitimité.

2.8. *Simplifier la gestion*

- [90] L'absence de comptabilité analytique ne permet pas de connaître le coût de la gestion du supplément familial de traitement. Une simplification de la gestion devrait toutefois emporter des conséquences positives tant en matière de maîtrise des coûts de gestion que de lisibilité de la mesure. Supprimer la règle de non cumul pourrait être un facteur de simplification.

2.9. *Limiter la période transitoire*

- [91] Pour des raisons de gestion et d'équité il apparaît nécessaire de limiter la période transitoire. Il ne paraît pas possible de faire coexister trop longtemps des situations anciennes et nouvelles ou de développer des indemnités compensatrices qui poseraient la question du cumul de situations plus favorables par exemple, une compensatrice au niveau de deux enfants et le bénéfice d'une revalorisation au retour à un enfant. Compte tenu de l'observation supra qu'un agent sur cinq a vu sa situation se modifier une année donnée au regard du SFT, la période transitoire pourrait être limitée à six ans, voire cinq.
- [92] Il ne peut être exclu toutefois qu'il soit nécessaire d'appliquer cette règle avec souplesse. La solution serait alors de cristalliser la situation à la date de l'entrée en vigueur de la réforme jusqu'à ce que, soit le forfait rattrape le montant cristallisé, soit qu'un événement modifie les droits de l'agent : naissance ou perte du droit ou d'une partie de ce droit en raison de l'âge de l'enfant.

2.10. *Privilégier la voie réglementaire à la voie législative*

- [93] Dans un souci de maîtrise du processus, de simplicité, et de rapidité de mise en œuvre, il apparaît préférable de limiter le recours à la voie législative et de privilégier les dispositions d'ordre réglementaire.

2.11. *La forfaitisation apparaît un axe majeur*

- [94] Il ne s'agit pas tant d'un objectif que d'un axe essentiel de la réflexion, notamment dans une perspective de simplification, mais pas seulement. La forfaitisation paraît, au moins dans une première approche, faire consensus. Les travaux réalisés par le groupe de travail des partenaires sociaux en 2007 (cf. annexe 4) reposent sur une approche de forfaitisation. La Cour des comptes dans son rapport LFSS 2007 recommandait également de forfaitiser le supplément familial de traitement (recommandation 41 page 367).

¹⁸ En l'absence de mortalité, 2,05 enfants par femme seraient suffisants pour assurer le remplacement d'une génération (2,05 et non 2 car il naît 105 garçons pour 100 filles) ; INSEE Première N°1220 janvier 2009 Bilan démographique 2008.

3. LES DIFFERENTS SCENARI

- [95] Quatre scénarii globaux ont été envisagés. Ils sont complétés d'options d'aménagement du dispositif.

3.1. *Scénario 1 Supprimer le SFT et renforcer les politiques d'action sociale pour les fonctionnaires*

- [96] Une piste de réforme pourrait consister à supprimer le SFT en tant que complément de rémunération en espèces et à utiliser les sommes ainsi récupérées pour renforcer l'action sociale en faveur des familles des fonctionnaires.
- [97] Les montants en jeu permettraient d'offrir un ensemble de services, qu'il s'agisse de réservations de berceaux dans des crèches ou d'aides à la garde des jeunes enfants ou à la scolarité en encore de l'accès préférentiel à des séjours et colonies de vacances.
- [98] D'ores et déjà, ces prestations sont proposées, avec de multiples variantes, par les services sociaux de certains ministères (Intérieur et Finances notamment), ainsi que par des organismes d'action sociale à gestion paritaire relevant de la fonction publique territoriale (Fonds national d'action sanitaire et sociale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements) ou hospitalière (Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers) ou des deux à la fois mais sur une zone géographique limitée (Association de Gestion des œuvres sociales des personnels des administrations parisiennes).
- [99] Encore convient-il d'observer que la plupart de ces prestations se présentent sous forme d'allocations (pour la naissance, la garde d'enfants ou la scolarité pré ou post-baccalauréat) ou de réductions de prix (sur le montant nominal des CESU et sur le prix catalogue des séjours pour enfants par exemple).
- [100] On reste donc bien sur le principe d'un apport pécuniaire et non sur des aides ou des facilités en nature ou en services.
- [101] On est loin des actions ministérielles en faveur du logement qui privilégient la recherche et la sélection d'appartements pour les agents nouvellement nommés ou la prise en charge du cautionnement, plutôt que de l'attribution d'une allocation pour leur hébergement.
- [102] Bien peu de ministères se sont engagés dans la voie de services rendus aux parents pour concilier vie professionnelle et vie privée, comme ont pu le faire certaines entreprises. On pourra seulement citer quelques crèches créées à proximité des services (à Bercy et à Nice pour le M.B.C.P.F.P, 45 lits de crèche au ministère chargé de la santé) et de réservations de berceaux en nombre limité (par les SRIAS notamment).

