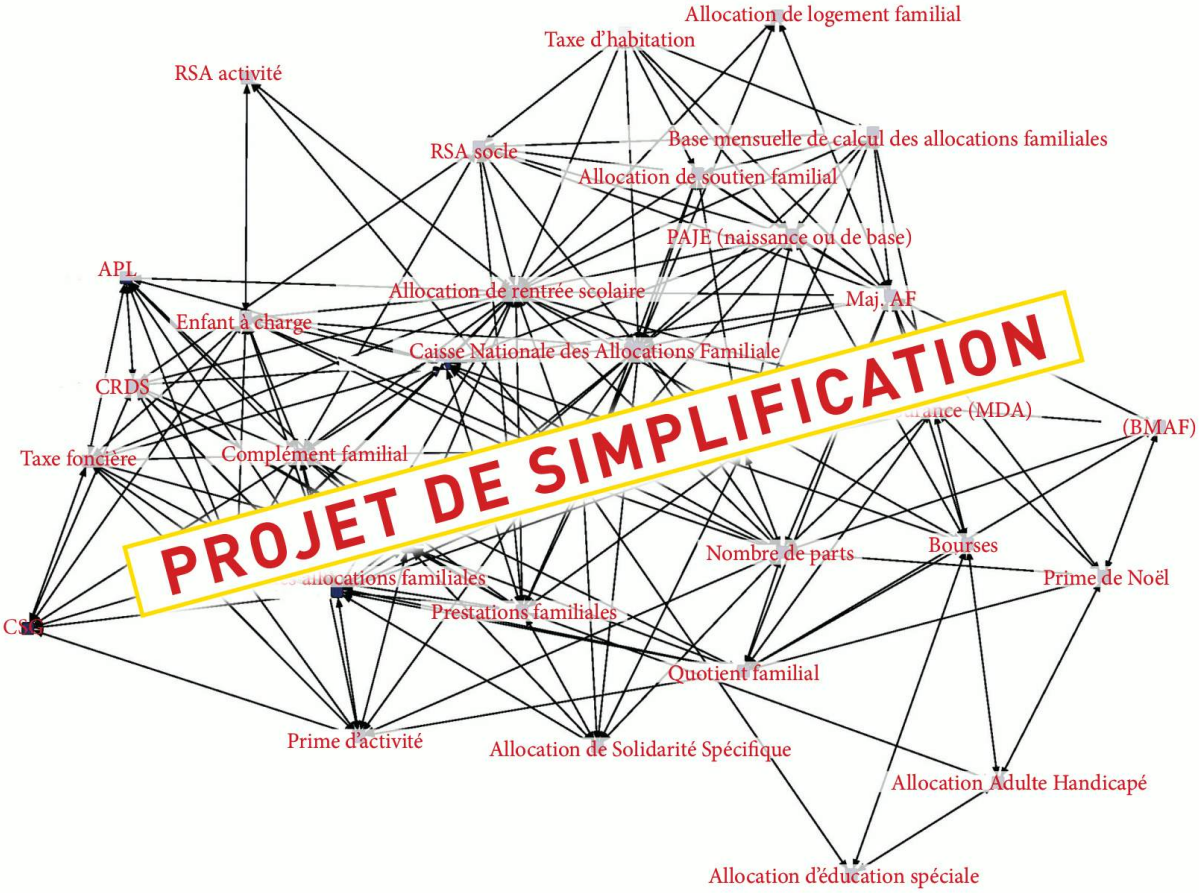
LÉON RÉGENT

La face cachée des prestations familiales



À Isabelle, Françoise, Pascale...

Elles attendent la simplification de prestations sociales dont elles supportent mal la complexité.
Leurs encouragements m'ont été précieux.

A mes amis de l'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE)
grâce auxquels ce livre voit le jour.

1ère édition publiée en janvier 2018 aux Éditions de l'Onde,
© Léon Régent, ISBN : 978-2-37158-098-5

Voir la version la plus récente à https://leonregent.fr/Prestations_Familiales.htm.
La présente version date de mars 2024. Elle comprend l'actualisation prévue en avril 2024 (+ 4;6%)
Des mises à jour sont faites « au fil de l'eau », les graphiques sont datés, de nombreux liens ont été ajoutés dans la version numérique.

Toute reproduction autorisée, merci de mentionner la source

PRÉFACE de la 1re édition

C'est début 2013 que j'ai fait la connaissance de Léon Régent, lors de la création du Mouvement Français pour un Revenu de Base (MFRB). Nous avons lu nos écrits respectifs, repéré des approches communes, fondées sur une même culture d'ingénieurs attachés à optimiser des systèmes complexes. Depuis, nous échangeons presque quotidiennement dans des espaces de travail partagés qui se sont enrichis année après année de nouveaux membres.

À la suite du décès de Yoland Bresson en août 2014, nous avons repris ensemble le flambeau de l'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE), sous l'impulsion de Jacques Berthillier et avec la participation bienveillante et active de plusieurs compagnons de route, tous animés par la volonté de contribuer à approfondir la réflexion sur le concept – souvent caricaturé – de revenu universel.

L'apport de Léon Régent à nos travaux est unique. Ingénieur X-Telecom, il a mené l'essentiel de sa carrière dans le groupe public puis dans un ministère. Jeune retraité depuis 15 ans, il mène une deuxième carrière, associative, active, où s'expriment sa rigueur mathématique et son combat passionné pour une société plus vivable. Libre de tout engagement politique ou doctrine économique, il actualise l'exclamation pythagoricienne « tout est nombre » pour en faire un outil d'appropriation de connaissances face à la complexité du monde.

Loin d'accepter les propos généraux ou vaguement techniques sur notre système socio-fiscal, Léon Régent vérifie dans les chiffres. Tout ! Sans se laisser décourager par la complication invraisemblable de systèmes hérités de décennies de batailles législatives, partie émergée d'un iceberg de créativité administrative non maîtrisable. Ses écrits en sont parfois hermétiques pour le profane, mais son honnêteté intellectuelle, alliée à une gentillesse hors du commun, lui font accueillir avec humilité et intelligence les apports et contributions de ses collègues de l'AIRE, qui participent volontiers aux analyses et synthèses de ses travaux[1].

Ce livre est né début 2017 du constat que le débat public sur le revenu universel était entré dans une phase assez particulière : tout le monde en France en a entendu parler, mais personne ne comprend de quoi il est vraiment question. De plus, le sujet étant devenu un enjeu électoral, la prise de parole experte sur le sujet est quasiment impossible : tout propos est immédiatement caricaturé par les opposants ou les partisans de tel ou tel candidat, ou ses alliés politiques. Pour les experts de l'AIRE, le moment était venu de quitter l'arène politique et retourner à leurs travaux de fond.

L'idée générale d'un revenu identique versé à toute la population d'un pays, automatiquement et sans condition, se décline de façon particulièrement pertinente pour les

[1] Une mention toute particulière pour Philippe Parment, à l'initiative de ce livre, et Christian Bouvard qui a apporté tout au long de la rédaction son expertise professionnelle en matière de protection sociale.

enfants. Chaque nouvel entrant dans notre communauté nationale, dès son plus jeune âge, ne peut subsister et se développer que grâce au soin des adultes qui l'entourent. Dès avant la Seconde Guerre mondiale, la France a mis en place des mécanismes de soutien au revenu des familles avec enfants. Après-guerre, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme affiche en son article 25 :

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Léon Régent nous présente en ce livre une lecture éminemment factuelle de la politique familiale française en 2017, nous invitant de façon argumentée à gommer ses incohérences et généraliser ses principes fondateurs à l'ensemble de la population sans exclusion ni complication inutile.

Marc de Basquiat

Président de l'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence

INTRODUCTION

Alors que les démarches nécessaires pour l'obtention du Revenu de Solidarité Active (RSA) sont compliquées, inquisitrices et décourageantes pour les demandeurs – si on en juge par le taux élevé de non-recours – on entend rarement évoquer la simplification nécessaire des prestations familiales.

Les bénéficiaires de ces prestations semblent plutôt satisfaits, probablement du fait que leur attribution est largement automatique. Mais en réalité, ce domaine de notre protection sociale est tout aussi compliqué, opaque et inéquitable que l'enchevêtrement des minima sociaux. Cette complexité rend techniquement très difficile toute évolution autre qu'un changement de paramètre dans une formule de calcul dont la légitimité est rarement discutée, ou l'ajout d'une nouvelle mesure qui ignore l'existant. Cette situation est regrettable, car le monde change, beaucoup de familles sont instables. Nous aurions besoin d'un système plus agile, adaptatif et sécurisant, pour mieux répondre aux objectifs multiples assignés à ce jour à la politique familiale.

Cette étude fait le point sur le sujet, en rappelant d'abord les étapes qui ont mené à la constitution des dispositifs actuels. Puis, nous dressons un panorama d'ensemble, mettant en évidence ses lacunes et incohérences, avant d'énoncer une proposition de réforme radicale : instaurer une Allocation Familiale Unique (AFU).

Les sections IV à IX approfondissent l'analyse du système actuel sur des facettes particulières : la combinaison du Revenu de Solidarité Active (RSA) avec la politique familiale, le calcul de la Prime d'activité (PA), l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), les dispositifs applicables aux familles moyennes à aisées, les familles monoparentales, les jeunes adultes qui dépendent de leurs parents.

Ce livre, de nature technique, se veut agnostique au plan politique. On pourrait le compléter par une lecture plus sociologique du sujet, ou analyser les conflits qui ont accompagné la mise en place des divers mécanismes, par exemple le plafonnement de l'effet du quotient familial ou la mise sous condition de ressources des allocations familiales par le gouvernement de François Hollande. Rien de tel ici. C'est un ingénieur qui s'exprime, convaincu qu'un système non optimisé induit de nombreux inconvénients qu'il convient de supprimer méthodiquement.

L'ingénieur reste un homme qui s'interroge sur les évolutions qu'il constate. Il s'exprime plus personnellement dans l'annexe ajoutée en 2023, page 77.

Ce premier tome a été complété début 2021 par un tome 2 relatif aux adultes : « La face cachée des dispositifs socio-fiscaux ». Nous espérons que cet ensemble contribuera à initier des réformes.

I. LA POLITIQUE FAMILIALE : UNE LONGUE HISTOIRE

En un siècle, la politique familiale française a beaucoup évolué, aussi bien dans ses objectifs que dans ses modalités. Avant de décrire la situation actuelle, de s'étonner de ses défauts et d'oser proposer une évolution, immergeons-nous dans son histoire pour comprendre les défis qu'ont affrontés ceux qui nous ont précédés, leurs espoirs, leurs combats, leurs réussites et leurs échecs. Nous le ferons d'une manière à la fois chronologique et thématique, en examinant les enjeux qui se sont succédé sur le devant de la scène.

Trois périodes se distinguent assez nettement :

- La fondation, qui se termine en 1948, structurée par quelques textes majeurs ;
- Un virage sociétal, amorcé en 1965, qui bouscule le modèle familial traditionnel et justifie une activité législative soutenue, avec un texte ou une annonce importante par an jusqu'en 1996 ;
- Une activité législative multipliée par 2,5 depuis 1997[2], et dont le sens – à la fois la signification et la direction – n'émerge pas nettement. Certes, elle se poursuit dans la voie précédente (PACS, mariage pour tous…), mais s'y ajoutent de nombreuses modifications présentées comme des progrès, alors qu'elles prennent en compte une contrainte prosaïque forte : il faut faire des économies. Entre les ambitions affichées et la réalité des chiffres, il est malaisé d'y voir clair.

L'évolution des décisions prises ne peut s'interpréter qu'en tenant compte de la croissance et de l'inflation. Dans les années 1960 et jusqu'en 1975, la croissance moyenne est de 5,3 % par an. De 1969 à 1985, l'inflation moyenne est de 9,3 %. Dans ce contexte, la « générosité » est facile. Elle est financée par la croissance (pas de perdants) et elle est sans risque (ses effets ne durent pas).

Après 1985, la croissance peine à atteindre 2 % et l'inflation est contenue à moins de 3 %. De 2012 à 2023, le PIB nominal a augmenté de 2,7 % par an, soit moins de 1 % de croissance réelle par habitant compte tenu de l'inflation (1,5 % par an) et de l'augmentation de la population (0,3 % par an). Toute mesure qui fait des gagnants fait autant de perdants. On peut prévoir pour l'avenir une situation budgétaire toujours plus difficile avec :

- Une croissance nulle du PIB réel par habitant (c'est le constat depuis 2020) ;
- Le retour de l'inflation depuis début 2022. Au-delà de la guerre d'Ukraine et du COVID, l'électricité restera chère faute d'avoir fait en temps utile les investissements nécessaires dans le nucléaire ;

[2] Nous nous référons à l'article sur la chronologie de la politique de la famille www.vie-publique.fr/politiques-publiques/famille/chronologie/ pour donner cet ordre de grandeur.

- La charge budgétaire de la dette souveraine qui augmente avec la hausse des taux d'intérêt.
- Un État en faillite, avec une dette, fin 2024, de 3 200 Md€ (Milliards d'Euros), et un budget 2024 qui prévoit 510 Md€ de dépenses pour 350 Md€ de recettes fiscales.
- Un déficit chronique du commerce extérieur de 163 Md€ en 2022, et qui reste bien supérieur à 100 Md€ en 2023 et 2024. Nos créanciers, qui ont le pouvoir, sont de plus en plus des étrangers

Dopés à la publicité et aux discours mensongers, les Français ne comprennent pas. Ils manifestent en réclamant l'impossible. La question ne sera bientôt plus « à quel âge partir en retraite » mais comment les payer, ainsi que le salaire des fonctionnaires.

Les procédures administratives ont d'abord été manuelles. La capacité des premiers ordinateurs (1970) ne permettait pas de traiter un fichier centralisé unique de dizaines de millions de personnes, d'où une organisation souvent départementale ou régionale. Les bases de données nationales se sont imposées à partir de 1990. L'usage d'Internet s'est généralisé à partir du milieu de la décennie 2000. Cette évolution technologique a évidemment des conséquences lourdes. Elle rend en partie obsolètes les décisions anciennes qui ont réparti les tâches et les responsabilités entre le niveau national et les collectivités locales.

Précisons dès maintenant que ce rapport ne traite que de ce qui devrait être du ressort du niveau national (la partie commune à tous les enfants), et non pas des compléments personnalisés qui peuvent logiquement être pris en charge au plus près du terrain.

Enfin, nous n'aborderons que les aides financières. Cependant, pour les familles, les aides en nature – éducation, santé... – sont les plus importantes. Cette étude ne prétend aucunement résoudre toutes les questions relatives à la politique familiale.

Le Code napoléonien

Notre système juridique, social et fiscal s'enracine dans le Code civil, autrement appelé Code Napoléon, promulgué en 1804. Celui-ci est fondé sur la famille, dont le chef est le mari, et qui est la cellule à l'intérieur de laquelle s'exerce normalement la solidarité, l'État n'intervenant qu'en dernier recours. Ce code a évolué dans le sens de la reconnaissance de chaque personne, mais on est encore loin d'un système individualisé.

Faut-il encourager ou regretter cette évolution ? L'État doit-il prendre en compte la situation matrimoniale de chacun, et donc la connaître et la vérifier, pour appliquer des barèmes sociaux et fiscaux qui en tiennent compte ? Cette question est présente du

début à la fin de notre ouvrage. Citons un exemple d'actualité pour illustrer la problématique. L'annonce d'une réévaluation de l'Allocation Adulte Handicapé a suscité sur Internet, en juillet 2017, une pétition contre une « injustice » : quand les revenus de son conjoint sont significatifs, l'allocation d'une personne handicapée (AAH) est diminuée puis supprimée. Pour les protestataires, cette situation de dépendance est humiliante, inacceptable. L'État a d'abord lâché du lest, au prix d'un ajustement compliqué, intervenu début 2022, du mode de calcul de l'AAH pour une personne en couple. À l'été 2022, la déconjugalisation de l'AAH a été votée, elle est effective depuis octobre 2023. Un seul député a voté contre, ayant un peu compris les conséquences délétères : avantage donné aux plus riches, incohérence avec les dispositifs restant conjugalisés (RSA, prime d'activité, ASPA…). L'individualisation de notre système socio-fiscal, essentielle, est un chantier qui ne se fait pas sur un coin de table.

Du monde du travail à l'universalité

Comme pour d'autres domaines (santé, chômage, vieillesse…), tout a commencé dans certaines entreprises ou branches d'activité, puis s'est étendu à l'ensemble du monde du travail, pour tendre enfin vers l'universalité.

C'est dans le courant chrétien-social que sont nées les allocations familiales. La CGT, elle, s'y oppose, comme elle s'est opposée aux retraites : rien de bon ne peut provenir de l'État « bourgeois ». Une première entreprise de l'Isère en verse en 1884. Léon Harmel crée en 1891 un « supplément familial au salaire ». Émile Romanet[3] sensibilisé en 1916 à la misère des familles ouvrières, décide « de verser 0,20 fr par jour et par enfant de moins de 13 ans ». Surtout, il œuvre pour leur extension, rendue possible par les caisses de compensation qui voient le jour à partir de 1918.

La « loi Landry » du 11 mars 1932 généralise le principe des sursalaires familiaux pour les salariés – et pour eux seulement – ayant au moins deux enfants à charge. En 1938, une première allocation familiale indépendante du salaire voit le jour, limitée aux cinq premières années de l'enfant. En 1945-1946, il est mis fin au monopole patronal : les caisses d'allocations familiales sont intégrées dans la Sécurité Sociale, dont la branche famille gère quatre prestations : allocations familiales (à partir du 2e enfant), allocation de salaire unique, allocations prénatales, allocation de maternité.

En 1978, la notion de sursalaire est abandonnée, les prestations familiales deviennent universelles. Mais du côté de leur financement, une cotisation sociale patronale baptisée « allocations familiales » demeure encore.

Notons que l'universalité est une notion un peu différente de l'inconditionnalité. En 2010, une loi prévoit la possibilité de suspendre le versement des allocations familiales

[3] Voir l'histoire oubliée des allocations familiales et les politiques familiales de Michel Messu.

en cas d'absentéisme scolaire – elles deviennent donc conditionnées à un comportement jugé « citoyen ». Cette loi contestée est abrogée en 2013.

Natalité et familles nombreuses

Dans la première partie du XXe siècle, marquée par deux guerres mondiales, un courant nataliste souhaite une France forte. Cette idée ancienne imprègne plus ou moins consciemment nos mentalités. Dans la Bible, de nombreux enfants sont une bénédiction, et la stérilité une malédiction. Lors des Trente Glorieuses, l'enjeu militaire se transforme en enjeu économique. Mais la croissance naturelle de la population ne suffit pas. Les entreprises ont recours à l'immigration pour trouver la main-d'œuvre nécessaire.

Aujourd'hui, c'est plutôt la crainte d'une France vieillissante qui serait incapable de financer les retraites de ses aînés qui s'exprime dans le courant nataliste.

Un courant contraire, mondialiste et non pas nationaliste, s'inquiète de la capacité de la planète à faire face à une population en fort accroissement. Cette prise de conscience est récente : depuis des siècles, la fécondité était considérée comme une bénédiction, et la mortalité infantile évitait tout risque de surpopulation.

La Chine a strictement limité les naissances en 1979, en interdisant plus d'un enfant par couple. Elle tente d'encourager à nouveau la natalité en autorisant un second enfant (2015) puis un troisième (2021).

La motivation de ceux qui défendent la famille nombreuse est différente : ils considèrent celle-ci comme un mode de vie épanouissant, à encourager. Mais les moyens pour la soutenir rejoignent les objectifs natalistes.[4] En 1938, les allocations familiales sont majorées quand la mère ne travaille pas. En 1939 cette majoration devient une prestation indépendante, l'Allocation de Mère au Foyer (AMF). Celle-ci est financée par la suppression des allocations familiales au premier enfant, pour inciter les couples à en engendrer au moins deux. L'objectif est clairement nataliste. Cette caractéristique subsiste encore.

En 1941, l'AMF devient l'Allocation de Salaire Unique (ASU). Versée aux seuls salariés et sans condition de ressources (donc non ciblée sur les familles nécessiteuses), elle est progressive en fonction du nombre d'enfants. Elle correspond à l'idéologie de l'époque : le gouvernement de Vichy remplace la devise « Liberté, égalité, fraternité » par « Travail, famille, patrie » et inscrit la fête des Mères au calendrier. C'est seulement après-guerre, en 1946, que l'ASU est étendue aux enfants naturels. En 1956, elle est étendue aux non-salariés (les agriculteurs...).

[4] Voir le numéro 2010-2, « Politiques familiales et fécondité », de la revue Santé, Société et Solidarité de l'Office franco-québecois de la santé et de la solidarité.

C'est aussi le gouvernement de Vichy qui instaure en 1941 un Supplément Familial de Traitement (SFT) pour les fonctionnaires. Comme les Allocations Familiales auxquelles il s'ajoute, le SFT favorise les familles de deux et surtout trois enfants. Ce dispositif perdure à ce jour malgré des critiques récurrentes.

S'agissant des Institutions, c'est le courant familial qui l'emporte sur les natalistes, obtenant une reconnaissance officielle : Les Unions départementales des associations familiales (UDAF), fédérées au sein de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), sont créées en 1945.

Prestations familiales et redistribution

Le sursalaire de 1932, comme son nom l'indique, n'a pas pour fonction d'opérer une redistribution verticale des familles riches vers les familles pauvres : il augmente avec le salaire. À l'inverse, l'allocation créée en 1938 est indépendante des revenus. Comme toute somme fixe, elle réduit l'écart relatif (en pourcentage) entre les riches et les pauvres.

La loi de finances 1946 institue le Quotient Familial (QF). Le QF favorise ceux qui sont assez riches pour payer l'Impôt sur le Revenu (IR). Ses défenseurs le présentent comme une mesure de justice fiscale entre les foyers qui, à revenu égal, ont des enfants ou n'en ont pas. Nous reviendrons sur cette question souvent débattue (page 54).

La redistribution verticale, que le barème progressif de l'IR a normalement pour vocation d'opérer, se développe à l'intérieur des aides aux familles à partir des années 1970. L'ASU, après avoir subi différentes mesures d'économie, est mise sous condition de ressources en 1972.

L'Allocation de Rentrée Scolaire est créée en 1974 sous condition de ressources. Son montant est presque quadruplé en 1999.

En 1977, le Complément Familial (CF) remplace l'ASU et l'allocation pour frais de garde. La ministre Simone Veil vante ses effets redistributifs en présentant le changement comme allant vers plus de justice et d'équité, et aussi vers plus de simplicité.

À l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, les prestations familiales sont fortement revalorisées et les conditions de ressources élargies. C'est également le cas de l'Aide personnalisée au logement (APL) et de l'Allocation adulte handicapé (AAH). Le nombre de bénéficiaires augmente. Cette orientation est de courte durée : dès l'année suivante, la priorité est donnée à nouveau à l'équilibre financier du régime général, et donc aux économies.

La Contribution Sociale Généralisée (CSG) entre en vigueur le 1er février 1991. Son taux progresse ensuite régulièrement, le nombre de contribuables payant effectivement

l'IR diminuant parallèlement. Conséquence mécanique : le nombre de foyers concernés par le Quotient Familial baisse.

Le Quotient Familial est plafonné en 1998. En 2013, le plafond passe de 2000 € à 1500 € par demi-part.

En 2013 également, la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) est réduite pour les ménages dont les ressources dépassent un certain seuil.

En 2014, un taux majoré du Complément Familial est créé pour les foyers à très faibles ressources.

Une rupture majeure intervient en 2015 : les Allocations Familiales, qui étaient les mêmes pour tous, sont divisées par deux puis par quatre à partir de seuils de revenus élevés. Cette baisse touche à peu près les mêmes foyers que le plafonnement du QF.

L'aide aux familles se développe aussi à l'intérieur des minima sociaux.

L'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) est créée en 1984. Elle est individuelle, destinée à certains chômeurs en fin de droits. Pour les autres, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) est créé en 1988, avec un mode de calcul très différent de l'ASS. Il est « familialisé », c'est à dire que son montant dépend de la configuration familiale. Dans la logique d'un minimum social, c'est un plancher de ressources : la plupart des autres revenus, et notamment les principales prestations familiales, sont déduites de son montant, ainsi qu'un « forfait logement ».[5] Dans ces conditions, travailler plus peut ne donner lieu à aucun supplément de revenu.

La Prime de Noël est versée pour la première fois en 1998, après un mouvement social des demandeurs d'emploi qui réclamaient un 13e mois. Elle a assez vite été limitée aux plus pauvres : les bénéficiaires de l'ASS (sur un mode individuel) ou du RMI (sur un mode familial).

Le RMI est complété en 2001 par la Prime Pour l'Emploi (PPE), un mécanisme intégré à l'impôt sur le revenu dont l'objectif est de corriger l'effet désincitatif à l'emploi du RMI.

Le RSA arrive en 2008. Il comprend une partie « socle », familialisée, qui fonctionne comme le RMI, et une partie appelée « RSA activité » qui vise à préserver 62 % des

[5] A la création du RMI, F. Mitterand a arbitré un montant nominal de 2000 francs pour une personne seule. On a aussitôt imaginé d'en déduire un forfait logement, pour respecter à la fois sa décision et les contraintes budgétaires. Ce forfait s'applique aux locataires touchant une aide au logement, aux propriétaires et à ceux qui sont logés gratuitement, soit 92 % des allocataires. L'écart entre l'affichage et la réalité, techniquement indéfendable et souvent critiqué, a été reconduit avec le RSA.

revenus d'activité de ceux qui travaillent un peu plus. On en espère une meilleure incitation à l'emploi.

En 2016, la Prime d'Activité remplace la PPE et le RSA d'activité en restant proche de ce dernier (et donc familialisée). Le RSA proprement dit ne garde que sa partie « socle », assez semblable à l'ex-RMI.

Le logement, le handicap

L'allocation-logement est créée en 1948 pour compenser les effets de la libération des loyers. L'APL, créée en 1977, n'est plus subordonnée à des conditions de caractère professionnel ou familial. Elle dépend de nombreux paramètres, dont la composition du foyer.

L'allocation d'éducation spéciale (AES) est créée en 1963 pour les mineurs infirmes placés en établissement spécialisé. Elle est étendue à d'autres cas de handicap sous la forme de l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), et aux adultes en 1971 sous la forme de l'Allocation adultes handicapés (AAH).

Le statut de la femme, mariage et foyers monoparentaux

En 1965, une loi réforme les régimes matrimoniaux, instituant notamment l'égalité des époux dans la gestion des biens. Une nouvelle loi en 1985 va plus loin dans le droit de chacun des époux à agir seul.

En 1967, la « loi Neuwirth » établit le droit à la contraception.

En 1970, la puissance paternelle est remplacée par l'autorité parentale conjointe.

En 1972, la loi abolit les règles discriminatoires entre enfants légitimes, naturels et adultérins.

En 1975, la « loi Veil » légalise l'IVG, qui était depuis 1920 définie par la loi comme un crime. En 1982, l'IVG est remboursée par la sécurité sociale. En mars 2022, le délai légal de recours à l'avortement passe de 12 à 14 semaines.

En 1975, le divorce, aboli en 1816 puis réintroduit pour faute en 1884, est élargi à d'autres cas (consentement mutuel…). Depuis 2017, un notaire peut enregistrer un divorce par consentement mutuel sans procédure judiciaire. Certains proposent un processus peu onéreux et dématérialisé.

Le PACS est promulgué en 1999.

Le mariage est ouvert aux personnes du même sexe en 2013.

L'allocation orphelin, créée en 1970, assimile l'absence d'un des parents à son décès. L'évolution des mœurs va progressivement lui agréger le modèle monoparental. Elle est remplacée par l'Allocation de Soutien Familial (ASF) en 1984.

L'Allocation de Parent Isolé, soumise à condition de ressources, est créée en 1976. Elle est intégrée dans le RSA en 2009.

Au fil des années, les différents seuils des allocations soumises à condition de ressources sont majorés pour les parents isolés.

En un demi-siècle, la société a complètement changé : 6 % des enfants sont nés hors mariage en 1966, 37 % en 1994 et 64 % en 2022.[6]

L'équilibre vie familiale – vie professionnelle

Depuis 1970, c'est sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle que les gouvernements successifs ont fait des efforts, beaucoup plus que sur les prestations familiales classiques. Les enjeux sont aussi de soutenir l'emploi du secteur « gardes d'enfants », et de réduire le travail dissimulé.

La création de l'allocation pour frais de garde en 1972 est à rapprocher de la suppression de l'ASU (et donc de tout salaire maternel) en 1978.

Le Congé Parental d'Éducation (CPE) est créé en 1977. En 1984, il est ouvert aux pères et aux mères dans les mêmes conditions, mais toujours sans rémunération. En 1985, l'Allocation Parentale d'Éducation (APE) est versée aux parents interrompant leur activité professionnelle à l'occasion d'une nouvelle naissance (3e enfant ou plus). En 1994, elle est étendue au 2e enfant… avec comme conséquence constatée que les femmes travaillent moins. Une Allocation de Garde d'un Enfant à Domicile (AGED) est créée en 1986. En 1990, une aide est attribuée pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée au domicile de celle-ci.

En 2002, un congé paternité (non transférable à la mère) est instauré. Son objectif est d'inciter les pères à s'investir davantage dans le rôle de parent.[7]

En 2004, la PAJE (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant) regroupe différents dispositifs relatifs à la petite enfance. L'APE devient le Complément de Libre Choix d'Activité (CLCA). Le terme libre choix est significatif de l'évolution. En 2006, une formule optionnelle plus courte et mieux rémunérée est proposée (le COLCA, Complément Optionnel de Libre Choix d'Activité), mais elle n'a pas de succès. L'égalité juridique

[6] Voir INSEE. Le taux d'enfants nés hors mariage continue à augmenter.

[7] C'est une mesure typique d'un État centralisé, totalitaire, qui prétend imposer à tous une idéologie jugée bonne – en l'occurrence l'égalité des sexes – au lieu de laisser chacun libre de ses choix (subsidiarité).

entre hommes et femmes reste théorique : en 2010, 97 % des bénéficiaires du CLCA sont des femmes.

Depuis 2015, la PreParE (Prestation Partagée d'Éducation) remplace le CLCA. Elle reste d'un montant forfaitaire faible, et non pas proportionnel au salaire, mais elle devient incitative à l'égalité homme-femme. Une femme ne peut plus en bénéficier trois ans. Au-delà de deux ans, l'allocation n'est prolongeable que pour le conjoint qui ne l'a pas encore perçue.[8] La première conséquence est une économie pour l'État : les dépenses de la CAF sur le sujet passent de 1,96 Md€ (milliards d'euros) en 2014 à 1,58 Md€ en 2016, soit 20 % de moins.

Comparaisons internationales

La CNAF diffuse un excellent document décrivant la situation dans 27 pays de l'union européenne (voir édition 2021).

Synthèse : des objectifs divers

De ce rappel sommaire, nous voyons émerger des objectifs variés, soit historiques, soit récents, parfois contradictoires :

1. Soutenir la natalité et les familles nombreuses.
2. Assurer à chaque enfant, via sa famille et sur une base égalitaire, les moyens de son développement.
3. Compenser la charge financière réelle assumée par les familles.
4. Lutter contre la pauvreté.
5. Aider spécifiquement les familles en situation difficile (orphelins…).
6. Prendre en compte les besoins particuliers de certains enfants (handicap…)
7. Concilier vie familiale et vie professionnelle, favoriser le travail des femmes.

Le soutien de l'État à la natalité (1) n'est pas seulement un objectif controversé. Pour défendre les aides financières qui auraient cette visée, il faut aussi vérifier qu'elles sont efficaces. Nous en reparlerons.

[8] Voir « Histoire des congés parentaux en France. Une lente sortie du modèle de rémunération de la mère au foyer ». Catherine Collombet, Revue des politiques sociales et familiales Année 2016 Volume 122 Numéro 1 pp. 111-122.

Donner à chaque enfant les moyens de son développement sur une base égalitaire (2) est un objectif qui suscite un large consensus de principe. Il s'agit d'assurer un socle minimal universel, en nature d'une part, financier d'autre part. C'est la partie financière de ce socle qui fait l'objet de notre proposition de rationalisation.

Faut-il aller plus loin et prendre en compte avec le quotient familial le fait que la charge financière des enfants des familles riches est plus importante, puisqu'ils adoptent le train de vie de leurs parents (3) ? Faut-il au contraire, avec la familialisation des minima sociaux, réduire les inégalités et lutter contre la pauvreté (4) ? Nous prendrons le temps d'éclairer ces questions délicates, parfois passionnées. Le bon sens – si on aide les enfants riches et les enfants pauvres, pourquoi ne pas aider tous les enfants de la même manière ? – rencontre en effet la résistance des associations spécialisées dont la raison d'être est de défendre telle ou telle partie de la population, et tel ou tel dispositif qui la sert. L'union nationale des associations familiales (UNAF) a été auditionnée en juin 2020 sur le présent livre par le sénateur Jean-Marie Vanlerenberghe. Le compte-rendu de cette audition, qui n'est malheureusement plus en ligne, permettait de comprendre son attachement au passé et sa difficulté à envisager une simplification. Derrière les mesures complexes, il y a les organismes dont la raison d'être est de les gérer et les lobbyistes qui les défendent. Passer d'une vision clientéliste au sens de l'intérêt général est une conversion difficile.

Nous consacrerons un chapitre (page 56) aux familles monoparentales (5). C'est en effet un sujet complexe : la diversité des mesures en leur faveur rend illisible l'aide totale que leur apporte l'État.

Enfin, nous ne suggérons aucune modification en matière de besoins particuliers (6) et d'équilibre vie familiale – vie professionnelle (7) au travers des gardes d'enfants et des aides au congé parental. Ce qui est fait dans ces domaines est perfectible, mais c'est un sujet indépendant.

Nota : Ce que nous appelons « prestations familiales » est la différence entre :

- Les aides accordées et les impôts prélevés par l'État en présence d'enfants (Allocations familiales, RSA, prime d'activité, IR...),
- Et ces mêmes aides - impôts en l'absence d'enfants, à revenu égal.

Une idéologie dominante ?

Avant d'aborder la partie chiffrée plus technique, il est utile de se demander si une idéologie ne serait pas le fil conducteur actuel éclairant une évolution qui semble sans axe.

Les manifestations de 2013 contre le projet de mariage pour tous ont rassemblé plusieurs fois des centaines de milliers de personnes à Paris. Le mot « mariage » a néanmoins été retenu pour les unions homosexuelles. On le comprend, vu la souffrance de ceux qui ont été victimes de mesures ou comportements homophobes. Mais le fait est là : pour éviter toute discrimination, le vocabulaire nie toute différence.

Le plafonnement des allocations familiales et du quotient familial qui ont suivi peut être interprété comme une punition des « réactionnaires bourgeois », ou au moins comme un marqueur du camp gagnant.

Cette évolution est dans la droite ligne de la déclaration des droits de l'homme de 1789, qui sacralise les désirs individuels et ne mentionne ni devoirs, ni famille. Dans cette anthropologie athée, permettre la satisfaction des désirs de chacun est la feuille de route fixée à l'État. La famille classique attachée à la stabilité s'en trouve ringardisée.