3.1.1. Les avantages

- [103] Ce scénario permet de mieux cibler les aides sur, par exemple, l'aide à la garde d'enfant ou l'aide au soutien scolaire. Il permet également de les consacrer à des publics cibles, d'évaluer l'impact et de redéployer en fonction des priorités.

3.1.2. Les limites

- [104] Ce scénario se traduit par une diminution du traitement avec, pour l'agent, le risque de ne pas retrouver l'équivalent en prestations de ce qu'il a perdu.

- [105] Les organismes chargés de la mise en œuvre de ces prestations sont nombreux et de compétences différentes. Certains ministères et collectivités possèdent des services sociaux structurés et professionnalisés, d'autres, comme le ministère de l'Education Nationale qui pourtant est le premier employeur de la FPE, sont peu avancés en ce domaine.
- [106] De plus, la forme juridique de ces organismes est également variée : services administratifs relevant des directions des ressources humaines des ministères ou associations loi 1901, à gestion paritaire, en particulier dans la FPT et la FPH.
- [107] Il s'ensuit que l'utilisation des fonds provenant de la suppression du SFT serait décidée par des instances nombreuses, souvent paritaires et aboutirait à des solutions différentes. L'articulation avec les prestations déjà existantes –et sous conditions de ressources– ne serait pas aisée et amènerait sans doute une refonte de l'ensemble des prestations enfance offertes par ces organismes.
- [108] Cet obstacle est d'autant plus important que les règles de gestion de la fonction publique territoriale laissent libre le réemploi des sommes ainsi dégagées. En effet, afin de respecter le principe de libre administration des collectivités locales, le législateur a laissé le soin à chaque collectivité territoriale de déterminer le montant qu'elle entend consacrer à l'action sociale, ainsi que ses modalités de mise en œuvre. Inséré par la loi du 19 février 2007, l'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée précise que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (ou le conseil d'administration d'un établissement public local) détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'elle entend engager pour la réalisation des prestations d'action sociale.
- [109] Même s'il est toujours possible de faire plus il convient de souligner que des efforts importants ont déjà été réalisés en matière d'aide à la garde des jeunes enfants. La prise en charge publique des coûts de garde, qui décroît avec le revenu des ménages représente désormais en 2007 au minimum 70% de ces coûts. Sauf dans le cas de la garde à domicile les ménages consacrent généralement moins de 10% de leurs revenus nets (y compris l'allocation de base de la PAJE) à la garde de leur enfant. Selon l'indicateur numéro neuf du PQE en 2009, la part du coût de l'emploi d'un assistant maternel pris en charge par les CAF varie de 85% pour une famille ayant 1,5 SMIC à 57% pour une famille avec six SMIC. Dans ces conditions le transfert des crédits du SFT sur la garde d'enfants n'apparaît pas une priorité.

3.2. Scénario 2 supprimer le SFT pour un enfant

- [110] La tranche 1 enfant pose problème. Elle est dérisoire mais concerne une population nombreuse ; toute augmentation est onéreuse. Supprimer les 2,29 € mensuels serait tirer la conséquence ultime de la politique de non revalorisation qui a été appliquée depuis 1967. Deux solutions s'offrent alors, soit une transformation des 6,7 M€ en prime à la naissance, soit un recyclage dans les autres tranches.

3.2.1. Scénario 1-1 Sans contre partie

3.2.1.1. Avantages

- [111] Ce scénario s'inscrit dans la continuité d'une politique menée depuis 1967.
- [112] Il est quasiment indolore compte tenu des montants individuels en jeu.

3.2.1.2. Limites

- [113] Il est contraire à un objectif de revalorisation des bas salaires, les catégories « C » étant légèrement sur représentées dans la tranche un enfant.
- [114] Le montant recyclé n'est pas suffisant (6,7 M€) pour être réinvesti utilement sur les tranches de bénéficiaires du SFT, ni dans le cadre d'un saupoudrage ni dans un investissement sur un segment (plus de 14 ans).