Si l'arrivée d'un enfant n'est pas souhaitée, l'IVG est non seulement permise, mais gratuite et facilitée par le « planning familial ». Des sites anti-IVG ont été interdits. Une auto-censure évite les films montrant un fœtus de quelques semaines : ils pourraient culpabiliser. Le nombre d'IVG augmente et atteint 320 pour 1000 naissances en 2022, alors qu'il n'est que de 129 en Allemagne et de 125 en Suisse. Aucune analyse n'est menée, aucune action n'est envisagée pour enrayer cette évolution. Avec l'inscription de ce droit dans la constitution le 4 mars 2024, la France marque au contraire sa volonté de poursuivre. Aurore Berger, Ministre chargée de l'Égalité entre les Femmes et les Hommes et de la lutte contre les Discriminations, salue *une victoire pour nos filles, pour qu'elles n'aient plus jamais à se poser la question de leur liberté à disposer de leur corps*.

Si, à l'inverse, un enfant est désiré, l'État tout-puissant doit vaincre les obstacles de la nature (personnes seules, couples homosexuels…). D'où l'adoption ou l'insémination artificielle pour tous. On peut s'attendre à ce que la gestation pour autrui soit un jour autorisée. La question de l'importance, pour l'épanouissement d'un enfant, d'être élevé par son père et sa mère biologiques, est balayée par l'affirmation de principe qu'il n'y a aucun problème. On ne parle pas d'une éventuelle corrélation entre délinquance juvénile et structure familiale.

Perdus dans des configurations familiales instables, trompés par des vidéos qui présentent des relations idylliques, ou au contraire flattent les instincts, privés de repères extérieurs à eux-mêmes, les jeunes sont invités à s'interroger sur leurs penchants : suis-je attiré par le sexe opposé, ou par le même sexe ? Est-ce que cela ne vaut pas la peine d'essayer ? Peut-être, ai-je envie de changer de sexe ?

Sous couvert de la défense de la veuve et de l'orphelin, nous verrons que les nombreuses mesures financières qui sont prises en faveur des parents isolés constituent un frein au mariage ou un encouragement au divorce des plus pauvres. Ceux-ci sont aussi ceux qui avortent le plus. Le respect de la liberté et de l'égalité impliquent un État neutre, et donc des correctifs.

II. VUE D'ENSEMBLE : UNE POLITIQUE FAMILIALE IMPARFAITE

La politique familiale, après sa fondation, fait donc l'objet de multiples ajustements qui semblent se succéder à un rythme de plus en plus rapide, et visent des objectifs variés, parfois contradictoires. Quel en est le résultat ? Nous n'avons pas voulu nous contenter des nombreux commentaires existants – par exemple, l'exposé des motifs expliquant les raisons de chaque changement législatif. Nous sommes allés à la source, aux décrets et aux barèmes que nous avons modélisés.

Commençons par un graphique de synthèse. Les courbes du graphique 1 montrent l'effet global, par enfant, des principaux dispositifs familiaux sociaux et fiscaux, selon le nombre d'enfants, le statut matrimonial des parents et leurs revenus mensuels.

L'impression première est la perplexité. Quelle diversité ! Les enfants de certaines familles n'ont droit à aucune aide de l'État (en rouge plein : couple avec un enfant et un salaire de deux SMIC) alors que d'autres perçoivent plus de 600 € par mois et par enfant (personne seule avec trois ou quatre enfants et un salaire de quatre à cinq SMIC).

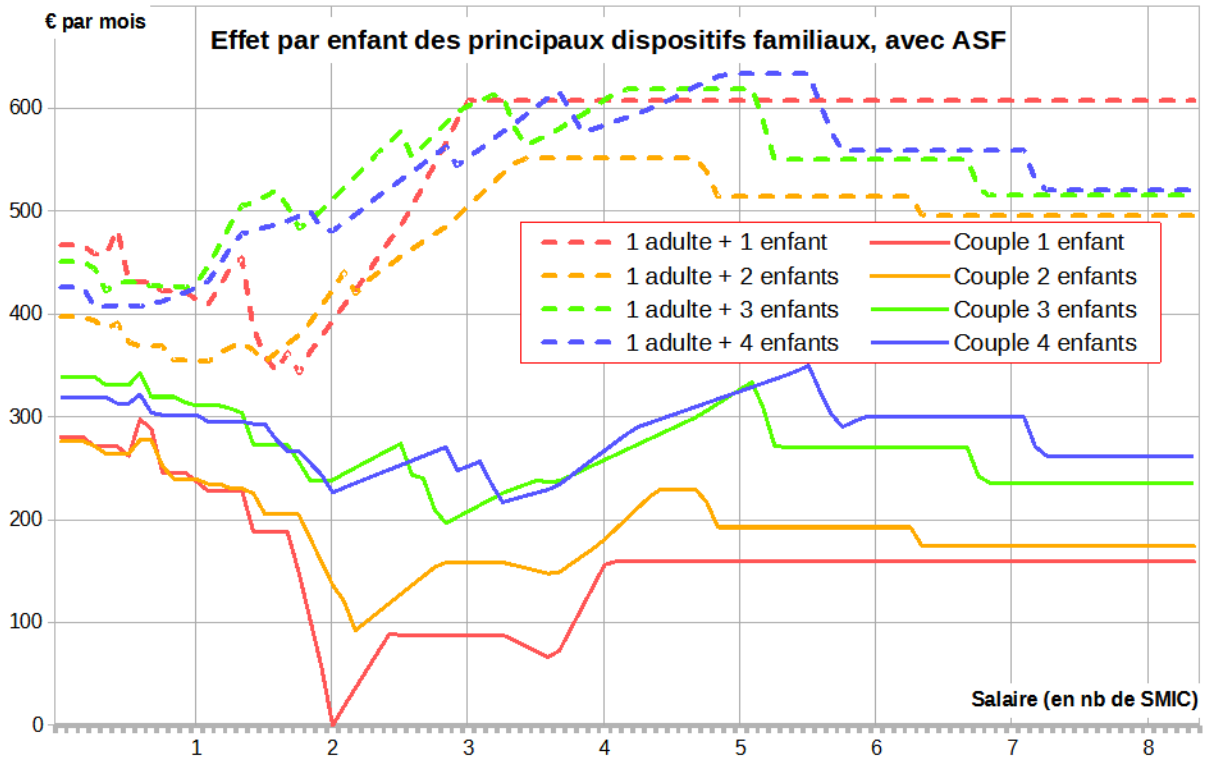
Ce graphique est une illustration très partielle de la réalité : il ne décrit que huit configurations particulières. Les courbes seraient différentes si les enfants avaient des âges différents de ceux qui ont été supposés. Les couples, ici mono-actifs, auraient pu avoir deux salaires, ce qui modifie le calcul des droits familialisés. Les aides diverses (chèque énergie…) auraient pu être prises en compte. Les salaires pourraient ne pas être constants, entre ceux de l'année n-2 qui sont la référence pour certaines aides, et ceux du trimestre précédent pris en compte pour le RSA et la Prime d'Activité. L'allocation de soutien familial (ASF, accordée aux familles monoparentales en l'absence d'une pension alimentaire) est prise en compte, mais non pas les aides au logement (APL).[9]

Notre objectif est de proposer une modification – en l'occurrence une simplification – des prestations familiales au sens large (allocations et fiscalité). Le graphique en montre d'emblée la difficulté : nous risquons soit de nous noyer en voulant considérer trop de cas particuliers, soit de supprimer d'un trait ce qui existe pour tout remplacer par un dispositif d'un simplisme ravageur.

Commençons, sans idée préconçue, par un examen plus attentif du graphique. Nous constatons ceci :

- Les couples parents d'un ou deux enfants sont peu aidés.

[9] Le graphique présente donc les dispositifs dont nous proposons le remplacement par une « Allocation Familiale Unique », mais aussi l'ASF dont nous proposons le maintien tel quel.



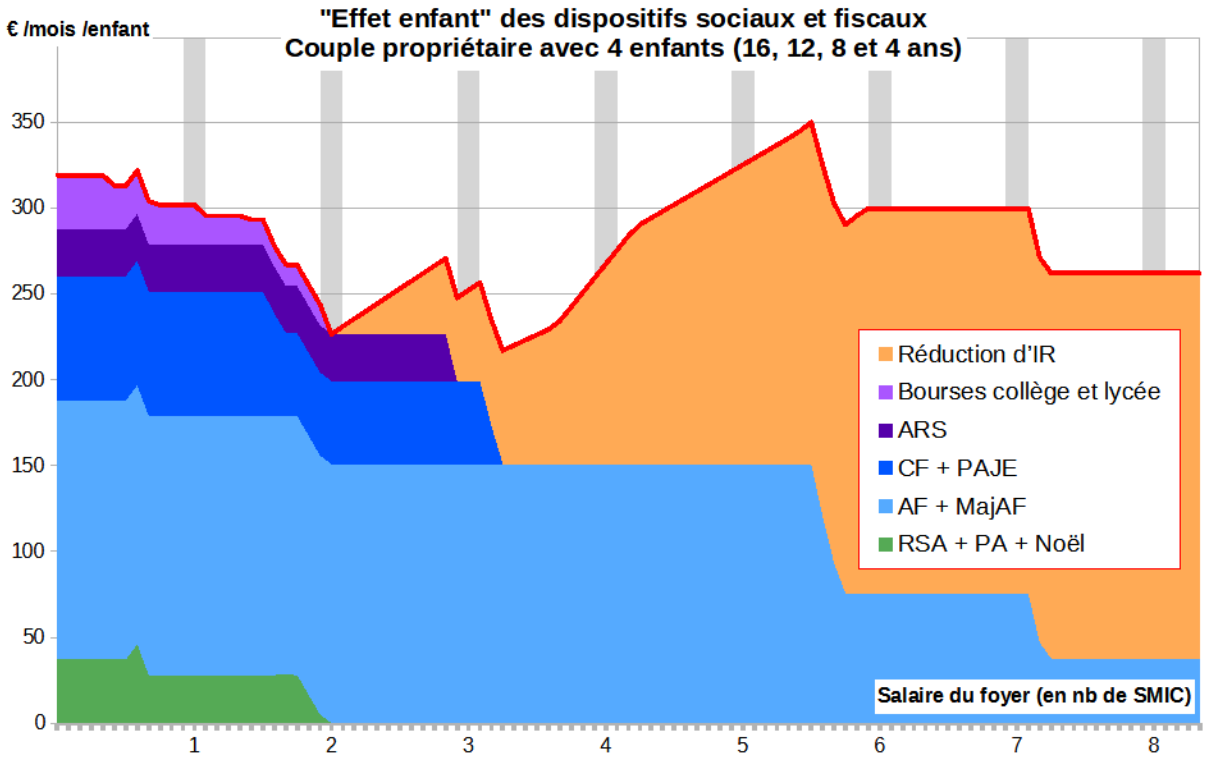
Graphique 1, avril 2024
SMIC brut = 1767 €

- Les familles monoparentales gagnant plus de deux SMIC sont nettement plus aidées que les couples.
- Les montants les plus dispersés, de 0 à 600 € par mois et par enfant, concernent les foyers à revenus moyens et un peu plus (de deux à six SMIC).
- Pour les foyers à faibles revenus (1 SMIC et moins), touchant le RSA ou la prime d'activité, les montants vont de 240 à 480 € par mois et par enfant.[10] Le graphique aurait été différent dans sa partie gauche en retenant un autre minimum social, l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) versée à des chômeurs en fin de droits.
- Pour les foyers à fort revenus (plus de 7 SMIC), les écarts vont de 160 à 600 €. Les extrêmes concernent l'un et l'autre des foyers avec un seul enfant, la différence venant du statut matrimonial : couple marié ou famille monoparentale[11].

Prenons l'exemple d'un couple ayant un salaire net d'environ 3100 €. À ce niveau, l'arrivée d'un troisième enfant se traduit par une majoration de plus de 550 € par mois des prestations reçues, qui passent de 2x100 € à 3x250 €. Mais ces 550 € disparaîtront quand l'aîné atteindra 20 ans et ne sera plus à charge.

[10] Y compris les bourses collège et lycée, qui n'étaient pas pris en compte dans une précédente version.

[11] En l'absence d'ASF, un foyer monoparental touche en principe une pension de réversion imposable.



Graphique 2, avril 2024

Les familles qui jouissent d'une situation stable peuvent supporter de ne pas comprendre, car l'effet de ces mécanismes reste pour eux relativement constant. Mais des changements imprévus et brutaux[12] peuvent devenir un facteur de fragilité pour ceux dont la situation matrimoniale ou les ressources évoluent. Ces changements ne se limitent pas à ceux que nous avons représentés : nous avons simplifié la réalité en excluant de nombreux dispositifs particuliers, par exemple :

- Les aides aux gardes d'enfants ;
- La diversité de l'effet « enfant » sur l'Impôt sur le Revenu quand se superpose sur celui-ci l'effet « niches fiscales » ;
- Les aides au logement ;
- Les tarifs sociaux soumis à conditions de ressources (cantines, transports…) ;
- Les aides aux enfants handicapés.

Le graphique 2 détaille les dispositifs que nous avons pris en compte dans un cas particulier, celui d'un couple ayant 4 enfants. Bien que non représentatif de la majorité des familles, il a l'avantage de moyenner l'effet du rang des enfants dans la fratrie.

L'effet global, obtenu de manière compliquée, est assez proche d'une droite. On observe des variations (entre 220 et 350 € par mois et par enfant), mais de manière évidente, elles sont les conséquences indésirables des conditions et des seuils réglemen-

[12] Un complément dégressif est prévu dans certaines mesures récentes, telles que la division par deux puis par quatre des Allocations Familiales à partir de certains seuils. Il vise seulement à ce que la perte sur l'allocation ne soit pas plus forte que l'augmentation des revenus. Sa portée est donc très limitée.

tant chaque mesure. Pourquoi ne pas remplacer tout cela par un montant par enfant indépendant de son rang et des revenus du foyer ?[13]

Une France coupée en trois

Mais n'allons pas trop vite. Dans d'autres cas de figure, l'effet global selon le revenu est loin d'être une droite. Regardons celui d'un couple n'ayant qu'un enfant.

Le graphique 3 met en évidence une France coupée en trois.[14] Les prestations familiales des uns, à gauche, sont tributaires des minima sociaux (RSA et Prime d'Activité). Celles des autres, à droite, dépendent de la mécanique fiscale (Impôt sur le Revenu). Au milieu, une classe moyenne. Quand ses revenus dépassent les seuils pour percevoir la Prime d'Activité et ne sont pas suffisants pour que le Quotient Familial ait un effet significatif, celle-ci n'a plus droit qu'à des allocations conditionnelles :

- soit soumises à des conditions de ressources restrictives (Allocation de Rentrée Scolaire),
- soit réservées aux familles d'au moins deux (AF) ou trois (CF) enfants.

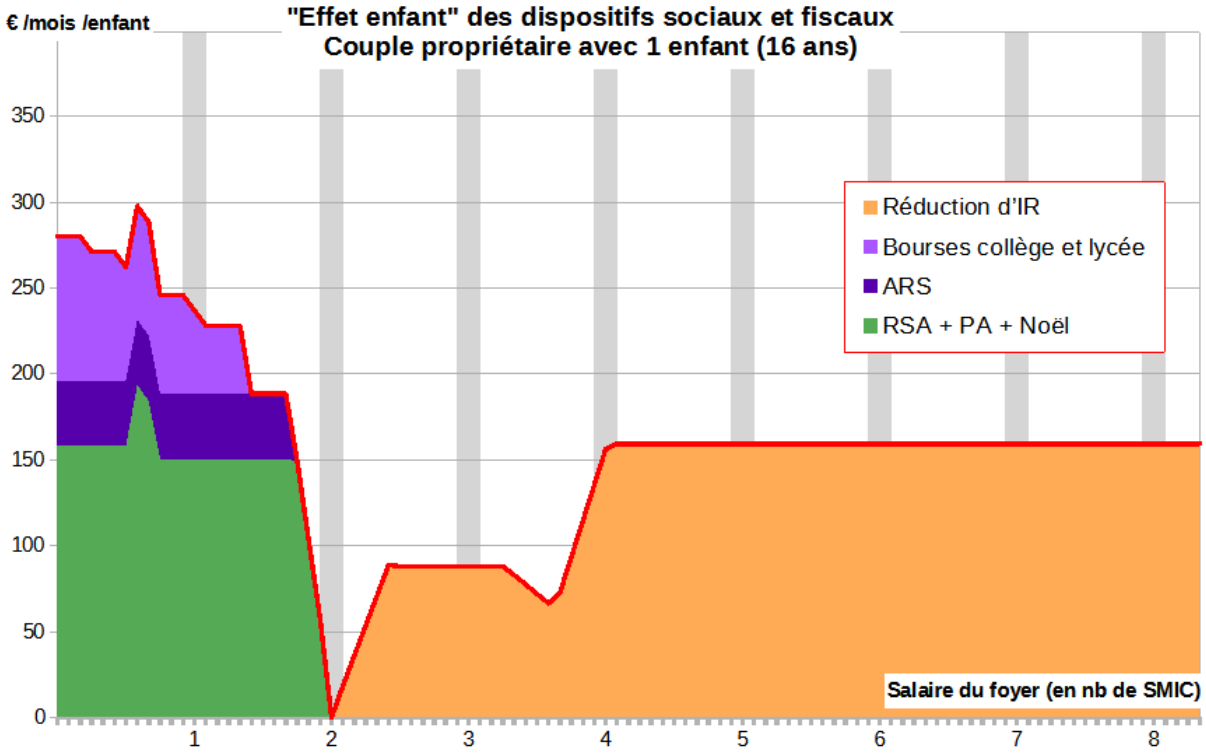
Pourquoi les mécanismes de prestations familiales ne sont-ils pas les mêmes pour les uns et pour les autres ? Pourquoi a-t-on créé l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS) en 1990 en ciblant les pauvres (un versement annuel au moment des dépenses à engager pour la rentrée convient bien à ceux qui ont des fins de mois difficiles), puis une réduction d'impôt par enfant scolarisé en 1997 en ciblant les foyers imposables ? Pourquoi avoir oublié les classes moyennes ?

Les mesures spécifiques aux pauvres créent des pauvres, elles les enferment dans la pauvreté.

---

[13] L'idée n'est pas nouvelle. Voir Julien Damon, « De l'allocation familiale au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales », *Droit social*, n° 12, 2007, pp. 1270-1277. Les évolutions des barèmes depuis 2007 rendent cette forfaitisation plus facile aujourd'hui qu'il y a dix ans.

[14] Au terme d'une excellente analyse sur le RMI et le RSA, le sociologue Nicolas Duvoux tire la conclusion suivante : ***Un dispositif conçu pour lutter contre la pauvreté a trouvé une large place dans la société, au point de définir l'identité de ceux qui le perçoivent et de conduire les autres à se positionner contre lui.*** On ne peut mieux dire la nécessité de dispositifs uniques pour tous, allocation familiale d'abord, puis revenu de base.



Graphique 3, avril 2024

Le graphique 3 (dans sa version 2017) a été largement présenté. Personne ne défend la situation qu'il montre : un système complexe et illisible, donc injuste.[15] Un système qui dresse les Français les uns contre les autres, chacun défendant le dispositif qui lui est favorable et ignorant ceux qui ne le concernent pas. Et pourtant, jusqu'aux plus hauts niveaux de l'État, on s'avoue impuissant à y remédier.

Il est emblématique de ce qui se passe dans tous les domaines. On dépense des milliards pour moderniser la paye des fonctionnaires.[16] L'impôt sur le revenu est un monstre[17], le domaine du logement est sans doute pire, le comble pourrait être atteint avec les cotisations sociales. Le mille-feuille administratif gère - et se gère - comme il peut. Les décisions présidentielles brutales (redécoupage des régions) et onéreuses (suppression de la taxe d'habitation, réduction des cotisations sociales avec le CICE) ne résolvent rien.

[15] La réalité est pire que celle présentée sur le graphique. Il peut y avoir partage de la majoration pour enfant du RSA et de la PA en cas de garde alternée. L'ARS n'est accordée que de 6 à 17 ans. Pour le RSA et la PA, gérés soit par la CAF, soit par la MSA pour les agriculteurs, la notion d'enfant à charge peut différer de celle qui est retenue par le fisc.

[16] Les échecs des projets informatiques dans le domaine de la rémunération des fonctionnaires se succèdent, chacun ayant coûté officiellement plusieurs centaines de millions d'euros : Louvois abandonné en 2013 au ministère des armées, ONP lancé par Bercy en 2007 et abandonné en 2014, SIRHEN abandonné en 2018 au ministère de l'éducation nationale. Malgré cela, rien n'est fait pour simplifier un système d'une effroyable complexité (des milliers de primes différentes…).

[17] La « brochure pratique 2023 » disponible en avril 2023 fait 433 pages. Elle concerne les revenus de l'année 2022. Le prélèvement à la source (sur les revenus 2022) se fait avant le vote du budget (31/12/2022), et donc avant que l'on ne connaisse les paramètres de l'impôt sur le revenu qui s'appliqueront.

Le sujet présenté est limité, facile à comprendre. C'est un exemple qui permet de réfléchir à nos règles. Non seulement elles ont atteint un niveau de complexité qui les rend incompréhensibles pour les citoyens et les élus[18], mais elles ne font qu'empirer. Comme les autres acteurs, le législateur, complètement dépassé, fait ce qu'il peut : il croit bien faire en ajoutant des rustines et en les mettant en valeur par une communication soignée, mais celles-ci aggravent la situation. Le discours politique ne peut plus s'ancrer dans le réel, il devient au mieux une idéologie hors sol (pour la croissance, contre la pauvreté…) ou tourne au conflit de personnes. Le peuple perd confiance en ses élites.

Voici quelques pistes de réflexion pour sortir de l'impasse. Leur pertinence sera illustrée avec la description plus approfondie des mécanismes relatifs à la politique familiale.

1. Nous nous situons au seul niveau (macro-économique) des mesures financières nationales. Une personnalisation et un accompagnement sont évidemment indispensables, mais relèvent de la « micro-économie », des niveaux locaux. Pour que les initiatives du terrain puissent s'exercer, elles ont besoin d'un cadre global sain.[19]
2. Chacun des dispositifs actuels vise plusieurs objectifs, tout est imbriqué. Une réforme systémique visant la simplicité doit démêler l'écheveau, aller vers un seul objectif par dispositif. Par exemple, la politique familiale doit être indépendante de la fiscalité (IR) et des minima sociaux. Une analyse globale de l'existant, incluant notamment les aspects sociaux (aides) et fiscaux (impôts), sans fixer de frontières a priori, est nécessaire.[20]
3. Un projet de réforme systémique ne doit pas viser autre chose que l'intérêt général, la simplification, la rationalisation. Brandir le drapeau de la famille, de la réduction des inégalités, du droit des femmes, du chômage des jeunes, de la croissance… est le meilleur moyen de le faire échouer. Nous nous situons ici au plan de la structure des prestations familiales et non pas de leur niveau.
   Les acteurs (associations, syndicats...) qui défendent une clientèle particulière ont vocation à participer aux réformes paramétriques (choix des taux), mais non pas aux réformes systémiques.
4. L'État (national, financier) n'est pas tout-puissant. Certains paramètres intrusifs ne doivent pas être utilisés à ce niveau. Toute sophistication a des effets

[18] Le dossier « 42 régimes de retraites » donne à réfléchir. D'une part, il était irréaliste d'espérer décrire clairement les perdants (chacun est « multi-régimes », personne ne sait calculer sa retraite) et d'évaluer les conséquences financières des propositions. D'autre part, il est d'un volume qui rend illusoire son étude par les journalistes, responsables syndicaux et politiques déjà surchargés. Dans ces conditions, débattre et arbitrer est mission impossible. Comment en tirer la leçon et améliorer le processus décisionnel ?

[19] Quelle proportion des moyens humains de la CAF (33000 équivalents temps plein, en croissance depuis des années malgré l'informatisation) est-elle consacrée à mettre en œuvre des barèmes inutilement compliqués, à les expliquer, à corriger les erreurs d'une informatique elle-même dépassée ?

[20] Le projet de Revenu Universel d'Activité ambitionnait de simplifier les minima sociaux sans toucher aux aspects fiscaux (IR) et aux mécanismes familiaux. Comme il était prévisible, il a été abandonné.

négatifs importants, à commencer par la fraude – ou par l'habileté des plus malins à en profiter.[21]

5. Ne pas confondre simplification et informatisation. Un versement ou prélèvement automatique mais dont le montant est opaque ne respecte pas la dignité du citoyen, son légitime désir de pouvoir comprendre.

Deux caractéristiques françaises

Outre une complexité qui déploie une bonne trentaine de dispositifs nationaux de soutien aux familles ayant des enfants à charge, la politique familiale se distingue par deux caractéristiques assez particulières, par comparaison à d'autres pays.

Tout d'abord, **l'effort de l'État dépend fortement du rang de l'enfant** dans la famille. Ce choix politique nataliste date de la guerre. Il a été réaffirmé après-guerre, encourageant les couples à donner naissance à trois enfants (au minimum) pour faciliter la reconstruction du pays. Les dispositifs actuels constituant notre politique familiale conservent cette caractéristique.

Quelques exemples :

- Une famille n'ayant qu'un seul enfant ne perçoit pas les Allocations Familiales (AF), sauf pour ceux habitant dans les départements ou territoires d'outre-mer, pour un faible montant ;
- Les Allocations Familiales sont majorées d'un Complément Familial (CF) pour le troisième enfant à charge, dans les familles modestes ;
- Le premier et le deuxième enfant d'un couple comptent pour une demi-part fiscale dans le calcul de l'Impôt sur le Revenu (IR) grâce au Quotient Familial (QF), alors que les suivants comptent pour une part entière ;
- L'aîné d'une famille de deux enfants n'a pas droit à la majoration pour âge des Allocations Familiales (Maj AF) à partir de 14 ans.

61% des Français sont favorables au versement d'allocations familiales dès le premier enfant, quitte pour cela à diminuer le montant versé aux familles de deux enfants ou

[21] Pour illustrer ce point, s'agissant de la CAF :
- Sur certains sujets, seuls 2 % des dossiers seraient bien remplis du premier coup.
- Après la non-déclaration d'un changement de situation, la « fraude » la plus répandue est le concubinage non déclaré. L'individualisation l'éviterait.
- Des fraudeurs ont découvert une faille leur permettant de bénéficier d'aides sociales indues, grâce au statut d'autoentrepreneur. Le réseau a été démantelé en juillet 2017. Pourquoi autant de statuts professionnels différents ?

plus[22]. En comparaison internationale, la France est le seul pays dans l'UE à ne pas servir d'allocations familiales au premier enfant.[23]

Cet effort dépend aussi des revenus de la famille, mais de deux façons opposées :

- En réduisant ou supprimant les aides que verse la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), telles que AF, CF, Allocation de rentrée scolaire (ARS), prestations d'accueil des jeunes enfants (PAJE)…, lorsque les revenus dépassent divers plafonds de ressources ;
- En consentant des avantages fiscaux (QF, réduction d'impôt par enfant scolarisé) aux familles dont les revenus sont assez élevés pour être imposables.

Ces caractéristiques ont-elles encore du sens ?

Faut-il encourager financièrement la natalité ?

Beaucoup se félicitent d'un taux de natalité moins faible en France que dans d'autres pays d'Europe. Certains imputent volontiers cette performance à notre politique familiale, qu'il serait alors bien hasardeux de modifier.

Ce lien de causalité est-il si évident ? Trois explications pourraient être envisagées. D'une part, les parents qui envisagent de procréer calculeraient *a priori* l'avantage financier que représente cette future naissance. Compte tenu de la complexité que nous avons illustrée, cette capacité de calcul des avantages au fil des ans est assez illusoire. De plus, les montants évoqués sont généralement inférieurs aux coûts réels supportés par les parents pour leurs enfants, ce qui amoindrit la pertinence de cette supposée incitation économique.

Une deuxième forme de causalité, *a posteriori*, est l'observation que peuvent faire de futurs parents que leurs aînés ont réussi à assumer la charge de leurs enfants grâce aux aides de l'État. Cet encouragement est vraisemblable, les enfants de familles

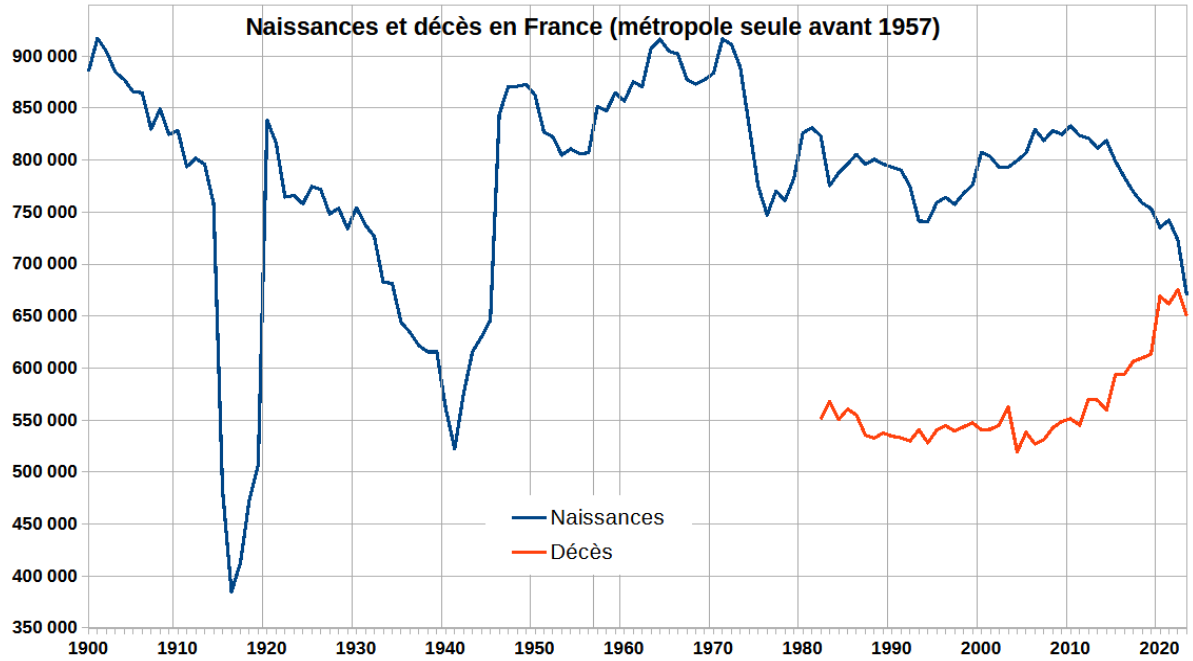
---

[22] Selon un sondage publié le 3 octobre 2019 par la Drees.
Le rapport de JP Delevoye sur les retraites (18/7/2019) prévoit une majoration par enfant indépendante du rang de l'enfant, dès le premier. Les réactions positives sur ce point illustrent que les mentalités sont prêtes à abandonner la notion de rang de l'enfant.

[23] Voir Julien Damon, « Politiques familiales et allocations familiales : traits et évolutions », Revue de droit sanitaire et social, n° 6, novembre-décembre 2013, p. 987-997.
En Pologne, depuis juillet 2019, l'allocation de 500 zlotys par enfant (117 euros, un tiers du SMIC local), est étendue au premier enfant. Elle est versée sans conditions de ressources pour éviter que les mères ne réduisent leur activité pour ne pas dépasser le seuil.
En Allemagne, les allocations familiales en 2020 sont complexes. L'annonce de porter « après COVID » les AF à 300 € par enfant reviendrait à une « allocation familiale unique » de ce niveau.
En Italie, une allocation de 250 € par enfant jusqu'à 21 ans a été annoncée, avec mise en place dès 2021.

nombreuses étant semble-t-il moins inquiets à l'idée d'une progéniture multiple. Mais le niveau financier des allocations familiales ayant diminué continûment par rapport aux autres revenus, au cours des dernières décennies, l'incitation doit également être relativisée. Seul pourrait être retenu le niveau significatif des aides aux gardes d'enfants. Notre proposition les laisse inchangées.

Le troisième stimulus positif que pourrait générer le fort biais de la politique familiale en faveur du troisième enfant est de portée plus symbolique. Il est probable qu'aujourd'hui encore, des parents éprouvent une certaine fierté à élever convenablement trois enfants ou plus. Faut-il pour autant les rétribuer à cette fin ? Rien n'est moins sûr. Un discours pro-famille et la distribution par les municipalités de « médailles de la famille française » aux plus « méritants » ont peut-être eu un effet incitatif tout aussi décisif.



Graphique 4 (janvier 2024)

L'économiste Camille Landais a mené des recherches sur plusieurs pays[24] pour vérifier l'existence d'une corrélation entre niveau des allocations familiales et taux de natalité, montrant un impact extrêmement faible. Observons d'ailleurs que l'Allemagne consacre des montants supérieurs à la France pour ses allocations familiales[25], sans parvenir à redresser son taux de natalité, tandis que l'inverse est vrai aux États-Unis. Nulle part on n'observe que des parents décideraient de leur nombre d'enfants pour percevoir des subventions publiques.

Le graphique 4 montre comment les nombres de naissances vivantes et de décès ont évolué.

[24] Camille Landais, « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », Économie publique/Public economics URL : http://economiepublique.revues.org/279

[25] En 2012, les prestations du risque familles-enfants représentent 3,2 % du PIB en Allemagne, contre 2,6 % en France. La structure de ces prestations est différente. Il y a en Allemagne des allocations dès le premier enfant, et les aides à la garde des enfants de moins de trois ans sont moindres. Source : Couples et familles, édition 2015 – Insee Références, pages 158-159.

Outre les chutes pendant les guerres, on observe une réduction nette du nombre de naissances entre 1975 et 1977, passant de 857 000 à 745 000. Après quelques variations, il a baissé entre 2010 et 2023 de 833 000 à 670 000, le plus bas chiffre depuis 1945. La volonté des femmes de maîtriser leur fécondité, légitimée par la loi Neuwirth sur la contraception en 1967 et la loi Veil sur l'avortement en 1975, a pu avoir une influence sur cette évolution. À l'inverse, après deux années de baisse (COVID), le nombre d'avortements repart à la hausse : 234 300 en 2022. Entre l'IVG et la natalité, il semble que davantage de Français préfèrent le droit pour chacun de disposer de son corps, c'est-à-dire du droit au plaisir sexuel sans risquer de devoir en assumer les conséquences. La campagne médiatique menée pour sa sacralisation va prochainement se traduire par l'inscription du droit à l'IVG dans la constitution.

On peut aussi penser au contexte économique : le premier choc pétrolier marque la fin des Trente Glorieuses, le prix du baril a quadruplé entre fin 1973 et début 1974, créant un climat d'insécurité face à l'avenir qui est réapparu avec la crise financière de 2008, le COVID et des conflits. Mais rien ne fait apparaître une éventuelle corrélation des naissances avec l'histoire des prestations familiales.[26]

La question fondamentale « est-il souhaitable que le nombre de naissances augmente ? » est difficile à trancher. Nous arbitrerons prudemment, de la même façon que nous défendons le principe de laïcité, que la neutralité de l'État sur cette question est une orientation juste. Le nombre de naissances est le résultat des choix libres de chacun, qu'il convient de respecter. La vocation des aides aux familles est d'assurer à chaque enfant les moyens de son développement, pas d'influencer le comportement géniteur des parents.

Néanmoins, en 2023, la hausse durable des décès, liée à l'arrivée des générations du baby-boom à des âges où le taux de mortalité s'élève, se conjugue avec la baisse des naissances et se traduit par un solde naturel nul. La faible croissance de la population ne repose que sur le solde migratoire positif. La France de demain ne ressemblera pas à celle d'hier. Cette nouvelle situation mériterait d'être analysée et débattue.

Dans l'examen que nous ferons des dispositifs familiaux, nous mettrons en évidence certains effets qui mettent des obstacles à des choix qui devraient relever de la seule liberté individuelle (par exemple, se marier ou pas...). Il nous paraît judicieux de chercher à les corriger.

[26] Voir Baisse de la natalité : non, la politique familiale n'est pas en cause (14 mars 2018) d'Alexandre Mirlicourtois, directeur de la conjoncture et de la prévision de Xerfi.

La famille française aujourd'hui

Notre état des lieux serait incomplet si nous ne regardions pas ce qu'est la cellule familiale aujourd'hui, fort différente de ce qu'elle était pendant les « Trente Glorieuses ». Nous présentons en annexe (page 73) des données chiffrées. Voici quelques remarques plus qualitatives.

Les unions deviennent plus fragiles. Vivre en couple est moins fréquent que par le passé pour les jeunes (unions tardives) et les moins de 65 ans (séparations). Par contre, du fait de l'allongement de la durée de vie, on compte moins de veuves ou veufs parmi les seniors.

Le nombre d'unions non contractualisées (ni mariage, ni PACS) a considérablement augmenté, et avec lui la difficulté pour l'État de les connaître pour appliquer correctement les règles en vigueur (concubins non déclarés…). 7 % des hommes et 11 % des femmes de 18 à 24 ans déclarent être en « couple non-cohabitant ». Une « relation amoureuse » de presque deux ans précède en moyenne une cohabitation. La contractualisation intervient souvent à l'occasion d'une naissance.

La mixité sociale est aussi un enjeu. Si les couples étaient formés « au hasard », il y aurait deux fois moins d'unions intragroupes (même niveau de diplôme…).

La monoparentalité résulte d'abord d'une séparation. Le décès du conjoint est une cause statistiquement marginale. Essentiellement féminine, elle est un état transitoire, du fait bien sûr de l'arrivée des enfants à l'âge adulte, mais aussi parce qu'à une séparation succède souvent une nouvelle union. 29 % des enfants mineurs vivent en famille monoparentale ou recomposée. L'instabilité croissante des situations matrimoniales doit évidemment être prise en compte dans la réflexion sur les prestations familiales.

La proportion de familles nombreuses (au moins trois enfants) baisse.

En cohérence avec ces analyses, nous proposons de **supprimer toute incidence du nombre ou du rang de l'enfant** dans le calcul des prestations familiales.[27] Ceci se traduirait par un gain financier pour les nombreuses familles qui ne comptent (à un moment donné) qu'un seul enfant à charge. Les familles nombreuses, qui commencent généralement par un unique enfant (les naissances multiples sont l'exception) et les voient quitter le nid familial un à un, percevraient davantage qu'aujourd'hui les années où elles n'auront qu'un enfant à charge.

[27] Le gouvernement wallon a décidé ce changement en septembre 2017, avec mise en œuvre le 1/1/2019. Mais il ne concerne que les nouvelles naissances. L'ancien système n'aura disparu qu'en 2043.

III. NOTRE PROPOSITION

Nous venons de faire une première visite de la politique familiale française. Avant d'avancer dans l'analyse des caractéristiques dont nous n'avons mis en évidence que les effets globaux, sans les expliquer vraiment, nous allons passer à notre proposition. Il sera utile de l'avoir à l'esprit quand nous entrerons plus avant dans les méandres du système dans lequel nous vivons.

La cible que nous allons envisager est de remplacer une dizaine des mesures actuelles – celles qui ont un caractère général – par ce que nous appellerons une **« Allocation Familiale Unique (AFU) »** : le même montant mensuel pour chaque enfant, **de 231 €** en moyenne, mais modulé par âge pour produire un résultat voisin des règles en vigueur :

	191 €	**de 0 à 5 ans**[28]	
Y compris allocation de rentrée scolaire	**229 €**	**de 6 à 13 ans**	
	285 €	**de 14 à 17 ans**	Y compris majoration 14 ans et plus
	247 €	**de 18 à 19 ans**	

- De 0 à 5 ans, les aides aux gardes d'enfants, inchangées, s'ajoutent à l'AFU.
- De 6 à 17 ans, l'AFU est majorée pour tous, sans conditions de ressources, de l'équivalent simplifié (un seul taux) de l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS). Cette majoration pourra continuer à être payée en une fois fin août.
- L'AFU augmente à partir de 14 ans, c'est l'équivalent de l'actuelle majoration pour âge des Allocations Familiales.
- L'AFU n'est plus versée à partir du vingtième anniversaire. Pour les jeunes faisant des études supérieures, les bourses sont inchangées.

Les mesures personnalisées (décidées sur examen individuel) ou visant une population spécifique (handicap, ASF pour les parents isolés…) sont maintenues.

Ce calibrage est indicatif, il relève d'un choix politique et pourra évoluer.[29]

L'AFU est non imposable. Le barème de l'IR étant progressif, la rendre imposable aurait un effet redistributif différent de ce que produisent en moyenne les dispositifs

[28] Le montant de 191 € correspond à 41 % de la Base Mensuelle de calcul des Allocations Familiales (BMAF = 466,44 € depuis le 1 avril 2024).
Ce taux est majoré de 12 % à partir de 14 ans (soit 53 % de la BMAF).
Le montant est majoré de 6 à 17 ans de l'actuelle allocation de rentrée scolaire, au taux unique « lycée ».

[29] Dans un souci de simplicité pédagogique, l'Impôt Négatif Français est présenté en 2024 avec un taux unique de 250 € par enfant de moins de 18 ans.
Le taux « 18-19 ans » n'aura plus lieu d'être quand il sera remplacé par le taux adulte du revenu universel. Aligner les taux 1-5 ans sur les taux 6-13 ans serait justifié si une partie des aides aux gardes d'enfants était forfaitisée. Reste à étudier comment, le sujet est loin d'être simple.

actuels. Et aussi, dans la perspective future d'un « revenu universel », la progressivité de l'IR serait remplacée par un autre mécanisme (prélèvement uniforme au premier euro) qui rendra une fiscalisation de l'AFU sans effet sur la redistribution.

Comme on pouvait s'y attendre, on voit en reprenant le graphique 1 que les familles d'un ou deux enfants sont gagnantes, et que les familles nombreuses sont souvent perdantes les années où elles ont au moins trois enfants à charge. La majoration à partir de 14 ans, plus faible que « Maj AF » mais généralisée, est aussi une cause d'écart, mais elle ne devrait pas être difficile à expliquer et faire admettre.

Cette remise en cause de certains « avantages acquis » est inhabituelle. Leur sacralisation est sans doute une des causes de la situation compliquée dans laquelle nous nous trouvons.

Le coût du dispositif proposé, hors gardes d'enfants et bourses, se calcule aisément. Selon l'INSEE, l'effectif concerné au 1/1/2024= est de 15,93 millions d'enfants et de jeunes de moins de 20 ans, soit 796 000 par année d'âge. En multipliant par le montant annuel de l'AFU, le budget est de **45,3 milliards**, à comparer au coût des dispositifs qui seront remplacés.

Mais quel est ce coût ? La complexité des barèmes ne permet pas d'évaluer aussi simplement les aides actuelles aux familles. Il faut en passer par l'analyse du budget de l'État (Projet de Loi de Finances) et des données de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF).

MESURES	Coût budgétaire (Md€)
Allocations Familiales (AF) et majoration à partir de 14 ans	13
Complément Familial (CF)	2,4
Allocation de Rentrée Scolaire (ARS)[30]	2,13
Supplément Familial de Traitement (SFT)[31]	2
PAJE de base	3
Effet « enfants » du RSA socle, de la PA et de la prime de Noël (estimation de 2 milliards sur un total de 22)	2,3
Effet du Quotient Familial[32]	14 à 19
Réduction d'impôt pour les enfants poursuivant leurs études	0,3
TOTAL	39 à 44 Md€

Tableau 1 : coût des aides aux familles en 2022

Le budget 2024 passerait à 45,3 Md€, voisin de l'estimation minimale 2022 actualisée. Le montant de l'AFU est évidemment discutable et ajustable, en considérant notamment les points suivants :

1. La proposition comprend 4,9 milliards pour les jeunes de 18-19 ans, une population à la frontière entre les mineurs et les jeunes adultes de 18-24 ans. Ces derniers ont rarement droit au RSA. Un certain consensus politique existe pour chercher à améliorer leur situation.
2. Un paramétrage conservant strictement le budget actuel ferait mécaniquement 50 % de familles « perdantes », y compris sans doute parmi les plus pauvres. Sauf à compter sur l'illisibilité de ce qui existe, un tel changement pourrait provoquer des réactions négatives et un refus.
3. La simplification apportée par l'AFU se traduira à terme par quelques économies de gestion, qui faciliteront l'équilibrage budgétaire.

[30] Voir commentaire sur l'ARS en annexe, page 82

[31] Le SFT concerne les fonctionnaires. Voir commentaire en annexe, page 92

[32] Source 1 : Économie et Statistique n° 478-479-480 – 2015, dossier « Les dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles : quelle compensation du coût des enfants ? ». Page 18, l'effet du QF 2015 est évalué à 12,1 Md€ (microsimulation Myriade). L'IR est passé de 70,4 Md€ en 2015 à 74 Md€ en 2020, et il est prévu à 86,9 Md€ en 2023.
Source 2 : INSEE ANALYSES No 53 de juin 2020. L'effet du QF 2018 est évalué à 19 Md€ (microsimulation Inès). Mais l'auteur de la simulation a retenu une méthode, en neutralisant d'autres causes de réduction d'impôt, qui maximisent le résultat. Supprimer le QF en maintenant le quotient conjugal et les niches fiscales ne permettra pas à l'État de gagner 19 Md€.
Source 3 : Le rapport du 19 octobre 2023 de la Cour des Comptes évalue à 28 Md€ en 2021 l'impact sur les finances publiques de la prise en compte de la famille (imposition conjointe et QF), dont 27,6 Md€ pour le seul IR. Ce rapport indique en page 53 que l'Insee a estimé l'impact du QC à 11,1 Md€ et celui du QF à 16,6 Md€ en 2017 et retient ces chiffres pour 2021. Mais en page 73, un tableau indique un coût budgétaire du QF de 11,73 Md€ pour les revenus 2020, expliqué par un périmètre différent de celui de l'INSEE...

4. En adoptant la référence statistique habituelle (un enfant compte pour 0,3 unités de consommation avant 14 ans, et 0,5 UC au-delà[33]), le montant de l'AFU ainsi proposé reste très inférieur au seuil de pauvreté.
5. Les droits familiaux des retraités sont supposés inchangés. Dans son rapport 2022, le COR les estime à 19,4 Md€ pour l'année 2016, soit 7,2 % de la masse des pensions de droit direct, dont 3 % au titre des majorations de pensions, 2,6 % au titre des MDA et 1,1 % au titre de l'AVPF. Il serait possible de repenser ces mécanismes compliqués et obsolètes au profit de « points » de retraite associés à l'AFU.

Comment l'AFU devrait-elle être actualisée ? La même question se pose pour le revenu universel, elle est traitée de manière plus complète dans le tome 2, la face cachée des dispositifs socio-fiscaux, en fin du chapitre « coût et financement d'un revenu de base ». Disons simplement que les allocations familiales proprement dites sont indexées sur les prix à la consommation (via la BMAF), mais que le RSA familialisé et l'IR (QF) sont en pratique indexés sur les salaires (ce qui équivaut au PIB par habitant). Il semble préférable que l'AFU et le revenu universel soient indexés sur le PIB par habitant.

Nous abordons maintenant une analyse plus fine des mécanismes actuels, de manière à détecter les cas où l'AFU poserait problème – ou au contraire, pour mettre en évidence les défauts qu'elle corrigerait. Pour assurer une rédaction fluide sans perdre en précision, une liste des dispositifs concernés avec leurs caractéristiques et leur devenir par rapport à l'AFU est renvoyée en annexe (page 80 et suivantes).

Les points sensibles

Quelques changements sont susceptibles d'engendrer des réticences, parce que remettant en cause des avantages accordés à certains, en particulier :

- Ceux qui ont de faibles revenus sont attachés à la prime de Noël (qui comprend une majoration par enfant pour ceux qui perçoivent le RSA), et à l'Allocation de Rentrée Scolaire (soumise à des conditions de ressources restrictives).
- Les parents isolés aisés sont attachés au fait que leur premier enfant compte pour une part fiscale, et non pas une demi-part.

[33] Il s'agit de l'échelle d'Oxford modifiée utilisée par l'INSEE. Outre l'échelle d'Oxford non modifiée utilisée par l'OCDE, il existe l'échelle en racine carrée de la taille du ménage, l'échelle de la CNAF… Les querelles d'experts sur ce point font perdre de vue l'essentiel : faire simple, éviter les contrôles intrusifs.

- Les familles aisées sont attachées au quotient familial, et dans une moindre mesure aux déductions par enfant faisant des études.
- Les fonctionnaires sont attachés au supplément familial de traitement (SFT).

Ces points sont-ils négociables ? Le lecteur pourra en juger au vu des explications qui vont être données sur chacun. Si nous les citons ensemble dès maintenant, c'est que la réponse à cette question ne peut être que globale. Après mûre réflexion et confrontation avec d'autres points de vue, nous pensons que si la porte est entr'ouverte à des exceptions, elle va s'ouvrir grand sur de multiples intérêts particuliers. Nous risquons de recréer la complexité dont nous voulons sortir.

Une remarque sur le SFT illustrera l'enjeu. Son montant pour un enfant est de 2,29 € par mois, imposable (voir détails page 92). Si les deux parents sont fonctionnaires (comment le savoir ?), un seul y a droit. Il faut gérer la création du SFT (naissance), sa suppression (à 20 ans), l'adapter aux changements de configuration familiale (mariage, divorce, nouvel enfant), corriger les trop ou pas assez versés... On ne connaît pas le coût de gestion, mais à l'évidence, c'est beaucoup plus que les deux euros en cause ! Que cette situation perdure depuis 1945 en dit long sur l'incapacité de la bureaucratie à se réformer (multiples décideurs politiques, administratifs, syndicaux, associatifs...) et sa capacité à supporter sans réagir les pires aberrations.

Approfondir l'analyse

Pour réellement saisir un des enjeux majeurs de notre proposition, il est indispensable de comprendre l'imbrication de la politique familiale avec des dispositifs dont la première finalité est autre :

- Le Revenu de Solidarité Active (RSA).
- La Prime d'Activité (PA) qui vise les personnes ayant de faibles revenus d'activité. Elle remplace le RSA d'activité depuis le 1er janvier 2016.
- L'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) pour les chômeurs en fin de droits. Depuis 2016, elle est parfois cumulable avec la PA.
- L'Impôt sur le Revenu (IR), de nature fiscale, qui concerne la moitié la plus aisée des foyers Français.

Nous verrons que cette imbrication rend l'ensemble de notre système socio-fiscal illisible. De plus, toute rationalisation partielle est rendue impossible, car menaçant la fragile cohérence d'ensemble.

Nous achèverons notre parcours avec les familles monoparentales – qui font l'objet de conditions particulières dans la plupart des dispositifs – et avec les jeunes (18-24 ans).

IV. LE RSA ET LA FAMILLE

Paradoxalement, nous abordons avec les minima sociaux des chapitres difficiles. En 2013, Martin Hirsch écrivait que « Cela revient cher d'être pauvre ». Au vu de la complication des dispositifs sociaux, on peut ajouter qu'il faut un haut niveau de compétences pour être pauvre en France.[34]

En cherchant le montant du RSA sur un site officiel[35], voici les chiffres qui apparaissent au premier abord :

	Personne seule	« Parent isolé »[36]	Couple
Pas d'enfant	635,71 €	816 €	954 €
1 enfant	954 €	1 088 €	1 144 €
2 enfants	1 144 €	1 361 €	1 335 €
Au-delà, par enfant :	254 €	272 €	254 €

Tableau 2 : RSA nominal en avril 2024

Le montant de 635,71 € est la valeur de référence. Il a augmenté à un rythme exceptionnel de 2013 à 2017 (+10 % en 5 ans). Les autres montants, ici arrondis, s'en déduisent via des coefficients stables (voir annexe page 87).

Quand le foyer a d'autres ressources, elles sont, sauf exceptions, soustraites de ces montants. Le RSA seul décourage donc l'emploi, puisque tout euro gagné est intégralement compensé par sa diminution. Avant le 1er janvier 2016, c'est le « RSA activité » qui apportait un correctif, en limitant la baisse du RSA à 38 % des revenus d'activité. Depuis, c'est la Prime d'Activité qui joue ce rôle, nous en parlerons au chapitre suivant.

Ce que nous allons examiner maintenant, ce sont les ressources qui sont à déduire du RSA nominal, et les prestations et aides sociales qui ne le sont pas, *« à raison de leur finalité sociale particulière »* selon l'article L262-3 du code de l'action sociale et des familles, une rédaction dont nous verrons qu'elle cache des raisons inavouables. Il importe en effet de savoir si le montant nominal du RSA, qui semble généreux quand il y a des enfants, s'ajoute ou non aux prestations familiales communes.

Commençons par quelques remarques qui concernent aussi les foyers sans enfants.

Les ressources à déduire sont en général celles du trimestre précédent. Mais dans certains cas (revenus financiers…), il s'agit de celles de la dernière année connue (n-2).

[34] Le rapport du CESE, Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 (juin 2019), illustre abondamment cette affirmation.

[35] Pour les chiffres, outre service-public.fr, nous utilisons le site de la CAF et bien sûr les textes officiels (site Legifrance).

[36] Ce libellé est trompeur (voir page 56). Le taux majoré vise principalement les femmes seules enceintes ou avec un enfant de moins de trois ans.

L'objectif majeur du RSA est de faire face à la grande pauvreté. Il dépend aussi d'autres paramètres : non seulement la composition familiale, l'emploi (avec des conditions relatives à la recherche effective d'un emploi), mais aussi le logement.

Le logement figure dans la « base ressources », ce qui signifie que des avantages acquis par ailleurs peuvent donner lieu à une réduction du RSA. Il est pris en compte de manière soit forfaitaire, (logement gratuit, par exemple dont on est propriétaire), soit plafonnée (s'il y a des aides financières telles que l'APL). La déduction forfaitaire ou maximale est de 76 € pour une personne au foyer, de 153 € pour deux personnes, de 189 € pour 3 personnes et plus. Seulement 8 % des personnes percevant le RSA évitent ce « forfait logement »[37]. Les montants réels passent donc en pratique aux valeurs indiquées dans le tableau suivant :

Nombre d'enfants	Personne seule	« Parent isolé »	Couple
0	559 €	740 €	801 €
1	801 €	936 €	955 €
2	955 €	1 172 €	1 146 €
Par enfant supplémentaire	254 €	272 €	254 €

Tableau 3 : RSA forfait logement déduit, en avril 2024

Notons que les personnes bénéficiant du RSA avaient l'avantage par ailleurs de ne payer qu'une taxe d'habitation nulle ou réduite, ce qui produisait l'effet inverse du forfait logement.[38]

Remarquons au passage la faiblesse du RSA d'un couple, par rapport à celui d'un célibataire. Avant déduction du forfait logement, le ratio est de 1,5. Le forfait logement est par contre le double de celui d'un célibataire. Si deux personnes au RSA se marient, leurs revenus, forfait logement déduit, passent de 2 x 559 = 1119 € à 801 €, soit une baisse de 28 % qui s'ajoute à la baisse des APL[39] et qui pourrait expliquer en partie la proportion plus faible de couples chez les pauvres que chez les riches. La CAF traque les concubins non déclarés, tandis que certaines associations d'aide aux plus démunis[40] leur conseillent officieusement la discrétion sur leurs relations conjugales…

Venons-en maintenant aux enfants. Les prestations familiales sont-elles cumulables avec ce RSA familialisé, ou faut-il les déduire ? Pour le savoir, consulter le site de la CAF ne suffit pas. Il faut lire l'article R.262-11 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) qui dresse la liste limitative des types de ressources cumulables. Il y en avait 28 en 2023, il y en a 38 depuis le 1/1/2024.

[37] L'appellation « forfait logement » est aussi utilisée pour la base ressources de la Prime d'Activité et de la Complémentaire Santé Solidaire. Mais les montants à déduire sont dans chacun de ces cas légèrement différents.

[38] Sur la rationalisation du domaine logement, voir le tome 2 « La face cachée des dispositifs socio-fiscaux » et la proposition de Marc de Basquiat.

[39] La baisse des APL, passant de 2x321 € à 385 € en zone 1, est logique puisqu'il n'y a plus qu'un logement. Ce qui ne l'est pas, c'est d'ajouter à cette baisse de 257 € une baisse de 318 € du RSA.

[40] Et aussi certains conseillers conjugaux, selon un témoignage personnel.

On y trouve la PAJE naissance, le premier versement mensuel de la PAJE de base, la majoration pour âge des Allocations Familiales (Maj AF) et l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS). Ces allocations sont donc cumulables avec le RSA.

On n'y trouve pas les Allocations Familiales (AF), le Complément Familial (CF), les versements suivants de la PAJE de base[41] et l'Allocation de Soutien Familial (ASF), qui seraient donc à déduire intégralement du RSA annoncé. Mais un décret de mai 2014 a rajouté l'article R.262-10-1 qui limite à 41,65 % de la BMAF la déduction relative au CF, et à 22,5 % de la BMAF celle relative à l'ASF. Cette subtilité est expliquée dans le chapitre sur la Prime d'Activité, page 40.

Nous sommes donc amenés à nous demander quelle « *finalité sociale particulière* » est reconnue dans certaines prestations familiales et pas dans les autres. L'article L.262-3 du code de l'action sociale et des familles précise simplement que c'est le Conseil d'État qui décide. La question peut être formulée ainsi : pourquoi ne s'est-on pas contenté de définir le RSA d'un foyer sans enfants, et d'y rajouter les prestations familiales communes ? Les documents de la CAF ne donnent pas d'explications. Notons que le RSA n'a pas innové ; le RMI était déjà construit de cette manière.

Une première idée vient du constat que les prestations familiales sont calculées en fonction des ressources de l'année n-2, et que le RSA est calculé en fonction des ressources du trimestre précédent. L'objectif du dispositif serait de remplacer ce qui a été évalué sur des bases anciennes par un calcul plus proche des revenus actuels du foyer. L'explication est juste, mais son enjeu est trop mineur pour qu'elle justifie à elle seule le montage compliqué auquel nous sommes confrontés. Signalons que notre proposition d'une Allocation Familiale Unique pour tous fait disparaître toute référence aux ressources, et avec elle l'insoluble question de la période à prendre en compte : trop ancienne elle est décalée par rapport aux besoins, trop récente elle risque de faire l'objet de correctifs et rappels.

La bonne piste semble être l'hypothèse suivante : le législateur a jugé certaines allocations familiales insatisfaisantes, notamment du fait qu'elles ne prenaient pas en compte le premier enfant et peu le second. Il a donc imaginé de les corriger pour les seuls foyers aux revenus modestes, en les déduisant du RSA pour les remplacer par un barème spécifique. Il a laissé les prestations familiales standards inchangées, car cela aurait coûté trop cher de les corriger pour tous.

Pour étayer cette hypothèse, comparons deux façons de combiner le RSA et les prestations familiales, pour des couples sans revenu :

(a) Le système actuel d'un RSA familialisé dont les AF et CF sont déduits[42]. Les chiffres proviennent de la dernière colonne du tableau 3.

(b) Un « RSA couple » (801 €) auquel on ajouterait simplement les prestations enfants AF et CF standards.

[41] La Prestation d'Accueil du Jeune Enfant de base, pour les enfants de 0 à 2 ans, n'est versée que si le foyer ne perçoit pas le Complément Familial.

[42] Le montant du taux majoré du CF, applicable notamment à ceux qui bénéficient du RSA, est de 291 €, dont 194 € (c'est-à-dire le taux non majoré) non cumulables avec le RSA.

En euros par mois, forfait logement déduit	(a) RSA familialisé (y compris AF +CF)	(b) RSA couple + AF + CF	Écart par foyer
Couple avec 1 enfant	955	801	154
Couple avec 2 enfants	1146	801 + 149 = 950	196
Couple avec 3 enfants	1146 + 254 + 97 = 1497	801 + 339 + 290 = 1430	67
Enfant supplémentaire	254	191	63

Tableau 4 : Effet de la familialisation du RSA

Le barème du RSA familialisé se révèle plus avantageux que le barème commun des prestations familiales, surtout pour les couples de 1 enfant (+ 154 €) et 2 enfants (+ 98 € par enfant).

Pour trois enfants, l'avantage est faible (+ 22 € par enfant). Pour chaque enfant supplémentaire, il augmente à nouveau (+ 63 €). Le législateur du RSA a trouvé bon de remplacer le CF, qui n'est accordé que pour le troisième enfant, par un barème plus proche d'un même montant par enfant.

La familialisation complexe du RSA a donc pour effet d'une part d'augmenter le niveau moyen des allocations par enfant, et d'autre part d'améliorer la structure d'un barème standard qui prend en compte de manière insatisfaisante le rang de l'enfant dans la famille.[43]

[43] On pourrait poursuivre l'analyse des incohérences qui résultent d'un RSA familialisé et de la prise en compte du rang de l'enfant. Ainsi, à la naissance d'un troisième, les prestations familiales augmentent : le foyer ayant un salaire de 900 € nets /mois et qui avait deux enfants perd à la fois le RSA et la prime de Noël.

Notons également que les prestations familiales, ainsi que la Prime d'Activité, sont soumises à la CRDS (0,5 %), tandis que le RSA (y compris sa part « enfants ») en est dispensé. Les chiffres que nous présentons, comme ceux qui sont en général annoncés, s'entendent CRDS déduite. Ce n'est qu'un détail, mais l'hétérogénéité des règles augmente sensiblement la complexité des calculs, et empêche en pratique d'en vérifier, avec les décimales, la parfaite exactitude.

V. LA PRIME D'ACTIVITÉ ET LA FAMILLE

Le cas de Cécile et Michel (1/3)

Ils ont deux enfants. Cécile n'a pas d'activité rémunérée, et Michel un petit salaire (le SMIC). Ils touchent la prime d'activité.

Arrive un troisième enfant. A votre avis, quel est l'impact sur la prime d'activité ? Explications en note.[44]

Préalables sur la Prime d'Activité (PA)

Nous avons vu qu'en l'absence de revenus, le RSA était majoré en présence d'enfants, mais que certaines prestations familiales en étaient déduites. Autrement dit, le RSA remplace ces prestations familiales communes par d'autres qui lui sont propres. Qu'en est-il pour un foyer ayant de faibles revenus ? La Prime d'Activité dépend-elle du nombre d'enfants ? Comment s'articule-t-elle avec les prestations familiales communes ? La question est simple, la réponse ne l'est pas. Il faut commencer par bien comprendre comment fonctionne la PA en l'absence d'enfant.

Sa vocation première est d'inciter à l'emploi en limitant la baisse des minima sociaux à 39 % d'un revenu d'activité supplémentaire.[45] Elle a remplacé le 1/1/2016 deux dispositifs redondants qui avaient la même finalité : la Prime Pour l'Emploi (PPE) et le RSA d'activité. Outre l'élargissement à de rares jeunes[46] de moins de 25 ans, l'exposé des motifs a mis en avant une plus grande simplicité, qui devait permettre de limiter à 50 % le nombre de non-recours très important constaté sur le RSA d'activité.

La simplification vient non pas du mode de calcul (le formulaire papier comprend 7 pages), mais de l'usage d'internet, vivement recommandé pour formuler les

[44] Dans un premier temps, la PA de 600 € augmente de 248 €. Mais au bout d'environ 18 mois, elle passe à 465 €, devenant inférieure de 135 € au niveau qu'elle avait avant la naissance ! En effet, le calcul de la PA se fait en déduisant certaines des allocations familiales perçues deux ans avant, notamment AF et CF. Celles-ci ayant augmenté, la PA diminue. Le graphique 5 page 42 montre l'effet des barèmes en régime stabilisé.
Ce système est évidemment incompréhensible. La prime d'activité ne devrait pas dépendre du nombre d'enfants. Suite de l'histoire page 56.

[45] Le taux est discrètement passé de 38 % à 39 % pour limiter le coût de la hausse de la bonification individuelle décidée à chaud fin 2018 (mesures « gilets jaunes »).

[46] Tellement peu nombreux qu'il faut qualifier cette communication de mensongère.

demandes. Au final, la PA a été un succès, puisque les dépenses budgétaires ont été de 4,8 milliards en 2016, à comparer aux 4,2 milliards de la PPE et du RSA d'activité en 2015. Mais quelle est la cause principale de ce succès ? La PPE était intégrée au calcul de l'impôt sur le revenu et donc automatique. Nombre de ceux qui la perdaient se sont sans doute trouvés « obligés » d'en passer par une demande de PA pour garder l'équivalent.

La PA est composée d'une bonification individuelle (voir en annexe page 88), et d'une partie principale qui ressemble à l'ex RSA activité. Mais les textes qui les régissent ont été dupliqués. Ceux qui concernent le RSA sont restés dans le code de l'action sociale et des familles (CASF), tandis que ceux relatifs à la PA ont été mis dans le code de la sécurité sociale (CSS). Par exemple, nous avons fait allusion à l'article R.262-11 du CASF listant les 38 prestations et aides sociales cumulables avec le RSA. On trouve maintenant la liste relative à la PA à l'article R.844-5 du CSS. Elle est devenue un peu différente, et comprend 39 prestations.

Parmi les écarts, citons les revenus financiers. Ils sont intégralement déductibles du RSA même s'ils ne sont pas imposables. Ainsi, les intérêts des livrets d'épargne populaire sont réduits à zéro... alors que ces livrets sont réservés aux foyers à faibles revenus ! Par contre, seuls les revenus fiscalisables sont intégralement déduits de la PA. Cette taxation à 100 % est à comparer au forfait de 12,8 % dont peuvent bénéficier les foyers assez riches pour être imposables.

De fait, le RSA a progressé conformément aux promesses gouvernementales de fin 2012 de le revaloriser de 10 % en cinq ans, mais la PA n'a pas suivi. Les « taux de base » de l'un et de l'autre, identiques début 2016 sont devenus 545,48 € (RSA) et de 523,62 € (PA après déduction de la CRDS) en septembre 2017, soit un écart de 4,2 %. Le gouvernement s'est ainsi donné la possibilité d'agir plus finement, mais au prix d'une complexité plus grande.

Le gouvernement suivant a au contraire donné la priorité à la PA, pour encourager le travail. Les taux de base, CRDS comprise, ne diffèrent plus maintenant que de 2,6 %. Mais on n'est pas allé jusqu'à revenir à la situation d'avant 2016 d'un seul texte pour les deux dispositifs.

Réduire la diversité des bases ressources, c'est-à-dire revenir sur des mesures récentes, a été considéré comme souhaitable par l'équipe qui a travaillé en 2019 au projet de Revenu Universel d'Activité (RUA). Or, cette diversité qui ne cesse d'augmenter est le fruit du travail des mêmes élites, en dialogue avec les mêmes associations et syndicats. Comment cela se fait-il que l'on tourne ainsi en rond, un pas en avant, un pas en arrière, un pas à droite, un pas à gauche ? Une activité administrative stérile se développe, créant des emplois inutiles.[47]

[47] Pourquoi l'Allemagne a-t-elle une infrastructure hospitalière mieux dimensionnée avec un budget santé équivalent ? Deux différences émergent : la décentralisation, et le nombre d'emplois administratifs moindre.
Si les politiques et hauts fonctionnaires étaient responsables des conséquences pratiques et donc humaines de leurs décisions, nous n'en serions pas là. La rédaction du présent livre aurait été sans objet.

Notons que le mode de calcul a un effet qui n'est pas intuitif. Prenons le cas d'un célibataire ayant un revenu d'activité net de 600 €, simple parce qu'il ne donne droit ni au RSA, ni à la bonification. En tenant compte du forfait logement et de la CRDS (0,5%), la PA est :

(548 – 39%x600)x0,995 = 312 €

Imaginons que le taux de base augmente de 1 %. La PA n'augmentera pas de 1 % ! elle devient :

(1,01x548 – 39%x600)x0,995 = 318 €, en hausse de 1,7 %. Cette hausse (en pourcentage) croît avec le revenu. Le nombre de bénéficiaires croît également. Cela explique la difficulté de mettre en musique et de chiffrer les conséquences budgétaires des décisions de principe annoncées par Emmanuel Macron pour désamorcer la crise des « gilets jaunes ».

Cette crise, largement de défiance, aurait pu être évitée si le système de prestations avait été plus lisible et donc mieux connu par la population depuis des années. Notre système compliqué s'est révélé inadapté pour y faire face : un ajout incompréhensible a été décidé dans l'urgence, qui ne restaure pas la confiance. Comme l'avenir se présente comme imprévisible et plein de surprises, c'est un constat d'une extrême gravité.

Le difficile calcul de la Prime d'Activité

Les indications qui précèdent montrent que calculer le montant d'une Prime d'Activité est hors de portée de la plupart des bénéficiaires potentiels. Les services publics en sont probablement conscients, ils ont renoncé à donner des explications exhaustives sur les sites internet[48], au profit de simulateurs.

Mais ceux-ci sont face à la même difficulté : une parfaite exactitude exigerait de fournir trop de renseignements. Par exemple, il faudrait détailler les montants de chacune des prestations familiales reçues. Avec le seul total, le résultat ne peut être juste que si l'utilisateur ne saisit que la partie de ces prestations qui n'est pas cumulable avec la PA. Si l'on ajoute que les règles et les barèmes changent plusieurs fois par an, les mises en garde répétées apparaissent pleinement justifiées : Le résultat qui sera affiché n'est qu'une estimation donnée à titre indicatif.[49]

Comme pour le public qui s'interroge, la vérification des règles et des chiffres donnés dans ce livre est pour nous ardue[50]. Malgré l'excellent niveau des sites internet qui

[48] L'information complète reste accessible en allant voir les textes de lois.

[49] Le simulateur multi-prestations https://www.mesdroitssociaux.gouv.fr/dd1pnds-ria/index.html se contente, au vu de la situation déclarée, de suggérer – ou pas – de faire certaines demandes, sans qu'on puisse comprendre pourquoi. Un tel mépris des citoyens est insupportable.

[50] Le tableur que nous utilisons est téléchargeable sous le nom de Simulateur.ods à https://leonregent.fr/Revenu_de_Base.htm. Marc de Basquiat, président de l'AIRE, a développé de son côté

expliquent, une erreur s'y glisse parfois, ou une mise à jour pas faite, ou une interprétation imprécise. Les simulateurs donnent des résultats approchés sans préciser les modes de calcul. La première qualité des textes officiels est d'être juridiquement opposables, mais non pas lisibles.

On imagine les moyens (effectifs, formation...) qui sont nécessaires aux services publics (CAF, pôle-emploi...) pour tenter de répondre aux questions relatives aux prestations espérées ou notifiées.

Cette difficulté est aussi celle des députés qui modifient les règles et paramètres. Une nouvelle mesure, ou même une simple actualisation, peut produire des résultats imprévus.[51] La déductibilité partielle du Complément Familial (CF) et de l'Allocation de Soutien Familial (ASF) dans le calcul du RSA et de la PA en est un exemple.

La complexité coûte aux entreprises et bénéficiaires, obligés d'avoir recours aux conseils de spécialistes pour tirer le meilleur parti du maquis de subventions possibles.[52] La création de ce genre d'emplois plombe la compétitivité de la France.