3.2.2. Scénario 1-2 La transformation en prime à la naissance

- [115] Il s'agirait de transformer le SFT pour 1 enfant en une prime à la naissance de 200 €¹⁹ pour le premier enfant en utilisant aussi les crédits employés actuellement pour les familles qui n'ont plus qu'un enfant à charge ; le SFT mensuel interviendrait ensuite pour les enfants de rang deux et plus.

3.2.2.1. Avantages

- [116] Cette transformation donne un peu plus de consistance à la somme allouée au bénéficiaire.

3.2.2.2. Limites

- [117] La lisibilité d'un tel dispositif est amoindrie par l'existence de plusieurs autres primes similaires, CAF mais également services sociaux (le CGOS verse par exemple 170 € par enfant...) souvent d'un montant modeste (moins de 200 €) avec un empilement des mesures.
- [118] Il n'est pas certain qu'une prime à la naissance puisse encore être considérée comme un élément de traitement. La nature juridique risque en plus d'en être changée.

3.3. *Scénario 3 Verser un SFT d'un montant strictement proportionnel au nombre d'enfants*

- [119] Il s'agirait de transformer le SFT composé de deux parts et progressif en fonction du nombre d'enfants et du salaire de son bénéficiaire par un forfait proportionnel au nombre d'enfants. Un calcul à enveloppe constante réalisé pour la fonction publique de l'Etat pour laquelle les données sont les plus nombreuses amène à envisager un montant de 40 € mensuels servis autant de fois qu'il y a d'enfants à charge. Les calculs sont joints en annexe.

3.3.1. Les avantages

- [120] Ce scénario simplifie le SFT
- [121] Il forfaitise cette prime répondant à une demande quasi générale et la rend indépendante du niveau de la rémunération de l'agent.
- [122] Il revalorise très sensiblement les familles d'un enfant ou lors de la naissance du premier enfant, c'est-à-dire en début de carrière.

¹⁹ Prime mensuel (2,29) * 12 mois * 3,5 nombre d'années entre la naissance d'un enfant de rang 1 et la naissance de l'enfant de rang 2 = 96,18 €, le tout * 2 pour recycler les économies faites en raison du non versement de la prime lors du passage de 2 à 1 enfant.

- [123] Il profite aux catégories de fonctionnaires disposant des indices les plus faibles (les catégories C légèrement surreprésentées dans les familles de un enfant).
- [124] Le nombre de gagnants est sensiblement supérieur aux perdants.

3.3.2. Les limites

- [125] Un scénario à coût nul conduirait à retenir le coût moyen actuel de 41 € comme montant de base, soit 82 € pour deux enfants et 123 € pour trois enfants loin du montant plancher pour trois enfants, actuellement de 180,72 € mensuels. Il est donc défavorable aux familles les plus nombreuses ainsi qu'aux indices les plus élevés de la fonction publique.
- [126] En conséquence il oblige à prévoir des mesures transitoires qui auraient un coût (200 M€) selon la mission mais ce coût devrait se réduire rapidement.
- [127] Il ne prend pas en compte des objectifs natalistes.
- [128] En revalorisant très fortement le SFT pour un enfant, ce scénario prend le contre-pied des politiques menées depuis 1967 qui n'avaient jamais revalorisé le montant du SFT pour un enfant.
- [129] En fixant une somme forfaitaire indépendamment de la valeur du point d'indice il ouvre la possibilité, mais aussi le risque, de figer les valeurs pour plusieurs années.
- [130] Ces deux dernières limites se retrouvent dans le scénario ci-dessous, qui comporte toutefois plusieurs avantages complémentaires.

3.4. *Scénario 4 Versement d'un forfait de 30 € pour un enfant et aligné sur les montants planchers actuels forfaitisés à compter de deux enfants*

- [131] Le scénario 40 € par enfant s'il a le mérite de la simplicité a pour handicap de ramener le montant versé pour 3 enfants sensiblement en dessous du montant plancher actuel.
- [132] Il a paru à la mission difficile de fixer un montant plancher inférieur à 30 € mensuels soit 2 % du salaire du premier décile. Il a paru également nécessaire d'aligner au minimum les montants du SFT pour deux enfants et plus sur les montants planchers actuels. Un montant inférieur à ce minimum, outre qu'il apparaît difficile à tenir, amènerait à multiplier les agents qui en seraient victimes.
- [133] C'est pourquoi la mission propose de fixer les montants à 30 € pour le premier enfant, 73 € pour deux enfants, 181 € pour le troisième. Dans cette logique, le montant pour le quatrième enfant pourrait être fixé à 310 €. Cet échelonnement permet de respecter les montants planchers actuels tout en revalorisant sensiblement le 1^{er} enfant.
- [134] Pour les familles de 2 enfants, il permet un gain de 2 050 € sur la durée de service de la prestation pour un SFT servi actuellement à l'indice plancher, de 798 € pour les familles bénéficiant d'un SFT au montant moyen.
- [135] Pour les familles de 3 enfants, il permet un gain de 1 729 € sur la durée totale de service de la prestation pour les familles bénéficiant du SFT au niveau du plancher, et une perte de 1 182,60 € pour les familles bénéficiant du taux moyen sur l'ensemble du versement de la prestation.
- [136] Ce scénario permet de ne pas envisager de mesure transitoire, les pertes immédiates étant compensées dans la grande majorité des cas par les gains futurs même si une telle option pourrait être difficile à faire accepter.

3.4.1. Les avantages

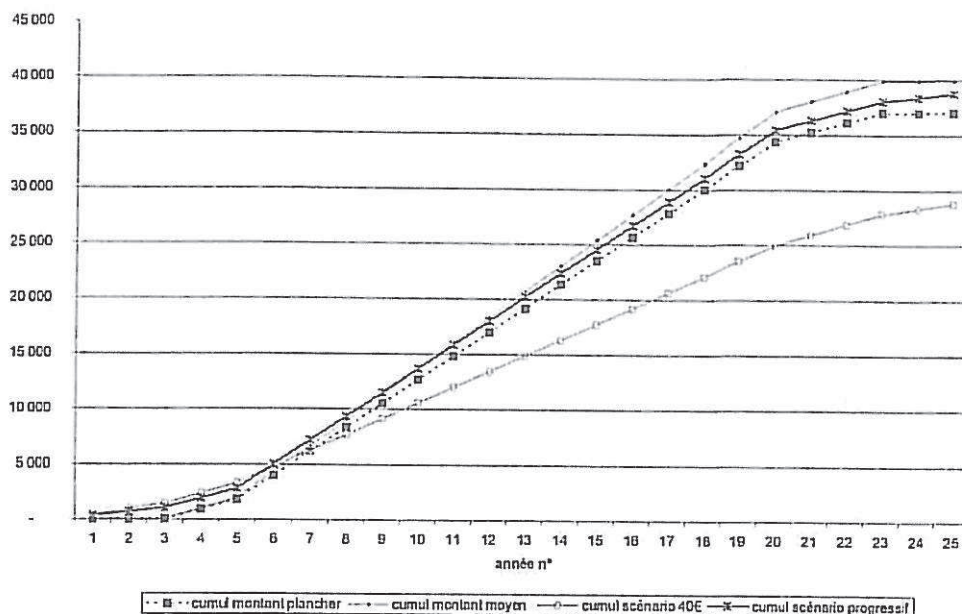
- [137] Ce scénario revalorise le 1^{er} enfant. Ce faisant, il améliore immédiatement la situation des 244 000 fonctionnaires d'Etat bénéficiant d'un SFT pour un enfant et donc pour une part de fonctionnaires en début de carrière. Il améliore également la situation des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux qui ont des indices moins élevés que dans la fonction publique d'Etat.
- [138] En proposant pour chaque classe un montant forfaitaire au moins équivalent au montant plancher actuel, il ne dégrade pas à l'instant « t » la situation des fonctionnaires percevant un SFT au niveau de l'indice plancher et améliore leur situation sur l'ensemble de la durée de versement en raison de la revalorisation pour un enfant qui intervient au début du cycle puis à la fin.
- [139] En retenant une forte progressivité du SFT entre 2 et 3 enfants ce scénario s'inscrit dans la continuité des objectifs natalistes qui ont sous tendu la politique familiale.