Voici la progression des montants de quelques allocations entre 2013, 2017 et 2022 :

	2013	2017	Écart	2023	Écart	Total
AF à partir du 3ème enfant	165 €	166 €	0,7 %	183 €	10,3 %	10,9 %
CF taux normal	167 €	169 €	1,0 %	186 €	9,9 %	11,0 %
ASS (par jour)	15,9 €	16,3 €	2,3 %	17,9 €	10,0 %	12,6 %
PA, base de calcul	493 €	526 €	6,8 %	596 €	13,2 %	20,8 %
RSA	493 €	545 €	10,7 %	608 €	11,4 %	23,3 %
CF taux majoré	167 €	237 €	41,5 %	279 €	17,7 %	66,5 %
ASF (parent isolé)[53]	90 €	110 €	21,3 %	188 €	71,6 %	108,2 %

Tableau 5 : Évolution de certaines prestations depuis 2013

Les allocations qui progressent le moins, en haut de tableau, suivent la « BMAF » qui est indexée sur les prix à la consommation. En milieu de tableau, on trouve des allocations qui suivent plutôt le niveau des salaires (ou du PIB par personne) : RSA et prime d'activité. En bas de tableau se trouvent des allocations qui font l'objet de coups de pouce politiques.

un simulateur (voir http://lemodele.fr/). La confrontation de nos résultats permet d'améliorer leur fiabilité. Dans les deux cas, ces outils représentent plusieurs années de travail.

[51] Voir un autre exemple en annexe page 97 : la baisse de 5 € des APL se traduit pour certains foyers par une hausse de 5 € de leur Prime d'Activité.

[52] Le fondateur du site toutesmesaides a lancé son entreprise en prenant conscience de l'existence de plus de 6000 prestations sociales en France. De plus, les procédures administratives sont souvent complexes.
De nombreux candidats aux élections municipales inscrivent à leur programme la chasse aux subventions (pour le budget communal) ou l'assistance aux habitants pour faire valoir leurs droits.

[53] L'ASF est passée à 184,41 € au 1/11/2022, soit + 50 %.

Ce tableau ne donne qu'une idée partielle de ce qui s'est passé.[54] Par exemple, l'épisode « gilets jaunes » de fin 2018 s'est traduit non pas par une augmentation de la base de calcul de la prime d'activité, mais par une forte hausse de la bonification individuelle.[55] Le nombre potentiel de bénéficiaires a considérablement augmenté, au point que l'amplitude de la plage de revenus pour laquelle il n'y a ni PA, ni impôt sur le revenu (et donc aucune prestation familiale pour 1 enfant, voir graphique 3 page 21) est devenue quasi nulle.

Nous ne portons pas ici de jugement sur les priorités que ces différents taux traduisent, qui n'ont guère changées d'un quinquennat à l'autre. Mais il serait sain que, si stratégie durable il y a, le public en soit informé. Ce qu'il est par contre intéressant de noter au plan technique, ce sont les incohérences qui surgissent quand les taux évoluent de manière non homogène.

Le Complément Familial majoré pour les foyers très modestes a été mis en œuvre le 1er avril 2014 (décret n° 2014-420 du 23 avril 2014). Il se trouve que la population bénéficiaire est à peu près la même que celle ayant droit au RSA (incluant alors le RSA d'activité). Le CF étant déductible, sa majoration aurait été aussitôt reprise sous la forme d'une baisse de ce RSA !

Le même phénomène se produisait pour l'Allocation de Soutien Familial (ASF). Les foyers aisés profitaient pleinement d'une actualisation élevée. Mais pour les bénéficiaires du RSA, la déductibilité faisait que l'actualisation réelle n'était que celle de ce dernier.

Une correction a été décidée un mois plus tard.[56] Le décret n° 2014-554 du 27 mai 2014 a instauré la déductibilité partielle du CF et de l'ASF. L'enchevêtrement des dispositifs crée des problèmes qui sont résolus avec de nouvelles complications.

Prime d'Activité et Prestations Familiales

Recentrons-nous sur l'essentiel avec deux formules valables dans les cas les plus simples :

$$\mathbf{RSA = C + F - Lgt - PF - R - R_{bis}}$$

$$\mathbf{PA = 0{,}995 \times [k_{PA} \times (C + F - Lgt) - \max\{R+PF\ ;\ k_{PA} \times (C + F - Lgt)\} + 61\ \% \times RA + Bonif.]}$$ [57]

[54] Le dossier statistique « Prestations familiales » d'avril 2022 décrit de manière détaillée les évolutions.

[55] L'objectif affiché est d'encourager l'emploi. Mais c'est justement dans la plage de revenus où la bonification croît que la prime de Noël disparaît.

[56] Il est possible qu'on ait volontairement choisi de publier successivement deux décrets, le premier étant mis en valeur dans les médias et le second restant discret.

[57] Si les formules donnent un résultat négatif, le résultat est bien sûr nul.
Le milieu de la formule de la PA, max{}, correspond à l'hermétique article L842-3 du CSS point 2° : *« Les ressources du foyer, qui sont réputées être au moins égales au montant forfaitaire mentionné au 1° »*. Le dossier DREES 2022 sur les minima sociaux l'explique (note 9 page 232).

C (Célibataire) **+ F** (Famille) est le montant nominal du RSA pour le foyer considéré.

k_{PA} est le ratio, légèrement inférieur à 1, entre les montants nominaux de la PA et du RSA. Ils ont divergé depuis septembre 2016.

Lgt ou k_{PA} x Lgt est le forfait logement à soustraire (pour les locataires, il ne peut pas dépasser les aides reçues).

PF est la partie des prestations familiales reçues deux ans avant à soustraire.

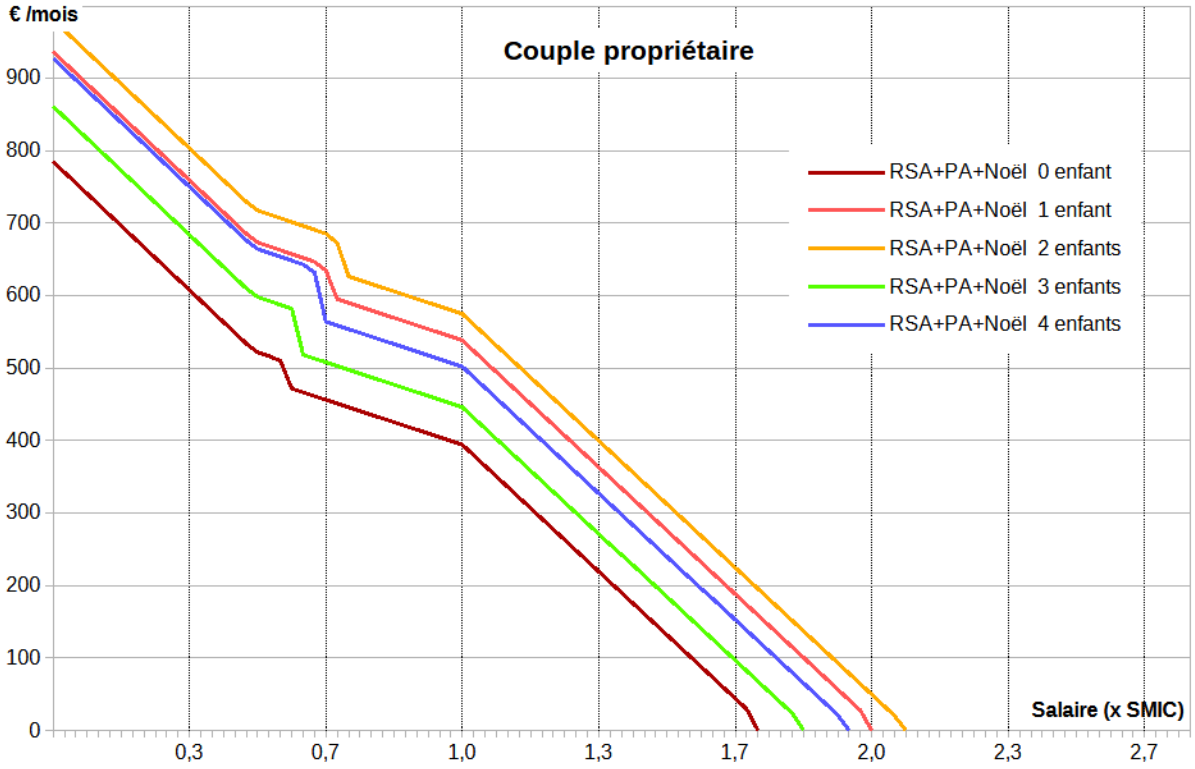
R est l'ensemble des revenus (financiers, d'activité...) qui ne sont cumulables ni avec le RSA, ni avec la PA.

R_{bis} est l'ensemble des revenus non fiscalisés (livrets A…) non cumulables avec le seul RSA.

RA est le revenu d'activité (salaire ou assimilé).

Bonif. est la bonification individuelle.

0,995 est la CRDS (0,5%) appliquée à la PA.



Graphique 5, avril 2023 :
RSA + PA + Noël selon le salaire d'un couple et le nombre d'enfants

Regardons le résultat global sur le graphique 5 qui indique comment évolue le total RSA + PA + prime de Noël d'un couple en fonction de ses revenus et du nombre d'enfants à charge.

L'écart entre la courbe « 0 enfant » et les autres courbes représente la correction (F – PF) que ces minima sociaux opèrent sur les prestations familiales communes. Nous voyons que cet écart est sensiblement indépendant du revenu.

L'arrivée d'un premier enfant augmente RSA+PA+prime de Noël d'environ 150 € par mois jusqu'à un salaire net de 1,7 SMIC. Cet avantage se réduit puis disparaît à

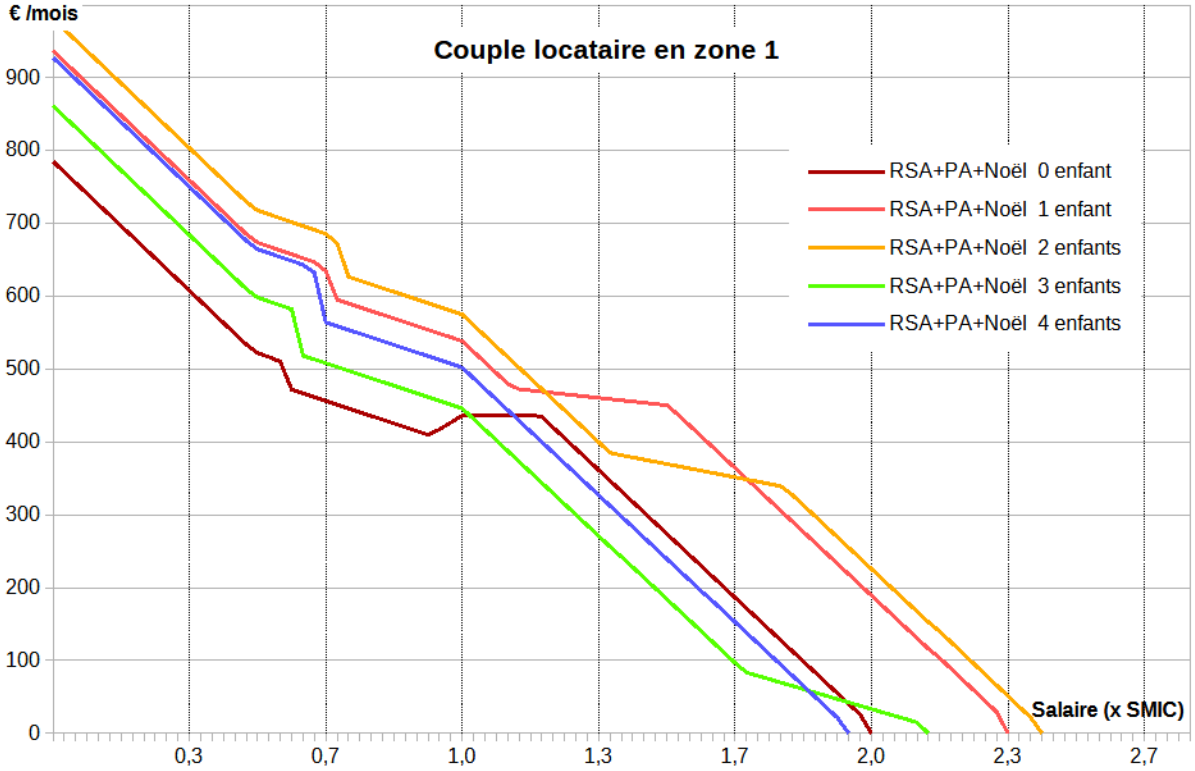
partir de 2 SMIC : le couple se retrouve alors avec les AF et CF communs, c'est-à-dire rien.

Sauf un effet de seuil (la disparition de la prime de Noël), la PA diminue moins vite entre 0,5 SMIC et 1 SMIC, entre le début de la bonification individuelle et l'atteinte de son niveau maximal.

Au-delà d'un salaire net de 1,8 SMIC, un couple avec un ou deux enfants a encore droit à une PA, mais ce n'est plus le cas s'il a trois ou quatre enfants… qui peut comprendre pourquoi ?

Nous avons considéré le cas le plus courant en déduisant le « forfait logement ». Or, certains locataires perçoivent une aide au logement inférieure à ce forfait. C'est notamment le cas de ceux qui ont un revenu approchant le seuil où l'APL s'annule (autour du SMIC pour un célibataire).

Il en résulte que la PA ne peut se calculer qu'en connaissant le montant des aides au logement effectivement perçues. Le graphique 6 qui représente le montant perçu par un couple locataire laisse perplexe...



Graphique 6, avril 2023 :
RSA + PA + Noël selon le salaire net d'un couple et le nombre d'enfants

Quand l'APL devient inférieure au forfait logement, la prime d'activité est majorée d'autant !

Une autre facette de cette situation est que le forfait logement est déduit pour un ménage logé gratuitement, mais ne l'est pas s'il paye 1 € de loyer. De quoi donner des idées aux « malins » !

Le cas aberrant de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH)

L'AAH concernait 1,25 million d'allocataires fin 2021, dont 15 % ont au moins un enfant.[58] Elle est d'un montant au 1/4/2023 de 971 €. Sa dégressivité en fonction des revenus imposables de l'allocataire d'une part, de son conjoint d'autre part, est très complexe. Elle annule en pratique le RSA et le plus souvent la PA. Son plafond est majoré par enfant à charge de 50 % de son montant...

Plutôt que de poursuivre la description de règles incompréhensibles, regardons ce qu'elles produisent pour une personne handicapée locataire célibataire dans six cas : sans enfant ou avec un enfant, et trois hypothèses de salaire.

Nombre d'enfants	0	1	0	1	0	1
Salaire net	0 €	0 €	1 150 €	1 150 €	2 000 €	2 000 €
IR (2)					-13 €	
ARS		36 €		36 €		36 €
Bourse lycée		78 €		53 €		
ASF		187 €		187 €		187 €
AAH (3) (4)	971 €	971 €	480 €	965 €	4 €	490 €
APL zone 1	321 €	441 €	67 €	305 €		12 €
Revenu disponible (6)	**1 292 €**	**1 713 €**	**1 697 €**	**2 696 €**	**1 991 €**	**2 725 €**
Effet enfant (7)		421 €		999 €		734 €

En l'absence de handicap, les montants sont les suivants :

Nombre d'enfants	0	1	0	1	0	1
Salaire net	0 €	0 €	1 150 €	1 150 €	2 000 €	2 000 €
IR (2)					-85 €	
ARS		36 €		36 €		36 €
Bourse lycée		78 €		53 €		
ASF		187 €		187 €		187 €
RSA+prime de Noël (1)	548 €	665 €				
Prime activité (PA)			202 €	322 €		174 €
APL zone 1 (5)	321 €	441 €	67 €	305 €		12 €
Revenu disponible	**869 €**	**1 407 €**	**1 419 €**	**2 053 €**	**1 915 €**	**2 409 €**
Effet enfant		538 €		634 €		494 €

Commençons avec des remarques rubrique par rubrique :

(1) Le handicap ne donne pas droit à la prime de Noël.

(2) Avec un salaire de 2000 € et en l'absence d'enfant, l'AAH est quasi nulle. Comme la réduction d'impôt liée à 1/2 part supplémentaire est faible, le handicap est quasi non reconnu.

[58] Voir le rapport annuel de la DREES sur les minima sociaux.

(3) La présence d'un enfant ne change pas le taux de l'AAH, qui reste plafonné à 971 € alors que le RSA passe de 548 à 665 €. En l'absence de ressources, l'enfant d'une personne handicapée est moins considéré que l'enfant d'une personne non handicapée.

(4) Par contre, avec un salaire net de 1150 ou 2000 €, la présence d'un enfant majore l'AAH de 485 €. Pourquoi cette générosité ?

(5) Si une personne seule gagnant 1150 € a un enfant (foyer de deux personnes), son APL est de 305 €, alors que l'APL d'un couple sans enfant (foyer de deux personnes également) à ce niveau de salaire n'est que de 197 €.

Ces remarques montrent que dans ce système où les dispositifs dépendent les uns des autres, chacun pris isolément n'a pas de sens. Qu'en est-il du total ?

(6) Comment expliquer qu'un parent isolé handicapé passant d'un temps partiel à un temps plein (salaire net passant de 1150 à 2000 €, soit + 850 €) voit son revenu disponible majoré de seulement 29 € ?

(7) Comment expliquer que l'arrivée d'un enfant chez une personne handicapée augmente son revenu disponible de 421 € si elle n'a pas de revenus, et de 999 € si elle gagne 1150 € par mois ?

Cet exemple a été choisi parce qu'il est relativement simple. D'autres cas (présence d'un conjoint, travail en ESAT…) sont pires. La moindre des conséquences est que les organismes gérant ces dispositifs sont assaillis de questions et de réclamations. Le plus grave est la frustration que cette ineptie engendre : elle se transforme peu à peu en manifestations, en révoltes, en violences.

VI. L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE (ASS),
SES LIENS AVEC LE RSA ET LA PRIME D'ACTIVITÉ

Nous allons maintenant analyser les effets sur les familles d'un autre minimum social, l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS). Au-delà de leurs montants de base voisins, nous verrons des différences importantes avec le RSA. Le législateur, pour plus de justice, souhaite les fusionner, mais peine à imaginer comment faire.[59]

Dans le parcours qui mène de l'emploi stable à la pauvreté, se trouvent successivement l'allocation de Retour à l'Emploi (ARE) pour les chômeurs, puis l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) pour les chômeurs en fin de droits, et enfin le Revenu de Solidarité Active (RSA). Jusqu'en 2016, les intéressés ne pouvaient pas choisir entre RSA et ASS. Leur demande de RSA auprès de la CAF devait s'accompagner d'une attestation de non-droit à l'ASS, établie par Pôle emploi.

Fin 2021 ; si 1,93 million de foyers ont perçu le RSA géré par la CAF, 322 000 personnes ont perçu l'ASS gérée par Pôle emploi. Le montant de l'ASS est de 17,90 € par jour, soit 545 € par mois moyen. Le RSA progresse plus rapidement : son montant, même amputé du « forfait logement », pourrait devenir plus avantageux.

Alors que le RSA est familialisé, l'ASS est individuelle, avec des seuils conjugalisés. Elle a les caractéristiques d'un salaire, elle est prise en compte pour la retraite. Elle est intégralement cumulable avec notamment les prestations familiales et l'allocation logement, et avec 716 € par mois d'autres ressources (1432 € pour un couple). Au-delà, elle est réduite, pour s'annuler au niveau de 1253 € (1969 € pour un couple).

---

[59] Après un premier rapport sur la fusion du RSA d'activité et de la PPE (2013), le député Christophe Sirugue en a établi un second : « Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune » (avril 2016). En voici des extraits :
Les dix minima sociaux existants se caractérisent par la complexité et la diversité des règles applicables aux allocataires… au risque parfois de rendre le système inéquitable [Synthèse, Page 3].
Le maintien de dix minima sociaux ou la réduction de leur nombre pour n'en garder que la moitié présente l'avantage de préserver les situations acquises. Toutefois, ces deux voies de réforme impliquent de nombreux aménagements paramétriques, pour s'assurer de traiter de manière équitable les bénéficiaires de minima sociaux, et la multiplicité des dispositifs ne garantit pas que l'usager puisse comprendre plus aisément ses droits [page 81].
Le montant de la couverture socle, versé sous condition de ressources, serait fixe et ne varierait pas en fonction du nombre d'enfants. En sens inverse, la base ressource retenue exclurait l'ensemble des prestations familiales aujourd'hui, de même que les éléments relatifs au logement (pas d'application d'un forfait logement) [page 86]. Ce point fondamental rejoint notre analyse : l'imbrication actuelle des dispositifs les uns dans les autres rend un changement impossible sans faire trembler tout l'édifice.
En 2019, le projet avorté de Revenu Universel d'Activité n'excluait pas l'hypothèse de fusionner RSA et ASS, mais dès le départ, on percevait que la difficulté ferait reculer.
Fin janvier 2024, dans sa déclaration de politique générale, Gabriel a annoncé la suppression de l'ASS. Pourra-t-il tenir parole ?

Cela signifie qu'alors qu'un couple au RSA perçoit, forfait logement déduit, 766 € par mois, il percevrait 2 x 545 = 1090 € avec deux ASS. Mais c'est sans doute un cas peu fréquent que les deux conjoints soient en même temps en situation de chômeurs en fin de droits.

N'allons pas croire, parce que nous ne rentrons pas dans les détails, que l'ASS soit plus simple que le RSA. Ce qui se passe en cas de reprise partielle d'une activité est complexe et instable, imprévisible pour les intéressés. Comme pour le RSA, l'incertitude conduit logiquement à une attitude de prudence. Quand on perçoit un minimum social, il faut éviter de déclarer le moindre revenu pour éviter que « le ciel ne vous tombe sur la tête ». Au lieu d'encourager à une reprise du travail, la sophistication des règles a l'effet inverse.

S'agissant des prestations familiales qui sont notre sujet, les allocataires de l'ASS en bénéficient comme les salariés, et peuvent les cumuler avec celles-ci. Le résultat, c'est que comme les salariés, les parents d'un seul enfant à charge n'étaient pratiquement pas aidés. C'était simple à comprendre.

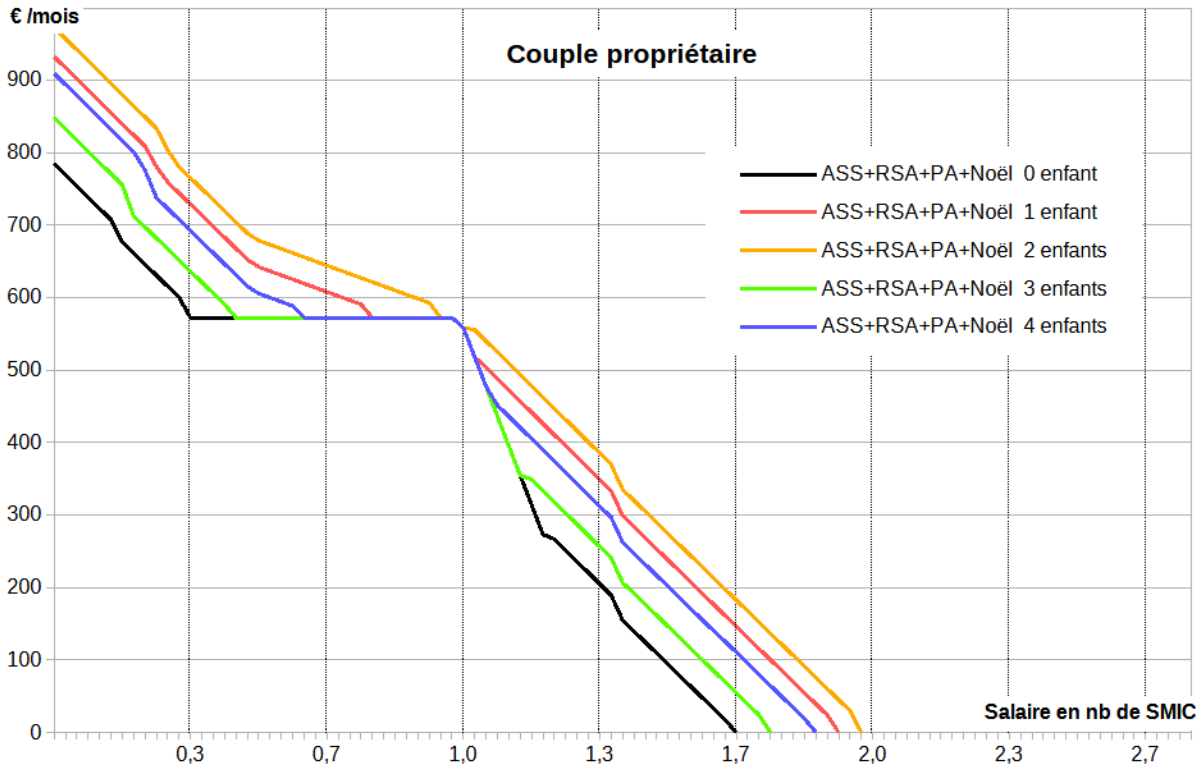
Nous avons employé l'imparfait, car depuis le 1er janvier 2016, tout s'est compliqué. Les bénéficiaires de l'ASS, qui n'avaient pas plus accès au RSA d'activité qu'au RSA, et qui ont perdu en 2016 l'éventuel bénéfice de la Prime Pour l'Emploi, peuvent maintenant demander la Prime d'Activité. Dans quels cas l'obtiendront-ils ? C'est une question à laquelle il est difficile de répondre.

Limitons-nous au cas simple d'un couple. Le premier conjoint a un petit salaire, susceptible d'ouvrir droit au RSA et/ou à la PA. Le conjoint perçoit l'ASS et n'a aucun autre revenu. Le graphique 7 montre l'effet de ces minima sociaux selon ce salaire et le nombre d'enfants.

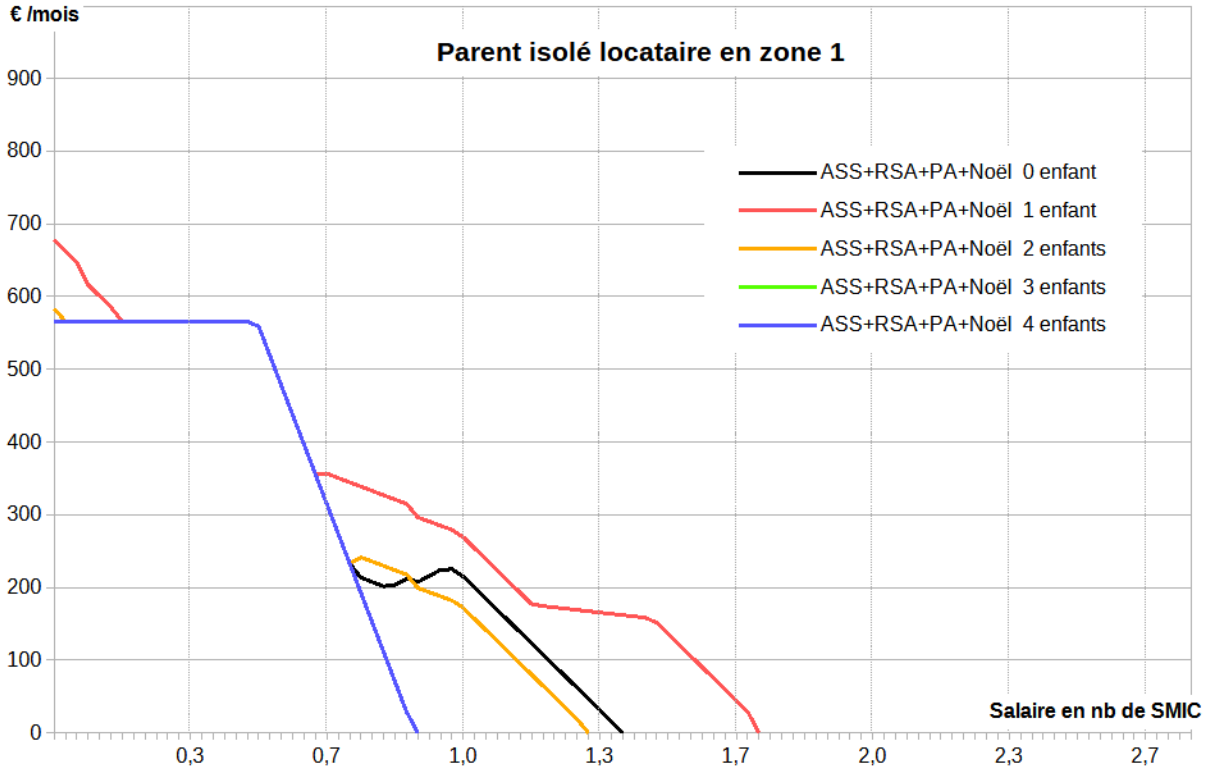
La forme de ce graphique 7 est surprenante. Certaines irrégularités sont liées à la prime de Noël. La bonification individuelle, dans la plage où elle augmente, adoucit la pente.

En l'absence d'enfant et avec un salaire nul, l'ASS (545 €) est complétée par un RSA de 221 € et une prime de Noël de 19 €. A partir d'un salaire de 0,4 SMIC, on arrive à l'horizontale du graphique : la PA est nulle, seule l'ASS demeure. À partir d'un salaire de 1 SMIC, l'ASS diminue rapidement pour s'annuler au niveau de 1,4 SMIC, entraînant avec elle la disparition de la prime de Noël. Mais la PA reprend à partir de 1,2 SMIC. Évidemment, l'objectif d'inciter à travailler plus grâce à la bonification de la PA se perd dans la complexité.

En présence d'enfants, c'est avec deux enfants que les minima sociaux sont les plus élevés.



Graphique 7, février 2024



Graphique 8, février 2024

Le graphique 8 illustre le cas d'une personne seule, bénéficiant de l'Allocation de Soutien Familial et locataire. L'objectif n'est pas de le commenter, mais de montrer que les cas qui sont présentés ici sont choisis parce qu'ils sont les plus simples. La réalité est bien pire. Non seulement le public visé est dans l'incapacité de prévoir le montant des

prestations dont il est susceptible de bénéficier, mais il ne peut même pas savoir s'il doit les demander.

Que changera notre proposition à cette situation ? La complexité ASS + PA demeurera identique pour les foyers sans enfant. Mais ces minima sociaux seront les mêmes en présence d'enfants, majorés par les prestations familiales standards, en l'occurrence l'AFU. Le pas suivant sera d'individualiser le RSA et la PA, comme l'est déjà un peu l'ASS.

N'est-il pas « normal » que les prestations familiales soient supérieures pour les familles modestes ? Nous allons voir que les familles aisées ne manquent pas d'arguments pour demander elles aussi plus que la moyenne. Certaines associations familiales contestent les décisions de 2014-2015 : baisse des AF à partir de seuils de revenus et plafonnement du Quotient Familial. Céder aux pressions pour faire semblant de donner aux uns et aux autres n'est certainement pas une bonne solution. L'équité doit être lisible : il nous paraît sain de ne pas mélanger les aides aux familles (un même montant par enfant), et la réduction des inégalités via les minima sociaux et les impôts.[60]

[60] En recommandant d'éviter les dispositifs multi-critères et de se limiter à « une mesure, un seul objectif », nous sommes dans la ligne de Jan Tinbergen, prix Nobel d'économie en 1969. Pour inverser la tendance à la complexification, il faudrait que, dans les multiples modifications législatives qui interviennent, ce fil conducteur soit pris en compte, ainsi que celui de l'individualisation.

VII. LES FAMILLES MOYENNES ET AISÉES

Quand les ressources dépassent les seuils pour avoir droit à la Prime d'Activité, plusieurs dispositifs généraux sont susceptibles de s'appliquer. Les voici sommairement décrits pour un couple, le cas des familles monoparentales sera traité dans un chapitre spécifique.

Précision technique : quand nous parlons de seuil de ressources, il s'agit en général du revenu catégoriel net de l'année n-2, incluant tous les types de ressources.

L'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS) concerne les enfants de 6 à 18 ans, quel que soit leur rang dans la fratrie. Son montant mensualisé est équivalent à 35 € (primaire), 37 € (collège) ou 39 € (lycée).[61]

Compte tenu des seuils de ressources fixés, 50 % des enfants de 6 à 18 ans n'y ont pas droit. Le nombre de foyers qui sont tout près du seuil est donc maximal, et le ressenti d'injustice face au couperet également.

Le Complément Familial (CF) concerne le troisième enfant à charge de la famille. Au taux normal, il est de 193 € par mois. Le taux majoré de 290 €, soumis à des conditions de ressources très strictes, ne concerne pas les familles « moye=nnes et aisées ».

Compte tenu des seuils de ressources fixés, le tiers des foyers de 3 enfants ou plus n'y a pas droit.

La Prestation d'Accueil du Jeune Enfant de base (PAJE de base) concerne un enfant et un seul de 0 à 2 ans, quand le CF n'est pas perçu. Le taux plein de 193 € par mois est divisé par deux puis s'annule quand les ressources du foyer augmentent.

Compte tenu des seuils de ressources fixés et de l'incompatibilité avec le CF, la moitié des foyers ayant un enfant de 0 à 2 ans n'y ont pas droit. Comme pour l'ARS et le CF, les foyers dans une situation proche du couperet sont nombreux.

Les Allocations Familiales (AF) sont de 149 € par mois pour le second enfant à charge, et de 190 € pour chacun des suivants. Elles sont divisées par deux puis par quatre si les ressources dépassent des seuils.

43 % des enfants sont dans une situation qui n'ouvre pas droit à l'AF (enfant unique, ou aîné d'une famille de deux enfants), 4 % des enfants ont droit à des AF dont le montant est divisé par quatre, 3 % au taux divisé par deux et 50 % au taux plein.

[61] La majoration exceptionnelle de l'ARS à l'été 2020 (COVID) n'a pas été reconduite.

La Majoration des AF (Maj AF) à partir de 14 ans concerne les familles d'au moins deux enfants à charge, sauf l'aîné dans une famille de deux enfants. Elle est de 74 € par mois. Elle est divisée par deux puis par quatre en fonction des mêmes seuils de ressources que les AF.