3.4.2. Les limites

- [140] Ce scénario dégrade la situation des agents rémunérés aux indices les plus élevés mais moins qu'il n'y paraît compte tenu de la très forte revalorisation au niveau du premier enfant. S'agissant des agents bénéficiant du SFT au taux moyen, ils sont dans une situation plus favorable les 10 premières années. Cette situation se dégrade ensuite mais est rattrapée en fin de cycle compte tenu de l'augmentation du SFT pour les familles de un enfant.
- [141] Il ne rompt pas le lien avec la politique familiale et laisse persister l'ambiguïté fondamentale entre rémunération et soutien à la famille.
- [142] Il comporte un **surcoût** qui apparaît toutefois modique (33 M€ cf. annexe 4) soit 6 % de l'enveloppe SFT mais de seulement 0,06 % des rémunérations principales civiles en 2008 (57,9 Md€ moins 8 Md € de traitement des militaires et ouvriers d'Etat²⁰).
- [143] La mission en rapprochant les coûts actuels par nombre d'enfants des coûts de ses hypothèses a estimé le coût d'éventuelles **mesures transitoires à 50 M€** la première année pour la fonction publique de l'Etat, le coût pour les deux autres fonctions publiques devant être inférieur en raison d'un indice moyen moins élevé. Les calculs réalisés ensuite sur les indices réels confirment cette hypothèse (49 M€) (cf. annexe 4 point 8).
- [144] Le graphique ci-dessous illustre l'impact du scénario 40 € et du scénario progressif 30, 73 et 181 € sur la durée de la carrière d'un agent percevant le SFT pour trois enfants. La simulation n'a pas porté sur les indices plafonds, car il y a peu d'agents qui seraient soumis à cette règle du plafonnement tout au long des années durant lesquelles ils pourraient bénéficier d'un SFT.

²⁰ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique p588.

Graphique 2 : Impact des scénarii pour 3 enfants (montant progressif de 30, 73 et 181 €)



Source : : calculs mission

3.4.3. Vérification des scénarii progressifs pour quelques cas types, secrétaire administratif, attaché d'administration centrale et professeur certifié.

- [145] La mission au-delà du calcul sur des montants moyens a calculé l'impact du scénario SFT croissant sur des carrières types de fonctionnaire sur la base des échelonnements indiciaires. Elle a retenu trois fonctionnaires types, un secrétaire administratif, un attaché d'administration centrale et un professeur certifié, avec des carrières moyennes en calculant pour ces fonctionnaires ayant deux enfants d'une part et trois enfants d'autre part l'impact de plusieurs hypothèses de montant de SFT en cumulé sur la durée de perception du SFT et à un instant de leur carrière.
- [146] Cinq hypothèses ont été retenues en gardant le montant central de 73 € mensuel (montant plancher actuel pour deux enfants) et en faisant varier les montants pour un enfant et pour trois enfants, toujours au dessus du plancher actuel pour les trois enfants et après avoir porté le montant pour un enfant à un seuil considéré comme significatif (au moins 30 € par mois). Le détail des calculs est inséré dans l'annexe 4.
- [147] La première hypothèse retient les montants, 30 € pour le premier enfant, 73 € pour le second, 181 € pour le troisième. Son surcoût est de 33 M€. La seconde hypothèse porte à 35 € le montant pour le premier enfant, tout en laissant le SFT pour trois enfants à 181 €. Son surcoût est de 48 M€. La troisième hypothèse ramène à 30 € le SFT pour un enfant mais fait porter l'effort sur le troisième enfant en amenant le SFT à 200 €. Son surcoût est de 56 M€. La quatrième hypothèse garde le montant pour trois enfants à 200 € mais porte le SFT pour un enfant à 35 €. Son surcoût est de 71 M€. Enfin la dernière hypothèse, tout en conservant le SFT un enfant à 35 € porte le SFT trois enfants à 210 € soit un surcoût de 83 M€.

Tableau 9 : Coût des cinq scénarii en faisant varier les paramètres

Hypothèse n°	Montant des SFT pour un, deux et trois enfants	Surcoût
1	30, 73 et 181 €	33 M€
2	35, 73, 181	48 M€
3	30, 73, 200	56 M€
4	35, 73, 200	71 M€
5	35, 73, 210	83 M€