La baisse de l'Impôt sur le Revenu (IR) du fait des enfants est principalement due au Quotient Familial. Chacun des deux premiers enfants à charge compte pour une demi-part[62], et les suivants pour une part. L'effet de ce mécanisme est plafonné à 1759 € par demi-part, soit 147 € ou 293 € par enfant et par mois. Il s'y ajoute une faible réduction de l'impôt annuel par enfant au collège (61 €), au lycée (153 €) ou dans l'enseignement supérieur (183 €). D'autres effets sont à prendre en compte :

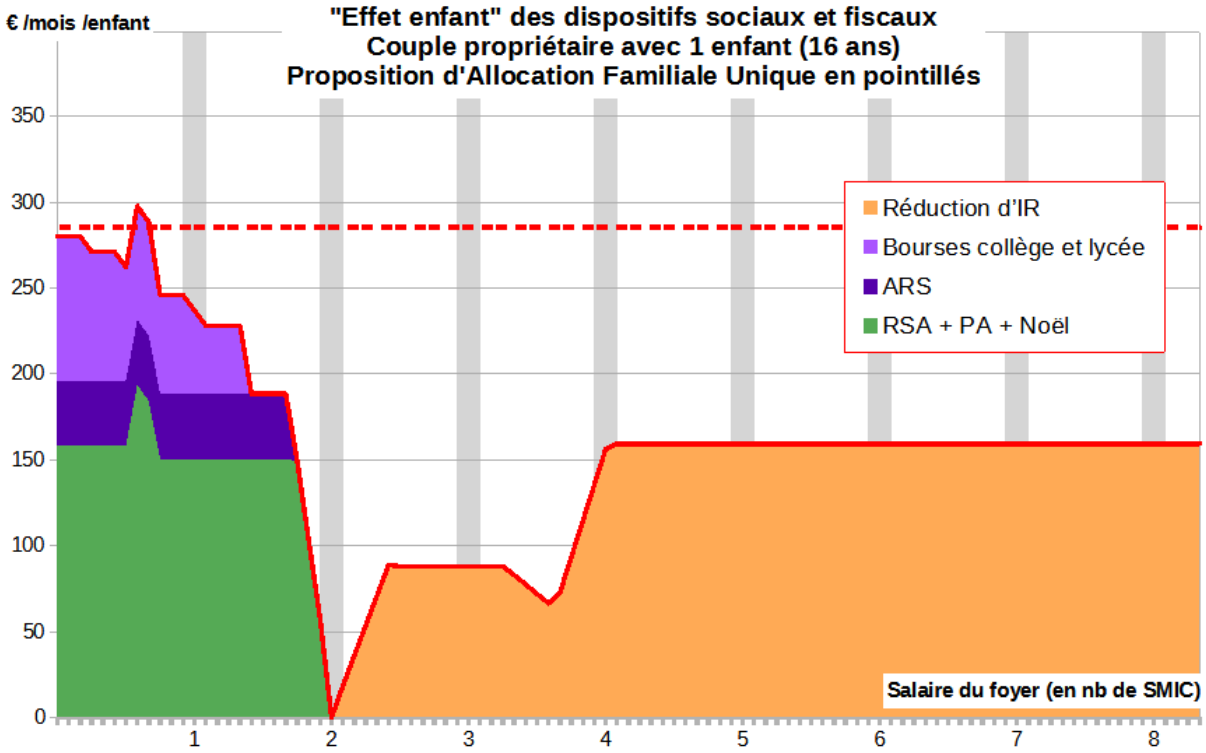
- La décote est plus importante quand il y a des enfants à charge.[63]
- Les réductions et déductions ne sont cumulables que dans la limite d'un impôt nul. Imaginons une famille bénéficiant à la fois du QF et de niches fiscales. Il se peut que la suppression de l'une de ces mesures n'ait pas d'effet sur son impôt qui restera nul, mais que la suppression des deux lui fasse payer 1000 €. Ce phénomène conduit à surévaluer dans nombre de cas l'effet imputable aux enfants des réductions d'impôt.

Les bourses collège (3 échelons) et lycée (6 échelons), payées par trimestre sur 3 trimestres, varient de 10= € à 84 € par mois. Elles sont limitées aux familles à très faibles revenus.

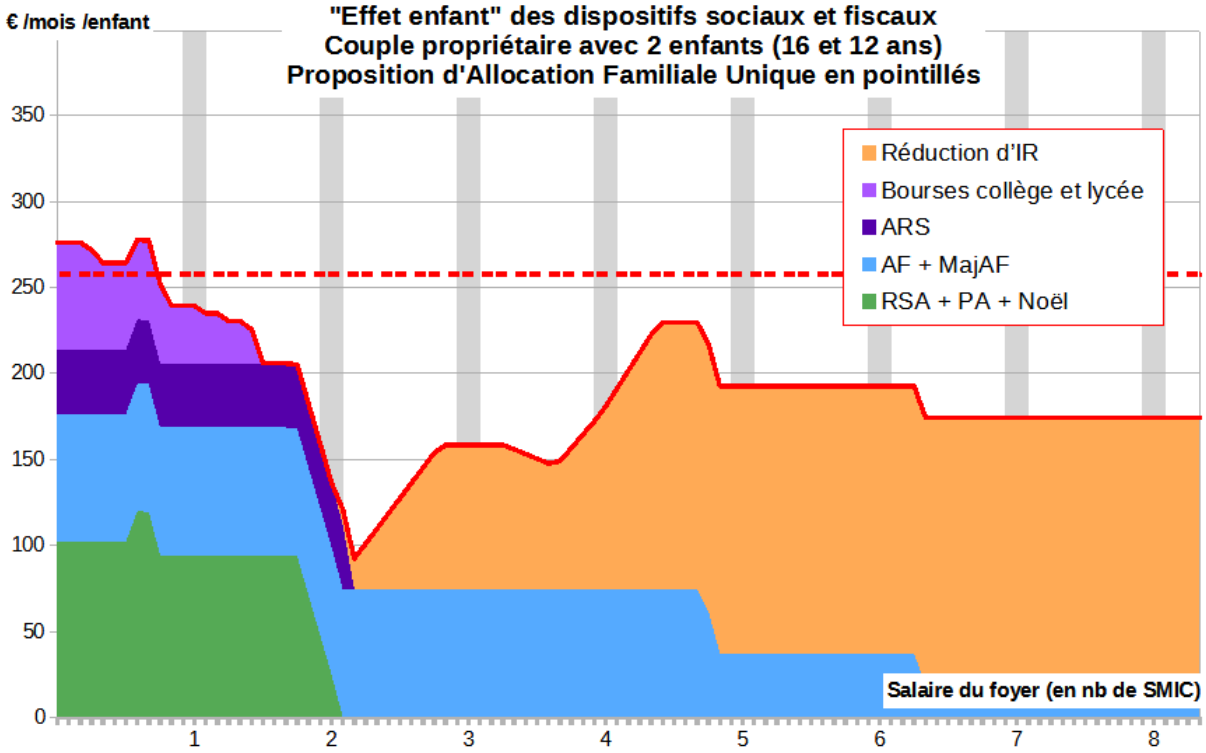
Le résultat cumulé de l'ensemble de ces mesures est loin d'être intuitif. Il est représenté sur les graphiques qui suivent, concernant les familles d'un enfant à quatre enfants. Le niveau de l'AFU est positionné pour donner une idée de l'écart avec les règles actuelles.

[62] Le cas des familles monoparentales, différent, est traité au chapitre suivant.

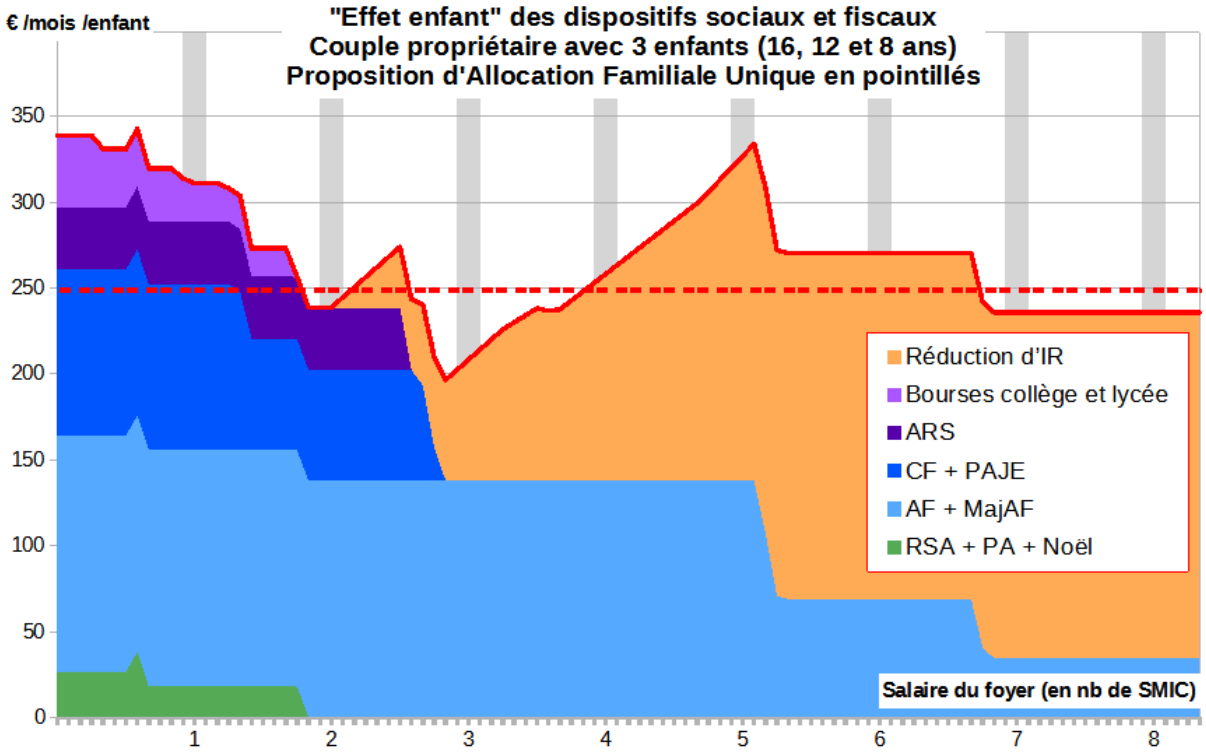
[63] La réduction « Hollande 2017 » pour les classes moyennes a été supprimée à compter de l'IR sur les revenus 2020.



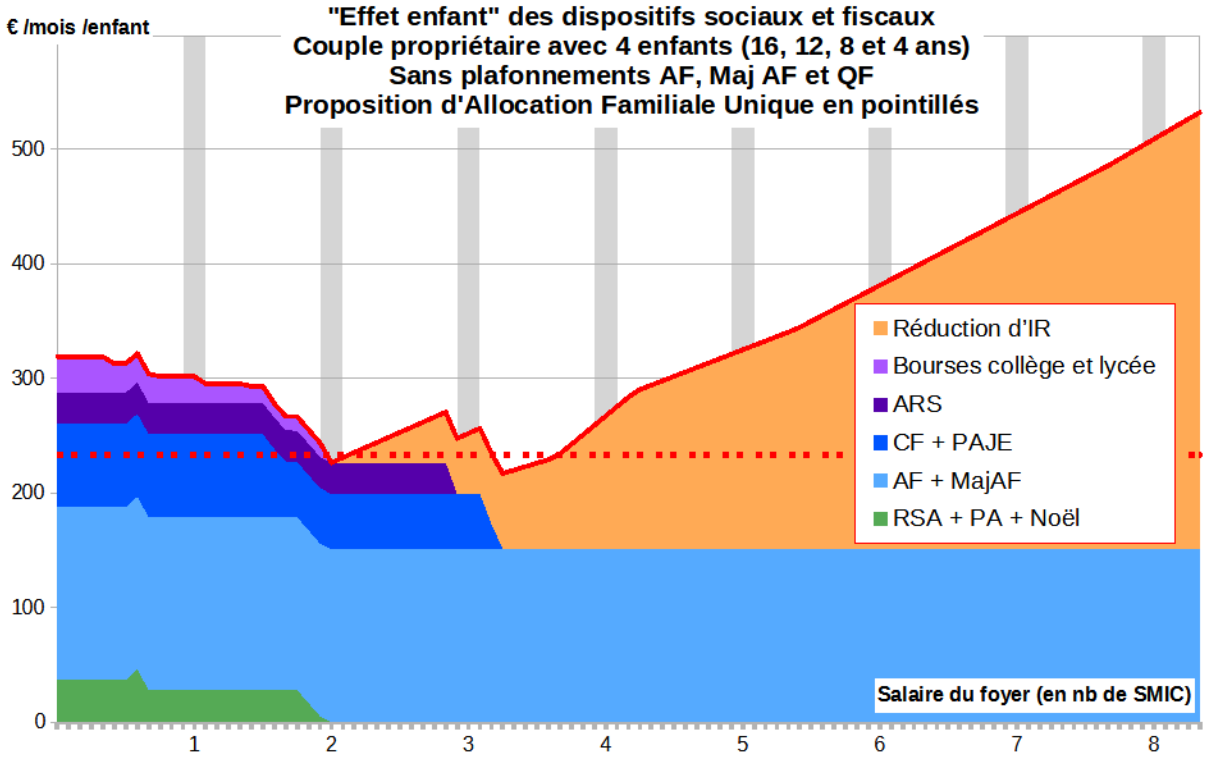
Graphique 9 (avril 2024)



Graphique 10 (avril 2024)



Graphique 11 (avril 2024)



Graphique 12 (avril 2024)

Le Quotient Familial (QF), un sujet encore sensible

S'agissant des familles aux revenus faibles ou moyens, le remplacement d'une diversité d'allocations par une seule ne suscite pas d'oppositions de principe. Par contre, certaines réticences se manifestent à l'idée de supprimer le Quotient Familial (QF). Pourquoi ?

La raison ne peut pas être la crainte de voir baisser la natalité, nous avons vu qu'elle n'était pas fondée. Qu'en est-il au plan financier ? Pour deux enfants de 12 et 16 ans, nous proposons une Allocation Familiale Unique (AFU) nettement supérieure aux prestations actuelles. Pour trois enfants de 8, 12 et 16 ans, il est logique que notre proposition soit moins favorable pour la plupart des niveaux de revenus (pas tous), car le troisième enfant est très favorisé dans les barèmes actuels.

Certaines familles nombreuses seront perdantes à un moment donné de leur existence, mais elles seront gagnantes les années où elles n'auront qu'un ou deux enfants à charge. Il y a une certaine compensation dans la durée.

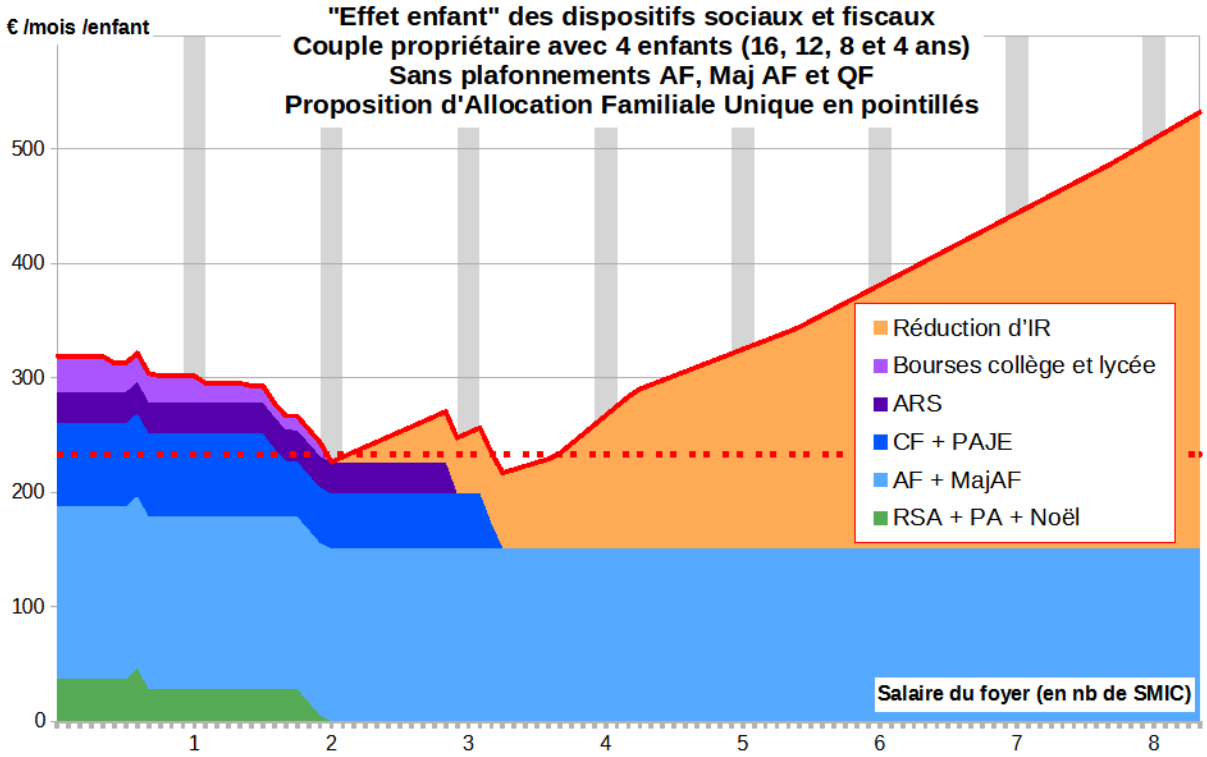
La vraie raison des réticences semble être l'attachement à une logique ancienne, qui consistait à financer la famille pour qu'elle puisse conserver son niveau de vie relativement à un couple sans enfant ayant les mêmes revenus. Dans cette logique, l'État est « juste » en accordant plus aux enfants des familles riches, puisqu'en adoptant le train de vie de leurs parents, ils coûtent plus cher. Avec le plafonnement du QF et la baisse des AF au-delà de certains revenus, on est *de facto* passé à une autre logique : financer l'enfant (par le truchement de ses parents) pour que le minimum nécessaire à son éducation soit garanti.[64]

Le graphique 13 montre les avantages familiaux dont bénéficierait une famille de 4 enfants si le QF n'avait pas été plafonné, et si les AF étaient restées les mêmes pour tous.

La baisse des AF et le plafonnement du QF ont impacté significativement les familles faisant partie des 3 % les plus riches. Espérer que l'on revienne sur cette décision dans le contexte de tensions budgétaires que l'on connaît, et alors que le QF est une spécificité française, est irréaliste.[65] Les modalités que nous proposons pour l'AFU se contentent d'en prendre acte. Elles ne changent pas la situation actuelle, au lissage près d'une diversité qui n'a pas de sens. Elles sont aussi neutres pour les familles riches que pour les autres.

[64] Au-delà de tout argument logique, un fort ressentiment politique vis-à-vis des mesures prises par F. Hollande en 2014 demeure chez une minorité de droite.

[65] Dans la campagne électorale 2022, Valérie Pécresse, LR, a inscrit à son programme le rétablissement de l'universalité des allocations familiales, mais non pas la suppression du QF.



Graphique 13, ni plafond, ni seuils (avril 2024)

Il n'y a pas de différence avec le graphique 12 pour un revenu net inférieur à 5,4 SMIC (premier seuil des AF avec quatre enfants).

VIII. LES FAMILLES MONOPARENTALES

Le cas de Cécile et Michel (2/3)

Ils ont maintenant trois enfants. Cécile n'a toujours pas d'activité rémunérée, et Michel a son petit salaire. Leur prime d'activité est passée de 600 € (avec deux enfants) à 465 € (trois enfants).

Cécile décède.

Comment pensez-vous que la prime d'activité de Michel évolue ? Explications en note.[66]

Tout se complique

Les prestations familiales et la fiscalité évoluent également en fonction du statut matrimonial du ou des parents. Les familles monoparentales sont de fait dans une situation difficile. Il s'agit le plus souvent de femmes : mères célibataires, divorcées, veuves. Notre société y est, à juste titre, de plus en plus sensible. Mais multiplier les mesures particulières en leur faveur mène à une certaine opacité. Nous allons tenter d'y voir clair, en nous appuyant sur les analyses qui précèdent.

Pour éviter les malentendus, une clarification de vocabulaire s'impose. Pour nous, une **famille monoparentale** est constituée d'un seul parent, c'est un terme générique. Ce que nous appelons **« parent isolé »** est le cas particulier d'une famille monoparentale où le parent supporte tous les frais relatifs aux enfants. Il ne perçoit pas de pension de la part de son ex-conjoint soit parce qu'il est décédé, soit parce qu'il est reconnu (en principe par la justice) défaillant ou incapable de payer, soit parce que l'enfant est né « de père inconnu ».[67]

---

[66] Dans un premier temps, la PA nominale, CRDS déduite, baisse de 1549-1363 = 186 € (voir tableau 8 page 89). La PA réelle passe donc de 465 à 279 €. Michel, veuf, touche par ailleurs l'ASF (trois fois 197 €). Son salaire est insuffisant pour profiter de la demi-part fiscale supplémentaire attribuée à l'aîné. Deux ans plus tard, une bonne partie de l'ASF (3x105 €) vient en déduction de la PA. Celle-ci s'annule, alors que si Michel n'avait pas d'enfants, il aurait une PA de 176 € (et même 250 € pour un locataire). Fin de l'histoire page 60 (revoir le début page 37).

[67] Dans un rapport du 17/10/2023, la Cour des Comptes remarque le caractère trompeur du libellé de la case « Parent isolé » de la déclaration de revenus. Il s'agit en fait de « célibataire vivant seul avec personne à charge ».

Pour commencer simplement, disons que nous devrions être face à trois statuts matrimoniaux différents :

1. les couples (mariés, pacsés ou concubins) ;
2. les foyers monoparentaux dont l'ex-conjoint contribue financièrement à l'éducation des enfants ;
3. les parents isolés.

En cas de garde alternée après un divorce, il peut y avoir partage des allocations et des « parts » pour le calcul des impôts, mais on devrait rester dans le second cas.

La réalité administrative se révèle rapidement plus complexe et conduit à distinguer :

1. les couples mariés ou pacsés mono-actifs : un seul salaire, ou un second salaire inférieur à 5983 € net par an ;
2. les couples bi-actifs ;
3. les concubins ;
4. les foyers monoparentaux touchant une pension alimentaire ;
5. les parents isolés ayant droit à l'ASF ;
6. les veufs ou veuves avec au moins un enfant ;
7. les foyers monoparentaux qui perçoivent une pension alimentaire d'un niveau faible. Ils ont partiellement droit aux dispositifs relatifs aux parents isolés.

Une autre difficulté vient de ce que la plupart des articles traitant de ce sujet, même émanant d'organismes officiels, emploient les termes « famille monoparentale » et « parent isolé » dans des acceptions floues, ou autres que celle que nous venons de préciser.

Regardons maintenant différentes mesures en faveur des familles, en précisant la manière dont elles prennent en compte le statut matrimonial.

Certaines allocations ne font de différences ni dans les montants versés, ni dans les seuils de revenus y donnant droit : les Allocations Familiales (AF), leur majoration à partir de 14 ans (Maj AF) et l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS).

Les seuils relatifs au Complément Familial, à la PAJE naissance et à la PAJE de base distinguent d'une part les couples mono-actifs, et d'autre part les autres cas (couples bi-actifs et non couples). Pour ces derniers, les seuils sont plus avantageux (plus élevés).

En présence d'enfants, le montant à partir duquel est calculé le RSA n'est pas le même dans les trois cas suivants : foyers monoparentaux non isolés, « parents isolés », et couples (mariés, pacsés et concubins). Le montant à partir duquel est calculée la Prime d'Activité suit le même principe. Mais attention au vocabulaire ! Ici, est considéré(e) comme « parent isolé » une femme enceinte ou une personne ayant au moins 1 enfant ou personne à charge et se retrouvant seul(e) suite à un événement de vie (par exemple, décès, séparation, etc...). C'est une qualité transitoire, qui donne droit à un RSA majoré pendant 12 mois ou jusqu'aux 3 ans de l'enfant.

S'agissant de l'impôt sur le revenu :

- Une demi-part supplémentaire est accordée au premier enfant des foyers monoparentaux, à la condition que le parent assume seul l'entretien de l'enfant. C'est bien sûr le cas des parents isolés. C'est aussi le cas des foyers monoparentaux non isolés qui ne perçoivent qu'une pension "modique" (selon le fisc) de la part de l'autre parent.
- Une part supplémentaire est accordée au premier enfant des veufs ou veuves.
- Les concubins font chacun leur déclaration de revenus. Ils peuvent optimiser leurs impôts en répartissant les enfants sur l'une ou l'autre des déclarations, avec un impact sur la demi-part supplémentaire à partir du « 3e » enfant. Ils n'ont pas droit à une demi-part supplémentaire pour le premier.

Face à ce maquis[68], notre proposition a un effet radical. Le CF et la PAJE de base n'existent plus. La PAJE naissance n'est plus soumise à conditions de ressources, mais accordée à tous. Le RSA et la Prime d'Activité ne dépendent plus du nombre d'enfants, et ne distinguent plus la catégorie « parent isolé ». La majoration du nombre de parts selon les enfants est supprimée, un couple marié ou pacsé faisant une déclaration commune a droit à deux parts, et il n'y a plus qu'une part dans les autres cas.

Cette radicalité est-elle « juste » ? Avant d'en débattre, il faut une vision d'ensemble et évoquer d'une part le frein au (re)mariage que peuvent constituer les avantages financiers accordés aux familles monoparentales, d'autre part l'Allocation de Soutien Familial (ASF) : 197 € par enfant et par mois pour les parents isolés, sans conditions de ressources.

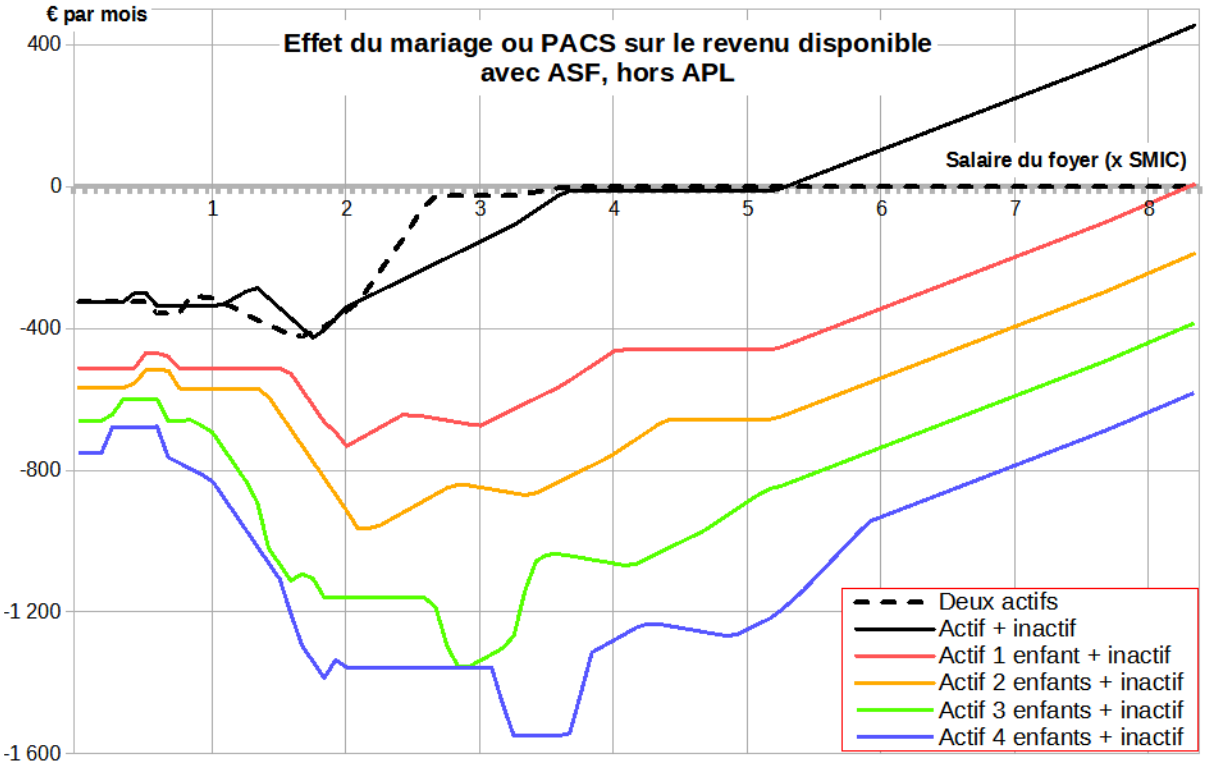
La vie conjugale découragée

Deux célibataires, s'ils se marient, se pacsent ou déclarent un concubinage, peuvent voir leurs revenus baisser significativement. Il y a là un frein tout à fait dommageable à la vie de couple, une « trappe à célibat » ou une incitation à cacher un lien conjugal.

Le graphique 14 montre une perte d'au moins 325 € par mois en dessous du SMIC. Cette perte est de 730 à 1360 € par mois en présence d'enfant(s) au niveau de 2 SMIC. Elle culmine à 1550 € avec 4 enfants au niveau de 3,5 SMIC.[69] Elle dissuade donc ceux qui ont des revenus faibles ou moyens et qui en sont conscients d'envisager un (re)mariage. Quelles sont les principales causes de cette situation atypique en Europe selon l'OCDE ?

[68] Si l'on s'intéressait aussi aux gardes d'enfants, il faudrait ajouter les conditions avantageuses, pour les familles monoparentales, de CMG et AJPP (seuils et montants), AEEH (montant) et PREPARE (durée).

[69] Un couple mono-actif ayant 3 enfants et gagnant 3 SMIC n'a plus le complément familial. Le seuil est plus favorable pour une famille monoparentale.



Graphique 14, novembre 2024

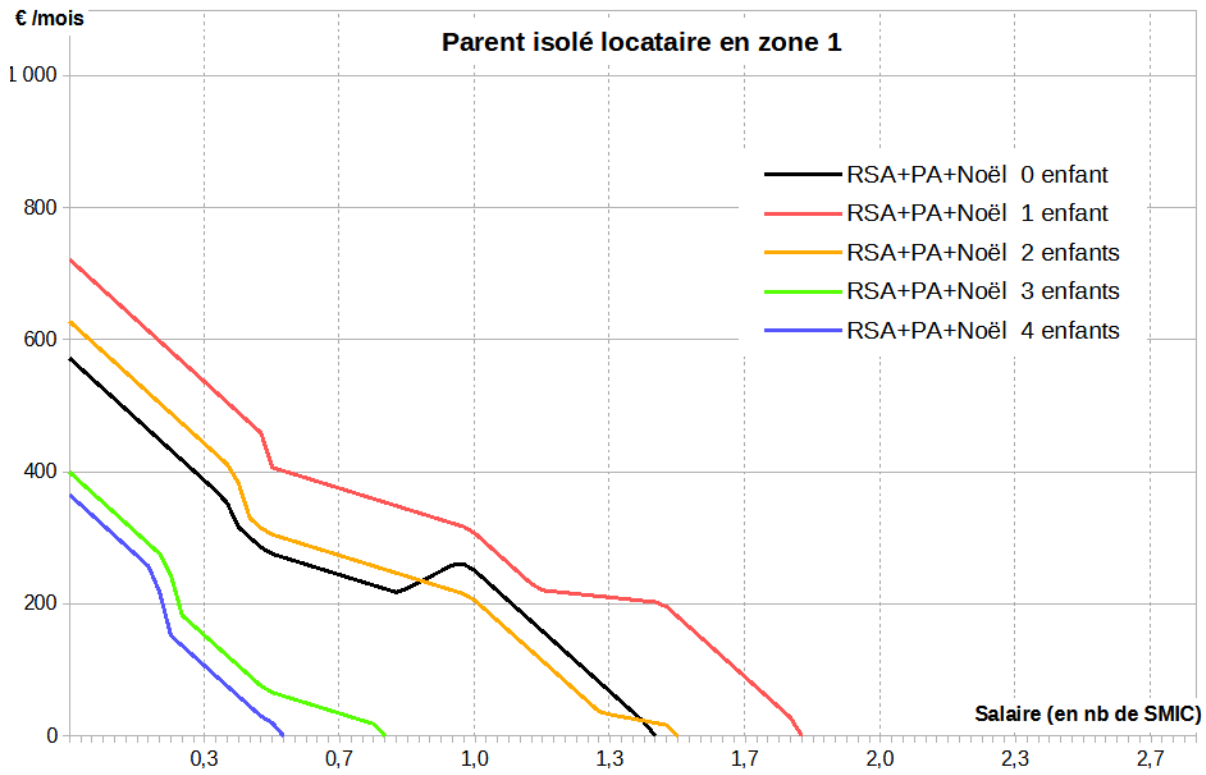
Le passage de deux à un logement réduit les dépenses et donc logiquement les APL. C'est pourquoi les aides au logement n'ont pas été prises en compte.
Le caractère heurté des courbes pour les foyers modestes illustre le nombre de dispositifs et de seuils auxquels plus de la moitié des Français est confrontée.

Le premier mécanisme responsable est le RSA, qui passe, forfait logement déduit, de 1119 € pour deux célibataires à seulement 801 € pour un couple. Ce barème a d'autres conséquences néfastes : questionnaire intrusif pour détecter la vraie situation conjugale[70], traque aux fraudeurs… Cette ingérence de l'État dans la vie privée est insupportable.[71] D'autant que la frontière à partir de laquelle un lien conjugal est avéré n'est pas claire (liens de courte durée, logements séparés, colocation…). La Prime d'Activité, dérivée du RSA, fait perdurer cet écart pour ses bénéficiaires.

Ce point ne relève pas de la politique familiale qui est ici notre sujet, mais d'une individualisation des minima sociaux. Cependant, l'examen du montant du RSA et de la PA pour une famille monoparentale en présence d'enfants (graphique 15) révèle une situation qui laisse pantois. Elle est à comparer au graphique 6 page 43 qui correspondait aux couples et qui était déjà difficile à comprendre.

[70] Le formulaire de demande CERFA 15481*01 est commun au RSA et à la Prime d'Activité. Il est passé de 6 à 7 pages en 2016. La simplification affichée, c'est la procédure par internet fortement recommandée. 98 % des demandes sont mal remplies. Le nombre de corrections en plus ou en moins se compte en millions chaque année, notamment à cause d'erreurs ou oublis dans la mise à jour trimestrielle.

[71] Des témoignages circulent sur les réseaux sociaux, par exemple https://mrmondialisation.org/rsa-lorsque-la-chasse-aux-pauvres-tourne-au-harcelement/. On entend beaucoup plus parler des fraudeurs au RSA que de ceux qui optimisent leurs impôts en déclarant le statut matrimonial le plus favorable pour eux.



Graphique 15, avril 2024

Ce graphique est comparable au graphique 6 page 43 relatif aux couples. Par le RSA et la PA, l'État reprend une bonne partie de l'ASF.

Au lieu d'expliquer l'imbrication des barèmes les uns dans les autres, reprenons l'histoire de Cécile et Michel.

Le cas de Cécile et Michel (3/3)

Michel est maintenant serveur dans un restaurant. Il est passé à temps partiel (80%). Il sait que son salaire restera bloqué au SMIC horaire : son patron lui a expliqué que toute augmentation irait dans la réduction des aides de l'État (en premier lieu l'allègement des cotisations patronales) et rien pour lui. Il améliore sa situation en faisant des extras au noir, quand il le peut avec ses trois enfants.

Il rencontre Sarah, veuve avec un enfant sans autres revenus que le RSA. Ils envisagent de se marier. Michel demande conseil… Explications en note.[72]

[72] Michel et Sarah découvrent qu'ils perdraient d'abord l'ASF (4x197 = 787 €),
que Sarah toucherait 191 € de plus d'AF pour son enfant, faisant partie d'une fratrie de 4,
que la PA de Michel passerait de 0 € à 566 €,
mais que Sarah perdrait son RSA et sa prime de Noël (722 € par mois),
que les APL (zone 2) passeraient de 441+395 € = 836 € à 514 €.
La perte, cachée dans la complexité, est lourde : 752 € par mois + 322 € d'APL. Ils décident de cacher leur lien conjugal. Sarah garde son logement, et le sous-loue au noir.
Le système, ressenti comme inique, a transformé ces gens en rebelles. (début de l'histoire page 37).

Ceux qui ont des revenus très élevés sont moins touchés. Les couples mono-actifs trouvent un avantage à se marier du fait du Quotient Conjugal. Cependant, les couples bi-actifs peuvent subir une perte du fait du plafonnement des principales niches fiscales à 10 000 € par an, au lieu de deux fois 10 000 €. La suppression des niches fiscales et l'individualisation (suppression du QC) sont traitées dans le tome 2 : la face cachée des dispositifs familiaux).