Source : *Calculs mission*

- [148] Dans chacun des scénarii, les secrétaires administratifs sont, sur la durée, gagnants, n'ont aucune perte immédiate pour ceux qui ont deux enfants et ont au maximum 148 € annuels de manque à gagner immédiat pendant une année dans les hypothèses 1 et 2.
- [149] Les hypothèses N°1 et 2 sont plus défavorables aux familles de trois enfants. Les attachés perdent 2 059 € sur l'ensemble du cycle, avec une perte maximale de 595 € annuels, les professeurs certifiés 4 762 € avec une perte maximale de 848 € annuels. Dans l'hypothèse n°1 ces derniers perdent également 201 € sur l'ensemble du cycle.
- [150] Dans l'hypothèse 3 seuls les professeurs certifiés, sont sur l'ensemble du cycle perdants, moins 1 342 € pour les bénéficiaires du SFT trois enfants, moins 201 € pour les SFT deux enfants. Le montant maximum de la perte annuelle est de 620 € pour les bénéficiaires du SFT trois enfants et 316 € pour les bénéficiaires du SFT deux enfants.
- [151] Dans l'hypothèse n°4 seuls les professeurs certifiés seraient perdants sur l'ensemble du cycle, pour un montant de 982 €.
- [152] L'hypothèse n°5 ne fait que des bénéficiaires sur l'ensemble du cycle et la perte maximale une année donnée est enregistrée par les professeurs certifiés ayant trois enfants ; elle atteint 500 € annuels pendant 2 ans à l'indice 641.
- [153] Les surcoûts calculés ne tiennent pas compte d'éventuelles mesures transitoires qui seront d'autant plus élevés que le nombre d'années de manque à gagner est élevé et que le montant de ce manque à gagner l'est également.
- [154] Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous qui synthétise les résultats pour les trois corps de référence, l'hypothèse n°1 limite les gains pour les secrétaires administratifs, accentue les pertes des attachés avec trois enfants de (-1 699 € à -2 059 € sur l'ensemble du cycle) ainsi que des professeurs certifiés (de -4 402 € à -4 762 €) et supprime le faible gain des enseignants avec deux enfants (de 159 € à -201 €). Toutefois, ni le montant maximum des pertes annuelles, ni le nombre d'années de manque à gagner ne sont modifiés.

Tableau 10 : Application des scénarii à quelques cas types

	gain ou perte totale en €	début perte annuelle en indice	fin perte annuelle en indice	nbre d'années de perte	montant mini perte annuelle en €	montant maxi perte annuelle en €	
	hypothèse 30, 73 181 €						
SA 3 enfants	1 776	450	483	6	2	148	surcout 33M€
SA 2 enfants	2 040						
Attaché 3 enfants	- 2 059	461	584	15	51	595	
Attaché 2 enfants	675	461	584	13	17	221	
Certifié 3 enfants	- 4 762	466	694	16	73	848	
Certifié 2 enfants	- 201	466	641	14	25	316	
	hypothèse 35, 73, 181						
SA 3 enfants	2 136	450	483	6	2	148	surcout 52M€
SA 2 enfants	2 400						
Attaché 3 enfants	- 1 699	461	584	15	51	595	
Attaché 2 enfants	1 035	461	584	13	17	221	
certifié 3 enfants	- 4 402	466	694	16	73	848	
certifié 2 enfants	159	466	641	14	25	316	
	hypothèse 30, 73, 200						
SA 3 enfants	5 196	483	483	2	54	54	surcout 60M€
SA 2 enfants	2 400						
Attaché 3 enfants	1 361	524	584	9	102	367	
Attaché 2 enfants	675	461	584	13	17	221	
Certifié 3 enfants	- 1 342	600	694	10	257	620	
Certifié 2 enfants	- 201	466	641	14	25	316	
	hypothèse 35, 73, 200						
SA 3 enfants	5 556	483	483	2	54	54	surcout 75M€
SA 2 enfants	2 400						
Attaché 3 enfants	1 721	524	584	9	102	367	
Attaché 2 enfants	1 035	461	584	13	17	221	
Certifié 3 enfants	- 982	559	694	10	257	620	
Certifié 2 enfants	159	466	641	14	25	316	
	hypothèse 35, 73, 210						
SA 3 enfants	7 356	483	483	2	54	54	surcout 87M€
SA 2 enfants	2 400						
Attaché 3 enfants	3 521	545	584	6	75	247	
Attaché 2 enfants	1 035	461	584	13	17	221	
Certifié 3 enfants	818	559	694	10	137	500	
Certifié 2 enfants	159	466	641	14	25	316	

[155] L'hypothèse n°1 a pour conséquence de limiter les gains des secrétaires administratifs mais ne dégrade pas excessivement les autres catégories. En particulier, pour chaque corps, les indices auxquels des pertes sont enregistrées restent identiques ainsi que le nombre d'années de pertes ou de gains. Le surcôt de l'hypothèse n°2 ne paraît donc pas se justifier.

[156] L'hypothèse n°1, 30 € pour un enfant, 73 € pour deux enfants et 181 € pour trois enfants se rapprochant le plus d'une réforme à coût constant, il apparaît qu'elle doit être privilégiée éventuellement accompagnée de mesures transitoires spécifiques.