Notre présente proposition comprend la suppression de la majoration d'une demi-part pour le premier enfant d'un parent isolé. Cette majoration, qui ne bénéficie qu'à des familles monoparentales aisées peu nombreuses, s'ajoute à l'ASF qui n'est curieusement pas dépendante d'un niveau de ressources.

Elle comprend aussi une amélioration de l'ASF, dont nous allons parler maintenant.

L'Allocation de Soutien Familial (ASF)

L'Allocation de Soutien Familial est substantielle : 197 € par mois et par enfant de moins de 20 ans, davantage en cas de perte des deux parents. De plus, elle est pratiquement la seule prestation familiale à ne pas être soumise à conditions de ressources. Elle est accordée après une action judiciaire ne débouchant pas sur une pension alimentaire, ou débouchant sur une pension alimentaire inférieure à l'ASF : l'ASF versée est alors différentielle.

En cas de non-paiement, il fallait qu'un tribunal reconnaisse la défaillance de l'ex-conjoint pour que l'État compense avec l'ASF. En septembre 2019, a été annoncée la création d'un service des pensions alimentaires prenant en charge le recouvrement et assurant un versement minimal (du niveau de l'ASF) en cas d'impayé.

Le montant de la pension alimentaire est fixé selon un barème proportionnel au revenu mensuel net (avant impôt) du débiteur, déduction faite d'un « minimum vital » égal au RSA (forfait logement non déduit). Il est plus faible si le droit de visite (réduit, classique ou alterné) est élevé. Il est revalorisé selon l'indice des prix à la consommation.[73]

Si la pension alimentaire est inférieure à l'ASF, la CAF verse un complément. C'est le cas début 2024, selon le barème de la Justice, pour un revenu net inférieur à 2800 € (1 enfant en garde alternée) ou 5000 € (4 enfants en garde alternée).[74]

La pension alimentaire est déduite des revenus de celui qui la verse (souvent aisé) et ajoutée aux revenus de celui qui la reçoit (souvent ayant des faibles revenus). Il en

[73] Voir le barème sur le site de la Justice. Le montant par enfant diminue avec le nombre d'enfants.

[74] Le nombre d'ASF complémentaires explose avec la hausse de 50 % de l'ASF décidée au 1/11/2022.

résulte une perte pour l'État, et des "optimisations" abusives.[75] Une pension reçue ne devrait pas être fiscalisée puisque l'ASF ne l'est pas. Par contre, celui qui verse la pension ne devrait pas la déduire de ses revenus imposables, puisqu'elle remplace des frais (élever des enfants) qu'il n'a plus à assumer et qui ne sont pas défiscalisés.[76]

Parmi les enfants élevés dans une famille monoparentale (environ 17 % de 16,4 millions de mineurs, soit 2,8 millions), combien perçoivent l'ASF ? En 2021, 813 000 familles en ont bénéficié pour un budget de 1,78 Md€.[77] Ceci correspond à 1,3 million d'enfants, soit entre 40 et 50 % des enfants de foyers monoparentaux. Le rapport DREES 2023 relève que parmi les familles monoparentales dont le niveau de vie est inférieur à 1 451 € /mois, 17 % perçoivent une pension alimentaire et 39 % sont bénéficiaires de l'ASF.

Notre proposition maintient cette allocation pour les parents isolés, mais avec une suggestion : l'attacher à chaque enfant (reconnu « orphelin »), et la rendre pérenne quelle que soit l'évolution matrimoniale du parent.[78] Ainsi, une nouvelle union ne serait pas découragée ou cachée. Il est fort possible, si les parents isolés d'aujourd'hui se remarient rarement, que l'impact budgétaire soit marginal. Il est même probable que l'État fasse des économies indirectes, avec l'augmentation du nombre de (re)mariages.

Une réforme équitable ?

Cette question est cruciale pour les familles nombreuses monoparentales et sans ressources. En effet, les familles de 1 et 2 enfants sont globalement favorisées par le projet d'AFU, et les familles aisées peuvent supporter un petit écart temporaire de revenu disponible. Voici l'exemple d'une famille de 4 enfants, avec une pension alimentaire de 4x196 € (cas 1), de 4x30 € (cas 2) ou sans pension (cas 3).

---

[75] Voir une étude de StepLine sur le sujet. La Cour des Comptes (rapport du 17/10/2023) relève un écart de 2,92 Md€ entre les pensions déclarées versées (en vue de réduire l'IR) et celles déclarées reçues. Au lieu de supprimer la cause – selon notre proposition – elle propose davantage de contrôles.

[76] Dans son rapport de 2021 (page 100), le HCFEA propose également de supprimer les incohérences et les asymétries entre pension alimentaire et ASF.

[77] Selon le site internet de la CAF. et le dossier statistique 2022 des prestations familiales de la SS.

[78] Le HCFEA propose également, dans son rapport de septembre 2021, page 140, de supprimer la condition d'isolement pour le versement de l'ASF.
La pension alimentaire est déjà maintenue en cas de remariage. Mais elle peut être réévaluée. En 2014, la Cour de cassation considère que la constitution d'un nouveau couple, pour des parents séparés, a une incidence sur la situation financière et doit être prise en compte par le juge pour fixer le montant de la pension alimentaire.
Le monde, dans un article du 9 mars 2024, décrit le cas d'une mère célibataire « se faisant aider par un ami ». La CAF lui réclame le remboursement de 10 393 € d'ASF indus. Le tribunal a confirmé, jugeant qu'elle n'était pas « en état d'isolement de fait », mais qu'elle « mettait en commun ses ressources et ses charges ».

Règles en avril 2022	AF+MajAF+CF +ARS+Bourse	Pension	ASF	RSA	Prime de Noël	Total
Cas 1	1 104 €	783 €		0 €	0 €	**1 887 €**
Cas 2	1 128 €	120 €	664 €	201 €	45 €	**2 158 €**
Cas 3	1 128 €		783 €	321 €	45 €	**2 277 €**

Quand l'ex-conjoint paye une pension, le revenu de la famille diminue ! En effet, la pension est intégralement déductible du RSA nominal, tandis que l'ASF ne l'est que partiellement. La pension est aussi prise en compte dans le calcul des bourses. Dans tous les cas, le RSA versé est inférieur au RSA d'un célibataire sans enfants. Il y a un abîme entre la présentation du barème (RSA de 1464 €, et même de 1653 € sans ôter le forfait logement) et la réalité.

Voici ce que donne l'AFU :

	AFU	Pension	ASF	RSA	Prime de Noël[79]	Total
Cas 1	935 €	783 €		559 €	13 €	**2 290 €**
Cas 2	935 €	120 €	664 €	559 €	13 €	**2 291 €**
Cas 3	935 €		783 €	559 €	13 €	**2 290 €**

Le graphique 1 page 18 semble montrer que le système actuel est généreux avec les familles monoparentales. Ce n'est pas vrai pour celles qui touchent le RSA ou la prime d'activité : le passage à l'AFU + ASF leur sera favorable.

Les familles monoparentales aisées seront plutôt perdantes avec la suppression de la demi-part pour le premier enfant. Mais la pertinence de cet avantage, cumulé avec celui d'une ASF non soumise à conditions de ressources et qui a fortement augmenté ces dernières années, est pour le moins discutable.

Les parents isolés bénéficieront d'une ASF pérennisée en cas de changement de statut matrimonial (remariage…).

Il nous semble que notre proposition est équilibrée. Elle va dans le sens d'une plus grande neutralité de l'État face aux choix personnels (se marier, divorcer…). Elle confirme l'engagement de la collectivité en faveur des enfants orphelins ou assimilés.[80]

Enfin, soulignons l'avantage d'une telle réforme pour les enfants des familles recomposées : leur situation peut être un véritable casse-tête pour l'application des règles actuelles.

[79] Les bénéficiaires du RSA continueront à percevoir la prime de Noël, mais sa majoration pour enfant sera intégrée dans le calcul de l'AFU. Leur situation sera ainsi alignée sur celle des bénéficiaires de l'ASS.

[80] Il subsistera pour les familles monoparentales des avantages, que nous laissons inchangés, dans le calcul du remboursement des frais de garde d'enfant (voir annexe page 93) et des aides au logement (voir annexe page 97).

IX. LE CAS DES JEUNES

Les jeunes ont un pied dans leur famille et un pied dans leur vie d'adulte autonome. Cette situation de transition, pas facile à vivre pour eux, est aussi un défi pour la société : comment répondre à des besoins diversifiés et changeants ? La réponse législative actuelle est triple. Les jeunes sont encore des enfants – par exemple, ils peuvent être rattachés au foyer fiscal de leurs parents jusqu'à 25 ans s'ils font des études –, ils sont majeurs à 18 ans avec beaucoup des droits et devoirs des adultes, et ils bénéficient de nombreuses mesures spécifiques – contrats d'apprentissage, garantie jeunes... –.

La complexité administrative à laquelle ils ont à faire face est donc triple. **Les règles changent pour eux pratiquement tous les ans entre 14 ans et 30 ans**, car chacune a ses limites d'âge spécifiques[81]. Le taux de non recours aux aides auxquelles ils pourraient avoir droit est maximal, ainsi que le taux de chômage et le taux de pauvreté. On comprend qu'ils soient l'objet de toutes les attentions des politiques, qui ne cessent pas d'imaginer de nouveaux dispositifs en leur faveur, au risque que leur multiplication – ainsi que celle des organismes qui en sont chargés – ne soit contre-productive, les jeunes errant dans les dédales d'un labyrinthe auquel ils ne comprennent rien.

Pour progresser, il importe de bien distinguer ce qui est de l'ordre de prestations financières universelles – un socle commun à tous – et ce qui est de l'ordre d'un complément ou d'un accompagnement personnalisé.

Ce qui est maintenant considéré comme universel, comme nous l'avons vu en retraçant l'histoire de la politique familiale, est le fruit d'une lente évolution de mesures catégorielles progressivement étendues. Quand cette multiplicité de dispositifs fait des oubliés, on s'efforce d'y remédier. Ce qui reste à faire est de passer à un système unique, inconditionnel, universel, assurant ce qui existe déjà (minima sociaux, prestations familiales) mais de manière simple et transparente. Ce socle est le « Revenu Universel ». L'Allocation Familiale Unique (AFU mensuelle jusqu'à 20 ans et autonomie fiscale pour tous à 18 ans) en est une première étape nécessaire, mais bien sûr insuffisante pour répondre aux besoins des jeunes.

En l'absence de Revenu Universel, d'innombrables mesures vont continuer à coexister vaille que vaille pour les jeunes adultes, sans qu'il soit possible de les améliorer significativement. Cette affirmation pessimiste voire décourageante risque de surprendre. Les efforts importants que le gouvernement ne cesse de faire sont-ils vraiment voués à l'échec ? Le premier ministre a demandé un rapport sur la jeunesse, il lui a été remis en mars 2017[82]. Qu'en penser ?

---

[81] Un enfant est donc « à charge » ou pas selon la règle à laquelle on s'intéresse. Les familles qui ont de grands enfants se trouvent en difficulté pour prévoir l'évolution de leurs ressources.

[82] Rapport de Mme Célia Verot, conseillère d'Etat et M. Antoine Dulin, vice-président du Conseil économique, social et environnemental, 182 pages, accessible sur https://www.vie-publique.fr/rapport/36440-pour-un-choc-de-simplification-en-faveur-de-la-jeunesse .

D'emblée, le titre frappe ***« Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse »***. De nombreux exemples étayent ce diagnostic d'une insupportable complexité. « *Nous avons dénombré au moins 238 seuils d'âge dans la législation française » [page 4]. « Il faut en finir avec une forme de bizutage social, voire de maltraitance institutionnelle, que connaissent certains jeunes et qui mine la confiance dans notre système de solidarité intergénérationnelle » [page 6]. « La demande de couverture maladie universelle complémentaire ou de l'aide à la complémentaire santé peut conduire le demandeur à fournir jusqu'à 18 pièces justificatives » [page 20].*

Les auteurs, expérimentés, reconnaissent après les 8 mois qu'ils ont passés sur le sujet : « *nous avons pris conscience de certaines réalités frappantes et mesuré l'importance de la complexité que subissent les jeunes. Nous savons désormais, grâce à de nombreuses études sur le « non-recours », les conséquences de la complexité sur l'accès aux droits et donc l'enjeu de justice sociale qui s'attache à la simplification [page 3] ».*

C'est l'aveu que notre système n'est ni maîtrisable, ni maîtrisé. Quel traitement de choc sera à la hauteur d'un tel diagnostic ?

Trois postulats l'encadrent :

1. le traitement ne doit pas peser sur un budget déjà lourdement déficitaire ;
2. il ne doit pas faire de mécontents et donc de perdants, les avantages acquis doivent être préservés ;
3. il doit s'inscrire dans l'action gouvernementale en cours.

Les deux premiers condamnent à l'immobilisme. Il découle du troisième une différence majeure avec notre diagnostic. Les auteurs se félicitent des mesures récentes, y voyant le déploiement du « choc de simplification » promis. C'est tout particulièrement vrai de la Prime d'Activité « *conçue simple dès le départ » [page 3]*. En effet, « *un simulateur en ligne permet de vérifier son éligibilité, et la demande de prime d'activité peut être réalisée entièrement en ligne » [page 39]*. Il est affirmé que « *le lancement en 2013 du plan « Priorité Jeunesse » a débouché sur des avancées majeures telles l'universalisation du service civique, l'accès des jeunes salariés à la prime d'activité, la réforme des bourses étudiantes, les emplois d'avenir, la création du droit à la Garantie jeunes ou la politique de lutte contre le décrochage scolaire. Au niveau institutionnel, le paysage a évolué au cours des dernières années, avec la création d'un délégué interministériel à la jeunesse en 2014 et l'installation, au début de l'année 2017, du conseil d'orientation des politiques jeunesse » [pages 14-15].*

Les 51 recommandations faites par les auteurs consistent logiquement à poursuivre dans la même direction à court terme (2017-2018) ou moyen terme (2020). Elles visent à faciliter l'accès aux dispositifs, en particulier en améliorant les procédures informatiques (simulateurs, ergonomie des sites publics, échange de données, automatisation), en intensifiant la coopération entre les multiples acteurs publics (création d'instances de coordination…), en homogénéisant les barrières d'âges.

Les six premières mesures visent l'amélioration de l'information des jeunes sur leurs droits : diffusion de supports pédagogiques dans le cadre scolaire… Le labyrinthe ne sera pas simplifié, une « boussole des droits » servira de guide.

Les recommandations 21 et 22 posent le principe d'un accès à la Prime d'Activité et au RSA identique pour les 18-24 ans à celui des adultes, mais soulignent aussitôt les difficultés pratiques : le coût bien sûr, mais aussi les incohérences qui en résulteraient avec d'autres dispositifs y compris récents : bourses, aides pour les apprentis, garantie jeunes, nouveau parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, prestations familiales versées jusqu'à 21 ans, règles fiscales, allocation adulte handicapé. « *Un rapprochement de la couverture sociale des jeunes de plus de 18 ans des dispositifs de droit commun implique une individualisation accrue des dispositifs sociaux et une forme de « défamilialisation » au-delà de 18 ans » [page 77]*.

Comme beaucoup de rapports, celui-ci dresse un tableau juste et alarmant de la situation, mais faute de pouvoir « refonder » notre système socio-fiscal à partir d'un principe simple et sain – l'accès de tous aux mêmes minima sociaux sous la forme d'un Revenu d'Existence individuel et inconditionnel – il cache son impuissance dans une longue liste de recommandations mineures qui ne permettront sûrement pas une simplification de fond.

Même la solution onéreuse d'un RSA possible à partir de 18 ans serait mauvaise[83]. Elle poserait la question de l'autonomie fiscale par rapport aux parents. Et le RSA n'étant pas individualisé, peut-on imaginer demander à des jeunes non stabilisés dans une situation conjugale de déclarer la date précise de leur « mise en couple » ou la date de leur rupture ? Et vérifier leur déclaration ?

La seule solution est celle d'un revenu universel, elle est décrite dans le tome 2 « La face cachée des dispositifs sociaux fiscaux ».

[83] L'accès des jeunes au RSA a été annoncé, mais on constate en 2024 que le nombre de bénéficiaires est quasi nul. Une fois de plus, il y a eu enfumage mensonger.

CONCLUSION

La complexité du système socio-fiscal le rend incompréhensible pour qui que ce soit : les usagers bien sûr, mais aussi leurs interlocuteurs administratifs et les élus qui votent les nouveaux décrets.

La volonté affichée de simplifier se traduit par des dispositifs, notamment les simulateurs en ligne, qui augmentent l'opacité en cachant ce qui est trop complexe à expliquer. L'usager ne peut que faire une demande formelle pour tenter de connaître ses droits avec exactitude.

En dépit d'efforts considérables pour les mettre au point, les nouvelles mesures ne peuvent que remplacer certains défauts par d'autres. Impuissants, les responsables en sont réduits à les présenter à l'opinion publique comme des progrès. L'écart se creuse entre les discours et la réalité. La confiance du peuple dans ses dirigeants se fragilise.

On pourrait croire que cette complexité se justifie par une grande attention aux besoins de chacun. Il n'en est rien. Si la raison d'être de chaque règle peut s'expliquer par la recherche d'un objectif parmi tous ceux qui ont été assignés à la politique familiale au cours du temps, la résultante totale varie de manière chaotique, elle n'a aucun sens.

Une refondation urgente

Une simplification radicale s'impose donc. Elle est basée sur deux principes fondamentaux :

- la politique familiale ne doit plus faire de différence entre les enfants selon leur rang dans la famille ;
- les dispositifs dont la visée est autre (minima sociaux, encouragement à l'emploi, fiscalité) doivent être indépendants de la composition familiale.

Aujourd'hui, les montants des avantages sociaux accordés aux familles pauvres et des avantages fiscaux accordés aux familles riches sont *grosso modo* équivalents. Entre les deux, les familles aux revenus moyens sont un peu moins bien loties, avec des discontinuités liées aux effets de seuil. Le projet d'un montant unique pour chaque enfant, quels que soient les revenus de ses parents, restaurerait le caractère universel de l'ensemble des prestations familiales, en éliminant les cas défavorables.

Cette réforme est non seulement indispensable, mais elle est techniquement et politiquement réaliste, à portée de main. Il convient pour ce faire d'aligner le RSA et la prime d'activité sur les montants donnés aux foyers sans enfants, de rendre l'impôt sur

le revenu indépendant du nombre d'enfants, et de remplacer les principales allocations familiales (décrites en annexe page 80 et suivantes) par une Allocation Familiale Unique par enfant (AFU) modulée selon son âge. Les familles pourront être perdantes certaines années et gagnantes d'autres années, mais l'équilibre actuel sera maintenu en moyenne.

Un préalable pour rationaliser les minima sociaux

Une fois l'AFU en place, la rationalisation des minima sociaux (individualisation du RSA, fusion du RSA et de l'ASS, inconditionnalité et versement automatique) deviendra possible, que ce soit dans la forme proposée par Christophe Sirugue (scénario 3 de son rapport d'avril 2016), dans celle du « minimum décent » de Terra Nova (novembre 2016), dans celle du projet de RUA ou dans les multiples variantes d'un « revenu universel » ou d'un « impôt négatif ».

Rappelons l'importance de cette question. Aujourd'hui, les personnes en situation précaire qui « bénéficient » des minima sociaux sont ballottées d'un service à un autre, d'un dispositif à un autre. Les conséquences de la déclaration du moindre revenu sont imprévisibles, elles peuvent être lourdes. La sagesse pour eux, une fois acquis l'ASS ou le RSA, c'est de ne plus bouger. C'est pourquoi on voit se développer le travail dissimulé, y compris parmi les employés à domicile, pour lesquels l'employeur bénéficie pourtant d'un avoir fiscal qui dépasse le total des charges payées.

Les oppositions à l'AFU dans les milieux au pouvoir

L'opposition de l'UNAF a été mentionnée (voir page 14). Le point de vue de Bertrand Fragonard mérite d'être regardé de près. Cet énarque, président du Haut Conseil de la Famille et de l'âge, a passé l'essentiel de sa carrière dans les questions familiales. En France, il connaît le sujet mieux que quiconque. Il a conseillé plusieurs ministres, s'efforçant – sans toujours réussir – de faire passer les mesures qui lui paraissaient bonnes. Il a exprimé quelques réserves sur le projet d'Allocation Familiale Unique lors du colloque organisé par l'AIRE au Sénat le 16/8/2019 (voir l'enregistrement vidéo de 25'). Analysons ses propos.

Le ton, ouvert et sympathique, était en décalage avec le fond : une série de remarques puisées dans une immense érudition, paraissant démontrer que l'AFU n'était ni possible, ni souhaitable. L'auditoire – et moi-même – s'est trouvé dépassé, en état de

sidération. Fallait-il le croire ? Une seconde écoute est nécessaire pour prendre du recul : juger le fond de chaque remarque, comprendre l'objectif qu'il vise.

1' Cela fait 40 ans que je porte cette politique familiale. Je ne la trouve pas pagailleuse.

Commentaire : le graphique présenté page 18 illustre la pagaille. Un système antidémocratique au point de demander 40 ans de travail pour être compris pose vraiment problème.

4'30 La transformation d'une réduction d'impôt en allocation + impôt va augmenter le taux de prélèvements obligatoires.

Commentaire : c'est l'indicateur « taux de prélèvements » et son interprétation qui pose problème, puisqu'au fond, rien ne change. Le système n'est pas au service d'indicateurs simplistes, mais du peuple. Il suffit d'expliquer.

Les impôts vont augmenter. Le nombre de foyers imposés va augmenter de 1,3 million.

Commentaire : payer plus d'impôt tout en recevant plus d'allocations ne change rien pour ces foyers. Il suffit d'expliquer. En utilisant des arguments aussi faibles, B. Fragonard semble craindre l'AFU. Pourquoi ?

5' Vous prévoyez de supprimer la demi-part des parents isolés. Bonne chance !

B. Fragonard a l'expérience de la difficulté de changer la moindre mesure, aussi injuste soit-elle devenue. Il ne critique pas cette suppression. Mais il est vrai qu'il est facile de faire monter au créneau certains perdants, même aisés, pour rejeter l'AFU.

6' Une AFU indépendante du revenu ? On s'en est rapproché sous le quinquennat de François Hollande. Ce n'est pas un problème crucial.

8' Le même montant par enfant va appauvrir davantage les familles nombreuses, puisque les aides sont inférieures aux coûts générés par les enfants.

Commentaire : B. Fragonard exprime ici son point de vue personnel, alors que nombreux sont ceux qui pensent que le premier enfant doit être aidé comme les autres. Déjà, par le biais du RSA et de la PA, des efforts ont été faits pour le premier enfant des foyers à revenus très modestes (voir graphique page 18).

Le rang de l'enfant est un paramètre administratif déconnecté des réalités vécues pour les familles recomposées (officiellement ou pas), de plus en plus nombreuses.

11' Vous supprimez la PAJE (enfants de moins de trois ans). Vous donnez une majoration à 14 ans à tous (mais moindre), et non pas seulement aux familles nombreuses.

Commentaire : le système est totalement illisible, incompréhensible, imprévisible. La PAJE, incompatible avec le CF, ne profite pas aux familles nombreuses. Elle est aussi

déduite du RSA et de la PA, et ne profite donc pas aux familles les plus modestes. La majoration des AF à partir de 14 ans ne vise que certains enfants sans que l'on comprenne bien lesquels. Les familles doivent-elles dépendre d'une technocratie soi-disant bienveillante, mais surtout opaque ? Peuvent-elles faire confiance à un système qui fait croire que… mais apporte des restrictions hermétiques pour des raisons budgétaires ?

14' L'AFU est certes plus simple, plus claire, plus compréhensible, moins chère à gérer, mais elle déshabille les familles nombreuses au profit des familles de 1 et 2 enfants.

Commentaire : la défense de certains cas particuliers – chacun a ses préférences – stérilise tout essai de simplification et conduit au statu quo.

15' L'AFU ne va pas diminuer le taux de non-recours, qui est faible pour les prestations familiales.

Commentaire : C'est vrai, mais le taux de non-recours important sur le RSA et la PA ne pourra pas baisser sans une simplification drastique, passant par la séparation des enjeux : enfants d'un côté, pauvreté de l'autre. Le RSA et la PA ne doivent plus dépendre des enfants. C'est ce que fait l'AFU.

17' Vous ne touchez pas à ce qui est le plus complexe (gardes d'enfants, enfants handicapés…), vous gardez donc l'essentiel de la complexité.

Commentaire : on ne peut pas dire à la fois que l'AFU ne va pas assez loin et qu'elle change trop de choses. Un premier pas « facile » est nécessaire pour faire comprendre les mérites de la simplicité. L'AFU est la condition préalable au revenu de base adultes, qui rationalise les minima sociaux et l'IR. Pour détricoter l'écheveau des gardes d'enfants, l'AFU est aussi un préalable.

18' L'indexation, essentielle, n'est pas traitée. La politique familiale a commencé de manière simple en 1945. On a voulu faire des améliorations ciblées (rentrée scolaire, prime de Noël…), financées aux dépens de l'indexation. Un ministre a voulu faire un petit geste, il a fait varier l'ARS selon l'âge ! L'AFU ne restera pas simple.

Commentaire : c'est très vrai. L'AFU peut devenir un cauchemar. C'est pourquoi elle implique un changement de mentalités de la classe politique (non aux mesures électoralistes), des institutions (syndicats...) et des Français.

Le seul potentiomètre de l'AFU, c'est son montant. Cela veut dire qu'elle prive le système politico-administratif actuel d'une partie de son pouvoir, voire de sa raison d'être. L'AFU fait disparaître des mécanismes nationaux compliqués noyés dans des algorithmes opaques. En se limitant à fixer un cadre simple et clair, elle responsabilise le niveau local.

Les sensibilités de gauche trouvent que l'AFU n'est pas une mesure basculante susceptible de changer les mentalités. Les oppositions qu'elle rencontre montrent au

contraire que c'est une révolution farouchement refusée par certains qui sentent bien que c'est leur pouvoir qui est en cause. B. Fragonard en a conscience, il ne se risque pas à la défendre.

Une conversion des mentalités

Nous avons montré que les dispositifs familiaux ne sont pas les mêmes pour tous, la France est coupée en trois. Chacun fait l'objet d'attentions particulières et ne regarde que ce qui le concerne. Passer à un système unique, simple et transparent, va changer les rapports sociaux. Nous nous percevrons tous unis pour désirer un avenir commun, au lieu de défendre les intérêts d'un groupe contre les autres. De nombreuses règles et paramètres disparaîtront, et avec eux la possibilité pour les politiques d'agir dans un esprit clientéliste aux dépens du bien commun. Plus accessoirement, un certain nombre d'économies de gestion pourront être réalisées de ce fait, la complexité étant source de coûts multiples. Les nouveaux montants affichés pourront paraître moins généreux parce qu'ils ne seront plus amputés par mille conditions restrictives. À plus long terme, l'État devrait recueillir les fruits d'une confiance restaurée.

Il s'agit là d'une conversion à la fois difficile et essentielle. Si elle est engagée avec succès à propos des prestations familiales, elle permettra d'aborder dans le même esprit les nombreuses autres réformes qui attendent – celle de la fiscalité, des cotisations sociales (fiche de paie), des retraites, du droit du travail, de la santé, de la fonction publique, du logement…

Pourquoi commencer par la famille ? Parce qu'un accord sur le sujet semble plus facile à obtenir que sur d'autres. En effet, à budget égal, il n'y aura ni perdant ni gagnant durable. Les familles nombreuses, parfois perdantes, passent et repassent toutes par la case gagnante « un seul enfant à charge ». La réussite dans ce domaine sera à la fois pédagogique et motivante pour aller plus loin : oui, nous avons compris la voie du progrès ; oui, nous voulons poursuivre sur d'autres sujets de la même manière.

Parmi ces réformes, l'une d'elles nous tient particulièrement à cœur, c'est celle du l'impôt négatif. Entre ceux qui veulent que surgisse de lui une société idéale, et ceux qui n'y voient qu'une rationalisation des minima sociaux à leur niveau actuel, l'incompréhension est grande. Rêver ainsi un impossible rêve a été fatal à la candidature de Benoît Hamon lors de l'élection présidentielle de mai 2017. Il a pris à son compte l'idée à la mode du revenu d'existence sans études préalables suffisantes, alors que le niveau de difficulté est sans doute dix fois plus grand que celui de la famille. Avec ce revenu, on touche non seulement aux minima sociaux mais aussi à la fiscalité (IR, niches fiscales). Il y a forcément des gagnants (les oubliés d'aujourd'hui : couples modestes, non-recours, 18-24 ans) et donc des perdants.

Pourquoi se lancer dans une opération aussi complexe, si ce n'est pas pour des enjeux forts tels qu'éradiquer la pauvreté ? La réponse se trouve dans les ténèbres de notre législation. Alors que le monde change rapidement, elle nous condamne à l'immobilité. Il faut plonger dans les décrets pour se rendre compte. Le verdict est alors sans appel. Mais qui est capable d'y plonger ? Comment sensibiliser l'opinion publique à un problème qu'elle ne perçoit que peu, à savoir la complexité inutile, l'obscurantisme et le non-sens de nos règles ?

Nous croyons que la rationalisation des prestations familiales est non seulement une première étape vers un revenu d'existence, mais aussi une maquette à petite échelle qui permettra à chacun d'en comprendre les enjeux. Les travers de nos lois sont les mêmes dans tous les domaines, il importe de retrousser les manches et de s'y attaquer : simplifier, pour que la démocratie puisse devenir une réalité.

L'enjeu de ces réformes est important pour notre pays. Il s'agit de définir collectivement comment répondre efficacement aux défis de la pauvreté, de l'emploi et de l'émancipation de l'individu, pour un XXIe siècle apaisé.

ANNEXE 1
LA FAMILLE AUJOURD'HUI : DONNÉES STATISTIQUES

La famille[84] n'est plus ce qu'elle était. Une étude de l'INSEE relative à l'année 2011 et publiée en 2015 l'illustrait magistralement[85]. L'évolution ne fait que se confirmer.[86]

Vieillissement de la population

La population augmente de 0,3 % par an en 2022 et 2023, du fait de l'excédent des naissances sur les décès (+50 900, deux fois moins en 2023) et du solde migratoire (+161 000 /an).

La proportion de plus de 60 ans était 19,9 % en 1995, elle est de 27,8 % fin 2023. Le vieillissement va se poursuivre, vu le nombre important de naissances entre 1946 et 1973 (baby boom, voir Graphique 4 page 25). Le nombre des décès a atteint presque celui des naissances en 2023, et va le dépasser à partir de 2024.

En 2023, l'espérance de vie à la naissance est de 85,7 ans (81,8 ans en 1994) pour les femmes, et de 80 ans (73,6 ans en 1994) pour les hommes. L'espérance de vie à 65 ans est de 23,6 ans pour les femmes et de 19,8 ans pour les hommes.

Mariage, PACS et union libre

En 2019, le nombre de mariages, 224 740, est historiquement faible. Il tombe à 154 581 en 2020 (effet COVID) pour remonter à 218 819 en 2021, et 242 000 en 2022 et 2023, dont 7 000 entre personnes du même sexe. Le nombre de PACS est de 209 827 en 2022, dont 10 350 entre personnes du même sexe.

Ces chiffres sont à rapprocher du nombre de divorces (120 000 à 130 000 par an avant 2017[87]), de dissolutions de PACS (82 000 en 2017 alors que le PACS n'existe que depuis 2000) et de ruptures d'unions libres (265 000 par an entre 2011 et 2015). Entre 2011 et 2014, 380 000 enfants sont concernés chaque année par la séparation de leurs parents.

---

[84] L'INSEE distingue le ménage, qui regroupe les personnes du logement qui déclarent mettre en commun leur budget, et la famille définie selon la présence dans un ménage d'un enfant (célibataire mineur) et d'au moins un parent ou beau-parent.
La famille monoparentale est formée d'un parent et d'un ou plusieurs de ses enfants qui ont la même résidence principale, ce parent pouvant avoir un conjoint logeant ailleurs (c'est le cas de 8 % des familles monoparentales).
Les règles sociales et fiscales peuvent utiliser d'autres définitions : enfant « à charge », âge limite différent de 18 ans, déclaration d'impôt commune...

[85] *Couples et familles* édition 2015, 192 pages (https://www.insee.fr/fr/statistiques/2017528).

[86] HCFEA, *Panorama des familles d'aujourd'hui* (28 septembre 2021) ;
INSEE, *France, portait social*, édition 2023, Fiche population page 120 et suivantes.

[87] Depuis 2017, les notaires peuvent enregistrer les divorces. Les statistiques ne sont plus disponibles.

Le nombre de PACS a augmenté chaque année de 2002 à 2018, à l'exception de 2011, année depuis laquelle les couples ne peuvent plus établir trois déclarations de revenus différentes l'année de leur union. Il y a là un signe : le PACS (plutôt que le concubinage) est choisi pour des raisons largement administratives et financières. L'individualisation de notre système socio-fiscal éviterait des effets d'aubaine malsains.

En 2017, 72,5 % des 15,4 millions de couples sont mariés, 7,5 % pacsés et 20 % en union libre. Le pourcentage de couples mariés augmente beaucoup avec l'âge.

Familles et enfants

La part des naissances hors mariage est passée de 6,8 % en 1970 à 62 % en 2020.

En 1975, 6 % des enfants n'étaient pas reconnus par leur père. Depuis 1995, ils seraient 10 %.

En 2020, sur 30,2 millions de ménages, 14,95 millions étaient des couples, soit 49,5 %. En 1990, la proportion était de 60 %. 37,4 % des ménages sont des personnes vivant seules et sans enfants, contre 27 % en 1990.

En 2018, on estimait à 133 000 le nombre de couples de même sexe, soit 0,9 % des couples cohabitants. 14 % d'entre eux vivent avec des enfants (31 000 enfants).

En 2020, 24,7 % des 8 millions de familles avec enfant(s) sont des familles monoparentales. La proportion était de 21,6 % en 2011. Il s'agit de familles mère-enfants dans 83 % des cas.

En 2020, 33 % des enfants mineurs vivent dans des familles recomposées ou monoparentales.

Entre 1982 et 2018, la proportion des familles ayant au moins quatre enfants de moins de 25 ans est passée de 8,1 % à 4,5 % parmi les familles avec enfants ; celle des familles d'au moins six enfants est passée de 1,4 % à 0,3 %.

En 2011, 79 % des parents de famille monoparentale le sont devenus après une séparation, 6 % après un décès et 15 % ont eu un enfant sans être en couple.

De 2002 à 2013, la proportion d'enfants de moins de trois ans gardés par leurs parents est passé de 70 % à 61 %, et celle utilisant les gardes payantes de 22 % à 32 %.

Niveau de vie

Le HCFEA mentionne dans son dossier de septembre 2021 que le « niveau de vie » moyen est inférieur de 10 % en présence d'enfants, et que le « niveau de vie » des parents isolés est inférieur de 35 % à celui des couples avec enfant(s). C'est mathématiquement exact, mais il faut bien comprendre ce dont il s'agit.

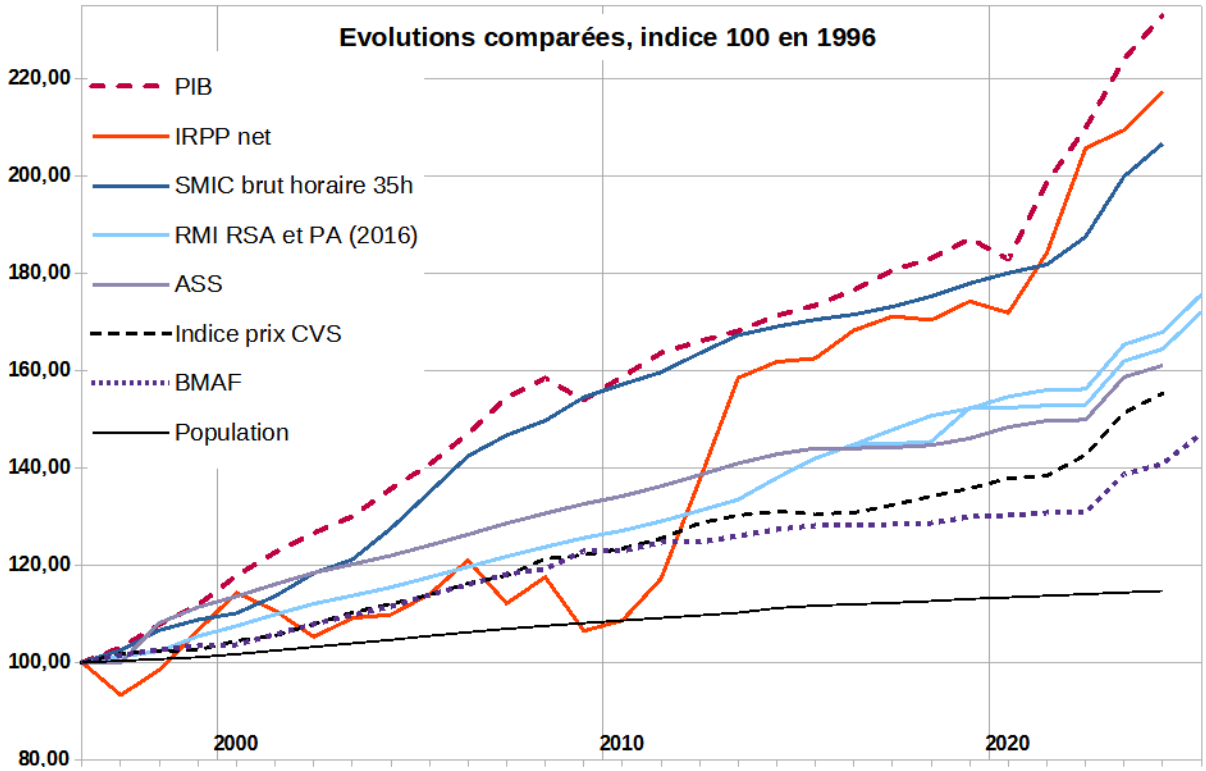
1. Un couple ayant un revenu disponible annuel de 40 000 € a un niveau de vie par Unité de Consommation de 40 000 / 1,5 = 26 666 €, car le second adulte du foyer ne compte statistiquement que pour 0,5 UC.

2. Si le couple a un enfant de moins de 14 ans comptant pour 0,3 UC, le niveau de vie devient 40 000 / 1,8 = 22 222 €, soit 17 % de moins. Mais le revenu de 40 000 € sera majoré d'environ 860 € (baisse de l'IR).
3. S'il divorce, le nombre d'UC passe à 2,3, et le niveau de vie moyen devient 40 000 / 2,3 = 17 391 €, soit 22 % de moins que dans le cas 2. Mais le revenu de 40 000 € pourrait être majoré de 8 000 € (RSA, ASF, effet sur l'IR…).

Dans un système individualisé, chaque adulte vivant ou non en couple (c'est leur décision, à eux d'en assumer les conséquences) compterait pour 1 UC, et chaque jeune enfant pour environ 0,3 UC. Les niveaux de vie respectifs seraient de 20 000 € (cas 1) et 17 391 € (cas 2 et 3). L'écart lié à l'enfant (2 609 € par an) serait comblé par une AFU de 217 € par mois.

De multiples avantages (dont le total est illisible) sont accordés aux parents isolés sur la base d'un raisonnement statistique inapproprié, à savoir que leur « niveau de vie » moyen est faible. Ces avantages indus sont une entrave au (re)mariage. On en oublie même qu'il existe des parents isolés aisés : on leur donne, sans limite de revenus, l'ASF et une demi-part fiscale de plus.

Les raisonnements sur le « taux de pauvreté » (proportion de personnes ayant un revenu disponible inférieur à 60 % du revenu moyen) sont encore plus faux : il ne s'agit pas d'une mesure de la pauvreté absolue, mais d'une mesure des inégalités. De plus, les revenus disponibles pris en compte sont sous-estimés : de nombreux tarifs sociaux et avantages divers sont ignorés.



Graphique 16 (avril 2024)

L'indice BMAF (et donc les allocations familiales) progresse beaucoup moins vite que d'autres indices. C'est un signe : la famille n'est pas une priorité politique.

Mais alors, quelle est la priorité ? Quelle est la vision de l'homme sous-jacente aux évolutions que nous constatons ?

ANNEXE 2
RÉFLEXIONS ANTHROPOLOGIQUES

Nous venons d'une société patriarcale qui était soumise au pouvoir royal et au pouvoir clérical. Cette autorité a été rejetée et remplacée par une « démocratie laïque » que l'Occident considère comme universelle. De quoi s'agit-il ?

Dans les 17 articles de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, on ne trouve ni le mot femme, ni le mot famille, ni le mot devoirs. L'homme (au sens l'individu) a des droits que la société doit défendre.

Par contre, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 affirme que l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille, que la famille est l'élément naturel et fondamental de la société (article 16), et que chaque personne a des devoirs envers la communauté (article 29).

Les évolutions que nous vivons depuis 1968 s'inscrivent davantage dans la déclaration de 1789 que dans celle de 1948. Notre société n'a pas de politique familiale, elle se contente de défendre les « droits » des individus : celui de ne pas avoir d'enfant (230 000 avortements chaque année), celui d'en avoir quelle que soit sa situation médicale et conjugale, celui de vivre selon ses préférences sexuelles, celui de changer de sexe... Non seulement tout est autorisé, mais tout est gratuit.

Les minorités LGBT ont obtenu que le mot « mariage » désigne aussi les unions homosexuelles. Faire remarquer l'importance pour l'enfant d'avoir un père et une mère stables est une attitude considérée comme ringarde, voire raciste envers celles qui veulent un enfant sans conjoint. La science, toute-puissante, permet de dépasser les contraintes de la nature : PMA pour tous, GPA… Même la mort est dominée, choisie et non plus subie.

L'interdiction de la fessée protège l'enfant de possibles violences, mais ébranle symboliquement l'autorité du « pater familias ». Les racines chrétiennes sont reniées, croire en une transcendance est une faiblesse tolérée. L'autorité divine n'a plus cours.

Le désir individuel, exacerbé par la publicité,
est le roi de notre démocratie laïque.

Mais qu'est-ce que le désir ?

Au plan économique, il rejoint la « main invisible » du marché, une expression forgée par Adam Smith et reprise par les économistes libéraux. L'ensemble des actions individuelles, guidées par l'intérêt personnel de chacun, contribueraient à la richesse et au bien commun. Que l'État laisse faire la concurrence, et tout ira pour le mieux.

La pyramide de Maslow précise différents besoins : physiologiques (instinctifs), de sécurité, d'affection, d'estime (reconnaissance) et d'accomplissement de soi. Parmi ces

besoins, on peut se demander lesquels le marché, avec les biens et aussi les services, est susceptible de satisfaire. Il semble qu'il y ait une limite, puisque nous en voulons toujours plus. Il y a en nous quelque chose qui ne se satisfait pas des fruits, aussi beaux soient-ils, d'une relation commerciale ou donnant-donnant. Au-delà des besoins, envies ou pulsions, un désir demeure, infini.

Au plan anthropologique, l'être humain est plus qu'un consommateur. Il a soif de relation gratuite, d'amour inconditionnel. Il aspire à remonter à la source de son humanité.

L'enfant va s'épanouir non pas s'il est aimé au sens choyé, si sa vie est facile, mais s'il est nourri d'un amour infini. Alors, il sera mieux armé pour affronter la triple angoisse de l'homme : je suis seul, ma vie n'a pas de sens, je vais mourir. Au lieu de satisfaire ses passions - dans les limites autorisées par la loi -, il se mettra à l'écoute intérieure de la source de son vrai désir.

Le rôle des religions est de parler de cette source d'humanité et d'amour, et des manières de l'écouter. Elles n'ont pas à imposer une morale extérieure.

Le rôle des institutions est de gérer la monnaie, les relations contractuelles (donnant-donnant équilibré) et les conflits. Elles canalisent les comportements par la force : lois, armée et police, justice. L'éthique sous-jacente, par exemple sur l'avortement ou l'euthanasie, est relative. Elle résulte de discussions démocratiques permanentes.

Une société immature – de même qu'un enfant – a besoin d'être encadrée. Une société plus avancée progressera dans la voie de la subsidiarité. Elle supprimera les béquilles qui ont été aidantes, mais sont devenues une entrave à la liberté et à la responsabilité de chacun. De ce point de vue, on peut s'interroger sur la difficulté à supprimer les lois obsolètes. Sommes-nous immatures, ou considérés comme tels par ceux qui ont le pouvoir et voudraient le garder ?

Le programme des partis de droite fait une large place à la sécurité. Les partis de gauche insistent sur la réduction des inégalités et l'écologie. Certes, ce sont des sujets sur lesquels on aimerait faire des progrès. Mais la question importante, peu abordée, pourrait être celle de la responsabilité : est-ce que nous attendons ces progrès d'un État national légiférant davantage, au risque de se transformer en dictature bureaucratique ? Ou est-ce que nous demandons un cadre national clair pour pouvoir agir localement ?

Le gouvernement au pouvoir, tel un homme orchestre, mène une politique indéchiffrable en surfant de manière opaque entre les désirs contradictoires portés par de multiples organismes, associations, syndicats. En prétendant s'occuper de tout dans le détail, il stérilise les initiatives du terrain. Il devrait devenir le chef d'orchestre qui distingue clairement ce qui est de son ressort et ce qu'il délègue.

Notre vrai désir pourrait bien être d'agir à notre niveau pour un monde meilleur, et non pas de consommer plus.

Une allocation familiale unique est un premier pas prudent et raisonnable vers moins d'État, moins de bureaucratie, plus de transparence, et une responsabilité accrue au niveau local et individuel. La question du montant de l'AFU est un enjeu second.

ANNEXE 3
LES DISPOSITIFS ACTUELS ET LEUR DEVENIR

Cette annexe liste les dispositifs actuels, indique leurs caractéristiques principales en rapport avec notre sujet et comment ils seront impactés par notre proposition. Les textes législatifs concernés sont précisés.

Sauf mention particulière, les allocations chiffrées sont assujetties à la CRDS (0,5 %), et celle-ci est déjà déduite des montants indiqués.

Indices

En avril 2024, la Base Mensuelle des Allocations Familiales est portée à 466,44 €, en hausse de 4,6 % par rapport à avril 2023.

Depuis le 1/1/2024, le SMIC horaire (35h) est de 11,65 € et le Plafond Mensuel de la Sécurité Sociale de 3864 €.

Impôt sur le revenu (IR)

Chaque enfant augmente le « nombre de parts » du foyer, ce qui a pour effet de réduire l'impôt. C'est ce qu'on appelle le Quotient Familial (QF). Cet effet est plafonné à 1759 € par demi-part et par an pour les revenus 2023 (IR 2024).

L'aîné compte pour une demi-part si ses parents sont mariés, pacsés ou concubins, et pour une part dans le cas d'une famille monoparentale (1,5 part pour une veuve ou un veuf). Le second compte pour une demi-part, les suivants pour une part.

Le rattachement d'enfants au foyer fiscal a un effet indirect sur la décote, qui peut être plus importante quand le nombre de parts augmente.

L'impôt annuel est réduit d'un montant forfaitaire par enfant au collège (61 € /an), au lycée (153 €) ou dans l'enseignement supérieur (183 €).

Remarques :

- Ces réductions s'appliquent si l'enfant est rattaché au foyer de ses parents, ce qui dans une certaine mesure est laissé au choix des intéressés. Cette marge de manœuvre permet à certains (les mieux informés) d'optimiser leurs impôts. Une indépendance fiscale pour tous à 18 ans nous paraît préférable. Ce sera la conséquence logique de la suppression du QF.
- Le QF est grossier, à la fois par son montant (une demi-part ou une part) et par la date d'effet (oui/non pour l'ensemble de l'année passée).

- Ces réductions d'impôts ne sont pas des crédits d'impôts. L'impôt peut être annulé par plusieurs causes dont les effets ne sont pas complètement cumulatifs. Parmi ces causes, il peut y avoir des avantages fiscaux (niches), par exemple ceux liés… aux gardes d'enfants !
- La prise en compte de la situation familiale dans le calcul de l'impôt est une des raisons, parmi bien d'autres, qui rendent compliqué son prélèvement à la source.[88]
- La réduction d'impôt par enfant scolarisé est une sorte d'équivalent, pour les foyers imposables, de L'Allocation de Rentrée Scolaire à laquelle ils n'ont en général pas droit du fait des seuils. Mais celle-ci s'applique dès le primaire et s'arrête à la fin du lycée, alors que celle-là va du collège aux études supérieures, révélant en creux un schéma social où les enfants des classes aisées poursuivent leurs études, à l'inverse de ceux des ménages non imposables.

Notre proposition : le QF est supprimé, ainsi que les réductions d'impôts pour enfants scolarisés ou étudiants. Cette proposition supprime toute discussion sur la répartition des parts entre les époux quand il y a séparation.

Le nombre de parts fiscales ne dépend pas que du nombre d'enfants à charge. Si la cause d'une majoration est familiale (par exemple, vivre seul et avoir élevé seul un enfant pendant au moins 5 ans), celle-ci est supprimée.[89] Si la cause est autre (handicapé mineur ou majeur, ancien combattant… assez aisé pour payer l'IR), elle devrait être également supprimée, mais ce n'est pas en lien avec le présent projet.

Textes concernés : code général des impôts, article 194.

Effets induits par la suppression du Quotient Familial (QF)

La diminution du nombre de parts va avoir un effet sur la CSG de certains retraités ayant encore des enfants à charge. En effet, les seuils de revenus en dessous desquels le

[88] Une forte médiatisation des avantages du prélèvement à la source a évité son rejet, et le défi technique de mise en œuvre a été relevé. Cependant, après 2 ans de fonctionnement, on constate que personne ne comprend les multiples prélèvements et remboursements qui sont opérés. Par exemple, un couple de retraités ayant cinq caisses de retraite et qui payait une fois par an un impôt quasi nul (du fait des niches fiscales) est maintenant prélevé 60 fois (avec des taux qui changent) et remboursé trois fois. On se demande pour quelles raisons on a décidé de prélever un impôt familialisé à la source sur les salaires individuels. En affichant une volonté de simplifier tout en complexifiant, c'est au final la confiance dans les institutions qui est minée. Le retour arrière étant impossible, la seule issue est d'individualiser et simplifier l'IR.

[89] Le premier enfant des veuves et veufs compte actuellement pour 1,5 parts et non pas 0,5 parts. Une mesure transitoire pourrait être envisagée pour étaler dans le temps la perte de cet avantage élevé.

taux de CSG est réduit ou nul dépendent du nombre de parts. Ces cas, relativement rares, concerneront surtout des familles n'ayant qu'un enfant à charge. Celles-ci resteront globalement gagnantes avec le nouveau dispositif (AFU).

La taxe d'habitation est maintenant supprimée. Mais des exonérations et dégrèvements de la taxe foncière subsistent, qui dépendent de seuils de revenus modulés selon le QF. Dans l'attente d'une rationalisation complète du domaine « logement », le nombre de parts pourra être remplacé par le nombre de personnes occupant le logement, affectées par exemple d'un coefficient 1 (parents) ou 0,5 (enfants).

Allocation de Rentrée Scolaire (ARS)

CRDS déduite, cette allocation est de 416 € pour les enfants du primaire, de 439 € au collège et de 455 € au lycée, soit 35 à 38 € par mois. La majoration exceptionnelle de 2020 (COVID) n'a pas été reconduite.

Elle est cumulable avec le RSA (c'est-à-dire qu'elle en est indépendante).

Le plafond annuel de ressources pour en bénéficier est en 2023 de 20 878 €. Il est majoré de 6 263 € par enfant à charge.

Une allocation différentielle, pour ceux qui dépassent de peu le plafond, atténue l'effet de seuil.

Remarques :

Plusieurs possibilités peuvent être envisagées pour cette allocation :

1. la maintenir telle quelle, soumise à conditions de ressources ;
2. la généraliser à tous les enfants, en supprimant toutes conditions de ressources pour y avoir droit ;
3. l'intégrer dans l'Allocation Familiale Unique mensualisée ;

Si cette allocation a été créée, c'est pour éviter que des enfants n'arrivent à l'école sans les fournitures scolaires demandées. La solution 3 ignorerait le problème des familles qui ont des fins de mois difficiles.

La solution 2 s'inscrit parfaitement dans la logique de notre démarche en supprimant tout effet de seuils. Sur le plan symbolique, l'affichage « mêmes prestations familiales pour tous » est important pour marquer un changement de cap : l'universalité remplace dorénavant les petits cadeaux pour chacun. Les différences de montants selon le niveau scolaire sont dénuées de sens : un ministre a voulu faire un geste politique sans avoir de budget. Elles sont à supprimer.

Cependant, nous avons constaté un fort attachement des bénéficiaires en situation précaire à cette allocation. Elle exprime pour eux qu'ils ne sont pas oubliés. Qu'elle soit donnée « aux riches » serait rationnel, puisque ceux-ci perdent le bénéfice de la réduc-

tion d'impôt par enfant scolarisé qui semble en être l'équivalent. Mais cela demandera un effort d'explication, qui nous semble possible et souhaitable, à ne pas sous-estimer.

Notre proposition : cette allocation est maintenue dans son principe. Versée une fois par an, son montant sera de 97,95 % de la BMAF, soit 455 € CRDS déduite, pour tous les enfants de 6 à 17 ans, sans conditions de ressources.

Textes concernés : code de la sécurité sociale, article L543-1 et L543-2, D543-1 et D543-2, R543-1 et suivants.

Instruction interministérielle du 20 mars 2024 relative à la revalorisation au 1er avril 2024 des prestations familiales (page 82 et suiv.).

Allocations familiales (AF)

Les AF étaient les dernières allocations "universelles". Elles sont maintenant divisées par deux puis par quatre quand les ressources sont importantes. Le dernier seuil est assez proche des montants de revenus à partir desquels le QF atteint son plafond. Autour de ces seuils, un complément dégressif évite que la perte d'allocations soit supérieure à la hausse de revenus.

En 2020, 11 % des familles ont été touchées par la modulation.

À taux plein et CRDS déduite, le premier enfant ne perçoit rien, le second enfant a droit à 148,51 € par mois, les suivants à 190,28 €[90], et ceci jusqu'à 20 ans.

Un montant forfaire provisoire réduit peut être versé une année de plus (famille de 3 enfants au moins, sous conditions de ressources).

Les AF sont des ressources à déduire intégralement du RSA et de la PA.

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier du taux plein est en 2024 (IR sur les revenus 2023) de 62 474 €. Il est majoré de 6 246 € par enfant à charge.

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier du taux réduit de moitié est de 87 430 €. Il est majoré de 6 246 € par enfant à charge.

Remarque : Le complément dégressif, également mis en œuvre pour l'ARS, est une complexité supplémentaire dont l'effet est faible : il ne concerne qu'une plage très étroite de revenus.

Notre proposition : les AF sont remplacées par l'Allocation Familiale Unique (AFU) décrite page 28.

Le montant forfaitaire provisoire est supprimé. L'AFU est versée jusqu'à 20 ans.

[90] Soit respectivement 32 % et 41 % de la BMAF, dont on déduit la CRDS (0,5%).

À partir de 18 ans, l'enfant majeur peut demander que l'AFU lui soit versée personnellement.

En cas de séparation ou de divorce, l'AFU est répartie entre les parents comme les AF actuelles : elle est partagée en cas de résidence alternée, et versée à celui qui a la garde des enfants dans le cas contraire.

Majoration des AF à partir de 14 ans (Maj AF)

Cette majoration de 74,26 €[91] est soumise aux mêmes conditions de ressources que les AF. Elle ne concerne que certains enfants : il faut avoir droit aux AF (au moins deux enfants à charge), et l'aîné de deux enfants est exclu.

Elle est cumulable avec le RSA et la PA (c'est-à-dire qu'elle en est indépendante).

Notre proposition : la Maj AF est remplacée par l'AFU, dont le montant est majoré de 12 % de la BMAF (soit + 53,51 € par mois) à partir de 14 ans.[92]

Textes concernés : code de la sécurité sociale, articles L511-1 et suivants, L521-1 à L521-3, R521-1 à R521-4, D521-1 à D521-4, R552-1 à R552-3.

Instruction interministérielle du 20 mars 2024 relative à la revalorisation au 1er avril 2024 des prestations familiales (page 82 et suiv.).

Complément Familial (CF)

Le complément Familial (CF) ne vise que le troisième enfant. Le taux normal est de 193,30 € par mois[93].

Un taux majoré a été créé le 1er avril 2014. En progression rapide, il atteint maintenant 289,97 €[94]. Il est soumis à des conditions de ressources beaucoup plus strictes.

Le CF est à déduire du RSA et de la PA dans la limite de 194,27 €. Le reste, c'est-à-dire la majoration décidée en 2014, est cumulable avec ces dispositifs.

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier du taux normal est en 2022 de 23 296 € majoré de 25 % pour chacun des deux premiers enfants, puis de 30 % pour chaque enfant à partir du 3e. Il est majoré de 4 660 € pour les familles monoparentales et les couples bi-actifs.

---

91 Soit 16 % de la BMAF, dont on déduit la CRDS (0,5%).

92 Une mesure court terme allant dans la bonne direction serait de généraliser Maj AF à tous les enfants de 14 ans ou plus, sans considération du rang de l'enfant et des revenus de la famille.

93 Soit 41,65 % de la BMAF, dont on déduit la CRDS (0,5%).

94 Soit 62,48 % de la BMAF, dont on déduit la CRDS (0,5%).

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier du taux majoré est de 11 650 € majoré de 25 % pour chacun des deux premiers enfants, puis de 30 % pour chaque enfant à partir du 3e. Il est majoré de 4 660 € pour les familles monoparentales et les couples bi-actifs.

Remarque : Comme pour la PAJE de base, les deux jeux de seuils sont plus élevés pour les couples bi-actifs et les familles monoparentales. Un couple est considéré comme mono-actif si l'un des salaires annuels nets est inférieur à 6 306 €. Ce souci du détail et ce mélange d'objectifs différents (aider les familles nombreuses et inciter les deux conjoints à travailler) conduit par exemple à la situation suivante :

Revenus annuels du foyer	22 000 €	25 000 €	43 000 €	51 200 €
dont salaire net du conjoint	6 200 €	6 400 €	6 200 €	6 400 €
CF annuel	2 320 €	3 480 €	0 €	2 320 €

Tableau 6 ; Le CF pour les couples mono ou bi-actifs,
effets de seuils avec 3 enfants

Notre proposition : Le CF est remplacé par l'AFU.

Il serait envisageable, pour favoriser les familles nombreuses, de définir un nouveau Complément Familial, sans condition de ressources, pour chaque enfant à charge à partir du troisième. Ce serait ignorer l'évolution des mœurs (familles recomposées) : la notion même de rang d'un enfant dans une fratrie n'a plus de sens.

Textes concernés : code de la sécurité sociale, articles L522-1 à L523-3, R522-1 à R522-4, D522-1 et D522-2, R552-1 à R552-3.

Instruction interministérielle du 20 mars 2024 relative à la revalorisation au 1er avril 2024 des prestations familiales (page 82 et suiv.).

Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE naissance)

La PAJE naissance (1071,65 €[95]), versée une fois, est soumise à condition de ressources. Les seuils sont fonction de la structure familiale (couple bi-actif, mono-actif ou famille monoparentale) et du nombre d'enfants.

Remarque : Deux options sont envisageables : soit la supprimer, soit la remplacer par une prestation universelle.

Notre proposition : la PAJE naissance est rendue indépendante de toute condition de ressources.

[95] Soit 229,75 % de la BMAF, dont on déduit la CRDS (0,5%).

Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE de base)

La PAJE de base est versée jusqu'à trois ans sous diverses conditions. Le taux plein, de 193,30 € par mois[96], a diminué en avril 2018 pour être aligné sur le taux non majoré du CF. Ce montant est divisé par deux si les ressources dépassent un seuil, puis s'annule au franchissement d'un second seuil identique au seuil de la PAJE naissance. Cette prestation n'est pas cumulable avec le CF, mais peut néanmoins concerner certaines familles nombreuses qui ont dépassé le plafond de ressources relatif au CF.

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier du taux réduit est de 27 833 € majoré de 25 % pour chacun des deux premiers enfants, puis de 30 % pour chaque enfant à partit du 3e. Il est majoré de 11 133 € pour les familles monoparentales et les couples bi-actifs.

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier du taux plein est identique à celui du complément familial au taux normal.

Remarque : Un seul enfant y a droit (sauf jumeaux). C'est une incitation à espacer les naissances d'au moins trois ans !

Notre proposition : la PAJE de base est remplacée par l'AFU.

Textes concernés : code de la sécurité sociale, articles L531-1 à L531-10, D531-1 à D531-26, R552-1 à R552-3.

Instruction interministérielle du 20 mars 2024 relative à la revalorisation au 1er avril 2024 des prestations familiales (page 82 et suiv.).

Allocation de Soutien Familial (ASF)

Cette allocation, de 195,85 € par enfant de moins de 20 ans, versée sans condition de ressources, concerne les « parents isolés », c'est-à-dire les veufs ou veuves, les mères célibataires ou les parents dont l'ex-conjoint est défaillant (reconnaissance officielle de non-paiement de pension…).

L'ASF est à déduire du RSA et de la PA dans la limite de 22,5 % de la BMAF, soit 104,95 €. Le reste est cumulable avec ces dispositifs.

Un taux majoré est prévu pour un orphelin de père et de mère.

Remarque : Cette allocation, non soumise à conditions de ressources, se cumule pour le « parent isolé » riche avec un autre avantage conséquent : le premier enfant compte pour une part fiscale et non pas une demi-part.

[96] Soit 41,65 % de la BMAF, dont on déduit la CRDS (0,5%).

Notre proposition : l'ASF est maintenue.

Elle est rendue pérenne (attachée à l'enfant orphelin ou assimilé) en cas de changement du statut matrimonial du parent isolé (remariage…)

Textes concernés : code de la sécurité sociale, article L523-1 à L523-3, D523-1 à D523-3, R523-1 à R523-8, R552-1 à R552-3.

Revenu de Solidarité Active (RSA)

Il se calcule ainsi (voir l'explication de la formule page 41) :

$$\mathbf{RSA = C + F - Lgt - PF - R - R_{bis}}$$

	Personne seule	« Parent isolé »	Couple
Pas d'enfant	635,70 €	816,32 € (4)	953,55 € (1)
1 enfant	953,55 € (1)	1088,42 € (5)	1144,26 € (2)
2 enfants	1144,26 € (2)	1360,53 € (5)	1334,97 € (2)
Au-delà, par enfant :	254,28 € (3)	272,11 € (5)	254,28 € (3)

Tableau 7 :RSA nominal (= C_{RSA} + F_{RSA}) en avril 2020

(1) 50 % de plus pour la seconde personne du foyer.[97]

(2) 30 % de plus pour l'enfant supplémentaire.

(3) 40 % de plus pour l'enfant supplémentaire.

(4) Coefficient 1,28412. Il s'agit d'une femme enceinte isolée.

(5) 42,804 % de plus par enfant supplémentaire.

Le forfait logement (Lgt), à déduire dans 92 % des cas, est de 12 % x 635,70 = 76,28 € pour une personne seule, de 16 % x 953,55 = 152,57 € pour deux personnes au foyer, et de 16,5 % x 1144,26 = 188,80 € pour plus de deux personnes. Toutefois, il est égal aux aides au logement réellement perçues si celles-ci sont inférieures.

Le RSA n'est pas assujetti à la CRDS. Il n'est pas versé s'il est inférieur à 6 € par mois.

Le RSA est accessible à partir de 25 ans. Certains jeunes actifs (18-24 ans) peuvent y prétendre : les parents isolés (mais non pas les couples ayant des enfants) et ceux qui ont travaillé au moins deux ans à plein temps.

Le RSA est familialisé. Il dépend du nombre d'enfants à charge et de la situation matrimoniale (foyer monoparental, parent isolé ou couple), et les principales prestations familiales du régime normal (AF, PAJE de base, une partie du CF et de l'ASF)

[97] Les pourcentages et coefficients sont à rapporter au montant de 545,48 €.

sont déduites. Cette manière de faire revient à annuler certaines prestations familiales du régime normal (PF dans la formule) pour les remplacer par un calcul spécifique aux bénéficiaires du RSA. Elle est significativement plus généreuse pour les familles d'un ou deux enfants.

Les revenus à déduire (R) sont tous les revenus, sauf ceux qui sont explicitement cumulables (tels que Maj AF, ARS, une partie du CF, une partie de l'ASF, PAJE naissance…). La CAF peut donc déduire le cadeau d'un proche ou une vente par petites annonces. Si le patrimoine dépasse 30 000 €, 3 %, du patrimoine non productif de revenus (sauf résidence principale) est aussi déduit.[98]

Remarque : La mécanique complexe de familialisation du RSA révèle l'inadéquation du régime normal des prestations familiales. Cette mécanique ne profite pas à ceux qui perçoivent l'ASS. L'imbrication des prestations familiales avec le RSA rend impossible toute rationalisation des minima sociaux (fusion du RSA et de l'ASS…).

Notre proposition : le RSA, devenu cumulable avec l'AFU et l'ASF, est rendu indépendant du nombre d'enfants. Le barème spécifique aux parents isolés est également supprimé.

Textes concernés : code de l'action sociale et des familles, articles L262-2 à L262-12, L262-27 à L262-39, L262-45 à L262-49, R262-6 à R262-14, R262-32 à R262-49, L132-1, R132-1.

Et un incontournable : le rapport Minima sociaux et prestations sociales de la DREES, édition 2022 (318 pages).

Prime d'Activité (PA)

Elle se calcule ainsi (voir page 41) :

$$PA = 0{,}995 \times [k_{PA} \times (C + F - Lgt) - \max\{R+PF\ ;\ k_{PA} \times (C + F - Lgt)\} + 61\ \% \times RA + Bonif.]$$

La PA a été créée le 1er janvier 2016 pour remplacer le RSA d'activité et la Prime Pour l'Emploi. Calculée à sa création à partir du taux de base du RSA, elle s'en est écartée en 2016-2017 avec une base de calcul qui a augmenté moins vite que le RSA. Ensuite, l'incitation à l'activité est redevenue la priorité : l'écart s'est réduit, sans disparaître.

[98] Certaines CAF appliquent le taux forfaitaire de 3 % à des livrets défiscalisés, malgré une précision contraire donnée en 2016 à une question de l'assemblée nationale et bien qu'en juin 2017, le conseil d'État ait donné raison au plaignant : ce sont les revenus réels qui doivent être pris en compte.
Les livrets défiscalisés sont pris en compte dans la base ressources RSA, mais pas dans la base ressources PA (et APL). La baisse du RSA qui en résulte est compensée par une hausse de la PA !

	Personne seule	« Parent isolé »	Couple
Pas d'enfant	622,63 €	799,53 €	933,95 €
1 enfant	933,95 €	1 066,04 €	1 120,73 €
2 enfants	1 120,73 €	1 332,55 €	1 307,52 €
Au-delà, par enfant :	248,05 €	266,51 €	249,05 €

Tableau 8 : Base de calcul de la PA (= C_{PA} +F_{PA}) en avril 2022, CRDS non déduite

Le forfait logement, à déduire dans la plupart des cas, est de 12 % x 622,63 = 74,72 € pour une personne seule, de 16 % x 933,95 = 149,43 € pour deux personnes au foyer, et de 16,5 % x 1120,73= 184,92 € pour plus de deux personnes. Toutefois, il est égal aux aides au logement réellement perçues si celles-ci sont inférieures.

La PA est assujettie à la CRDS (0,5%) qui est à déduire des montants indiqués ci-dessus.

Elle n'est pas versée si elle est inférieure à 15 € par mois.

La PA est accessible aux travailleurs majeurs. Les élèves et étudiants n'y ont pas accès, sauf à avoir des revenus professionnels d'au moins 78 % du SMIC, hors gratifications de stages.

La PA est familialisée. Elle dépend du nombre d'enfants et de la situation matrimoniale (foyer monoparental, parent isolé ou couple). Les principales prestations familiales du régime normal (AF, PAJE de base, une partie du CF et de l'ASF) sont déduites. Cette manière de faire revient à annuler certaines prestations familiales du régime normal pour les remplacer par un calcul spécifique aux bénéficiaires de la PA. Elle est significativement plus généreuse que le régime « normal » pour les familles d'un ou deux enfants.

Les revenus à déduire (R) diffèrent de ceux qui servent au calcul du RSA : ils ne comprennent pas les revenus financiers défiscalisés (livrets, PEL…), mais seulement les revenus soumis à l'IR (CSS, article L842-4), et le patrimoine n'est pas pris en compte. Sauf si le revenu d'activité est nul (pas de PA), ce qui est déduit du RSA est donc rendu (amputé de la CRDS) avec la PA !

Le calcul de la PA d'un trimestre se fait en moyennant le calcul de la PA théorique de chacun des trois mois du trimestre précédent. Par exemple des revenus nets d'activité successifs de 1000 / 2000 / 0 € donneront droit pour un célibataire à une PA trois fois moindre que des revenus de 1000 / 1000 / 1000 €. En effet, dans la première séquence, la PA théorique des mois sans revenu ou à revenus trop élevés est nulle.

À la partie principale de la PA s'ajoute une bonification individuelle pour les membres du foyer qui ont un revenu mensuel d'activité au moins égal à 59 fois le SMIC horaire brut, soit 687,35 €. Cette bonification a fortement augmenté en 2019 (gilets jaunes). Elle est maintenant maximale (181,19 € avant déduction de la CRDS) à partir d'un revenu mensuel net d'activité au moins égal à 120 fois le SMIC horaire brut,

soit 1398 €.[99] Dans un couple propriétaire, pour avoir deux bonifications maximales, il faut que chacun des salaires atteigne 1398 €. Mais avec ces salaires, la PA ne sera que de :

933,95 – 149,43 – 39 % x 2 x 1398 + 2 x 181,19 = 56,46 €,

soit moins qu'une bonification !

Le cumul de deux bonifications individuelles dans un foyer est un cas rare.

Remarque : La mécanique complexe de familialisation de la PA corrige l'inadéquation du régime normal des prestations familiales, mais pour une partie de la population seulement.

Notre proposition : la PA, devenue cumulable avec l'AFU et l'ASF, est rendue indépendante du nombre d'enfants. Le barème spécifique aux parents isolés est également supprimé.

Textes concernés : code de la sécurité sociale[100], articles L842-1 à L842-7, L845-1 à L845-6, R842-1 à R842-5, R843-1 et R843-2, R844-1 à R844-5, R845-1 à R845-3, R846-1 à R846-9, D843-1 à D843-3, D846-2.

Prime de Noël

Une Prime de Fin d'Année (PFA), appelée communément Prime de Noël, est versée aux bénéficiaires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER), de la prime forfaitaire de reprise d'activité et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS).

Son montant, de 152,45 €, n'est majoré en fonction du nombre de personnes du foyer que pour les bénéficiaires du RSA. La majoration pour le conjoint est de 50 %. La majoration par enfant est, selon le rang de l'enfant dans la famille, de 30 %, 40 % ou 50 %.

Fin 2023, la prime a été majorée de 35 % pour les familles monoparentales. Il a été décidé tardivement que les familles monoparentales touchant l'ASS pourraient bénéficier de cet avantage (familial, ingérable par Pôle-emploi) à condition de le demander.

Remarques : Au niveau symbolique, cette prime a des points communs avec l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS). Elle peut susciter un attachement affectif ou être

[99] Cette formulation qui compare un salaire net (le revenu d'activité) au SMIC brut est curieuse, c'est celle du décret. Les explications variées que l'on trouve sur internet montrent qu'elle n'a pas été comprise.

[100] Le RSA activité relevait du CASF. Au 1/1/2016, les textes ont été dupliqués dans le CSS pour décrire la nouvelle prime d'activité. Ils ont ensuite peu à peu divergé (sur les montants, sur la définition de la base ressources…), pour une complexité doublée.

taxée de paternalisme. Elle est d'un montant faible. C'est une mesure qui vise d'abord ceux qui perçoivent les minima sociaux et non pas les enfants.

La suppression de la partie « enfants » de cette prime est techniquement importante pour aligner sur ce point le RSA et l'ASS, et ne pas garder de lien entre minima sociaux et prestations familiales.

Notre proposition : la majoration pour enfant(s) de la prime de Noël « RSA » est supprimée (intégrée dans le montant de l'Allocation Familiale Unique).

Option : le versement de l'AFU est saisonnalisé pour tous, le montant versé étant majoré en décembre.

Textes concernés : Décret n° 2021-1657 du 15 décembre 2021

Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)

Cette allocation individuelle, versée par Pôle emploi aux chômeurs en fin de droits, est plafonnée en fonction des « ressources » du foyer[101]. Pour un couple, le taux plein (19 € par jour), est versé jusqu'à des ressources de 1 520 €. Il décroît ensuite et s'annule à partir de 2 090 €. Les seuils pour un célibataire sont respectivement de 760 € et 1 330 €.

Les prestations familiales et l'APL ne font pas partie des ressources prises en compte. L'ASS est incompatible avec l'AAH (cette dernière est plus avantageuse).

L'ASS est maintenant cumulable avec la prime d'activité, mais celle-ci est amputée de l'intégralité de l'ASS (qui n'est pas un « revenu d'activité »). Il semble qu'elle soit aussi cumulable avec un complément de RSA, dans les rares cas où ce dernier est supérieur à l'ASS.

Elle n'est pas assujettie à la CRDS et n'atteint pas le seuil d'indemnités de chômage qui ferait que la CSG s'applique.

Notre proposition : Dans notre proposition de rationalisation de la seule politique familiale, l'ASS est maintenue inchangée.

[101] Les ressources sont celles des 12 derniers mois précédant la demande, telles qu'elles « doivent être déclarées à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu avant déduction des divers abattements ». Au vu du formulaire exceptionnellement mis en ligne par Pôle Emploi en période de confinement, il s'agirait du revenu net imposable, incluant les éventuelles allocations chômage (et donc l'ASS) du conjoint, auquel sont ajoutées des ressources classiques (revenus financiers…).
La demande est à renouveler tous les 6 mois, le montant est alors actualisé.

Textes concernés : code du travail, article L5141-1, L5423-1 et suivants, R5423-1 et suivants, R5423-8 et suivants, R5425-1 et suivants, Décret n° 2019-466 du 16 mai 2019.

Supplément Familial de Traitement (SFT)

Il fait partie des complexités de la paye des fonctionnaires[102]. Le SFT s'ajoute aux prestations familiales de droit commun. Il est un élément du salaire. Il est assujetti à certaines cotisations sociales et il est imposable. Si les deux conjoints sont fonctionnaires, il n'est versé qu'une fois. En cas de divorce, c'est le conjoint qui a la garde des enfants, même s'il n'est pas fonctionnaire, qui en a la jouissance et qui le porte dans sa déclaration de revenus. Il est proportionnel au salaire, avec un taux variable selon le rang de l'enfant favorable aux familles très nombreuses, selon la politique nataliste des années 1940. Il est borné par des mini/maxi non réactualisés depuis des années. Selon une estimation de l'IGAS, il coûterait environ 2 milliards d'euros par an.

En voici les montants bruts[103].

Nombre d'enfants	1	2	3	Par enfant >3
Part mensuelle fixe	2,29 €	10,67 €	15,24 €	4,57 €
Part proportionnelle au brut		3 %	8 %	6 %
Minimum mensuel	2,29 €	73,79 €	183,56 €	130,81 €
Maximum mensuel	2,29 €	111,47 €	284,03 €	206,17 €

Tableau 9 : Calcul du SFT brut

Remarque : Depuis 2019, Certains fonctionnaires chargés de famille et en bas de l'échelle des salaires peuvent accéder à la Prime d'activité du fait de sa revalorisation (effet gilets jaunes). Mais la prise en compte du SFT net dans le salaire et donc dans le calcul de la PA réduit le nombre de cas.

La Cour des Comptes a recommandé en 2015 la suppression du SFT. La refonte des prestations familiales de droit commun que nous proposons en sera l'occasion. Les familles de fonctionnaires d'un et deux enfants seront en général gagnantes avec le passage à l'AFU. Le SFT est rarement réactualisé.

[102] Les abandons successifs des projets informatiques Louvois (paye des militaires) et ONP (paye des fonctionnaires) ont coûté plusieurs centaines de millions d'euros. Ils constituent un signal fort : gérer la complexité accumulée au fil des années (des milliers de primes...) est devenu impossible. Ce signal ne semble pas avoir été entendu : d'autres projets informatiques semblables ont pris le relais sans simplification préalable des règles.
Voir le guide SFT de 68 pages.

[103] Pour passer au net (imposable), appliquer un coefficient d'environ 0,7.

Notre proposition : le SFT est supprimé.

Textes concernés : articles 20 et 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 40 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, articles 60, 105 et 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, articles 77 et 78 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, articles 10 et 12 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985, circulaire du 9 août 1999, conseil d'État n° 310403 du 24 novembre 2010

Gardes d'enfants et aides au congé parental

Les modes de garde sont variés : différents types de crèches, assistantes maternelles, gardes à domicile… Les aides sont multiples, comprenant :

- des avantages en nature (services financés par les collectivités locales ou une entreprise, tarifs réduits soumis à condition de ressources…) ;
- le remboursement de frais de crèche ;
- le remboursement de frais payés à un organisme employeur (assistantes maternelles ou gardes à domicile),
- le remboursement de frais de salaires (assistantes maternelles ou gardes à domicile) ;
- la prise en charge de cotisations sociales, souvent à 100 %;
- un crédit d'impôts égal à 50 % des frais non remboursés, plafonné à 50 % x 3 500 = 1 750 € ;
- une fiscalisation spécifique favorable du salaire des « nounous », qui impose une comptabilité des repas (qu'ils soient fournis par l'assistante maternelle ou fournis par son employeur). L'IR étant calculé par foyer, cette mesure est plus intéressante quand le conjoint de l'assistante maternelle a des revenus importants.
- une indemnité de chômage versée par Pôle-emploi quand le nombre d'enfants à garder diminue ou quand ils ne sont gardés qu'à temps partiel.

Les remboursements sont en général limités à 85 % des dépenses. Ils ne doivent pas dépasser des plafonds fonction des ressources de l'année n-2, ces plafonds étant majorés de 40 % pour les familles monoparentales.

Le budget « Complément de libre choix du Mode de Garde » (CMG) de la CAF est conséquent : 6,8 milliards en 2022, essentiellement des salaires et cotisations sociales.

Pendant une durée limitée (6 mois à deux ans), la PREstation PARtagée d'Éducation de l'enfant (PreParE, ex CLCA) est versée aux parents qui réduisent ou interrompent leur activité salariée. Elle est au maximum de 448,43 € /mois, sans conditions de ressources. Le budget « PreParE » 2022 de la CAF a été de 0,8 milliards d'euros.

Remarque : Les familles concernées sont elles-mêmes incapables d'avoir une vue d'ensemble de cette mosaïque de mesures, et de connaître la participation totale de l'État aux frais de garde qu'elles engagent. Mais au final, le système fonctionne. Chacun semble y trouver la solution la mieux adaptée à ses besoins. La qualité des prestations fournies, très encadrée, est professionnelle.

Une simplification de ce domaine, serait souhaitable mais aussi délicate à définir. Il faudrait commencer par repositionner proprement la relation entre les assistantes maternelles et les parents : non pas celle d'employeur à employé, mais celle de client à fournisseur. On imagine le bouleversement !

Notre proposition : hors sujet, gardes d'enfants inchangées.

Au-delà de 18 ans

Le passage de la situation d'enfant rattaché à ses parents à celle d'adulte indépendant se fait actuellement en biseau. De multiples dispositifs sont concernés, par exemple :

Les familles sont susceptibles de percevoir certaines prestations familiales au-delà de 18 ans. Ainsi, la limite d'âge est de 20 ans pour les Allocations Familiales, avec une prolongation partielle conditionnelle jusqu'à 21 ans, et de 21 ans pour le Complément Familial. Le Quotient Familial peut avoir un effet jusqu'à 25 ans, si l'enfant étudiant reste rattaché au foyer fiscal de ses parents.

De même que les indemnités de stage ne sont ni assujetties aux cotisations sociales, ni imposables, elles sont cumulables avec le RSA et la PA.

Quand un jeune loue un logement, il est susceptible d'obtenir une aide au logement (APL) sans considération des ressources de ses parents. Une limite à été instaurée le 1er octobre 2016 : le jeune n'aura pas droit à l'APL si ses parents payent l'ISF (maintenant IFI).[104]

Les intéressés peuvent choisir de rattacher ou pas un jeune au foyer fiscal de ses parents, ce qui profite à ceux qui sont capables de comparer.

Remarque : La situation des 18-24 ans relève à la fois du monde des enfants et du monde des adultes. Le passage à l'AFU ira dans le sens de la clarification et de la simplification, mais va aussi créer des incohérences dans les multiples dispositifs actuels. Une solution simple et satisfaisante ne pourra voir le jour qu'avec le Revenu d'Existence adulte. En attendant, des ajustements qui dépassent le cadre du présent livre seront nécessaires.

[104] C'est une nouvelle illustration de la difficulté de faire évoluer un système où les mesures sont dépendantes les unes des autres. Le droit à l'APL a changé pour les jeunes dont les parents, assujettis à l'ISF, ne sont plus assujettis à l'IFI.

Notre proposition : À 18 et 19 ans, les jeunes percevront l'Allocation Familiale Unique (AFU), personnellement s'ils le souhaitent.

Ils deviennent tous fiscalement indépendants de leurs parents à l'âge de 18 ans.

En cohérence avec la suppression du Quotient Familial, les pensions alimentaires versées par les parents à leurs enfants majeurs ne sont plus déductibles de leurs revenus. En deçà d'un plafond (environ 6 000 euros par an pour un enfant célibataire), elles sont non imposables pour l'enfant qui en bénéficie et ne sont pas considérées comme une avance sur héritage.

Le reste (bourses, conditions d'accès au RSA...) est inchangé.

Le cas des DOM

La principale différence est l'existence d'une allocation familiale de faible montant dès le premier enfant. L'AFU la remplacera avantageusement.

Notre proposition : Les particularités relatives aux prestations familiales impactées par l'AFU sont supprimées.

Bourses

Les bourses des collèges et lycées sont décidées après un examen personnalisé des demandes.

Les bourses de l'enseignement supérieur sont accordées soit sous conditions de ressources, soit au mérite.

Notre proposition : Le faible montant des bourses des collèges et lycées ne justifie pas un processus spécifique, elles sont supprimées. Les bourses de l'enseignement supérieur, hors sujet, sont inchangées.

Complémentaire Santé Solitaire

L'accès à la gratuité totale des soins moyennant une participation financière nulle (ex CMU-C) ou faible (ex-ACS) est conditionné à des seuils de ressources qui dépendent de la configuration familiale. A la différence du RSA et de la PA, les ressources à prendre en compte comprennent AF, Maj AF, la totalité du CF et la totalité de l'ASF. Elles ne comprennent pas l'ARS et la PAJE. Le simulateur officiel n'entre pas dans ces subtilités, il ne permet pas de savoir à coup sûr si on y a droit.

Remarque : Il serait souhaitable de généraliser la CSS à tous, et de rendre ainsi les complémentaires santé facultatives. En supprimant le double traitement des dossiers de remboursement, les frais commerciaux et les profits des complémentaires, une économie de 7 milliards (6 milliards en 2018 selon Martin Hirsch) serait réalisée.

Notre proposition : La CSS reste inchangée

Textes concernés : voir le site officiel et le code de la sécurité sociale, article R861-10.

Tarifs sociaux divers

Les tarifs de certains services (cantines, centres de vacances, transports, crèches, chèque énergie…) sont modulés selon les ressources.

Remarque : un système national simple et uniforme (l'AFU) facilitera la prise de décisions pertinentes au plan local.

Notre proposition : Cette question est traitée dans le tome 2, la face cachée des dispositifs socio-fiscaux.

Aides Personnalisées au Logement (APL)

La dernière version de la notice explicative « Éléments de calcul des aides personnelles au logement » (112 pages), diffusée en 2014, décrivait le mode de calcul des aides au logement au 1/1/2013 (APL, ALF, ALS). Les changements intervenus depuis ajoutent des complexités supplémentaires : expliquer les règles est devenu impossible[105]. Le simulateur de la CAF (ou de la MSA) se contente de donner des estimations dans les situations les plus courantes.

Le principe de calcul de l'APL est le suivant :

Quand les ressources annuelles de l'année n-2 sont faibles[106], l'APL est égale au loyer réel (plafonné), minoré d'une participation personnelle et majoré d'un forfait de charges (56,12 € par mois, +12,72 € par personne supplémentaire).

Quand les ressources dépassent un seuil annuel (R0), l'APL diminue puis s'annule.

	Plafonds de loyer en 2024			Seuil R0 de ressources annuelles
	Zone 1	Zone 2	Zone 3	
Célibataire	308,50 €	268,87 €	252,00 €	5 186 €
Couple sans enfant	372,07 €	329,10 €	305,48 €	7 430 €
Foyer 1 enfant	420,52 €	370,32 €	342,52 €	8 862 €
Foyer 2 enfants	481,53 €	424,22 €	391,61 €	9 061 €
Majoration par enfant au-delà	61,01 €	53,90 €	49,09 €	343 €

Tableau 10 : APL, loyers mensuels plafonds

Au-delà du loyer plafond, l'APL n'augmente plus. Les loyers mensuels plafonds, charges non comprises, sont indiqués dans le tableau 12 (zone 1 = Ile de France, 2 = grandes agglomérations, 3 = le reste).

Jusqu'en 2015, R0 était calculé notamment à partir du montant du RSA (de l'année n-2). Un arrêté du 21/1/2016 a changé le mode de calcul : une hausse du RSA n'a plus de conséquence automatique sur R0.

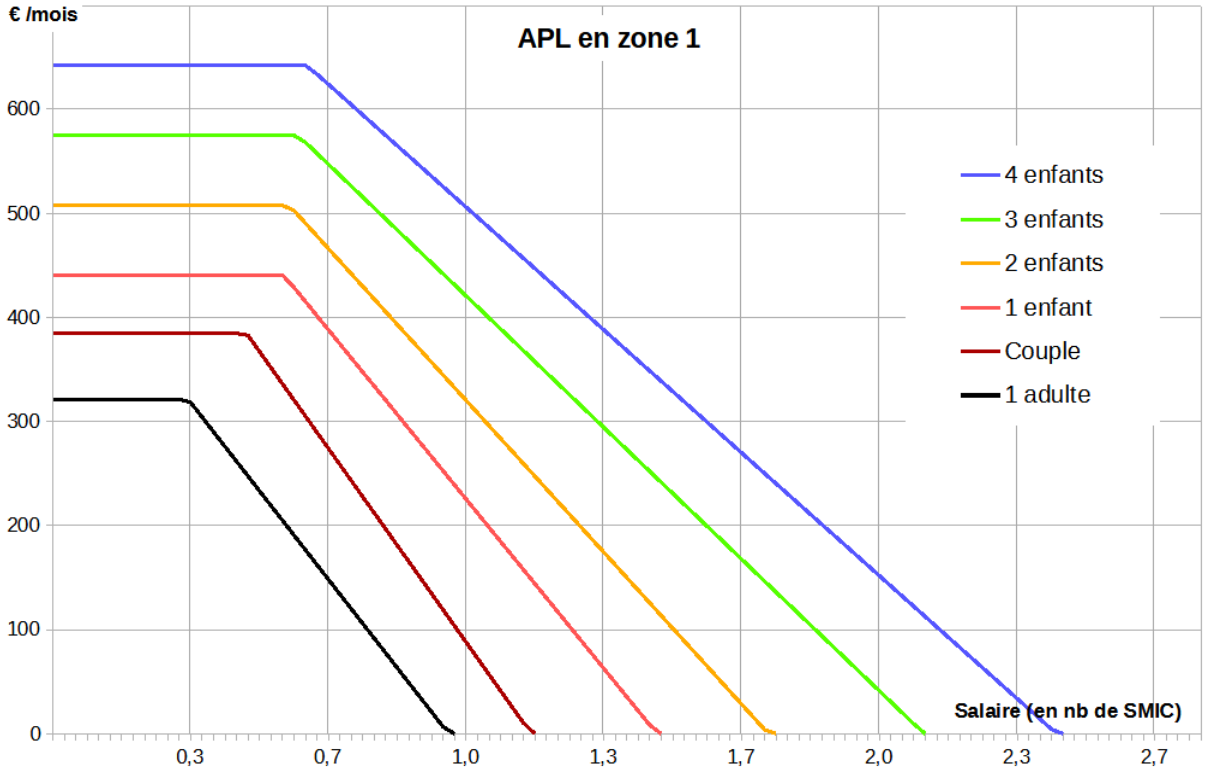
Depuis le 1er juillet 2016, les loyers élevés n'ouvrent plus droit à l'APL, sauf situation particulière. De nouveaux seuils ont été créés.

Depuis le 1er octobre 2016, le patrimoine est pris en compte s'il dépasse 30 000 €. Il est alors pris en compte pour 3 % de sa valeur, et non pas pour les intérêts réels produits.

Le 1er octobre 2017, outre une revalorisation de 0,75 %, l'APL a été réduite de 5 euros, et le minimum de versement est passé de 15 à 10 euros.

[105] Imaginer par exemple le casse-tête avec un enfant en garde alternée.

[106] En 2021, les ressources du moment sont prises en compte.



Graphique 17, avril 2024

Le graphique 17 présente le cas le plus fréquent en zone 1 (IdF), celui d'un loyer compris entre le loyer plafond et 2,5 fois ce loyer plafond.

Remarques : quelques effets de ces règles.

Un célibataire sans enfant n'a pas droit à l'APL avec un salaire égal à 99 % du SMIC (en zone 2). S'il a un enfant à charge, l'APL devient 245 €. Si, ayant cet enfant, il se marie avec une personne sans revenus, l'APL ne change pas, il perd l'ASF, le conjoint perd le RSA et son APL... Au total, le mariage fait baisser drastiquement le revenu disponible des trois personnes.

Quand le loyer est inférieur au plafond, le propriétaire peut le majorer quasiment sans impact sur le locataire à faibles revenus : l'APL compense. Les investisseurs ont donc intérêt à rechercher des logements bas de gamme (type chambres d'étudiant) et à les louer au loyer plafond.

Dans la partie basse du graphique 17, l'APL est inférieure aux « forfaits logements » déduits du RSA et de la PA. C'est alors son montant réel qui est déduit de ces minima sociaux. Et si l'APL baisse de 5 €, la PA augmente de 5 € !

Notre proposition : Les aides au logement dépendent de la configuration familiale, mais leur rationalisation dépasse le cadre de notre proposition. Une réflexion est amorcée dans la seconde partie du tome 2, « La face cachée des dispositifs socio-fiscaux ».

Textes concernés : Voir le site du ministère.

L'arrêté du 27 septembre 2019 donne les barèmes. Il remplace notamment l'arrêté du 3 juillet 1978, modifié plus de 300 fois depuis sa création.

Décret du 29 décembre 2020 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des APL.

Pour l'APL, code de la construction et de l'habitation, articles L 351-1 et suivants (partie législative) et R 351-1 et suivants (partie réglementaire).

L'ALF (Allocation de Logement Familial) et l'ALS (Allocation de Logement Social) concernent certains foyers n'ayant pas droit à l'APL. Le principe de calcul a de fortes similitudes avec l'APL.

La CAF explique la déclaration de ressources en vue des aides au logement dans un tutoriel de 13 pages.

L'Outremer a ses particularités.

Divers

Dans un rapport du 19 octobre 2023, la Cour des Comptes mentionne un remboursement partiel aux familles d'au moins trois enfants de taxes à l'immatriculation des véhicules. La CC recommande non pas de fusionner cette mesure avec une autre, mais de développer les contrôles.

ANNEXE 4
LA RETRAITE DES PARENTS

Les « droits familiaux de retraite » sont considérables : 20 Md€ selon la Cour des Comptes. C'est considérable. Ces droits visent à compenser les effets négatifs que peuvent avoir la maternité et l'éducation des enfants sur les carrières professionnelles et donc, au final, sur le montant des retraites. On distingue trois dispositifs principaux.

La **Majoration de Durée d'Assurance (MDA)** s'élève à 8 trimestres par enfant dans le secteur privé, et 4 trimestres dans le secteur public. Depuis 2010, ils sont susceptibles d'être attribués non plus en totalité à la mère, mais en partie à l'autre conjoint, ce qui augmente la complexité des dossiers de demande.

La **majoration de pension** pour ceux (mère et père) qui ont élevé au moins trois enfants dépend également des régimes de retraite, avec de grandes disparités. Elle est nulle pour le régime de base des professions libérales. Elle est de 10 % (+ 5 % par enfant au-delà de trois) dans les régimes publics…

L'**Assurance Vieillesse des Parents au Foyer (AVPF)** permet aux personnes qui arrêtent de travailler ou réduisent leur activité pour s'occuper de leurs enfants ou d'une personne handicapée de cotiser pour la retraite.

Tous ces mécanismes sont ajustés régulièrement.

Naturellement, la situation des parents à la retraite évolue en fonction des modifications touchant l'ensemble des retraités. Par exemple, une cotisation sociale « maladie » de 1 % sur les seules retraites complémentaires a été introduite en 2015.

Depuis la déclaration 2014 portant sur les revenus 2013, les majorations familiales appliquées sur les pensions sont intégrées aux revenus à déclarer au fisc. Auparavant, elles étaient exonérées d'impôt.

Le critère d'application du taux de CSG réduit a été modifié. Avant 2015, il était accordé automatiquement en cas de non-imposition sur le revenu, ce qui était le cas de nombre de retraités profitant de déductions fiscales, notamment pour aides à domicile ou maison de retraite. Désormais, ceci dépend du niveau du revenu fiscal de référence, comparé à des seuils fonctions du nombre de parts fiscales.[107]

Le système de retraites a ainsi fait l'objet de nombreuses modifications qui réduisent son déficit, mais ne contribuent nullement à le simplifier. Or, ces règles de calcul sont variées, et leur pertinence (voire leur applicabilité) est bousculée par l'évolution du monde de travail et par l'instabilité croissante des cellules familiales.

[107] La suppression des parts fiscales relatives aux enfants, qui fait partie de notre proposition, aura donc un impact sur certains retraités ayant encore des enfants à charge.

Citons enfin le seul dispositif dont nous avons découvert qu'il avantage les familles d'un seul enfant : dans une succession, lors du partage d'une indivision, l'État prélève une taxe (droit de partage) de 2,5 %. Quand il n'y a qu'un héritier, cette taxe est sans objet.

La réforme des retraites donne à réfléchir. L'objectif de bon sens était de passer de 42 régimes différents à un seul. Les deux années de travail de la commission Delevoye ont débouché sur des rapports confirmant sa pertinence, en mettant en évidence les incroyables inepties et injustices accumulées au fil du temps.

Les acteurs traditionnels ont repris le pouvoir en ignorant le travail préliminaire réalisé. Ils sont restés dans leur rôle, hélas habituel : défendre avec des arguments spécieux ou mensongers un point de vue partiel au mépris de l'intérêt général, refuser tout recul des « avantages acquis », et donc, dans un contexte budgétaire serré, refuser tout changement, aussi déplorable que soit ce qui existe.

Les politiques et les médias auraient dû lire des milliers de pages pour s'approprier un sujet d'une telle complexité et tenter de l'expliquer. Ils n'ont évidemment pas pu. L'importance d'une réforme systémique (passer à un système unique simple et rationnel) a été perdu de vue, chacun s'efforçant de préserver ou augmenter ses avantages particuliers, réels ou supposés.

Le gouvernement a capitulé, il se contente d'une réforme paramétrique.

La leçon de cet échec doit être tirée : notre système a atteint un niveau de complexité tel que nos institutions – nos mécanismes décisionnels démocratiques – sont incapables de le maîtriser, de l'améliorer. C'est donc notre manière de travailler et de décider qui doit être adaptée à cette réalité. Le dossier « retraites » était trop gros et trop sensible, il aurait fallu commencer par moins difficile.

Les prestations familiales sont un bon candidat.

GLOSSAIRE

Voir un glossaire plus complet dans le tome 2

AAH : Allocation Adulte Handicapé, voir page 12.

ACS : Aide à la Complémentaire Santé, remplacée par la CSS fin 2019.

AES : Allocation d'Éducation Spéciale, voir page 12.

AF : Allocations Familiales, voir page 83.

AFU : Allocation Familiale Unique proposée dans ce livre, voir page 28.

AGED : Allocation de Garde d'un Enfant à Domicile, voir page 13.

AIRE : Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence, qui publie ce livre.

ALF : Allocation de Logement Familial, voir page 97.

ALS : Allocation de Logement Social, voir page 97.

AMF : Allocation de mère au foyer, voir page 9.

APE : Allocation Parentale d'Éducation remplacée par le CLCA, voir page 13.

API : Allocation de Parent Isolé, remplacée par le RSA en 2009.

APL : Aide Personnalisée au Logement, voir page 97.

ARE : Allocation de Retour à l'Emploi pour les chômeurs.

ARS : Allocation de Rentrée Scolaire, voir page 82.

ASF : Allocation de Soutien Familial, voir pages 67 et 86.

ASS : Allocation de Solidarité Spécifique, pour certains chômeurs en fin de droits, voir pages 46 et 91.

ASU : Allocation de Salaire Unique supprimée en 1978, voir page 9.

AVPF : Assurance Vieillesse des Parents au Foyer, voir page 100.

BMAF : Base Mensuelle de calcul des Allocations Familiales, voir note page 28.

Bonification : la seconde composante de la PA, individuelle.

Bourses : voir page 95

CAF : Caisse d'Allocations Familiales.

CASF : Code d'Action Sociale et des Familles.

CEEE : Contribution à l'Entretien et l'Éducation de l'Enfant.

CF : Complément Familial, voir page 84.

CLCA : Complément de Libre Choix d'Activité remplacé par la PreParE, voir page 13.

CMU-C : Couverture Maladie Universelle Complémentaire, remplacée par la CSS fin 2019.

CNAF : Caisse Nationale des Allocations Familiales.

Code civil ou Napoléonien : voir page 7.

Complément dégressif : voir note page 19.

COR : Conseil d'Orientation des Retraites.

CPE : Congé Parental d'Éducation, voir page 13.

CRDS : Contribution à la Réduction de la Dette sociale.

CSG : Contribution Sociale Généralisée.

CSS : Code de la Sécurité Sociale.

CSS : Complémentaire Santé Solidaire, qui remplace la CMU-C et l'ACS depuis fin 2019.

Décote : diminution d'IR pour les foyers modestes.

DOM : Département d'Outre-Mer, voir page 95.

Enfant à charge : l'expression est souvent employée pour les enfants qui augmentent le nombre de parts dans le calcul de l'IR. Mais elle peut désigner des enfants donnant droit à diverses prestations sous diverses conditions (âge…). Voir page 64

Famille monoparentale : voir page 56.

Foyer fiscal : l'ensemble des personnes portées sur une déclaration d'IR unique.

IR : Impôt sur le Revenu, voir page 80.

Landry : loi de 1932, voir page 8.

Maj AF : Majoration des Allocations Familiales, voir page 84.

MDA : Majoration de Durée d'Assurance, voir page 100.

Ménage : voir note page 73.

Neuwirth : loi de 1967, voir page 12.

Niveau de vie : voir note page 62.

Nombre de parts : fonction de la composition familiale, il sert principalement au calcul de l'IR. Voir page 80.

PA : Prime d'Activité, voir pages 37 et 88.

PACS : PActe Civil de Solidarité promulgué en 1999, voir page 12.

PAJE de base et PAJE naissance : Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, voir page 85.

Parent isolé : famille monoparentale ne recevant aucune aide financière du conjoint qui n'a pas la garde des enfants (décédé, père non déclaré, défaillant). Voir page 56.

PF : Prestations Familiales. Nous utilisons ce terme pour désigner l'ensemble des aides aux familles, qu'elles soient sociales ou fiscales.

PFA ; Prime de fin d'année, communément appelée Prime de Noël. Voir page 90.

PLF : Projet de Loi de Finances, voté chaque année en décembre pour l'année suivante.

PPE : Prime pour l'Emploi remplacée par la PA en 2016.

Prime de Noël : voir page 90.

QF : Quotient Familial, voir page 80.

RMI : Revenu Minimum d'Insertion remplacé par le RSA en 2008.

RSA ; Revenu de Solidarité Active, voir pages 92 et 87.

RSA d'activité : partie du RSA remplacée par la PA en 2016. Voir page 37.

RSA socle : partie du RSA qui demeure depuis 2016. Voir page 37.

SFT : Supplément Familial de Traitement pour les fonctionnaires, voir page 92.

SMIC : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance.

TF : Taxe Foncière

TH : Taxe d'Habitation.

Trente glorieuses : les trente années de forte croissance qui ont suivi la seconde guerre mondiale.

UC : Unité de Consommation, voir note page 62.

UDAF / UNAF : Union Départementale / Nationale des Associations Familiales, voir page 9.

Veil : loi de 1975, voir page 12.

Zones 1, 2 et 3 : voir APL page 97.

Table des matières

PRÉFACE de la 1re édition 3

INTRODUCTION 5

I. LA POLITIQUE FAMILIALE : UNE LONGUE HISTOIRE 6

Le Code napoléonien 7

Du monde du travail à l'universalité 8

Natalité et familles nombreuses 9

Prestations familiales et redistribution 10

L'aide aux familles se développe aussi à l'intérieur des minima sociaux 11

Le logement, le handicap 12

Le statut de la femme, mariage et foyers monoparentaux 12

L'équilibre vie familiale – vie professionnelle 13

Comparaisons internationales 14

Synthèse : des objectifs divers 14

Une idéologie dominante ? 15

II. VUE D'ENSEMBLE : UNE POLITIQUE FAMILIALE IMPARFAITE 17

Une France coupée en trois 20

Deux caractéristiques françaises 23

Faut-il encourager financièrement la natalité ? 24

La famille française aujourd'hui 27

III. NOTRE PROPOSITION 28

Les points sensibles 31

Approfondir l'analyse 32

IV. LE RSA ET LA FAMILLE 33

V. LA PRIME D'ACTIVITÉ ET LA FAMILLE 37

Préalables sur la Prime d'Activité (PA) 37

Le difficile calcul de la Prime d'Activité 39

Prime d'Activité et Prestations Familiales 41

Le cas aberrant de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) 44

VI. L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE (ASS), SES LIENS AVEC LE RSA ET LA PRIME D'ACTIVITÉ 46

VII. LES FAMILLES MOYENNES ET AISÉES 50

Le Quotient Familial (QF), un sujet encore sensible 54

VIII. LES FAMILLES MONOPARENTALES 56

Tout se complique 56

La vie conjugale découragée 58

L'Allocation de Soutien Familial (ASF) 61

Une réforme équitable ? 62

IX. LE CAS DES JEUNES 64

CONCLUSION 67

Une refondation urgente 67

Un préalable pour rationaliser les minima sociaux 68

Les oppositions à l'AFU dans les milieux au pouvoir 68

Une conversion des mentalités 71

ANNEXE 1 LA FAMILLE AUJOURD'HUI : DONNÉES STATISTIQUES 73

ANNEXE 2 RÉFLEXIONS ANTHROPOLOGIQUES 77

ANNEXE 3 LES DISPOSITIFS ACTUELS ET LEUR DEVENIR 80

Indices 80

Impôt sur le revenu (IR) 80

Effets induits par la suppression du Quotient Familial (QF) 81

Allocation de Rentrée Scolaire (ARS) 82

Allocations familiales (AF) 83

Majoration des AF à partir de 14 ans (Maj AF) 84

Complément Familial (CF) 84

Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE naissance) 85

Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE de base) 86

Allocation de Soutien Familial (ASF)..... .86
Revenu de Solidarité Active (RSA)..... .87
Prime d'Activité (PA)..... .88
Prime de Noël..... .90
Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)..... .91
Supplément Familial de Traitement (SFT)..... .92
Gardes d'enfants et aides au congé parental..... .93
Au-delà de 18 ans..... .94
Le cas des DOM..... .95
Bourses..... .95
Complémentaire Santé Solitaire..... .96
Tarifs sociaux divers..... .96
Aides Personnalisées au Logement (APL)..... .97
Divers..... .99

ANNEXE 4 LA RETRAITE DES PARENTS..... .100

GLOSSAIRE..... .102

Table des matières..... .105

4e de couverture..... .108

4e de couverture

Pourquoi vouloir simplifier les prestations familiales, alors qu'elles ne figurent pas en tête des préoccupations des Français ?

Parce qu'une telle réforme est relativement aisée à mettre en œuvre. Parce qu'en rendant le RSA indépendant de la composition familiale, elle rendra possible la rationalisation des minima sociaux. Parce que son succès encouragera la simplification d'autres domaines de notre système socio-fiscal.

L'auteur propose de remplacer l'existant par une allocation familiale unique (AFU) ne dépendant plus que de l'âge de l'enfant : 200 euros par mois en moyenne.

Une utopie ? Le rêve d'une société idéale ? Rien de tel dans ces pages. L'objectif assumé n'est pas en premier lieu de changer le niveau de vie des plus pauvres. C'est en réalité beaucoup plus révolutionnaire et fondamental : passer de dispositifs complexes et opaques à la simplicité et la transparence, permettant aux citoyens de décider collectivement les paramètres de la politique familiale de demain.

Léon Régent, marié, 4 enfants, est ingénieur en retraite de la fonction publique. Son analyse est le fruit d'une observation attentive de l'évolution de notre société et d'une volonté de comprendre « la crise ». Depuis 2013, il milite pour la mise en œuvre effective d'un Revenu d'Existence. Il est vice-président de l'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE).